Affaires indiennes
et du Nord Canada

Indian and Northern
Affairs Canada

La négociation d'un mode de vie

E78.J3
L3714
c.1

Canada

70°

55°

Grande R. de la Baleine

Poste-de-la-Baleine

380

Baie James

Fort George
1,692

Wemindji
709

R. La Grande

R. Eastmain

Eastmain
341

Nemiscau
105

R. Rupert

R. Broadback

R. Nottaway

L. Mistassini

Mistassini
1,872

Fort Rupert
1,087

Chibougamau
10,500

Matagami
4,038

Waswanipi
809

Chapais
3,147

3,591
Lebel-sur Quévillon

49°

Amos
9,400

Rouyn
17,700

Val d'Or
19,900

Malarctic
5,100

0 100 200
Km

1:2,500,000

Category I A

Category I B

Category II

Flooding

© ssDcc

LIBRARY
INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS
CANADA
OCT 28 1985
AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD
CANADA
BIBLIOTHÈQUE

La négociation d'un mode de vie

La structure administrative découlant de la Convention de la Baie James: l'expérience initiale des Cris

Ignatius E. La Rusic

Serge Bouchard
Alan Penn
Taylor Brelsford
Jean-Guy Deschênes

Richard F. Salisbury
(Conseiller)

Octobre 1979

Cette étude a été entreprise pour la Direction de la recherche Groupe de l'orientation, de la recherche et de l'évaluation du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

(An English version of this report is also available)

ssDcc inc. C P 666, La Cité, Montréal H2W 2P2

©Publié avec l'autorisation de
l'hon. John C. Munro, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes
et du Nord canadien,
Ottawa, 1983.

QS-3267-000-FF-A1

This publication is also available in
English under the title:

Negotiating a Way of Life

AVANT-PROPOS

Nous devons prévenir le lecteur qu'il ne trouvera dans les trois tranches de cette étude qu'un aperçu assez étroit des ramifications de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Le Groupe de l'orientation et de la recherche du Ministère des Affaires Indiennes nous a attribué la tâche très précise de produire trois essais relativement brefs sur la portée de la Convention pour les Cris. C'est pour cette raison qu'on n'y trouvera aucune discussion des Inuits, bien que telle discussion aurait fait ressortir plusieurs points intéressants, notamment sur les différentes façons de concevoir l'organisation d'un gouvernement local ou du développement économique, d'utiliser les consultants, ou de maintenir le secteur traditionnel d'une économie régionale. Notre travail fut limité davantage par l'obligation d'y inclure des renseignements sur les effets de la Convention, non seulement au niveau de la région, mais aussi à celui du district et des communautés locales. Ces contraintes nous ont forcé à élaguer sévèrement chaque partie de l'étude.

Espérons que le lecteur non spécialiste trouvera dans ces pages un choix de matériel abordable, car les témoignages disponibles sont beaucoup plus nombreux et plus divers que ne laisse paraître cette étude. Les trois essais retiennent comme thème principal les nouvelles structures administratives qui doivent leur existence à

la Convention de la Baie James. Nous établissons au début certaines Notions préliminaires pour ceux qui n'auraient pas une bonne connaissance du territoire ou de la cause de la Baie James; celles-ci contiennent un répertoire statistique des communautés cries, quelques observations générales sur la société crie, et une chronologie sélective des événements complexes qui se déroulèrent autour de l'affaire de la Baie James, retenant ceux qui nous intéressent principalement.

Dans la première tranche nous suivons le progrès de la nouvelle administration régionale crie depuis ses origines, afin de démontrer que le style et la tendance générale de ses activités actuelles ont été fortement influencés par les tout premiers conflits de l'affaire de la Baie James: la leçon à en tirer, c'est que la route est difficile à retracer une fois qu'on a fait voile. La deuxième tranche offre un aperçu simplifié des nouvelles structures et de leur fonctionnement. Sans vouloir présenter une description détaillée, nous avons souligné certains indices révélateurs quant aux changements survenus dans la situation de dépendance des Cris, tant dans le domaine économique que dans celui de la politique. La troisième tranche porte sur l'effet de la Convention dans les communautés locales. On y considère la possibilité que les structures actuelles se figent en système de classe, et on y discute également des effets de la Convention sur l'écono-

mie de subsistance et sur le mode de vie que les Cris s'empressaient à défendre lors des premiers conflits juridiques. Enfin, nous avons ajouté en annexe un sommaire des dispositions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, en ce qu'elles concernent les Cris. L'endroit le plus logique pour l'Annexe aurait été à la suite de la première tranche; cependant, chacune des trois études ayant été rédigée pour qu'on puisse la lire séparément, ce résumé de la Convention est relégué à la fin de la dernière, non pas à cause de son degré d'importance mais pour éviter des répétitions à celui qui voudra lire les trois tranches de suite.

La cueillette des données de base pour l'étude présente s'est faite de janvier à mai 1979. Il y eut des interviews et des discussions avec les Cris et leurs consultants, ainsi qu'avec de nombreux cadres du Ministère des Affaires indiennes. Nous avions accès aux documents principaux se rapportant aux audiences juridiques et aux négociations. Nous avions en outre une quantité énorme de rapports internes, d'études et de documents divers qui nous furent fournis par le Grand conseil des Cris, l'Administration régionale crie, et le Ministère des Affaires indiennes. Pour revenir à notre premier avertissement, à l'effet que cette étude était assez limitée, disons seulement que la documentation écrite de base à elle seule s'élève à plusieurs milliers de pages. Le chercheur principal a effectué plusieurs études sur l'aire crie durant les treize dernières années, et un des adjoints a très souvent travaillé pour le compte

de l'organisation crie depuis ses débuts: leurs connaissances ont beaucoup apporté à cette étude. Toutes les données concernant le Québec et ses sociétés d'Etat viennent de documents publiques ou de documents fournis par le Grand conseil et ses consultants. Nous n'avons interviewé aucun officiel du Québec.

Avant tout, nous devons remercier le Grand conseil pour sa collaboration. Seule une organisation sûre d'elle-même et prête à faire son autocritique peut permettre à d'autres d'examiner ses activités de si près. Etant un pionnier dans un domaine des plus complexes, celui de développer de nouvelles structures pour les peuples autochtones, le Grand conseil est sujet à un grand nombre de demandes de la part de chercheurs et de groupes d'autochtones. Nous devons un merci tout particulier aux cadres régionaux et aux employés de bureaux de bande qui nous ont consacré beaucoup de leurs temps et de leurs ressources.

Nous sommes redevables au professeur Richard Salisbury d'avoir lu les versions préliminaires de cette étude, à laquelle il a contribué par ses commentaires sur l'organisation du matériel et autres questions. Nous devons aussi reconnaître la contribution majeure des chercheurs adjoints Alan Penn et Serge Bouchard au niveau de l'analyse. Le travail des assistants Jean-Guy Deschênes et Taylor Brelsford ne s'est pas borné au classement routinier des

données, car la contribution de ces individus dans nos discussions internes a influencé l'organisation et les conclusions de la présente étude. Néanmoins, le directeur de recherche de ssDcc Inc. est entièrement responsable, en tant que rédacteur principal, des opinions qui s'y trouvent et du matériel qu'il contient ou ne contient pas.

Montréal, le 31 août 1979.

NOTIONS PRELIMINAIRES

Le 29 juin 1971 les chefs des bandes de chasseurs cris du Nord québécois se réunissaient pour la première fois dans l'histoire de leur peuple. Ils s'étaient rendus au Poste de Mistassini pour discuter de la portée d'une déclaration du premier ministre québécois, faite deux mois auparavant, sur l'intention de son gouvernement d'entreprendre un aménagement hydro-électrique majeur, à savoir le harnachement des rivières du bassin de la Baie James. Ces rivières coulaient à travers le coeur des terrains de chasse des Cris. Les chefs réunis résolurent de protester aussi vivement que possible contre l'inondation de leurs terres ancestrales et de prier le ministre des Affaires indiennes d'intervenir en leur nom. Ainsi commença l'épopée des Cris et du projet de la Baie James.

Durant les quatre ans et demie qui suivirent leur première réunion, les Cris participèrent d'abord à une cause juridique célèbre, puis à deux rondes de négociations avec les gouvernements, fédéral et provincial, et des sociétés d'Etat. Tandis qu'on construisait le barrage gigantesque de LG-2 et qu'on modifiait le cours de la Grande Rivière, les Cris défendaient leurs droits dans les salles d'audience et les bureaux de Montréal et de Québec. Les trois pages suivantes contiennent la chronologie des événements principaux de cette période. Le point culminant de toutes ces dé-

Les Cris et la Convention
Chronologie des évènements

L'annonce du projet et les premières réactions.

Les procédures judiciaires.

Les négociations et la Convention.

fév. 1971	Publication du rapport Dorion sur l'intégrité du territoire; la Commission recommande l'extinction des droits aborigènes, qualifiés de privés et partiels, par la reconnaissance de certains droits de propriété et une indemnisation.
30 avril 1971	Le permier ministre Bourassa annonce le projet de développement hydro-électrique de la Baie-James, justifié par la création d'emplois et les besoins en électricité.
mai 1971	A la demande des Cris, les avocats de l'AIQ informent le ministre des Affaires indiennes que le projet menace les droits aborigènes.
juin 1971	Le ministre des Affaires indiennes fait connaître au premier ministre du Québec son inquiétude quant aux droits aborigènes, d'où l'accélération des travaux du Comité Tripartite, formé en 1969 et regroupant des représentants des gouvernements fédéral et provincial et de l'AIQ.
juillet 1971	Première réunion des Cris pour discuter du projet, tenue à Mistassini.
juillet 1971	La SDBJ est créé, par la loi 50 de l'Assemblée Nationale du Québec; la SEBJ sera incorporée en décembre 1971.
oct. 1971	Le ministère des Affaires indiennes fournit une subvention à l'AIQ pour qu'elle informe la population de la Baie-James au sujet du projet.
jan. 1972	Le ministre québécois des Richesses Naturelles refuse de discuter une formule d'indemnisation présentée par l'AIQ.
fev. 1972	Publication du rapport du comité conjoint fédéral-provincial sur les effets écologiques du projet; on note un impact substantiel sur les indiens.
avril 1972	Réunion des Cris à Fort George; Billy Diamond soumet la possibilité de poursuites judiciaires pour arrêter le projet et un mandat est donné à l'AIQ à cette fin; mise sur pied d'un réseau d'agents de liaison avec les communautés.
mai 1972	Le ministre des Affaires indiennes rencontre les représentants du Québec pour discuter des impacts du projet sur les Indiens.
3 mai 1972	L'AIQ forme le "James Bay Task Force" qui regroupe des chercheurs de l'Université McGill.
5 mai 1972	Les Indiens et les Inuit présentent une demande en injonction.
8 mai 1972	Le ministère des Affaires indiennes donne une subvention à l'AIQ pour couvrir les frais des recherches et poursuites judiciaires.
16 mai 1972	Annonce que le projet de développement hydro-électrique débutera par la Complexe La Grande et non pas par le Complexe NBR, comme il avait d'abord été prévu.

23 oct. 1972 — Le gouvernement du Québec annonce qu'il n'y aura aucune modification au projet.

23 oct. 1972 — Réunion à Montréal des chefs cris, des représentants des Inuit et de l'exécutif de l'AIQ, pour passer en revue le travail du "Task Force".

25 oct. 1972 — Ce groupe rencontre le premier ministre Bourassa; les Cris, très insatisfaits, décident de poursuivre leur action en justice et de présenter une requête en injonction interlocutoire.

7 nov. 1972 — Les Indiens et les Inuit déposent leur requête en injonction interlocutoire.

8 déc. 1972 — Le juge Malouf de la Cour Supérieure du Québec accède à la requête des Cris et Inuit demandant une audience.

11 déc. 1972 au 24 mai 1973 — Les audiences du procès concernant l'injonction interlocutoire durent 78 jours et comprennent 167 témoignages dont près d'une centaine de chasseurs cris et inuit.

15 nov. 1973 — Le juge Malouf accorde l'injonction interlocutoire sur la base d'une évidence prima facie du droit des indiens sur les terres effectivement occupées dans la poursuite des activités économiques traditionelles.

19 nov. 1973 — *Le premier ministre Bourassa propose un arrangement en 11 points à l'exécutif de l'AIQ et aux représentants cris et inuit.*

22 nov. 1973 — La Cour d'Appel du Québec suspend le jugement Malouf sur la base du "poids de l'inconvénient" sans traiter spécifiquement du titre indien sur les terres.

10 déc. 1973 — *Les chefs cris, en réunion à Val d'Or, conviennent d'entrer en négociations et mandatent l'AIQ de veiller au financement et d'entreprendre les négociations, étant entendu que l'AIQ consulterait les communautés.*

21 déc. 1973 — Les Cris demandent à la Cour Suprême de lever l'appel suspendant le jugement Malouf, ce qui sera refusé.

1 jan. 1974 — Les Indiens et Inuit demandent à la Cour d'Appel de continuer les procédures visant l'injonction permanente.

24 jan. 1974 — *Le premier ministre Bourassa rend public sa proposition en 11 points.*

jan. 1974 — *Les chefs cris, réunis à Fort George, développent leur contre-proposition "Our Land, Our Demand"; les Cris rejettent l'office du premier ministre.*

jan. 1974 — *Le ministre des Affaires indiennes menace de couper les fonds si les Cris ne considèrent pas sérieusement la proposition du premier ministre Bourassa; mais il revient sur sa décision.*

13 fév. 1974 — Le juge Crête refuse de poursuivre les procédures quant à la demande en injonction permanente tant que la Cour d'Appel n'aura pas porté son jugement final sur le jugement Malouf.

fév. 1974 à juillet 1974 — *Les négociations ont lieu; les Cris ont des représentants au sein de l'AIQ; travail en comité central et sous-comité.*

mars 1974 — *L'AIQ entreprend une ronde de consultation dans toutes les communautés pour faire connaître la situation des négociations.*

2 avril 1974 — La Cour Suprême du Canada refuse la demande des Indiens et Inuit de lever la décision du juge Crête.

avril 1974 — *Réunion des chefs cris à Fort George; non satisfaits de la manière dont l'AIQ mène les négociations, son mandat lui est retiré et une équipe de négociation comprenant 3 Cris est formée; préparation de "Our Land, Our Demand no 2 for Crees".*

10 juin 1974	La Cour d'Appel reprend les procédures en détail quant à l'appel sur le jugement Malouf.
juillet 1974 à nov. 1974	*Le travail du comité central de négociations est achevé; travail en sous-comités.*
16 août 1974	*Incorporation du "Grand Council of the Crees (of Québec)".*
14 - 15 oct. 1974	*Echange des offres finales entre les Cris et la province de Québec.*
oct. 1974	*Les Cris retournent consulter les communautés.*
15 nov. 1974	*Signature de l'Entente-de-Principe; victoire aux vues de leaders du GCCQ; l'AIQ dénonce cette entente en conférence de presse.*
21 nov. 1974	La Cour d'Appel du Québec renverse le jugement Malouf se basant sure le principe du poids des inconvénients, et reconnaissant aux Indiens tout au plus le droit de vivre sur le territoire.
jan. 1975 à juillet 1975	*Les négociations menant à la Convention finale prennent la forme de travail en sous-comité et groupe de travail.*
août 1975	*L'Assemblée générale des Cris décide de poursuivre les négoications pour obtenir une Convention; le GCCQ est mandaté pour signer cette convention.*
sept. 1975	*Le comité central fait la révision et la rédaction à partir du travail des sous-comités et négocie quelques questions encore litigieuses; travail dans un hôtel de Montréal.*
15 oct 1975 au 11 nov. 1975	*Tous les conseils de bande crie convergent vers Montréal pour une révision détaillé de la Convention et la signature.*
11 nov. 1975	*Après les négociations de dernière minute, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois est signé.*
15 - 18 déc. 1975	*On fait circuler un texte de 70 pages sur la Convention dans les communautés cries; la population (participation de 24%) ratifie la Convention à 922 voix contre une.*

marches fut la signature, le 11 novembre 1975, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Il suffit de jeter un coup d'oeil superficiel sur la chronologie pour se rendre compte que pour les Cris les événements survenus entre 1971 et 1975 étaient d'ordre épique. Au début, ils étaient un groupe de bandes isolées les unes des autres tant politiquement que physiquement. Maintenant les Cris sont un peuple étroitement uni , régissant leurs propres activités administratives avec leurs propres cadres.

La Convention de la Baie James et du Nord québécois est le premier règlement d'importance en matière de revendication territoriale autochtone, depuis l'époque, dans les années soixantes où les nouvelles organisations politiques amérindiennes commencèrent à s'intéresser à la notion de droit autochtone. Depuis sa signature en 1975, on n'a pas cessé de discuter de la Convention à l'échelle nationale. Son impact est donc nettement important puisque son existence concerne de nombreux groupes amérindiens impliqués, ou sur le point de l'être, dans des discussions relatives au règlement virtuel de leurs revendications territoriales, comme elle concerne aussi les représentants gouvernementaux travaillant sur ces questions.

En quelques occasions, le ministre des Affaires indiennes a parlé de la Convention en s'y référant comme à un "modèle" à

suivre dans les prochains règlements. Il reste que nous avons peu d'indications quant au travail réel qui se fait, eu égard au rapprochement possible entre l'approche globale de la Convention et les autres revendications ailleurs au pays. Même si d'autres revendications ont intégré dans leur formulation des programmes sociaux inclus dans la Convention, il est de règle générale, pour les organisations politiques amérindiennes, face à l'opinion publique, de critiquer la Convention et de la rejeter comme base de négociation, très probablement en raison du fait qu'elle s'appuie sur la notion d'extinction du titre autochtone sur le territoire.

La Convention réflète inévitablement des caractères géographiques historiques et culturels particuliers propre au déroulement des négociations. Il serait donc utile de relever ces caractères particuliers au cas des Cris, de telle sorte qu'on puisse en tenir compte lors d'éventuels rapprochements entre l'approche générale qui a servi de base à la Convention et l'approche d'un autre règlement de revendications territoriales autochtones. A cet égard, les cinq facteurs suivants semblent particulièrement importants:

1. L'existence explicite d'une obligation pour le Québec d'obtenir une cession des droits des autochtones sur les terres et cela avant la mise en chantier d'un projet de développement (il y avait une cause juridique).

2. L'existence d'un unique et important projet de développement hydro-électrique en tant que décision gouvernementale exigeant, en pré-requis, la cession ci-haut mentionnée (il y avait une menace).

3. La possibilité, par le biais de poursuites juridiques, de menacer le développement normal des travaux de construction à la Baie James, d'où un prononcé d'injonction interlocutoire par la Cour Supérieure du Québec enrayant le projet (il y avait une position pour négocier).

4. L'existence (résultat du développement hydro-électrique) d'une hiérarchie régionale de corporations de la couronne impliquées directement dans le développement des ressources et leur implication subséquente dans les négociations en tant que parties au litige (les positions des parties étaient définies).

5. Les Cris forment un groupe historique, culturel et socio-économique relativement homogène. En d'autres termes, il n'y avait pas de Cris plus urbanisés que les autres ou encore plus près du "pouvoir" que les autres (il y avait un groupe amérindien dont les intérêts étaient communs).

Cette étude porte sur certains des changements occasionnés par ces événements, surtout en ce qu'ils concernent la structure bureaucratique des Cris. Nous ne pouvons pas, dans les limites de la présente étude, décrire en détail chacune des communautés affectées par la Convention. Cependant, les tableaux descriptifs et comparatifs paraissant aux pages suivantes permettront au lecteur peu familier avec le territoire d'en dégager facilement les faits capitaux. Il pourrait être utile, en même temps, d'offrir quelques remarques sur les conditions générales dans lesquelles a évolué la bureaucratie régionale depuis sa formation.

Il y a à peu près 7,000 personnes parlant le cri et habitant huit villages du Nord québécois, dont cinq sur la côte de la Baie James et trois à l'intérieur à environ 500 km de la baie. Les villages contiennent de 250 à 2,000 âmes; ce n'est que depuis les deux dernières générations que ces villages ont pris l'aspect, sinon le statut, de réserves indiennes ayant un pourcentage graduellement important de population sédentaire.

Les Cris de la Baie James sont toujours fortement liés à une économie de subsistance à base de chasse et de trappage. Sur les 2,000 familles de l'aire crie, il y en a à peu près mille dont les revenus (vente de fourrures et paiements de transfert) proviennent de la chasse, de la pêche et du trappage; celles-ci consacrent

RESUME STATISTIQUE

POPULATION ET TERRES
DE LES COMMUNAUTES CRIS

	MISTASSINI	WASWANIPI	NEMASKA	RUPERT HOUSE	EASTMAIN	WEMINDJI	FORT GEORGE	GREAT WHALE
Population (1979)	1,846	811	104	1,112	335	713	1,661	372
Terres mises de côté pour les Cris selon la Convention (par catégorie en milles carrées)								
Catégorie IA	329.86	140.9	37.6	189.1	59.76	126.1	523	76.5
Catégorie IB	203.14	90.1	21.4	113.9	129.24	71.9	709	44.5
Catégorie II	6,896.00	2,949.0	784.0	3,947.0	1,384.00	2,634.0	6,305	1,800.0
TOTAL	7,429	3,180	843	4,250	1,573	2,832	7,537	1,921

RESUME STATISTIQUE

ECOMOMIE ET AIDE SOCIALE

	MISTASSINI	WASWANIPI	NEMASKA	RUPERT HOUSE	EASTMAIN	WEMINDJI	FORT GEORGE
ACTIVITIES DE SUBSISTANCE							
- niveaux de récolte (estimés 1974 - 1975)	738,900	273,600	-	115,500	74,700	202,800	484,300
- Nombre de personnes dans le secteur de la subsistance (76-77)	1,392	384	-	578	187	333	909
- Proportion de la population	71%	47%	-	53%	56%	50%	51%
ACTIVITIES COMMERCIALES LOCALES	Manufacture de raquettes, 4 taxis, 1 magasin indépendant	1 taxi, 1 magasin indépendant	1 camionneur, Magasin de HBC	Magasin de HBC, Scierie compagnie de construction	Magasin de HBC,	Magasin de HBC, Co-op 1 magasin indépendant	2 compagnies de construction, 1 autobus, 6 magasins indépendants, 1 station service, 1 banque
AIDE SOCIALE							
- Assistance sociale case load - moyenne mensuelle 1976-77	126	47	-	56	41	63	123
- Montants 1976 - 1977	$418,649	$ 26,352	-	$156,647	$104,365	$152,308	$416,940

RESUME STATISTIQUE

ACCES, COMMUNICATIONS, LOGEMENT, SERVICES ET INFRASTRUCTURES COMMUNAUTAIRES

	MISTASSINI	WASWANIPI	NEMASKA	RUPERT HOUSE	EASTMAIN	WEMINDJI	FORT GEORGE
ACCES	route	route	route	route d'hiver	-	-	route
	air	air	air	air	air	air	air
	-	-	-	mer	mer	mer	mer
COMMUNICATION	téléphone	téléphone	-	téléphone	téléphone	téléphone	téléphone
	-	-	-	radio micro-ondes	-	-	radio micro-ondes
	télévision locale	-	-	télévision locale	-	télévision	télévision
	-	-	-	-	radio-téléphone	radio-téléphone	-
LOGEMENT	200 maisons	48 maisons	-	129 maisons	52 maisons	88 maisons	207 maisons
INFRASTRUCTURES COMMUNAUTAIRES	aqueduc (complet)	aqueduc (incomplet)	-	point d'eau	point d'eau (incomplet)	-	aqueduc (incomplet)
	égout (complet)	égout (incomplet)	-	-	-	-	-
	électricité hydro-Québec	électricité hydro-Québec	-	électricité générateur	électricité générateur	électricité générateur	électricité hydro-Québec
	routes locales	routes locales (incomplet)	-	routes locales (incomplet)	routes locales (incomplet)	routes locales (incomplet)	routes locales
	-	-	-	-	piste d'atterrissage	piste d'atterrisage	piste d'atterrisage
	police	police	-	police	police	police	police
	protection contre les incendies	protection contre les incendies (incomplet)	-	-	-	-	-
	dispensaire	-	-	dispensaire	dispensaire	dispensaire	hôpital
	éducation primaire	éducation primaire	-	éducation primaire	éducation primaire	éducation primaire	éducation primaire et secondaire

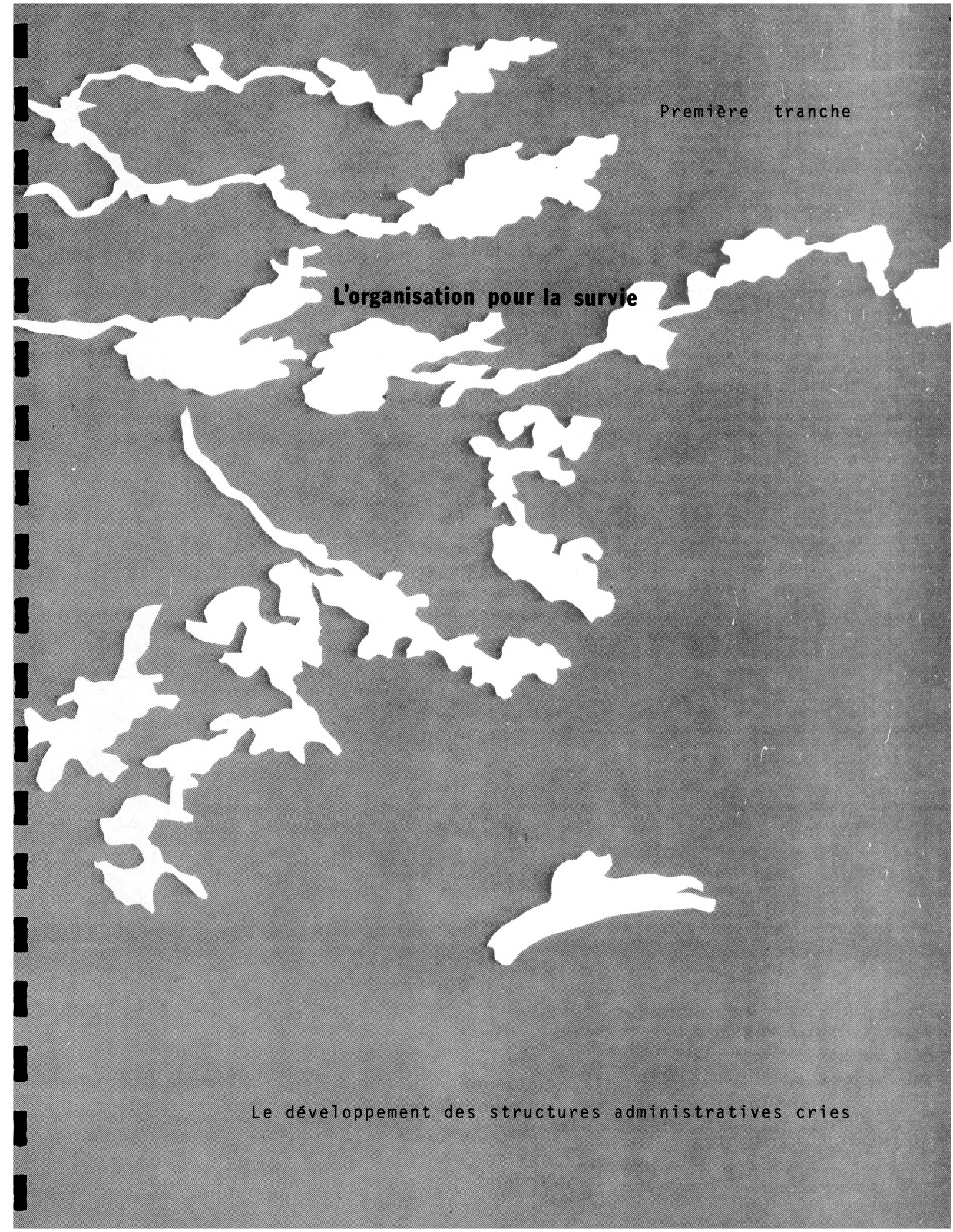
Note: La bande de Namaska était en voie de relocalisation pendant l'été de 1979.
Ses membres vivaient à Mistassini et Rupert House pendant ces dernières années.

plus de la moitié de leur temps à des activités de subsistance. Le partage du gibier est une tradition de longue date dans les communautés, de sorte que les ressources fauniques de la région aident à nourrir plus que la moitié de la population. Le cycle saisonnier de la chasse oblige les familles qui l'observent de passer la plus grande partie de leur temps en dehors de leurs villages. En hiver, elles se rendent aux terrains de chasse, qui sont de 500 à 2,000 km carrés en superficie et qui peuvent se trouver très loin du village. Au printemps et à l'automne, ces familles se rendent aux camps de chasse pour la saison de l'outarde et du canard. Enfin, une famille établira souvent un camp de pêche pour l'été sur un lac ou sur une des rivières principales. Une famille de chasseurs ne se trouvera donc au village que durant quelques brèves périodes au cours de l'année. Les Cris sédentaires, habitent le village à l'année longue, constituent la moitié de la population globale; il y a des établissements où ils ne sont que le cinquième de la population.

Ainsi, les communautés cries se divisent socialement selon les activités des diverses familles et des individus qui les composent. En général, ceux qui ont plus de 40 ans ne parlent que le cri: c'est le groupe qui dépend de la chasse et du trappage pour vivre. Par contre, les jeunes adultes et leurs enfants sont bi-

lingues (cri et anglais, le territoire ayant été longtemps sous la charge de missionnaires anglicans), et ils dépendent beaucoup plus étroitement de l'économie salariale. Beaucoup d'entre eux ont complété leurs cours secondaires et ont passé quelque temps dans les grandes villes du sud. Ce groupe-ci a fourni les leaders qui ont mené la lutte des Cris à l'époque des audiences et des négociations.

Jusqu'aux années 70, les Cris étaient relativement isolés de la vie québécoise. Les communautés du littoral comptaient plutôt sur les communications et les services venant du nord de l'Ontario. D'ailleurs, le seul centre commun de communications, après qu'on ait abandonné les "brigades de canots" de la Compagnie de la Baie d'Hudson dans les années 20, était le bureau de district du Ministère des Affaires indiennes situé dans la ville minière de Val d'Or. Avant que le projet hydro-électrique de la Baie James n'occasionne une amélioration dramatique des transports et de la communication dans la région, les Cris avaient aussi peu l'occasion de maintenir des liens entre leurs propres établissements que d'en avoir avec l'ensemble du Québec. Aujourd'hui les Cris se trouvent intégrés au réseau provincial de transport et de communication, et il est relativement facile pour les villages d'entretenir des relations suivies entre eux.



Première tranche

L'organisation pour la survie

Le développement des structures administratives cries

INTRODUCTION

La Convention de la Baie James et du Nord québécois fut signée le 11 novembre 1975 par les Cris de la Baie James, les Inuits du Nouveau-Québec, les gouvernements du Québec et du Canada, la Société de Développement de la Baie James (SDBJ), la Société d'Energie de la Baie James (SEBJ) et l'Hydro-Québec (1). Il s'agit d'un long document (environ 480 pages) qui eut force légale à partir du 30 octobre 1977 alors que la législation fédérale concernant la Convention fut passée. Toutefois, la pleine application de la Convention nécessita et, dans quelques cas nécessite encore, la passation de plusieurs nouvelles lois provinciales (20 en tout), d'au moins une loi fédérale additionnelle, ainsi que l'adoption d'un grand nombre de règlements et d'ordres en conseil venant modifier les statuts déjà existants. On comprendra donc que la Convention est un document administratif d'une rare complexité, un document avec lequel bien peu d'individus se sentent à l'aise. Un résumé de ce document apparait en annexe à ce rapport.

---

(1) La Société d'Energie de la Baie James (SEBJ) est la société d'Etat responsable des travaux hydro-électriques dans la région de la Baie James. La Société de Développement de la Baie James (SDBJ) est la société d'Etat chargée du développement général de la région. Hydro-Québec (ou la Commission hydro-électrique du Québec) assure la distribution du pouvoir électrique dans la province.

La Convention sous-tend des changements fondamentaux dans les structures administratives du Québec nordique dans la mesure où il est maintenant acquis que les autochtones seront impliqués dans ces structures nouvelles ou modifiées. Dans le territoire cri d'aujourd'hui, plusieurs de ces changements sont d'ores et déjà réalisés. Il faut se rappeller que cette implication des autochtones dans l'administration de leur région n'avait jamais attiré trop de sympathie de la part des politiciens et des fonctionnaires. Dans le cas qui nous préoccupe, il ne fait aucun doute que c'est le projet de la Baie James lui-même qui a provoqué un rapide changement d'attitudes à cet égard. Il est remarquable que, dans ce cas de la Baie James en particulier, les structures administratives autochtones se soient développées parmi des gens qui, voilà dix ans, vivaient dans des communautés éparses à partir desquelles on chassait et on trappait, sans aucune unité politique, dans le contexte du tutorat traditionnel et paternaliste du Ministère des Affaires indiennes. Ce rapport, le premier d'une série de trois, retrace l'histoire du développement des organisations régionales sophistiquées sur lesquelles les Cris d'aujourd'hui peuvent compter, eux qui, hier encore, semblaient si loin de tout cela.

Même si ce rapport démontrera que les structures administratives des Cris se sont développées à l'ombre de la Convention

et des discussions qui y ont mené, nous n'allons pas prétendre que la Convention elle-même est à la source de ce déploiement bureaucratique. L'implication vigoureuse des autochtones à l'intérieur d'administrations régionales qui les concernent relève plus normalement du processus de transfert de la responsabilité de leurs propres affaires aux Amérindiens et Inuits du Canada. Notre interprétation est encore plus spécifique. Nous voulons montrer comment les organisations des Cris se sont formées dans le contexte des poursuites judiciaires et des négociations. Le ton et le style de ces contextes ont laissé des marques profondes sur les nouvelles organisations. Le ton en est un de confrontation; le style est technique et juridique. Dans les deux cas, les consultants en général et les conseillers juridiques en particulier sont des acteurs indispensables.

L'ANNONCE DU PROJET

L'annonce du projet hydro-électrique de la Baie James par le premier ministre Robert Bourassa, en 1971, a suivi de deux mois la publication du rapport de la Commission Dorion sur l'intégrité du territoire du Québec. Suivant son mandat, la Commission s'était, entre autres choses, intéressée à l'identification des droits aborigènes sur le territoire du Québec et à ce titre,

ses conclusions étaient très attendues par l'Association des Indiens du Québec (à laquelle les Cris étaient intégrés) qui, depuis sa formation en 1967, poursuivait des revendications territoriales particulières. En 1970, l'Association en était venue à une entente intérimaire avec le gouvernement provincial concernant le droit des Indiens de chasser et de pêcher pour se nourrir. La question des droits territoriaux avait toutefois été remise à plus tard.

La Commission Dorion concluait que, selon les termes de la Loi de 1912 sur l'Extension des Frontières du Québec, le gouvernement provincial se devait de reconnaître un certain droit aborigène sur ces nouveaux territoires et qu'il était tenu d'obtenir la cession de ces droits avant de se mettre à développer la région visée. Les résultats de la Commission provoquèrent un renouveau d'intérêt pour la question des revendications territoriales même si, il faut bien le noter, l'Association ignora presque complètement les recommandations de la Commission concernant la livraison des services gouvernementaux dans les communautés amérindiennes. Là-dessus, la Commission acceptait essentiellement et avec un certain enthousiasme, les recommandations du Livre Blanc fédéral de 1969 qui avaient été universellement rejetées par les leaders amérindiens à l'échelle du pays.

Premières réactions

Puisque la région qui allait être l'objet du développement hydro-électrique était précisément celle couverte par la Loi de l'Extension des Frontières de 1912, la publication des conclusions de la Commission Dorion et l'annonce du projet de la Baie James provoquèrent une réaction immédiate de la part des dirigeants de l'Association des Indiens du Québec, dont les chefs de Fort-George et de Mistassini étaient membres de l'exécutif, et amenèrent ceux-ci à envisager sérieusement la possibilité de contester devant les tribunaux la légitimité du projet du gouvernement, tout en cherchant à accélérer le règlement des revendications foncières à l'échelle de la province.

Toutefois, il y avait peu d'informations sur le projet qui circulait dans les communautés cries à cette époque, si ce n'est des cartes schématiques et des descriptions sommaires publiées dans les journaux. Mais ce peu d'informations suffisait pour indiquer aux Cris que beaucoup de territoires de chasse leur appartenant seraient éventuellement inondés. A cette époque, il se trouvait quelques jeunes Cris pour s'interroger sur le fait que la majorité des leaders de l'AIQ représentaient les communautés du sud et prêtaient trop souvent flanc à une critique qui soulignait leur

ignorance des problèmes nordiques. Ces jeunes craignaient en outre que l'Association n'échange les intérêts des gens du nord contre un règlement général des revendications à l'échelle de la province bénéficiant principalement aux gens du sud. C'est dans cet esprit que ces jeunes réussirent à organiser une réunion à Mistassini à la fin de 1971, dans le but d'évaluer la position des chefs quant aux Projet et d'étudier des façons d'y réagir. Cette réunion s'appuyait, quant à sa réalisation, sur une petite subvention de l'Arctic Institute of Canada, versée à la Bande de Mistassini. De son côté, l'AIQ intervint à la dernière minute et organisa une réunion impliquant tous les conseillers de la plupart des communautés ainsi que deux représentants de l'Association.

A cette réunion tenue du 29 juin au 1er juillet 1971, une pétition fut préparée à l'intention du Ministre des Affaires indiennes pour lui indiquer que les lois s'opposaient au projet et pour lui demander une assistance juridique. Les représentants de l'AIQ entreprirent d'acheminer la pétition à qui de droit mais ils ne reçurent jamais de réponse (1).

---

(1) L'examen de la correspondance entre le ministre et l'AIQ, republiée dans le procès-verbal du Comité permanent des Affaires indiennes de 1972, nous suggère que la pétition ne parvint pas au ministre avant que lui-même n'en fasse la demande expresse. Le fait qu'il n'ait donné aucune réponse lui fut durement reproché par la suite.

A cette même réunion, les Cris discutèrent du récent "Alaska Native Claims Settlement Act" et certains jeunes Cris insistèrent sur la nécessité de recourir à des moyens juridiques pour arrêter le projet mais aussi pour acquérir une position forte dans de futures négociations. Malgré ces discussions, une année s'écoula sans que rien ne se passe vraiment. Toutefois, les interventions des Cris obligèrent l'AIQ à engager deux d'entre eux en tant qu'agent de liaison dans le but d'informer les communautés Cries de la nature du Projet.

Premières confrontations

En avril 1972, les chefs cris et des représentants inuits se réunissaient à Fort-George dans le but de mandater l'Association des Indiens du Québec afin qu'elle entreprenne des démarches devant les tribunaux pour contrer le projet La Grande. Une action en injonction fut ainsi entreprise le 3 mai 1972 contre la Société de Développement de la Baie James et contre toutes les compagnies impliquées en tant que sous-contracteurs pour le projet. A partir de ce moment, l'Association des Indiens du Québec forma un Groupe de Travail, principalement composé de Cris provenant des villages touchés par le projet, et reçut une subvention de $250,000 du gouvernement fédéral afin d'engager des consultants et d'entreprendre des études d'impacts.

Pour la première fois, les Cris connurent l'expérience de travailler avec des conseillers juridiques et des experts en sciences sociales ou environnementales sur une base de patron-client. De gros efforts furent investis pour faire démarrer des négociations directes avec les développeurs et le gouvernement, par le biais notamment du Comité Tripartite qui fonctionnait depuis la fin des années 60 (1). Ces efforts furent sans succès. Le premier ministre fut approché directement mais la réunion ne donna aucun résultat. Il semble bien que les Cris étaient prêts à négocier dans la seule mesure où des modifications majeures au projet seraient garanties. Il faut se rappeler que jusqu'à la fin de 1972, le gouvernement s'opposait à toute modification du projet original.

La période préliminaire des négociations intermittentes est difficile à reconstruire. Le contexte de la Commission Dorion fournissait théoriquement une base intéressante pour entamer des discussions mais il semble bien que les différents intervenants ont mis un certain temps avant de se définir un rôle précis et

---

(1) Il ne semble pas qu'au début de 1972 les relations entre l'AIQ et la province aient été brouillées. Dans une lettre au ministre des Affaires indiennes datée du 2 février 1972, le président de l'AIQ rapporta que la proposition du Québec visant à exempter les Indiens de la taxe de vente, au sujet de laquelle l'AIQ avait négocié avec le gouvernement provincial, "tend à démontrer la sincérité du gouvernement provincial et l'Association croit qu'il faudrait encourager la province à maintenir cette attitude sincère dans toutes ses transactions avec l'Association"(op. cit. p. 56). Le 22 février 1972, l'Ordre en conseil 545-72 du Québec exempta les Indiens des dispositions de la Loi sur la vente au détail.

d'articuler leurs positions respectives. Les Cris tenaient à ce que des modifications importantes soient apportées au projet tandis que le gouvernement du Québec considérait le projet dans son intégrité comme absolument non négociable. L'Association des Indiens du Québec se préoccupait moins de la particularité crie et travaillait à faire reconnaître ses revendications pour l'ensemble du Québec. Quant à la Société de Développement, elle a mis jusqu'à la fin 1972 avant de se pencher sur les rôles possibles qu'elle pourrait jouer dans le contexte d'une entente négociée.

En 1971 et 1972, les Cris n'étaient pas les seuls à s'opposer au projet de développement hydro-électrique de la Baie James, même s'il était bien entendu qu'ils étaient les plus immédiatement concernés. Les autres Indiens de la province s'y opposaient sur la base de la nécessité de clarifier les droits territoriaux en général. Les mouvements écologiques dénonçaient la précipitation du gouvernement et le manque d'études sur les répercussions écologiques. Les opposants politiques mettaient en doute l'urgence des besoins en électricité telle que le définissait le gouvernement et ils doutaient aussi de la capacité d'un projet semblable de créer la grande quantité d'emplois promise par le gouvernement.

Il y avait aussi les partisans du nucléaire qui soutenaient que le harnachement des grandes rivières causaient d'inutiles et d'irréparables dommages écologiques tandis que la construction et l'opération de centrales nucléaires étaient beaucoup plus discrètes et plus sûres pour l'environnement.

Nonobstant ces appuis et quelque soit le rôle qu'ils ont pu jouer, les leaders cris, face à un gouvernement intransigeant, étaient convaincus en 1972 qu'ils ne pouvaient pas espérer atteindre leurs buts sans avoir recours aux procédures légales prévues par la loi. La perspective même d'une négociation sérieuse à entreprendre ne s'envisageait pas autrement que dans le contexte d'une lutte juridique. Il s'agit d'une attitude fondamentale qui n'allait pas devoir se relâcher tout au long des développements subséquents; l'atmosphère de la confrontation juridique réelle ou virtuelle de 1972 jusqu'à aujourd'hui, a constamment influencé les relations entre les Cris et les gouvernements fédéral et provincial.

Les poursuites judiciaires

Du 11 décembre 1972 au 21 juin 1973 se déroulèrent les audiences concernant la demande en injonction interlocutoire qui visait l'arrêt temporaire des travaux au Complexe La Grande. Cette

cause, officiellement connue sous le nom de "Robert Kanatewat et al vs James Bay Development Corporation et al", demanda 71 jours de témoignages. Cent-soixante-sept (167) témoins furent entendus, dont près d'une centaine de chasseurs cris et inuits. Après les 5 mois que dura la préparation des 180 pages du jugement, le juge Albert Malouf accordait le 15 novembre 1974 l'injonction interlocutoire qui avait été demandée.

Pour entraver les activités de la SDBJ et temporairement arrêter le progrès des travaux au Complexe La Grande, on mettait en cause, du moins partiellement, la constitutionnalité de la loi 50 créant la SDBJ, en ce qu'elle prévoyait le développement du Nord-Ouest québécois sans tenir compte de l'obligation statutaire implicite dans la loi de l'Extension des Frontières de 1912 de s'assurer de l'extinction des intérêts aboriginaux sur les terres affectées par le développement. De plus, on tint l'argumentation que les travaux en cours au Complexe La Grande, s'ils se poursuivaient sans qu'intervienne une entente, brimeraient les Cris et Inuits dans l'exercice de leurs droits sur les terres dont ils revendiquaient l'occupation. L'avancement de ces mêmes travaux pourrait aussi empêcher les tribunaux d'accorder pleine reconnaissance légale aux droits des autochtones parce que, dans l'éventualité où la Cour rendrait une décision favorable aux autochtones, leurs droits auraient déjà été irrémédiablement lésés.

Laissant de côté la démonstration juridique et historique du concept de droit aborigène, l'argumentation devant la Cour Supérieure tournait autour de deux questions interreliées: dans quelle mesure les peuples autochtones sont-ils impliqués et dépendent-ils de l'économie de subsistance, et à quel point les dommages causés à l'environnement par l'aménagement hydro-électrique du Complexe La Grande sont-ils temporaires et réparables? De part et d'autre, le témoignage des experts était introduit pour prouver ou réfuter ces questions. Un des épisodes les plus dramatiques de ce procès fut l'implication de près de 100 chasseurs cris et inuits, témoignant devant le juge Malouf, avec l'aide des interprètes, de l'occupation et de l'utilisation du territoire et de la nature de leur dépendance sur les ressources animales. Les média rapportèrent avec force détails cet aspect du procès, fournissant au public une grande quantité d'information sur le mode de vie des autochtones du Nord du Québec. La participation des chasseurs autochtones provoqua en même temps dans les communautés du Nord une forte impression quant à la nature des procédures judiciaires, en raison de quoi elles se sont impliquées plus directement dans le débat au sujet des impacts probables du développement hydro-électrique sur les populations autochtones et leur économie locale de subsistance.

Parallèlement, l'audience donna l'opportunité de faire le travail d'arrière plan nécessaire aux négociations futures. Le

tribunal offrait un forum pour ce qui équivalait à une évaluation des impacts environnementaux et sociaux, en ce que le litige provoqua des discussions orageuses de ces questions dans le contexte du Projet de la Baie James. Comme la situation d'affrontement éloignait effectivement l'argumentation de sujets neutres ou d'intérêts communs, il en résulta une augmentation significative de la quantité des données disponibles pour la discussion. Il s'ensuivit aussi une mobilisation et une polarisation, selon les deux parties adverses, des individus qui joueront des rôles stratégiques lors des négociations qui suivront.

La rétrospective de ces événements nous permet de supposer que les audiences ont influencé le développement du cadre conceptuel dans lequel les négociations allaient prendre place. En effet, la proposition du premier ministre Bourassa pour une Entente de Principe, présentée aux Cris deux semaines après le jugement Malouf, contient des dispositions qui semblent découler du procès. Certaines modifications de projet - par exemple le renoncement à dévier les eaux du lac Bienville et les changements dans l'utilisation du lac Mistassini comme réservoir, et les changements au passe-réservoir de LG2 - qui furent offertes semblent avoir subi l'influence des discussions ayant eu lieu lors du procès. L'offre d'un régime de revenu annuel garanti réflète à la fois les témoignages sur le rôle des paiements de transfert dans l'économie autochtone, et ceux éta-

blissant l'occupation et l'utilisation des terres sur des bases traditionnelles.

L'émergence de l'organisation crie

La première organisation régionale crie s'est développée dans le contexte du procès. Elle émergea du "James Bay Task Force" qui avait été formé en mai 1972. Rappelons que l'AIQ avait formellement reçu le mandat d'évaluer les impacts du projet de la Baie James, et que le JBTF était principalement composé de Cris. Mais, alors que le JBTF s'attache à contester le développement hydro-électrique, le conseiller juridique de l'AIQ, James O'Reilly, devint profondément impliqué dans l'organisation du JBTF, et dans le choix de son directeur , un biologiste, dont les intérêts pour les questions d'environnement avaient été rendus publics par son travail de 1971 s'opposant au Projet de la Baie James. En fait, le conseiller juridique et le directeur jouèrent le rôle d'imprésarios pour le JBTF à ses débuts. Ils fournissaient le cadre organisationnel dans lequel les agents de liaison cris, très motivés, pouvaient opérer. Peu après que la cause fut mise au rôle en mai 1972, O'Reilly qui avait représenté les intérêts de l'AIQ durant de nombreuses années, se retira de la firme pour laquelle il travaillait (l'Association était mécontente que d'autres avocats de la même firme fournissent des conseils à la SDBJ en rapport avec

la législation). O'Reilly établit donc son propre bureau, avec une spécialisation en droit autochtone. Le Task Force déménagea dans le même édifice que la nouvelle firme juridique où il était possible de maintenir des relations très étroites sur une base quotidienne, alors que l'on se préparait pour les poursuites judiciaires et que l'on procédait à l'instruction du procès. En plus du consultant général sur les questions d'environnement, le JBTF était composé d'autres spécialistes dans les domaines de l'anthropologie, la sociologie, la biologie, la géomorphologie et l'hydrologie. Ces consultants effectuèrent une série d'études qui ont formé la base du témoignage sur les impacts environnementaux et sociaux présentés devant la cour.

L'organisation des dépositions des témoins était une tâche très technique et largement au-delà de la compétence des Cris à ce moment-là. La préparation logistique pour recevoir les témoins autochtones épuisa les ressources organisationnelles du JBTF. En fait, les agents de liaison cris travaillèrent principalement au niveau des communautés, où ils s'occupaient du support logistique pour les scientifiques, veillant aux communications, alors que toute l'opération était orchestrée par les consultants du bureau de Montréal. Jusqu'à la fin des procédures judiciaires, les Cris pourvoyaient essentiellement aux services pour l'équipe technique et juridique.

D'un autre côté, la représentation des Cris était encore forte au sein de l'AIQ, de par la présence de trois "chefs régionaux" venant du territoire cri. Billy Diamond, Robert Kanatewat et Smally Petawabano siégeaient à l'exécutif de l'AIQ. Ils ont évidemment été impliqués dans des discussions ayant rapport à leur région. Diamond, d'abord agent de liaison du JBTF, devint le principal porte-parole des Cris et travailla en étroite relation avec la firme d'avocats et les consultants, pour développer les politiques et stratégies, d'autant plus qu'elles différaient de l'approche de l'AIQ. Le leadership de l'AIQ fut de plus en plus relégué à un rôle d'arrière-plan.

Ainsi, durant la période importante que furent l'été et l'automne de l'année 1972, le leadership cri émergeant se définit et établit ses rapports avec un groupe de conseillers juridiques et de consultants qui vont travailler avec les Cris depuis cette période jusqu'à nos jours. Enfin, lorsque les négociations entre les Cris et la Province débutèrent, les Cris avaient à leur disposition un groupe de conseillers techniques dont la performance avait pu être testée lors du procès, un groupe avec une certaine connaissance du territoire en question, et ayant la volonté de participer à la formulation et à l'articulation des "positions cries" sur des questions politiques substantielles.

Pour les Cris, la période antérieure au litige influença très nettement la mise en place du cadre qui servit aux négociations suivant la suspension du jugement du juge Malouf. La plupart des Cris qui furent le plus directement impliqués dans les négociations et plus tard dans la mise en application de la Convention, furent recrutés à cette époque. Une hiérarchie dans le leadership en résulta et les futurs politiciens et administrateurs cris fondèrent là les relations de travail avec une firme d'aviseurs légaux spécialisée et un petit groupe de consultants qui, depuis lors, ont fourni les principales ressources techniques pour les Cris.

Négociations menant à l'entente de principe

A la fin du mois de novembre 1973, peu après le jugement du juge J. Albert Malouf, le premier ministre Robert Bourassa faisait une proposition d'entente aux Cris, encore alors représentés par l'Association des Indiens du Québec. C'est en janvier 1974 que sera formulée la contre-proposition des chefs cris intitulée "Our Land, Our Demand". Ces manoeuvres initiales mettent en place les termes de référence d'une éventuelle négociation, d'où l'intérêt d'en connaître les grandes lignes.

La proposition du premier ministre soumettait une entente en 11 points portant sur les modifications de projet et la protection de l'environnement, le transfert de terres réservées aux Indiens et Inuits, des garanties de chasse, de pêche et de trappe, des indemnisations monétaires, le revenu annuel garanti pour les chasseurs, la participation des autochtones au gouvernement de la région, et un certain nombre de dispositions favorisant le développement économique.

La contre-proposition "Our Land, Our Demand", répondait à chacun des thèmes de la proposition précédente, mais elle mettait l'emphase sur l'adéquation ignorée entre la question de l'utilisation des terres pour les activités de subsistance et celle des modifications au Complexe La Grande. La contre-proposition des Cris indiquait que les négociations devraient chercher une entente entre les quatre parties en présence, le Canada, le Québec, les Inuits et les Cris, mais avec la mention importante que l'on se devrait d'y tenir compte des revendications de l'ensemble des Indiens du Québec.

En février 1974, l'équipe de négociation fut mise sur pied. Deux Cris, ainsi que deux membres de l'exécutif de l'AIQ y prenaient place, puisqu'il était entendu que les négociations couvriraient les aspects généraux du droit aborigène au Québec.

La province de Québec était représentée aux négociations par John Ciaccia, député à l'Assemblée Nationale mais surtout ancien sous-ministre aux Affaires indiennes à Ottawa où il avait acquis une crédibilité certaine aux yeux des Cris et des autres membres de l'AIQ. Les négociations menant à l'Entente de Principe furent menées dans le cadre d'un comité unique à l'intérieur duquel Ciaccia représentait plusieurs ministères provinciaux impliqués tout en présidant les travaux du dit comité.

Le gouvernement fédéral était représenté par le Ministère de la Justice et par le Ministère des Affaires indiennes et du Nord. Les trois corporations québécoises impliquées (SEBJ - SDBJ - Hydro-Québec) se retrouvaient aussi à la table des négociations, les représentants Cris et Inuits complétant le tableau.

Alors que la partie crie avait donné un mandat à l'AIQ pour représenter leurs intérêts à la table de négociations, la position de l'AIQ allait dans le sens des revendications générales des Indiens du Québec. A ce moment, la participation des Cris dans le cadre de l'Association était minime. Le 10 avril 1974, les chefs cris révoquèrent partiellement le mandat de l'AIQ. Cette action répondait au piétinement des négociations et à des problèmes administratifs regardant la gestion des fonds de négociation par l'Association.

Mais elle était par-dessus tout motivée par le fait que l'exécutif de l'AIQ ne partageait pas l'intérêt des Cris pour une entente rapide. Celle-ci se trouvait donc du fait même menacée par l'utilisation du forum des négociations pour discuter des réclamations générales concernant l'ensemble des Indiens du Québec, au détriment des Cris, semblait-il. Le mandat révisé établit clairement les responsabilités respectives des négociateurs cris et de l'exécutif de l'AIQ, et subordonna les réclamations générales aux priorités des Cris.

Cette mise au point ne fut pas reçue avec enthousiasme par l'AIQ, et les relations entre les Cris et l'AIQ continuèrent à se détériorer. Les conseillers légaux et les consultants impliqués dans les négociations cessèrent de travailler pour l'Association et commencèrent à travailler spécifiquement pour les Cris. Lors d'une autre réunion des chefs cris, tenue le 13 juin 1974, on limita encore plus le rôle de l'AIQ, donnant plus d'autorité aux négociations cries. Après des échanges difficiles avec les chefs montagnais et algonquins lors d'une rencontre au Collége Manitou, au mois d'août 1974, les chefs cris, réunis à Eastmain, firent les premiers pas vers l'établissement du Grand Conseil des Cris (du Québec) comme une entité légale incorporée qui remplacera à partir de ce moment l'AIQ dans les négociations. Le GCCQ reçut ses lettres patentes le 5 septembre 1974 et

la voie était alors ouverte à une entente entre la partie québécoise et les Cris de la Baie James qui avaient pris leurs distances faces à l'AIQ et la partie québécoise.

A partir de ce moment le rythme des négociations s'accélera. La structure formelle du comité fut plutôt laissée de côté et les négociations en vinrent à dépendre des contacts interpersonnels entre le principal négociateur pour le Québec et les conseillers juridiques et techniques des Cris. Les termes de base de l'Entente de Principe furent établis dans une série de mémoranda échangés lors des deux premières semaines d'octobre. Suivit alors une ronde de consultation intensive dans les communautés cries impliquant les négociateurs cris, leurs conseillers et la population. Ayant accepté les grandes lignes de l'entente proposée, les communautés mandatèrent leurs chefs et conseillers pour signer en leur nom.

C'est dans contexte que fut signée l'Entente de Principe, le 15 novembre 1974. Les Cris obtinrent la reconnaissance de certains droits d'usages traditionnels de chasse, de pêche et de trappage, et la priorité de récolte de certaines ressources animales dans la région. Certaines terres leur furent réservées, selon un régime particulier. Les Cris se félicitèrent de l'engagement du gouvernement du Québec à considérer certaines modifications au projet, particulièrement quant au barrage LG1, et à effectuer des

travaux de compensation pour minimiser les impacts sur l'environnement. L'Entente prévoit aussi la participation des Cris au gouvernement de la région. Au chapitre des indemnisations monétaires, les autochtones recevront 150 millions de dollars, d'autres redevances dans le domaine minier, l'exemption de taxes pour les résidents des réserves, et enfin, la mise sur pied d'un programme de revenu minimal annuel garanti pour les trappeurs. En contre-partie, les autochtones renoncent aux titres et réclamations sur le territoire du Québec, et les Cris s'engagent à suspendre les procédures judiciaires relatives au projet de la Baie James.

Les grandes lignes de l'Entente de Principe seront retenues lors des négociations menant à la Convention finale. La principale différence étant que la Convention finale ne retient pas de dispositions quant aux redevances sur les mines, mais l'indemnisation monétaire est augmentée. Il reste évidemment des questions importantes à régler pour l'année de négociations suivant l'Entente de Principe jusqu'à la signature de la Convention finale le 15 novembre 1975. Nous considérons maintenant la nature de ces négociations.

Les négociations finales et la Convention

La principale différence entre les négociations de 1975 et les négociations antérieures qui avaient conduit à l'Entente de Principe se situe au niveau de l'importance grandissante des sous-comités de négociation. Le comité central des négociations fut maintenu mais son rôle se modifia de façon significative en raison de la nature de plus en plus complexe et de plus en plus spécialisée des sujets en cause. En janvier et février 1975, différents sous-comités furent créés pour traiter:

1. des modifications à apporter au projet (sous-comité technique)
2. de l'élaboration d'un régime de gestion de la faune (sous-comité sur la chasse, la trappe et la pêche)
3. du choix et du régime des terres (sous-comité sur le régime des terres)
4. de la définition des procédures d'évaluation des impacts sociaux et environnementaux (sous-comité sur l'environnement)
5. des régimes possibles de gouvernements régional et locaux.

D'autres comités furent plus tard formés pour traiter:

1. de développement économique
2. de la création des entités légales et de l'examen des problèmes constitutionnels

3. de la police et de l'administration de la justice
4. de la santé
5. de l'éducation
6. de la question des taxes et des indemnisations.

Des groupes de travail furent en outre constitués pour s'occuper des questions suivantes:

1. le niveau des eaux de la rivière Eastmain
2. l'étude nécessaire à la détermination du niveau actuel de récolte animale des Cris
3. la conception du programme de revenu annuel garanti pour les trappeurs Cris.

Ces structures permirent aux différents spécialistes de travailler à solutionner des problèmes parfois très techniques dans un contexte qui n'en était pas nécessairement un de confrontation. Pour les lois, ce sont principalement les consultants, les mêmes qui avaient connu la période du procès et des premières négociations, qui contribuèrent techniquement aux opérations de ces sous-comités.

Le grand nombre des comités, sous-comités et groupes de travail, quinze en tout, a exigé beaucoup des négociateurs cris qui, de deux qu'ils étaient en 1974, passèrent à cinq en 1975. Trois

avocats travaillèrent à plein temps à ces négociations pour s'occuper des différents aspects juridiques. Quatre consultants, ayant des expertises dans les champs de l'ingénierie, de l'administration, de l'anthropologie sociale, de l'écologie et de la gestion des ressources, constituèrent le groupe d'appui technique.

Chaque réunion des sous-comités impliquait, de la part des Cris, la présence d'un conseiller juridique, d'un consultant-expert et d'un négociateur cri. Des agents de liaison furent engagés pour maintenir le contact entre ces équipes de négociation et les communautés. Non seulement ces agents organisaient-ils des réunions de consultations et d'informations mais encore devaient-ils s'occuper de la cueillette des données nécessaires aux travaux des consultants dans les sous-comités.

Le rôle du comité central venait contrebalancer les activités hautement sophistiquées des sous-comités. Il agissait un peu comme un comité éditorial qui passait en revue et corrigeait les documents soumis par les sous-comités. Revenait aussi à ce comité de prendre des décisions finales sur les questions quasi-inconciliables. De ces corrections et changements de dernière minute, il est résulté certaines incohérences dans le texte final et un accroissement de la complexité administrative de la Convention. Le comité central est surtout intervenu dans la dernière

phase des négociations, étape ultime dont la caractéristique principale fut un marchandage considérable au sujet des mots et des détails.

L'approche du gouvernement du Québec était caractérisée principalement par la volonté de mobiliser les fonctionnaires séniors dans les négociations, et par l'adoption d'un point de vue détaillé et parfois technique qui devait être inclus dans l'Entente de Principe.

En formant son équipe de négociation au niveau des sous-fonctionnaires séniors, le Québec s'assurait que les principaux intérêts de ses différents ministères seraient coordonnés, et qu'il y aurait un accord fondamental sur les positions résultant des négociations, au moins dans les plus hauts niveaux de l'administration publique. Une telle approche tendait évidemment à garder le processus de la négociation hors du champ politique ce qui, comme nous le verrons, causera des problèmes lorsqu'il s'agira de faire accepter au cabinet et aux comités parlementaires l'accord négocié, dans la mesure où les hommes politiques furent tenus à l'écart.

Les différents ministères du gouvernement du Québec montrèrent plus ou moins d'intérêt aux négociations selon leurs per-

ceptions des objectifs et des enjeux. Il est clair que certains ministères voyient dans le processus de négociation une opportunité de clarifier et de consolider leurs rôles dans l'administration du Nord; tel était le cas pour les ministères de l'Education, de la Justice et des Affaires sociales. En même temps, certains ministères, Terres et Forêts et Richesses naturelles, jouèrent le rôle de chien de garde pour s'assurer que l'entente négociée n'empiète pas sur les politiques et les pratiques provinciales déjà établies. Enfin, d'autres ministères souhaitaient maintenir leur juridiction qu'ils sentaient menacée par l'établissement des Sociétés de la Couronne impliquées dans le développement hydro-électrique, par exemple le Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche et le Ministère des Affaires municipales.

La rôle du gouvernement fédéral dans la négociations de la Convention fut souvent mal compris. Pendant que le Ministère des Affaires indiennes jouait un rôle critique en permettant financiérement aux Cris et Inuits, par un prêt avec intérêt, de s'assurer l'assistance professionnelle nécessaire, sa performance à la table de négociation était essentiellement passive. Il était cependant pressé de remettre à la province la responsibilité de fournir les services communautaires tels que l'éducation, conformément à la politique énoncée dans le Livre Blanc de 1969. Le ministère fut représenté tout au long des négociations, eu égard à son rôle de tuteur défini par la Loi sur les Indiens. Conséquemment, les représentants du Ministère des Affaires indiennes s' assurèrent que les bénéficiares de la Convention profitent des pro-

grammes disponibles pour tous les Indiens et Inuits du Canada, mais qu'elle ne leur accorde pas des droits et des bénéfices non disponibles pour l'ensemble des autres Indiens et Inuits. Cette approche était basée sur la politique sous-entendue que les obligations du Canada étaient limitées à l'indemnisation des Cris pour l'extinction des droits aborigènes dans la région de la Baie James, au sud de la rivière Eastmain (1) et au support à la mise en place de mesures administratives touchant des domaines de juridiction fédérale.

La principale instance fédérale impliquée dans les négociatoins fut le Ministère de la Justice, qui assurait la présence fédérale dans le territoire de la Baie James. Il fut largement responsable de l'application de la formule traditionnelle pour l'extinction des droits aborigènes contenue dans la Convention, de la détermination de la part fédérale des indemnisations monétaires à payer et de la définition de la responsabilité fédérale d'amander les lois et règlements qui contre-viendraient à l'entente négociée (i.e. The Migratory Birds Convention Act). Les influences combinées des Ministères de la Justice et des Affaires indiennes dans le maintien du statu quo et dans le domaine des obligations fédérales, sont un trait

---

(1) La contribution du Canada à l'indemnisation ($32.75 millions) correspond approximativement à cette fraction du territoire, inclus dans la Convention, qui se trouve au sud de la rivière Eastmain, soit environ 22%. La loi de 1912 de l'Extension des Frontières du Québec, spécifiait que la province devait porter et subvenir aux charges et dépenses en rapport ou provenant de l'extinction des droits autochtones (section 2c); aucune disposition de ce genre ne s'appliquant au sud de la rivière Eastmain.

important du processus de négociations donnant forme à la Convention; les innovations incluses dans la Convention résultèrent plutôt de la participation du Québec et de sa volonté de se définir un nouveau rôle administratif à travers les négociations. Ces deux tendances produisirent en fait ce qui avait été fortement recommandé dans le Livre Blanc fédéral de 1969.

Les Sociétés de la Couronne, SEBJ, SDBJ et Hydro-Québec s'intéressaient évidemment de très près aux résultats des négociations. Ils avaient besoin de droits explicites pour exécuter le Complexe La Grande et les autres développements hydro-électriques connexes qui étaient encore au stage de la planification. Il fallait écarter tout risque d'autres poursuites judiciaires. Leurs intérêts ne se limitaient cependant pas à réclamer un droit sans entrave au développement. La loi du développement de la région de la Baie James, créant la SDBJ - Loi no 50 - donnait le mandat à cette corporation de coordonner la gestion et l'administration du territoire sous sa juridiction. Ce mandat fut critiqué par des ministères provinciaux qui sentirent que cette loi empiétait sur leurs champs de juridiction. Pour cette raison, la SDBJ s'efforça, durant les négociations, de conserver les prérogatives que lui donnait la loi 50, et d'être perçue comme un participant avec les Cris dans le développement économique du territoire, participant

dont les intérêts seraient compatibles avec ceux des Cris de la Baie James.

Pour sa part, la SEBJ n'a pas apprécié le fait de limiter son rôle à la définition formelle et technique du Complexe La Grande, comme il a été entendu entre les parties lors des négociations. D'ailleurs, il est très évident que la perspective de la SEBJ fut modelée par son principal négociateur, qui voyait la nécessité de développer des relations de travail continues avec les Cris de la Baie James. Il était prêt à s'impliquer personnellement dans la mise sur pied d'une corporation conjointe Cris-SEBJ (SOTRAC) ayant de larges responsabilités dans l'exécution des travaux visant à atténuer les effets du Complexe La Grande.

L'Hydro-Québec joua un rôle moins évident dans les négociations, étant donné sa faible implication dans l'exécution du Complexe La Grande. La Convention contient néanmoins des dispositions qui vont exiger de l'Hydro-Québec qu'elle adopte des responsabilités similaires à celles de la SEBJ pour des projets futurs où elle sera le principal agent du développement hydro-électrique dans le territoire. Dès le tout début, la table de négociations adopta la forme de discussions hautement techniques. Les corporations et le gouvernement étaient représentés par des conseillers juridiques et

techniques, experts dans les questions complexes et spécialisées des relations fédérales-provinciales, de l'administration gouvernementale et de la conception de développement hydro-électrique. Dans un tel forum, les Cris eurent à se replier sur la compétence des consultants qu'ils engagèrent pour s'assurer qu'on ne fasse pas préjudice à leurs intérêts. A mesure que les négociations approchaient de la fin, elles prirent un aspect encore plus technique et le rôle des experts conseillers devint encore plus proéminent.

On avait établi dans l'Entente de Principe que l'entente finale devait être atteinte le ler novembre 1975. Lorsqu'en octobre 1975, on constata qu'il restait de nombreux détails à régler, les responsables des négociations s'installèrent dans un hôtel du centre-ville de Montréal pour une période de cinq semaines où se produisit un changement dramatique dans le rythme des négociations. Le comité central et les sous-comités travaillaient presque sans arrêt à la rédaction du texte final. Dans une atmosphère qui ressemblait beaucoup à l'atmosphère typique des dernières négociations intensives dans le monde du travail en général où on s'applique désespérément à mettre fin à une grève, les groupes de négociation travaillaient jour et nuit; la fatigue et l'usure contribuèrent à aplanir des écarts significatifs dans les positions des parties.

A la suite de réunions de consultation tenues dans les communautés en septembre et au début d'octobre, les Cris avaient déjà résolu de signer l'Entente et avaient mandaté leurs chefs pour ce faire. En octobre, les Conseils de Bande de chacune des communautés se rendirent à Montréal pour la ronde finale des négociations et pour ratifier les changements de dernière minute. Ils s'installèrent au même hôtel que les négociateurs où tous les représentants cris passèrent la plus grande partie de leur temps à réviser le texte final soumis par les consultants. Les délégués cris, impatients, trouvèrent très longue cette dernière ronde qui se poursuivit jusqu'au 11 novembre 1975 en raison des points de détail et des désaccords soulevés en dernière minute. Immédiatement après la cérémonie de signature, ils retournaient par avion dans leurs communautés.

La première administration crie

Si les conseils de bande cris quittèrent Montréal en novembre 1975, extrêmement fatigués, déçus, ayant difficilement supporté la dernière ronde de négociations continues, les leaders et les négociateurs du Grand Conseil des Cris avaient le même sentiment. L'allure du travail dans le bureau des Cris ralentit drastiquement dans les mois de décembre et janvier alors que les individus récupéraient. Mais, les Cris ont eu tôt fait de découvrir

que la signature de la Convention finale ne marquait pas la fin des négociations; elle annonçait plutôt le commencement d'un processus de continuelle interaction avec les consultants et le gouvernement qui devait durer plusieurs années.

Le personnel du GCCQ qui revint peu à peu à Montréal au début de l'année 1976 eut à faire face au fait que la Convention établissait des dates limites pour la mise en application de certaines dispositions. Le programme de sécurité du revenu (PSR) devait entrer en opération au mois de septembre 1976 (section 30.6.10). L'étude du niveau de récolte autochtone (Native Harvesting Research), qui avait débuté après la signature de l'Entente de Principe, devait continuer pour quatre années additionnelles (section 24.6.2a). Toute une gamme de lois provinciales et fédérales devaient être adoptée pour mettre en application la Convention en général ou certaines sections spécifiques (Table 1). Cette étape nécessitait la présence des Cris s'ils voulaient voir respecter leurs intérêts dans la formulation des lois. Les questions relatives aux indemnisations qu'ils devaient recevoir exigeait une participation spécifique du Grand Conseil.

En même temps, la Convention stipulait que certains ministères ou des organismes de la Couronne entreprennent certaines ac-

TABLEAU I

Compilation de la législation donnant force de loi à la Convention de la Baie James et du Nord québécois, quant aux chapitres concernant les Cris

Canada

14 juillet 1977	- Loi C-9	- Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois. (1)

Québec

30 juin 1976	- Loi 32	- Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois. (LQ 1976 C46) (1)
	- Loi 40	- Loi modifiant la Loi de l'aide sociale. (ch. 30)
17 nov. 1977	- Loi 10	- Loi modifiant la Loi sur les services de la santé et les services sociaux. (ch. 14, 15)
8 juin 1978	- Loi 2	- Loi modifant la Loi de l'instruction publique. (ch. 16, 17)
22 juin 1978	- Loi 24	- Loi concernant les villages cris. (ch. 10)
	- Loi 25	- Loi concernant l'administration regionale crie. (ch. 11a, 26)
	- Loi 26	- Loi constituant le Conseil régional de zone de la Baie James. (ch. 11b)
	- Loi 32	- Loi constituant la Société des travaux de correction du Complexe La Grande. (ch. 8)
	- Loi 33	- Loi constituant la Société de développement autochtone de la Baie James. (ch. 28)
	- Loi 34	- Loi concernant les autochtones cris et inuit. (ch. 3)
21 déc. 1978	- Loi 28	- Loi concernant les droits de chasse et de pêche dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec. (ch. 24)
	- Loi 29	- Loi concernant la régime de terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec. (ch. 4,5,6,7)
	- Loi 30	- Loi modifiant de nouveau la Loi de la qualité de l'environnement. (ch. 22, 23)
21 juin 1979	- Loi 12	- Loi sur la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris bénéficiaires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. (ch. 30)
	- Loi 38	- Loi sur la police des villages cris et du village naskapi. (ch. 19, 21)

(1) Les lois approuvant globalement la Convention ne furent proclamées que le 31 octobre 1977.

tions nécessitant la collaboration des Cris. Les Ministères québécois de l'Education et des Affaires sociales entreprirent de réaliser les obligations explicitées dans la Convention, ce qui demanda la participation régulière de représentants cris. Il fallait aussi rencontrer la SEBJ pour voir aux travaux de compensation, dans le cadre de l'organisation de SOTRAC. Ceci permettrait de se tenir au courant du développement rapide d'un projet qui était dans un processus de changements de plans.

Pour faire face à la mise en application des dispositions comprises dans la Convention, les Cris avaient besoin d'une structure organisationnelle active et complexe. Durant le mois de février 1976, les Cris sentirent la pression des contraintes de temps imposées par des sections spécifiques de la Convention. Cette pression força l'établissement d'une administration efficace pour faire face à la situation.

Comme personnel, le GCCQ disposait des gens qui avaient travaillé durant les négociations autant comme négociateurs séniors que comme membres des sous-comités. Quant au financement des opérations assuré par l'accès aux fonds d'indemnisation, les Cris pouvaient sérieusement envisager l'établissement d'un bureau permanent. Le personnel réduit du GCCQ commença par repérer les Cris qui travaillaient dans des agences gouvernementales et les individus fai-

sant preuve de compétences administratives ou techniques, pour savoir lesquels pouvaient venir prendre une place active dans la jeune organisation. Cette stratégie avait réussi à attirer quelques individus très compétents pour travailler lors des négociations, et elle fut heureuse encore une fois. Avec le recul du temps, il est évident que les Cris identifiaient toutes les ressources humaines potentielles cries et les sollicitaient à se joindre au GCCQ, pas tant sur la base de leurs compétences spécifiques pour un travail particulier que sur celle de leur disponibilité pour l'organisation dans laquelle ils pourront éventuellement prendre place.

Mais au début de 1976, la rareté des employés potentiels cris ne constituait pas la difficulté majeure. Le problème réel venait plutôt du fait que les Cris sortaient de l'étape des négociations avec un très petit nombre d'employés et de consultants familiers avec les détails discutés à la table de négociation, et connaissant les buts visés lorsque certaines sections de la Convention furent esquissées. La continuité était la seule solution surtout que les mêmes intervenants étaient impliqués. Ainsi, lorsque les Cris furent pressés de tenir d'autres réunions avec les organismes gouvernementaux, ou de rencontrer les bandes au niveau local, la charge d'une quinzaine de domaines importants et complexes retomba sur les épaules de moins de 12 personnes. La pression

ne fut pas seulement le lot du personnel cri, mais aussi celui des consultants. Les opérations quotidiennes durant cette période ressemblaient à du "management" de crises, les Cris devant établir les systèmes de classification, préparer les budgets, en même temps qu'ils développaient leurs politiques et fixaient leurs priorités.

Jusque là, le conseiller juridique et le consultant sénior en ingénierie avaient joué le rôle de conseillers en gestion pour les Cris. Mais la nouvelle situation, spécialement avec la réception imminente du versement d'une partie des fonds d'indemnisation, était de loin trop complexe pour des conseillers à temps partiel. Les Cris furent donc conseillés de retenir les services de consultants en gestion et finance. D'abord, une firme comptable fut engagée, non seulement pour établir un système budgétaire pour le GCCQ, mais aussi pour démêler les états financiers de quelques bandes cries et pour entraîner des gens à la tenue des livres. Dès le début, les Cris avaient prévu la nécessité d'administrations locales et régionales solides. Lorsque les dossiers de base, la trésorerie et le système comptable furent établis, la firme de consultation en gestion, Peat, Marwick and Partners, fut engagée en vue d'obtenir leurs conseils au sujet de l'organisation des structures des nouvelles institutions cries.

Au début, les consultants en gestion travaillèrent de concert avec les consultants séniors des Cris, dans un processus de transfert d'information aux nouveaux conseillers au sujet de la phase des négociations. Leur première suggestion porta sur l'organisation des structures de la commission scolaire et du conseil régional de santé. Même si ce travail initial ne fut pas bien reçu par les Ministères québécois de l'Education et des Affaires sociales, ceux-ci ayant des idées bien précises sur la façon dont ces structures devaient être organisées et financées, l'avis de "Peat, Marwick and Partners" sur les structures internes cries furent néanmoins considérées utiles par les Cris. Depuis 1976, cet organisme occupe une position proéminente auprès du GCCQ et par la suite de l'Administration Régionale crie (CRA). Dans leur rôle de consultants en gestion, ils se sont spécialisés dans l'organisation de ces corporations et dans le domaine général du développement économique.

PMP procura ses conseils et entraîna l'exécutif GCCQ à des tâches telles que la description des postes, le recrutement et la formation du personnel, l'introduction de systèmes budgétaires, l'interaction et la participation du personnel - par la "consultation" qui consiste en des sessions de brassage d'idées (brainstorming) ou de choix des priorités (prioritising) qui doivent aider

le groupe à identifier ses buts et à planifier en fonction consultants en gestion ont aussi apporté au personnel des Cris des conceptions générales dans le domaine du développement économique - principalement au niveau de la conscientisation où fut discuté le concept du développement des Cris en tant que nation "auto-suffisante" sans fournir beaucoup de détails sur ce qu'implique la poursuite d'un tel but. Plus spécifiquement, PMP s'est appliqué à développer les plans directeurs dans les domaines du transport et du potentiel touristique de la région. Ces derniers domaines sont plus récents.

Le petit groupe des consultants en matière technique conserva son importance lorsque les Cris firent face aux difficultés des négociations avec les ministères québécois et les agences de développement sur des sujets tels que la sélection des terres, la protection de l'environnement, les activités de chasse, pêche et trappe (dites de "récolte", section 24,1,13), et les modifications au projet. La firme juridique maintint aussi son influence, assistant comme conseillers légaux, à la plupart des sessions de négociation ou aux réunions avec les représentants du gouvernement. Ces derniers rapportent que les consultants dominaient fréquemment les discussions très techniques, et étaient responsables de la préparation de la plupart des documents et de la correspondance établissant la "position crie".

Cependant, du côté des Cris, on ne perçoit pas de manipulation. En fait, avant les réunions, les consultants se réunissaient avec les Cris pour fixer la position qui serait argumentée, dans le langage technocratique, par les spécialistes des Cris devant l'audience des experts des gouvernements ou de ses corporations. Mais, quelque fut la perception que les parties avaient de la situation, il n'y a pas de doute que la jeune organisation crie dépendait largement de ses consultants. Durant l'année fiscale 1976-77, les frais des consultants juridiques et techniques se montaient à $850,000, soit approximativement 30% du budget total des Cris, dont une grande partie était remboursée par le gouvernement. L'année suivante, ce montant descendit à un peu plus de 20%, soit 690,000 dollars. Parallèlement, il est très important d'insister sur le fait que le coût des consultants pour les Cris doit être considéré en relation avec la quantité de travail qu'ils ont effectuée. En effet, leur productivité était très élevée, particulièrement lorsqu'on la compare avec la charge normale de travail des fonctionnaires, soutenus par toute une équipe, à laquelle se confrontaient les Cris aux tables de négociations. En 1977-78, le bureau régional de Québec du Ministère des Affaires indiennes employant plus de 200 personnes, gérait un budget total d'environ 55 millions de dollars, dont à peu près 7 millions était consacré à l'administration. Ce ministère affec-

ta deux membres exécutifs séniors pour s'occuper exclusivement des dossiers se rapportant à la Baie James, sans compter l'appui du personnel à leur disposition. Le Ministère de l'Environnement établit un bureau complet d'environ 8 personnes - incluant des biologistes et d'autres techniciens - pour traiter de la seule section 22 de la Convention, relative à l'environnement. Voilà seulement deux des groupes hautement spécialisés de techniciens devant lesquels les consultants des Cris devaient défendre la "position crie". Admettant que les Cris aient eu dans leur personnel des individus avec la formation technique nécessaire pour maintenir le même niveau de production que celui fourni par les consultants, on peut estimer que leurs salaires et les différents supports (administratif, logistique) auraient pu équivaloir au tarif des consultants. De toutes façons, ces considérations sont largement académiques car, engagés au sein du personnel du GCCQ ou par voie de contrat, ces services professionnels ne peuvent être fournis par des Cris puisqu'il n'y a ni avocats, ni ingénieurs, ni biologistes cris.

Les Cris avaient souhaité que les dispositions de la Convention se rapportant à la législation soient adoptées rapidement, de telle sorte que les nouvelles structures, particulièrement l'administration régionale crie, puissent servir à la mise en application. Cependant, les difficultés rencontrées lors de la ratification de la Convention dans les communautés inuits du nord provoquèrent une

pression considérable sur les fonctionnaires et les politiciens à Ottawa qui procédèrent avec grandes précautions à l'adoption de la Loi C-9. Il en résulta que la procédure donnant force de loi à la Convention fut retardée de plusieurs mois. Ainsi, l'organisation politique des Cris, le GCCQ, dut maintenir un rôle très actif dans l'administration plus longtemps qu'il n'avait été prévu. Si l'administration régionale crie (CRA), entité conçue comme l'organisation de gestion et de services pour les communautés cries, avait été en opération durant cette période de transition, elle aurait aussi été très active.

Quelles que soient les directions générales qu'on aurait pu adopter en matière d'organisation formelle ou de financement des opérations, il est douteux que le personnel de la période transitoire eut été différent. L'exécutif cri menait la barque sous le régime du Grand Conseil et dans les faits, après le passage définitif au régime de l'Administration Régionale Crie, il y a peu de changement au chapitre de la structure d'autorité. La hiérarchie du leadership cri s'était déjà constituée durant le procès et les négociations.

La direction générale de la politique du Grand Conseil entre 1976 et 1978, mises à part les activités législatives ou quasi-législatives en fut une qui visait à la prise en charge des program-

mes auparavant contrôlés directement par le gouvernement. La Convention elle-même établissait clairement que les Cris se chargeraient rapidement des secteurs de la santé, de l'éducation et de la police. Ainsi, parallèlement aux processus de "lobbying" reliés à la rédaction des différentes versions législatives, un personnel cri croissant entreprit de discuter directement avec le gouvernement la question d'une complète prise en charge de leurs propres affaires. Conséquemment, lorsque la législation entra finalement en vigueur, les Cris s'appuyaient déjà sur un plan d'action administratif nécessaire à l'application de la Convention.

Entre 1975 et 1976, le Grand Conseil fournit l'organisation qui permit le développement des entités suivantes ou encore participa conjointement à la mise sur pied de certaines: La Commission Crie de Santé et de Services, La Commission Scolaire Crie, La Société Crie de Logement, L'Association des Trappeurs Cris, La Société de Construction Crie, SODAB (Société de Développement Autochtone), SOTRAC (Société des Travaux de Corrections du Complexe La Grande), L'Administration Régionale Crie.

Ces organisations ont à présent une existence légale et, avec le passage de la législation afférente à la Convention, ont le statut de personne morale, ce qui leur permet d'agir sans être

sous le tutorat du Grand Conseil. Il s'agit d'une simplification significative de l'administration de ces organisations puisqu'elles s'appuient sur leurs propres budgets et que le Conseil d'Administration du Grand Conseil n'a pas à examiner en détail leurs affaires, ce qui donne à ces entités l'autonomie suffisante pour bien fonctionner. Jusque là, l'examen des opérations détaillées pour chacune des entités avait considérablement retenu l'attention du Grand Conseil lors de ses réunions. Entre septembre 77 et avril 78, soit pour une période de six mois, 60% des résolutions formelles du Conseil d'Administration étaient concernées par ce genre de sujet. L'intérêt du Grand Conseil dans ces affaires peut être jugé à partir de la constatation que c'est lui qui fournissait les fonds de démarrage, sous forme de prêts, aux organisations intérimaires qui attendaient le passage de la législation pour s'établir définitivement. Par exemple, c'est le Grand Conseil qui avança les fonds pour faire démarrer l'organisation sous-tendant le programme de revenu annuel garanti, celle reliée à la Commission de Santé, ainsi que d'autres encore. Sans ce financement intérimaire, on aurait enregistré des retards importants dans la mise sur pied de ces organisations.

Il serait peut-être utile à ce stade-ci de rappeller le fait que le Conseil d'Administration du Grand Conseil est composé des chefs de chacune des bandes ainsi que des représentants choisis lors d'une assemblée générale de la bande. Les délégués additionnels ont

presque toujours été jusqu'ici des membres des Conseils de Bande et dans les faits, cela veut dire que les chefs de bande et un de leurs conseillers sont membres du Conseil d'Administration.

Le lien étroit entre les différents Conseils de Bande et l'organisation régionale est renforcé plus encore si l'on considère qu'il était normal entre 1975 et 1978 pour plus de la moitié des chefs cris d'être en même temps des employés permanents du Grand Conseil, généralement à des postes élevés dans l'organisation.

Il serait peut-être imprudent de spéculer dans quelle mesure la forte implication des chefs au niveau régional a influencé le style des opérations au niveau des bandes mais il faut considérer comme un fait que, au chapitre de leurs interactions avec le gouvernement, les Bandes ont adopté un nouveau style depuis 1974. A titre d'exemple de ce changement, on peut examiner l'expérience du programme de logements et d'infrastructures communautaires, programme qui fut une des activités les plus importantes des Affaires indiennes dans les villages cris dans les années 70.

Ce programme avait enregistré des difficultés sérieuses dans plusieurs villages: logements dont le modèle était inadéquat,

échéancier non respecté, etc... Les fonctionnaires du Ministère des Affaires indiennes invoquaient une insuffisance de budgets pour expliquer ces difficultés, tandis que les Cris de leur côté mettaient tout simplement en doute la compétence des fonctionnaires du Ministère. Il ne fait aucun doute cependant qu'il y avait un consensus des deux parties quant à la nécessité de mettre en question un programme qui donnait de si maigres résultats. Il était normal que les chefs, qui collaboraient au sein du Grand Conseil avec des experts et des consultants, demandent à ceux-ci de les conseiller sur les problèmes qui les concernaient. Les consultants connaissaient assez bien les communautés puisqu'ils les avaient toutes visitées à l'occasion; il leur était donc facile d'offrir leurs opinions et même de cueillir des données sur le programme de logement au cours de leur travail habituel. C'est ainsi que les bandes vinrent à adopter, d'une manière plus ou moins fortuite, la pratique d'obtenir des conseils professionnels au sujet de leurs problèmes locaux. Il en fallait peu pour arriver au second stade, celui où les consultants accompagnaient les chefs des bandes quand il fallait s'entretenir avec les représentants du ministère sur les modifications à apporter au régime.

Il y eut des moments plutôt tendus lorsque les fonctionnaires se trouvèrent devant des consultants venus au nom d'une bande

crie pour critiquer un projet quelconque. Pour la première fois, le jugement professionnel d'un fonctionnaire était mis en question par un autre professionnel. La situation devenait d'autant plus compliquée que les Cris disposaient maintenant d'une nouvelle arme: si une démarche à un niveau donné de la bureaucratie ne semblait rien produire ils pouvaient s'adresser à un niveau supérieur, l'expérience des négociations leur ayant ouvert de nouvelles voies. Dès lors, les fonctionnaires de rang moyen se sentirent dans une situation précaire. Bien qu'il n'en a résulté aucune animosité entre Cris et fonctionnaires, ceux-ci semblent être devenus beaucoup plus circonspects dans leurs rapports avec les Cris. Selon certains Cris, les ministères sont maintenant très exigeants sur le chapitre des détails, de sorte qu'il faut s'en remettre aux consultants pour savoir si tous les bienfaits à prévoir dans tel ou tel cas ont effectivement été réalisés. De leur part, les fonctionnaires se plaignent d'avoir affaire aux consultants plutôt qu'aux Cris, et d'ignorer dans bien des cas si "la position crie" - expression figée du lexique des relations entre les Cris et l'Etat - émane des bandes ou des experts. On tend aujourd'hui à exiger des échanges de mémoranda officiels, là où suffisaient auparavant des ententes souples et amicales. La confrontation formelle, attitude normale de parties qui se rencontrent autour d'une table de négociation, semble avoir cours jusqu'au niveau des bandes;

et puisque ces attitudes comportent nécessairement la participation d'experts, ceux-ci deviennent maintenant une partie de la réalité quotidienne des administrateurs de bande.

L'administration régionale crie (CRA)

La nouvelle administration régionale crie, remplaçant le GCCQ, définit ainsi ses objectifs dans un document distribué dans les communautés:

> "The first area of responsability is to provide services and programs that will help and assist the Crees and Cree Bands. The direction for the services and programs comes from the Council of the Cree Regional Authority. The second area of responsability is the management of the compensation money that the Crees are to received under the Agreement. The responsability of looking after the money falls on the Board of Compensation of the Cree Regional Authority".

Le Conseil d'Administration de la CRA, organisme prenant les décisions quant aux programmes administratifs, est composé des chefs de bandes, ex officio, et d'un membre élu de chacune des bandes. Le président et le vice-président sont élus tandis que les autres membres de l'exécutif sont nommés par le Conseil d'Administration.

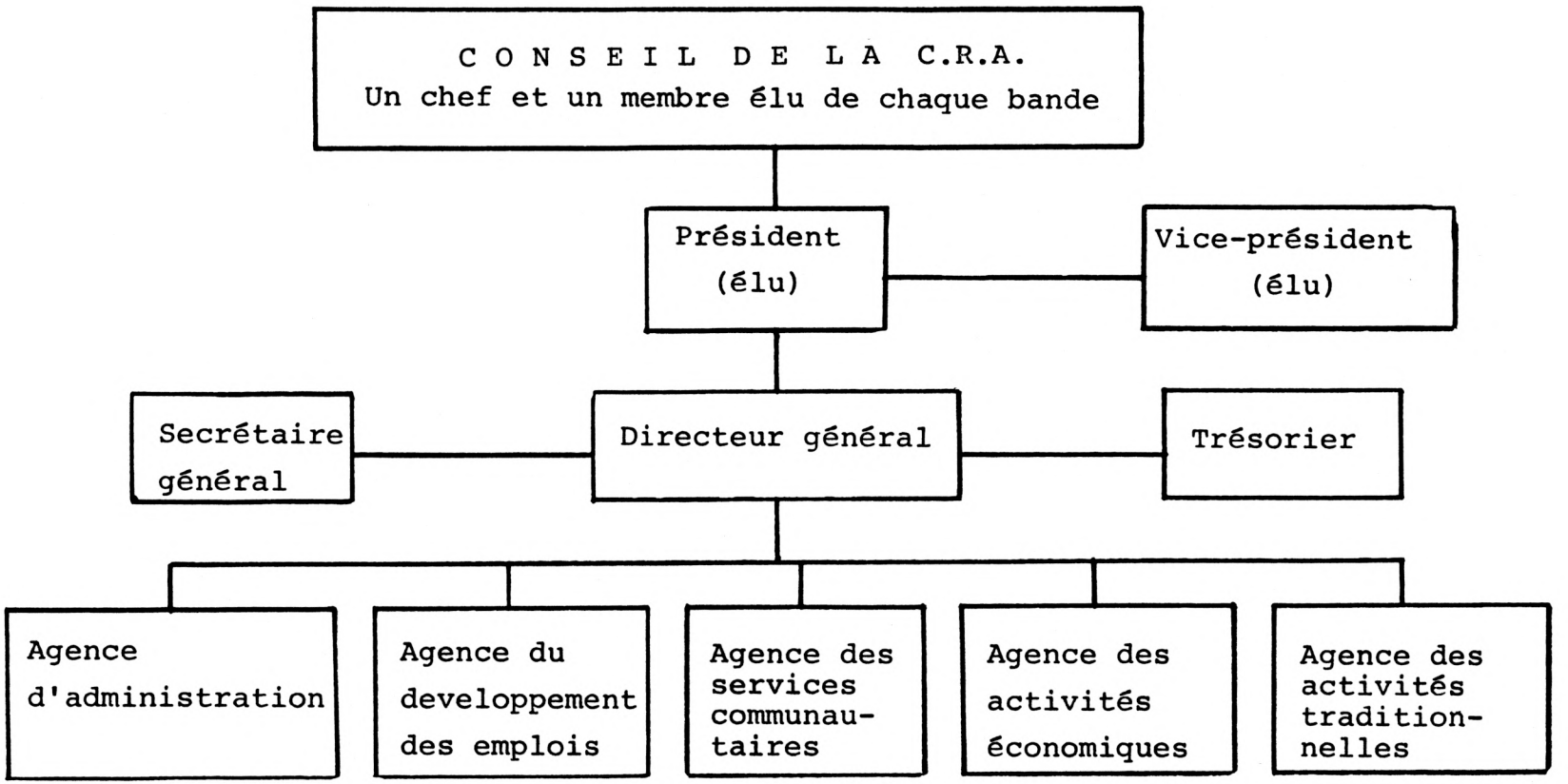
Le personnel de la CRA ne diffère pas réellement de celui qui travaillait pour le GCCQ. Lorsque la CRA fut officiellement

formée (en été 1978) par l'adoption de la legislation y ayant trait, les employés du GCCQ furent transférés à la CRA. De l'extérieur, ce changement ne signifie pas beaucoup plus qu'un simple appellation. Vu de l'intérieur, ce changement organisationnel était de loin beaucoup plus complexe, demandant aux membres du personnel cri une bonne partie de leur temps. La structure organisationnelle de la CRA est schématisée au tableau de la page suivante. Il est à noter qu'il n'y a pas de lien direct entre le CRA et les autres organismes établis par les Cris, tels la Société de Construction Crie et la Société de Logement Crie. Les programmes de ces organismes sont coordonnés au niveau de la direction de la CRA, les organismes indépendants, de la commission scolaire et du conseil régional de santé.

Il ne fait aucun doute que la CRA représente aujourd'hui l'organisation Crie la plus forte dans la région. D'une certaine façon, elle est semblable à un gouvernement municipal au service de communautés éparpillées. Cependant, elle se finance à partir de ses investissements plutôt que par les taxes.

La présente organisation n'a pas à justifier ses depenses devant des contribuables qui paieraient des taxes pour financer ses opérations. Elle n'a de comptes à rendre qu'au Conseil d'Indemnisation. En ce sens, la

ORGANIGRAMME DE
L'ADMINISTRATION REGIONALE CRIE (CRA)



CRA diffère beaucoup des conseils de bande, ou de tout autre organisme administratif local qui s'établira au niveau de la bande, en ce que ces dernières doivent s'assurer de revenus financiers d'organismes non cris, soit des subventions du Ministère des Affaires indiennes ou des allocations versées aux bandes dans le cadre de programmes d'auto-gestion.

Le Conseil d'Indemnisation, avec ses deux membres élus dans chaque village et trois nommés par la CRA, se compose par surcroît de deux membres non cris, le premier nommé par le gouvernement fédéral et le second par le Québec. Le Conseil d'Indemnisation a une base élective plus large que celle de la CRA. En tant que trésorerie au sein de la CRA, le Conseil d'Indemnisation provoque une division particulière des pouvoirs entre ces deux organisations. Techniquement donc, le Conseil d'Indemnisation pourrait refuser des argents à la CRA et, de l'extérieur, on pourrait se demander laquelle des organisations est la plus forte. Les Cris eux-mêmes se réfèrent au Conseil d'Indemnisation comme à un Conseil du Trésor.

En 1979, le Conseil d'Indemnisation montra qu'il travaillait de la même façon que le Conseil du Trésor fédéral, lorsque lui fut présumé pour la première fois le budget annuel de la CRA.

Le Conseil n'approuva pas les montants demandés et il fit savoir que la CRA devrait être plus diligente à chercher des sources gouvernementales pour financer ses programmes.

Dans le secteur du développement économique, la CRA veut jouer un rôle important dans la mise sur pied de l'environnement nécessaire au développement de projets. Pour ce faire, elle travaille en commun accord avec le Conseil d'Indemnisation puisqu'il est entendu que lorsqu'une Bande ou un individu prépare un projet significatif, elle peut s'appuyer sur une organisation régionale solide.

Ainsi, la CRA a non seulement créé une variété de programmes d'entraînement mais encore fournit-elle les services d'un bureau central des achats. Plus encore, pour venir en aide aux Bandes dans leur planification, elle a fait faire des études de rentabilité régionale dans des domaines comme le transport régional et l'industrie touristique.

La croissance de la bureaucratie crie

De 1975 à 1979, le personnel des bureaux des Cris à Val d'Or a régulièrement augmenté jusqu'à environ 60 employés. Si on ajoute à ce nombre celui des individus impliqués au niveau local de l'administration des bandes et à celui de l'administration de la Commission Scolaire Crie et du Conseil Régional de Santé, on en arrive à un total de 150 fonctionnaires cris, ceci correspondant environ à 6% de la main-d'oeuvre crie dans la région. Compte tenu de la population totale des cris, environ 7,000, il s'agit d'une forte proportion quand on la compare à celle des autres groupes autochtones au Canada. Le nombre de Cris jouant le rôle de haut-fonctionnaires est encore plus impressionnant. Environ 20, peuvent être ainsi qualifiés, ce qui est une proportion de trois à quatre fois plus élevée que dans les territoires du Nord-Ouest.

En même temps, se développe dans le personnel un groupe d'employés s'occupant de l'administration routinière des programmes. L'emploi de personnel non cri venait combler certains postes dans les services financiers et le secrétariat bilingue. La croissance et le développement du personnel cri fut impressionnant et demande des explications sur les circonstances qui permirent une telle implication des autochtones à leur administration, situation

dont on ne trouve pas l'équivalent ailleurs au pays. En comparaison avec d'autres régions, les Cris de la Baie James ne pouvaient pas être considérés comme particulièrement favorisés. Les programmes d'éducation ne commencèrent à s'appliquer chez les Cris qu'au début des années 50. Avant cette date, quelques individus, par le biais de l'Eglise anglicane, avaient reçu une éducation primaire à Chapleau en Ontario. Vers 1960, on retrouvait ces personnes sous les conseils de bande et à l'administration locale. Les jeunes Cris qui commencèrent à fréquenter l'école primaire à Moose Factory et le secondaire se donnait à Sault-Ste-Marie. Ce groupe comprenait un bon nombre d'enfants provenant de toutes les communautés cries de la Baie James. Le premier groupe des gradués de Sault-Ste-Marie commença à revenir dans les communautés vers la fin des années 1960. Il s'agissait d'un groupe uni par des liens d'amitié développés au cours de longues années d'éducation à l'extérieur des communautés. La plupart avait bien réussi sur le plan académique.

C'est donc parmi cette vingtaine d'individus gradués de l'école de Sault-Ste-Marie que se recrutèrent les premiers Cris s'opposant au développement de la région de la Baie James. Ils acceptèrent des responsabilités dans des poursuites judiciaires et des négociations. C'est largement toujours parmi ce groupe que s'est fait le recrutement graduel au fur et à mesure que l'organi-

sation s'est par la suite développée. Pour construire leur nouvelle organisation administrative, les Cris se sont donc appuyés sur de bons éléments puisque ces jeunes Cris avaient tous reçu une bonne formation de base. Il était donc facile pour ce groupe de développer un bon esprit de coopération.

En 1975 déjà, à la suite des négociations et au moment où se développait concrètement la nouvelle organisation administrative, il a fallu procéder à un recrutement et à l'entraînement d'un personnel encore plus nombreux, destiné à remplir de multiples fonctions bureaucratiques et administratives à caractère routinier.

Le développement d'une nouvelle structure administrative à partir de gens inexpérimentés, même s'ils sont scolarisés, présente des problèmes spéciaux pour une organisation. Une méthode possible est l'entraînement lors du travail même. Les Cris ont raffiné ce procédé, en donnant dès le début la responsabilité à l'employé, tout en lui donnant accès à un consultant qui travaille avec l'apprenti et l'initie à son travail. Lorsque le projet est bien amorcé, le consultant se retire graduellement et le nouveau membre du personnel prend le relais de l'administration routinière. Les consultants en gestion ont mis sur pied des cours d'entraînement se rapportant spécialement à la planification et au contrôle budgétaire. Mais il y eut aussi évidemment tout un apprentissage venant du seul con-

tact avec les consultants depuis le début des procédures judiciaires. Il importe de souligner cependant que cette méthode d'entraînement du personnel bien qu'efficace, renforce la position et l'influence des consultants à l'intérieur de l'organisation. Mais, comme c'est surtout durant ces périodes initiales des programmes que les politiques se dessinent, les conseils extérieurs sont particulièrement critiques. C'est justement durant ces périodes que les consultants sont les plus actifs.

Néanmoins, les résultats furent excellents eu égard aux nécessités de former rapidement un personnel compétent. Car selon la majorité des observateurs et de l'avis des fonctionnaires qui travaillent avec les Cris, ces derniers maîtrisent le métier avec une étonnante rapidité, nonobstant la présence des consultants sur lesquels les Cris s'appuient encore pour les sujets les plus complexes.

CONCLUSIONS

Effets des négociations sur le fonctionnement de la bureaucratie crie

Notre intention n'est pas de conclure qu'il y a un lien à établir entre les structures de négociation et les structures bureaucratiques qui se sont développées par la suite, à partir de 1975 principalement, autant pour remplir des champs de responsabilités issus du contenu de la Convention que pour prendre en charge des responsabilités jusque là largement dévolues au Ministère des Affaires indiennes.

L'argument consiste plutôt à démontrer que les négociations relatives à la Convention ont exercé une influence déterminante quant au style de la bureaucratie qui en est résultée. Autrement dit, les nouvelles structures bureaucratiques portent la marque et résultent des négociations sans être dans les faits une réponse directe aux besoins et aux processus établis par la Convention. Il faut se rappeler que l'on se préoccupait depuis bien avant le projet de la Baie James, au Ministère des Affaires indiennes comme à l'Association des Indiens du Québec, de la nécessité de régionaliser les services et les programmes et de donner aux Indiens la charge de leur administration.

Le fonctionnement de ces structures est en soi relativement neutre et leur émergence ne peut pas, sur le fond, être intégralement associée à la conception de la Convention. La forme de ces structures est d'abord influencée par les structures avec lesquelles elles en viennent à s'articuler et c'est aux styles de ces nouveaux ensembles qu'il faut lier l'influence des négociations.

La question de la souveraineté

C'est d'une façon assez particulière que les Cris ont choisi politiquement de ne pas réclamer de souveraineté pour eux-mêmes. Ce choix, qui finit par être une reconnaissance de la souveraineté du Québec sur le territoire de la Baie James, détermine tout le reste. La seule contestation de cette souveraineté s'est faite par le biais de la reconnaissance d'une souveraineté fédérale sur le territoire. Autrement dit, les Cris choisissaient de mettre le Québec dans l'obligation constitutionnelle de remplir ses engagements de 1912 (Loi de l'Extension des Frontières du Québec - Obligations d'obtenir une cession des terres des Indiens). Si le Québec négociait, on reconnaissait sa souveraineté.

Ce choix désamorçait la confrontation politique avec le Québec et pour la partie crie, il nécessitait une redéfinition

des lieux du pouvoir réel dans la société. Puisque le corridor juridique ne pouvait pas faire beaucoup au chapitre de la souveraineté qui est fondamentalement un concept politique, il pouvait peut-être s'avérer déterminant en matière d'établissement de bureaucraties. On serait porté à croire que les Cris furent amenés à décider que les processus de prise de décisions et partant, le pouvoir réel, dans une société comme la nôtre, résidait à l'intérieur des niveaux supérieurs des bureaucraties de l'Etat et que par conséquent, ils allaient devoir porter leurs actions à ces niveaux. Cette stratégie, pour qu'elle ait des chances de succès, que les éléments supérieurs des bureaucraties visées se retrouvent en contact direct et continu avec les Cris, autrement dit qu'ils acceptent de négocier.

Or le contexte politique de la période qui a suivi le jugement Malouf le permettait. A la confrontation juridique, l'Etat, par le biais de ses corporations principalement, préférait un arrangement. On jugeait maintenant possible "d'aménager" les demandes éventuelles des Cris et on acceptait de discuter dans la mesure où ces demandes seraient formulées de façon réaliste, dans un commun registre de langage.

C'est la non-contestation de la souveraineté du Québec par les Cris qui permettait à l'Etat d'entreprendre avec eux des dis-

cussions dont les termes généraux, du point de vue de l'Etat, s'étaient constitués par le biais des travaux de la Commission Dorion sur l'intégrité du territoire québécois. Il est à noter que la Commission Dorion écarte d'emblée l'idée d'une négociable souveraineté autochtone. Puisque les Cris indiquèrent, par des voies détournées qu'ils n'allaient pas se diriger vers la voie de la contestation légale de cette souveraineté, le Québec pouvait donner libre cours à "sa volonté de recouvrer la maîtrise effective de ses territoires nordiques et d'intégrer leurs populations autochtones à la communauté de destin de l'ensemble des québécois" (Rouland 1978:9).

D'un autre côté, l'Etat, par la voie de ses corporations de développement, peut sérieusement considérer les demandes des Cris afin de les incorporer dans le cadre du schéma général d'aménagement de la Baie James, tandis que de l'autre, les Cris peuvent se mettre à la tâche de formuler et d'acheminer ces demandes en sachant que le contact avec les niveaux visés est établi.

Intégration des divergences

Dès lors, on peut parler d'intégration des Cris au processus d'aménagement et de développement. Dans cette relation,

les Cris n'ont pas été des éléments passifs et toute l'histoire des négociations pourrait être qualifiée d'interventions efficaces de la part des Cris pour obliger les corporations de développement et le gouvernement à donner un maximum d'attention à leurs demandes et exigences.

Deux points très importants se dégagent de ce processus dans la mesure où ils ont constitué les conditions essentielles de la survie du dialogue, tout aussi viril et ardu qu'il ait parfois été. Premièrement, les Cris ont été obligés de s'appuyer sur des experts à leur emploi pour fondamentalement relever le défi de la négociation. Cette obligation est à l'origine d'une dépendance crie vis-à-vis des consultants qui ne s'est pas relâchée depuis et qui s'était déjà manifestée dans un contexte immédiatement antérieur, celui des procédures pour obtenir une injonction, procédures durant lesquelles la brochette de consultants spécialisés dans des champs particuliers s'était déjà constituée. Deuxièmement, l'Etat, dans le but de garder les Cris aux tables de négociation, a dû accepter pour une première fois de considérer comme prioritaire l'incorporation des activités de subsistance dans ses intentions de développement intégré de la région. La gestion rationnelle des activités de subsistance devint ainsi une activité virtuelle pour les administrateurs.

Nonobstant la qualité des interventions de la partie crie et malgré la vigueur soutenue de sa participation aux discussions, la caractéristique principale de ces négociations est d'avoir amené les Cris à discuter les questions litigieuses dans les termes mêmes de l'Etat.

Gouvernement et administration

On pourrait ainsi suggérer que la bureaucratie crie émerge davantage de ce contexte de négociation et qu'elle a par conséquent peu à voir avec une décision politique visant la création d'un gouvernement véritable. Ce qui est véritablement en cause, c'est une décision stratégique (non contestation de la souveraineté et l'acceptation de la discussion dans les termes de l'Etat) qui ne peut que déboucher sur une administration crie des affaires cries.

Il y aurait donc, dans "la position crie", une confusion volontaire entre les niveaux administratifs et les niveaux politiques. Cette confusion découlerait les prémisses suivantes:

1. il n'y a rien à gagner à réclamer sa souveraineté, d'autant que les Cris sont placés devant un fait accompli et que le rapport des forces politiques ne le permet pas;
2. les vrais centres décisionnels se retrouvent aux niveaux supérieurs de l'administration publique;

3. l'acquisition d'un véritable pouvoir passe par l'accès à l'information privilégiée, ce qui suppose des contacts directs, continus et obligatoires avec les preneurs de décision;
4. l'autonomie passe par l'administration de ses propres affaires.

Partant de telles prémisses, le contenu des négociations n'a jamais eu vraiment à se pencher sur la question du partage des pouvoirs mais bien seulement sur celle des modalités administratives applicables à la région des Cris. D'ailleurs, le seul fait de se retrouver à une table de négociations en face de hauts fonctionnaires aurait pu s'avérer pour les Cris un résultat très positif, puisque de cette manière ils se retrouvaient en contact direct avec ceux qu'ils identifiaient comme les vrais preneurs de décisions dans notre société.

D'autre part, il importait que les hauts fonctionnaires s'assurent que la nouvelle organisation crie qui se développait ait de sérieuses assises politiques dans son propre milieu. Les consultations communautaires régulières même informelles des Cris durant les procédures judiciaires comme durant les négociations, réussirent à convaincre les hauts fonctionnaires que les Cris avec lesquels ils traitaient représentaient vraiment les Cris en général.

Dans un même souffle, l'organisation crie pouvait être perçue, eu égard à ses lettres patentes, comme le précurseur

d'une administration régionale. L'organisation agît et fut traitée comme telle, et comme nous l'avons noté, la majorité des travaux accomplis lors des négociations et colligés dans la Convention, concernent la rationalisation de l'administration publique du territoire cri. La Convention n'est pas un document s'appuyant sur des principes politiques, c'est manifestement un concordat administratif. On ne fit aucune différence à la table de négociations entre l'administrateur en puissance et le politicien.

Dans les deux prochains rapports, nous présenterons des exemples probants sur la manière avec laquelle la fusion des rôles politiques et administratifs produisit des résultats rapides et efficaces. C'est particulièrement vrai dans des situations où les Cris sont en contact avec la SEBJ, une corporation qui se distingue par sa grande autonomie par rapport aux contrôles du pouvoir politique provincial. La caution par la population concernée devient inutile lorsque le pouvoir politique et administratif sont combinés.

Le rôle des conseillers et consultants

Nous en venons ainsi au style particulier qui s'est développé durant les moments des procédures judiciaires et des négociations,

style qui, soutenons-nous, s'est maintenu jusqu'à ce jour. Puisque quant à ce style les consultants ont joué un rôle considérable, il semble raisonnable de faire un lien entre les prémisses dont il vient d'être question et les avis juridiques dont les Cris bénéficiaient à l'époque où la stratégie de négociations fut développée.

La tâche de formuler les demandes des Cris dans les limites de ces prémisses fut largement confiée aux consultants qui sont rapidement devenus les intermédiaires essentiels entre les exigences des corporations de l'Etat en matière de formulation des problèmes et les façons cries de les aborder. Il appert cependant que les dimensions juridiques et corporatives ont pris dès ce moment une importance considérable dans les négociations et que ce sont elles qui ont dominé la participation active des consultants en général dans ce processus.

Subséquemment, dans les discussions entreprises dans le cadre du transfert des programmes déjà existants de différents ministères provinciaux ou fédéraux à la nouvelle administration régionale crie, la présence continue des avocats a continué et continue de se faire sentir. Ainsi, que ce soit dans un cadre où des compensations sont négociées où dans un autre où il s'agit

de la coordination à établir entre une entité administrative donnée à l'Etat et l'administration crie qui se développe, il règne une atmosphère de confrontation latente où les avocats sont perçus par tous comme étant des ressources essentielles pour la protection réciproque des parties. Ce n'est pas à dire que les avocats furent directement à la source du climat de confrontation.

C'est principalement en ce sens que le ton juridique établi durant les négociations continue de caractériser une partie importante des opérations de la bureaucratie crie qui s'est depuis développée. Puisque, selon la thèse originale des conseillers cris, il n'y a pas de pouvoir politique en dehors des organisations administratives, l'exercice du pouvoir devient une opération légale sophistiquée qui vise à s'arroger le plus grand champ d'interventions possible, parallèlement à un rôle de gestion routinière. On peut ainsi parler d'une partie à visée hégémonique plus ou moins accentuée dans une structure administrative, par opposition à sa partie fondamentalement routinière. Dans une structure naissante, on peut aussi penser que la partie active joue un rôle prépondérant. C'est principalement parce que la nouvelle structure lutte pour des champs nouveaux que le climat de confrontation tend à devenir permanent. C'est d'ailleurs en suivant cette stratégie et en adoptant ce style que la partie crie a obtenu le plus au chapitre des compensations

et des modifications au projet des corporations de l'Etat.

L'implication des consultants dans les affaires des Cris remonte aux trois premiers contacts avec les structures contre lesquelles ils allaient devoir lutter. Avant le début du procès, les Cris n'avaient pas de structures politiques et administratives régionales indépendantes. Les conseils de bande, inefficaces, lourds et contrôlés par le Ministère des Affaires indiennes, ne pouvaient être perçus comme une structure importante ou potentiellement intéressante et utile pour les avocats impliqués dans la tâche complexe de s'opposer au projet de développement qui menaçait la région. Pour différentes raisons, l'organisation de l'Association des Indiens du Québec du début des années 70 était aussi peu prometteuse. Son rôle se restreignait à l'entretien des relations publiques et à la représentation, alors que le travail technique de préparation de la cause et de la documentation des dossiers a été confié aux conseillers juridiques et à des chercheurs.

La poursuite d'une cause aussi complexe que celle de la Baie James devant les tribunaux, nécessite un haut niveau de compétences, pour organiser les audiences (témoignages, preuves)

dans les limites de temps imposés par la cour. Ni les Cris, ni l'Association des Indiens du Québec n'avaient de telles ressources.

Le Task Force, créé pour créer cette lacune fut en quelque sorte le précurseur du GCCQ et du CRA. Il s'agissait d'une organisation où les fonctions de gestion et de direction étaient largement assumées par les consultants. De cette manière, le leadership des bandes cries était limité au rôle d'intermédiaire entre des communautés éloignées et éparpillées, et les consultants des Cris qui, contraints par le temps, avaient besoin d'un accès rapide à un corpus important de données seulement disponibles au niveau des communautés.

A l'origine les Cris cherchaient seulement à exprimer publiquement leur opposition générale au projet de la Baie James, ainsi que leur volonté d'empêcher sa réalisation; ce fut aux consultants de choisir leur terrain de bataille.

Or, le terrain choisi pour attaquer le projet fut celui de l'écologie, un secteur pour lequel la sympathie publique était acquise à l'époque. Ce sont les avocats qui perçurent la force de l'argument qui couplait les notions des droits territoriaux et d'exploitation du territoire.

Bien sûr les Cris n'avaient pas en 1972 l'expertise nécessaire dans ces secteurs. Ils durent s'appuyer sur leurs conseillers quant au choix des individus qui seraient en mesure de fournir les avis techniques pertinents. A la fin du procès les Cris et leur équipe juridique étaient entrés en contact avec une bonne variété d'experts dans les champs de l'ingénierie, du droit, de l'anthropologie et de la biologie. De plus ils étaient capables d'évaluer le poids que les agences gouvernementales donnaient aux arguments mis de l'avant. Par exemple, il apparut clairement que la notion de la valeur de la subsistance fut reçue avec une certaine crédibilité.

Les champs du discours technique furent établis par la nature même des arguments légaux lors des audiences, déterminant ainsi les spécialités des consultants engagés par les Cris. Partant de la performance publique des consultants lors des audiences, les Cris et leurs conseillers juridiques purent juger de l'utilité virtuelle de certains d'entre eux pour une organisation qui se dirigeait vers des négociations. C'est donc dans le contexte des poursuites judiciaires que furent recrutés la majorité des consultants permanents des Cris.

La permanence des consultants dans l'organisation crie tient à la nature même du travail de traduction qu'ils font. Dé-

veloppant les opinions des Cris en une "position crie" exprimée dans un langage technique ayant cour devant les tribunaux ou à la table de négociations, les consultants deviennent indispensables autant pour la formulation des arguments techniques lors des rencontres entre les Cris et les technocrates, que pour l'interprétation et l'explication des réponses techniques dans des termes compréhensibles pour les Cris. Ainsi, dans ce champ très spécialisé du discours, les consultants contrôlent la circulation de l'information dans les deux directions. Lorsque les Cris ont accepté de communiquer avec un secteur du monde technique dans son propre langage tout en ne disposant pas des ressources humaines entraînées à ce langage ésotérique, ils ont accepté du fait même une dépendance continuelle vis-à-vis des consultants pour gérer cette interaction.

La concentration des ressources humaines cries

La reconnaissance des demandes des Cris a ainsi conduit à la formation d'une administration crie où se pose le problème du personnel requis pour faire fonctionner les organisations administratives.

L'apprentissage de l'administration routinière est en soi une difficulté mais elle ne semble pas poser de problèmes insurmontables au niveau régional. On peut bien sûr se poser la question à savoir où ont été formées les ressources qui travillent actuellement au niveau régional et qui s'avèrent compétentes dans la manipulation des dossiers reliés à l'application pure et simple de programmes antérieurement gérés par l'administration fédérale ou provinciale. On pourrait même conclure que là où le Ministère des Affaires indiennes avait échoué en matière d'incitation et de formation des Cris dans les univers administratifs de base, l'école des négociations et les initiatives cries qui furent permises par la suite ont eu des résultats beaucoup plus encourageants. On peut ainsi dire que les Cris ont aujourd'hui les ressources pour faire fonctionner leur administration régionale.

Au niveau local, la situation est peut-être différente et nous en ferons la démonstration à partir de cas précis dans le second rapport. De toutes façons, il est clair que les Cris ont identifié le problème lors de l'assemblée générale du Grand Conseil des Cris tenue à Fort-George en 1978. On considère alors sérieusement l'établissement de programmes pour accroître la qualité et la quantité des ressources humaines afin que la gérance des affaires locales réponde de façon plus adéquate à la nouvelle complexité de l'administration.

On pourrait soulever la question à savoir si la concentration d'un nombre important de Cris compétents au niveau régional n'aurait pas dépouillé les bandes de toutes leurs ressources humaines valables. Une autre question concernerait l'inévitabilité de cette concentration régionale.

Nous allons nous pencher sur la première de ces questions dans notre troisième rapport. Notons seulement pour le présent que dans la plupart des établissements cris, les conditions du marché de travail obligeaient un grand nombre d'individus à s'éloigner bien avant le début des activités prévues dans la Convention. L'organisation d'un gouvernement régional n'a rien changé à cette situation.

Quant à la nature inévitable de cette concentration régionale, nous sommes arrivés à la conclusion que celle-ci exprime une réaction face à toute une gamme de facteurs. La co-option des Cris dans l'administration du territoire, le besoin de traiter avec des organismes d'Etat dans l'idiome commun des technocrates, et tout simplement des notions d'efficacité rationnelle, exigeaient que l'on concentre les maigres ressources humaines du territoire en un seul point. Et dans le contexte de 1976, il semblait inévitable que ce point dût être Val d'Or, même si par ce fait les leaders cris devaient travailler loin de leurs communautés. Il fallait que les Cris se tiennent à la portée des centres de décision les plus im-

portants pour la région. Cependant, le désir exprimé par les Cris d'installer leurs bureaux régionaux dans les villages cris démontre qu'ils sont bien conscients du problème, et qu'ils ont l'intention de le résoudre.

Il faut souligner, d'ailleurs, qu'un déménagement des bureaux cris vers les communautés ne résoudra pas toutes les difficultés, et en créera de nouvelles. Pour des besoins d'efficacité, il faudra quand même maintenir une concentration dans un ou deux établissements: il s'agirait probablement de Mistassini ou de Fort-George, sinon un des deux, puisque ceux-ci sont les seuls villages dont l'infrastructure peut maintenir un tel centre. Il faut aussi considérer l'avantage économique qu'un déménagement comporterait pour la communauté choisie ainsi que les avantages dans d'autres domaines, l'éducation par exemple. La communauté choisie serait sans doute mieux représentée dans les structures régionales que les autres, au moins pour le nombre d'employés. Cette communauté deviendrait naturellement le centre privilégié de la formation des cadres cris grâce à un système scolaire mieux équipé - lequel système, au moins en principe, fournirait de meilleurs administrateurs (dans la troisième tranche de ce rapport, il est question des choix que font les fonctionnaires cris au sujet de l'éducation de leurs enfants, et de ce qui en découle).

Un autre effet possible, et majeur, de la concentration des ressources humaines provient d'une autre tendance actuelle: celle de laisser la fonction politique se confondre avec le devoir administratif. Puisque les cadres supérieurs des bureaux cris tendent à cumuler ces deux tâches, il s'ensuivrait que la force politique des plus petites communautés se trouverait diminuée par rapport à celle de la structure régionale.

La nature de la participation crie

Ce qui est vraiment en cause cependant, c'est le type de participation des ressources cries à l'intérieur des nouvelles structures administratives. Quelle est leur position vis-à-vis des consultants qui ont joué un rôle si important dans le développement de l'organisation? Assistons-nous à une séparation de fait qui entraîne les Cris compétents dans une participation active au niveau de l'administration routinière tandis que la dimension la plus active de la bureaucratie, là où résiderait le vrai pouvoir politique, demeurerait sous l'influence déterminante des consultants en général, des conseillers juridiques en particulier, d'où un virtuel ressentiment cri vis-à-vis le pouvoir réel des consultants et la difficulté de les contrôler? (Ceci sera présenté et développé plus encore dans les rapports suivants).

En fait, il serait certainement simpliste de suggérer que les Cris auraient pu se passer des consultants et des conseillers juridiques. Dans un tel contexte, leur participation a toujours été nécessaire pour fournir des conseils sur les façons d'articuler les nouvelles structures administratives avec celles de l'Etat. Mais cette période transitoire semble se perpétuer étant donné l'importance que continuent à avoir les consultants dans les nouvelles organisations. Il apparaît évident que la présence des consultants l'emporte sur la participation des Cris dans certaines structures - nous pensons à des comités consultatifs tels que celui sur la chasse, la pêche et la trappe qui visent précisément à appliquer les différents régimes prévus par la Convention. Une semblable domination des consultants résulte en grande partie de la difficulté de trouver des Cris suffisamment intéressés ou compétents pour entreprendre cette fonction de représentation. Un ensemble de facteurs dont nous aurons à reparler vient systématiquement à l'encontre d'une souhaitable participation des Cris aux niveaux significatifs des organisations justement conçues pour leur conférer un certain pouvoir dans la gestion de leurs propres affaires. Il suffira de souligner ici que l'importance des consultants dans cette situation, est moins due aux intentions hégémoniques des conseillers qu'au besoin urgent de remplir un vide laissé par les Cris.

Le face est que lorsque les Cris firent place à la réalité de s'impliquer eux-mêmes dans la structure de partage des pouvoirs

qu'ils avaient négociée dans la Convention, ils furent obligés de maintenir des contacts permanents avec les hauts fonctionnaires à l'intérieur de forums où se traitaient des questions ayant peu d'intérêt concret et immédiat pour les communautés cries. Il est certainement difficile pour le chasseur cri de concevoir une telle participation comme étant un gain important provenant de la Convention. Il ne faut donc pas se surprendre que les Cris soient obligés de légitimer l'existence des importantes opérations de Val d'Or en s'impliquant dans l'administration des programmes qui influent directement sur les communautés. Ainsi aujourd'hui, la majorité des opérations du bureau régional cri de Val d'Or ne concerne pas l'application de la Convention mais bien plutôt la livraison de programmes autrefois dévolus aux gouvernements provincial et fédéral par le biais de relations directes avec les conseils de bande locaux. Il fut relativement facile à l'organisation crie de rendre ces programmes plus efficaces qu'ils ne l'étaient particulièrement dans les petits villages, à travers le déploiement de personnel cri ou blanc, plus nombreux et mieux entraîné, appuyé par une brochette de consultants qui pouvaient sérieusement faire face aux ministères gouvernementaux et négocier de façon plus serrée avec eux. Toutefois, les plus grosses bandes ont exprimé leurs inquiétudes à l'effet que l'approche régionale usurperait leur propre rôle. L'administration régionale survivrait diffici-

lement à l'abandon du contrôle de tels programmes qui sont absolement nécessaires à la démonstration de la rentabilité de son propre mode d'opération.

Le compromis recherché dans les termes politiques est d'établir la notion que les bandes contrôlent l'organisation régionale par le biais de leurs chefs, et que les mandats particuliers à la région - qui sont techniquement révocables - proviennent des bandes et cela avant que quelque programme que ce soit ne se mette en route.

On ne peut pas surestimer l'importance du rôle des consultants requis au bureau régional cri pour assurer un haut niveau de performance à ces programmes. Une fois entraînés dans un programme régional tel que le programme quinquennal de construction de la Société de Logement Crie (dont nous traiterons dans le rapport suivant), les Cris sont nécessairement liés aux formes de consultation en ingénierie et urbanisme, tout comme ils le sont vis-à-vis les conseillers juridiques. Il s'agit d'une dépendance normale caractérisant n'importe quelle municipalité. Toutefois, lorsque les Cris ont à l'intérieur de leur organisation un personnel relativement inexpérimenté, il est difficile de juger la performance et partout d'exercer un contrôle. Il s'agit d'une situation critique, non pas tant au niveau de l'exécution des

projets, mais à l'étape de la conception des projets où les premières décisions se transforment rapidement en des politiques à long terme.

L'organisation crie devant cette situation a réagi de différentes façons. Dans quelques cas, là où il y a une implication de la part du conseiller qui s'est en quelque sorte engagé à ce que le membre du personnel cri avec lequel il fait affaire monte en grade, et lorsqu'il y a une volonté du membre en question de faire l'effort nécessaire, on observe une participation crie sérieuse dans la planification. D'un autre côté, dans les cas où le conseiller entoure ses travaux de mystères ou encore lorsque le membre du personnel n'est simplement pas intéressé à faire un effort et qu'il se contente d'estampiller les travaux du consultant, alors le rôle du conseiller dans la planification reste dominant, et la participation crie est confinée à l'administration routinière.

Le précédent cri

En moins de dix ans, les Cris ont ainsi parcouru une trajectoire inouïe dans le champ des transformations sociales et

institutionnelles. En 1969 nul n'aurait pu prévoir que ces communautés cris répondant jusque-là à tous les standards des communautés autochtones du subarctique canadien, c'est-à-dire à l'isolement, à la marginalité, à des conditions socio-économiques extrêmement difficiles et à la dépendance vis-à-vis un Ministère des Affaires indiennes qui arrivait mal à les rejoindre, allaient rapidement se voir propulser à la fine pointe des expériences de décentralisation administrative, de création de gouvernements locaux ou régionaux, de mise en charge des programmes d'assistance, et de responsabilité régionale dans les orientations économiques des populations concernées.

A tous les points de vue et pour toutes les parties, les réalités des dernières années n'avaient pas de précédent. Tous ont appris en cours de route ce que signifiait réellement l'opération complexe de l'arrimage des nouvelles structures étatiques et des structures cries à créer pour l'occasion, dans une région ou le vacuum était présumément dû à la désuétude et à la faible performance des structures administratives fédérales.

Ce contexte a mis tous les intervenants sur leur garde, car tout faux pas pouvait théoriquement faire boule de neige. Ce fut particulièrement le cas pour les bureaucraties de l'Etat, de l'Etat fédéral spécifiquement, qui ne purent à la longue que s'ajuster au

caractère rigoureusement légaliste des discussions et des confrontations.

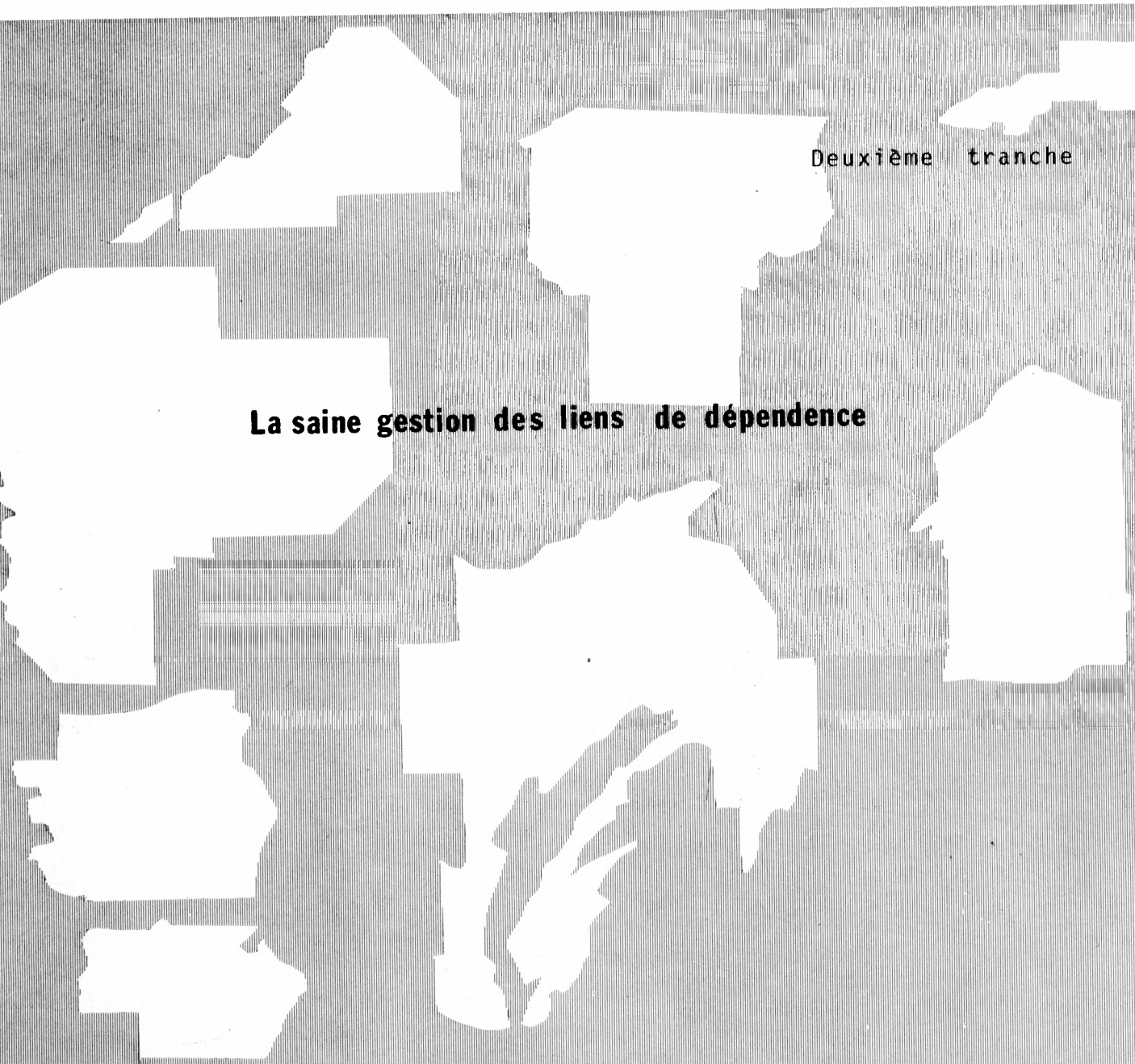
Les Cris eux-mêmes ont subi cette pression de se savoir épiés par les autres groupes autochtones du Canada et la question du précédent se posait pour eux un peu de la même manière.

Il ne faut donc pas se surprendre que les caractères de confrontations et de négociations pointilleuses, ont ressorti constamment et que fut entretenu, malgré un fondamental accord sur les objectifs généraux, un climat de méfiance où les avocats devenaient indispensables à tous. La confrontation est probablement à la source du caractère hautement technique des discussions; ces dernières rendant à leur tour les consultants indispensables.

De plus, il ne faut pas se surprendre de voir cette situation perdurer durant les premières années de l'expérience crie en administration régionale, alors que, comme nous le verrons dans le prochain rapport, un climat se maintient, qui est celui de promesses brisées et de résistances à remplir des obligations par ailleurs reconnues. C'est le cas notamment des bureaucraties soumises à des contraintes financières sur lesquelles elles ont peu de contrôle (i.e. Affaires indiennes) par opposition à d'autres qui, non seulement ne subissent pas ce genre de restrictions, mais semblent au contraire s'appuyer sur une réserve illimitée de fonds (i.e. SEBJ).

Deuxième tranche

La saine gestion des liens de dépendence



Le fonctionnement des structures administratives régionales

INTRODUCTION

S'il y a un aspect des relations entre Amérindiens et Blancs qui a été amplement discuté depuis une vingtaine d'années, cela doit bien être le genre de dépendance vis-à-vis la société dominante dans laquelle se trouvent les communautés indiennes. Quiconque voudra traiter d'un nouveau genre de lien entre un groupe d'Amérindiens et la société dominante, devra donc axer sa discussion sur la façon dont cette dépendance a été modifiée. C'est le but que nous nous proposons actuellement. Nous avons l'intention de décrire le fonctionnement des structures régionales cries durant les trois dernières années, afin d'évaluer les possibilités de changer la situation de dépendance.

Dans le passé, le ministère des Affaires indiennes ne cachait guère son attitude paternaliste quant au traitement des peuples autochtones. Nous avons noté dans la première tranche de l'étude comment cette attitude avait laissé les communautés locales sans défenses devant une menace très grave, une menace contre laquelle le ministère ne semblait ni vouloir, ni pouvoir réagir. Nous avons remarqué, également, comment l'appui d'une organisation provinciale d'autochtones laissait beaucoup à désirer: dans le cas d'un défi comme celui du projet de la Baie James, les intérêts de l'association provinciale et ceux des populations locales directement concernées se ressem-

blaient à peine. Leurs propres intérêts exigeaient des Cris qu'ils s'occupent eux-mêmes du problème. Mais en faisant ce choix, les Cris durent s'avouer dépendants par rapport à leurs conseillers experts. Ceux-ci vinrent même à jouer un rôle aussi dominant dans les activités régionales des Cris qu'avait été celui de l'ancien patron, le ministère.

Nous avons aussi noté que la présence d'experts et de consultants était sans doute essentielle et que ceux-ci devaient probablement, à court terme, jouer un rôle majeur; mais aussi, il était possible que les Cris parviennent à maîtriser leurs experts pourvu qu'ils eussent la force et la volonté nécessaires pour subir l'apprentissage que cela implique, et pour formuler leurs propres politiques. Théoriquement, au moins, les Cris peuvent déloger les experts de leur emprise actuelle sur l'administration locale et régionale.

Mais le fait de reprendre le contrôle des administrations régionales et locales suffira-t-il à modifier les liens de dépendance économique et politique dont les Cris doivent tenir compte? En analysant le matériel présenté plus bas, nous croyons avoir pu démontrer qu'il y a eu des changements importants à ce chapitre, mais que ces changements ne sont que de réaménagements de la dépendance traditionnelle. La région demeure toujours attachée à un système de transferts de paiements; les bandes semblent être d'accord pour échanger leur

dépendance envers le ministère des Affaires indiennes pour une dépendance envers les structures régionales cries; et l'Administration régionale crie, qui dépend toujours des gouvernements pour avoir accès aux programmes qu'elle pourra administrer (assurant ainsi son rôle de livreur de services aux bandes, et défrayant le coût de la structure régionale), semble manger à deux râteliers: elle agit parfois comme si elle était responsable devant les niveaux supérieurs des gouvernements plutôt que devant les bandes.

Cela pourrait être une analyse pessimiste. Il faut ajouter que les structures actuelles permettraient aux Cris de choisir d'autres options: il est toujours possible qu'un nouveau leadership remonte à la surface, à mesure que les populations locales deviennent conscientes des questions majeures et que les jeunes Cris viennent voter et participer aux discussions politiques en plus grands nombres. Un groupe de leaders qui n'auront pas assisté à l'accouchement de la Convention, qui n'auront plus aucun souvenir des confrontations qui l'auront précédée, ni plus aucun sentiment de gratitude envers tel fonctionnaire qui aura été impliqué dans les négociations historiques, un groupe de la sorte pourra oser prendre de nouvelles initiatives. Une fois ceux-ci installés au pouvoir, les relations personnelles établies entre Cris et consultants pourraient ne plus être comptées à bien. Dès lors les Cris seraient libres de poursuivre une direction toute nouvelle. Si l'organisation régionale - dont les rela-

tions avec l'Etat et l'action générale sont surtout celles d'une centrale d'administration de services - devait subitement prendre une voie politique, il y aurait des changements capitaux dans la nature des liens qui existent actuellement, et auxquels les Cris doivent un grand nombre de conforts matériels. Nous pourrions alors assister à ce qu'il serait juste d'appeler un gouvernement cri au niveau de la région. Pour résumer, la Convention a mis en place des structures régionales permettant un certain degré d'action politique, mais les Cris ne s'en prévalent pas pour des fins politiques.

Nous allons répéter certaines données de la dernière section dans les quelques pages qui suivent, car nous devons résumer l'histoire du fonctionnement de l'organisation crie dès son arrivée à Val d'Or. Il a déjà été question du déménagement dans le premier essai.

Les origines de l'organisation indépendante des Cris

Lorsqu'on annonça le projet de la Baie James en 1971, il n'y avait aucune organisation régionale crie, qu'elle soit de nature politique ou administrative. Les leaders politiques, c'est-à-dire les chefs, participaient aux travaux de l'Association des Indiens du Québec; c'est ce qui leur permettait de communiquer périodiquement entre eux, ainsi qu'avec un petit groupe de Cris qui travaillaient à l'AIQ. La menace du projet, cependant, amena les chefs cris à former un bloc

politique dès 1971. La préparation des témoignages et des soumissions pour les tribunaux, en 1972 et 1973, encouragea le développement d'une organisation régionale plus structurée.

C'est pendant la première moitiée de 1974 qu'eurent lieu les premiers pas critiques vers une vraie organisation régionale. Dans une série de réunions, les chefs cris définirent leurs intérêts régionaux (qu'ils commençaient à distinguer de ceux de l'AIQ, l'association qui les avait représentés jusqu'alors dans la plupart des domaines). Le résultat de ces délibérations fut la résolution, prise par les Cris en août 1974, d'établir une association autonome qui aurait l'autorité légale pour représenter les Cris dans toute démarche éventuelle contre le gouvernement fédéral ou provincial. L'association reçut ses lettres patentes le 5 septembre 1974 sous le nom de "The Grand Council of the Crees (of Québec)".[1]

Les lettres patentes du Grand conseil accordaient à l'organisation un rôle beaucoup plus vaste que celui de mener des démarches judiciaires et de régler toute question éventuelle de titre autochtone. Comme organisation politique, elle pouvait représenter les intérêts des Cris dans toute transaction avec le gouvernement. Plus encore, elle recevait un mandat assez large quant au développement économique et à l'amélioration de la livraison des services et programmes locaux, ce

---

(1) Nous allons nous en tenir à la simple désignation de "Grand conseil", ou GCCQ.

qui lui donnait une autorité semblable à celle d'une administration municipale. Quoique le Grand conseil ait agit surtout comme groupement politique à ses débuts, dans les années récentes il a évolué principalement comme centrale administrative polyvalente pour les services communautaires; le rôle politique a été rélégué au second plan.

Le siège social était à Fort-George, mais les négociations et les conditions géographiques en 1974-1975 obligeaient les Cris à travailler ailleurs; et surtout, ils devaient collaborer avec les conseillers juridiques et les autres experts. Le bureau d'affaires était donc à Montréal, et il ne cessait de s'agrandir à mesure que les négociations prenaient de l'envergure. Même à l'époque de la signature de la Convention, il s'agissait toujours d'une assez petite organisation. Le personnel cri se résumait ainsi: deux négociateurs principaux et trois adjoints, un chef de l'administration, un secrétaire et un gérant de bureau. Il y avait des moments où le bureau était plus achalandé, par exemple lorsque les trois membres de l'exécutif ou les délégués des communautés arrivaient à Montréal pour participer aux négociations. Quant au personnel de support technique, qui n'était pas cri, il comportait quatre consultants à plein temps, deux secrétaires et un ou deux assistants de recherche.

Pendant ses deux premières années d'activité, les dépenses du

Grand conseil correspondaient à la préoccupation majeure de l'époque: la négociation relative à la Convention de la Baie James. Les dépenses des premiers sept mois s'élevèrent à $ 650 000; pendant l'année suivante les dépenses montèrent jusqu'à $ 1.9 millions. Pendant cette période, l'organisation s'alimentait par le moyen d'emprunts et d'avances accordés par rapport aux négociations; la dette vint à s'élever à $ 3.2 millions, lequel montant fut recouvré lors des réglements prévus dans la Convention. Tout de même, l'organisation sentait le besoin de s'en tenir à certaines limites et de restreindre les dépenses. A peu près la moitié des $ 2.5 millions dépensés avant la signature de la Convention était destinée aux consultants et au défrayement des dépenses juridiques; les trois quarts du restant devaient fournir le salaire des employés de bureau, le coût de maintien du bureau de négociation, et les honoraires de déplacement.

La Convention donnait l'occasion au Grand conseil de devenir un organisme de service majeur pour les communautés cries, même si l'incertitude quant à sa position financière lui imposait certaines contraintes avant que le parlement fédéral ne sanctionne l'entente, le 30 octobre 1977. Dès le début de 1976 on avait pris la décision d'établir un bureau central dans le Nord, mais on jugea qu'il était impossible de le situer dans un établissement cri. L'isolation des communautés et leurs mauvaises infrastructures portèrent les Cris à préférer, comme chef-lieu de leur nouvelle organisation régionale, la ville minière de Val d'Or. Cet endroit était relié à Ottawa, Québec

et Montréal par un service aérien adéquat; de plus, on s'y trouvait à une distance égale des communautés de l'intérieur et de celles du bord de la Baie James. Enfin, le bureau de district des Affaires indiennes se trouvait déjà à Val d'Or; puisque, à cette époque, la majorité des bandes s'en remettaient au bureau de district pour tous leurs services communautaires, Val d'Or était un choix plus naturel que n'importe quelle autre communauté euro-canadienne. Le déménagement eut lieu avant la fin de l'été 1976, et les nouveaux bureaux étaient dès lors en mesure de rassembler leur propre personnel administratif.

Le Grand conseil des Cris de 1976 à 1979

Pendant les premières années d'activité, le Grand conseil se trouva obligé de définir son rôle non seulement en tant qu'organisation gouvernementale pour les communautés cries, mais aussi comme coordonnateur de services communautaires. Le fait que l'adoption des lois sanctionnant la Convention fût retardée amena des complications. Bien qu'il était stipulé dans la Convention que l'on devait adopter "une législation appropriée pour approuver la Convention, la mettre en vigueur et la déclarer valide" dans un délai de deux ans, les Cris calculaient que les lois prévues, tant fédérales que provinciales, seraient adoptées dans six mois ou un an. Au fait, malgré que la loi provinciale fut adoptée en juin 1976, les Cris durent attendre jusqu'à deux semaines avant l'écoulement de la période de deux ans (le 11 novembre 1977) pour la loi fédérale. Pendant cet intervalle, le Grand

conseil devait se contenter de procéder avec les projets qui ne demandaient aucune législation spéciale, et d'organiser les structures administratives régionales. Dans certains cas il était possible d'ériger une structure partielle, à titre d'expérience, en attendant que les parlements donnent à la structure en question toutes les compétences légales qu'il lui fallait pour fonctionner. Dans d'autres cas, les Cris ne pouvaient pas donner effet à certaines dispositions de la Convention avant que les lois nécessaires ne soient adoptées.

Cette situation ténébreuse donna naissance à une organisation plutôt amorphe - une organisation qui tentait tant bien que mal de mettre en marche toutes les dispositions de la Convention, autant que cela était possible, mais qui voulait en même temps se définir un rôle concret qui ne dépendrait pas de façon si immédiate des caprices du processus parlementaire.

La première tâche majeure était de préparer les mécanismes relatifs au Programme de sécurité du revenu, qui devait être mis en vigueur dès la signature de la Convention (et non après l'adoption d'une loi spéciale). Le Grand conseil fournissait aussi les services nécessaires pour appuyer le Comité Conjoint, chasse, pêche et trappage, qui commençait à poursuivre ses travaux officieusement et qui devait les entreprendre officiellement six mois après la signature de la Convention. Et enfin, bien que la Commission scolaire crie et le Conseil régional cri pour les services de santé (CRCSS) devaient être incorpo-

rés par des lois futures, il était convenu que ces organisations commenceraient leurs travaux moins d'un an après la signature. Le Grand conseil fournit les services nécessaires à ces organismes pour le recrutement du personnel, et les aida à ériger leurs structures de base. Toutes ces activités ne furent pas sans contretemps, mais pour la première fois on dut se pencher délibérément sur le problème de définir les structures et les fonctions d'une bureaucratie régionale. Ces expériences pratiques aidèrent le Grand conseil à se mettre en forme; les cadres supérieurs et les autres employés eurent l'occasion d'apprendre leur métier, et au Grand conseil d'apprendre comment se servir de consultants pour l'administration de programmes déjà en marche.

Pendant ce temps, le Grand conseil continuait toujours à élaborer son rôle de fournisseur de services aux communautés cries. Avec ses experts et son personnel rompu aux affaires, le Grand conseil pouvait, dès le printemps de 1976, commencer à représenter activement les intérêts des diverses bandes auprès du ministère des Affaires indiennes, surtout par rapport aux projets de logement et d'aménagement communautaire. Le Grand conseil put ainsi obtenir l'électrification de certains villages cris, et négocier avec la Société centrale d'hypothèque et de logement un plan d'assistance financière (sous la rubrique d'aide à l'habitation à loyer modique) afin de suppléer aux fonds inadéquats du programme des Affaires indiennes. La Cree Housing Corporation fut mise sur pieds pour recevoir les fonds de la Société centrale et pour les administrer au nom des diverses bandes.

La possibilité de participer activement à un projet de construction de logements inspira les Cris à fonder la Cree Construction Company, qui s'aventura bientôt en dehors du domaine du logement et qui obtint des contrats ayant rapport avec le projet de la Baie James. En choisissant des spécialités dans lesquelles un grand nombre de Cris étaient compétents, le défrichement par exemple, la compagnie put faire des soumissions très intéressantes, exécuter ses contrats économiquement, et gagner de bons profits tout en fournissant de l'emploi à plusieurs centaines de Cris.

L'industrie artisanale était un autre domaine qui promettait d'être intéressant. On rationnalisa cette activité en formant une autre société crie, "Cree-ations", qui organisa et développa l'artisanat au niveau régional. Dans cette société comme dans la compagnie de construction, les opérations sont confiées à des employés non-autochtones possédant une bonne expérience et assistés par des Cris qui apprennent leur métier au travail.

Le Grand conseil prit ses premières initiatives dans le domaine social dès les premières semaines après la signature de la Convention. La possibilité qu'il existe une sérieuse menace d'empoisonnement au mercure organique dans la région, surtout à Mistassini et Waswanipi, soulevait l'inquiétude générale: le Grand conseil chargea ses experts en écologie d'étudier la situation et de développer un programme d'édu-

cation populaire sur cette question, en collaboration avec le ministère de la Santé et du Bien-être. Grâce à l'initiative du Grand conseil, le programme fut doublé d'un projet d'étude sur la concentration de mercure dans les poissons consommés par les Cris. Ce projet fut financé par le ministère des Approvisionnements et services comme "proposition non sollicitée": c'était la première proposition du genre à être subventionnée par le ministère et venant d'une organisation amérindienne. Dans un domaine connexe, le Grand conseil assuma la direction du programme sur l'alcoolisme et l'usage abusif des drogues dans la région. Ce qu'il y avait de nouveau dans ce cas-ci, c'était que des cadres cris, grâce aux budgets qui permettaient des primes de déplacement, purent visiter des programmes semblables dans d'autres parties du pays afin de perfectionner leurs propres méthodes.

Enfin, l'organisation s'occupa du recyclage de la main-d'oeuvre en concluant une entente avec le ministère de la Main-d'oeuvre pour administrer le programme Outreach, qui fournissait un service de placement aux communautés cries.

Dans chacun de ces cas, le Grand conseil assumait le rôle de coordonnateur pour des programmes qui avaient fonctionné d'abord sur la base de liens directs entre les bandes cries et les ministères fédéraux.

Naturellement, la prise en charge de ces diverses responsabili-

tés obligea le Grand conseil à augmenter ses effectifs. A l'époque où le bureau de Val d'Or était définitivement installé, vers la fin de 1976, le Grand conseil avait à sa tête un exécutif de quatre membres: ceux-ci devenaient rapidement des administrateurs professionnels à plein temps. Il se développa en même temps un groupe d'administrateurs au niveau secondaire, de sorte qu'à la fin de 1976 on pouvait distinguer douze à quinze Cris appartenant à cette catégorie, et qui s'occupaient principalement de l'administration de programmes de service communautaires. Le nombre de Cris occupant des postes comme agents de liaison desservant les communautés, ou comme employés de bureaux , se chiffrait à une vingtaine.

Le personnel non-autochtone au bureau cri de Val d'Or occupait à cette époque, comme à présent, des postes dans la section financière du Grand conseil ou dans l'équipe de secrétaires et de traducteurs. Les Cris maintenaient toujours leur "base dans le Sud", le bureau de Montréal où travaillaient un nombre de consultants. A la fin de 1976, il y avait une quinzaine d'employés non-autochtones dans les bureaux de Val d'Or et de Montréal.

Le Grand conseil, avant le début de 1977, était donc devenu une organisation régionale dont l'activité principale était de fournir ou de coordonner des services pour les communautés. La partie du budget de 1976-1977 consacrée à la mise en vigueur de la Convention est rela-

tivement petite. Le budget s'élevait globalement à presque $ 3 millions, dont 20 p.c. se rapportait à l'administration de programmes fédéraux. Les plus grosses dépenses étaient les frais de voyage des employés et leurs salaires (à peu près $ 1.2 millions) et les frais de consultation en administration (à peu près $ 500 000). Les autres frais de consultation et les frais judiciaires s'élevèrent à $ 700 000, dont la moitié devait être remboursée par le gouvernement sous le chapitre de négociations permanentes. Il y avait de fortes dépenses relatives aux consultations professionnelles sur la rédaction des diverses lois spéciales prévues par la Convention; celles-ci n'étaient pas ordinairement remboursables.

Cette esquisse du Grand conseil tiendra bon jusqu'à l'été de 1978, lorsque le Québec adoptera la Loi sur l'Administration régionale crie. Dès lors le Grand conseil peut confier toutes les tâches administratives à l'organisme désigné pour les exécuter. Il y a eu un transfert de personnel du Grand conseil à la CRA, et le Grand conseil devient de nouveau le bras politique des Cris. C'est comme tel que le Grand conseil devra sans doute négocier au sujet de toute modification éventuelle de la Convention, et sur certaines obligations de la part du gouvernement fédéral qui restent encore à préciser. En ce qui concerne ces questions, on s'attend à ce que le Grand conseil se finance sans l'aide de la CRA, bien que celle-ci pourrait lui avancer des fonds au besoin, parce que le gouvernement doit rembourser les dépenses relatives aux négociations permanentes.

L'Administration régionale crie (CRA)

La loi qui établit la CRA et qui en définit les rôles en font avant tout une administration régionale; l'Administration a des responsabilités semblables à celles d'une administration municipale assez importante. Il n'est pas question dans cette loi d'aucun rôle quasi-gouvernemental, contrairement à la loi qui accorde au Grand conseil une gamme d'autorité assez large. Cependant, la loi impose au CRA la tâche de nommer les représentants cris au sein des diverses agences et comités; et c'est elle qui, en dernier ressort, contrôle les finances de la structure crie, ce qui lui donne un certain aspect politique ou gouvernemental. Le point essentiel à retenir, cependant, est qu'on définit le CRA en tant qu'organisme de service dont les clients sont les bandes cries.

En principe, les lignes de communication entre le ministère des Affaires indiennes et les Cris devraient passer directement du ministère à chacune des bandes. Ce serait ensuite aux bandes de communiquer avec la CRA au sujet d'un programme quelconque offert par les ministères. Pour pouvoir administrer des programmes comme elle le fait à présent, la CRA doit être mandatée par des résolutions de conseil de bande. La même situation existait sous le régime temporaire du Grand conseil. Nous insistons sur ce détail seulement pour indiquer que ni dans la Convention, ni dans la loi créant la CRA, a-t-on

tenté de définir en détail les relations entre les communautés locales et les structures régionales. On peut supposer que cette question devait faire l'objet de discussions continuelles, où les idées évolueraient à mesure que les Cris allaient prendre de l'expérience avec des problèmes connexes - la centralisation et la décentralisation, et la répartition des pouvoirs entre la CRA et les bandes. Les bandes jouissent d'un pouvoir réel en ce qui concerne les programmes de la CRA, car elles pourront toujours révoquer les mandats qu'elles auront accordés à la CRA d'administrer des programmes locaux en leurs noms.

La CRA, tout comme son prédécesseur le Grand conseil, est dirigée par un conseil de représentants des communautés. Le chef y siège d'office avec un autre membre de la bande, quelle que soit la population de la bande en question. L'exécutif comprend trois membres nommés par le conseil de la CRA, un président, et un vice-président. Ces deux derniers sont élus par scrutin universel dans l'ensemble des communautés cries.

La personne morale ayant la tâche de gérer les fonds d'indemnisation s'appelle le Conseil d'indemnisation. Ce conseil est un organisme indépendant de la CRA puisqu'il a son propre conseil élu composé de deux représentants de chaque communauté, deux membres nommés par les gouvernements du Canada et du Québec, et trois autres nommés par

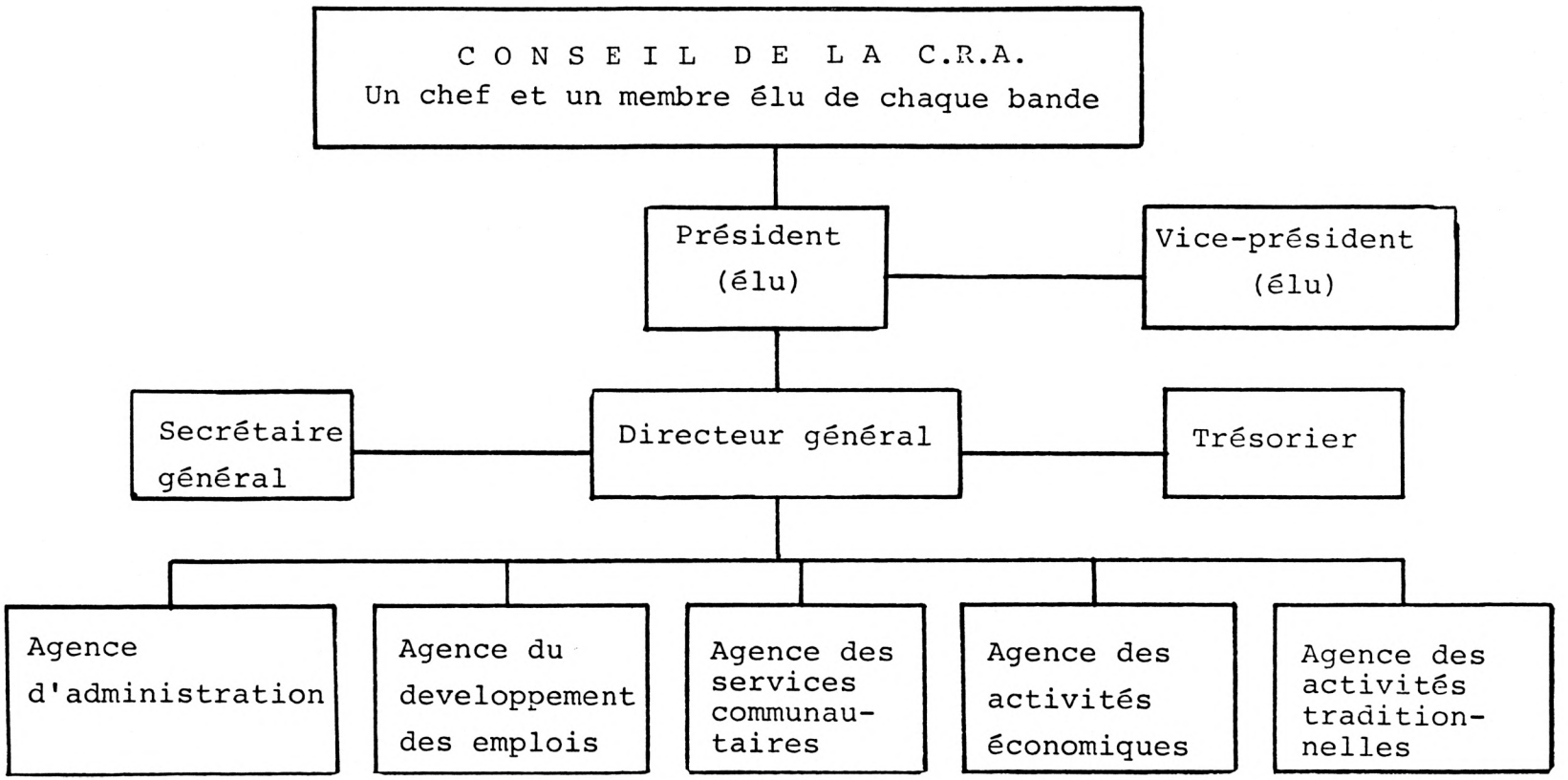
la CRA. Donc d'une part, par la façon qu'on y nomme son conseil, il y a des liens étroits entre le fiduciaire des Cris qu'est le Conseil d'indemnisation et l'organisme administratif qu'est la CRA; d'autre part, la CRA doit justifier ses demandes financières auprès du Conseil d'indemnisation et en dépend pour une partie majeure de ses budgets provenant des fonds d'indemnisation.

La CRA se finance en partie grâce à certaines allocations qu'elle reçoit en tant qu'administrateur de programmes fédéraux. Mais les fonds qu'elle reçoit du Conseil d'indemnisation sont plus importants. Bien que les Cris aient reçu $ 70 millions en indemnisation jusqu'à date, les opérations courantes sont financées à même des revenus de placement. L'organisation doit donc fonctionner sous certaines contraintes, d'autant plus qu'une partie des fonds est réinvestie pour parer aux effets de l'inflation. Le coût d'une année d'activité à la CRA n'est pas encore disponible, mais si on rassemble les budgets du Grand conseil et de la CRA pour l'année budgétaire 1978-1979, il semble que le coût global des opérations de l'administration régionale s'élèverait à $ 2.8 millions, ce qui reviendrait à presque $ 2 000 pour chacune des 1 500 familles cries de la Baie James. A ce montant il faut ajouter $ 3.3 millions consacrés à l'accélération du programme quinquennal de logement, et que le ministère des Affaires indiennes remboursera à la fin de la décennie. Ces chiffres suggèrent que les coûts actuels des activités de l'administration régionale re-

joignent presque le montant accru des revenus de placement. Pour généraliser, nous pourrions dire que le placement actuel des fonds d'indemnisation des Cris pour l'alimentation de la bureaucratie régionale est près d'atteindre le maximum, eu égard au besoin de réserver une quantité suffisante de fonds pour le développement économique des communautés.

Comme le démontre le tableau à la page suivante, la CRA comprend cinq agences distinctes. La division des responsabilités (service aux communautés, entreprises économiques, développement des ressources humaines, activités traditionnelles, et services techniques) reflète l'organisation qui avait évolué au sein du Grand conseil. Chaque agence a un directeur et un personnel de soutien qui varie selon l'échelle des programmes dont elle est responsable. Par exemple, l'agence des activités traditionnelles doit surveiller la mise en application des sections de la Convention relatives à la conservation de la faune, le Programme de sécurité du revenu, et la protection de l'environnement. Mais cette agence n'administre directement aucun programme: elle n'a que deux employés permanents. Par contre, il faut dix employés à l'agence pour le développement des ressources humaines parce que celle-ci administre le programme Outreach. Comme nous allons le voir plus bas, l'agence des services aux communautés est liée étroitement à la Cree Housing Corporation et a souvent recours à des experts en aménagement communautaire, ce qui lui permet de s'en tenir à deux employés.

ORGANIGRAMME DE
L'ADMINISTRATION REGIONALE CRIE (CRA)



Comme le tableau l'indique assez clairement, la CRA, à l'instar de son prédécesseur le Grand conseil, consacre une grande partie de ses ressources à la livraison de services communautaires qui datent essentiellement d'avant la Convention, et qui étaient alors administrées directement par les Affaires indiennes ou par un autre organisme du gouvernement. Actuellement, le nombre de Cris dont le travail est directement lié à la mise en application de la Convention ne s'élève probablement pas au-delà de cinq. Il y a évidemment d'autres membres du personnel cri qui participent à l'installation de programmes dont l'existence ne serait pas concevable sans la présence de la CRA, ou que la Convention a formalisés sinon tout simplement créés.

Le personnel de la CRA représente les Cris dans une série de conseils consultatifs mis en place par la Convention pour surveiller l'action des gouvernements fédéral et provincial dans divers domaines, telle la conservation de la faune, la protection du milieu physique, l'administration de la justice, la planification du développement économique, et ainsi de suite. Il faut donc que le personnel de la CRA réserve une partie de son temps aux assemblées de ces conseils et aux tâches connexes.

Il y a de 30 à 40 employés cris à la CRA. Parmi eux, on pourrait en distinguer six qui détiennent des postes supérieurs, de 12 à 15 qui occupent des postes moyens, et une autre quinzaine travaillant

surtout comme personnel de bureau. Le nombre exact peut changer lorsqu'un programme est mis en marche ou terminé. Il y a à peu près 18 employés non-autochtones: six d'entre eux travaillent à la comptabilité, six sont employés comme secrétaires, et il y a de quatre à six personnes engagées comme soutien administratif. En juillet 1979, il y avait 57 employés aux bureaux de la CRA à Val d'Or.

Autres organismes régionaux des Cris

Aucune discussion de l'administration régionale crie ne serait complète sans qu'on y tienne compte des liens entre la CRA et les autres organismes cris agissant aux niveau de la région. La Cree Housing Corporation dont il a été question, a comme président un des directeurs d'agence de la CRA; trois des onze membres de son conseil d'administration détiennent des postes soit à la CRA, soit au Grand conseil. La Cree Construction Company se trouve dans une situation semblable, car elle a non seulement partagé le local du Grand conseil durant ses trois années d'existence, mais elle a utilisé les mêmes conseillers techniques et juridiques. Cette organisation est devenue plus indépendante pour ce qui est de sa politique générale, mais elle maintient des liens serrés avec la CRA et le Grand conseil par le chevauchement mutuel des conseils d'administration. Comme c'est le cas pour toutes ces organisations, les chefs de bandes sont souvent membres du conseil depuis quelques années. Mais cette tendance semble maintenant se résorber.

Il existe d'autres sociétés, telle l'Association des trappeurs cris et l'Association crie d'artisanat (Cree-ations), dont l'organisation ressemble plus ou moins à celle de la Cree Housing Corporation ou Cree Construction. On les identifie de près à l'administration régionale dont, du moins à l'heure actuelle, elles sembleraient être des succursales à certains points de vue. En principe, cependant, elles peuvent se soutirer de leurs liens intimes avec la CRA, et se donner des rôles plus indépendants à l'instar de la Cree Construction Company.

La Commission scolaire crie et le Conseil régional cri pour les services de santé, deux organisations prévues dans les dispositions de la Convention et créées en vertu de lois spéciales, sont beaucoup plus importantes. Elles ont leurs bureaux-chefs à Val d'Or (quoique, à l'heure actuelle, le CRCSS se prépare à déménager à Fort George), et au début de leurs opérations elles partageaient les locaux et les ressources administratives du Grand conseil. Les deux sont maintenant autonomes et leurs budgets sont négociés avec les services appropriés du gouvernement provincial: elles recoivent aussi une contribution du gouvernement fédéral qui fait l'objet de négociations entre les deux gouvernements.

Le CRCSS a actuellement seize membres, dont huit sont les représentants de leurs communautés et n'appartiennent généralement à au-

cune autre organisation régionale; un autre membre représente la CRA, et les autres représentent les dispensaires de la région. Le CRCSS diffère des autres organismes cris au niveau régional en ce qu'il est beaucoup plus autonome; le chevauchement des conseils d'administration ne le touche pas, et l'étendue de la liaison administrative avec les autres organismes est assez restreinte. Les fonctions du CRCSS sont exercées en réalité par un comité exécutif de trois membres avec un directeur cri; sa tâche principale est de fournir les services administratifs nécessaires aux hôpitaux et aux cliniques de la région. L'organisation demeure assez petite: quatre Cris (dont un de rang "supérieur" et deux de rang "moyen", pour nous en tenir aux distinctions que nous avons faites ci-haut) et quatres non-autochtones y compris les secrétaires. Il faut croire que les effectifs grandiront quand le CRCSS commencera à diversifier ses activités.

La Commission scolaire est une organisation beaucoup plus importante, avec 43 employés administratifs et un personnel global de 215 hommes et femmes. Ce nombre comprend les enseignants des écoles nordiques et du service d'éducation permanente, les directeurs d'école et le personnel d'entretien. C'est le plus grand organisme de tous ceux qui ont été créés en vertu de la Convention; son budget annuel est d'approximativement $ 9 millions, soit le triple de celui de la CRA.

La Commission scolaire est loin d'être une bureaucratie crie puisque seulement le directeur général et deux ou trois cadres supérieurs sont des Cris, tandis que les autres membres du personnel administratif sont des spécialistes blancs. Cependant il y a à peu près 25 enseignants cris, engagés surtout pour les cours de cri à l'élémentaire et autres cours connexes. Par son organisation, la Commission ressemble aux autres commissions scolaires du Québec jouissant de budgets comparables. Contrairement aux directeurs cris du CRCSS les membres élus de la Commission scolaire semblent intervenir beaucoup plus vigoureusement dans l'établissement des politiques que devra suivre l'administration. Cela tient sans doute à la complexité relative des questions auxquelles les deux organisations ont affaire.

Un fait ressort de l'examen que nous avons entrepris du CRCSS et de la Commission scolaire crie: ces deux organismes comptent très peu de Cris dans leur personnel administratif. C'est plutôt à la CRA, et dans les sociétés qui y sont rattachées, que l'on trouve la plus forte concentration de ce qu'on pourrait appeller la fonction publique crie. Autre fait sans doute important, cette fonction publique régionale s'est développée en prenant la charge de programmes qui, auparavant, étaient en grande partie sous une mesure de contrôle local. Par contre, les programmes de santé et d'instruction publique ont toujours été soumis à des normes hautement techniques et uniformisées. Aussi longtemps qu'il ne se formera pas un groupe de Cris possédant l'exper-

tise nécessaire pour faire concurrence aux professionnels non autochtones, ceux-ci devront assurer l'administration centrale et donc le contrôle principal de tels programmes.

Relations entre les bandes et l'administration régionale

De plus en plus, l'Administration régionale crie devient l'institution qui fait le pont entre la société crie et les gouvernements du Canada et du Québec. A mesure qu'on donne suite aux diverses dispositions de la Convention, ce sera avec la CRA (et avec ses consoeurs, telles la Commission scolaire et le CRCSS) que les bandes devront probablement avoir affaire pour toute question locale d'ordre administratif. On ne peut pas en déduire que le CRA pourrait agir en qualité de "gouvernement" des Cris: cela dépendrait du genre d'autorité qu'elle voudrait déléguer aux bandes et, d'ailleurs, il faudrait savoir dans quelle mesure les bandes seraient prêtes à réviser ou à révoquer le mandat de la CRA. Quoi qu'il en soit, il faut voir dans la CRA une sorte d'institution "représentative" dont certains mécanismes très nettement définis sont désignés pour appuyer les intérêts communautaires.

Le Grand conseil et la CRA sont basés tous les deux sur un certain genre de représentation communautaire: le chef et un autre repré-

sentant, qui peut être nommé ou élu, siègent en qualité de membres de l'organisme régional. Dans le cas de la CRA, le président et le vice-président sont élus directement par les communautés et ne sont pas choisis parmi les membres du conseil. Le Conseil d'indemnisation, où chaque communauté est assurée de deux délégués, est une organisation autonome (et dont l'indépendance assure un certain degré de contrôle externe sur les activités fiscales de la CRA). Des mécanismes semblables existent pour toutes les sociétés cries organisées depuis la Convention, c'est-à-dire qu'il y a un ou deux représentants de chaque communauté au conseil de direction. Dans la plupart des cas, le chef est représentant d'office. Il est donc évident que le chef est devenu le lien principal entre la communauté et les organismes régionaux.

Il en résulte que cet officier élu par la communauté locale continue à exercer les fonctions d'un chef de bande selon la Loi sur les Indiens mais, en plus, il est devenu une force latente au niveau de la région. En effet, il a maintenant l'occasion de participer directement à l'élaboration de la politique sociale des Cris dans ses grandes lignes, ainsi qu'à l'établissement des priorités quant à l'allocation des ressources et des bénéfices à travers la région.

Par contre le conseil de bande, tel que défini dans la Loi sur les Indiens, demeure une entité strictement locale. Il n'y a actuellement aucun lien entre le conseil de bande et l'administration régio-

nale. Que les représentants locaux aux conseils des sociétés régionales soient souvent membres d'un conseil de bande, voilà un fait secondaire en ce qui concerne leurs devoirs au niveau régional. Il semble donc que le système régional aurait pour effet de renforcir la position du chef tout en réléguant celui du conseil de bande au second plan.

Avant la signature de la Convention, la position du chef cri dans la communauté exigeait de lui qu'il collabore intimement avec son conseil; toute tentative sérieuse d'action indépendante risquait de compromettre sa sécurité politique. Or, dans la mesure qu'il est possible pour les chefs de participer à la prise de décisions au niveau régional, ils jouissent d'une autonomie relative qu'ils n'auraient pas eue si leurs pouvoirs ne tenaient qu'à des bases locales. C'est ce qui explique peut-être le faible taux de réélection des chefs depuis 1975.

Ces observations présupposent que les conseils des sociétés régionales sont de vrais centres décisionnels et que les cadres administratifs de la CRA, du Grand conseil et des autres organismes ne font que suivre les dispositions énoncées chaque mois par leurs conseils. La majorité des observateurs des organismes régionaux, en 1978 et 1979, seraient d'accord sur la qualité de leurs cadres administratifs, dont certains comptent un bon nombre d'années d'expérience dans des postes supérieurs. On peut donc s'attendre, à l'heure actuelle, que les bureaux administratifs exercent une influence prépondérante dans les ac-

tivités du Grand conseil et de la CRA. En effet, il semblerait que les conseils des sociétés servent surtout comme champs d'essai pour les décisions majeures, bien sûr, mais en fin de compte ils existent surtout pour sanctionner les décisions des cadres. Même pour une occasion aussi importante que l'entente sur le Logement et les Infrastructures, on autorisa l'administration de la CRA à prendre les mesures nécessaires pour compléter les négociations. Enfin, ce sont les administrateurs qui signèrent l'entente.

La tenue d'assemblée réunissant les huit communautés cries comporte de graves problèmes de logistique. Au fait, une partie considérable des ressources administratives du bureau de Val d'Or servent justement à l'organisation de telles réunions régionales et à la traduction de documents qui doivent y être communiqués. Pendant les deux ou trois premières années après la Convention, le Grand conseil réussit à faire tenir jusqu'à six ou sept assemblées régionales par année, ce qui imposait un itinéraire assommant aux personnes concernées. On tend de plus en plus à se limiter au nombre d'assemblées prévu dans la charte de la société en question (normalement quatre par année), et d'y procéder plus efficacement et rapidement (les premières assemblées duraient souvent une semaine entière). Cependant, en améliorant l'efficacité des réunions et en réduisant leur fréquence, on tend à diminuer davantage l'autorité des conseils vis-à-vis les administrateurs. Si l'on continue à insister sur l'efficacité, il semble que cela renforcira la puissance des administrateurs.

Dans une certaine mesure, la coutume de tenir chaque été des assemblées générales apporte un remède à cette tendance. Ces assemblées générales réunissent un grand nombre de cadres administratifs des bureaux de Val d'Or, les directeurs du Grand conseil et de la CRA, et en plus, une délégation de chaque communauté qui comprend des conseillers de bande et quelques personnes âgées ayant eu une certaine expérience dans les affaires de la bande. A part de fournir un prétexte pour fêter, ces assemblées permettent aux communautés de réfléchir sur les réalisations des organismes régionaux pendant l'année qui vient de passer, de discuter des priorités pour l'année à venir, et de faire part de leurs critiques et de leurs griefs s'il y a lieu. Le climat détendu des réunions permet aux représentants des bandes de s'exprimer plus spontanément sur les activités des administrateurs cris du niveau régional, et, en effet, les occasions de dialoguer et de passer des commentaires ne manquent pas. Ceci est d'une valeur incontestable, mais le partage de l'autorité politique chez les Cris n'en est pas affecté d'une façon essentielle.

A mesure que les bureaux régionaux à Val d'Or s'occupaient de plus en plus du fonctionnement de programmes qui, auparavant, avaient été du ressort du gouvernement, il y eut un changement dans la nature de leur action auprès des bandes. A l'époque des audiences devant les tribunaux et des négociations, il y avait eu des réunions fréquentes avec les membres des communautés locales, afin d'expliquer à ceux-ci

les politiques générales et de faire approuver les décisions des leaders cris dans leurs grandes lignes. Ces liens sont devenus administratifs plutôt que politiques. Depuis la signature de la Convention l'intensité des consultations avec les communautés n'a pas diminué, mais il s'agit maintenant de fonctionnaires cris de Val d'Or cherchant à adapter, au niveau des bandes, les modalités administratives qui sont essentielles au fonctionnement des nouvelles structures. Leurs rapports avec les bandes ressemblent maintenant à ceux qu'avaient eu le ministère des Affaires indiennes au cours de la décennie précédente, lorsqu'il fallait ériger un comité scolaire ou une nouvelle administration locale.

Comme le ministère avant eux, les administrateurs cris constatèrent que malgré le principe généralement exprimé dans les communautés locales, que les Cris devraient contrôler les programmes, on ne trouvait pas une foule de Cris prêts à contribuer aux travaux des nouvelles structures ou de donner des conseils sur leurs activités. Dans bien des cas les détails à maîtriser étaient beaucoup trop complexes pour la plupart des habitants des communautés. Cependant, grâce à l'encouragement du chef et des conseillers, on réussit à trouver des candidats prometteurs et la plupart des communautés purent combler les positions qui leur revenaient. Le nombre de Cris qu'il fallait trouver pour détenir ces postes dans les communautés n'étaient pas négligeable. Nous avons indiqué au Tableau II le nombre de représentants

TABLEAU II

Comités, commissions, conseils, etc. établis par la Convention de la Baie James et du Nord québécois, avec le nombre de représentants cris requis

Responsibilité de l'organisme	Organisme établi selon chapitre --	Nom de l'organisme et nombre de membres	Nombre de représentants cris requis
Admissibilité	3.3.1	Comités locaux d'inscription: 3 membres résidents dans chaque communauté	24
	3.3.3	Commission d'inscription: 5 membres, 1 de la GCCQ, 1 du Canada, 1 du Québec, 1 de la NQIA, 1 nommé par les quatre membres	1
Dispositions techniques	8.9.2	Conseil d'administration de la SOTRAC: 5 membres, 2 de la SEBJ, 2 Cris, un autre nommé par les Cris avec le consentement de la SEBJ	3
Administration locale sur les terres de la catégorie IA	9.0.1	Conseils de bandes cris: nombre des membres établi par la Loi sur les Indiens, entre 2 et 12 pour chaque conseil	16 - 96
Administration locale Crie sur les terres de la catégorie IB	10.0.4	Conseil de la Corporation de Fort George, Mistassini, etc. Les mêmes personnes que les membres des conseils des bandes ci-dessus.	-
Administration régionale Crie	11A.0.1	Conseil d'Administration régionale crie (CRA): Le chef de chaque communauté ex officio, plus 1 membre élu par chaque communauté crie	16
Zone régionale de la Baie James	11B.0.2	Conseil régional de zone de la Baie James: 3 par les Cris, 3 par la Municipalité de la Baie James	3
L'environnement et le développement futur au sud du 55e parallèle	22.3.1	Comité consultatif sur l'environnement de la Baie James: 13 membres, 4 Cris, 4 du Québec, 4 du Canada, plus le président du Comité conjoint - Chasse, pêche et trappage	4
	22.5.6	Comité d'évaluation: 6 membres, 2 du Québec, 2 du Canada, 2 du la CRA	2
	22.6.1	Comité provincial d'examen des réprecussions sur l'environnement et le milieu social: 5 membres, 3 du Québec, 2 de la CRA	2

TABLEAU II (CONT)

Responsibilité de l'organisme	Organisme établi selon chapitre --	Nom de l'organisme et nombre de membres	Nombre de représentants cris requis
L'environnement et le développement futur au sud du 55e parallèle	22.6.1	Comité fédéral d'examen des répercussions sur l'environnement et le milieu social: 5 membres, 3 du Canada, 2 de la CRA	2
Chasse, pêche et trappage	24.4	Comité conjoint - Chasse, pêche et trappage: 12 membres, 3 du Québec, 3 du Canada, 3 de la CRA, 3 de la NQIA	3
Entités légales cries	26.0.1	Le conseil d'administration de la Corporation (maintenant, le Conseil d'indemnisations): de 11 - 28 membres mais au moins 1 représentant de chaque communauté, 1 du Canada, 2 du Québec	8 - 25
	26.0.5a)	Conseil d'administration de la Corporation à capitaux spéculatifs (Venture Capital)	Peut coïncider avec les membres du conseil ci-dessus
	26.0.5b)	Conseil d'administration de la Corporation des activités charitables	
	26.0.5c)	Conseil d'administration de la Corporation de placements	
Services de santé et services sociaux cris	14.0.2	Conseil régional cri pour les services de la santé et les services sociaux: 15 membres, 1 de chaque communauté crie, 1 de la CRA, 3 représentants du personnel clinique, 1 représentant du personnel non-clinique, 1 directeur général et 1 directeur du centre hospitalier	9
Education crie	16.0.4	Commission scolaire crie: 9 membres, 1 commissaire de chaque communauté crie, 1 désigné par la "partie autochtone"	9
	16.0.16	Comités d'école locaux: Un comité élémentaire pour chaque communauté, un comité secondaire pour les communautés où il y a une telle école, de 5 - 11 membres, donc 1 membre délégué du Conseil de bande	50 - 110
	16.0.31	Comité tripartite des dispositions transitoires: 3 membres, 1 administrateur de la CSNQ, 1 de MAIN, 1 de la Commission scolaire crie	1
Administration de la Justice	18.0.9	Juges de paix (de préference cris): Nombre non prescrit	
	18.0.33	Agents d'information cris: Nombre non prescrit, probablement 1 de chaque communauté	8
	18.0.37	Comité consultatif sur la justice: Nombre non prescrit	2

TABLEAU II (CONT)

Responsibilité de l'organisme	Organisme établi selon chapitre --	Nom de l'organisme et nombre de membres	Nombre de représentants cris requis
Police	19.1.12	Comité consultatif de police: Nombre non prescrit	2
Développement économique et social des Cris	28.2.1	La société de développement autochtone de la Baie James: 5 membres, 2 de la CRA, 2 de la SDBJ, 1 président nommé par Québec	2
	28.5.1	Association crie de trappeurs	16
	28.5.2	Comité conjoint de fondation: Nombre de membres non prescrit	
	28.6.1	Association crie de pourvoirie et de tourisme: Nombre de membres non prescrit	
	28.7.1	Association crie d'artisanat autochtone	16
	28.8.1	Comité conjoint de développement économique et communautaire: 9 membres, 5 de la CRA, 2 du Québec, 2 du Canada	5
Programme de sécurité du revenu	30.4.1	Régie de la sécurité du revenu des chasseurs et trappeaurs cris: 6 membres, 3 de la CRA, 3 du Québec	3

207 - 364

cris qui doivent siéger dans différents conseils, comités et ainsi de suite. Au premier abord le total de 200 peut sembler énorme, et on a d'ailleurs critiqué cet aspect du régime de la Convention. Mais puisque le même individu peut être membre de plusieurs organismes tant au niveau local qu'au niveau régional, le montant global d'individus concernés est beaucoup moins gros. Il faut aussi se rappeller que certaines fonctions n'exigent une présence qu'une ou deux fois par année.

La participation des habitants des communautés locales aux travaux des comités était particulièrement importante pour maintenir un certain débit d'information sur les activités régionales dans les villages. A mesure que les membres les plus engagés devenaient conscients des questions qu'ils devaient confronter, ils devenaient les voies de communication les plus utiles, au niveau des bandes, sur les divers programmes nouveaux.

Ordinairement, lorqu'un représentant de sa bande occupe une place dans un comité pour la première fois, il ne possède aucune expertise dans le sujet dont il devra s'occuper. L'apprentissage se fera au travail, et la performance éventuelle du nouveau membre dépendra de son aptitude pour ce genre d'apprentissage. Certains resteront toujours muets et ne feront pas les devoirs qu'il faut pour contribuer utilement aux travaux. D'autres, cependant, ont pu s'adapter rapidement à leurs rôles même si, au début, ils n'avaient aucunes des connaissances techniques qui leurs permettraient de suivre des procédures

d'un comité de spécialistes. La Commission scolaire, par exemple, est réputée avoir changé en moins d'un an d'un organisme silencieux et passif en un groupe où diverses positions sur les questions essentielles sont vigoureusement discutées.

Bien que les renseignements rapportés dans leurs communautés par les membres des comités sont d'une grande utilité, les leaders cris à Val d'Or se rendent compte qu'ils ne suffisent pas à informer convenablement la population crie. Les administrateurs cris ont fait plusieurs tentatives de développer des programmes de communication, par exemple en distribuant des bulletins ou en utilisant des techniques audio-visuelles, mais ils n'ont pas réussi à atteindre leur but. Il semble que très peu de Cris ont le talent nécessaire pour digérer le matériel hautement technique et complexe de la Convention et des divers programmes et organismes qui en découlent, et ensuite de tout traduire et simplifier à l'intention du Cri moyen. Puisque la majeure partie des renseignements sur les activités au niveau régional arrivent dans les villages grâce aux individus qui viennent de participer aux travaux des comités, seuls les conseillers ont des chances d'être bien renseignés, car c'est généralement au conseil de bande qu'on fait son rapport. Par contre, le problème des communications avec l'ensemble de chaque communauté locale demeure grave.

L'Administration régionale crie est-elle une institution authentiquement au service de ses clients? N'est-elle pas plutôt une

structure administrative hautement centralisée, et dont l'action est loin d'être celle d'une démocratie à participation communautaire? Voilà des questions qui se posent naturellement pour celui qui fait l'examen d'une administration régionale, lorsque celle-ci prétend représenter des intérêts locaux. Nous devons remarquer, à ce sujet, que la situation actuelle est le résultat des deux ou trois premières années d'un dialogue sur le partage des responsabilités, politiques ou administratives, entre la région et les bandes. Ce débat pourrait continuer pendant des années encore avant que les Cris n'arrivent à un équilibre satisfaisant. Nous voulons seulement remarquer, cependant, que certains aspects de la situation actuelle encouragent les Cris à miser sur une administration centralisée avec un puissant bureau exécutif; cela tient, en partie, à des problèmes purement géographiques. Tout effort pour renverser cette tendance et décentraliser les pouvoirs politiques et administratifs nécessiterait une prise de position bien réfléchie, car elle entraînerait une perte d'efficacité en ce qui concerne les mécanismes décisionnels.

La présence régionale dans les services communautaires

Du point de vue de la bande, les questions relatives au contrôle des organismes régionaux par les communautés sembleraient très académiques. Il serait plus utile d'évaluer l'efficacité des cadres de Val d'Or en considérant leur capacité d'améliorer les services au niveau de la bande. Le logement et l'infrastructure communautaire sont des do-

maines où les administrateurs cris ont fait de très gros efforts pour améliorer les conditions locales. Vu qu'on a consacré plus de ressources humaines et financières à ce chapitre qu'à tous les autres, les résultats peuvent nous renseigner sur la façon dont la région entreprendra d'autres politiques à l'avenir.

La situation du logement dans les communautés cries, au début des années 70, était scandaleuse. Il fallait, selon les évaluations les plus optimistes, au moins 1 100 maisons de plus. De ce qui existait déjà, il y avait à peu près 200 maisons en état convenable; 350 logis avaient besoin de réparations majeures, 100 n'étaient bons qu'à condamner. Il fallait 450 nouveaux bâtiments seulement pour combler les besoins immédiats. Pour ce qui était des infrastructures normales d'une communauté (eau courante, égoûts, chemins), celles-ci manquaient dans la plupart des villages cris, et là où elles existaient elles étaient inadéquates. Selon toutes les évidences le programme de construction du ministère des Affaires indiennes procédait à un pas de tortue ; ce qui était encore plus décourageant, il semblait n'y avoir aucun moyen de pousser le ministère à accorder des fonds suffisants pour rectifier une situation devenue intolérable.

Jusqu'à 1970 environ, on finançait la construction de logements dans les communautés indiennes par le moyen d'un octroi de construction des Affaires indiennes, dont le montant de base était $ 12 000. A celui-ci on ajoutait des fonds de diverses provenances: l'électrification

communautaire (pour poser les fils dans les maisons); amélioration de la distribution d'eau et des égoûts (pour la tuyauterie) et ainsi de suite. La main-d'oeuvre était souvent payée grâce à des subventions à l'initiative locale (PIL). L'occupant éventuel du logis ne faisait aucune contribution. En principe les Cris avaient accès aux fonds de la Société centrale d'hypothèques et de logement, mais on était venu à croire dans les communautés cries que le ministère des Affaires indiennes était obligé de fournir des maisons à toutes les familles; d'ailleurs, le ministère hésitait à garantir les prêts de la Société centrale. On avait pris des mesures de la sorte dans d'autres établissements indiens (où de telles garanties étaient nécessaires à cause de l'impossibilité légale de saisir les biens de l'Indien); mais le ministère avait dû prendre la relève de familles qui ne pouvaient plus faire leurs versements. Le ministère avait donc adopté la politique de ne pas garantir les hypothèques de la Société centrale à moins que la bande ne dispose de fonds suffisants pour rembourser le ministère en cas de défaut. Cette décision eut l'effet de priver les communautés pauvres de la région crie de tout accès au crédit pour le logement, jusqu'à la signature de la Convention.

En dépit des faiblesses de son programme de logement, le ministère essayait depuis 1973 d'impliquer les bandes de plus en plus dans l'administration locale des projets. Avant cette date, le conseil de bande ne faisait qu'adopter une résolution pour demander au ministère d'entreprendre un programme de construction, tout en indiquant qu'il

fallait instamment fournir des logis à un certain nombre de familles. Les bandes ne participaient à aucune étape de la planification, n'établissaient aucuns buts à long terme pour ces projets.

A partir de 1974, les Cris commencèrent à jouer un rôle plus important dans l'élaboration des projets de construction. En premier lieu, le conseil de bande devint responsable de l'administration des programmes et de la rémunération de la main-d'oeuvre. Plus tard, il devint également responsable du choix des matériaux et des plans. Le ministère pouvait toujours intervenir au besoin, et offrait toujours ses bons conseils. Mais ces conseils étaient surtout d'ordre technique; au fond, le ministère des Affaires indiennes était principalement une source peu copieuse de financement.

En 1976-1977, afin de résoudre le problème du financement de la construction, le Grand conseil fonda la Cree Housing Corporation; cet organisme allait obtenir, au bénéfice des bandes, l'accès aux fonds de la Société centrale d'hypothèque. Il était convenu que le taux d'intérêt serait de huit à dix p.c. Les Cris demandèrent au ministère des Affaires indiennes de garantir les hypothèques; le ministère, lui, demanda aux bandes de les garantir avec leurs fonds d'indemnisation. Les Cris refusèrent et la question devint un débat juridique; pendant quelque temps les rapports entre la nouvelle organisation crie et le ministère étaient assez tendus. Le ministère accepta enfin de garantir les emprunts, mais la possibilité d'avoir recours aux fonds d'indemnisa-

tion fut sans doute une des raisons majeures de cette décision.

En plus de l'accélération des projets en 1976-1977, il y eut une participation assez active des organisations régionales dans leur réalisation. La section du logement des bureaux de Val d'Or devint plus complexe: l'organisation régionale, s'associant avec la Cree Construction Company, se mit à coordonner le travail des conseillers en aménagement dans les diverses communautés, et les bandes commencèrent à recevoir de plus nombreux conseils sur la planification à long terme de leurs villages.

Les premières expériences avec les prêts de la Société centrale furent positives. Cela tenait à la situation financière beaucoup améliorée des débiteurs, surtout à cause du Programme de sécurité du revenu. Il y avait de bonnes raisons pour croire que les Cris allaient respecter leurs engagements. Le bureau régional suggéra donc aux bandes de se prévaloir d'ententes spéciales - et très favorables - avec la Société centrale, qui devaient permettre à leurs membres d'emprunter à deux p.c. Pour accélérer la construction, la Cree Housing Corporation conclut un contrat avec le ministère des Affaires indiennes où il était prévu que les Cris, afin de faire bâtir dans cinq ans tous les logis que le ministère s'était proposé de construire dans dix ans, se serviraient d'une partie de leurs fonds d'indemnisation. Les Cris doivent défrayer tous les coûts additionnels qu'exigerait cette mesure pendant cinq ans; le ministère doit les rembourser dans les cinq années suivan-

tes. Toute l'opération est contrôlée au nom des bandes par la Cree Housing Corporation. Toutes les bandes bénéficient de ce contrat sauf celle de Fort George, dont le logement est assuré par l'Entente de Chisasibi.

Il est fort probable que le nouveau programme aménera des améliorations majeures dans les communautés, et qu'il y maintiendra en même temps un bon niveau d'emplois. Le ministère des Affaires indiennes devra agrandir l'infrastructure locale pour correspondre au plus grand nombre de maisons, ce qui occasionnera encore la création d'emplois. Le tout étant sous le contrôle de la Cree Housing Corporation à Val d'Or, il semble que l'influence des bandes sur l'administration du programme diminuera. Les Cris chercheront à éviter de trop lourdes dépenses en faisant des achats en bloc, en coordonnant la planification, etc. Les services d'urbanistes professionnels continueront à être essentiels pour toutes ces activités.

On ne peut pas prévoir à quel degré l'organisation régionale permettra aux communautés d'influencer les projets. Il semble que dans le domaine des finances, les bandes ont déjà abdiqué leurs pouvoirs décisionnels en faveur de l'Autorité régionale crie. Il est difficile de savoir si elles se départiront de leurs responsabilités dans d'autres domaines. Du point de vue de la Cree Housing Corporation, sans doute, une telle action rendrait ses activités encore plus efficaces: l'orga-

nisation régionale serait donc peu attirée par l'idée d'encourager les bandes à participer. Voilà un danger qui guette tous les programmes régionaux des Cris. Sachant que l'organisation régionale est solide et qu'elle est dirigée par des Cris, un conseil de bande trop affairé peut très facilement choisir d'abdiquer.

Rapports entre la structure régionale et les communautés

La Convention créa un ensemble de responsabilités "gouvernementales" pour lesquelles les relations traditionnelles entre les bandes cries et le ministère des Affaires indiennes ne fournissaient aucun précédent. Cela tient en partie au nouveau régime des terres, mais aussi à l'implantation de nouveaux services dans les communautés et à un certain degré de responsabilité locale pour leur fonctionnement.

Avant 1975, les activités les plus visibles des Affaires indiennes étaient sans doute l'administration des écoles, l'assistance sociale, la construction de logis et l'entretien des installations de base telles que les stations génératrices, les chemins, les fossés et ainsi de suite. Entre 1965 et 1975, le ministère s'efforça d'encourager le développement d'un genre de gouvernement local, particulièrement en engageant les bandes dans l'administration des services locaux. Le chef et le conseil de bande devaient agir comme la branche "représentative" ou "politique", tandis que le gérant de bande (avec ses subordon-

nés là où il y en avait) constituait l'exécutif du gouvernement local. En effet on concevait le gérant de bande, même si en principe il était un employé de la bande, comme un fonctionnaire subalterne des Affaires indiennes. Donc il y eut confusion, en pratique, entre les fonctions représentatives ou politiques d'une part et les devoirs administratifs ou exécutifs d'autre part. Le chef et les conseillers vinrent à s'occuper de plus en plus intimement des routines administratives du bureau de bande, et la distinction théorique entre le politique et l'administratif fut brouillée.

L'administration de la bande s'activait donc à faire distribuer des prestations d'aide sociale, à engager des ouvriers pour les programmes de logement ou l'entretien des chemins, à l'assignation des logis aux familles, et au contrôle de la feuille de paie associée à ces diverses tâches. Mais il n'y avait aucun effort de la part de la bande pour établir des politiques générales à long terme; on faisait plutôt le boulot quotidien au nom des Affaires indiennes. Le bureau de bande était effectivement une succursale du ministère, dont le coût se justifiait par les avantages économiques des services qu'il fournissait. Les mauvais esprits auraient pu dire que le ministère conservait toute son autorité politique et financière en donnant au chef et au conseil de bande le privilège de payer les pots cassés.

Depuis 1975, la CRA et les autres organisations régionales se sont donné des rôles de plus en plus majeurs en ce qui concerne l'ad-

ministration et la livraison des services locaux. Comme nous l'avons remarqué la CRA, avec ses agences parallèles de service, possède une structure conçue justement pour entreprendre de telles responsabilités. La plupart du personnel de la CRA s'occupe soit de la livraison de programmes, soit de négociations avec les gouvernements pour le transfert de programmes.

Pour le Grand conseil et la CRA (son successeur), la prise en charge graduelle de l'administration des programmes communautaires financés par les Affaires indiennes était une étape normale de leur évolution politique. En se proposant un tel but, cependant, les administrateurs cris avaient l'intention de se substituer au bureau de district du ministère; ils ne croyaient sûrement pas qu'ils devaient s'arroger les fonctions des bureaux de bande. D'ailleurs, la réduction assez importante des effectifs du bureau de district, surtout dans le domaine de l'éducation, semble confirmer cette vue des choses.

Mais en pratique, permettons-nous de le répéter, les responsabilités concrètes ont été largement attribuées aux consultants (comme dans le cas de l'aménagement communautaire et, à un certain degré, l'embauchage de la main-d'oeuvre locale), ou bien à une nouvelle bureaucratie non-autochtone (comme pour l'administration centrale de la Commission scolaire), plutôt qu'à l'organisation régionale crie elle-même. Le vrai transfert consisterait dans le fait que les consultants et les nouveaux bureaucrates se réfèrent directement à des administrations cries.

Il y a quand même un transfert évident de responsabilités administratives en faveur de la CRA et au dépens des bureaux de bande. Les changements survenus dans l'attribution des fonds transférés par le ministère aux bandes, pour l'administration locale des programmes, en sont la preuve la plus frappante. Puisque l'assistance sociale, l'éducation et le logement sont de plus en plus "gérés" par les organismes régionaux, le coût d'administration du bureau de bande (y compris le salaire du gérant de bande et la vérification) a maintenant dépassé de loin la valeur des programmes directement administrés au bureau même. (Voir le Tableau III). Le chef et le conseil de bande s'occupent maintenant de l'établissement de priorités et de problèmes administratifs; mais il le font de plus en plus comme représentants de leur communauté auprès d'un conseil régional ou d'un comité consultatif.

Pour s'ajuster à cette évolution le "gouvernement local" a changé de caractère. La tâche de fournir une contribution locale aux processus décisionnels du niveau régional est devenue une partie majeure du travail de ce "gouvernement local", ainsi que l'établissement de priorités au niveau local ou entre bandes. Inévitablement, la CRA se voit surtout comme un administrateur de services communautaires, ou comme une agence qui facilite l'administration locale. Elle s'attend donc à être jugée de la même façon que l'étaient les Affaires indiennes lorsque le ministère était le fournisseur de services.

Pour les administrateurs cris cette concentration de l'autorité

TABLEAU III

Fonds remis aux Bandes cries entre 1976 et 1980 par le Ministère des Affaires Indiennes pour l'Administration et les Programmes. - Octrois de "CORE" reçus par les Bandes et montants alloués à l'Administration.

Programme	76 - 77	77 - 78	78 - 79	79 - 80 (estimés)
Education	$ 521,433	$ 956,332	$ 164,343	$ Ø
Bien-être	846,181	176,342	252,220	260,000
Dépenses en Capital	1,325,216	866,097	1,527,782	Ø
Recréation	17,680	23,655	24,150	25,000
Aqueduc et égoût	18,792	20,898	18,264	Ø
Entretien des routes	30,000	56,900	58,973	75,000
Police	25,211	7,627	20,867	Ø
Location de logements (Fort George)	105,896	96,600	102,618	Ø
Total	$ 2,890,409	$ 2,204,451	$ 2,169,217	$ 360,000
Administration	$ 161,238	$ 298,088	$ 302,274	$ 300,000
Pourcentage du total des programmes	5.6%	13.1%	13.9%	83.3%
Octroi de "CORE"	$ 215,258	$ 254,866	$ 258,652	$ 260,000
La partie de l'octroi de "CORE" allouée pour l'administration	61,134	72,630	71,326	75,000

(Source - Ministère des Affaires indiennes)

administrative au niveau régional (qui semble être l'aspect dominant du rôle "gouvernemental" de la CRA) n'est qu'un stade temporaire. Le transport des responsabilités, dit-on, nécéssite que les programmes soient administrés au début par une entité régionale distincte: par la suite on déléguerait ces responsabilités aux bandes. Cela peut être vrai, mais à l'heure actuelle les bandes se trouvent défavorisées, car le pouvoir politique s'est concentré aux bureaux régionaux plutôt que dans les communautés.

Puisque le régime des terres de la catégorie I A est incompatible avec la Loi sur les Indiens telle qu'elle est, il était prévu dans la Convention qu'il y aurait des négociations avec le gouvernement fédéral pour régulariser la situation. Ceci a donné l'occasion aux parties en cause de considérer toute une gamme de modifications à la loi actuelle, de sorte qu'il en sortirait une "Loi sur les Cris" qui remplacerait l'ancienne Loi sur les Indiens pour tout ce qui concerne les Cris. De même, lorsque les terres de la catégorie I B étaient attribuées à des corporations foncières cries, on a érigé des gouvernements municipaux cris qui doivent fonctionner dans ces terres selon la Loi des cités et villes du Québec. Heureusement, l'absence de toute population permanente dans les terres I B, à l'heure actuelle, simplifie les devoirs immédiats de ces gouvernements locaux.

La "Loi sur les Cris" (à l'état d'avant-projet) et la Loi établissant les corporations de village pour les terres I B ont le même

but essentiel, qui est de créer des gouvernements municipaux ayant les responsabilités normales d'une municipalité québécoise. Les municipalités cries auront quelques traits particuliers, cependant, parce qu'on ne peut pas y saisir aucun immeuble, parce que la terre est indivisible, et parce que la propriété foncière n'y est pas taxée. L'abscence d'une base locale d'imposition est ce qui distingue les communautés cries essentiellement des autres communautés québécoises de grandeur comparable: les Cris dépendent du ministère des Affaires indiennes (pour les terres I A) et du ministère des Affaires municipales du Québec (pour les terres I B) en ce qui concerne les revenus nécessaires. Il faut supposer que si ces revenus s'avèrent inadéquats, ils devront avoir recours aux fonds d'indemnisation.

Les systèmes de gouvernement municipal des terres I A et I B ont quand même un champ commun, soit l'aménagement et l'administration de certains territoires. Il semble que l'éventuelle Loi sur les Cris, par exemple, obligerait le gouvernement local à s'occuper activement de la planification locale (par la participation du conseil comme autorité représentative et du secrétaire-trésorier comme autorité administrative); il devra aussi contrôler les ressources naturelles des terres I A. Mais comme nous l'avons remarqué, c'est l'organisation régionale qui s'occupe généralement de cette sorte d'activité et les conseils de bande servent de plus en plus à sanctionner ses décisions.

Parmi les caractéristiques des gouvernements locaux érigés en

conséquence de la Convention, il faut signaler l'absence de toute participation directe dans un grand nombre d'activités qu'on associe généralement à un gouvernement local. Comme nous l'avons vu, la participation locale dans les systèmes d'enseignement et des services de santé est résorbée dans un ensemble régional de "conseils" établis sous des lois provinciales, et auxquels les comités locaux doivent rendre compte. On peut discerner les mêmes tendances dans d'autres domaines, y compris ceux de la formation de la main-d'oeuvre, des loisirs, et en général, des services communautaires. La seule contribution du gouvernement local, dans un bon nombre de ces activités, se limite à sa participation au sein d'un organisme régional. Il semble significatif que la Loi sur les Cris, telle qu'on la conçoit, ne traite qu'indirectement ou pas du tout de la gamme des services administratifs offerts par la CRA à présent. On n'a pas encore délimité les pouvoirs des bandes et de la structure régionale, mais il semble qu'actuellement la région est dans une position très avantageuse.

Il est longuement question dans la Convention et dans les lois connexes de structures administratives dont la fonction est de servir de lien entre les Cris de la Baie James et le gouvernement provincial, et des règles gouvernant les activités de telles structures. Voilà la fonction de "charnière" qui est la raison d'être de plusieurs mécanismes compliqués rattachés à la Convention.

Derrière la Convention de la Baie James il y a une supposition

fondamentale: c'est qu'il est possible pour les Cris d'influencer les politiques administratives du gouvernement d'une façon pratique, en participant aux travaux de comités où siègent les représentants des communautés cries à côté des fonctionnaires provinciaux. En d'autres mots, on a supposé qu'il est plus efficace d'oeuvrer dans ces comités, au sein de la bureaucratie provinciale, que de s'en tenir aux stratégies conventionnelles dont se prévalent les membres de la société euro-canadienne. Il est plus réaliste, selon cette doctrine, de se servir de méthodes bureaucratiques que de participer aux mécanismes démocratiques ordinaires où les Cris, trop peu nombreux, n'auraient aucun poids.

Il y a une grande variété quant à l'organisation et la composition des divers comités prévus dans la Convention, selon la question dont ils doivent traiter. Certains comités tombent plus ou moins simplement dans la catégorie des organismes provinciaux qui assurent l'exécution de responsabilités administratives dans des régions particulières, comme le CRCSS et la Commission scolaire crie. Quoique ces deux organisations aient des compétences plus larges que leurs contreparties dans le sud de la province, elles se rangent dans le schéma des districts administratifs du Québec, où chaque district a ses conseils consultatifs pour représenter les intérêts de la région.

On a créé d'autres comités pour rendre plus efficace l'administration des nouveaux services communautaires, et pour faciliter les

ajustements qui seront nécessaires à mesure que l'on met en vigueur chaque section de la Convention. Parmi les comités de ce genre, qui ne ressemblent généralement pas à ce qui existe en dehors de l'aire crie, il y a la Régie de la sécurité du revenu des chasseurs et trappeurs et les comités consultatifs sur la justice et la police.

On a formé d'autres comités principalement pour la coordination des programmes du gouvernement et pour l'établissement des priorités. The joint Economic Development Advisory Council (fédéral-provincial-cri) est un exemple-type de ce genre de comité.

Enfin il y a une quatrième sorte de comité, dont la fonction est de permettre aux Cris de participer à l'élaboration des décisions, dans divers domaines, se rapportant au développement du territoire plutôt qu'aux services locaux. Dans cette classe (qui elle aussi n'a pas de contrepartie dans le reste de la province) nous trouvons deux sortes de comité. D'une part il y a ceux qui doivent contrôler l'exploitation de la faune, de l'autre part ceux qui s'occupent de la protection du milieu. Le Comité conjoint, Chasse, pêche et trappage, facilite le travail administratif et la consultation au sujet de l'exploitation des ressources fauniques. La fonction du Comité consultatif sur l'environnement est semblable, mais cet organisme se penche sur le contrôle du développement du Nord-ouest québécois. Ses travaux sont appuyés par une série de comités qui contrôlent l'impact écologique et social des projets nordiques.

Tous ces comités, de quelque genre qu'ils soient, sont des mécanismes permettant aux Cris d'influer sur certaines décisions du gouvernement sans mettre en question la compétence législative ou régulatrice du gouvernement. Le principe de base en fut établi dès le début de 1974, lorsqu'on créa le Comité conjoint sur la chasse. Les deux gouvernements et les Cris insistèrent chacun sur la nécessité de participer à la prise des décisions, et aucune des parties n'était prête à déléguer des pouvoirs administratifs dans ce domaine. Les négociateurs cris adoptèrent, comme but stratégique, la politique d'obtenir un rôle important dans la prise des décisions plutôt que d'insister sur des pouvoirs restreints, et probablement minimes, dans des domaines purement locaux.

La décision d'employer le mécanisme du "comité consultatif" à une si grande échelle a eu une portée majeure quant aux relations à long terme entre la société crie et les gouvernements du Canada et du Québec. La conséquence la plus évidente de cet aspect de la Convention, c'est qu'il appartient aux Cris de faire fonctionner les comités: ils doivent y consacrer leurs ressources humaines et techniques, sans quoi ces organismes cesseront fort probablement de vivre. Il en suit que le mécanisme du comité consultatif comporte une charge financière assez lourde pour les Cris, sans qu'il leur reviennent des avantages immédiats. Tant dans le domaine de l'exploitation de la faune que dans celui de la protection du milieu physique et social, il semble que ces comités ne s'avèreront utiles que dans quelques années, quand la concurrence entre les divers

exploitants potentiels des ressources naturelles de la région deviendra sérieuse. En attendant, il faut que les comités poursuivent leurs activités jusqu'au moment critique.

Il a donc souvent fallu avoir recours aux conseillers techniques et juridiques pour contribuer à la partie technique des travaux des comités. Dans bien des cas, ces travaux sont d'une nature tellement spécialisée qu'aucun Cri ne possède une formation suffisante pour qu'il puisse participer; les Cris doivent alors s'instruire tant bien que mal avec l'aide des experts qui travaillent auprès d'eux. Voilà un autre procédé lent, et qui n'aide pas à réduire le coût des consultations techniques. Il en résulte en plus que si l'on doit nommer un nouveau membre cri, comme il arrive assez fréquemment, l'apprentissage est à recommencer; la continuité des politiques cries tient donc principalement à la présence d'un groupe stable d'experts.

Les problèmes soulevés par le besoin de se fier à des conseillers sont multipliés par les politiques linguistiques compliquées qui affectent le fonctionnement de la Convention. Dans le cas des comités où les fonctionnaires québécois jouent un rôle important, les documents de travail et la correspondance sont généralement rédigés en français. Les discussions doivent forcément avoir lieu en anglais si les participants cris ne parlent que le cri et l'anglais; mais les échanges entre membres francophones se font naturellement en français. Même si l'on fait quelques efforts sérieux pour se plier aux exigences linguistiques

de la situation, les représentants cris, ne parlant généralement pas français, se trouvent donc toujours désavantagés. Cette difficulté peut être surmontée à la suite de longs efforts de la part des Cris eux-mêmes, pour qu'ils puissent dialoguer avec la fonction publique québécoise en français. Faute de mieux, les intérêts des Cris, en autant que ceux-ci tombent dans le domaine des comités consultatifs, doivent être défendus à l'heure actuelle par des experts non cris.

La rigidité des mécanismes de consultation vient ajouter davantage aux difficultés de la situation. Les parties signataires de la Convention, surtout pour des raisons liées à l'obligation constitutionnelle du gouvernement fédéral envers les Indiens, ont adopté comme principe général que les dispositions de la Convention devaient être sanctionnées par des lois dans tous les cas où cela était pratique; aussi, la crainte que le gouvernement provincial pourrait modifier certaines dispositions par des ordres ministériels a fait sa part pour influencer les deux autres parties. On a donc cherché à confirmer la Convention par des instruments législatifs.

Mais il en résulte qu'un grand nombre des procédés administratifs des divers comités consultatifs sont détaillés dans des lois spéciales, et sont par conséquent très rigides. Les comités sont incapables de modifier leurs procédures selon leur expérience pratique. Les relations de travail sont effectivement définies dans la Convention, et les représentants doivent respecter toutes les limites qui y sont éta-

blies. Ceci a entrainé des complications surtout là où la Convention traitait de cas sans précédent, ou au moins sans analogue dans les structures provinciales, pour servir de modèle.

Les procédures énoncées au chapitre 22 de la Convention, relativement à l'examen des répercussions, sont un exemple frappant de telle complexité. Il s'agissait du premier mécanisme du genre à être établi au Québec. Toutes les démarches administratives qui y sont décrites furent élaborées selon des principes abstraits, mais elles sont maintenant entérinées dans des lois et il n'y a pas moyen de s'en soustraire. Ces procédures ont quelque chose de byzantin. La leçon à en tirer, c'est qu'il serait mieux d'élaborer les lignes de conduite d'un comité à la suite d'une période d'essai plutôt qu'à partir des formules d'une loi trop chargée de détails. En effet, on pourrait dire que les complexités administratives de la Convention ne tiennent pas du texte de l'entente, mais surtout du fait qu'il a fallu plus d'une vingtaines de lois pour la sanctionner. Mais quelle qu'en soit la cause, les complexités demeurent et elles imposeront des limites, pour longtemps encore, à l'utilité des nouvelles structures pour la majorité des Cris.

La continuation des négociations et les relations entre les Cris et l'Etat.

Contrairement à l'expérience des comités consultatifs avec leurs problèmes de procédure, il y a eu des rapports très profitables

avec les sociétés d'Etat - particulièrement la Société d'énergie de la Baie James - sous la forme de négociations directes en dehors des voies officielles prévues dans la Convention. Nous pouvons citer deux cas où les Cris, au moins en principe, avaient l'accasion de faire valoir leurs droits par un recours strict aux dispositions de la Convention, mais où ils ont préféré se prévaloir d'autres moyens. Les deux cas se rapportent à la protection du milieu physique.

Lorsqu'on négociait l'Entente de principe, le projet de la Baie James était déjà en oeuvre. Il fallait donc approuver rétroactivement un état de fait, et c'était là un des buts des négociations. Le huitième chapitre de la Convention en est l'issue: il autorise la Société d'énergie à continuer les travaux décrits en annexe, mais il lui défend d'effectuer des modifications importantes aux projets sans l'approbation des Cris.

Pour commencer il nous suffit de rapporter que selon le Chapitre 8 de la Convention, le premier barrage sur la Grande rivière (LG-1) devait être situé à 44 milles de l'embouchure de la rivière, et l'île où se trouve le village de Fort George en aval du barrage devait être protégée contre l'érosion aux frais de la Société.

L'emplacement du barrage LG-1 avait été un des points majeurs pour les Cris lors de leur première contestation du projet. LG-1 devait être construit selon le plan initial à 23 milles de l'embouchure, assez

proche de Fort George. Non seulement les Cris craignaient-ils les répercussions sociales de la présence d'un chantier si important à leurs portes mais ils s'objectaient que le projet entrainerait la destruction d'une grande frayère de poisson blanc, ressource essentielle pour l'économie de subsistance de la communauté. Ils avaient réussi, lors des négociations qui précédèrent l'Entente de principe, à faire transporter le projet jusqu'au Mille 94, faisant valoir les dommages sociaux et écologiques qui auraient pu résulter de l'emplacement original. Lors de la première conférence de presse tenue après la signature de cette concession et s'en servit d'exemple pour démontrer que les Cris n'avaient pas tout simplement "vendu" leur cause contre une indemnisation monétaire.

La Société d'énergie n'était pas satisfaite du nouvel emplacement de LG-1 au Mille 94, qui aurait entrainé une sévère réduction de la puissance de l'installation; donc en 1975, en dehors des négociations relatives à la Convention, il y eut des négociations parallèles entre la Société d'énergie et la bande de Fort George. Grâce à cette démarche la Société obtint un nouvel emplacement pour LG-1 (le Mille 44, celui qui figure dans la Convention) et Fort George reçut un centre communautaire et certains autres avantages énumérés dans la Convention. Il faut dire, cependant, que la Société a probablement toujours été inquiète au sujet de la communauté de 2 000 âmes, située dans une île avec de graves problèmes d'érosion en aval des barrages, et qu'elle avait l'obligation selon l'Entente de protéger contre toute érosion éventuelle.

Il aurait évidemment été maladroit de soulever la question pendant les négociations, mais les événements de l'année suivante l'obligèrent de considérer sérieusement l'idée de déménager la communauté.

Les premiers tests relatifs au contrôle de l'érosion à l'île de Fort George, en 1976, confirmèrent probablement qu'il serait fort coûteux d'honorer les promesses qui avaient été faites. Vers la même époque on évalua à $ 10 millions le coût du pont que le gouvernement fédéral devait construire à Fort George. Ces deux faits, s'ajoutant aux lourdes obligations entreprises par le gouvernement fédéral au sujet de l'infrastructure du village, indiquèrent qu'il coûterait énormément cher de maintenir la communauté dans son île. Or, il avait déjà été question de déménager la communauté pour qu'elle soit plus accessible. La Société d'énergie, le gouvernement fédéral et la bande de Fort George reprirent l'idée et commencèrent à en discuter en 1976.

Au début de 1977, la Société d'énergie représente aux Cris de Fort George qu'ils devraient considérer de nouveau l'option de laisser bâtir LG-1 au Mille 23, alléguant que ce choix était moins dommageable au milieu physique et que la question des répercussions sociales ne se présentait plus maintenant que les rapports entre les Cris et la Société étaient assez bons. Comme dédommagement on offrait à la bande un généreux appui financier pour l'aider à se situer dans un nouvel établissement sur terre ferme, où elle aurait accès à la nouvelle route.

Alors commencèrent les négociations entre la bande de Fort George, la Société d'énergie et le gouvernement fédéral, et on arriva à une entente à la fin de 1977 (l'Entente de Chisasibi). Les Cris abandonnèrent l'accès à la frayère du Mille 23 et acceptèrent l'aide de la Société en vue de leur déménagement, en plus d'une contribution de $ 10 millions du fédéral au lieu d'un pont et des autres installations que le Canada avait promis de financer. La somme globale affectée au déménagement, à peu près $ 50 millions, est gérée par la Relocation Corporation, organisme où les Cris prédominent et qui est responsable de la planification et de l'exécution de projet. Bref, par des négociations directes les Cris de Fort George ont réussi à obtenir une communauté entièrement neuve avec toutes les installations, une maison d'excellente qualité pour chaque famille, un centre communautaire, une école secondaire, etc., soit une capitalisation de plus de $ 100 000 par famille. Par contre ils ont perdu une grande frayère de poisson blanc, qui était pour eux une pêcherie traditionnelle très importante, et ils ont un moins bon accès à leurs ressources fauniques.

Le problème que la Société d'énergie confrontait dans la région Boyd-Sakami, qui se trouve au milieu des territoires de chasse de Wemindji et où elle s'était engagée à consacrer des ressources majeures pour restreindre les dommages écologiques, présente un cas analogue: on apprit que les travaux de correction coûteraient plus de $ 60 millions, et même doutait-on de l'efficacité des mesures proposées. La Société fit des demandes auprès des Cris, il y eut des négociations,

et en compensation des travaux de correction abandonnés les Cris se firent accorder un développement communautaire de $ 18 millions. La bande de Wemindji (700 âmes) put donc avoir une infrastructure communautaire moderne, un système d'eau, des égoûts, etc. La Société entreprit, en plus, de bâtir une ligne de transmission électrique de $ 17 millions et un chemin d'accès moyennant une contribution du gouvernement fédéral.

Il est important de noter que dans ces deux cas, les négociations eurent lieu entre la Société et une bande crie (plutôt que le Grand conseil), ce qui indique que l'organisation régionale peut s'éclipser lorsqu'il s'agit des intérêts d'une communauté particulière. Remarquons aussi que ces deux ententes représentent la pondération que les Cris ont dû accorder à l'amélioration de leur infrastructure communautaire d'une part, et à la dégradation écologique de l'autre part.

Les avantages obtenus dans ces négociations sembleraient avoir de l'importance principalement pour la partie de la population qui n'évolue pas dans l'économie de subsistance, et avoir été remportés au dépens de la base économique des chasseurs et des pêcheurs. Ces exemples pourraient donc indiquer que les Cris commencent à changer d'opinion quant à l'importance du secteur traditionnel, ou au moins qu'ils commencent à reconsidérer la possibilité que les répercussions du projet de la Baie James ne sont pas sans remède. De leur position de 1971, qui était d'arrêter le projet coûte que coûte pour empêcher toute dégradation écologique, les Cris sont venus à accepter des pertes à ce chapi-

tre en échange de certains avantages directs pour leurs communautés. Il y a aussi une importante différence entre les questions qui ont fait l'objet des négociations avec les communautés, et celles qui ont concerné l'ensemble de l'aire crie. Dans le cas des premières, les avantages à gagner étaient concrets et visibles pour la communauté.

Il y a un aspect de ces deux ententes qui demanderait certaines explications. Etant donné que la plupart des améliorations locales obtenues par les deux bandes étaient prévues dans la Convention (chemins, électrification, distribution d'eau, égoûts, et autres) on pourrait bien se demander quel profit il y avait à poursuivre de telles démarches. La réponse devrait sans doute tenir compte de l'expérience des Cris, dans les années passées, pour ce qui est des installations communautaires, et du manque d'activité dans ce domaine entre 1973 et 1977. Les leaders locaux avaient aussi remarqué, au niveau régional, des signes d'hésitation de la part du gouvernement fédéral devant un nombre d'obligation énoncées dans la Convention ou dans certaines lettres du ministre des Affaires indiennes(les Letters of Federal Undertaking reproduites en annexe). Il semblerait que la lenteur du ministère des Affaires indiennes était due à des contraintes budgétaires, car la plupart des obligations stipulées dans la Convention devaient être financées à partir des budgets normaux du ministère. Mais quelles qu'en soient les raisons, rien n'encourageait les bandes à croire que la performance du ministère serait beaucoup mieux que dans le passé. Dans cette optique, la décision des bandes semble assez raisonnable.

Un autre point qui ressort nettement de ces exemples, c'est que pour les Cris la Convention n'est pas gravée sur des feuilles de bronze. Il y a évidemment des occasions de gagner certains avantages, au moins à court terme, par des négociations directes et par le marchandage. Le vrai sens de cette attitude peut se discerner dans les premières démarches prises en réponse aux projets des nouvelles étapes du développement hydroélectrique (le projet Nottaway-Broadback-Rupert ou NBR, et celui de la Grande Baleine ou GB). Ces deux étapes étaient déjà prévues à l'époque de la Convention, comme l'indiquent les dispositions sur le contrôle des répercussions, etc. Il semble que les bandes, sachant qu'il est possible d'obtenir des gains moyennant des concessions au sujet de l'environnement, pourraient vouloir s'entendre avec la Société d'énergie pour se procurer des résultats semblables à ceux qu'ont obtenu Fort George et Wemindji. Il est difficile de prévoir dans quelle mesure cette tactique pourra réduire l'efficacité des comités consultatifs: voilà une question qu'il faudra peut-être surveiller dans les années à venir.

Le rôle des paiements de transfert dans l'économie de l'aire crie

Depuis qu'on a signé la Convention, on en a parlé comme si ce document devait transformer l'économie des communautés cries et les mener à une espèce d'indépendance économique. Cette idée semble avoir cours surtout parmi les cadres de la CRA et les conseillers en gestion

engagés pour les guider dans le domaine du développement économique. Cependant, les critiques les plus acerbes de la Convention ont souligné que les Cris ne doivent plus se considérer comme les "propriétaires" des ressources naturelles du territoire, que l'accès aux ressources ne dépend pas d'eux, et qu'ils n'ont aucune autorité quant à leur exploitation: en d'autres mots, que les conditions essentielles de l'indépendance économique n'existent plus.

La Convention, pour dire vrai, passe cette question sous silence; même dans son introduction, le négociateur provincial John Ciaccia évite le sujet fondamental qu'est la future base économique de la société crie. En fin de compte, la Convention assure la continuité des paiements de transfert de la part de l'Etat et en rationnalise la distribution, en plus de céder la responsabilité des programmes au Québec en autant que cela convient à la politique fiscale de la province dans ses grandes lignes.

Il y a, bien sûr, les fonds d'indemnisation dont les Cris tirent des intérêts (en 1979) de $ 7 ou 8 millions par an. Nous avons déjà remarqué que la Convention pose des limites quant au genre de dépenses qu'il est possible de faire à même les fonds d'indemnisation, non seulement par rapport aux placements et à la capitalisation des entreprises cries, mais aussi par rapport aux contributions que les Cris doivent faire aux améliorations locales pour suppléer aux paiements de transfert disponibles.

Dans cette perspective, il faut examiner de plus près les paiements de transfert dont bénéficient les communautés cries, et essayer de prévoir l'impact de la Convention sur la nature de ces paiements. Plus généralement, il faudrait se demander quelle est la relation entre ces paiements et les efforts des Cris pour atteindre leur but d'indépendance économique.

Les Cris de la Baie James, comme la majorité des autochtones du Canada et, d'ailleurs, comme un très grand nombre de communautés rurales non autochtones, comptent de plus en plus sur une gamme de programmes de transfert. Ceux-ci reflètent l'intention du gouvernement central de redresser les disparités économiques entre régions. Pour les Cris, l'économie régionale des paiements de transfert ne dure que depuis une dizaine d'années. Les familles les plus nécessiteuses ont eu accès à l'assistance sociale depuis les années 40, mais sous des conditions plutôt strictes. Ce n'est qu'une vingtaine d'années plus tard qu'on élargit les critères d'admissibilité aux prestations d'aide sociale. Le programme de logement des Affaires indiennes, qui était conçu en partie pour créer des emplois, ne fut lancé qu'au début des années 70. On peut donc dire que ce n'est que dans les dix ans avant la Convention, que le gouvernement accorda des gros versements de fonds à la région crie.

Lors des arguments devant les tribunaux au sujet de l'affaire

de la Baie James, il fut question de l'évolution du rôle économique des deux gouvernements dans la région. Il y avait des lacunes dans les données et il était difficile de décider comment calculer le montant global des paiements de transfert. Mais en gros, la valeur des programmes et des services de l'Etat dont bénéficiaient les Cris en 1971-1972, s'élevait à $ 11 ou $ 12 millions; à l'époque de la signature de la Convention, ce montant avait atteint $ 15 millions par année. Or, même si l'on se base sur les plus prudentes évaluations, il semble que la valeur actuelle des programmes et des services de l'Etat est de deux à trois fois la valeur des revenus de placement provenant des fonds d'indemnisation.

Près de la moitié de cette somme se rapporte à l'éducation et aux services de santé (tant pour les dépenses capitales que pour le maintien et le fonctionnement des programmes); le reste est reparti plus ou moins également entre les prestations d'aide sociale et les versements de capital pour la construction de logis et d'infrastructure des villages. La part du Québec augmenta de 10 p.c. en 1970 à 25 p.c. approximativement à l'époque de la signature de la Convention, devant l'activité accrue de la province dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'aide sociale.

Un des aspects les plus remarquables de l'économie de paiements de transfert d'avant la Convention, c'est l'augmentation très rapide des

prestations d'aide sociale. Les dépenses à ce chapitre montèrent de $ 600 000 en 1970-1971 à $ 1.8 millions en 1975, soit à un rythme de 30 à 40 p.c. par année. Tout indique que ces prestations étaient un appui majeur pour l'économie de subsistance. Il est remarquable, aussi, que le total des paiements de transfert à l'intention d'individus, par rapport aux programmes d'éducation dans les communautés cries, est à peu près égal à celui des prestations d'aide sociale. Même si 1 100 à 1 200 familles (à peu près les trois quarts de l'ensemble) dépendent pendant au moins une partie de l'année de l'assistance sociale, il y a quand même une forte économie salariale dans la région. Les données à ce sujet sont loin d'être parfaites, mais elles semblent indiquer que les salaires gagnés par les Cris équivalent à la somme des prestations d'aide sociale et des paiements de transfert liés à l'éducation. Il en résulte sans doute une distribution très inégale des revenus dans les communautés cries, où un petit nombre de salariés contribuent à une très importante proportion de revenu global de la bande.

Le programme de logement des Affaires indiennes et l'amélioration des infrastructures communautaires doivent être considérés comme une source majeure de revenu pour les Cris, même si l'on ne considère pas les octrois pour le logement sous la même rubrique que les paiements de transfert ordinaires. Pendant les cinq ans avant la Convention, le ministère avait fait bâtir entre 450 et 500 maisons dont le coût moyen était d'environ $ 20 000.

La Convention ne s'occupe qu'indirectement de la question des paiements de transfert. Une des dispositions principales (2.12) stipule que les Cris continueront à avoir accès aux programmes du gouvernement de la même façon que les autres autochtones du Canada "sous réserve des critères d'application de ces programmes". Selon l'interprétation courante, ceci permettrait au ministère d'imposer des critères basés sur les ressources financières des bénéficiaires. Les Cris pourraient donc se trouver obligés d'utiliser leurs fonds d'indemnisation plutôt que de compter sur ceux du ministère. La même disposition s'applique également au Québec, mais on en fait peu de cas actuellement puisque la province ne fournit pas aux communautés les mêmes genres de services que les Affaires indiennes.

Le chapitre 28 de la Convention stipule que, en dehors d'un projet conjoint du ministère et de la Société de développement, les Affaires indiennes continueront à contribuer à la planification et au financement de certaines classes de développement, tels la pourvoirie, le trappage, l'artisanat et le tourisme: cette responsabilité sera partagée avec le Québec et la CRA. Il est prévu dans le même chapitre que l'on continuera à tenir des discussions sur des sujets comme la construction des chemins d'accès, l'amélioration des pistes d'atterrissage, et la construction de centres communautaires. Cependant, l'effet pratique du chapitre 28 serait, en général, de prolonger les liens entre le ministère des Affaires indiennes et les Cris tels qu'ils existaient avant la Convention.

Dans le domaine des paiements de transfert, la plus grande nouveauté se trouve à être le Programme de sécurité du revenu, qui permet de rationaliser le système provincial d'aide sociale pour que le secteur traditionnel de l'économie puisse en bénéficier directement. A peu près la moitié des familles cries de la région recoivent actuellement des prestations grâce à ce programme novateur, qui a été conçu expressément pour des familles qui demeurent pendant de longues périodes dans leurs terrains de chasse. Ces prestations s'élèvent à approximativement $ 5 millions par année.

Les parties de la Convention qui traitent de l'éducation, de la santé et de la police contiennent des dispositions pour que ces activités soient soumises à des critères provinciaux. Il s'en suit qu'il y a un transfert de responsabilité administrative en faveur du Québec, accompagné d'une promesse de la part du gouvernement fédéral de contribuer financièrement selon des formules établies d'avance pour répartir les charges. Les obligations financières du côté du gouvernement fédéral sont importantes, car la Convention a amené une amélioration considérable des services scolaires et policiers, et leur coût a augmenté proportionnellement. Pour ce qui est de l'éducation, les dépenses courantes s'élèvent maintenant à $ 10.5 millions par année, ce qui représente une augmentation sensible par rapport au régime d'avant la Convention.

En général, la Convention a probablement servi à augmenter la

valeur des programmes et des services de l'Etat en énonçant des critères plus généreux pour les services communautaires et en permettant aux Cris de participer à leur administration. Cet effet est plus évident là où il y a eu un transfert de juridiction du fédéral au provincial. Mais même dans ces domaines (éducation et police) le gouvernement fédéral a dû augmenter sa contribution parce qu'il doit se soumettre à des critères provinciaux plus exigeants.

Là où il n'a pas été question de transfert d'autorité (logement et infrastructure locale) on s'en tient au statu quo et il semble que la Convention n'a pas beaucoup changé le degré d'accessibilité des services du gouvernement (sauf peut-être dans la mesure où les Cris de la Baie James sont maintenant dans une meilleure position pour faire des pressions, afin de s'assurer de leur juste part des fonds accordés aux bandes indiennes). Avant la Convention, les Cris tenaient une position à peine respectable dans le domaine du logement, et ils étaient favorisés (par rapport aux Indiens des autres régions du Québec) dans celui de la distribution d'eau et des égouts. L'équilibre n'a pas encore été rétabli, mais il semble que les Cris auront compléter leur "rattrapage" d'ici 1984.

Evidemment, l'augmentation de la masse monétaire en circulation dans les communautés, résultat des programmes de transfert, peut fort bien encourager des particuliers à se lancer dans le secteur des services pour leur compte; on en voit déjà quelques signes modestes. Toute

expansion dans cette direction aidera l'économie locale en la diversifiant; mais la stabilité de ce nouveau secteur dépendra toujours de la masse monétaire qui circule dans les villages cris - c'est-à-dire des paiements de transfert.

Il faut soulever encore une autre question importante: quel est le rôle des fonds d'indemnisation vis-à-vis l'économie de transfert des communautés cries? Les Cris hésitent naturellement à considérer leurs fonds d'indemnisation comme des simples substitutions, ou même comme des suppléments, aux programmes actuels de transfert. Cette attitude tient en partie à leur prudence normale et au désir de protéger leurs ressources financières. Mais elle est motivée également par une préférence envers le développement économique conventionnel: c'est-à-dire que les Cris voudraient placer leur capitaux pour stimuler le développement d'entreprises rentables.

Les administrateurs cris au niveau régional se sont déjà aperçus qu'il est beaucoup plus facile d'utiliser des fonds pour créer des emplois dans le secteur public que de fonder des entreprises économiquement saines. La structure régionale de la CRA est en quelque sorte un écho de cette réalité. Néanmoins il serait peut-être imprudent de conclure qu'il y a eu un placement sérieux de capitaux dans le secteur public, soit pour l'amélioration de la livraison de services aux communautés, soit pour l'expérience dont certains peuvent profiter en y travaillant. Le meilleur témoignage sur le genre de politique économique que

les Cris voudraient poursuivre, jusqu'à présent, se trouve à être la somme de $ 3.5 millions puisés dans les fonds d'indemnisation pour accélérer le programme de logement des Affaires indiennes: ce geste a pour but de rendre le capital fourni par l'Etat plus efficace en permettant des achats à très grande échelle.

Si cette expérience finit bien, il se peut bien qu'à l'avenir les Cris voudront utiliser leurs fonds d'indemnisation pour maximiser les avantages provenant des programmes de transfert des gouvernements. Il restera cependant un problème fondamental: les communautés cries devront se donner une base économique en dehors du secteur public si elles veulent jouir de l'indépendance économique, même partielle, à laquelle elles croyaient accéder lors de la signature de la Convention.

CONCLUSIONS

Changements fondamentaux dans la dépendance politique des Cris.

De tout ce qui précède, nous concluons que les Cris, malgré les succès enregistrés en cours de négociations et malgré la prise de en charge administrative de leurs propres affaires, sont à présent dépendants d'un réseau politique élargi. De par son caractère provincial, ce réseau est plus complexe, plus difficile à gérer aussi, que ne l'était l'ancien rapport qui unissait les Cris à l'unique administration des Affaires Indiennes. La conséquence principale de l'existence d'un rapport particulier avec une bureaucratie diversifiée se retrouve au niveau de la mise sur pied d'une bureaucratie régionale beaucoup plus grosse que ne l'aurait supposé un rapport simple entre une administration "à tout faire" et une clientèle bien déterminée, c'est-à-dire les Affaires Indiennes.

La nécessité de coordonner les politiques de chacune des bandes avec celles de chacune des organisations régionales cries ainsi que l'élaboration d'une politique globale à partir de celles-ci, exigent que les Cris s'appuient pour ce faire sur une entité unique et centralisée. C'est aujourd'hui l'exécutif de l'Administration Régionale Crie qui assume principalement ce rôle.

A cet égard, pour des fins d'analyse comme pour mieux compren-

dre le phénomène, nous avons maintenu la distinction entre:

1. comment la Convention traite de ces problèmes;
2. comment les organisations cries les appréhendent à leur tour.

Notons d'abord que les Cris ont en 1972 choisi de rester sous le tutorat de la couronne fédérale, de demeurer donc sous la juridiction de la loi sur les Indiens. En ce sens, les Cris prenaient une décision précise qui se trouvait en continuité avec les réactions amérindiennes, à l'échelle nationale, vis-à-vis le contenu du Livre Blanc de 1969. Cette décision indique bien à quel point les Cris s'inquiétaient, à l'époque, de la question du statut des terres dans leur territoire et partant, de l'éventuelle répartition des juridictions respectives des principaux intervenants.

La Convention elle-même pourrait justement être perçue comme un exercice complexe pour établir une juridiction crie sur le territoire et surtout, pour articuler cette juridiction nouvelle dans le jeu des autres juridictions, anciennes comme nouvelles, qui allaient elles-aussi devoir s'ajuster les unes par rapport aux autres dans de nouveaux rapports.

On pourrait ainsi dire que, outre la reconnaissance faite aux Cris de participer à ce jeu dont l'ultime résultat est la participation à la prise de décision , la Convention et son application sont l'occasion, pour les différentes instances gouvernementales et administrati-

ves, de clarifier des ambiguités de juridiction dont certaines remontaient loin dans le temps.

En ce sens, M. Ciaccia a probablement raison de dire que la Convention, toute aussi complexe qu'elle puisse paraître, est fondamentalement un exercice de clarification des droits autochtones et de répartition de juridictions qui dans les deux cas avaient jusque là souffert d'un grand laisser-aller. L'objectif fondamental est atteint: le Québec a vraiment étendu sa juridiction sur un territoire où, du point de vue provincial, le fédéral avait été jusque-là trop présent.

Il reste que dans les faits, la juridiction crie et le Territoire de la Baie James s'intégrent aujourd'hui dans le réseau administratif provincial. Par le Conseil Cri de la Santé et par la Régie du Revenu Garanti, les Cris sont en contact avec le Ministère des Affaires Sociales. Par l'administration des Terres de Catégorie 1 B, ils sont en relation avec le Ministère des Affaires Municipales. Par la Commission Scolaire Crie, ils sont intégrés au réseau du Ministère de l'Education. Sous bien des aspects administratifs, la liste pourrait s'étendre à l'ensemble des Ministères et Directions provinciales.

En deça de ce transfert relativement neutre en lui-même, il a quand même fallu s'attacher à résorber des tensions et des conflits difficiles. On peut supposer une distinction dans l'appareil gouvernemental québécois entre des bureaucraties plus conservatrices et des bu-

reaucraties plus avant-gardistes sur le plan de la gestion. Les nouvelles sociétés de la Couronne spécialement mises sur pied pour développer la Baie James (même si le développement concret se situe au niveau des travaux d'aménagements hydro-électriques tandis que le schéma global de développement est un échec à ce stade-ci) sont définitivement des bureaucratie aggressives disputant de nouvelles juridictions dans leur champs respectifs. Par contre, le Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche, celui des Richesses Naturelles, et même le Ministère des Affaires Municipales qui furent peu enclin à s'impliquer dans les négociations avec les Indiens, sont des exemples de ministères conservateurs s'appuyant sur des définitions de la situation qui convenaient mal aux idées maîtresses qui allaient servir de base à la conception de la Convention. Il ne faut pas sous-estimer le rôle extrêmement significatif qu'ont joué un nombre restreint de fonctionnaires qui ont pris sur eux d'articuler une position québécoise.

Le ministère des Affaires Indiennes n'entre pas de fait dans cette comparaison entre bureaucraties conservatrices et d'avant-garde sur le plan de la gestion, comparaison sommaire qu'il convient de maintenir au niveau provincial. Soulignons cependant que ce ministère subit des contraintes budgétaires qui ne lui permettent guère de soutenir le rythme des nouvelles corporations étatiques québécoises. Ce faisant, il risque en cours de route d'apparaître moins fiable et plus réfractaire aux Cris que ne le sont en général les Corporations provinciales. En tant que représentant de la juridiction fédérale sur le territoire,

le ministère fait face à une situation nouvelle où de principal intervenant qu'il était hier, il se retrouve dans la difficile situation d'avoir à justifier son propre rythme de livraison de services en comparaison des investissements des autres intervenants.

A ces égards, les ressources financières mais surtout le pouvoir politique des nouvelles corporations et de l'Hydro-Québec ont été et demeurent considérables sur le territoire. Il s'est avéré que ce type de structures a bien répondu à la lecture politique des Cris. Car ces administrations ont effectivement, aux niveaux supérieurs de leurs structures, des pouvoirs décisionnels déterminants. (Ce pouvoir anormal étant un des prix que le Québec doit payer pour que le projet de la Baie James se réalise dans les faits.)

Ce qu'il importe de souligner, c'est que l'application de la Convention et les structures qu'elle suppose, risque d'entraîner les Cris dans un débat où ils ne seraient par nécessairement les plus fort, et où des questions principales concernant la répartition et la compétition des juridictions entre les appareils seraient débattues. Dans ce contexte, il y aurait le risque réel de chercher, du côté des Cris, à s'aligner sur l'appareil le plus fort et d'en venir en quelque sorte à dépendre de lui en matière d'exercice de juridiction. On peut voir dans le phénomène des "négociations continues", une première étape dans cette voie. On peut sûrement souligner la manifeste efficacité avec laquelle les organisations des Cris et la Société d'énergie viennent

aujourd'hui à régler des sujets litigieux qui semblaient hier sans espoir de solution. Il est trop tôt à ce stade-ci pour vraiment saisir ce que veulent dire à long terme de semblables interactions.

Examinons maintenant l'organisation des Cris en elle-même, dans le contexte de ses interactions avec des bureaucraties diversifiées, celles du Québec principalement. A l'intérieur de la nouvelle structure, le but des Cris, sinon la nécessité, était d'établir un lien permanent entre les huit bandes cries et l'appareil bureaucratique provincial dans toute sa diversité. Nous savons, qu'au niveau régional, c'est l'exécutif de l'Administration Régionale qui joue ce rôle de pierre angulaire des interactions. Mais il s'agit d'une organisation administrative et non politique. La dimension de la représentativité y est peu développée. C'est dire que, au niveau régional, le pouvoir politique est entre les mains des bureaucrates cris. C'est une situation qui semble supportable aujourd'hui; elle le sera tant et aussi longtemps que les Cris retireront des avantages importants (et concrets) de leurs relations privilégiées avec les haut-fonctionnaires de l'Etat. Il ne peut toutefois s'agir d'une situation permanente dans la mesure où il y a un perpétuel déséquilibre dans cette interaction. Quelque soit la force d'un groupe de fonctionnaires à l'intérieur d'une Société d'Etat ou d'un Ministère, il est toujours susceptible d'être bousculé par des changements de politiques provenant de la partie représentative du gouvernement. Pour les bureaucraties du Québec comme pour n'importe quel autre gouvernement, il y a toujours un pouvoir derrière

les fonctionnaires les plus puissants.

A long terme, les Cris n'échapperont pas à cette règle. Il leur faut favoriser l'émergence d'un forum régional où se formuleraient les politiques générales et où serait établie une distinction claire entre le leadership politique et leadership administratif.

En somme, on peut d'abord caractériser le changement dans la dépendance politique des Cris par l'insertion de cette dépendance dans un réseau bureaucratique plus complexe. Ensuite, au niveau des communautés, chaque bande a vu sa dépendance du Ministère des Affaires Indiennes se transporter dans le champ de l'administration de leur Administration Régionale.

Rationalisation de la dépendance économique des Cris.

Lorsqu'un groupe dépend largement de subventions gouvernementales pour assurer sa survie économique, l'administration de ces subventions par le groupe lui-même doit elle-aussi être subventionnée. Pour l'administration crie, la situation se présente ainsi sous la forme d'une recherche de fonds visant deux buts:

1. l'obtention du maximum d'argent des programmes gouvernementaux pour livrer les services dont ils ont maintenant la charge;
2. trouver les ressources financières pour assurer le fonctionnement de la structure bureaucratique.

Sur le plan économique, la société crie continue d'être en grande partie subventionnée comme elle l'était auparavant, sauf qu'un ensemble de décisions seront dorénavant prises au niveau local et au niveau régional, en même temps que les programmes de subvention seront davantage stabilisés et prévisibles.

Il y a un lien à établir entre la stabilisation des revenus provenant des paiements de transfert destinés à la population et l'organisation de la structure administrative crie. Pour la période antérieure à la mise en place de cette structure, on note des fluctuations importantes quant aux quantités de personnes éligibles à l'aide sociale à chaque année et quant aux quantités d'argent reçues. Avant 1973, le Ministère des Affaires Indiennes a expérimenté de nombreux programmes visant en général à réduire dans un avenir prévisible le nombre d'individus dépendants du bien-être social. Ces programmes visaient à peu près tous à entraîner les Cris sur un éventuel marché du travail. Les Cris eux-mêmes ont pris le relais de ces initiatives en espérant que leur Administration aura plus de succès. La Société Crie de Construction et la mise sur pied de Cree-ations dans le domaine de l'artisanat sont des initiatives cherchant à créer des emplois.

Depuis la seconde guerre mondiale les paiements de transfert ont pris une place importante dans l'économie crie. Ils se sont présentés sous forme de plusieurs programmes dont l'aide sociale est la plus directe et évidente. Le principe consiste en fait à distribuer

des sommes d'argent sous différentes formes dans les communautés. Les programmes de construction de logements et d'infrastructure, totalement subventionnés par le ministère des Affaires Indiennes jusqu'en 1976, sont de ce type. Les montants étant insuffisants pour construire des maisons complètement terminées ils furent souvent combinés à des programmes d'incitation au travail et de création d'emplois. Le domaine de l'éducation aux adultes était aussi un lieu de transferts de fonds autant à la collectivité qu'aux individus. Le Québec a progressivement pris en charge plusieurs domaines et subventionne les programmes de santé, d'éducation et le programme de sécurité de revenu pour les chasseurs.

Avec la mise sur pied de l'organisation crie et parallèlement à l'implication du Québec au chapitre financier, cette situation changeante s'est stabilisée autour d'une certaine rationalisation du cadre complexe de l'injection de fonds publics venant en aide à l'économie crie. En fait, le caractère transitoire du recours aux paiements de transfert a évolué vers une situation où ce processus est défini comme étant, dans les circonstances, normal et permanent.

Ce changement s'est réalisée dans le contexte de la reconnaissance que, outre l'économie de subsistance, les Cris ne peuvent pas s'appuyer sur une économie régionale adéquatement développée et que leur marginalité économique ne se prête pas à des solutions simples et à court terme.

On perçoit plutôt le développement économique des Cris dans le cadre d'un partnership entre les Cris et les intérêts québécois. C'est en ce sens qu'il faut entendre l'intégration des réalités cries au processus de développement régional tel que défini par les développeurs de l'Etat.

Mais il ne s'agit à ce stade-ci qu'une perception puisque rien ne se concrétise à ce niveau. Il n'y a pas dans la région de développement industriel majeur et s'il y en avait un, les Cris devraient entreprendre l'organisation de nouvelles structures pour faire valoir leurs intérêts collectifs, dans la mesure où leurs relations actuelles avec la SDBJ au chapitre du développement économique ne leur permettraient pas de fait de s'intégrer à un développement industriel à grande échelle qui viendrait d'ailleurs. Il n'y a pas encore de procédures et de contextes qui permettraient d'intégrer les préoccupations familiales des Cris, niveau auquel se pratique l'économie de subsistance, avec les préoccupation de développement à grande échelle auquel le Québec est sensible.

D'un autre côté, les fonds d'indemnisation représentent en fait pour les Cris une possibilité de développement économique autonome pour lesquels ils seront les seuls gestionnaires. Jusqu'à présent, aucune décision n'a été prise quant à l'utilisation de ces fonds. Deux possibilités se présentent dans le champ des investissements productifs: collectifs ou individuels. La gestion d'un montant élevé exige des com-

pétences réelles pour pouvoir en tirer le maximum et les simples investissements ne semblent pas très avantageux si on soustrait au taux d'intérêt le taux d'inflation. L'utilisation des fonds d'indemnisation pourra être axée sur les secteurs productifs ou sur le raffinement des procédures administratives en vue de tirer toujours d'avantage des paiements de transfert.

Pour le moment donc, il faut noter une augmentation de la dépendance économique de la société crie par le biais de la normalisation et de la stabilisation des programmes de paiements de transfert.

Troisième tranche

La rationalisation d'un mode de vie

Les impacts des nouvelles structures régionales
au niveau des bandes

INTRODUCTION

Dans les deux sections précédentes de ce rapport, nous avons discuté du développement d'une administration régionale à la Baie James, sans nous pencher vraiment sur ce que la chose pouvait bien vouloir dire au niveau des communautés. Afin de replacer ce développement dans son contexte, il nous apparaît nécessaire d'examiner de plus près l'environnement particulier dans lequel les structures administratives opèrent aujourd'hui. Les deux premières parties de cette section visent précisément à décrire d'une façon brève cet environnement. Nous verrons d'abord le développement de l'administration locale (par opposition à l'administration régionale) en essayant d'identifier les changements imputables au phénomène de la régionalisation. Cette discussion couvre essentiellement la période des cinq ou dix dernières années. Elle sera suivie d'une brève présentation de l'évolution des communautés depuis la seconde guerre mondiale.

Nous croyons à cet égard que le phénomène principal caractérisant le dernier quart de siècle de l'histoire des Cris se retrouve au niveau de la sédentarisation graduelle des chasseurs-trappeurs dans des villages se développant autour des anciens postes de traite. Il est ainsi légitime d'essayer d'évaluer les avan-

tages obtenus par la population sédentarisée au chapitre de la Convention, principalement dans les domaines de l'amélioration des infrastructures communautaires et de la création d'emplois.

La présentation des données et de l'analyse sur les effets de la Convention sur l'économie de subsistance de la société crie s'amorce par une réflexion sur les concepts de "chasseur", de "chasseur-trappeur" et de "récolteur-gestionnaire". Cette réflexion s'appuie (pour les deux premiers termes à tout le moins) sur les données et les acquis de la littérature anthropologique traditionnelle. Sur le fond, nous prenons précisément pour acquis les avantages économiques que procure la Convention à cette partie de la population qui exploite les ressources fauniques du territoire. Notre analyse s'oriente plutôt vers l'identification des coûts culturels entraînés par la rationalisation à long terme de l'économie de subsistance.

Finalement, nous faisons un lien entre les discussions précédentes et les changements survenus au niveau des modèles locaux de leadership, afin d'appuyer une hypothèse désignant le processus émergeant de différenciation de classes à l'intérieur des communautés cries.

L'administration de la bande devient plus complexe

L'affaire de la Baie James est survenue au moment où le Ministère des Affaires indiennes offrait aux bandes indiennes une plus forte mesure de contrôle vis-à-vis les programmes dont, jusqu'alors, il avait été le seul responsable. Cette politique avait été énoncée dans une requête soumise au Conseil du Trésor (numéro 725973): elle permettait aux bandes indiennes en général d'assumer la responsabilité des programmes d'éducation, de logement, d'entretien, et ainsi de suite. Dans le district d'Abitibi, les communautés cries commençaient à bénéficier de cette politique justement à l'époque des négociations au sujet des chapitres de la Convention traitant de l'éducation, de la santé, des services sociaux, du développement économique. Même avant que la Convention ne fût signée, l'emprise des bandes sur ces activités s'était déjà renforcie. Or, comme nous l'avons remarqué dans l'essai précédent, la Convention permettait aux Cris d'effectuer une prise en charge encore plus étendue des divers programmes.

A mesure que le ministère encourageait les bandes à s'occuper de plus en plus de la livraison des programmes, vers la fin des années 60 et le début des années 70, il commença à se former une petite administration typique aux bureaux des bandes. On y trouvait

normalement un gérant de bande, un coordonnateur du bien-être, et dans les établissements les plus populeux, un secrétaire administratif. C'était une petite équipe et, ce qui est plus important, son rôle était restreint. Les officiers du bureau de bande étaient essentiellement des employés locaux du Ministère des Affaires indiennes, travaillant sous l'étroite surveillance du bureau de district. La situation ne changea vraiment pas même lorsque les bandes obtinrent la responsabilité directe de certains programmes, à partir de 1974. Il y avait une petite augmentation du nombre d'employés engagés pour coordonner les nouveaux programmes (trois personnes à Mistassini), mais le ministère surveillait tout d'assez près. Ce qu'il y avait de vraiment nouveau, c'était que les conseils de bande devaient maintenant prendre l'initiative pour demander aux Affaires indiennes d'introduire chaque programme dans la communauté et de fournir les fonds nécessaires pour son fonctionnement. En plus les bandes signaient leurs propres chèques, embauchaient les employés des services locaux, et accordaient des contrats pour l'entretien des chemins, l'enlèvement des déchets, et autres travaux de la sorte. L'administration locale était surveillée, en principe, par le chef et le conseil de bande; en pratique, on négligea souvent cette surveillance, de sorte que presque toutes les bandes ont passé à travers au moins une crise financière depuis 1974 (à ces occasions le ministère devient co-administrateur de la bande et le demeure aussi longtemps que la situation n'est pas résolue).

Les circonstances expliquent ces troubles en partie. La tâche de contrôler les nouveaux programmes ne rendait pas la vie plus facile aux conseils, car elle venait s'ajouter à la charge des conseillers justement à l'époque où les Cris devaient soutenir la lutte devant les tribunaux et dans les salles de négociation. Le chef et les conseillers s'absentaient souvent pour assister à des réunions concernant l'affaire de la Baie James, celles-ci étant évidemment plus importantes que l'examen d'un contrat pour enlèvement de déchets. Il arrivait même qu'on ne trouvait pas assez de conseillers pour constituer un quorum aux assemblées régulières du conseil de bande. Pendant 1974 et 1975 les conseils tendaient à laisser la charge des affaires routinières entre les mains du gérant et des employés. On disait à Mistassini que le conseil était devenu une machine à signer et ne faisait qu'approuver les décisions du gérant lors de réunions "ad hoc" tenues pour permettre aux activités quotidiennes de continuer.

Néanmoins, l'administration locale des programmes obligeait les conseils à s'occuper d'un plus grand nombre de détails. Il fallait choisir le personnel, examiner les contrats et les projets, et ainsi de suite. Après la signature de la Convention le conseil de bande devait se saisir de toute une nouvelle classe de questions, telle la sélection des terres ou l'option de prendre en charge les pourvoiries locales. En d'autres mots, les assemblées d'un conseil

de bande ont pris un aspect beaucoup plus technique depuis 1974. Lorsque certaines décisions du conseil avaient une portée juridique très précise, il fallait que la résolution pertinente soit rédigée par un conseiller juridique ou par le bureau régional cri.

En même temps que les responsabilités du conseil de bande évoluaient, on faisait de plus en plus appel au chef pour qu'il participer pleinement à l'administration de la communauté. Au début des années 70, donc, le poste de chef était devenu un emploi à plein temps. Dans le cas des bandes les plus populeuses il était devenu difficile pour le chef de s'absenter du bureau pendant plus de quelques jours. Puisque les bandes ne disposaient d'aucun fonds pour rétribuer le chef (à part les honoraires qui se payaient à même(core funding)), on trouva partout la même solution, celle de donner au chef un des postes à plein temps au bureau de bande. A Mistassini, le chef a été gérant de bande, puis employé du Grand Conseil. Ailleurs, le chef devenait officier de liaison communautaire pour un projet du gouvernement, par exemple, et plus tard pour un projet de l'administration régionale. Il en a résulté une confusion du rôle politique avec le devoir administratif: le chef s'est engagé directement dans la tâche de distribuer des services dans sa communauté.

De même, le besoin de surveiller des activités de plus en plus complexes alourdit le travail des conseils de bande. Afin de pouvoir participer efficacement à l'élaboration des décisions, le conseiller devait maintenant se familiariser avec les projets de programmes, les contrats, et ainsi de suite, sans quoi ses interventions aux réunions du conseil eussent été sans valeur. Cela voulait dire, pour les conseillers unilingues, qu'il fallait avoir les documents pertinents en cri. Or, on constata qu'il était peu pratique de faire des traductions intégrales et on tenta de résumer les parties les plus importantes des documents. Les réunions devinrent de plus en plus longues et, d'ailleurs, on se mettait souvent à parler en anglais quand on arrivait à des points particulièrement importants. Les Cris unilingues cessèrent graduellement de se présenter aux élections; à présent les conseillers dans toutes les bandes sont presque tous de jeunes bilingues qui tiennent leurs assemblées en anglais.

Une autre tendance des années récentes a été de tenir des assemblées de conseil plus souvent et plus régulièrement. Le besoin de constituer un quorum devient problématique si un nombre de conseillers se trouve loin du village, en forêt par exemple. Aujourd'hui, on prend l'habitude de choisir des conseillers qui travaillent au village à l'année longue. En pratique le poste de con-

seiller, comme celui d'un chef, est sujet à des contraintes étroites et devient une chasse-gardée des jeunes Cris instruits et bilingues qui tiennent des emplois dans la communauté. Puisque le bureau de bande est normalement la meilleure source d'emplois, il en résulte que la sélection des conseillers se fait très fréquemment parmi les employés de la bande: ceux-ci peuvent donc simultanément formuler les politiques de leur bande et en diriger les programmes. A la fois fonction publique et corps politique, ce groupe est en quelque sorte responsable seulement à lui-même.

Les activités régionales au niveau de la bande

Pendant que ces changements avaient lieu au niveau de la bande, les activités des organismes régionaux des Cris se faisaient remarquer davantage dans les communautés. La région était maintenant responsable de programmes qui avaient été du ressort des gouvernements fédéral et provincial. A part des employés affectés aux diverses localités, les organismes comme la Commission scolaire crie et le Conseil de la santé s'associaient des comités locaux dans chaque bande. Ceux-ci ont tous été formés. Quoique leurs fonctions se rapportent en principe aux nouvelles organisations régionales, les conseillers locaux les considèrent plus ou moins comme des comités du conseil de bande - cette attitude est d'autant plus compréhensi -

ble que plusieurs conseillers siègent comme membres de ces comités. Cela permet une coordination des programmes entre administrations à divers niveaux.

Bien entendu, ces comités ne sont pas tous des créations de la Convention. A Mistassini, le comité d'école était très actif même avant la formation de la Commission scolaire crie; par exemple, il avait réussi à obliger le ministère à remplacer certains professeurs mal vus dans la communauté. Le comité d'école de Mistassini est toujours aussi actif qu'auparavant; mais à Waswanipi et à Eastmain, où des comités du même nom existent officiellement, c'est plutôt le contraire qui se produit. "Ces comités-là ne savent pas ce qu'ils doivent faire", nous apprit un employé de bande. Cela nous indique que les nouvelles structures locales, dont la raison d'être serait d'informer les organismes régionaux sur l'effet des politiques régionales dans les communautés, n'ont pas encore tous commencé leur travail.

Il s'agit sans doute d'un stade intermédiaire. En attendant que les choses s'améliorent, les chefs et les conseils de bande se servent de moyens officieux pour renseigner les organismes régionaux sur les besoins des communautés. A Waswanipi, par exemple, où il y eut des problèmes pendant la première année de fonctionnement de l'école locale, le chef et les conseillers demandèrent directement

à la Commission Scolaire d'effectuer certains changements, contournant ainsi le comité local. En d'autres mots les communautés cries et leurs leaders peuvent toujours faire connaître leurs vues par des voies de communication officieuses; cependant, il est probable que les comités locaux jouiront d'une plus forte mesure d'autonomie en gagnant un peu d'expérience.

La structure formelle de la plupart des comités et des conseils régionaux exige au moins la présence physique d'un représentant de chaque communauté. Ceci donne à certains membres des communautés locales l'occasion de se renseigner sur ce qui se passe, au niveau régional, par rapport à la mise en application de la Convention. En soi, la participation a contribué à la formation de ces individus, même si - comme il est normal dans toute organisation où il y a des comités - certains d'entre eux ne font pas leur juste part de travail. Selon le témoignage d'un administrateur cri, "il y a des représentants locaux qui sont là seulement pour faire une balade". On ne peut contribuer aux discussions des comités que selon la connaissance qu'on a de sujets assez techniques: voilà, le plus souvent, la cause d'un problème qui tend à se résoudre avec le temps. Tel est le cas de la Commission Scolaire crie, dont les premiers mois d'existence se passèrent avec très peu d'interventions de la part des commissaires envoyés par les communautés. Mais en moins d'un an ceux-ci sont devenus conscients des diverses questions qui

intéressent la Commission; les débats y sont maintenant très vifs et tous les représentants y prennent une part active. On peut supposer que tous les comités devront passer par les mêmes étapes: au début, les techniciens de la bureaucratie régionale crie devront dominer les discussions au sujet des choses les plus complexes, mais à la longue la représentation des intérêts locaux sera assurée.

Cependant, il semble certain que le secteur instruit et anglophone de la population crie fournira non seulement les conseillers de bande mais aussi la représentation locale siégeant aux divers comités (1). Il faut donc se demander s'il sera possible pour les trappeurs de se faire représenter convenablement au sein des organismes les plus importants. A l'heure actuelle les besoins des communautés sont communiqués à l'extérieur surtout par les Cris qui n'appartiennent pas à l'économie de chasse. Le fait qu'on ait insisté sur le logement, les installations locales, les services scolaires, semble démontrer non seulement qu'une partie de la population crie sent le besoin de posséder une "communauté moderne", mais que le groupe en question est capable de faire accorder la plus haute priorité à ses besoins.

---

(1) Dans les bandes que nous avons étudiées, le chef et les conseillers sont jeunes, parlent l'anglais, et sont parfois employés de la bande ou d'un des organismes régionaux. Nous avons cependant constaté l'élection de conseils "traditionnalistes" dans au moins deux autres bandes. Etant donné les contraintes dont il est question dans cet essai, il est difficile de concevoir comment de tels conseils pourront s'occuper d'affaires très techniques sans devenir des machines à enregistrer pour les décisions des administrateurs locaux.

Lorsqu'on leur a parlé de la faible participation des chasseurs dans les activités de la bande et des organismes régionaux, certains conseillers de bande nous ont fait part de leur profonde inquiétude à ce sujet: certains croient qu'il serait utile de créer un "Conseil des anciens", espèce de sénat-conservateur que l'on consulterait sur des questions d'ordre général. Certains conseils ont déjà institué la coutume de tenir des assemblées générales de la bande (on en tient tous les mois à Mistassini), ce qui permet de passer en revue les activités du conseil et d'obtenir les opinions de la bande, notamment de ceux qui poursuivent le mode de vie traditionnel.

Quoiqu'il en soit, deux groupes nettement différenciés se distinguent aujourd'hui dans les bandes: d'un côté, ceux qui peuvent participer aux activités politiques et administratives soit au niveau de la région, soit dans la communauté, ou pour qui de telles activités sont plus ou moins compréhensibles; de l'autre côté, les familles qui dépendent de la chasse, de la pêche et du trappage. Parmi les problèmes secondaires liés à celui-ci, nous avons parlé de la nécessité de traduire une foule de documents techniques en cri. La Convention de la Baie James elle-même n'existe en cri que sous la forme d'un résumé d'une trentaine de pages; quant aux divers programmes, les renseignements à leur sujet ont été disséminés surtout à l'occasion d'assemblées publiques. Cela veut dire qu'une partie de la population peut s'informer avec l'aide de documents tandis

que l'autre partie doit se fier à des résumés rendus de vive voix. Bien qu'il soit souvent question d'utiliser le cri dans l'administration et de traduire les documents systématiquement, il y a peu d'indices que cela sera bientôt une réalité. Le bulletin de nouvelles cri est lui-même presque entièrement rédigé en anglais.

Il est donc évident que les bandes cries renferment deux groupes distincts, différenciés au moins par la langue et par le niveau d'instruction. Avant de discuter plus longuement de ce phénomène, il serait utile d'en retracer les origines: ceci nous permettra d'ailleurs de donner aux lecteurs peu familiers avec les Cris de la Baie James une image plus détaillée des communautés locales où l'on applique les dispositions de la Convention.

Vers la sédentarisation

Pendant le dernier quart de siècle, le pourcentage de la population vivant exclusivement de chasse, de pêche, et de trappage a diminué graduellement. Avant 1940 les activités principales de la communauté permanente se bornaient aux opérations de la Compagnie de la Baie d'Hudson et de la mission anglicane. Presque toute la population s'absentait pour la période de la chasse, ce qui voulait alors dire de la fin d'août jusqu'à la mi-juin de l'année suivante. Peu de blancs avaient pénétré dans la région et encore moins de Cris en étaient sortis: ceux-ci - une douzaine

d'enfants - ayant été envoyés à un pensionnat anglican de l'Ontario afin d'y subir l'immersion totale dans la société eurocanadienne, pour des périodes variant de deux à huit ans. Le Ministère des Affaires indiennes s'installa dans la région en 1941 et implanta ses services de bien-être, qu'il élargit au cours des années. Des équipes médicales avaient parcouru la région irrégulièrement depuis les années 20, et ce n'est que trente ans plus tard qu'on organisa un service médical régulier. Le programme universel d'instruction du ministère fut institué sur une grande échelle au début des années 50, et s'élargit graduellement pour atteindre son envergure actuelle.

Les descriptions des communautés dans les années 40 indiquent que plus des neuf dixièmes de la population restait en forêt pendant la majeure partie de l'année. En 1975, par contre, moins de la moitié des familles se rendaient en forêt pour plus de trois mois, "pour vivre comme dans l'ancien temps". Entre la fin de la deuxième guerre mondiale et la signature de la Convention, la participation des Cris à l'économie salariale s'est beaucoup étendue: en se combinant aux prestations d'assistance sociale, le revenu salarial a formé durant les années 60 une espèce de symbiose avec l'économie traditionnelle dont profitaient la plupart des familles cries.

L'aspect le plus important de la vie communautaire, pendant ces 35 dernières années, a été le développement des villages

permanents où la population n'est d'abord sédentaire que pendant l'été, mais où cette population sédentaire devient de plus en plus grande et s'absente pour des périodes de plus en plus courtes. Dans les années 40 et 50, on trouvait les familles cries au village généralement de juin au début de septembre, et dans les terrains de chasse pendant tout l'hiver. Aujourd'hui les familles partent vers leurs terrains en octobre, reviennent au village plusieurs fois pendant l'hiver, et accompagnent leurs voisins plus sédentaires, au printemps, pour quelques semaines de chasse au gibier d'eau. On constate non seulement que la proportion de chasseurs a diminué entre 1940 et 1975 (correspondant à l'augmentation du nombre de jeunes qui ont fréquenté l'école), mais que les familles qui sont restées attachées à l'économie traditionnelle demeurent au village pour des périodes de plus en plus longues.

Cette lente sédentarisation créa de nouveaux besoins dans les domaines du logement et des services locaux. A partir des années 60, le ministère répondit à ces besoins en établissant des infirmeries, des écoles élémentaires pour les plus grandes communautés, et quelques maisons en bois rond pour les couples âgés. On ne pourrait pas dire que ces installations étaient adéquates, mais elles semblent avoir été bien reçues par une population qui n'avait aucune base de comparaison. Jusqu'en 1974 les communautés n'avaient aucun rôle à jouer quant à la sélection ou la planifica-

tion des services et installations dont elles devaient bénéficier. A chaque année, des fonctionnaires des Affaires indiennes ou d'autres ministères venaient offrir ce qu'il y avait de disponible eut égard à leurs budgets et leurs coffrets de programmes. Il en résulta, dans chaque communauté, une activité qui reflétait les idées de la fonction publique au chapitre du bien-être de l'Indien, plutôt que les désirs des clients. Il ne faut pas en conclure que les communautés trouvaient que ces projets ne leur convenaient pas: on disait surtout qu'ils étaient inadéquats.

Il est important de noter que cette sédentarisation graduelle eut lieu malgré l'extrême instabilité du marché du travail. Il y avait parfois du travail pour un nombre considérable d'hommes en hiver, et durant quelques étés également; parfois il n'y avait rien. On peut dire comme règle générale qu'avant 1970 il y avait très peu d'emplois permanents ouverts aux Cris de la Baie James.

Pour ceux qui ne vivaient pas de la façon traditionnelle, on supplémenta les revenus trop irréguliers par le moyen de petites prestations d'aide des Affaires indiennes lors des périodes de chômage. Ce système devint assez régulier. Il y avait donc un revenu moyen assez bas, avec d'énormes variations d'un mois à l'autre et d'une année à l'autre, mais c'était un revenu minimal assuré soit par l'assistance sociale, soit par le marché du travail.

Normalement une famille s'endettait au magasin du poste, payait sa note à peu près tous les mois avec le chèque de paye ou celui de l'assistance sociale, et puis recommençait le cycle des achats à crédit. Le système traditionnel de crédit tel qu'établi entre les Indiens et la Compagnie de la Baie d'Hudson fut modernisé entre 1940 et 1975 pour tenir compte de l'assistance sociale et d'autres paiements de transfert, ainsi que du travail à gages. Le cycle d'endettement est aussi généralisé qu'auparavant, mais il est plus rapide.

A l'époque où fut annoncé le projet de la Baie James, les établissements cris étaient des villages avec moins de deux générations d'histoire. Mais nous y trouvons la moitié de la population, les habitants permanents, vivant grâce aux caprices du marché du travail et aux prestations d'assurance-chômage ou d'aide sociale. L'autre moitié de la population évolue entièrement dans l'économie de subsistance qui, elle aussi, est soutenue par des paiements de transfert.

Pendant les audiences devant les tribunaux et les négociations, les Cris parlaient constamment du mode de vie qui se trouvait menacé par le projet de la Baie James. En réalité ils parlaient de deux groupes distincts. Il fallait préserver l'économie de trappage - le secteur traditionnel de l'économie régionale - contre

les nouvelles pressions qui venaient s'ajouter à l'érosion qui la menaçait déjà. La population sédentaire des villages faisait face, elle aussi, à une crise socio-économique. On a conçu certaines parties de la Convention pour favoriser chacun de ces groupes. Celles qui portaient sur la stabilisation du secteur traditionnel furent les premières à se faire remarquer dans les communautés. Mais considérons d'abord les premiers effets de la Convention dans la vie des Cris sédentaires. Nous reviendrons plus tard aux ramifications des événements récents dans la vie des chasseurs.

Ce que les non-chasseurs ont gagné au niveau de la bande

Contrairement aux chasseurs, le secteur non-traditionnel de la population crie n'a pas encore connu d'effets spectaculaires découlants de la Convention. Pour eux, les avantages du nouveau régime pouvaient être perçus surtout dans les activités des nouvelles organisations régionales, maintenant responsables de la livraison des services. Il semble que l'efficacité des organismes régionaux a permis aux Cris d'améliorer la vie des communautés dans certains domaines. Par exemple, l'existence de la "Cree Construction Company" permet à un nombre assez important d'ouvriers Cris de se trouver des emplois à bon salaire dans l'industrie de la construction, et cela dans des conditions très agréables: ils travaillent sous des contremaîtres cris, dans une société crie où l'on peut parle le cri. Bien

sûr, il n'y avait aucune raison technique pour ne pas avoir incorporé les ouvriers cris dans la masse de main-d'oeuvre associée au projet hydro-électrique (grâce auquel, faut-il dire, la compagnie crie détient la majorité de ses contrats); mais en réalité, la possibilité de travailler dans un milieu francophone ne semblait pas convenir aux Cris.

Nous avons mentionné dans le premier essai que dans les commaunautés cries, la construction de logements et l'amélioration de l'infrastructure locale fournissaient la majeure partie des emplois au cours des années 70. On ne sait pas à quel point les habitants des villages apprécient la relation entre l'accélération de ces activités et les efforts de l'Administration régionale crie et de la "Cree Housing Corporation", qui ont trouvé de nouveaux moyens de financement et qui ont conclu des contrats avec des consultants en aménagement. On peut dire, cependant, que l'amélioration générale des logements a été fort appréciée dans les communautés. Il semble que sans l'intervention des organismes régionaux et de leurs consultants, il y aurait eu beaucoup moins de logis et ceux-ci auraient été de moins bonne qualité. Du moins, on en fait aucun doute au niveau de l'administration des bandes. L'appui qu'on a accordé à l'Administration régionale crie, lorsqu'il fut question de consacrer des fonds à l'accélération du programme de logement par un plan quinquennal, indique que le besoin de moderniser les logements est un des problèmes qui inquiètent le plus les administrateurs des

bandes cries. Il y a des pressions non seulement pour qu'on augmente le nombre de maisons, mais aussi pour qu'on en bâtisse de meilleures et de plus grandes. Puisque les Cris non-chasseurs passent de trois à quatre fois plus de leur temps dans les villages que les chasseurs, et surtout puisqu'ils habitent leurs maisons en hiver, ils s'intéressent davantage aux questions de la qualité et de la commodité.

La population sédentaire à même ressenti les effets du Programme de sécurité du revenu à l'intention des chasseurs cris - effets indirects mais profonds. Le programme a encouragé un plus grand nombre de familles à séjourner dans leurs terrains de chasse, et pendant l'hiver ces familles confient la plupart de leurs enfants d'âge scolaire à d'autres familles de la communauté. La majorité des foyers de non-chasseurs accueillent maintenant un, deux, ou trois enfants de chasseurs pendant l'hiver, ce qui leur donne droit à une allocation de la Commission scolaire. Ceci augmente la masse monétaire en circulation parmi les sédentaires - un effet mineur, mais non négligeable, de la Convention.

L'organisation régionale a également appuyé la fondation de la "Cree Arts and Crafts Association" dont les Cris sédentaires ont bénéficié même si les activités de cette société se rapportent surtout à l'économie de chasse. L'association s'occupe de la distri-

bution des produits artisanaux de la région, et encourage les entreprises artisanales; un nombre de Cris sédentaires fournissent leurs produits à ce nouveau distributeur.

La population sédentaire a naturellement la plus grosse part d'influence auprès des comités locaux qui doivent surveiller l'école et les services de santé, et qui dépendent de la Commission scolaire crie et de la "Cree Health Board". La plupart des Cris semblent être contents des réalisations de la Commission, qui a réussi à renforcir le programme d'études élémentaires en langue crie. Chez les familles sédentaires, cependant, on s'inquiète des effets possibles de cette politique scolaire; on craint que les enfants soient moins bien équipés pour apprendre l'anglais et le français. Nous avons mené des interviews en profondeur sur cette question à Mistassini et à Waswanipi, et il est évident que l'inquiétude au sujet du programme scolaire se manifeste presque entièrement du côté des Cris sédentaires, qui font des comparaisons entre leurs écoles et celles des blancs de la région. C'est justement cette partie de la population crie qui fait connaître ses opinions à la Commission scolaire. Et en plus, le même groupe fournit presque tous leurs membres aux comités locaux - cela va de soi, d'ailleurs, puisque la majorité des réunions se tiennent en hiver lorsque les chasseurs sont rendus à la ligne de trappe.

Les communautés cries se plaignent depuis de nombreuses années de la mauvaise qualité des services de santé. Il est étrange que nous n'avons repéré aucune opinion sur la performance de la nouvelle organisation crie dans le domaine de la santé. En général les plaintes ressemblent à celles qu'on pouvait entendre sur le même chapitre il y a plusieurs années, mais rien ne laisse supposer qu'on en tient "The Cree Health Board" responsable. Cette organisation fait très peu parler d'elle, ce qui indique probablement que les communautés cries se sentent incapables d'influencer les spécialistes professionnels de la santé.

L'expansion de la bureaucratie crie, tant au niveau local qu'au bureau régional, a naturellement créé des emplois pour un nombre de Cris dans les communautés locales. La plupart des 25 Cris employés aux bureaux de Val d'Or auraient probablement dû quitter la région si leurs postes actuels n'avaient pas existé. On pourrait toujours interpréter ce phénomène comme une perte de main-d'oeuvre pour les communautés mais il reste néanmoins, comme nous l'avons dit ailleurs, que ces individus demeurent toujours au service de leur région. Lorsque la structure régionale aura établi des centres secondaires dans une ou plusieurs communautés cries, il en ressortira des effets économiques très significatifs.

Rien n'a été plus impressionnant durant les récentes années que l'augmentation des activités économiques dans les communautés. Le programme de logement, l'agrandissement du système scolaire, l'administration locale et les prestations du Programme de sécurité du revenu ont beaucoup gonflé la masse d'argent qui circule dans les communautés. Il y a déjà eu des retombées dans le secteur des services, notamment pour ce qui est des taxis et du transport. Certains pensent sérieusement à ouvrir des garages ou des ateliers de mécanique pour motoneiges, car le nombre de véhicules s'élève toujours. On se rend compte qu'il existe un marché, et on hésite surtout à cause d'incertitudes sur les sources possibles de financement, c'est-à-dire le ministère et les organismes régionaux.

Certains habitants des villages songent donc à devenir entrepreneurs et à élargir le secteur des services de l'économie locale. En discutant de ce sujet, on parla d'un peu de tout: de cinémas, de boulangeries, de restaurants. Un point ressortait de toutes ces conversations: on veut organiser des commerces avec des fonds d'exploitation convenables, et on pense que ceux-ci devraient provenir du gouvernement ou des organismes régionaux sous forme de prêts à intérêt modique ou d'octrois. On semble croire que les fonds d'indemnisation, par contre, devraient appuyer des projets contrôlés par les bandes (surtout s'il s'agit d'entreprises d'envergure, tel un hôtel, une pourvoirie, un service d'autobus) plutôt que des entreprises privées.

Ainsi, on s'attend à ce que les conseils de bande prennent l'initiative dans les domaines les plus hasardeux.

Comme nous l'avons suggéré dans l'essai précédent, l'activité économique des communautés dépend à long terme des paiements de transfert. Actuellement ces paiements (grâce surtout aux projets de logement) soutiennent une économie locale active et encouragent les premières tentatives de fonder un secteur privé des services. Les Cris sédentaires bénéficient d'une vague de prospérité due aux activités de leurs organismes régionaux, lesquels transmettent aux communautés l'impact de la Convention de la Baie James. Il faut s'attendre que dans cinq ans, lorsque le plan quinquennal de logement aura été réalisé, les économies locales pourront subir une grave dépression. Les Cris doivent donc profiter de ces quelques années de sursis pour planifier et lancer de nouvelles entreprises capables de stabiliser les économies locales tout en accommodant une population sédentaire croissante. Comme nous allons le constater plus bas, les besoins du secteur traditionnel sont assez bien comblés. Le défi capital sera celui de trouver les moyens de soutenir une force de main-d'oeuvre qui pourrait doubler d'ici 1990.

Chasseur, chasseur-trappeur et récolteur

Alors que les dispositions pour améliorer la situation socio-économique de la population sédentarisée ne furent abordées que dans des termes très généraux par la Convention, on ne peut pas dire la même chose du secteur de subsistance. Durant les négociations comme dans la conception même de la Convention, le trait probablement le plus original se situe au niveau de la rétention de la notion de subsistance en tant qu'élément fondamental du débat; il s'agit d'une approche nouvelle s'articulant autour des énoncés suivants:

1. l'identification de la chasse et de la trappe comme recouvrant les réalités particulières de la culture crie;
2. la rentabilité possible, pour le présent et le futur, de la chasse, de la trappe et de la pêche dans le contexte de l'économie nordique subventionnée;
3. la prédiction d'un amenuisement, à plus ou moins long terme, mais dans les termes des Cris eux-mêmes, de l'importance relative des activités reliées à la chasse et à la trappe, compte tenu des ressources du territoire et du nombre virtuel des récolteurs;
4. l'adéquation théorique entre la finalité conservationniste et les pratiques et idéologies cries de l'exploitation du territoire;

5. la possibilité pour les Cris de partager les ressources animales du territoire avec les chasseurs sportifs, tout en retenant pour eux le choix prioritaire. En contre-partie, eu égard à l'insertion de l'économie de subsistance dans la gestion de la faune, les Cris doivent s'impliquer aux niveaux de l'administration rationnelle et des interprétations scientifiques des ressources animales de la Baie James, niveaux qui promulguent en dernière instance, par le biais de structures administratives conjointes, les règles visant à la protection des espèces;
6. l'établissement d'un contexte où la culture crie est favorisée dans son maintien et sa continuité, tout en permettant un choix aux individus qui décideraient de ne pas être impliqués dans des activités de subsistance.

Dans l'ensemble, l'étendue de ces énoncés a constitué le cadre dans lequel furent discutés les principes généraux autour desquels il fallait organiser des structures ayant pour but la protection de la culture crie. Le point le plus évident qui ressort de ces orientations est, selon nous, l'introduction d'un concept de "partage" des ressources couplé avec un autre, celui de la "protection" des ressources. En principe, il ne s'agissait pas d'une position difficile à accepter pour les Cris puisqu'il est toujours possible d'arguer que la "protection" des ressources est de toute façon inhérente à la "culture traditionnelle" et que la question du "partage" ne se pose pas avec acuité

tant qu'on maintiendra "le niveau actuel des récoltes animales" tout en assurant l'accès prioritaire aux chasseurs cris. Toutefois, comme nous en avons discuté dans les pages précédentes, le mode de vie du chasseur-trappeur, ou encore l'économie de subsistance, avait subi des changements importants depuis 1940 et était dans tous les cas dépendant des paiements de transfert, d'une façon plus ou moins capricieuse. Ainsi, s'il devenait tout-à-fait urgent de rationaliser les activités et la vie dans le bois, on peut certainement se demander quelle était ce "genre de vie" que les Cris cherchaient à préserver et pour lequel une continuité devait être assurée. C'est notre opinion, et nous tenterons d'en faire la démonstration dans les pages suivantes, que l'acceptation des prémisses de base suppose nécessairement la transformation du chasseur-trappeur en une nouvelle entité que nous pourrions appeler le "récolteur-gestionnaire". La Convention fournit les conditions du maintien du mode de vie de cette nouvelle entité, elle a peu à voir avec la survie d'un quelconque chasseur ou chasseur-trappeur.

On pourrait avancer que la caractéristique principale de la condition de "chasseur" est <u>l'autonomie</u>. Dans les souvenirs populaires, le chasseur "est son propre chef". Il est autonome et il <u>contrôle</u> tout ce qui se déroule durant le cycle annuel.

Le chasseur-trappeur, un concept qui se rapproche beaucoup plus de la réalité historique, dans le subarctique, agit aussi comme si il contrôlait. Sous le régime de la traite des fourrures, le support idéologique des croyances traditionnelles s'est maintenu et aurait même pu évoluer en se renforcissant. La question de l'autonomie et du contrôle n'est jamais mise en doute aussi longtemps qu'aucune demande sérieuse ne sera faite par le chasseur-trappeur sur des dispensateurs extérieurs de bien-être et de services ou vice-versa. Tant que le chasseur-trappeur contrôle ses besoins et les soumet à ses activités dans le bois, il peut agir comme si il était autonome et il peut continuer à dépendre, par ailleurs, sur les dispensateurs traditionnels religieux et surnaturels (Maîtres des Animaux) pour lui fournir des animaux.

Or, dans le débat entourant le projet de la Baie James, pour des raisons idéologiques et stratégiques, on est parti de cette situation "traditionnelle" où le chasseur-trappeur "contrôlait" ses activités. Ce faisant, on a peut-être sous-estimé le fait que même si les Cris occupaient et exploitaient encore largement leurs territoires en 1970, il y avait des changements majeurs qui se produisaient depuis 1940 dans la condition de chasseur-trappeur: l'émergence de sa dépendance vis-à-vis des argents provenant des paiements de transfert et l'érosion graduelle du contrôle sur ces propres besoins. On

peut donc supposer qu'entre 1940 et 1975, le chasseur-trappeur avait graduellement cessé de contrôler une partie significative de ses environnements et dépendait du bon vouloir d'une administration (blanche) qui dispensait des argents et des services devenus nécessaires mais qui ne l'étaient pas auparavant: école, santé, maison, transport, nouvelles technologies. Conséquemment, le dispensateur n'est plus le Maître de l'Animal, le dispensateur surnaturel, mais bien l'Administration, qui, faut-il le dire, est toute aussi magique et insaisissable que le premier.

Dans ce contexte, il faut revenir à la position originale des définiteurs cris de situation en 1971-72, où il est assez évident que les Cris en général se sont sentis menacés par le projet de la Baie James, par sa soudaineté certes, mais aussi par ses possibles entraves au "mode de vie" particulier des Cris.

On a parlé, nous l'avons vu, de "culture traditionnelle" pour qualifier les modes d'exploitation et d'occupation territoriale des Cris en 1971. Mais ce dont les Cris parlaient vraiment à ce moment, ce n'était pas du chasseur autonome d'autrefois, ni du chasseur-trappeur ayant conservé son autonomie ou se trouvant dans la situation d'agir comme s'il contrôlait encore ses activités. Ce dont ils parlaient vraiment, c'était de protéger le "mode de vie" de

gens vivant sur leurs territoires, dans le bois, dans le contexte d'une économie de subsistance subventionnée par les paiements de transfert. Ils parlaient d'une portion de leur population (les chasseurs) qui avait de moins en moins de contrôle sur leur situation et qui éprouvait de plus en plus de difficultés à se maintenir dans un champ d'activités pour lequel elle avait par ailleurs des affinités et des compétences explicites.

A travers les négociations, les Cris se sont donc attachés à résoudre les problèmes de cette population embourbée dans l'inconfortable articulation entre des paiements de transfert non garantis et imprévisibles et une activité de subsistance hors-contrôle. Depuis la seconde guerre mondiale, l'économie de subsistance crie s'était graduellement trouvée comme décapitée de ses têtes dirigeantes qui avaient perdu contact avec quelque Maître que ce soit, à la merci d'un système de financement extrêmement capricieux. La solution de la crise devait passer par la rationalisation du secteur, par la mise en place de structures régulatrices et fiables, par le sauvetage d'une économie de subsistance à la dérive, par la transformation du chasseur-trappeur en récolteur subventionné sur une base régulière.

Il ne faut donc pas se surprendre de constater que les Cris ont accepté d'envisager des solutions dans la ligne d'un "partage"

des ressources et d'un regain de contrôle sur les paiements de transfert. La solution est administrative pour le contrôle que l'administration procure. Elle est dans la mesure des prises, en vue du "partage" et de la "protection des espèces", pour le contrôle que la gestion conjointe de la faune procure. A travers les notions de récolteurs et de gestionnaires, on rétablit une situation de contrôle sur la situation et, à la condition de rationaliser les paiements de transfert, on assure une fois pour toutes la survie et la continuité de la présence des Cris dans le bois. Mais on obtient cette assurance qu'au prix de la disparition du chasseur-trappeur et de l'apparition du récolteur. Ce dernier n'est plus autonome car on ne gère pas des chasseurs autonomes. La possibilité du "partage" et du paiement de transfert garanti ne se réalise que si on gère les familles dans le bois, que si on mesure leurs prises et que si on évalue régulièrement leurs états financiers.

Il y a donc effectivement un déplacement de la prise de décision, faisant suite et solutionnant une disparition graduelle du contrôle du chasseur-trappeur sur ses activités. Ajoutons qu'il y a un caractère irréversible à cette crise en ce sens qu'elle ne peut déboucher que sur des formes nouvelles et ne peut pas reproduire la forme originale.

Autrement dit, parallèlement à l'affaiblissement graduel du pouvoir autonome du chasseur, il s'est développé une demande grandissante de biens et de services, dans les villages comme dans le bois. Or ce développement annonce l'émergence du récolteur en tant que forme nouvelle. Contrairement aux chasseurs-trappeurs, d'abord liés à la forêt, les récolteurs sont des exploiteurs des ressources de la forêt, rattachés d'emblée à la société de consommation en général. Ils ont accès à un grand nombre de services et de biens devenus nécessaires. En échange de cette modernisation radicale, de cette rationalisation de l'exploitation et de cette stabilisation des sources de financement, les nouveaux exploitants de la forêt, les récolteurs, ont dû déléguer des pouvoirs qui leur appartenaient en propre autrefois mais qui de toute façon leur glissaient des mains depuis la seconde guerre mondiale.

Le contrôle

Le chasseur-trappeur autonome, ou plus justement, celui qui pouvait se permettre d'agir comme s'il l'était encore, a donc délégué son pouvoir de décision propre (le chasseur qui est son propre maître) et son contrôle (le chasseur qui sait ce qu'il a faire et qui n'a de compte à rendre qu'à ses paires sur la foi de ses résultats sur le temps d'une vie) à une instance supérieure, celle de la communauté

régionale des Cris. L'existence de cette communauté est, en vertu de la Convention et de la future Loi sur les Cris, celle d'une entité gouvernementale et administrative particulière. Aujourd'hui, le pouvoir est entre les mains des nouveaux leaders qui gouvernent et administrent au nom des Cris en général, au nom et pour le bien et la protection des récolteurs en particulier.

Afin que cette délégation de pouvoir ne signît pas une perte définitive d'un contrôle qui s'amenuisait déjà, mais qu'au contraire le nouveau système marque le début d'une reprise de contrôle de la part du récolteur, une série de procédures et de dispositions assurent au récolteur des accès directs aux instances décisionnelles supérieures. Le mécanisme prévu à cet effet est la participation crie au Comité Conjoint sur la Chasse, la Trappe et la Pêche. Ce comité s'occupe particulièrement de la question du "partage" comme de celle de la "protection des espèces".

Or pour l'instant, il est assez clair que la participation des récolteurs à ce comité est extrêmement restreinte dans les faits. Nous avons vu ailleurs (Rapport no 2) que non seulement la langue de communication posait problème à la participation crie mais que le contenu biologico-scientifique ne s'articulait pas nécessairement et facilement sur la façon de voir les choses des récolteurs. Le comité ne se penche donc pas sérieusement encore sur des réalités qui

touchent de près le récolteur aujourd'hui. Il reste cependant que même si encore une fois, le récolteur peut agir comme si le comité n'existait pas, pour une période transitoire donnée qui caractérise justement la situation actuelle, c'est bel et bien le comité qui décide en dernière instance de l'allocation régionale des ressources.

Les réalisations concrètes et immédiates du nouveau régime se situent ailleurs, dans le secteur de la stabilisation du revenu, dans la rationalisation donc des paiements de transfert. L'administration de ce régime de revenu garanti est provinciale et régionale. A ce niveau, la prise de décision est nettement déléguée à la branche administrative de la communauté. En vertu des caractères techniques et standards de l'administration d'un tel régime, il ne faut pas s'attendre à ce que la population des récolteurs porte un intérêt remarquable aux mécanismes propres au régime. Les administrateurs reconnaissent que celui-ci est incompris par la population. Mais les résultats sont là quand même et ils sont frappants. Pour quiconque a vécu dans l'incertitude permanente quant à ses sources de financement venant appuyer des activités de subsistance, la garantie d'un montant annuel défini représente un gain considérable. On comprend mieux, par le biais des recherches réalisées depuis dix ans dans la région, le phénomène de symbiose entre le travail salarié et l'économie de subsistance. Ce que recherchaient les chasseurs cris, c'était une accumulation suffisante de fond qui assu-

rerait la poursuite des activités de subsistance. Mais, on l'a vu, cette poursuite était aléatoire à chaque année puisque ni les paiements de transfert, ni les emplois de transfert, ni les emplois n'étaient garantis ou permanents.

Le renforcement du système à travers une garantie d'accès aux ressources et une garantie d'appuis financiers est réel dans la mesure où il vient s'adjoindre à une valorisation collective des activités de subsistance en tant que le type de travail qui représente le plus adéquatement la réalité de la culture crie.

C'est que malgré l'effort très épuisant qu'on doit y mettre, la chasse, la pêche et le trappage comportent suffisamment d'avantages culturels, économiques et sociaux pour en faire les activités d'élection d'un grand nombre de Cris. Ce sont des activités qui jouissent d'une très haute valorisation dans les communautés cries, où l'on estime le chasseur habile. De plus, c'est une activité rentable. La chasse et la cueillette représentant un item capital dans l'économie du ménage et de la communauté chez les Cris: s'il en était autrement leur niveau de vie serait sensiblement plus bas. Une partie majeure de leur alimentation provient de cette source. D'après des données récentes, les chasseurs Cris rapportent chez eux quelque 2,000,000 de livres de viande chaque année. Quoique

la proportion de gibier vis-à-vis la quantité de nourriture achetée demeure un sujet de controverse, on peut l'évaluer à au moins 50% du poids du régime alimentaire de l'ensemble des Cris. Mais la quantité n'est pas tout. Le gibier fournit une nourriture fraîche, riche en protéines et en vitamines, et relativement facile à distribuer d'une façon équitable dans les communautés: il tient donc une place critique en ce qui concerne le régime et la santé des communautés.

On peut donc supposer que le régime actuel (Comité consultatif et Revenu garanti) assurera effectivement la poursuite des activités de subsistance. La forme de celle-ci est toutefois bien changée. En un sens, le récolteur a un plus grand contrôle sur ses activités que le chasseur-trappeur en avait sur les siennes mais à la seule condition de participer pleinement à la gestion et aux procédures nouvellement établies.

Cette pleine participation suppose de la part des récolteurs une insertion en force dans le Comité conjoint. Elle suppose aussi une relation soutenue avec les administrateurs cris pour que les intérêts des récolteurs soient constamment protégés. Tout cela nous conduit à poser la question à savoir si les structures en place se prêtent bien à l'absorption des intérêts formulés par les récolteurs.

Il faut se rappeler que l'existence du récolteur est d'abord locale et familiale, si tant il est vrai que dans les faits rien n'est changé sinon l'assurance qu'on a gagné de pouvoir poursuivre des activités reliées à l'économie de subsistance. La tendance actuelle serait donc encore de s'en remettre au Conseil de Bande pour ce qui est des problèmes rencontrés par un récolteur dans l'exercice de ses activités. Individuellement, le récolteur n'a accès ni à l'administration qui lui garantit un revenu, ni au comité qui se penche sur ses récoltes, même si techniquement les bureaux de ce comité peuvent se trouver dans la communauté.

Ainsi, pour que le nouveau système fonctionne avec la pleine participation des récolteurs, il faudra que ceux-ci développent une conscience de groupe, une entité régionale et probablement aussi un leadership propre à ce niveau. Sans cela, c'est toujours en leur nom et à leur place que se prendront les décisions qui les concernent, nonobstant les efforts de consultation soutenus que leurs représentants actuels pourraient faire.

L'émergence d'un leadership régional pour les récolteurs pourrait vouloir dire deux choses:

1. une participation active et pleine dans le nouveau système de gestion;

   ou

2. l'introduction d'un bâton dans les roues de l'administration et de l'organisme de règlementation par l'émergence d'un système d'interprétation propre aux récolteurs et tirant ses origines de la "connaissance traditionnelle".

Les choses se passent comme si les récolteurs cris auraient dans l'avenir le contrôle effectif de leurs activités à la seule condition d'agir collectivement comme de bons gestionnaires et d'apprendre le langage de cette gestion.

Il faut se demander si dans ces conditions, qui ressemblent aux conditions générales dans lesquelles la Convention fut conçue, où les Cris décident pour eux-mêmes à la condition de décider dans des termes acceptés et acceptables, le mode de vie du chasseur-trappeur n'est pas en train de s'écrouler une fois pour toute après avoir chancelé pendant un certain temps, pour laisser libre cours à une économie de subsistance qui, en remplacement d'un "mode de vie", est sur la voie de devenir un secteur économique particulier, et un secteur économique seulement, dans un schéma global de développement socio-économique des Cris.

Le leadership: la nouvelle répartition du pouvoir dans les communautés cries

La régionalisation politique et administrative a créé une situation où pour la première fois s'est dessinée la possibilité

de développer un leadership à un niveau plus englobant que celui de la bande. La question de la représentation des bandes au niveau de l'Administration Régionale a été discutée dans l'essai précédent.

Ce qui nous intéresse ici, c'est l'exploration de quelques avenues théoriques dans le champ de la nouvelle répartition des pouvoirs au niveau local, même si nous savons qu'il est beaucoup trop tôt pour évaluer de façon adéquate ce phénomène. Parce qu'il est membre ex officio de l'Administration Régionale et en vertu du fait qu'il demeure le chef de la bande tel qu'entendu sous la Loi sur les Indiens, et aussi parce qu'il a de plus en plus de responsabilités en matière de juridictions locales, le chef est un personnage politique qui dispose de beaucoup de pouvoir dans la nouvelle organisation politico-administrative crie. Il est de plus la personne qui recommande à l'Administration régionale crie les individus représentant la bande sur les comités et commissions. Le chef a donc la possibilité d'influencer substantiellement le ton de la représentation locale au niveau régional. Il est donc dans une très bonne position pour gérer les virtuelles contradictions entre les intérêts politiques locaux et les intérêts régionaux. A cet égard, il a le choix entre défendre prioritairement les intérêts locaux de sa bande au détriment d'une politique régionale qu'il

est par ailleurs en mesure d'influencer, ou s'associer de très près aux définitions régionales des situations au détriment des perceptions locales sur lesquelles il a aussi une influence, même si les risques y sont plus élevés en vertu du caractère électif de sa fonction.

Par rapport à cette nouvelle position de force, le type de chef, donc de leadership, que se donne une communauté prend aujourd'hui une importance considérable. Dans le jeu de pendule entre les intérêts locaux et les priorités régionales, il est celui qui, plus que tout autre, peut faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre.

A une extrémité de ce continuum, un chef pourrait dans les faits se soumettre intégralement aux vues des administrateurs d'expérience et d'envergure dont les Cris disposent aujourd'hui à Val d'Or; il pourrait donc accepter les priorités et politiques régionales tout en conciliant ses propres responsabilités locales en les intégrant à ces vues. A l'autre extrémité, le chef peut définir politiquement (donc localement) ses priorités et combattre exclusivement pour les faire valoir. Entre les deux, toutes les combinaisons sont possibles et c'est bien ce qui se passe aujourd'hui.

Dans les communautés mêmes, il faut faire une distinction entre trois foyers politiques: le chef, le conseil de bande et la bande. Considérant l'affaiblissement politique du conseil de bande en raison de l'importance grandissante du chef au niveau régional, la vraie question qui se pose au chapitre de la représentativité concerne le rapport de la bande à son chef. Si, comme il faut le constater en même temps que le prévoir pour un proche avenir, la tendance se maintient de se rallier à la nécessité d'élire un chef qui puisse réaliser l'articulation productive, même si contradictoire, entre le niveau local et le niveau régional, il est réaliste de supposer que les éventuels représentants unilingues cris et "traditionnels" du groupe important qui exploite le territoire dans le cadre de l'économie de subsistance, se trouvent presqu'irrémédiablement éliminés de la course, même si théoriquement rien n'empêche l'élection par une communauté d'un chef de ce type. Ainsi, puisqu'on choisit les chefs en tenant compte de leurs capacités d'administrer et d'obtenir des programmes et des services pour la communauté, on finit par s'appuyer politiquement sur des chefs qui représentent la partie résidente et bilingue de la communauté.

Il reste que les chefs actuels prétendent justement représenter leurs bandes sans distinction de parties composantes quelqu'elles soient. On pourrait supposer par exemple que les récolteurs considèrent collectivement que c'est à un jeune Cri bilingue,

peu familier avec la forêt ou les animaux mais bien affranchi quant aux structures administratives et bureaucratiques, qu'il revient d'être chef pour le bien-être de toute la communauté. Il ne s'agirait pas là d'une hypothèse irréaliste si on se rappelle que le nouveau récolteur attache autant d'importance à la qualité de son village qu'à l'intégrité de son territoire de chasse.

Mais entre ce qui se passe aujourd'hui et ce qui risque théoriquement de se produire dans un proche avenir, il y a une marge. L'éventuelle élection de jeunes chefs n'ayant pas vécu les événements des négociations pourrait venir bouleverser significativement l'approche "traditionnelle" de la Convention et ses univers politiques et administratifs parallèles. L'élection par une communauté, présumément parmi les plus petites, d'un chef résolument "traditionnel" mais dans le sens de la culture crie, pourrait de la même manière provoquer certains remous. Mais la grande inconnue, c'est la bande elle-même quant au rôle qu'elle aura à jouer en matière de définition des politiques locales. Selon ce qui résultera des discussions courantes sur la nature respective du gouvernement régional et du gouvernement local, la bande jouera ou ne jouera pas un rôle politique décisif dans le cadre de l'émergence de gouvernements locaux.

CONCLUSIONS

L'économie de subsistance

Il nous faut conclure qu'il y a eu des changements continuels dans l'économie de subsistance des Cris depuis fort longtemps mais que ces changements se sont accélérés depuis la seconde guerre mondiale. Nul ne peut douter des effets (en général très négatifs) du développement hydro-électrique sur les activités de chasse des Cris. La protection de ces activités fut le souci constant des Cris lors des négociations menant à la Convention. Le Programme de Sécurité du Revenu est à lui seul la preuve que ces revendications furent entendues et partant, que ces activités particulières furent intégrées dans le plan général de la gestion du territoire.

En gros, cela signifie qu'à partir de 1974, où la croyance générale voulait que les activités de chasse soient des activités périmées ne pouvant que produire de la pauvreté, des activités que n'importe qui abandonnait si on lui donnait une chance de travailler, le gouvernement a progressivement développé une position selon laquelle il était reconnu non seulement que les Cris avaient des raisons de soulever la grande valeur (sociale-culturelle-économique) de ces activités mais encore:

1. que ce secteur était rentable(tel que démontré durant le procès);
2. qu'il pouvait se mesurer (tel que démontré par le "Harvesting Research");
3. et qu'on pouvait le gérer dans un contexte de conservation et de partage des ressources (le Comité Conjoint sur la Chasse, la Trappe et la Pêche).

Les études et les évaluations sur les changements socio-économiques imputables au Programme de Sécurité du Revenu sont déjà en cours. Leurs perspectives fournissent une bien meilleure base d'analyse que celle dont nous disposons dans cet essai. Nos conclusions portent beaucoup plus sur la nature des effets des structures bureaucratiques sur les activités de subsistance.

Dans le cadre de la Convention, la question de la subsistance est abordée par le biais de la démonstration, dans les termes des "penseurs du développement régional", de sa rentabilité. Son importance est établie par et dans le langage technocratique des gestionnaires du territoire. La mise en place de programmes visant à appuyer la poursuite des activités de subsistance n'a pu se faire qu'à ce prix: les Cris durent accepter que les activités de subsistance à l'intérieur desquelles les chasseurs avaient auparavant évolué d'une manière plus ou moins autonome, se transforment en des activités gé-

rées au moins conjointement par des techniciens. Le "Native Harvesting Study" et le Programme de Sécurité du Revenu sont des exemples probants à cet égard.

D'un autre côté, du point de vue de cette moitié de la population crie qui exploite le territoire pour ses ressources fauniques, les conséquences de ces transformations au niveau de la gestion ne se sont pas encore faites réellement sentir. Les premières manifestations de ce phénomène ne font que se traduire par l'obligation annuelle de colliger (avec l'aide des bureaucrates cris affectés à cette tâche dans chaque communauté) de nombreuses informations devant apparaître sur des formulaires officiels dont la fonction est de ficher les données sur le nombre et le type des prises des chasseurs que sur les revenus monétaires de ces derniers. Pour l'instant, il n'y a pas là de quoi fouetter un chat. Les conséquences les plus importantes de la gestion conjointe seront pleinement ressenties seulement lorsque des questions telles que la réorganisation des lignes de trappe ou le partage des ressources fauniques avec les chasseurs sportifs surgiront.

Certains faits survenus ces dernières années nous obligent à conclure par ailleurs que toute la question de l'importance accordée aux activités de subsistance est en voie d'être repensée par les Cris.

Il est vrai que la préoccupation majeure existant e à l'intérieur de la Convention, pour les questions de protection de l'environnement et des travaux de correction nécessaires à tout nouveau développement, est en soi un rempart protégeant les intérêts des activités de subsistance dans l'avenir. Mais le fait qu'on fit des modifications au projet de la Baie James un objet de négociations, plutôt que de les évaluer dans le cadre prévu à cet effet par la Convention (les comités consultatifs) nous indique un changement significatif dans l'approche des Cris (voir notre discussion là-dessus dans l'essai précédent). Si la nouvelle stratégie des négociations continues peut être perçue comme une tendance en elle-même, il faut alors souligner que les principes de conservation, fondamentaux pour assurer la force et la continuité des activités de subsistance, sont à présent dans une zone grise. Les négociations continues ont déjà résulté en une perte de territoires productifs, aussi menue soit-elle, au profit d'indemnisations importantes, que ce soit sous forme d'argent comptant ou sous la forme de contribution à l'amélioration des infrastructures villageoises. Cette nouvelle approche pourrait déboucher sur une ré-évaluation du rythme de changement des activités de subsistance dans la vie économique de la société crie. Les stratégies poursuivies durant les négociations s'appuient nécessairement sur la reconnaissance que ce secteur d'activités, quoique numériquement stable, allait toucher une fraction de moins en moins grande de la population totale avec le temps. Les chasseurs eux-mêmes savent

cela, qui ont indiqué aux planificateurs que leurs territoires de chasse ne pouvaient accueillir qu'un nombre fixe de groupes et que tout accroissement de la population devrait voir ses membres dirigés vers d'autres activités économiques. Il est donc évident pour tous que les activités de subsistance seront de plus en plus marginalisées alors qu'une majorité de Cris devra s'orienter vers d'autres activités économiques.

Ainsi, si du point de vue des "récolteurs-gestionnaires", il est assez clair que leur secteur économique est aujourd'hui en bonne santé, le changement dans l'approche des Cris, changement qui fait qu'on accorde plus d'importance aux indemnisations monétaires qu'aux discussions visant à protéger l'environnement, indique peut-être que quelques Cris sont dès à présent en mesure de percevoir une évolution plus rapide que prévu au chapitre des activités de subsistance. Dans cette perspective, l'amélioration des infrastructures villageoises légitime le sacrifice de certains territoires. Ce qui est certain par ailleurs, c'est le fait que d'amener les activités de subsistance dans le giron des gestionnaires correspond à l'émergence d'une situation où ces activités deviennent un objet de négociation entre les Cris et les hauts fonctionnaires. Une éventuelle organisation crie ne s'occupant que des intérêts des chasseurs en toute exclusivité, pourrait faire un contre-poids dans n'importe quelle négociation à venir entre les Cris et le gouvernement. La "Cree

Trappers Association", organisation envisagée par la Convention comme étant celle qui protégerait d'abord les intérêts de l'économie de subsistance, montre aujourd'hui des signes de vigueur; elle pourrait jouer bientôt un rôle important, venant modifier de façon significative ce que nous entendons maintenant par déclin de l'importance donnée aux activités de subsistance.

La différenciation de classes

Les impacts de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, entendu aussi bien les étapes des négociations que de sa mise en application, sont nombreux et importants à plus d'un égard. Au niveau de la société crie, la Convention a provoqué le développement d'une organisation régionale, politique et administrative, dans laquelle un peu plus de cent Cris travaillent présentement. Cette organisation s'est ramifiée, depuis 1974, partant de l'unique Grand Conseil des Cris (du Québec), résultant en une structure assez complexe recouvrant les fonctions politiques et administratives. La fait est que cette structure bureaucratique, pour la qualifier globalement, et les gens qui en font partie, jouent maintenant un rôle majeur dans la vie des Cris de la Baie James. Nous posons l'hypothèse que le nouveau groupe de bureaucrates cris constitue, ou peut constituer, un groupe ou une classe

différenciée. La Convention fait partie d'une histoire récente dont il est encore difficile de discerner tous les aspects et conséquences, mais nous croyons avoir décelé certains indices qui laissent croire que l'hypothèse d'une différenciation de classes doit être prise au sérieux, même si les différences ne sont pas encore très accentuées.

La distinction plus évidente entre le groupe bureaucratique et les autres, c'est la maîtrise par les premiers d'un type de langage qu'est celui de la technocratie. En effet, les personnes qui ont affaire avec les bureaucraties fédérale et provinciale, les développeurs SEBJ et SDBJ, les consultants et les avocats doivent pouvoir communiquer dans le langage précis de ce milieu, comprendre et intégrer la masse de documents qui en émane. Dans ce contexte de développement hydro-électrique qui ne laissait pas vraiment le choix aux Cris, leur position fut de parler le langage du développeur, autant lors des négociations et en partie devant les tribunaux, que pour la mise en application de la Convention dans les comités consultatifs et conjoint, considérant que ces nouveaux réseaux menaient à un certain niveau de pouvoir.

L'organisation bureaucratique crie, assistée de ses consultants, fonctionne aussi sur les bases du langage technocratique. Celui-ci connaît quatre formes idiomatiques différentes: le discours

des sciences naturelles en ce qui concerne les questions de l'environnement, le dialecte des procédures administratives routinières, l'argot purement technique des ingénieurs, le tout chapeauté de l'idiome légaliste. Ayant accepté et appris ce langage, les Cris s'en servent dans l'édification de leurs structures bureaucratiques. Cependant, peu de personnes dans une communauté peuvent effectivement parler ce langage. Ceci implique des contraintes précises non encore totalement surmontées par les Cris, et de ce point de vue, l'assistance des consultants vient combler un vide peut-être temporaire.

La mise en application de la Convention a généré un groupe de bureaucrates cris dont l'occupation est d'administrer les affaires des Cris. Ils partagent comme traits caractéristiques leur maîtrise du langage de la technocratie, leur éloignement physique des communautés cries puisque la majeure partie de la structure bureaucratique crie est présentement établie à Val d'Or, et leurs rapports étroits et fréquents avec les organismes gouvernementaux, paragouvernementaux, et avec le groupe des consultants. Les bureaucrates cris se distinguent ainsi des autres groupes de la population crie. Les chasseurs, maintenant devenus récolteurs, plus que les salariés permanents et les bénéficiaires d'assistance sociale, se trouvent nettement opposés au groupe des bureaucrates du fait que dans un cas comme dans l'autre, l'acquisition des compétences est un processus lent et irréversible. Autant le jeune enfant que l'on

destine à devenir chasseur doit recevoir une éducation spéciale nécessitant beaucoup d'efforts et de temps, autant l'enfant qui a passé plusieurs années à l'école ne peut plus penser sérieusement à devenir chasseur. Le choix des professions se produit très tôt et d'une certaine façon, il devient vite difficile de revenir sur ses pas. La position des salariés et des bénéficiaires d'assistance sociale, quoique moins drastiquement opposée, peut aussi se concevoir dans les termes de l'acquisition des compétences, destinant et restreignant par le fait même, dès le plus jeune âge, les enfants à certaines possibilités. Au niveau de la société, le nouveau style de vie au village et celui des bureaucrates sont des facteurs qui rendent la division avec les récolteurs encore plus évidente.

Jusqu'ici on ne peut parler qu'en termes de groupes sociaux se partageant certaines compétences, mais nous devons nous poser la question de la mobilité sociale. Il semble que les groupes tendraient à se reproduire exclusivement l'un et l'autre, bureaucrates et chasseurs, ce qui porterait à croire à une différenciation de classes. L'étude du choix des parents concernant le type d'éducation pour leurs enfants laisse déjà voir des différences marquées. Les chasseurs se chargent de l'éducation de leurs enfants qui deviendront chasseurs, ceci impliquant une certaine sous-scolarisation chez les enfants de ce groupe, étant donné que l'année scolaire coïncide avec la période de chasse en forêt. De plus, la création de classes dites

" de trappeurs" comprenant aussi les enfants ayant des problèmes d'apprentissage montre un peu la faible intégration des enfants des chasseurs au système scolaire.

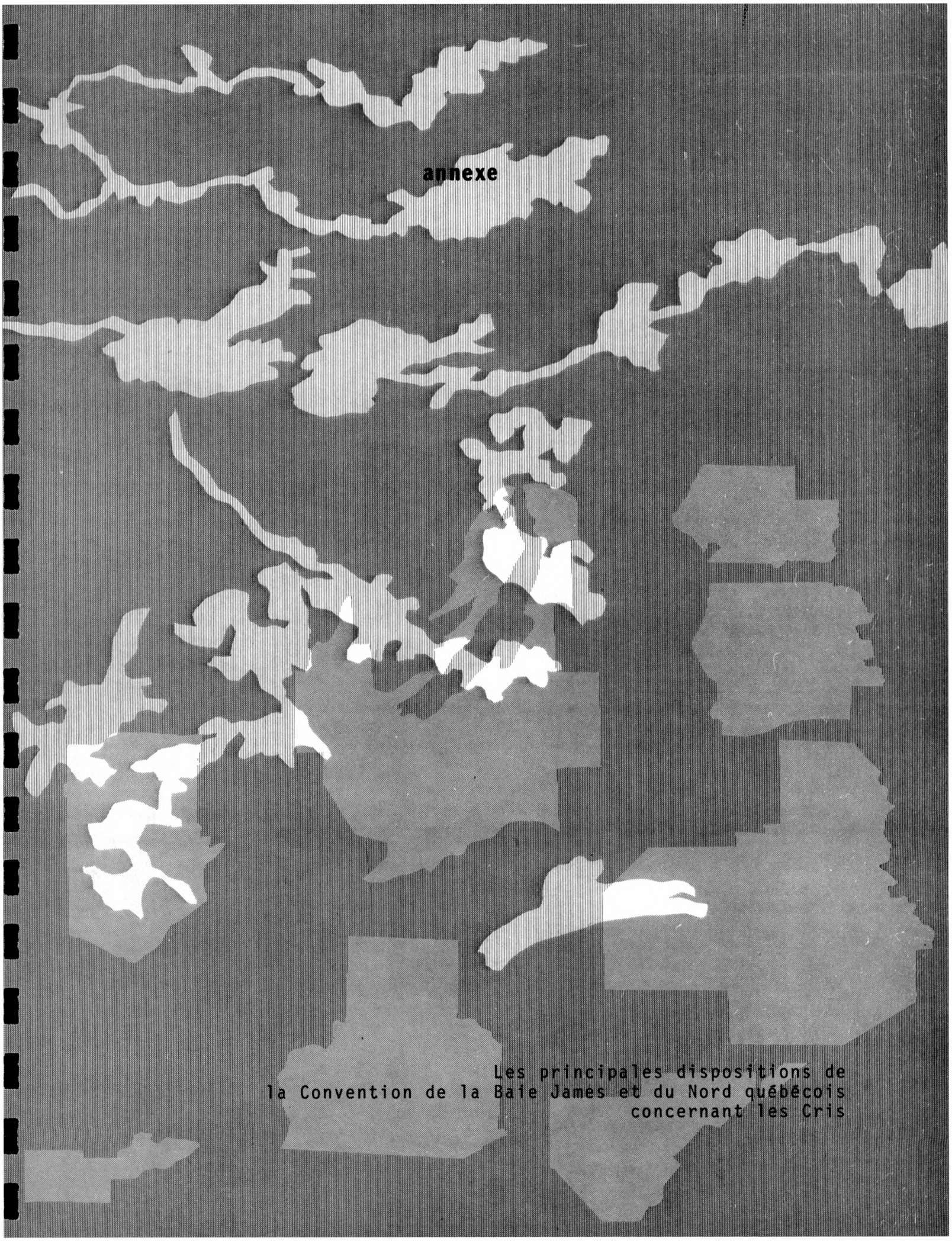
Un premier relevé dans trois villages indique que les enfants de trappeurs sont en moyenne plus âgés, par niveau scolaire, que les autres enfants. Ces données de la sous-scolarisation, auxquelles on peut ajouter le cas des enfants qui n'ont à peu près pas fréquenté l'école, indiquent clairement une différence entre le groupe des chasseurs et celui des bureaucrates et des résidents permanents des réserves. Les enfants des bureaucrates sont au contraire assidus à l'école. De ce point de vue, ils se différencient peu des enfants des salariés et des bénéficiaires d'assistance sociale. Cependant, la principale différence résiderait dans le choix des bureaucrates de faire instruire leurs enfants en français, ce qui en fera des individus au moins trilingues, leur donnant ainsi l'avantage sur les personnes bilingues anglais-cris, dans les structures bureaucratiques. Le choix de l'éducation en français n'est pas le seul fait des bureaucrates, car il faut considérer que des critères de qualité d'enseignement jouent aussi un rôle dans la décision des résidents des réserves d'envoyer leurs enfants dans les écoles françaises hors-réserves. Voici donc par le biais de l'éducation et de la langue d'enseignement, ce qui fait croire à une réelle possibilité de différenciation de classes.

Mais, qu'est-ce qu'implique cette différenciation pour la population crie? Du point de vue des revenus, on ne peut pas dire que la différence soit très grande. Les directeurs de la bureaucratie sont conscients du danger d'une trop grande différence et tiennent le revenu moyen des bureaucrates dans les marges compatibles avec ceux des autres travailleurs permanents cris, y compris les chasseurs bénéficiant maintenant du programme de sécurité du revenu. La division implique plutôt un accès inégal aux champs de décision. En effet, comme nous l'avons déjà souligné, le langage technocratique a envahi la sphère de la bureaucratie régionale et aucun Cri ne maîtrisant ce langage ne peut intervenir et participer activement à ce niveau où d'ailleurs les consultants sont encore très actifs. Le simple fait de la présence dans les communautés est un élément important dans la participation aux prises de décisions qui touchent particulièrement les chasseurs. La plupart des décisions concernant l'ensemble des Cris sont prises dans ce contexte. L'utilisation des fonds de compensation sera-t-elle totalement gérée par les instances bureaucratiques régionales?

Au niveau de la bande, les charges du chef et des conseillers nécessitent d'abord beaucoup de temps, ce qui exclut les chasseurs qui restent de longues périodes dans le bois, et de plus une grande efficacité dans l'utilisation de l'anglais car c'est vraiment la langue de l'administration, ceci excluant toute personne unilin-

gue crie. Il est de plus en plus évident que les deux groupes les plus éloignés des centres de décision sont les chasseurs et les personnes âgées souvent unilingues cries. La bureaucratie crie peut difficilement, en autant qu'il s'agit de prendre des décisions, communiquer avec eux. Les relations qui les lient, ne vont pas de la base au sommet, mais du sommet à la base, dans les pratiques administratives des programmes qu'ils contrôlent pour l'ensemble de la population crie. Le processus de prise de décision ne rejoint pas une grande partie de la population.

La division en classes est exprimée par la centralisation du pouvoir politique et des activités administratives au niveau des structures régionales essentiellement contrôlées par un groupe qui tend à se refermer, si on se fie aux critères de l'éducation des enfants. De là peut naître la contradiction qui a été notée en Micronésie où le groupe de bureaucrates en est venu à protéger sa position même, ceci facilité par sa proximité des niveaux décisionnels. Mais il ne fait aucun doute que les bureaucrates cris veulent servir les leurs même si pour ce faire ils doivent lutter contre le fait évident que l'aménagement de certains secteurs comme celui de la subsistance, enlève des responsabilités aux personnes qui les exerçaient sur des bases traditionnelles.



annexe

Les principales dispositions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois concernant les Cris

Ce survol du contenu de la Convention de la Baie James en ce qui a trait aux Cris n'a certes pas la prétention d'être complet. Il s'agit tout au plus d'un résumé à l'intention du profane des principales dispositions de la Convention. La Convention elle-même constitue un impressionnant document de 480 pages que seuls ceux qui ont contribué à son élaboration et à sa mise en oeuvre sont en mesure de bien comprendre. Les personnes qui doivent en connaître les détails devront se référer au texte même de la Convention. De même, ce résumé devra être utilisé avec prudence par ceux qui voudraient comparer la Convention avec d'autres traités canadiens similaires, notamment le nouveau "Alaska Settlement".

La Convention se divise en 30 chapitres dont 10 ne concernent que les Inuits. Afin de simplifier, nous avons regroupé les 20 chapitres restants en 6 grands thèmes qui correspondent en fait aux principaux problèmes que devait résoudre la Convention. Nous avons gardé les mêmes titres que les comités de négociation utilisaient.

1. Les droits de chasse, de pêche et de trappage; la protection de l'environnement et du milieu social (problème de la protection et de la continuité de la culture traditionnelle crie).
2. Les territoires et le régime des terres; le morcellement du territoire en catégories et les régimes administratifs s'y rattachant (problème d'assurer un territoire propre aux Cris).
3. La mise sur pied d'administrations locales et régionales (problème de l'intégration des Cris dans des structures de gouvernement).

4. Les modifications au projet hydro-électrique de la Baie James (problème de légaliser les travaux déjà en cours et ceux projetés).
5. L'indemnisation, les redevances, l'imposition et le développement économique (problème d'assurer aux Cris des assises économiques stables ainsi que l'indemnisation des préjudices subis).
6. Les services de santé, l'éducation et les autres services communautaires (problème du transfert de l'administration de ces services aux Cris).

Deux chapitres de la Convention méritent notre attention en guise de préface à l'examen détaillé de quelques dispositions de la Convention. D'abord, une disposition générale, tirée du chapitre 2, établit comme but global de la Convention l'extinction des droits aborigènes:

> "En considération des droits et des avantages accordés ..., les Cris de la Baie James et les Inuit du Québec cèdent, renoncent, abandonnent et transportent par les présentes tous leurs revendications, droits, titres et intérêts autochtones, quels qu'ils soient, aux terres et dans les terres du Territoire et du Québec, et le Québec et le Canada acceptent cette cession."

Ayant spécifié les termes dans lequels la Convention entrera en vigueur et un certain nombre de mesures transitoires pour cette période (incluant la suspension de toutes poursuites judiciaires en rapport avec le projet de la Baie James), la Convention explicite les droits et bénéfices obtenus contre l'extinction des droits aborigènes. On réaffirme que les autochtones jouieront des mêmes droits que tous les citoyens, et d'une aide financière équitable de la part des gouvernements fédéral et provincial.

L'autre chapitre d'un intérêt particulier est relié aux dispositions concernant l'admissibilité. Etablies dans le chapitre 3, ces dispositions dépassent largement la définition du statut indien selon les critères de la Loi sur les Indiens. La Convention concerne non seulement toutes les personnes répondant aux critères de la Loi sur les Indiens, mais aussi toute personne "d'ascendance crie ou indienne et reconnue par l'une des communautés cries comme ayant été l'un de ses membres". De plus, les descendants naturels ou adoptifs des personnes admissibles selon ces nouveaux critères bénéficieront de la Convention. Ainsi, en plus de toucher les Indiens sans statut et les Métis, cette disposition qui donne le droit à la communauté de reconnaître certaines personnes comme membres et bénéficiaires de la Convention, laisse en définitive ce pouvoir à la communauté locale.

La protection des fondements de la culture traditionnelle

Si l'on considère que la survie de plus de la moitié de la population crie dans la région de la Baie James est intimement liée à la chasse, il était impérieux de sauvegarder ce mode de vie traditionnel. Bien que les Cris aient conservé les droits exclusifs d'exploitation de la faune sur un territoire d'une superficie légèrement supérieure au Nouveau-Brunswick, ce territoire ne représente que 20% de la superficie antérieurement exploitée. L'addition de nouveaux territoires devenait nécessaire afin d'assurer la survivance de l'économie de subsistance des autochtones. Ces nouveaux territoires

doivent cependant être partagés avec les non-autochtones. Les chapitres 22 et 24 de la Convention définissent les règles de ce partage.

Le chapitre 24 intitulé "Chasse, Pêche et Trappage", établit les conditions d'accès à la faune. Les autochtones obtiennent le droit de "récolte" sur tous leurs territoires traditionnels. Le concept de "récolte" est une innovation de la Convention. Il s'agit essentiellement d'une évocation des procédés de chasse utilisés par les autochtones en opposition aux méthodes des Blancs, impliquant une notion de besoin plutôt que de sport. Donc, ce droit de récolte s'applique à tous les bénéficiaires de la Convention y compris les Indiens sans statut et tous ceux qui sont éligibles selon les critères établis au chapitre 3, critères sensiblement plus larges que ceux de la Loi sur les Indiens. Bien que les autochtones doivent partager le gibier hors de leurs territoires réservés avec les non-autochtones, les Cris conservent cependant un droit de priorité basé sur l'usage actuel. Ainsi, les Cris sont assurés d'un niveau de récolte égal à celui du milieu des années 70. Les niveaux provisoires garantis sont fondés principalement sur les résultats déjà acquis de la recherche intitulée "Research to Establish Present Levels of Native Harvesting" dont les Cris font partie et qui fait une étude serrée des tableaux de chasse entre 1972 et 1979. Le droit de priorité implique que, en autant que les espèces ne sont pas en danger, les

Cris se voient assurés d'un niveau de récolte garanti pour chacune des espèces, le surplus devant être partagé avec les non-autochtones. De plus, sur ce territoire, les Cris ont des droits d'exclusivité sur certaines espèces qui, en général, n'intéressent pas les chasseurs sportifs.

La Convention crée un Comité Conjoint - Chasse, Pêche et Trappage - organisme expert chargé de l'administration de la faune sur son territoire. Le Comité Conjoint est une "assemblée privilégiée et exclusive" de consultation entre les autochtones et le gouvernement sur la gestion, l'administration et les règlements des régimes de chasse, de pêche et de trappage. Les autochtones et les gouvernements responsables y ont une représentation égale. Le comité conseille le ministre sauf en ce qui concerne l'ours noir et le caribou où ses décisions "lient le ministre ou le gouvernement responsable" dans la mesure où ces deux animaux présentent un intérêt particulier pour les autochtones.

Parmi les autres dispositions importantes de ce chapitre, on retrouve celle qui exige que des autochtones soient employés comme agent de conservation ou agent de conservation auxiliaire et celle qui oblige que le Québec et le Canada prennent toutes les mesures nécessaires et raisonnables pour modifier ou amender les lois déjà en vigueur qui seraient contraires au régime de chasse, de pêche et de trappage, spécialement la Loi sur la Convention concernant les

oiseaux migrateurs, incompatible avec les droits de chasse aux jeunes outardes du printemps. On y retrouve aussi celle qui donne priorité aux Cris pour l'obtention de pourvoirie sur les terres de la catégorie III.

Le but premier du chapitre 22 de la Convention intitulé "L'Environnement et le Développement Futur au Sud du 55e Parallèle", est d'assurer la protection de l'environnement et du milieu social traditionnel des communautés autochtones contre les répercussions possibles de nouveaux projets sur leur territoire. Après avoir ébauché les principes directeurs auxquels les gouvernements responsables accordent un intérêt particulier, on y retrouve la description d'une série de comités consultatifs et les procédures administratives nécessaires à leur fonctionnement. Le principal organisme établi dans ce chapitre est le Comité Consultatif sur l'Environnement de la Baie James, conçu de la même manière que le Comité Conjoint de la Chasse, de la Pêche et du Trappage dont il est question plus haut. Comme ce dernier, le comité est une "assemblée privilégiée et exclusive" de consultation auprès des gouvernements concernant en l'occurence l'environnement et la protection du milieu social. Les Cris, le Canada et le Québec y ont 4 représentants chacun.

Les deux gouvernements et les Cris doivent consulter le comité en ce qui a trait à la mise sur pied des règlements pour la pro-

tection de l'environnement et du milieu social. Le comité peut recommander de nouvelles législations ou des amendements à celles déjà existantes. Il doit aussi voir à l'application des dispositions de la Convention sur ces questions. Le comité est consultatif et le gouvernement peut choisir d'ignorer ses recommandations. Toutefois, tout projet de développement y compris ceux des Cris doivent être soumis au comité pour une étude de l'évaluation et des répercussions. Etant donné qu'il n'existait pas au Québec de procédures d'évaluation des dommages, au moment de la rédaction de la Convention, une partie importante du chapitre 22 est consacrée à l'élaboration d'un protocole administratif pour de telles procédures. Les modalités assurent aux Cris une représentation égale sur les comités à chaque niveau de gouvernement et permettent que les évaluations des projets déterminent si ces projets peuvent avoir "des répercussions appréciables sur les autochtones ou sur les ressources fauniques du territoire".

Le chapitre 30 de la Convention établit le "programme de sécurité du revenu relatif aux chasseurs et aux trappeurs Cris". Sur le fond, c'est la rationalisation de l'aide sociale que les trappeurs ont reçu depuis les dernières décennies. Il s'agit d'un projet de revenu annuel garanti pour les Cris qui passent plus que 4 mois dans les bois à "récolter". Les prestations sont indexées au coût de la vie et dépendent des dimensions de la famille et du temps passé sur le territoire. En 1975, première année du programme, les deux

conjoints ont reçu $10.00 chacun pour chaque journée passée à l'exploitation de la faune, jusqu'à un maximum de 240 jours par personne. A part ce per diem, on a prévu un montant de base qui tient compte de l'importance de la famille et de ses revenus annuels. En 1975, les montants de base étaient:

pour le mari	$1,000.
pour l'épouse (ou conjoint)	$1,000.
pour l'unité familiale	$ 445.
pour chaque enfant de moins de 18 ans	$ 445.

Les montants de base sont diminués de 40% des revenus de la famille incluant le per diem (i.e. le per diem est considéré comme un revenu). Certaines exemptions sont prévues pour les revenus tirés du commerce des fourrures. Les versements sont faits 4 fois par année afin de respecter le cycle annuel traditionnel.

Le Ministère des Affaires sociales administre le programme par l'entremise d'une régie où les Cris sont représentés. Au niveau de la communauté, les individus cris qui font partie de la régie gèrent le programme.

Assurer l'existence d'un territoire propre aux Cris

Le chapitre 5 de la Convention établit le "Régime des Terres" pour les Cris. On a prévu 4 catégories de terres, chaque catégorie

reflétant la nature des droits et l'accessibilité des Cris et des non-autochtones. On peut les décrire comme suit:

Catégorie IA : Les terres à l'usage exclusif des bandes cries, transférées au fédéral, des réserves dans le sens habituel.

Catégorie IB : Les terres remises à des corporations municipales, aussi des réserves mais sous juridiction provinciale.

Catégorie II : Les terres où les Cris ont les droits exclusifs de chasse, de pêche et de trappage et la priorité sur certaines activités de développement.

Catégorie III: Les terres où les Cris ont des droits prioritaires d'exploitation de la faune, essentiellement des terres publiques qui ne sont pas actuellement occupées et sur lesquelles on prévoit aménager des projets.

La superficie totale des terres de la Catégorie I correspond à peu près à la superficie de l'Ile-du-Prince-Edouard. Les terres de la Catégorie II sont légèrement plus grandes que le Nouveau-Brunswick.

Durant les négociations, on avait d'abord offert la totalité des terres en question aux Cris pour leur usage exclusif mais sous juridiction provinciale. Comme les Cris ont choisi de demeurer sous la juridiction de la Loi sur les Indiens en ce qui concerne l'adminis-

tration de leur territoire, la province a refusé de transférer la totalité du territoire concerné et semble avoir réussi à limiter le transfert au fédéral à un mille carré de territoire par famille de cinq, selon les critères utilisés dans les traités avec les Indiens du Canada antérieurement. Le reste demeure la propriété des Cris mais sous juridiction provinciale.

Les terres de la Catégorie I ne peuvent être vendues ou cédées, l'accessibilité du public y est restreinte. Les terres cédées par expropriation ou pour les servitudes publiques doivent être remplacées par des terres de superficie équivalente. La province conserve les droits miniers et tréfonciers mais tout promoteur éventuel doit obtenir le consentement de la communauté crie avant d'entreprendre l'exploration ou l'exploitation des ressources minières.

La principale différence entre les terres des sous-catégories IA et IB tient aux rôles des gouvernements fédéral et provincial. Sur les terres de la Catégorie IB, les Cris sont assujettis aux lois provinciales même s'ils sont considérés comme le propriétaires de plein droit de ces terres.

Les terres de la Catégorie II sont plus étendues et en général, contigues à celles de la Catégorie I. Les Cris y ont les droits

exclusifs de chasse, de pêche et de trappage tels qu'établis par le régime de chasse, de pêche et de trappage. Cela revient à dire qu'ils ont le droit de poser les conditions d'accessibilité pour les chasseurs sportifs non-autochtones. Ces terres sont de compétence provinciale et le Québec peut en prendre possession à des fins de développement à condition de les remplacer par des terres équivalentes ou, si les autochtones le désirent, de leur accorder une indemnisation. Le reste du territoire constitue les terres de la Catégorie III. Ces terres sont assujetties aux lois provinciales et aux règlements du Québec relatifs aux terres publiques. Bien que les activités d'exploitation de la faune des Cris soient bien protégées sur les terres de la Catégorie III, le public en général, y compris les sportifs, ont accès à ces terres. Le Québec peut y entreprendre des activités de développement sans autres restrictions que celles du Régime de la Protection de l'Environnement et du Milieu Social mentionné plus haut.

En conséquence, les autochtones ont maintenant accès à des terres semblables aux réserves indiennes conventionnelles et certains droits exclusifs sur le reste du territoire. Le régime des terres confirme la juridiction du Québec, y compris les droits miniers et les droits d'expropriation.

Les gouvernements locaux et régionaux

La complexité de la structure des gouvernements locaux et régionaux résulte de la nécessité d'harmoniser ces juridictions avec celles du Canada, du Québec et des Sociétés de la Couronne, ainsi que du fait que la Convention établit 4 catégories de terres sur lesquelles les Cris ont des droits différents.

Les conseils de bandes régis par la Loi sur les Indiens ont juridiction sur les terres de la Catégorie IA. Toutefois, le chapitre 9 de la Convention prévoit l'adoption d'une loi spéciale pour déterminer les pouvoirs élargis des conseils de bande. Cette loi est encore à l'état de projet.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les terres de la Catégorie IB sont de juridiction provinciale. La Convention prévoit la mise sur pied de corporations municipales pour gérer ces terres. Cependant, étant donné que les terres de la catégorie IB ne sont pas habitées de façon permanente, les fonctions de maire et de conseillers sont remplies par les mêmes personnes qui administrent les terres de la Catégorie IA, c'est-à-dire les membres des conseils de bande.

Les pouvoirs accordés aux corporations municipales sont les mêmes que ceux des autres municipalités selon la Loi des Cités et Villes du Québec. Cependant, on a tenu compte du caractère communautaire des terres et de l'absence des pouvoirs de taxation foncière. Le conseil a aussi reçu des pouvoirs que les autres municipalités du Québec n'ont pas en général, principalement le droit d'adopter des règlements concernant la protection de l'environnement et du milieu social et des richesses naturelles.

La Convention prévoit la création de "l'Administration Régionale Crie" que nous avons examiné en détail dans la deuxième partie de notre étude. L'administration peut être autorisée à coordonner et à administrer tous les programmes sur les terres de la Catégorie I. Elle a aussi la responsabilité de nommer des représentants des Cris au sein de "toute structure, organisme et entité créé en vertu de la Convention ". Elle peut aussi donner un consentement valable, au nom des Cris pour tout ce qui concerne les amendements prévus par la Convention.

Toutefois, la Convention est très vague quant à la manière d'opérer de l'Administration Régionale Crie. Les modalités furent négociées plus tard, durant des discussions subséquentes à la Convention, dans le contexte de l'élaboration de la loi sur l'incorporation de l'Administration et de la création de l'entité légale de-

vant administrer les fonds d'indemnisation prévus dans la Convention. L'Administration telle qu'elle existe aujourd'hui est une créature hybride qui tient à la fois de la corporation municipale et de l'entreprise privée incorporée. L'entité légale assurant l'administration des indemnités monétaires est connue sous le nom de Conseil des indemnisations.

En résumé, la Convention établit les bases de l'Administration Régionale tandis que ce sont les négociations subséquentes (qui se poursuivent encore dans le cadre de la rédaction de la Loi sur les Cris) qui fournissent les détails de l'organisation mise en place. Il est important de souligner que la Convention n'est pas explicite quant au partage des pouvoirs entre la bande et l'organisation régionale. Toutefois, dans la mesure où la Convention aborde la question des gouvernements locaux et régional, elle établit assez clairement que les Cris devront contrôler leur administration régionale elle donne les procédures nécessaires pour ce faire. Nous reviendrons plus bas sur l'existence d'entités s'occupant régionalement de types particuliers de services: santé et éducation par exemple. S'il nous fallait faire une distinction entre l'Administration Régionale Crie et ces entités particulières, il nous faudrait dire que ces dernières fonctionnent à la manière de bureaucraties régionales prolongeant les bureaucraties provinciales centralisées et diversifiées. La seule différence c'est que ces bureaucraties

régionales fonctionnent à partir de la participation des Cris et s'insèrent dans des politiques formulées au niveau régional.

Le projet de la Baie James

Il ne faut pas oublier que la Convention de la Baie James est, en partie, le règlement hors Cour des revendications autochtones. Tout le chapitre 8 constitue, en fait, l'autorisation pour la Société d'Energie de la Baie James et l'Hydro-Québec de poursuivre les travaux déjà en cours. On y retrouve une description technique en règle des projets de développement ainsi que les termes et conditions auxquels la Société d'Energie doit se soumettre. On y crée la Société des Travaux de Correction du Complexe La Grande (SOTRAC) dont la tâche est de planifier et d'exécuter des travaux et des programmes de correction dans le but d'atténuer ou de compenser les répercussions négatives des travaux sur le mode de vie des Cris.

Même si les détails de ce chapitre n'a d'intérêt que pour les parties en cause, il importe de souligner un principe général qui s'en dégage. La nature du projet de la Baie James, au moment de la rédaction du chapitre 8, n'était pas claire dans l'esprit de personne. Les travaux n'étaient pas assez avancés et les plans trop préliminaires pour permettre une correcte appréhension de ces répercussions. Le Chapitre 8 prévoit que des changements surviendront et conséquemment il établit le principe d'une négociation permanen-

te entre les Cris et le développeur, négociation dont le but serait d'évaluer en cours de route les répercussions. Nous avons remarqué que dans l'état actuel des choses, une tendance se dégage qui est de "négocier" des accords bilatéraux entre une bande en particulier et le développeur. Ainsi le Chapitre 8 est d'une importance considérable pour les Cris dans la mesure où il leur confère une stratégie de négociation vis-à-vis la Société d'Energie.

L'indemnisation, les redevances, l'imposition et le développement économique

L'indemnisation accordée en vertu de la Convention prend plusieurs formes. Les montants payables aux autochtones sont versés en une somme globale que se divisent ensuite les Cris et les Inuits au prorata de leur population respective. La proportion est approximativement 60%/40%, les Cris reçoivent donc la plus grande part étant plus nombreux. L'indemnisation totale est de $225 millions répartis comme suit: $150 millions d'indemnisation de base, $75 millions d'indemnisation dans le cadre d'un développement futur.

Les premiers $150 millions peuvent être considérés comme l'indemnisation pour la renonciation des droits territoriaux autochtones. Il se divise en deux tranches de $75 millions chacune. Le Canada verse $32.75 millions de la première tranche en indemni-

sation pour perte de titre dans la région au sud de la Rivière Eastmain. La seconde tranche de $75 millions est payée par le Québec sous forme de redevances calculées en se fondant sur la puissance installée des centrales hydro-électriques construites sur le territoire. Le Québec verse une troisième tranche de $75 millions en indemnisation pour développement futur sous forme de débentures de la province émises pendant les cinq ans qui suivent la signature de la Convention. Un montant additionnel de $3.5 millions a été versé pour couvrir les frais des négociations ainsi qu'un dédommagement de $4 millions pour les Indiens sans statut de la région de la Baie James. Le montant total des indemnités est donc de $137.4 millions. Les indemnités pécuniaires sont exemptes de toute forme d'imposition, cependant les intérêts et les revenus tirés de l'indemnisation sont sujettes aux lois d'application générale. Les indemnités et les revenus en découlant peuvent être utilisés seulement pour des fins communautaires et ne doivent en aucune façon être versés à des individus sous forme de dons ou de dividendes.

Une corporation à but non lucratif est mise sur pied pour recevoir, administrer et placer les sommes versées aux Cris à titre d'indemnités. La Corporation se compose de deux représentants de chaque communauté crie et, pendant une période de dix ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la Convention, de

deux représentants choisis par le Québec et de un représentant choisi par le Canada. L'Administration Régionale Crie choisit les trois autres membres. Ces trois derniers ne doivent cependant pas faire partie du CRA. Dans la Convention même, il semble que la Corporation est une division administrative de l'Administration Régionale Crie. Toutefois lorsqu'on élabora les lois établissant la Corporation et le CRA, des modifications furent apportées qui donnent une plus grande latitude à la Corporation vis-à-vis de la CRA.

La Corporation est restreinte quant au genre d'investissement qu'elle peut faire. On en retrouve les détails au chapitre 26. 75% des deux premières tranches de $75 millions doit être investi, pendant les dix premières années suivant la signature de la Convention, de telle sorte que le capital soit protégé contre tout placement à risque élevé. Ce pourcentage est réduit à 50% pour les dix années subséquentes, après quoi, les restrictions sont levées. Le reste des indemnités doit être exclusivement utilisé pour les activités éducatives, communautaires et autres activités charitables des Cris. On ne tient pas compte ici de la troisième tranche de $75 millions puisque les débentures ne viendront à maturité que vingt ans à compter de leur date d'émission, c'est-à-dire entre 1995 et 1999. La Corporation peut toutefois toucher les dividendes.

La Convention prévoit aussi que, par consentement mutuel des Cris et de la Société de Développement de la Baie James, on établisse un fond pour le développement économique des autochtones. La Société de Développement Autochtone de la Baie James (SODAB), filiale de la Société de Développement de la Baie James, possède un capital-actions de $15 millions. Ce capital doit être investi dans des entreprises entièrement ou partiellement contrôlées par les Cris.

Le Chapitre 28 contient une série de courts paragraphes décrivant les conditions pré-requises pour la création d'associations dans le but de promouvoir le développement économique du trappage, des pourvoiries et de l'artisanat autochtones. Les Cris avaient déjà essayé d'obtenir une assistance pour ces programmes mais n'avaient pu obtenir aucun engagement de la part du Ministère des Affaires indiennes qui ne voulait pas accorder de privilèges marqués aux Cris et aux Inuits par rapport aux autres groupes indiens du Canada. De son côté, le Québec ne voulait pas s'engager à verser des subventions sans s'être d'abord assuré de la participation du fédéral. En conséquence, la Convention invite toutes les parties concernées à entreprendre des études de faisabilité qui, si les conclusions sont positives, amèneront les parties à élaborer une formule de participation dans des domaines précis de développement économique.

Les autres dispositions du Chapitre 28 traitent de la participation du gouvernement fédéral dans le financement des programmes tels que les centres communautaires, les routes, les pistes d'atterrissage. Le "Core Funding" pour l'administration locale est maintenu mais s'alignera sur les politiques de la CRA. Par exemple et finalement, les centres de l'Amitié continueront d'être subventionnés. On y retrouve par ailleurs une série d'énoncés de principe encourageant la participation des Cris au marché du travail, ce qui aurait pour effet de diversifier l'économie locale.

Dans le but de coordonner les activités gouvernementales dans le domaine du développement économique en général, on a créé un comité tripartite (Comité Conjoint/Développement Economique/Développement Communautaire), fédéral, provincial, cri. Quoiqu'il en soit, tout cela relève beaucoup plus des intentions pieuses que d'une réelle stratégie de développement.

Les services de santé, l'éducation et les autres services communautaires

La Convention comprend 4 chapitres détaillés qui concernent les services de santé et l'éducation dans les communautés cries, la mise sur pied de nouvelles unités de police et l'administration de la justice. Ces chapitres se rapportent moins aux implications du développement hydro-électrique dans le Nord Québécois qu'à une di-

rection générale de la politique du Québec en matière d'autonomie des autochtones dans l'administration des services sociaux régionaux et la prise en main de ces services fédéraux par le gouvernement provincial. Ceci soulève la nécessité de prévoir des mesures de transition pour le transfert de la responsabilité du fédéral et au provincial.

La mise sur pied de la structure de ces services suit la politique provinciale de décentralisation créant des régions administratives sur le territoire autochtone auquel on remet certains pouvoirs au niveau régional. Ce qui permet à la population autochtone concernée de participer à l'élaboration et à l'implantation des politiques administratives. Les commissions scolaires, les conseils régionaux de santé et les unités spéciales de la Sûreté du Québec sont des exemples de la volonté de décentralisation du gouvernement provincial.

Les Commissions Scolaires et les Conseils régionaux de santé sont constitués comme partout ailleurs dans la province. Le Conseil régional de santé se compose de représentants de chacune des communautés concernées et de représentants membres du personnel clinique des établissements de la région. Il opère d'une part, comme un comité consultatif dans les autres institutions hospitalières de la

province et, d'autre part, il assume quelques-unes des responsabilités administratives d'un service de santé communautaire. De cette façon, le Conseil peut s'impliquer directement aussi bien dans l'administration du principal centre hospitalier de la région de Fort George que dans celle des cliniques de santé.

La Commission Scolaire, elle aussi, suit le modèle provincial. Elle se compose de 9 commissaires dont 8 représentent chacune des communautés cries et un représente l'Administration Régionale Crie. Elle ne compte aucun représentant du personnel enseignant. La Convention accorde plus de latitude à la Commission Scolaire Crie qu'aux autres commissions scolaires dans la province dans les domaines de l'embauche du personnel et de l'élaboration des programmes d'étude.

La Convention prévoit aussi la création de deux corps de police distincts - une unité régionale de la Sûreté du Québec ayant juridiction sur tout le territoire de la Baie James et un service de "constables spéciaux" afin de desservir chacune des communautés cries. Ces "constables spéciaux" pourront, à l'occasion, agir comme agents de conservation ou agents de la paix. Dans son approche de la réforme de l'administration de la justice, la Convention s'appuie sur les recommandations de la Commission d'enquête ordonnée en 1972 par le Ministre de la Justice, le rapport Choquette. Le

principe sous-jacent du nouveau régime est de consolider le Nord Québécois en un seul district judiciaire. Les tribunaux deviennent itinérants et cumulent les rôles de la Cour du Bien-Etre Social, de la Cour Provinciale et de la Cour des Sessions de la Paix.

La Convention prévoit l'engagement d'un personnel autochtone para-judiciaire ainsi que la modification du code criminel afin de faciliter l'utilisation de la langue crie durant les procès et de tenir compte des coutumes cries dans le traitement des prévenus. Des mesures doivent être prises pour éviter que les Cris soient incarcérés automatiquement dans des institutions au sud du 49e parallèle alors qu'ils seraient possible de les détenir dans leur communauté. Un comité consultatif sur la justice, composé de représentants du Québec et des Cris a pour fonction de conseiller et de surveiller la mise en application des dispositions de la Convention en ce qui a trait à l'administration de la justice dans le Nord Québécois.

En résumé, il importe de souligner la grande diversité dans les approches à la décentralisation des services. Alors qu'en matière de Santé et d'Education, on s'appuie sur des lois d'application générale, il est clair que des adaptations sont nécessaires. On tient compte du caractère ethnique sans en faire un critère exclusif. D'un autre côté, en matière de police et

d'administration de la justice, l'approche a consisté à revoir les pratiques courantes afin de les rendre plus sensibles aux contextes des Cris et afin de permettre à ces derniers de participer plus pleinement au processus.