

Université de Montréal

L'évolution des relations Québec-Autochtones 1960–2022 : l'institutionnalisation d'une politique

*Par*  
Vincent Pâquet

Département de science politique  
Faculté des arts et sciences

Mémoire présenté en vue de l'obtention  
du grade de maîtrise (M. Sc.) en science politique

Septembre 2023

© Vincent Pâquet, 2023

Université de Montréal

Département de science politique, Faculté des arts et des sciences

*Ce mémoire intitulé*

**L'évolution des relations Québec-Autochtones 1960–2022 : l'institutionnalisation d'une politique**

*Présenté par*  
**Vincent Pâquet**

*A été évalué par un jury composé des personnes suivantes*

Présidente-rapporteur  
**Catherine Xhardez**

Membre du jury  
**Christine Rothmayr**

**Martin Papillon**  
Directeur de recherche

## Résumé

Les relations entre l'État québécois et les peuples autochtones sont marquées à la fois d'avancées, mais aussi de tensions et de contradictions. Peu d'études se sont intéressées à l'évolution de la politique québécoise à l'égard des Premiers Peuples et aux facteurs derrière celle-ci. Ce mémoire vise à mieux comprendre et à expliquer l'évolution des relations Québec-Autochtones de 1960 à 2022. L'évolution est d'abord caractérisée par de longues périodes d'inertie où les politiques changent peu, ponctuées par des épisodes de changements rapides induits par des moments de crise ou d'instabilité. De 1973 à 2005, les relations se consolident sur le plan juridique, puis politique et ensuite économique. Il est alors possible de parler d'une institutionnalisation basée sur la reconnaissance du statut et des droits des peuples autochtones. Cette dernière est toutefois circonscrite à l'intérieur des lois du Québec et ne pourrait porter atteinte à l'intégrité territoriale de la province. À partir du milieu des années 2000, les relations entrent dans une période de stabilité où elles évoluent de manière incrémentale par sédimentation. Une fois les relations institutionnalisées, nous assistons à l'émergence d'un phénomène de dépendance au sentier : les modalités, les principes et les structures se stabilisent, mais les domaines d'intervention étatiques s'accroissent entre 2006–2022. Cette période est caractérisée par une fragmentation des relations conduisant vers une décentralisation grandissante ainsi qu'un virage administratif dans les dynamiques relationnelles avec les nations autochtones durant cette dernière période. Ce mémoire démontre que l'évolution des relations s'explique par l'interaction de trois facteurs : l'activisme politique et juridique des Autochtones, l'évolution du cadre constitutionnel canadien et la présence structurante du nationalisme québécois.

**Mots-clés** : Canada, Québec, Autochtones, politiques provinciales, institutionnalisation, politique autochtone

## **Abstract**

The relationship between the Quebec state and Indigenous peoples is marked by both progress as well as tensions and contradictions. Few studies have delved into the evolution of Quebec's policies towards First Peoples and the factors underlying this evolution. This thesis aims to better understand and explain the evolution of Quebec-Indigenous relations from 1960–2022. The evolution is first characterized by long periods of inertia, where policies change little, punctuated by episodes of rapid change induced by moments of crisis or instability. From 1973–2005, relations consolidate legally, then politically, and subsequently economically. It becomes possible to speak of institutionalization based on the recognition of the status and rights of Indigenous peoples. However, this recognition is confined within Quebec's laws and cannot compromise the province's territorial integrity. Starting from the mid-2000s, relations enter a period of stability where they evolve not in reaction to external events, but rather incrementally through sedimentation. Once the relations are institutionalized, a path dependency phenomenon emerges: modalities, principles, and structures stabilize, but areas of state intervention expand between 2006–2022. This period is characterized by increasing decentralization and what we term an administrative shift in the relational dynamics with Indigenous nations. Ultimately, this thesis demonstrates that the evolution of Quebec-Indigenous relations is explained by the interaction of three factors: Indigenous political and legal activism, the evolution of the Canadian constitutional framework, and the shaping presence of nationalism.

**Keywords** : Canada, Quebec, Indigenous peoples, Provincial policies, institutionalisation, Indigenous politics

## Table des matières

<b>Résumé</b> .....	<b>i</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>ii</b>
<b>Table des matières</b> .....	<b>iii</b>
<b>Liste des figures</b> .....	<b>v</b>
<b>Liste des tableaux</b> .....	<b>vi</b>
<b>Liste des sigles et des abréviations</b> .....	<b>vii</b>
<b>Remerciements</b> .....	<b>ix</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>Chapitre 1. Cadre théorique et éléments méthodologiques</b> .....	<b>11</b>
1.1 Qu'est-ce que l'institutionnalisation ? .....	11
1.2 Comprendre l'institutionnalisation : l'institutionnalisme historique .....	14
1.2.1 Les différentes approches institutionnelles .....	14
1.2.2 L'évolution des politiques selon l'institutionnalisme historique .....	18
1.3 Éléments méthodologiques .....	22
1.3.1 L'analyse temporelle et le traçage de processus .....	22
1.3.2 Méthode de collecte de données.....	25
<b>Chapitre 2 : L'évolution du cadre institutionnel canadien et du rôle des provinces à l'égard des Autochtones</b> .....	<b>28</b>
2.1 Le cadre institutionnel canadien, les Autochtones et les gouvernements provinciaux .....	28
2.1.1 Contexte historique .....	28
2.1.2 La Loi constitutionnelle de 1867 et le partage des compétences .....	31
2.1.3 La période d'après-guerre et le changement d'approche du Canada .....	34
2.2 Les peuples autochtones, une force politique dans la fédération canadienne .....	36
2.3 Les nouvelles dynamiques induites par les tribunaux .....	38
2.4 La gouvernance multiniveaux : un nouvel arrangement institutionnel au Canada .....	41
2.5 Conclusion.....	42
<b>Chapitre 3 : Une institutionnalisation des relations par à-coups</b> .....	<b>45</b>
3.1 Brève mise en contexte des relations Québec-Autochtones avant les années 1960.....	46
3.2 Les balbutiements d'une politique québécoise en matière autochtone : 1960 à 1972 .....	47
3.3 L'affaire <i>Calder</i> et ses répercussions sur la politique autochtone du Québec .....	51
3.3.1 Les conventions nordiques et l'établissement d'un régime particulier pour les signataires .....	53
3.3.2 Le SAGMAI : une approche destinée à toute la population autochtone .....	55

3.4 Le rapatriement de la constitution, l'exclusion du Québec et la reconnaissance des droits autochtones.....	58
3.4.1 La reconnaissance politique et culturelle des Autochtones.....	60
3.4.2 Le Secrétariat aux affaires autochtones : nouvelle mouture, peu de changements .....	62
3.5 La confluence des mobilisations autochtones et leur impact sur l'approche du Québec .....	66
3.5.1 Partenariat, Développement, Actions : une politique essentiellement économique .....	69
3.5.2 La Paix des Braves et autres ententes importantes.....	74
3.5.3 Le SAA : une structure mieux outillée.....	76
3.3 Conclusion.....	79
<b>Chapitre 4 : Après la formalisation, la stabilisation .....</b>	<b>83</b>
4.1 Une approche en matière de relations avec les Autochtones relativement stable .....	84
4.1.1 Des relations fondées sur des principes hérités du passé .....	84
4.1.2 Des structures et des outils qui évoluent peu .....	87
4.2 Une expansion graduelle du domaine d'intervention étatique à l'égard des Autochtones ..	91
4.2.1 Le domaine de la consultation.....	91
4.2.2 Le domaine du développement économique .....	93
4.2.3 Le domaine social.....	95
4.3 Une explication du changement dans l'évolution des relations Québec-Autochtones .....	97
4.3.1 La position d'interlocuteur institutionnel de l'APNQL à partir des années 2000.....	99
4.3.2 L'affaiblissement des forces nationalistes au Québec.....	101
4.3.3 L'émergence d'un phénomène de dépendance au sentier .....	102
4.4 L'état actuel des relations Québec-Autochtones.....	106
4.5 Conclusion.....	108
<b>Chapitre 5 : Conclusion générale.....</b>	<b>110</b>
<b>Liste des entretiens .....</b>	<b>117</b>
<b>Références bibliographiques .....</b>	<b>118</b>
<b>Annexe 1 : Questionnaire d'entretien pour les employés de la fonction publique québécoise .....</b>	<b>129</b>
<b>Annexe 2 : Questionnaire d'entretien pour les représentants d'organisations autochtones .....</b>	<b>131</b>

## Liste des figures

Figure 1 : Jalons importants dans les relations Québec-Autochtones .....	25
--	----

## **Liste des tableaux**

Tableau 1 : Dépenses budgétaires de la DGNQ 1965–1972 .....	49
Tableau 2 : Dépenses budgétaires de la DGNQ et du SAGMAI 1973–1980 .....	57
Tableau 3 : Effectif à temps complet et occasionnel du SAGMAI et du SAA 1981–1990 .....	64
Tableau 4 : Dépenses budgétaires du SAGMAI et du SAA 1981–1990 .....	65
Tableau 5 : Effectif à temps complet et occasionnel du SAA 1991–2005 .....	77
Tableau 6 : Dépenses budgétaires du SAGMAI et du SAA 1991–2005 .....	78
Tableau 7 : Effectif à temps complet et occasionnel du SAA 2006–2022 .....	88
Tableau 8 : Dépenses budgétaires du SAA 2006–2022 .....	89



## **Liste des sigles et des abréviations**

AANB : Acte d'Amérique du Nord britannique

APNQL : Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador

CBJNQ : Convention de la Baie-James et du Nord québécois

CNEQ : Convention du Nord-Est québécois

DGNQ : Direction générale du Nouveau-Québec

DNUDPA : Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

FIA : Fonds d'initiatives autochtones

PQ : Parti québécois

PR : Proclamation royale

RCAAQ : Regroupement des centres d'amitié autochtone du Québec

SAA : Secrétariat aux affaires autochtones

SAGMAI : Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit

SRPNI : Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit

*À ma mère, France Foucher*

## Remerciements

Ce mémoire n'aurait pu se concrétiser sans l'apport inestimable de plusieurs personnes.

Je tiens d'abord à exprimer ma profonde gratitude à mon directeur de recherche, Martin Papillon, pour votre soutien inestimable tout au long de mon parcours de recherche et de la rédaction de mon mémoire. Votre capacité à guider mes réflexions et à fournir des orientations pertinentes ont fait toute la différence. Votre expertise n'est pas seulement reflétée dans le contenu de mon mémoire, mais aussi dans ma propre croissance en tant que chercheur.

Merci aux différentes personnes qui ont pris le temps de participer aux entretiens pour ce mémoire. Vos contributions et vos idées ont été d'une grande utilité pour cette recherche.

Merci, Simon, pour ton soutien intellectuel et pour les opportunités professionnelles. Nos nombreuses discussions m'ont certainement rendu une personne plus cultivée. Mon parcours en science politique n'aurait pas été aussi agréable sans toi.

Merci, Marie, pour ton soutien durant la rédaction de ce mémoire. Tes encouragements dans les moments de doute et de frustration ont été d'une aide inestimable pour maintenir ma motivation et ma confiance.

Merci à Line pour la relecture attentive.

Enfin, j'aimerais remercier mon père, Bernard Pâquet, pour ton soutien indéfectible et sans qui je n'aurais pu accomplir ce projet.

Je souhaite souligner l'apport financier du Fonds de recherche du Québec — Société et Culture qui m'a permis de concentrer mes énergies sur mes études, ainsi que sur la rédaction de ce mémoire.



## Introduction

La question du statut et de la situation socioéconomique des peuples autochtones est un enjeu fondamental au Canada comme dans plusieurs sociétés coloniales. Comme le statut des Autochtones<sup>1</sup> au Canada est de compétence fédérale, une grande quantité d'études ont été produites au sujet des politiques et des relations entre le gouvernement canadien et les différentes communautés autochtones (Cairns 2000 ; Houde 2014 ; Fenge et Aldridge 2015 ; Rodon 2019). Une partie importante de la littérature s'est également intéressée aux dynamiques coloniales qui sous-tendent ces relations (Alfred 2014 ; Lowman et Barker 2015 ; Borrows 2017 ; Coulthard 2018). Alors que l'attention des chercheurs porte sur le gouvernement fédéral, de nombreux enjeux touchant les Autochtones sont pourtant de compétence provinciale, que ce soit la santé, l'éducation, l'aide à l'enfance ou encore la gestion des terres publiques et des ressources naturelles.

La littérature au sujet des politiques et des relations entre les gouvernements provinciaux et les peuples autochtones se décline principalement sous un angle juridique. Plusieurs analyses ont été réalisées sur le partage des compétences entre les deux ordres de gouvernement, sur le contenu de celles-ci et sur le rôle que doivent jouer les provinces à l'égard des Autochtones (Long et Boldt 1988 ; McNeil 1998 ; Wilkins 1999 ; 2002 ; Noël et Larocque 2009). De plus, bons nombres de chercheurs se sont intéressés à l'effet des décisions judiciaires sur le régime fédéral canadien (McNeil 2015 ; McCrossan et Ladner 2016 ; Wilkins 2017 ; Isaac et Hoekstra 2019 ; Nichols 2019). Le constat qui émerge est le suivant : les gouvernements provinciaux ont vu leur rôle auprès

---

<sup>1</sup> Tout au long de ce mémoire, les termes Autochtones ; Premiers Peuples ; peuples autochtones ; et population autochtone sont utilisés de manière interchangeable pour désigner de manière générique les Premières Nations, Inuit et Métis afin d'éviter les répétitions dans le texte. Les noms des nations sont présentés en langue autochtone lors de la première occurrence, puis en langue française par la suite. Certains noms n'ont toutefois pas de besoin traduction, comme Inuit.

des peuples autochtones s'accroître en raison notamment des changements dans le cadre constitutionnel canadien qui forcent les provinces à interagir plus directement avec les Premières Nations, les Inuit et les Métis. L'activisme politique et juridique des Autochtones a également contribué à ces changements via des décisions de la Cour suprême qui ont fait évoluer le régime de protection des droits. Cette littérature se montre souvent critique vis-à-vis de cette évolution. Celle-ci exprime une méfiance systématique de l'emprise croissante des provinces sur les intérêts autochtones. Divers auteurs proposent en ce sens de repenser la gouvernance au Canada afin d'accorder une plus grande place aux Autochtones dans les institutions fédérales (J. Henderson 1994 ; Ladner 2009 ; Hamilton 2019 ; Wilson, Alcantara, et Rodon 2020).

Il existe également au sein de la littérature sur les relations provinces-Autochtones un corpus de textes qui s'intéresse, plus spécifiquement, à des domaines de politique publique comme la santé ou l'éducation et leurs implications pour les populations autochtones (Lavoie et al. 2015 ; Milne 2017; R. Henderson et al. 2018 ; Wilmot 2018). D'autres chercheurs, de leur côté, se sont penchés plus largement sur les actions gouvernementales entreprises afin d'avancer les relations et la réconciliation avec les Premiers Peuples, notamment en ce qui concerne la signature d'ententes bilatérales et l'implémentation de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) (Belanger et Williams 2011; Gardner et al. 2012; Hudson 2018 ; 2020).

Dans le cas du Québec, nous retrouvons une grande quantité d'études qui ont examiné le rôle des luttes d'émancipation nationale de la province sur les relations avec les peuples autochtones (Savard 1979 ; Giroux 2020a ; Nootens et Dorais 2023). Daniel Salée (1994 ; 1995) s'est intéressé, par exemple, à la manière dont les institutions fédérales héritées de la Loi constitutionnelle de 1982 alimentent les tensions entre l'État québécois et les communautés autochtones. Plus récemment, Martin Papillon (2016) a analysé l'interaction entre le nationalisme québécois, caractérisé par une volonté de reconnaissance politique et culturelle ainsi qu'un lien fort

au territoire, et les revendications des communautés autochtones de la province. Dalie Giroux (2020a), quant à elle, s'est penchée sur les rapports coloniaux entre l'État québécois et les peuples autochtones tels qu'incarnés dans l'imaginaire indépendantiste. À partir d'une perspective décoloniale, elle propose une réflexion sur les luttes d'émancipation du Québec et la manière d'y inclure les Premiers Peuples. Les enjeux entourant la question nationale au Québec constituent ainsi une part importante de la littérature.

Dans un autre registre, des auteurs comme Gourdeau (1988 ; 1994) et Forest (1996), sans nécessairement évacuer la question nationale, se sont concentrés à documenter et à expliquer la politique québécoise en matière autochtone. Sylvie Vincent (1992), de son côté, a mis au centre de son analyse les mobilisations autochtones afin de mieux comprendre les relations entre le gouvernement du Québec et les Premiers Peuples. Nous constatons qu'il y a toutefois très peu d'analyses empiriques récentes qui retracent l'évolution des relations Québec-Autochtones et des politiques qui sous-tendent celles-ci. Les ouvrages de Beaulieu, Gervais et Papillon (2013) et de Girard et Brisson (2018) offrent un portrait de l'évolution des relations Québec-Autochtones, mais aucun n'offre d'explication quant à la nature de cette évolution. C'est ce que ce mémoire cherche à combler.

Nous nous proposons donc d'étudier l'évolution des relations Québec-Autochtones de 1960 à 2022. Comme le démontre Émilie Ducharme (2009), c'est à partir des années 1960 que l'État provincial commence à élaborer une politique autochtone. Cette politique sera grandement transformée à la suite du jugement *Calder* qui reconnaissait pour la première fois le titre autochtone dans le droit canadien. Le Québec, qui n'a pas conclu d'entente de cession territoriale, se voit désormais contraint de négocier avec les Autochtones afin de pouvoir développer économiquement son territoire. En 1975, le premier traité moderne de l'histoire canadienne est conclu entre le Québec, le Canada, les Eeyou (Cris) et les Inuit : la Convention de la Baie-James et du Nord

québécois (CBJNQ). Il s'agit de la première province canadienne à négocier et à mettre en œuvre une entente de revendication territoriale globale, établissant ainsi un régime politique et administratif particulier avec les nations signataires. Dans la foulée de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, le gouvernement du Québec adopta une série d'énoncés de politique, les Quinze principes en 1983 et deux Résolutions de l'Assemblée nationale sur la reconnaissance des droits des Autochtones en 1985 et 1989. Axés sur la reconnaissance politique et culturelle des Autochtones, ces énoncés établissent les principes qui guideront les relations entre l'État provincial et les Premières Nations et les Inuit. Initialement, le Québec semble donc être un acteur proactif dans ses relations avec les peuples autochtones. Des traités territoriaux ont été conclus, des politiques ont été adoptées et une structure de coordination a été mise en place.

En filigrane de ces avancées se cachent cependant des tensions entre les intérêts du Québec et les intérêts des communautés autochtones comme le témoigne le conflit entourant le projet hydroélectrique Grande-Baleine et la crise d'Oka. La « Paix des Braves » de 2002 avec les Cris est souvent célébrée comme un développement majeur, puisqu'elle formalise une relation de nation à nation et établit un régime de partage des redevances forestières unique au Canada. Cette entente représente cependant l'aboutissement d'un long recours judiciaire des Cris contre le gouvernement qui refusait de respecter ses obligations contractées avec la CBJNQ. Plus récemment, Ghislain Picard, le chef de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL), principale organisation de représentation des Premières Nations au Québec, a souligné le recul des relations Québec-Autochtones. Dans un communiqué, l'organisation critique le gouvernement de la Coalition avenir Québec qui, selon elle, a fait « preuve tantôt d'indifférence, de mépris et de paternalisme envers les Premières Nations marquant une rupture avec les gouvernements précédents » (Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador 2022). Les enjeux



fondamentaux comme la gouvernance, l'autonomie et le territoire ont accusé un retard sous le gouvernement caquiste d'après le chef (Radio-Canada 2022).

Les relations entre l'État québécois et les peuples autochtones sont donc complexes et même contradictoires par moment. Le gouvernement québécois reconnaît des droits politiques et culturels aux Autochtones, mais lorsque ces droits empiètent sur un domaine de compétence provinciale, il n'hésite pas à saisir les tribunaux. Il n'a qu'à penser à la contestation du Québec de la loi C-92, adoptée par le Parlement fédéral, qui permet aux Premières Nations d'avoir le contrôle en matière de protection de la jeunesse (Bordeleau 2022). Le but de cette recherche est de faire sens de ces complexités. Quelles sont les principales caractéristiques de l'action gouvernementale du Québec en matière de relations avec les Autochtones ? Comment évoluent ces politiques ? Qu'est-ce qui explique cette évolution ? Il s'agira donc de savoir si l'approche du Québec en matière autochtone obéit à une logique de continuité, si elle change avec le temps, et le cas échéant comment et pourquoi. Les objectifs de ce mémoire sont donc 1) de tracer l'évolution de l'approche du Québec en matière de relations avec les peuples autochtones entre 1960–2022 ; 2) de caractériser cette évolution ; et 3) de l'expliquer.

L'argument défendu sera qu'entre 1960–2005, la politique du gouvernement du Québec évolue de ce qu'on pourrait qualifier d'ignorance volontaire à une prise en compte de plus en plus importante d'abord des droits, ensuite du statut politique et enfin des enjeux économiques et sociaux propres aux Premiers Peuples. Nous verrons que cette évolution vers une plus grande reconnaissance débouche sur une plus grande institutionnalisation des relations et à leur autonomisation face aux politiques fédérales. Cette institutionnalisation s'opère cependant autour d'un ensemble de principes structurants qui en limitent la portée et le potentiel transformateur d'un point de vue décolonial. Nous verrons dans ce mémoire que la politique québécoise en matière de relations avec les Premières Nations et les Inuit s'est en effet consolidée dans le temps autour de

deux grands principes immuables : la protection de l'intégrité territoriale de la province et la souveraineté de l'Assemblée nationale. Ainsi, la reconnaissance juridique et politique dont bénéficient aujourd'hui les peuples autochtones au Québec, si elle peut au départ être considérée comme innovatrice, demeure profondément asymétrique. Entre 2005–2022, l'approche du Québec en matière de relations avec les Premiers Peuples, est caractérisée par un virage administratif dans les dynamiques relationnelles avec les nations autochtones durant cette dernière période. Les enjeux liés aux droits et au territoire étant, selon l'État québécois, en quelque sorte réglés dans les énoncés de politique des années 1980, le gouvernement du Québec a déployé des efforts dans l'aspect opérationnel des relations. Il individualise ses interventions et il développe des outils afin de mieux répondre aux réalités spécifiques des communautés autochtones de la province, tout en demeurant relativement rigide quant aux principes qui guident son action.

Ensuite, nous montrerons que cette évolution des relations Québec-Autochtones s'est effectuée d'abord par à-coups. Des moments de changement rapide induits par des épisodes de crise ou d'instabilité résultant parfois d'évènements externes indirectement liés aux questions autochtones, mais aussi surtout des mobilisations autochtones sont venus ponctuer l'équilibre institutionnel contraignant l'État provincial à agir. Nous avons identifié trois moments clés : 1) l'arrêt *Calder* en 1973 qui mène deux ans plus tard au premier traité moderne de revendication territoriale en sol québécois, la CBJNQ, et la mise en place d'une structure de coordination gouvernementale dédiée aux affaires autochtones ; 2) la période des grands débats constitutionnels qui entraîne la reconnaissance des nations autochtones en 1983 et en 1985 ; et 3) les « crises » successives des années 1990 et la période référendaire de 1995 qui découlent sur la dernière grande politique du Québec en matière autochtone en 1998 et sur la « Paix des Braves » en 2002. Ces moments de repositionnement ont ainsi contribué à bâtir et à institutionnaliser les relations Québec-Autochtones.

À partir du milieu des années 2000, les relations Québec-Autochtones entrent dans une période de stabilité où l'approche québécoise évolue non plus en réaction à des événements externes, mais plutôt de manière incrémentale par sédimentation. Nous constatons que les modalités, les principes et les structures hérités de la période précédente demeurent centraux dans l'action gouvernementale, mais que les domaines d'intervention ont connu une expansion entre 2006–2022. L'État provincial, dans ses relations, s'appuie toujours sur les fondements et les orientations développés dans les années 1980 et 1990. À cela se sont ajoutées plus récemment de nouvelles politiques sectorielles dans trois domaines — la consultation ; le développement économique ; et le mieux-être socioculturel — afin de répondre à la pluralité des contextes et des enjeux autochtones dans la province. Cela dit, l'évolution par voie de sédimentation des relations Québec-Autochtones s'explique aussi, selon nous, par un phénomène de dépendance au sentier. En effet, malgré de fortes tensions, par exemple les événements de Val-D'Or survenus en 2015 ainsi que l'évolution du droit autochtone avec notamment la DNUDPA et les arrêts *Tsilhqot'in* et *Grassy Narrows*, il n'y a pas eu de rupture dans la politique québécoise en matière autochtone comme lors de la période précédente. Les pratiques sont établies, les acteurs sont conscris dans une logique qu'ils tendent à reproduire et les structures évoluent peu. Une fois institutionnalisée, l'approche du Québec serait alors devenue plus résistante aux moments de crise et d'instabilité.

Entre 1960–2005, l'évolution des relations Québec-Autochtones a été influencé par l'interaction de trois facteurs. Nous soulignons la présence structurante du nationalisme québécois comme force qui préside à cette évolution. Qu'il s'agisse de la logique d'expansion territoriale jumelée à un nationalisme économique ayant mené à la signature de la CBJNQ, des dynamiques d'affirmation propre aux débats constitutionnels ou, encore plus explicitement concernant le processus d'autodétermination et d'accession à la souveraineté des années 1990, les dynamiques propres au nationalisme ne sont jamais bien loin derrière les actions gouvernementales en matière

autochtone. Après 2005, nous assistons à l'affaiblissement des forces nationalistes dans la province ce qui conduit à une stabilisation des relations Québec-Autochtones surtout au niveau politique. Nous identifions également l'agentivité des Autochtones qui, entre 1960–2005, forcent l'État québécois à agir en créant des moments de tension et de confrontation, notamment par le biais des recours judiciaires et des campagnes de relations publiques. À partir de 2005, nous constatons que l'APNQL acquiert un rôle d'interlocuteur institutionnel avec le gouvernement. Cela place l'organisation dans une position axée sur la collaboration contribuant à augmenter le degré d'acceptabilité de l'approche québécoise. Enfin, l'évolution de cadre constitutionnel canadien et de la jurisprudence sur les droits autochtones a contraint le gouvernement du Québec à se positionner face à cette évolution et à élaborer ses politiques autochtones en conséquence.

Le premier chapitre de ce mémoire porte sur le cadre théorique et les éléments méthodologiques qui sous-tendent cette recherche. Afin d'analyser l'évolution des relations Québec-Autochtones à travers le prisme des politiques québécoises, nous nous appuyons sur l'institutionnalisme historique. Nous proposons à cet effet une conceptualisation du processus d'institutionnalisation des relations Québec-Autochtones. L'institutionnalisation des relations est analysée à l'aune de trois indicateurs : les domaines d'intervention de l'État, les principes et les modes de représentation des relations dans les discours, et les structures organisationnelles qui sous-tendent ces relations. Pour mieux comprendre les dynamiques qui président à cette institutionnalisation, nous avons mobilisé certains concepts propres à l'approche théorique utilisée, notamment la notion de dépendance au sentier, les moments critiques et le changement par sédimentation, afin de déterminer les facteurs qui induisent des variations dans la trajectoire évolutive de ce processus d'institutionnalisation. Étant donné que nous nous intéressons à l'évolution des relations Québec-Autochtones, nous expliquons ensuite la méthode privilégiée, soit le traçage de processus. Pour ce faire, nous avons assemblé un corpus documentaire exhaustif et

cohérent que nous avons complété par des entretiens semi-dirigés auprès de fonctionnaires québécois, d'un membre d'une organisation autochtone du Québec et d'un conseiller en relations autochtones.

Le deuxième chapitre brosse un portrait de l'évolution du rôle des provinces et du fédéralisme plus largement sur les questions autochtones. Cet examen révèle que le régime fédéral s'est graduellement transformé pour donner aux gouvernements provinciaux plus de pouvoir sur les Autochtones. Ces transformations ont principalement été induites par les tribunaux, le gouvernement fédéral et l'activisme autochtone. Ce chapitre met ainsi en place les éléments contextuels essentiels à la compréhension des événements qui font l'objet d'une analyse empirique par la suite.

Le troisième chapitre est consacré à l'analyse des relations Québec-Autochtones de 1960–2005. Durant cette période, la politique québécoise à l'égard des Premières Nations et des Inuit s'est institutionnalisée par à-coups, et ce, en raison des trois moments charnières qui ont contraint le gouvernement à formaliser son approche. Premièrement, la période des années 1970 et la reconnaissance juridique des droits autochtones qui mènent à la CBJNQ ainsi qu'à la création du Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit (SAGMAI). Deuxièmement, la période des grands débats constitutionnels qui entraîne la reconnaissance par l'État québécois des nations autochtones en 1983 et en 1985. Troisièmement, la période d'effervescence politique du début des années 1990 qui mène au dernier grand moment de formalisation des relations. Ces trois périodes ont conduit l'État québécois à consolider et à formaliser son approche en matière de relations avec les peuples autochtones. Un bref survol des relations pré-1960 est également effectué pour situer les relations Québec-Autochtones dans une temporalité plus large.

Le quatrième chapitre traite de l'approche actuelle du Québec, soit 2006–2022. Notre analyse démontre que celle-ci s'est stabilisée autour de grands principes et que les structures qui encadrent les relations ont peu évolué. Derrière cette stabilité apparente, nous observons néanmoins une évolution graduelle de la politique québécoise par voie de sédimentation. L'État accroit ses domaines d'intervention à la consultation, au développement économique et au mieux-être socioculturel des Autochtones tout en maintenant en place certains éléments hérités du passé. Ce changement dans la manière dont les relations évoluent s'explique, selon nous, par l'émergence d'un phénomène de dépendance au sentier. Une fois les relations institutionnalisées, les pratiques ont été codifiées et les structures se sont stabilisées.

En guise de conclusion, nous dressons un bilan de l'évolution des relations Québec-Autochtones de 1960 à 2022 et revenons sur les principales caractéristiques de ces relations et les forces qui président à l'évolution de ces relations. Bien que notre travail ne vise pas à poser un regard critique ou normatif sur les relations Québec-Autochtones, nous terminons en proposant un constat sur les dynamiques coloniales qui sous-tendent toujours selon nous ces relations en s'appuyant sur la littérature décoloniale.

## **Chapitre 1. Cadre théorique et éléments méthodologiques**

Comme nous l'avons vu en introduction, de nombreux chercheurs se sont intéressés aux relations entre l'État québécois et les Autochtones ainsi qu'aux politiques visant la mise en œuvre de celles-ci. Pourtant, peu d'analyses ont été réalisées sur la manière dont l'approche du Québec en matière de relations avec les peuples autochtones évolue et sur les causes derrière cette évolution. C'est ce que ce mémoire tente d'approfondir. Nous défendons l'argument que les politiques du gouvernement du Québec évoluent dans le temps vers une plus grande reconnaissance juridique, politique et économique des peuples autochtones, tout en restant bien ancrées dans une logique qui ne remet pas en question le cadre constitutionnel canadien. Nous défendons ainsi la thèse que ces relations s'institutionnalisent avec le temps. Afin de faire la démonstration de ce processus d'institutionnalisation, il importe tout d'abord de préciser ce que nous entendons par institutionnalisation, et ensuite de proposer un cadre analytique pour comprendre le processus qui mène à cette institutionnalisation. Pour ce faire, une analyse ancrée dans l'institutionnalisme historique nous semble l'approche appropriée. Enfin, nous présenterons l'approche méthodologique nous permettant de faire la démonstration de l'évolution vers une plus grande institutionnalisation.

### **1.1 Qu'est-ce que l'institutionnalisation ?**

L'institutionnalisation est généralement définie comme un processus dynamique et relationnel par lequel une pratique sociale émerge et se formalise à travers un ensemble de règles fondé sur des normes (Bourque, Duchastel, et Pineault 2002 ; Hmed et Laurens 2010). Cette pratique se consolide dans le temps au point de se stabiliser. Une relation est donc institutionnalisée

dans la mesure où elle s'inscrit dans un système formalisé de procédures et de significations venant régulariser les interactions entre les acteurs. Ces derniers ne sont pas passifs dans ce processus. Ils peuvent adapter leur comportement à cette nouvelle situation, conférant une légitimité au processus, ou ils peuvent y résister (Cooper, Ezzamel, et Willmott 2008). Il est donc important de porter attention aux rapports de pouvoirs entre les acteurs à chaque étape du processus pour bien comprendre l'institutionnalisation des relations Québec-Autochtones.

Le processus d'institutionnalisation suit une trajectoire typique selon différents auteurs (Lawrence, Winn, et Jennings 2001 ; Colyvas et Powell 2006). Tout d'abord, une nouvelle pratique, règle ou technologie émerge dans la société ou dans une organisation. Au départ, celle-ci est acceptée par un faible nombre d'acteurs. Par la suite, cette « innovation » se diffuse et est adoptée par une plus grande quantité d'individus. Ce faisant, elle acquiert de plus en plus de légitimité auprès des individus. Des normes et des procédures sont développées et codifiées pour encadrer et formaliser la pratique émergente. Celle-ci devient alors largement acceptée et répandue parmi les acteurs. Enfin, le stade de l'institutionnalisation est atteint lorsque la pratique est ancrée et stable au sein de la société ou de l'organisation, donc difficilement contestable. Elle a acquis une légitimité et est perçue comme désirable par les différents acteurs. La pratique est alors reproduite et renforcée jusqu'à ce qu'une innovation vienne changer la trajectoire. Une fois institutionnalisée cependant, cela peut être difficile à changer. Les acteurs et les organisations qui se sont adaptés à ce processus ont peu d'incitatifs à modifier leur façon de faire et vont même résister aux changements proposés (Pierson 2000 ; Peters, Pierre, et King 2005).

Dans le cadre de ce mémoire, il sera démontré que les relations Québec-Autochtones, au départ, étaient peu institutionnalisées, mais qu'à partir des années 1970, et ce jusqu'au début des années 2000, l'approche du Québec s'est consolidée et institutionnalisée autour de grands principes et de structures en réponse à trois moments de crise et d'instabilité. À partir du milieu des



années 2000, les principes et les structures qui encadrent les relations se stabilisent et évoluent plus graduellement, ce qui témoigne d'une plus grande institutionnalisation de celles-ci. Afin d'étayer cet argument, nous avons établi trois critères permettant de mieux mesurer le degré d'institutionnalisation des relations Québec-Autochtones. Ces critères sont dérivés de la littérature citée plus haut, mais aussi à partir d'une approche inductive reposant sur nos observations.

Nous nous intéresserons tout d'abord au niveau de *formalisation* des relations Québec-Autochtones. Nous entendons par formalisation la codification des pratiques, des règles, des normes et des conventions qui sous-tendent les relations dans un ensemble cohérent et logique de politiques publiques, de mécanismes de collaboration et de structures de coordination. Cet ensemble constitue le cadre idéal et structurel qui guide l'approche du Québec en matière de relations avec les Premiers Peuples. Une approche formalisée est donc plus explicite, codifiée et moins perméable aux événements externes, aux crises et aux préférences des partis au pouvoir. Cela nous conduit à notre second critère d'institutionnalisation, *la stabilité de l'arrangement institutionnel* en lien avec les relations Québec-Autochtones. Ici, la stabilité peut être définie comme la durée pendant laquelle cet arrangement demeure fortement diffusé et légitimé (Lawrence, Winn, et Jennings 2001, 628). Une approche stable signifie alors que les grands principes sous-jacents, les politiques, les discours et les structures évoluent peu. Enfin, le troisième critère se penche sur le *degré d'acceptabilité* par les acteurs autochtones et gouvernementaux de l'approche québécoise. Les relations s'institutionnalisent si les grands principes, les normes et les structures sont peu contestés ou remis en question, nous pouvons penser que les acteurs concernés acceptent les éléments constitutifs de l'approche. Ce n'est toutefois pas parce que les acteurs « acceptent » ces éléments qu'ils sont considérés comme légitimes à leurs yeux. Dans un contexte colonial où les politiques émanent par le haut, les nations autochtones se voient la majorité du temps imposer le cadre qui régit leurs relations tant avec l'État canadien qu'avec les gouvernements

provinciaux (Borrows 2017 ; Coulthard 2018). Dès lors, l'absence de contestation ne doit pas être confondue pour une preuve de légitimité. Il est néanmoins possible d'évaluer le plus ou moins grand niveau d'acceptation (ou de contestation) des principes, des pratiques et des mécanismes qui structurent les relations, tant chez les principaux acteurs étatiques qu'Autochtones afin d'étudier l'institutionnalisation des relations.

## **1.2 Comprendre l'institutionnalisation : l'institutionnalisme historique**

L'analyse institutionnelle en science politique est une approche qui s'intéresse à l'étude des institutions, leur développement et aux rôles qu'elles ont sur le comportement des individus, les processus décisionnels et les résultats politiques. Il est possible de distinguer au sein de la littérature trois écoles de pensée néo-institutionnelles proposant chacune une dimension spécifique afin d'analyser l'effet des institutions dans la détermination des phénomènes sociaux et politiques : l'institutionnalisme du choix rationnel, l'institutionnalisme sociologique et l'institutionnalisme historique (Hall et Taylor 1996 ; Rhodes, Binder, et Rockman 2009).

### *1.2.1 Les différentes approches institutionnelles*

Une première école de pensée, ancrée dans la théorie du choix rationnel, s'appuie sur le postulat que les individus sont des acteurs rationnels. Ceux-ci agissent de manière stratégique dans leurs interactions avec d'autres acteurs afin de maximiser leurs intérêts et leurs préférences (Hall et Taylor 1996). Les institutions prennent alors la forme de règles, formelles ou informelles, qui régissent le comportement, limitent l'action et façonnent les attentes des acteurs (Shepsle 2009).

Émanant de l'action stratégique des individus, les institutions sont alors considérées comme des solutions aux problèmes de l'action collective. Dès lors, le changement institutionnel, au sein de cette approche, est souvent expliqué à travers le calcul cout-bénéfice qui motive les acteurs à préserver ou à modifier une institution en fonction de leurs intérêts (Hall et Taylor 1996).

Une seconde approche néo-institutionnelle met plutôt l'accent sur les explications sociologiques et culturelles afin d'étudier le rôle des institutions sur les phénomènes politiques et sociaux. Les institutionnalistes qui emploient cette posture théorique cherchent à comprendre les raisons pour lesquelles différentes organisations ou sociétés adoptent un ensemble de procédures, de symboles et d'arrangements institutionnels spécifiques. Ces chercheurs et ces chercheuses s'intéressent à la manière dont ces pratiques sont diffusées à travers les champs organisationnels ou à travers les nations (Hall et Taylor 1996, 14). En plus des règles, des procédures et des normes, les institutions peuvent prendre la forme de systèmes de significations, de scripts mentaux ou de gabarits moraux qui guident l'action humaine. Celles-ci fournissent aux acteurs individuels et collectifs des cadres d'interprétation à partir desquels ils peuvent naviguer la vie en société. Il résulte que les idées socialement dominantes dans un contexte vont déterminer les arrangements institutionnels en place (Gazibo et Jenson 2015).

La troisième et dernière approche au sein des théories néo-institutionnelles se distingue des deux autres par le fait qu'elle est « plus attentive à la continuité historique et à l'influence que les formes institutionnelles antérieures exercent sur les formules du présent » (Gazibo et Jenson 2015, 188). Le contexte historique est donc essentiel afin de comprendre la genèse et la transformation des institutions. Celles-ci sont généralement associées à la structure et aux règles promulguées par une organisation formelle. Elles ne renvoient toutefois pas uniquement aux formes étatiques et formelles. L'institutionnalisme historique considère également les procédures, les normes et les conventions inhérentes à la structure d'un régime politique comme des institutions (Hall et

Taylor 1996, 6). En plus du contexte historique, cette approche met l'accent sur l'agentivité des acteurs individuels et collectifs, les dynamiques entre ceux-ci ainsi que sur les conflits politiques afin de comprendre l'interaction entre les acteurs et les institutions (Peters, Pierre, et King 2005).

En somme, les trois approches néo-institutionnelles « insistent sur le poids des règles formelles et informelles et des pratiques enracinées et des cartes mentales dans la détermination des dynamiques propre à la sphère politique » (Palier et Surel 2005, 9). L'institutionnalisme historique nous apparaît néanmoins être l'approche théorique la plus appropriée pour ce mémoire. D'une part, cette approche accorde une place importante aux considérations temporelles et contextuelles, comme les arrangements institutionnels antérieurs ou les événements passés, pour comprendre la formation, l'évolution et la pérennisation des institutions (Pierson 2000). Cela permet donc de situer les politiques québécoises en matière de relations avec les Autochtones dans un contexte plus large. D'autre part, l'institutionnalisme historique s'intéresse aux dynamiques entre les acteurs individuels et collectifs et à la manière dont les institutions distribuent inégalement les pouvoirs entre les différents groupes de la société (Hall et Taylor 1996). Peters et ses collaborateurs suggèrent en ce sens d'examiner les processus décisionnels au sein des institutions et le rôle que jouent les acteurs afin d'aller au-delà des explications purement structurelles (Peters, Pierre, et King 2005). Étant donné la nature asymétrique des relations Québec-Autochtones, il est indispensable pour cette recherche de se munir d'une approche qui tienne compte des dynamiques asymétriques inhérentes au colonialisme d'établissement afin de tracer l'évolution des relations.

Bien que l'institutionnalisme historique prenne en considération le contexte historique et l'agentivité des acteurs, il est essentiel de rester attentif à la pluralité des dimensions de l'analyse et à la diversité des « causes » possibles (Palier et Surel 2005, 8). Pour ce faire, nous accordons une attention particulière aux intérêts, aux dynamiques institutionnelles ainsi qu'aux dynamiques idéelles qui marquent la société québécoise (Hall 1997 ; Palier et Surel 2005). Ces trois dimensions

n'étant pas mutuellement exclusives, leur intégration à notre analyse permet de mettre en lumière les différents facteurs qui président à l'évolution des relations entre l'État québécois et les peuples autochtones. Par intérêt, nous entendons ce qui relève des dynamiques entre les acteurs gouvernementaux et autochtones, leurs préférences, leurs revendications, leur capacité d'action et leurs stratégies. Les intérêts des acteurs ne peuvent être compris, selon Palier et Surel, en dehors du contexte institutionnel dans lequel ils se forment et interagissent (Palier et Surel 2005, 13). Dans le cas qui nous concerne, les relations Québec-Autochtones s'inscrivent principalement dans le cadre constitutionnel canadien, notamment à travers l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 et l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Enfin, les dynamiques idéelles correspondent à l'ensemble des idées, des valeurs, des normes et des symboles véhiculés par les acteurs. Il s'agit alors d'identifier les diagnostics des problèmes avancés, la hiérarchie des valeurs et des principes mis de l'avant, les normes d'action proposées et les instruments privilégiés par les acteurs gouvernementaux et autochtones (Palier et Surel 2005, 17).

En nous appuyant sur ces trois dimensions analytiques, nous avons identifié, de manière inductive, trois facteurs interreliés qui, selon nous, jouent un rôle particulièrement significatif dans l'évolution des relations entre l'État québécois et la population autochtone : 1) le cadre constitutionnel canadien et son évolution qui contraint de plus en plus les provinces à interagir plus directement avec les peuples autochtones ; 2) les mobilisations autochtones qui influencent la direction de ces changements ; et 3) la présence d'un mouvement nationaliste au Québec comme force structurante qui vient colorer l'action gouvernementale et l'idéologie qui la sous-tend. Nous verrons tout au long de ce mémoire comment ces trois facteurs interagissent pour façonner les politiques de l'État québécois envers les peuples autochtones.

### *1.2.2 L'évolution des politiques selon l'institutionnalisme historique*

L'institutionnalisme historique est une approche qui, en raison de sa propension à étudier les formes institutionnelles du passé et la continuité historique de celles-ci, est plus apte à expliquer la stabilité que le changement institutionnel. Afin d'analyser l'effet stabilisateur des institutions dans la durée, les institutionnalistes historiques mobilisent le concept de dépendance au sentier. D'après la littérature, la dépendance au sentier correspond au processus d'enracinement de nouveaux arrangements institutionnels à la suite de moments critiques et de leur reproduction à travers différents mécanismes dynamiques de renforcement et de rétroaction (Pierson 2000 ; Thelen 2003 ; Peters, Pierre, et King 2005).

Paul Pierson identifie trois phases à l'intérieur du processus de dépendance au sentier (Pierson 2000, 76). La première phase correspond au moment critique, c'est-à-dire une période d'ouverture dans laquelle les changements institutionnels sont envisageables. Il s'agit de situations où les forces structurelles — économique, culturelle, idéologique et organisationnelle — sont atténuées pour un laps de temps relativement court. Durant les moments critiques, l'action des acteurs a alors une probabilité plus grande d'avoir un effet sur le type d'arrangement institutionnel qui émergera (Capoccia et Kelemen 2007). Ainsi, il faut s'intéresser aux dynamiques de pouvoir entre les individus et aux décisions prises lors de ces périodes pour mieux comprendre la direction des trajectoires. La seconde phase de la dépendance au sentier est caractérisée par une période de reproduction institutionnelle qui s'étend sur la longue durée. Durant celle-ci, divers mécanismes de reproduction sont à l'œuvre permettant aux institutions de se pérenniser dans le paysage politique (Pierson 2000). Toutefois, cela ne signifie pas que les institutions soient imperméables au changement. En effet, elles peuvent se transformer de manière limitée, dans la mesure où l'innovation institutionnelle se fait dans la même direction que la trajectoire déjà entamée lors du

moment critique (Pierson 2000 ; Thelen 2003). Enfin, la dernière phase coïncide avec la fin du sentier. Un choc exogène vient bouleverser l'équilibre ce qui donne lieu à un moment critique qui réorganise certains arrangements institutionnels en place. La dépendance au sentier est donc caractérisée par un bref moment d'agentivité et de contingence au début suivi d'une longue période où les forces qui président aux changements sont plus ou moins figées.

Comment alors l'institutionnalisme historique théorise-t-il le changement ? Deux types d'explications ressortent dans la littérature : le modèle de l'équilibre ponctué et les théories sur le changement graduel (Pierson 2000 ; Thelen 2003 ; Peters, Pierre, et King 2005 ; Streeck et Thelen 2005 ; Mahoney et Thelen 2009 ; Hacker, Pierson, et Thelen 2015). Le modèle de l'équilibre ponctué fait référence aux longs moments de stabilité où les institutions évoluent peu, ponctués par de brèves périodes disruptives où le changement est possible. Le changement est donc conçu comme un point de rupture de l'équilibre institutionnel. La rupture avec le statu quo est souvent le fruit d'un changement dans le contexte politique ou socioéconomique, par exemple dans le contexte autochtone une décision judiciaire qui force l'État à revoir ses politiques. Des chocs externes aux institutions peuvent aussi rompre avec l'équilibre et induire du changement. Le modèle de l'équilibre ponctué éprouve toutefois certaines difficultés lorsque vient le temps de rendre compte des dynamiques endogènes aux institutions, notamment les rapports de pouvoir et les conflits politiques (Thelen 2003 ; Peters, Pierre, et King 2005). En accordant trop d'attention aux variables structurelles, une partie importante du changement institutionnel est laissée de côté.

Selon Kathleen Thelen, il n'est pas toujours propice d'établir une distinction entre la stabilité et le changement institutionnel (Thelen 2003, 225). Parfois, il arrive que la persistance d'une institution soit le résultat d'une série d'ajustements graduels lui permettant de maintenir sa position dans un contexte politique changeant. Dans d'autres situations, une transformation dans l'arrangement institutionnel peut être causée par l'accumulation de changements incrémentaux

(Streeck et Thelen 2005). Dans la littérature sur l'institutionnalisme historique, quatre principaux mécanismes de changement graduel peuvent être identifiés : la sédimentation (*layering*), la déviation (*drift*), le déplacement (*displacement*) et la conversion (*conversion*) (Thelen 2003 ; Streeck et Thelen 2005 ; Mahoney et Thelen 2009 ; Hacker, Pierson, et Thelen 2015). Ces chercheurs s'éloignent du modèle de l'équilibre ponctué pour se concentrer sur les transformations endogènes des institutions. Dans le cadre de ce mémoire, seul le changement par sédimentation sera mobilisé. Ce mécanisme consiste en la renégociation partielle de certains aspects d'une institution comme l'ajout de nouvelles règles tout en maintenant son noyau en place (Thelen 2003). Ce processus implique par exemple l'addition d'amendements, de révisions ou de politiques à l'arrangement institutionnel existant (Mahoney et Thelen 2009). L'introduction de nouveaux éléments peut favoriser l'émergence de dynamiques qui, au fil du temps, évincent ou supplantent l'ancien système (Streeck et Thelen 2005, 24). L'accent est mis ici sur la malléabilité des règles et des procédures qui peuvent être réinterprétées par les individus dans l'atteinte de leurs objectifs (Mahoney et Thelen 2009). Il s'agit d'un type d'explication qui permet d'aller au-delà du déterminisme qui caractérise le modèle de l'équilibre ponctué et d'inclure l'agentivité des acteurs, individuels ou collectifs, tout au long du processus de transformation plutôt qu'uniquement lors des brèves périodes de rupture.

Il est important de souligner que ces deux écoles de pensée sur le changement au sein de l'institutionnalisme historique ne sont pas mutuellement exclusives. Il est possible qu'une institution puisse émerger ou évoluer rapidement après un moment critique lié à un choc externe, puis se stabiliser et évoluer plus graduellement par la suite. Dans le cas qui nous concerne, nous observons une telle évolution. Entre les années 1960 et 1970, les relations Québec-Autochtones sont peu institutionnalisées. L'approche du Québec s'est ensuite formalisée et consolidée principalement en raison d'évènements que nous pouvons qualifier de chocs externes. Nous avons



identifié trois moments critiques pour lesquels une crise induit un changement vers une plus grande institutionnalisation. Ces trois moments sont : 1) la période des avancées juridiques pour les droits autochtones au courant des années 1970 ; 2) la période des grands débats constitutionnels des années 1980 ; et 3) la période d'effervescence politique des années 1990. Une fois les relations institutionnalisées, au tournant des années 2000, celles-ci évoluent par sédimentation. Nous constatons une expansion des domaines d'intervention de l'État provincial, alors que les principes, les fondements et les structures qui orientent l'action gouvernementale changent peu. Cette stabilité au sein de l'approche québécoise en matière de relations avec les peuples autochtones s'explique par le phénomène de dépendance au sentier. La trajectoire empruntée par le gouvernement à la suite des trois moments de crise s'est enracinée limitant ainsi l'évolution dans les relations, et ce, malgré les évènements survenus à Val-d'Or en 2015 qui constituent un moment de crise.

En terminant, il est nécessaire de bien spécifier la manière dont nous conceptualisons l'évolution de la politique québécoise à l'égard des Autochtones. Afin de rendre compte des changements dans l'approche gouvernementale, nous identifions les éléments constitutifs qui sous-tendent les différentes politiques adoptées au fil du temps. Cela permettra de mettre en évidence plus finement les éléments qui demeurent constant – les valeurs centrales – par rapport aux aspects qui changent – les différents instruments de politiques publiques, les arrangements de mise en œuvre et les ressources investies. Cette conceptualisation du changement, dans ce mémoire, s'articule également à travers la présence des moments de rupture qui entraînent la politique québécoise dans une nouvelle trajectoire et de transformations incrémentales qui s'additionnent graduellement à l'approche en matière de relations avec les Premiers Peuples. Les moments de rupture correspondent à des instances où l'équilibre institutionnel est rompu par l'arrivée d'un choc exogène, c'est-à-dire une perturbation provenant de l'extérieur du système institutionnel du Québec. Nous notons les décisions judiciaires et les épisodes conflictuelles entre

le Québec et les Autochtones comme des chocs qui ont mené à une réorganisation des relations Québec-Autochtones. Les changements graduellement par voie de sédimentation prennent la forme d'ajouts incrémentaux aux politiques déjà en place. Il s'agit d'une expansion du domaine d'intervention étatique, des moyens de mise en œuvre et des ressources investies, mais qui ne pas modifient pas les valeurs centrales – le noyau – de l'approche québécoise.

### **1.3 Éléments méthodologiques**

#### *1.3.1 L'analyse temporelle et le traçage de processus*

L'étude des relations entre le Québec et les Autochtones nécessite que nous identifions et que nous documentions les différentes étapes de cette évolution. À cet effet, une approche par traçage de processus semble être la méthodologie de mise. Selon Collier, le traçage de processus est un outil analytique permettant d'établir des inférences descriptives et causales à partir d'une série de preuves — souvent comprises comme faisant partie d'une séquence temporelle d'évènements ou de phénomènes (Collier 2011, 824). Cette méthode se concentre sur un faible nombre de cas afin d'analyser en profondeur l'interaction entre les forces en présence, les mécanismes à l'œuvre et les acteurs (Coman et al. 2016). En ce qui nous concerne, il s'agit de tracer l'évolution des relations Québec-Autochtones en fonction des divers éléments constitutifs de l'approche québécoise pour faire émerger les facteurs qui président à l'institutionnalisation. Comme il existe certaines lacunes dans la littérature au sujet des relations provinces-autochtones, nous avons procédé de manière inductive. Ainsi, nous n'avons pas d'hypothèse de départ à vérifier ou de théorie à tester. Nous avons plutôt construit notre explication après la collecte de données et

l'analyse de celles-ci. Cela nous a permis d'identifier et de conceptualiser les facteurs à l'œuvre, soit le cadre constitutionnel canadien, l'agentivité des Autochtones et le nationalisme québécois.

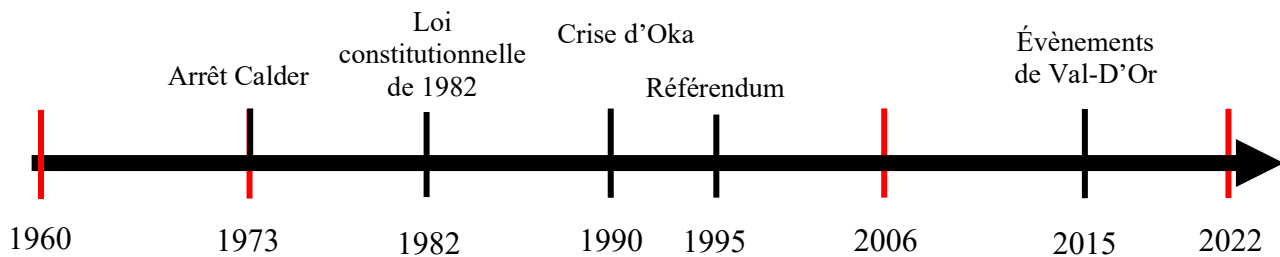
Notre analyse des relations s'échelonne de 1960–2022 approximativement. Cette période représente un laps de temps suffisamment long afin de rendre compte de l'évolution de celles-ci. Il est pertinent de commencer notre analyse en 1960, car d'une part, c'est à cette époque que le gouvernement du Québec signale son intention d'agir auprès de la population autochtone habitant la région nordique du territoire (Ducharme 2009). D'autre part, à partir des années 1970 et dans les décennies subséquentes, une série de jugements de la Cour suprême est venue modifier profondément les dynamiques entre le gouvernement fédéral, les provinces canadiennes et les nations autochtones. Les gouvernements provinciaux ont alors vu leur rôle augmenter à l'égard des Premiers Peuples et n'ont eu d'autre choix que de s'adapter. La période étudiée se clôt en 2022, car il s'agit de la dernière année avec des données disponibles pour ce mémoire. Nous avons donc divisé notre analyse temporelle en trois périodes distinctes : 1960–1972 ; 1973–2005 ; et 2006–2022. Ce découpage peut paraître arbitraire, mais il illustre les différentes phases du processus d'institutionnalisation des relations entre le Québec et les Autochtones. Celles-ci sont peu institutionnalisées lors de la première période, mais cela commence à changer en 1973 avec l'arrêt *Calder*. Dans la période suivante, nous constatons une plus grande institutionnalisation de l'approche du Québec à travers quelques politiques et la mise en place d'une structure de coordination. Elle s'achève avec la conclusion d'une série d'ententes avec des nations autochtones, dont la Paix des Braves. Enfin, la dernière période est marquée par une stabilisation des relations autour de grands principes et des structures. Derrière cette stabilité apparente se cache cependant une évolution graduelle de la politique québécoise par voie de sédimentation.

Afin de reconstituer la chaîne d'évènements importants ayant contribué à l'évolution des relations Québec-Autochtones, nous concentrons notre attention sur ce qui compose, selon nous,

les éléments constitutifs de l'approche du Québec en lien avec notre conceptualisation de l'institutionnalisation. Afin d'établir l'institutionnalisation (donc la formalisation, la stabilisation et l'acceptation) des pratiques, nous analysons celles-ci sous trois angles : 1) les domaines d'intervention de l'État québécois à l'égard des Autochtones ; 2) les principes et les modes de représentation des relations dans les discours et énoncés ; et 3) les outils, les mécanismes et les structures visant à mettre en œuvre l'approche. Nous entendons par domaines d'intervention les diverses actions gouvernementales entreprises à l'égard des Autochtones, c'est-à-dire ce que le Québec fait concrètement. Nous nous intéressons, entre autres, aux politiques-cadres et sectorielles, aux ententes et traités, aux motions de reconnaissance, aux commissions parlementaires, etc. Le second élément constitutif de l'approche québécoise se penche sur la manière dont les relations sont représentées, notamment à travers les discours et les déclarations des acteurs gouvernementaux et autochtones. Nous cherchons ainsi à mieux comprendre les normes et les idées qui s'imposent dans les relations. Pour terminer, les outils et les structures regroupent tous les éléments qui permettent au gouvernement d'entretenir ses relations avec les Premières Nations et les Inuit. Parmi ces éléments, il y a les ressources humaines et financières ainsi que les structures et les mécanismes de coordination. Ultiment, en analysant chacune des périodes à partir de ces éléments, nous sommes en mesure de caractériser l'évolution des relations entre le Québec et les Premiers Peuples en plus de mettre en lumière le processus d'institutionnalisation en cours. La *figure 1* offre une visualisation graphique de notre analyse temporelle. Les jalons rouges marquent le début et la fin des périodes alors que les jalons noirs soulignent les événements importants ayant influencé l'approche du Québec en matière de relations avec les Autochtones. L'année 1973 constitue un moment charnière et coïncide avec le commencement de la seconde période. Il est à noter qu'à partir de ce moment, et ce jusqu'au milieu des années 2000, les Autochtones, à travers

leur activisme, constituent une force dans le paysage politique québécois et canadien. Cela sera d'ailleurs abordé plus en profondeur dans le chapitre suivant.

**Figure 1 : Jalons importants dans les relations Québec-Autochtones**



### *1.3.2 Méthode de collecte de données*

Comme nous procédons de manière inductive, le traçage de processus nécessite l'assemblage d'un matériel empirique nous permettant d'identifier les forces en présence dans l'évolution des relations Québec-Autochtones. Pour ce faire, nous avons effectué une collecte de données en deux étapes. Tout d'abord, nous avons élaboré un corpus documentaire que nous avons ensuite bonifié avec cinq entretiens semi-dirigés. Cette triangulation permet d'obtenir un corpus de données cohérent et exhaustif (Coman et al. 2016).

Pour le corpus documentaire, nous avons compilé les documents gouvernementaux du Québec en lien avec les politiques autochtones entre 1960 et 2022. Les documents retenus pour ce mémoire sont, entre autres, les communiqués de presse, les discours du trône, les projets de loi, les politiques, les énoncés de politique, les ententes, les traités et les rapports annuels. En d'autres termes, toute la documentation contenant des informations sur les relations provinces-autochtones. Des documents en provenance d'agences paragouvernementales ont également été recueillis pour

diversifier la provenance des sources. Ensuite, pour que le corpus documentaire tende vers l'exhaustivité, il est essentiel d'inclure les points de vue autochtones. À cet effet, nous avons mobilisé des documents publiés par des communautés et des organisations autochtones, notamment des communiqués de presse, des résolutions, des mémoires, des documents informatifs, des plans d'action, etc. Nous incluons également des documents qui apportent du contexte à notre analyse comme des livres, des chapitres, des articles de périodique, des mémoires de maîtrise et tous autres écrits permettant de mieux situer les relations Québec-Autochtones.

Notre corpus documentaire se compose de cinquante-huit documents en provenance du gouvernement québécois. Plus précisément, nous avons analysé onze énoncés de politique, six ententes et traités, treize documents gouvernementaux et vingt-huit rapports annuels de gestion. En ce qui concerne la documentation provenant des organisations et des communautés autochtones, dix documents ont été analysés. Parmi ceux-ci, nous retrouvons six communiqués de presse, trois résolutions de l'APNQL et une plateforme politique. Outre ces documents, notre traçage de processus s'est appuyé sur six livres et chapitres, deux articles scientifiques, cinq articles de périodique et deux mémoires de maîtrise. En somme, ce sont approximativement quatre-vingt-trois documents qui ont été utilisés pour ce mémoire.

Afin de recueillir des données plus texturées sur les relations, leur évolution et surtout les facteurs qui président aux changements, des entretiens semi-dirigés ont été réalisés. Puisque nous nous intéressons à l'approche du Québec en matière de relations avec les peuples autochtones, une première série d'entretiens semi-dirigés a été effectuée auprès de fonctionnaires québécois. Une seconde série d'entretiens semi-dirigés a été réalisée auprès d'un membre d'une organisation autochtone du Québec ainsi que d'un conseiller en relations autochtones. L'inclusion des perspectives autochtones, comme pour le corpus documentaire, est essentielle pour l'exhaustivité dans la collecte de données. Nous avons organisé les entretiens selon trois thématiques ancrées

dans notre cadre théorique pour mettre en lumière le processus d'institutionnalisation des relations provinces-autochtones : les pratiques relationnelles, les normes qui sous-tendent les relations et les structures qui organisent les relations. Bien qu'une liste de questions ait été établie à partir de ces thématiques, nous avons conservé une certaine flexibilité dans le guide d'entretien ce qui nous a permis d'adapter les questions en fonction des personnes interrogées. Les questionnaires se trouvent en annexe.

## **Chapitre 2 : L'évolution du cadre institutionnel canadien et du rôle des provinces à l'égard des Autochtones**

Il existe au Canada un lien privilégié entre les peuples autochtones et la Couronne en vertu de la Proclamation royale (PR) de 1763. Depuis la ratification de l'Acte d'Amérique du Nord britannique (AANB) en 1867, ce lien de protection a été confié au gouvernement fédéral par l'entremise de l'article 91(24) de la constitution. Le régime fédéral semble cependant avoir connu, depuis les années 1970, certaines mutations ayant reconfiguré les dynamiques au sein du Canada. Les gouvernements provinciaux, par l'intermédiaire de mobilisations autochtones et de décisions judiciaires, ont vu leur rôle s'accroître à l'égard des Premières Nations, des Métis et des Inuit. Les gouvernements tant fédéral que provinciaux sont dorénavant appelés à collaborer, à négocier et à gouverner en interaction constante avec les organisations et gouvernements autochtones (Papillon 2020). Ainsi, l'objectif de ce chapitre est de tracer, à partir d'une revue de la littérature, l'évolution du rôle des provinces sur les questions autochtones. Si cette évolution est fortement structurée par le fédéralisme, une attention particulière sera aussi portée aux dynamiques entre les acteurs et leurs rapports avec les institutions. Ultimement, ce chapitre permet d'établir les éléments contextuels de notre analyse ainsi que les forces qui président à l'évolution des relations entre le Québec et les peuples autochtones.

### **2.1 Le cadre institutionnel canadien, les Autochtones et les gouvernements provinciaux**

#### *2.1.1 Contexte historique*



Les dynamiques qui sous-tendent les relations entre les provinces canadiennes et les peuples autochtones sont complexes et se transforment au fur et à mesure que le fédéralisme évolue. Initialement, bien avant la ratification de la Loi constitutionnelle de 1867 officialisant la fondation du Canada, il a été déterminé qu'une responsabilité particulière incombait à la Couronne et ses représentants en ce qui concerne les relations avec les nations autochtones qui habitent l'Amérique du Nord.

La PR de 1763 est le premier document légal qui énonce les modalités de cette relation. Il s'agit, pour la Couronne, d'un arrangement constitutionnel servant notamment à encadrer et régulariser leurs relations avec les Premiers Peuples (Slattery 2015). La question du territoire étant contentieuse entre les colonies et les communautés autochtones, l'État colonial britannique agit comme un médiateur. Ce dernier doit jouer un rôle de protecteur des intérêts autochtones étant donné les risques de fraudes et d'abus qui peuvent survenir, surtout lors de transactions foncières (Slattery 2015). En vertu de la PR, la Couronne britannique affirme sa pleine souveraineté sur le territoire nouvellement acquis après le Traité de Paris. Du même souffle, la PR précise que seule la Couronne britannique est habilitée à négocier avec les Premières Nations, les Métis et les Inuit l'allocation des terres et leur occupation par les colons (Rodon 2019).

Il est important de spécifier que les Autochtones n'ont jamais accepté l'assertion unilatérale de la souveraineté britannique sur leur territoire par l'entremise de la Proclamation royale. Le Traité de Niagara, signé un an plus tard en 1764 avec plusieurs représentants autochtones de la région des Grands Lacs, confirme néanmoins les dispositions de la PR et l'autorité de la Couronne sur certaines terres (Russell 2019). Pour les signataires autochtones, la proclamation et ce traité établissent non pas une souveraineté absolue, mais plutôt les bases d'une relation de coexistence de nation à nation avec la Couronne, qui prend forme à travers la signature de traités précisant les règles de la coexistence (Borrows 2017). Ce malentendu marquera les relations pour la suite de

l'histoire, les peuples autochtones affirmant qu'ils n'ont jamais renoncé à leur autorité sur le territoire, ce que reconnaîtraient les traités, alors que la Couronne définit désormais la relation comme une forme de protectorat ou de tutelle, les traités étant plutôt des transactions foncières.

Nous retrouvons cette logique protectrice dans le *Report of the Select Committee on Aborigines (British Settlements)* de 1837, alors que la Chambre des communes anglaise réitère l'importance de la relation privilégiée entre la Couronne et les peuples autochtones. Elle mentionne que la protection des Premiers Peuples doit être considérée comme une responsabilité particulière revenant à l'ordre de gouvernement approprié, c'est-à-dire le gouvernement britannique ou les gouverneurs qui le représentent dans les colonies. Cette responsabilité ne doit pas appartenir aux législatures coloniales locales selon le comité, car celles-ci cherchent naturellement à s'approprier les terres autochtones pour des raisons économiques (Grande-Bretagne 1837).

En résumé, les autorités britanniques sont, dès les premières années de l'époque coloniale, conscientes des tensions inhérentes entre les intérêts des législatures locales et les intérêts des Autochtones. Afin de préserver la paix, elles ont voulu limiter les pouvoirs d'intervention des colonies, notamment par l'entremise de la PR de 1763. Toutefois, cette logique de protection n'a pas empêché les gouvernements coloniaux et britanniques d'adopter un ensemble de lois et de mesures visant à circonscrire la présence autochtone, à faciliter l'expansion territoriale des colonies et à les assimiler. Nous pouvons prendre en exemple l'Acte pour encourager la civilisation graduelle des tribus sauvages en cette Province (1857) qui encourageait l'assimilation des Autochtones à la majorité européenne, ou encore les nombreux traités de cession territoriaux conclus entre 1763 et 1867 visant à ouvrir la voie à la colonisation du Canada (Miller 2015). Le lien de protection entre la Couronne britannique et les peuples autochtones n'est donc pas si solide qu'il y paraît. Cette dynamique sera d'ailleurs mise à l'épreuve par l'AANB.

### *2.1.2 La Loi constitutionnelle de 1867 et le partage des compétences*

Les relations entre ce qui deviendra le Canada et les peuples autochtones se sont officialisées avec la ratification de la Loi constitutionnelle de 1867. Malgré leur statut de nation et d’allié reconnu dans la Proclamation royale, les Autochtones n’ont pas été invités aux conférences constitutionnelles de Charlottetown et de Québec (Russell 2019). Leurs intérêts ont été balayés sous le tapis lors des négociations du partage des compétences législatives entre les ordres de gouvernement. La nouvelle constitution canadienne possède alors peu de légitimité à leurs yeux.

Les Autochtones se sont retrouvés, malgré eux, inscrits à l’article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 comme un « objet » de compétence exclusive fédérale. C’est le gouvernement fédéral qui hérite de la Couronne britannique des responsabilités découlant de la PR pour la protection des « Indiens et des terres réservées pour les Indiens ». Il exerce cette responsabilité en adoptant en 1876 la Loi sur les Indiens, une consolidation de plusieurs dispositions coloniales visant à réguler le statut des « Indiens » et les terres des réserves. Ce sera aussi dorénavant le gouvernement fédéral qui négociera, avec les nations autochtones, la cession de leurs droits sur les territoires ouverts à la colonisation.

Cependant, de nombreux enjeux touchant directement les Premiers Peuples sont de compétence provinciale. En particulier, en vertu des articles 92 et 109 de la constitution, les provinces ont autorité sur toutes les terres du domaine public, les mines et les réserves royales se trouvant dans les limites de leur territoire. D’autres domaines d’intervention étatiques qui prendront plus d’importance par la suite, comme la santé, l’éducation et la protection de la jeunesse, sont également de compétence provinciale. L’AANB institutionnalise donc à la fois une relation exclusive sous forme de protectorat avec le gouvernement fédéral, mais aussi une dépendance envers les gouvernements provinciaux dans plusieurs domaines. Pour Martin Papillon, l’exclusion

des Premiers Peuples du pacte canadien a de multiples conséquences encore aujourd'hui sur les dynamiques fédérales. D'une part, cela contraint l'aspiration des Autochtones à l'autonomie gouvernementale et limite leur représentation au sein des institutions fédérales. D'autre part, la division des compétences consolide une position antagoniste entre les intérêts provinciaux et les intérêts autochtones ce qui rend leurs relations tendues (Papillon 2020).

L'arrêt *St Catherines Milling and Lumber Compagny c. R* de 1887 est un exemple notable des frictions entre les provinces et les Premiers Peuples. Le litige porte sur l'autorité du gouvernement de l'Ontario à autoriser l'exploitation forestière sur des terres protégées en vertu d'un traité négocié avec la Couronne. La question est alors de savoir qui a compétence sur ces terres (Walters 2015). En s'appuyant sur l'article 109 de la Loi constitutionnelle de 1867, le Comité judiciaire du Conseil privé trancha à la faveur des provinces et leur concéda la pleine propriété sur les terres publiques grevées d'un traité. Selon Joshua Nichols, la décision de la Cour dans *St Catherines Milling* crée un précédent en rupture avec les fondements de la Proclamation royale en interprétant les traités comme des ententes politiques non justiciables dont la portée est limitée par la constitution de 1867 (Nichols 2019). John Borrows abonde dans le même sens. D'après le juriste, les promesses de la PR et du Traité de Niagara ont été rompues avec le jugement *St Catherines*. Il constate qu'à partir de ce moment, les provinces ont acquis une plus grande capacité à entreprendre des projets de développement sur les terres autochtones (Borrows 2017). Il s'agit pour lui de la première décision judiciaire d'une longue série qui viendra modifier les dynamiques inhérentes au fédéralisme canadien prévues initialement dans l'AANB.

Outre les conflits occasionnés par la question du territoire et des ressources, la division des compétences législatives crée des zones d'incertitude quant à l'ordre de gouvernement responsable de fournir des services publics aux Premières Nations, aux Métis et aux Inuit. En vertu de la Loi sur les Indiens, le gouvernement fédéral interprète ses responsabilités constitutionnelles de manière

restrictive, se limitant aux membres des Premières Nations inscrits au registre de la Loi sur les Indiens habitant sur réserve. De nombreux Autochtones se retrouvent donc par défaut sous la responsabilité des gouvernements provinciaux. Pourtant, les provinces ont historiquement refusé d'étendre et de financer leurs programmes et leurs services aux Autochtones, avec ou sans statut fédéral (Long et Boldt 1988).

Le Québec ira d'ailleurs jusqu'en Cour suprême pour faire reconnaître la compétence fédérale sur les Inuit (Cour suprême du Canada 1939). Les provinces ne veulent pas du statut particulier qui accompagne les membres des Premières Nations et les autres peuples autochtones. Ces dernières préfèrent plutôt transiger avec les communautés autochtones de la même manière qu'avec les municipalités (Long et Boldt 1988). Pour les Autochtones, cette situation les place dans un dilemme. D'une part, ils sont conscients que le gouvernement fédéral ne parvient pas à fournir des services de qualité sur les réserves et encore moins ailleurs, mais d'autre part, ils craignent une expansion de l'autorité des provinces sur leurs terres et leurs communautés (Long et Boldt 1988).

Les conflits d'interprétation liés à l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 se sont quelque peu clarifiés avec le jugement *Daniels c. Canada* (2016). Dans ce dernier, la Cour suprême a confirmé que la responsabilité fédérale s'applique à tous les Autochtones et non pas seulement aux membres des Premières Nations vivant sur réserve et aux Inuit. Par-delà ses obligations générales en vertu de l'article 91(24), l'État canadien ne possède cependant aucune obligation d'offrir des services comme l'éducation et les soins de santé aux Autochtones. *Daniels* laisse donc encore de nos jours planer un doute quant au contenu de cette compétence fédérale (Isaac et Hoekstra 2019). Il demeure que les Premiers Peuples sont les principales victimes de cette dispute de responsabilité. Selon Martin Papillon (Papillon 2020), cela a pour conséquence de les reléguer à une citoyenneté de seconde zone, car ils ne bénéficient pas du même traitement que le reste de la population.

Ainsi, la Loi constitutionnelle de 1867 et le partage des compétences législatives sont venus formaliser les relations entre les Premiers Peuples et l'État fédéral, qui hérite en grande partie des responsabilités de la Couronne britannique concernant les peuples autochtones. Or, de nombreux enjeux touchant ces derniers sont de responsabilité provinciale comme la santé, l'éducation et la gestion du territoire. Les gouvernements provinciaux se trouvent donc dans l'obligation d'entretenir des relations avec les peuples autochtones en vertu de l'AANB, et ce, malgré leur réticence.

Au-delà de cet arrangement institutionnel, nous constatons que les tribunaux ont dès le départ une réelle incidence sur le déploiement des relations. Graduellement, la jurisprudence à propos de l'article 91(24) a ouvert la porte aux interventions provinciales. Le rôle des provinces vis-à-vis des Autochtones demeure tout de même limité avant la Seconde Guerre mondiale. Après la guerre, cependant, le gouvernement fédéral cherchera à augmenter leur rôle au profit du sien (Long et Boldt 1988).

### *2.1.3 La période d'après-guerre et le changement d'approche du Canada*

La période suivant la Seconde Guerre mondiale est marquée, au Canada, par la montée de l'État-providence. Il se met alors en place une vision libérale de la politique promulguant l'égalité des chances et reconnaissant des droits universels pour tous et toutes (Papillon 2018). Le traitement discriminatoire statutaire des Autochtones, en particulier les Premières Nations sous la Loi sur les Indiens, fait dès lors l'objet de nombreuses critiques. Le gouvernement fédéral tente par plusieurs moyens de mettre fin à cette discrimination et de transférer aux provinces la responsabilité pour les services et les terres autochtones, afin d'en faire des « citoyens comme les autres » (Papillon 2019).

La Loi sur les Indiens est ainsi modifiée en 1950 par l'ajout de l'article 88 qui a pour effet d'incorporer en tant que norme fédérale les lois provinciales d'application générale pour les fins d'application sur les réserves (Wilkins 2000 ; Leclair et Morin 2019). Les provinces peuvent dorénavant légiférer à l'égard des peuples autochtones sur les réserves, pourtant de compétence exclusive fédérale. Pour John Borrows, cet article permet au gouvernement fédéral d'abandonner presque complètement ses obligations en lien avec l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 (Borrows 2017). L'applicabilité de l'article 88 entraîne également de la confusion selon Kerry Wilkins. Il remarque que cela crée deux régimes administratifs distincts au sein des réserves, ce qui contribue à rendre encore plus flou le partage des responsabilités (Wilkins 2000). Pour Anthony Long et Menno Boldt, les décisions rendues par les tribunaux concernant l'article 88 confirment une tendance vers l'accroissement du pouvoir déclaratoire des provinces sur les Premiers Peuples, en donnant aux provinces une plus grande marge de manœuvre pour légiférer sur les Autochtones et les réserves (Long et Boldt 1988).

Si l'article 88 de la Loi sur les Indiens met fin à l'exclusivité fédérale sur les réserves, il n'abolit pas pour autant le statut juridique distinct de ces dernières, ni d'ailleurs les droits conférés en vertu des traités historiques de cession des terres. C'est ce que cherchera à faire le gouvernement fédéral en 1969 avec la Politique indienne du gouvernement du Canada, mieux connu sous le nom de « Livre blanc sur les Indiens ». Cet énoncé politique avait pour but principal d'effacer les différences constitutionnelles et légales qui séparent les Autochtones des Allochtones. D'après les architectes de cette proposition, la situation défavorable des Premiers Peuples au Canada est liée au traitement différencié créé par leur statut particulier (Russell 2019). Ainsi, guidé par une compréhension libérale des droits individuels, le gouvernement de Pierre Elliot Trudeau suggéra d'abroger unilatéralement la Loi sur les Indiens et de mettre un terme au ministère des Affaires indiennes du Canada. Ce faisant, l'État canadien cesserait de reconnaître juridiquement l'identité

« indienne » et éliminerait tous les droits et les titres autochtones existants et potentiels (Russell 2019). Les Autochtones deviendraient alors de simples citoyens relevant des gouvernements provinciaux.

Ce projet politique est ambitieux, dans la mesure où il vise l'intégration totale des nations autochtones en les mettant sur un pied d'égalité avec le reste de la population. Du même coup, les principes de la relation entre l'État et les peuples autochtones, hérités de la Proclamation royale, sont remis en question. Pour le politologue déné Glen Coulthard, cette approche fédérale fondée sur l'égalité de statut et d'opportunité se voulait ni plus ni moins qu'une tentative ultime d'assimilation à l'État colonial canadien et l'économie capitaliste (Coulthard 2018).

Malgré une réception favorable de la part du Parlement, une opposition généralisée s'est formée contre le Livre blanc dans le milieu autochtone (Coulthard 2018). Pour la Fraternité nationale des Indiens (aujourd'hui l'Assemblée des Premières Nations), la politique du gouvernement Trudeau ne correspond à rien de moins qu'un génocide culturel par voie légale (Russell 2019). Les contestations contre la politique du Livre blanc deviendront un catalyseur pour les mouvements autochtones. Ces derniers chercheront à recadrer leurs relations avec l'État colonial dans le langage de l'autodétermination et des relations de nation à nation (Houde 2014 ; Papillon 2018). Le gouvernement Trudeau renoncera à sa politique en 1971 (Russell 2019).

## **2.2 Les peuples autochtones, une force politique dans la fédération canadienne**

La victoire des mouvements autochtones contre le Livre blanc eut un impact durable sur leurs relations avec l'État canadien. Selon certains, elles ont provoqué une vague de changement dans les dynamiques coloniales au Canada (Fenge 2015 ; Papillon 2018). Elles ont donné « le coup d'envoi à une vague de mobilisations politiques et d'affirmation identitaire sans précédent chez les



Autochtones » (Coulthard 2018, 19). Deux évènements importants découlant de l'activisme autochtone viendront profondément changer les relations entre les provinces et les Premiers Peuples.

Tout d'abord, à la suite d'un long processus judiciaire menée par les Nisga'a de Colombie-Britannique, la Cour suprême du Canada reconnaît dans l'arrêt *Calder* (1973) qu'en l'absence de traité historique, les peuples autochtones continuent d'exercer leurs droits ancestraux, y compris possiblement leur titre ancestral, sur les terres de la Couronne. Cet arrêt forcera les provinces, où aucun traité historique de cession des droits n'a été signé, à négocier des ententes afin de clarifier la nature et la portée des droits ancestraux. C'est notamment le cas au Québec. C'est d'ailleurs en raison de *Calder* que le Québec acceptera de négocier avec les Cris et les Inuit le premier traité dit « moderne », la Convention de la Baie-James et Nord québécois, dont nous reparlerons.

Ensuite, l'enchâssement des droits autochtones existants — ancestraux et issus de traités — à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 constitue également un élément central du renouvellement des relations politiques et juridiques entre la Couronne et les Premiers Peuples. L'article 35 vient non seulement enchâsser les droits des peuples autochtones dans la constitution, il reconnaît aussi formellement l'existence politique de ces derniers, en tant que peuples. La loi constitutionnelle de 1982 marque en quelque sorte l'abandon définitif des politiques d'assimilation qui président à l'action gouvernementale depuis 1867. Il est à noter que cette reconnaissance constitutionnelle des droits autochtones n'aurait pu se concrétiser sans la mobilisation de nombreuses organisations autochtones. En effet, un travail de lobbying intense a été fait, tant dans les comités constitutionnels qu'auprès du Parlement britannique (Rodon 2019 ; Russell 2019).

L'activisme autochtone se poursuivra d'ailleurs tout au long des années 1980. Durant cette période se dérouleront quatre conférences constitutionnelles — 1983, 1984, 1985 et 1987 — visant à définir la portée de l'article 35 et l'autonomie politique des peuples autochtones (Fenge 2015).

Les négociations se solderont en échec. Ce seront les tribunaux qui, quelques années plus tard, définiront le contenu des droits autochtones. Cet épisode de négociations constitutionnelles démontra toutefois aux Canadiens que les organisations autochtones sont de véritables acteurs politiques que l'on ne peut plus négliger au sein de la fédération (Rodon 2019).

### **2.3 Les nouvelles dynamiques induites par les tribunaux**

Comme nous avons vu, jusqu'à l'enchâssement des droits autochtones dans la Loi constitutionnelle de 1982, la responsabilité des provinces à l'égard des Premiers Peuples s'est principalement circonscrite à la délivrance de services là où le gouvernement fédéral ne s'impliquait plus. Hors réserves, les pouvoirs des provinces en matière de gestion des terres et des ressources s'exerçaient presque sans restriction, et ce malgré la présence des traités. Sur les réserves, l'article 88 de la Loi sur les Indiens permettait aussi aux provinces une importante marge de manœuvre. Rien n'obligeait les provinces à adopter des politiques ou des approches différentes avec les Autochtones et leurs terres. Avec l'arrivée de l'article 35, de nouveaux enjeux ont émergé quant aux responsabilités qui incombaient aux ordres de gouvernement. Un des enjeux était de savoir dans quelle mesure et de quelle manière les gouvernements provinciaux et fédéral peuvent limiter l'exercice des droits autochtones désormais reconnus dans la constitution. Ce sont les tribunaux qui viendront trancher la question.

Les arrêts *Sparrow* (1990) et *Van der Peet* (1996) de la Cour suprême du Canada viennent préciser que les droits prévus à l'article 35 ont une portée réelle et peuvent venir limiter autant le pouvoir du Parlement que celui des législatures provinciales. Cependant, ces droits ne sont pas absolus et le Parlement et les législatures peuvent y porter atteinte dans certaines circonstances. L'arrêt *Delgamuukw c. Colombie-Britannique* (1997), qui porte en substance sur la définition du

titre ancestral au sens de l'article 35, vient préciser que les provinces ont l'obligation d'agir de bonne foi lorsque leurs actions portent atteinte aux droits prévus à l'article 35 (Cour suprême du Canada 1997, paragraphe 176). Les arrêts *Nation Haïda* et *Première Nation Taku River Tlingit*, tous deux survenus en 2004, viennent par la suite préciser que les projets, règlements, lois ou toute action d'un gouvernement ou d'un entrepreneur ayant le potentiel d'affecter les droits de l'article 35 doivent faire l'objet de consultation préalable (Rodon 2019, 103).

L'impact de ces décisions sur le pouvoir des provinces ne fait pas l'unanimité chez les juristes. Selon plusieurs, l'arrêt *Delgamukw* limite le pouvoir des provinces à légiférer sur les droits ancestraux et issus de traités, parce que ces droits feraient partie du contenu minimal exclusif de l'article 91(24) (Bankes 1998 ; Wilkins 1999 ; McIvor et Gunn 2016 ; Nichols 2019). Ainsi, les provinces ne seraient pas aptes à restreindre ou même à éteindre les droits des Autochtones, car elles empièteraient sur le champ de compétence du gouvernement canadien. L'application de la doctrine de protection des compétences exclusives à l'article 35 de Loi constitutionnelle de 1982 réinstaurerait, en quelque sorte, le lien historique qui unit le fédéral avec les Premiers Peuples. Or, selon Jean Leclair et Michel Morin, l'arrêt *Sparrow* confirme au contraire que les droits autochtones ainsi que le titre autochtone ne devraient pas être appréhendés comme relevant de l'un ou l'autre ordre de gouvernement, mais qu'ils constituent plutôt une limite à l'exercice des compétences fédérales et provinciales (Leclair et Morin 2019, 98). Cette interprétation de la jurisprudence canadienne, à propos de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, n'exclut donc pas la possibilité que les provinces puissent interférer par voie légale sur les terres grevées d'un titre ou d'un droit autochtone, dans la mesure où l'atteinte à l'article 35 respecte le test de justification.

En 2014, la Cour suprême du Canada dans deux jugements — *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique* et *Première Nation Grassy Narrows c. Ontario* — semble donner raison à

ceux qui considèrent l'article 35 comme une disposition dont la mise en œuvre relève autant des provinces que du fédéral. Dans ces deux verdicts, la Cour juge que la doctrine de protection des compétences exclusives ne s'applique pas à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et que les deux ordres de gouvernement sont tenus de respecter les droits définis à l'article 35, mais peuvent aussi légiférer afin de limiter ces droits, dans les limites établies par la jurisprudence et de leur compétence, comme l'extraction des ressources naturelles dans le cas des provinces.

Les arrêts *Tsilhqot'in* et *Grassy Narrows* représentent donc, selon certains juristes, la suite logique de la longue transformation des relations entre la Couronne et les peuples autochtones, d'une relation fédérale exclusive à une relation modulée par le fédéralisme canadien, pour laquelle les provinces joueraient un rôle de plus en plus important (McCrossan et Ladner 2016 ; Nichols 2019). Pour Wilkins, ce processus rend les peuples autochtones plus vulnérables aux velléités provinciales (Wilkins 2017).

Les critiques s'entendent sur le fait que les affaires *Nation Tsilhqot'in* et *Première Nation Grassy Narrows* bénéficient aux provinces canadiennes, car elles peuvent désormais restreindre l'exercice des droits reconnus par l'article 35 et donc accroître leur juridiction sur leur territoire et les ressources qui s'y trouvent (McNeil 2015 ; McCrossan et Ladner 2016 ; McIvor et Gunn 2016 ; Borrows 2017 ; Wilkins 2017 ; Nichols 2019). Cela dit, Bruce McIvor et Kate Gunn voient dans cette transformation un corollaire : les provinces devront aussi assumer une plus grande part de responsabilité constitutionnelle à l'égard des peuples autochtones (McIvor et Gunn 2016). En ce sens, la structure du fédéralisme sur les questions autochtones est vouée à se modifier. Les provinces sont nécessairement appelées à prendre une plus grande part de responsabilité et donc de développer des relations plus soutenues avec les nations autochtones sur leur territoire.

## 2.4 La gouvernance multiniveaux : un nouvel arrangement institutionnel au Canada

Les changements documentés précédemment, qu'ils proviennent de modifications législatives du gouvernement fédéral, des mobilisations autochtones, de la négociation de nouveaux traités ou des tribunaux, ont peu à peu modifié les dynamiques politiques entre les provinces et les Premiers Peuples. On assiste à une lente, mais certaine, formalisation des relations. Alors que les provinces pouvaient au départ ignorer la présence des peuples autochtones ou les considérer au même titre que les autres citoyens et citoyennes, ce n'est plus possible à partir des années 1970 et encore moins aujourd'hui. Sans nécessairement parler d'un fédéralisme radicalement transformé, d'aucuns notent en pratique de l'émergence d'un régime de gouvernance multiniveaux, au sein duquel tant les autorités fédérales que provinciales sont appelées à collaborer, négocier et gouverner en interaction constante avec les organisations et gouvernements autochtones (Papillon 2020 ; Wilson, Alcantara, et Rodon 2020). Les provinces sont aux premières loges de ce régime de gouvernance.

D'une part, les provinces ne peuvent plus autoriser les projets d'aménagement du territoire ou de développement des ressources sans tenir compte de la présence des peuples autochtones. Les autorités provinciales ont désormais l'obligation de les consulter. Chaque province s'est dotée d'une politique ou d'un guide en matière de consultation avec les peuples autochtones. Ceux-ci varient d'une province à l'autre et peuvent être bonifiés par d'autres éléments comme des ententes ou des guides spécifiques à un secteur d'activité. Le Québec, par exemple, a mis en place diverses ententes bilatérales afin d'encadrer les paramètres de la consultation de manière conjointe (Conseil de la Première Nation Abitibiwinini 2016). L'obligation de consulter a ainsi contraint les provinces à multiplier les points de rencontre et les canaux de communication avec les communautés autochtones, ce qui a permis à celles-ci d'avoir une voix dans le développement du territoire.

De plus, la signature de traités modernes a créé de nouveaux régimes de gouvernance sur des terres autrefois sous pleine autorité provinciale (Nadasdy 2017 ; Wilson, Alcantara, et Rodon 2020). Plusieurs de ces traités prévoient aussi l'exercice de compétences par les gouvernements autochtones, notamment en matière d'éducation, de soins de santé et de sécurité publique, des domaines au cœur de l'action gouvernementale provinciale (Aldridge 2015). Les provinces sont alors appelées à entretenir des relations plus soutenues avec les communautés autochtones signataires de tels traités.

Les relations entre les provinces et les Autochtones se sont donc par la force des choses amplifiées quantitativement et qualitativement. Plusieurs mécanismes de coordination formels ont été mis en place pour les encadrer. Dès lors, les relations provinces-autochtones ont dû s'institutionnaliser pour répondre à cette nouvelle réalité. Cela dit, cette gouvernance multiniveaux n'est pas une panacée pour les communautés autochtones ; il s'agit d'un arrangement institutionnel qui s'inscrit toujours dans le cadre colonial canadien. C'est pourquoi certains auteurs sont méfiants de cette forme de gouvernance et militent pour des modèles alternatifs, comme nous le verrons dans la prochaine section.

## **2.5 Conclusion**

L'évolution du cadre institutionnel canadien et du rôle des provinces à l'égard des peuples autochtones semble converger vers la même direction : les gouvernements provinciaux ont vu leur pouvoir législatif ainsi que leur responsabilité s'accroître avec les années. Bien qu'initialement des précautions aient été prises pour protéger les Premiers Peuples contre les intérêts des provinces, le gouvernement fédéral et les tribunaux ont graduellement laissé les provinces intervenir plus directement tant en matière de gestion du territoire et des ressources que pour les programmes et

services à la population, y compris dans les réserves, pourtant domaine exclusif de compétence fédérale. Par conséquent, les structures du régime fédéral sur ces questions comme prévu dans la Loi constitutionnelle de 1867 ont été reconfigurées.

L'un des principaux vecteurs dans l'évolution du fédéralisme fut sans l'ombre d'un doute les tribunaux. La distribution des pouvoirs entre les deux ordres de gouvernement a été altérée progressivement pour donner plus de latitude aux provinces, notamment dans la gestion des terres des peuples autochtones. Depuis les jugements *Nation Tsilhqot'in* et *Première Nation Grassy Narrows*, les juristes et les politologues s'entendent sur le fait que l'autorité du Canada sur les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens » n'est plus exclusive. Les considérations politiques ont également contribué au changement des dynamiques entre les trois partenaires de la communauté politique canadienne. Le Livre blanc sur la politique indienne de 1969 est un exemple probant de la volonté du gouvernement fédéral de réorganiser sa relation avec les Autochtones. Les organisations autochtones ont aussi joué un rôle important, notamment les mobilisations lors des conférences constitutionnelles. Il est essentiel de souligner que les principaux intéressés, c'est-à-dire les provinces et les Premiers Peuples, se sont opposés à cette transformation du régime fédératif. Les gouvernements provinciaux n'ont jamais voulu fournir et financer des programmes et des services pour les Autochtones. Les provinces ont toujours été d'avis qu'il s'agissait d'une responsabilité fédérale. Cependant, elles n'ont jamais caché leur souhait d'avoir un plus grand contrôle dans la gestion du territoire et des ressources naturelles. Pour ce qui est des peuples autochtones, ces derniers ont vu leurs intérêts être quasi systématiquement mis sur la touche au nom des intérêts économiques des provinces, et ce malgré leur mobilisation.

En somme, ces transformations s'opèrent de multiples façons. À travers celles-ci, les provinces sont appelées à jouer un plus grand rôle auprès des Premiers Peuples, notamment à propos de la consultation et des nouveaux régimes administratifs et territoriaux provenant des

traités. Si la littérature est souvent critique de cette évolution, les conséquences politiques restent empiriquement à comprendre. L'évolution du rôle des provinces vis-à-vis des peuples autochtones présente donc un véritable enjeu analytique et empirique. Ce mémoire cherchera ainsi à faire sens de cette nouvelle dynamique dans la fédération canadienne à travers le prisme des relations provinces-autochtones. Dans les chapitres qui suivront, nous nous pencherons sur l'évolution des relations Québec-Autochtones afin d'identifier les principales caractéristiques de l'action gouvernementale en la matière, de comprendre comment évoluent ces politiques et enfin d'expliquer cette évolution.



### Chapitre 3 : Une institutionnalisation des relations par à-coups

Entre 1960–1972, les relations entre l’État québécois et les peuples autochtones sont peu institutionnalisées. Le discours gouvernemental parle d’un commencement et d’une reprise de contact avec la population autochtone. Une structure de coordination est également mise en place afin de concrétiser la présence du Québec sur son territoire nordique et accessoirement de fournir des services aux communautés habitant cette région. À partir de 1973 et ce jusqu’en 2005, les relations Québec-Autochtones connaissent une période de grande formalisation et de consolidation à travers, entre autres, une série de politiques, deux traités ainsi que l’établissement d’outils et de structures visant la mise en œuvre des principes et des orientations gouvernementales en la matière. Cette période est caractérisée par de longues périodes d’inertie où les politiques changent peu, ponctuées par des épisodes de changements rapides induits par des moments de crise ou d’instabilité résultant parfois d’évènements externes indirectement liés aux questions autochtones, mais aussi et surtout des mobilisations autochtones. Nous avons identifié trois moments clés : 1) l’arrêt *Calder* 1973 qui mène deux ans plus tard au premier traité moderne de revendication territoriale en sol québécois, la CBJNQ, et la mise en place d’une structure de coordination gouvernementale dédiée aux affaires autochtones, le SAGMAI ; 2) la période des grands débats constitutionnels qui entraîne la reconnaissance des nations autochtones en 1983 et en 1985 ; et 3) les « crises » successives des années 1990 et la période référendaire de 1995 qui découlent sur la dernière grande politique du Québec en matière autochtone en 1998 et à la Paix des Braves en 2002. Ces moments de repositionnement ont ainsi contribué à bâtir et à formaliser les relations Québec-Autochtones. L’approche du Québec est donc initialement caractérisée par une reprise de contact timide avec les communautés autochtones. Entre 1973–2005, les relations Québec-Autochtones se consolident sur le plan juridique d’abord, puis politique et ensuite économique. Il

est en ce sens possible de parler d'une institutionnalisation basée sur la reconnaissance du statut et des droits des peuples autochtones. Cette reconnaissance est toutefois circonscrite à l'intérieur des lois du Québec et ne pourrait porter atteinte à l'intégrité territoriale de la province. À partir des années 1990, il s'ajoute à cette reconnaissance un discours gouvernemental sur l'aménagement d'une coexistence passant par le développement économique des Premières Nations et des Inuit.

L'institutionnalisation par à-coups des relations s'explique, selon nous, par la présence de trois facteurs interreliés qui induisent le changement. Premièrement, le cadre constitutionnel canadien et son évolution qui forcent les provinces à interagir plus directement avec les peuples autochtones. Deuxièmement, l'activisme judiciaire des Autochtones qui débouchent sur des décisions de la Cour suprême et sur l'évolution du régime de protection des droits, mais aussi un activisme politique qui contraint le gouvernement du Québec à agir en créant des moments de tension et de confrontation. Troisièmement, nous soulignons la présence structurante du nationalisme québécois comme force qui préside à l'institutionnalisation. En effet, les motifs nationalistes ne sont jamais bien loin derrière les actions gouvernementales en matière de relations avec les peuples autochtones.

### **3.1 Brève mise en contexte des relations Québec-Autochtones avant les années 1960**

Avant 1960, l'État québécois entretient peu de liens avec les communautés autochtones habitant la province. Le Renvoi sur les Esquimaux, [1939] RCS 104 illustre l'attitude du Québec vis-à-vis des Autochtones hors réserve durant cette période. Alors qu'une famine frappe les Inuit au nord de la province, le gouvernement refuse de financer l'aide sociale de cette nation sous prétexte qu'il s'agit de la responsabilité du fédéral en vertu de l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 (Rodon 2019). Ce conflit de responsabilité sera résolu par la Cour

suprême qui détermina que les Inuit sont considérés comme des « Indiens » aux fins de l'article 91(24), donc sous la responsabilité du gouvernement canadien (Gourdeau 1988). Le Québec étant alors responsable d'offrir ses services aux Autochtones seulement s'ils résident hors des réserves, il cherchera à assimiler les communautés inuit à des réserves pour ne pas avoir à payer pour les services dans le nord. Durant cette période, les relations avec les peuples autochtones sont donc peu développées, principalement en raison du partage des compétences entériné par la Loi constitutionnelle de 1867 (Québec 1991a). L'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral de Jean Lesage en 1960 viendra toutefois changer les dynamiques avec les communautés autochtones.

### **3.2 Les balbutiements d'une politique québécoise en matière autochtone : 1960 à 1972**

À partir des années 1960, un changement s'opère dans les relations entre l'État québécois et les Autochtones. Le Québec alors en pleine Révolution tranquille est animé par une volonté d'affirmation nationale. Diverses initiatives sont entreprises dans le but de moderniser l'État, notamment par la réforme du système d'éducation et par la nationalisation de l'hydroélectricité. Cette volonté d'affirmation se traduit également par l'intention du gouvernement d'étendre sa présence sur son territoire au nord du 52<sup>e</sup> parallèle jusqu'au rivage de l'océan Arctique, entre la baie d'Hudson et le Labrador. Connue à l'époque sous le nom Nouveau-Québec, ce territoire nordique est perçu par l'État provincial comme un vaste réservoir de ressources naturelles inexploitées (Ducharme 2009). Or pour les habitants de la région, principalement des Autochtones, cela constitue bien plus qu'un réservoir de ressources naturelles, il s'agit de leur territoire ancestral.

Afin d'assurer sa présence sur l'ensemble de son territoire, le gouvernement met en place la Direction générale du Nouveau-Québec (DGNQ) en 1963. Entité relevant du ministère des Richesses naturelles alors dirigé par René Lévesque, la DGNQ a pour mandat de coordonner

l'occupation de l'État dans le nord de la province (Rodon 2019, 211). Grâce à cette structure de coordination, « le gouvernement du Québec reprend contact avec les Autochtones qui habitent son territoire » (Québec 1991a, 29). D'après Éric Gourdeau, premier directeur général de la DGNQ :

Cette approche nouvelle du gouvernement d'alors — le gouvernement de la Révolution tranquille — signifiait le renversement complet de la position traditionnelle. Désormais, le gouvernement du Québec considérait qu'il était dans ses meilleurs intérêts que les habitants du territoire, bien adaptés à un environnement éloigné et dur, fussent appelés à jouer un rôle majeur dans son développement moderne et fussent préparés en conséquence (Gourdeau 1994, 330).

Plutôt que de déplacer les Autochtones au sud, le Québec préconise la participation de ces derniers au développement économique du Nouveau-Québec. Par l'entremise de la DGNQ, l'État québécois commence alors à fournir des services, notamment en matière d'éducation, de santé et de sécurité publique, en plus de financer la mise en place d'infrastructures dans les communautés inuit. Cette structure administrative est aussi responsable de l'administration et de l'aménagement du territoire nordique (Dupuis 1995).

En 1964, cette nouvelle structure de coordination comptait trente employés dont vingt étaient attachés à des postes au nord. Les emplois étaient de nature administrative et éducative — distribution des allocations sociales, surveillance du territoire et enseignement scolaire ou parascolaire (Québec 1966, 39). Le budget<sup>2</sup> de la DGNQ a connu une croissance quasi constante entre 1965–1971. En 1965, les dépenses budgétaires étaient d'environ 5 879 181 dollars alors qu'en 1971 elles atteignaient 35 789 977 dollars. Nous constatons que le gouvernement du Québec a consacré, lors de cette période, des sommes de plus en plus importantes. Le *tableau 1* présente l'évolution du budget de la DGNQ de 1965 à 1972. Cette hausse des ressources financière témoigne

---

<sup>2</sup> Les montants budgétaires présentés tout au long de ce mémoire sont exprimés en dollars constant de 2023, **donc ajustés à l'inflation.**

d'une relative formalisation de cette structure de coordination lors de cette période. Il ne faut cependant pas oublier que ces investissements ne sont pas directement liés aux relations avec les communautés autochtones de la région. Il s'agit avant tout de dépenses destinées à étendre la présence du Québec sur ce territoire.

**Tableau 1 : Dépenses budgétaires de la DGNQ 1965–1972<sup>3</sup>**

Année	Organisme	Dépenses en dollars (2023)	Variation	Parti politique
1964-1965	DGNQ	5 879 181,05	n.d.	Parti libéral
1965-1966	DGNQ	13 369 190,41	127 %	
1966-1967	DGNQ	16 502 965,51	23 %	Union nationale
1967-1968	DGNQ	24 952 401,41	51 %	
1968-1969	DGNQ	23 192 043,28	-7 %	Union nationale
1969-1970	DGNQ	33 457 479,80	44 %	
1970-1971	DGNQ	35 789 977,76	7 %	Parti libéral
1971-1972	DGNQ	n.d.	n.d.	

Une analyse du discours gouvernemental à propos des relations avec les Autochtones confirme aussi qu'un changement s'opère à partir de la décennie 1960. Dans *Le chemin parcouru*, un document synthèse produit par le gouvernement au début des années 1990, on souligne que : « Les relations du Québec avec les Autochtones sont assez récentes puisqu'elles ne datent réellement que des années 1960 » (Québec 1991a, 29). L'État mentionne également qu'il « reprend contact » avec les Autochtones lorsqu'est créée la DGNQ en 1963 (Québec 1991a, 29). Les années 1960 marquent donc, pour le gouvernement du Québec, un nouveau point de départ dans ses relations avec les peuples autochtones. Le vocabulaire employé par l'État provincial démontre une volonté de mettre derrière lui la période avant la Révolution tranquille dans laquelle les autorités politiques ne désiraient pas entretenir de liens avec les Premières Nations et les Inuit.

<sup>3</sup> Les montants proviennent de (Duhaimé 1993).

Les réflexions sur les relations Québec-Autochtones se poursuivent avec la tenue de la Commission de négociations des affaires indiennes (1970) et de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec (1967-1971). La première se veut une réponse du Québec au *Livre blanc* proposé par le gouvernement fédéral l'année précédente. Pour l'État provincial, « le mandat de cette commission traduit une volonté d'établir des relations étroites avec les Autochtones » (Québec 1991a, 30). Quant à la seconde commission, celle-ci avait pour but d'évaluer l'état des frontières de la province en plus des propriétés fédérales au Québec comme les réserves autochtones. Dans son rapport final, la Commission reconnaît que les Premières Nations et les Inuit possèdent des droits sur des parties de territoire. En ce sens, il est recommandé au gouvernement du Québec d'honorer ses obligations en négociant des ententes avec les communautés (Dupuis 1995). Les conclusions de ces deux commissions sont importantes, car il s'agit de la première fois qu'est reconnue explicitement l'existence des droits autochtones au Québec (Vincent 1992). De plus, elles soulignent le potentiel conflit entre ces droits et les visées expansionnistes et économiques de l'État québécois.

Ainsi, l'approche du Québec en matière de relations avec les peuples autochtones, pour la période s'étendant de 1960 à 1972, nous semble être à ses balbutiements. Comme Émilie Ducharme le démontre, c'est à partir des années 1960 que l'État québécois commence l'élaboration de sa première politique à l'égard des Premières Nations et des Inuit (Ducharme 2009). Si les relations se formalisent à la fois dans le discours gouvernemental et dans les structures mises en place, elles s'institutionnalisent néanmoins faiblement car elles demeurent surtout *ad hoc*, sujettes à changement et restent peu acceptées par les principaux acteurs. Nous constatons toutefois une différence marquée avec les décennies précédentes où la province percevait simplement les Autochtones comme relevant de la compétence fédérale. Durant cette période, les relations Québec-Autochtones sont caractérisées par des motivations identitaires et économiques qui

s'extériorisent dans la conquête territoriale. La volonté d'être « Maîtres chez nous » et d'acquérir une autonomie politique et économique face au Canada amène l'État provincial à prendre possession de son territoire nordique. Le gouvernement est alors contraint d'interagir et de tisser des liens avec les Autochtones habitant cette région. La centralisation de la DGNQ à l'intérieur du ministère des Richesses naturelles confirme également que les relations avec les Premières Nations et les Inuit sont subordonnées au développement économique via l'extraction des ressources naturelles. La dimension territoriale nous apparaît donc être le point structurant des relations Québec-Autochtones entre 1960 et 1972. Nous verrons que dans les décennies qui suivront, l'enjeu territorial demeura au cœur des relations.

### **3.3 L'affaire *Calder* et ses répercussions sur la politique autochtone du Québec**

La reconnaissance politique et juridique des droits autochtones au Canada par l'État est le fruit d'un travail de mobilisation de longue haleine de la part de la nation Nisga'a en Colombie-Britannique. Après avoir été déboutée par les instances judiciaires de la province, la nation, menée par Frank Calder, se rend jusqu'à la Cour suprême afin de faire reconnaître l'existence d'un titre ancestral sur leur territoire. Dans leur décision, les juges conclurent que les Nisga'a ne possédaient pas de titre, mais qu'en contrepartie, les droits autochtones n'avaient pas été éteints par l'établissement de la souveraineté européenne (Aldridge 2015 ; Rodon 2019). Ainsi, le jugement *Calder* inscrit pour la première fois les droits autochtones dans le droit canadien. Cette reconnaissance oblige alors le gouvernement fédéral ainsi que les provinces à négocier avec les Autochtones là où leurs titres n'ont pas été éteints.

L'affaire *Calder*, produit de l'activisme de la nation Nisga'a, constitue un moment décisif dans les relations coloniales au Canada. Il s'agit du premier d'une série de jugements de la Cour

suprême dans lesquelles les Autochtones vont saisir les tribunaux pour faire reconnaître leurs droits. Ces décisions sont venues « baliser les relations entre les gouvernements et les Premiers Peuples par l'intermédiaire du droit » (Rodon 2019, 108). *Calder* est également à l'origine de la première politique fédérale, *Déclaration sur les revendications des Indiens et des Inuits* (1973), visant à négocier des traités de cession territoriale avec les Autochtones. Le gouvernement canadien mettait ainsi fin à un refus de cinquante-deux ans de reconnaître l'existence des revendications territoriales autochtones (Fenge 2015). Les provinces canadiennes devront donc adapter leurs relations avec les Autochtones à ce nouveau contexte politique et juridique. Pour le Québec qui n'a pas signé de traité historique et qui souhaite développer économiquement son territoire, le jugement *Calder* vient changer la donne.

Au Québec, la décision dans *Calder* survient alors que le gouvernement libéral de Robert Bourassa entreprend de bâtir trois complexes hydroélectriques à la Baie-James. Ce projet se veut la concrétisation de ce que le premier ministre appelait la « conquête » du Nord-du-Québec et de ses ressources naturelles amorcée dans les années 1960 (Papillon et Lord 2013). Outre les intérêts économiques qui poussent l'État québécois à investir dans le développement de son territoire nordique, le projet de la Baie-James s'inscrit dans un processus d'affirmation nationale de la société québécoise entamé lors de la Révolution tranquille. Ainsi, la construction des premières centrales hydroélectriques à la Baie-James matérialiserait enfin le « Maîtres chez nous ». Or, cette « conquête » fut décidée sans que les communautés autochtones qui habitent la région soient consultées. Si, pour le Québec, ce projet permet d'affirmer sa présence sur tout son territoire et d'assurer l'autonomie économique de la province, pour les Autochtones, cela signifie l'altération permanente des terres ancestrales et des pratiques qui y sont associées, notamment la chasse, la pêche et le piégeage (Coon Come 2015). Constatant les conséquences irréversibles que le mégaprojet hydroélectrique entraînerait, la nation crie fit appel à l'Association des Indiens du



Québec, alors porte-parole officiel des Autochtones du Québec, pour contester devant les tribunaux la construction des barrages (Turcotte 2018).

Le jugement fut rendu en 1973, soit deux ans après l'annonce du projet par le gouvernement Bourassa. Dans sa décision, le juge Malouf de la Cour supérieure du Québec confirma que les Cris et les Inuit possèdent des droits sur le territoire qui contraignent le Québec à cesser la construction (Girard et Brisson 2018). Ce verdict n'aurait pu avoir lieu sans l'arrêt *Calder* survenu quelques mois plus tôt. Le gouvernement québécois est alors obligé de négocier avec ces nations des traités de cession territoriale pour que se réalise le projet hydroélectrique. Il sera alors conclu, en 1975, le premier traité moderne entre le Québec, le Canada, les Cris et les Inuit : la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. Un second traité sera également ratifié avec les Naskapis en 1978 : la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ). Selon Daniel Salée, la signature de ces deux ententes « constitue un moment charnière dans l'élaboration de la politique officielle du Québec en matière autochtone, un jalon qui module pour la suite de l'histoire la nature et la dynamique des rapports entre l'État québécois et les peuples autochtones » (Salée 1994, 121). Une nouvelle structure de coordination verra également le jour en 1978 pour remplacer la DGNQ. Le Secrétariat aux affaires gouvernementales en milieu amérindien et inuit agira désormais comme principal coordonnateur de l'action gouvernement en matière autochtone.

### *3.3.1 Les conventions nordiques et l'établissement d'un régime particulier pour les signataires*

Avec la ratification de la CBJNQ et de la CNEQ, l'État québécois jette les bases de l'organisation sociale, économique et administrative d'une partie importante de la population autochtone dans la province (Québec 1991a). Au total, ces ententes couvrent environ 65 % du

territoire québécois (Girard et Brisson 2018). Elles établissent un régime juridique et politique qui formalise les relations entre le gouvernement et les nations signataires en créant des obligations à la fois fiduciaires et administratives pour l'État envers les communautés autochtones. Le Québec vient assumer ses responsabilités à l'égard des nations conventionnées, notamment en matière de soins de santé et d'éducation, confirmant ainsi sa juridiction partagée sur le territoire couvert par les traités (Girard et Brisson 2018). Pour le gouvernement du Québec, l'objectif principal est d'échanger avec les communautés autochtones leurs droits ancestraux sur le territoire contre un ensemble précis de droits déterminés par la loi ainsi qu'une somme d'argent (Papillon et Lord 2013 ; Coon Come 2015). Il obtient alors de la certitude quant aux modalités d'accès et de propriété des terres et des ressources naturelles. Ainsi, le gouvernement du Québec cherche, par son approche, à régulariser le statut des Autochtones et de leurs terres en signant des ententes de revendications territoriales.

Une analyse des discours gouvernementaux entourant la CBJNQ permet de mieux comprendre la manière dont l'État québécois représente ses relations avec les Premières Nations et les Inuit à l'époque. Le discours prononcé en 1975 à l'ouverture de la Commission parlementaire permanente de l'Assemblée nationale sur les richesses naturelles, les terres et forêts par le député John Ciaccia, représentant du gouvernement Bourassa pour les négociations sur la Baie-James, est très évocateur. Celui-ci explique que la CBJNQ permet au Québec d'accomplir deux grandes tâches. La Convention permet de remplir ses obligations gouvernementales à l'égard des populations qui habitent la région du nord et d'affirmer, enfin, une présence québécoise sur la totalité de son territoire (Québec 1998a, xi). Avec la CBJNQ, le gouvernement libéral indique ainsi que le Québec vient assumer ses responsabilités à l'endroit des nations signataires de conventions. Il se présente désormais comme « le garant déclaré des droits, du statut juridique et du bien-être des populations autochtones habitant le nord de son territoire » (Québec 1998a, xiii).

L'affirmation de l'État québécois sur son territoire est aussi un thème important dans les discours gouvernementaux sur la CBJNQ. Le député Ciaccia souligne comment cette entente « historique » permet à la province d'étendre « son administration, sa législation, ses institutions publiques et ses services à la totalité du Québec, en un mot d'affirmer *l'intégrité de notre Territoire* » (Québec 1998a, xiv, je souligne). Il s'agit d'une opportunité de « développement économique sans précédent dont pourra bénéficier la population entière du Québec [...] » (Québec 1998a, xii).

La CBJNQ est donc présentée comme la concrétisation de la conquête du territoire nordique et de ses ressources naturelles permettant enfin à la province d'atteindre son autonomie économique, et ce, en échange de la reconnaissance de droits aux deux nations signataires. Elle formalise les relations entre le gouvernement et les nations signataires en établissant les modalités de l'intervention étatique des différents domaines. Le nationalisme, surtout territorial, mais aussi économique, nous apparaît être un facteur structurant dans le discours gouvernemental en matière de relations avec les Premières Nations et les Inuit. Comme le souligne Dalie Giroux, le projet nationaliste de cette époque s'extériorise principalement dans l'aspiration politique à la domination du territoire et des peuples qui l'habitent (Giroux 2020a). Il est intéressant de noter la divergence entre le discours de l'État québécois et celui des Cris. Ces derniers voient plutôt la CBJNQ comme un compromis qui vient mitiger l'altération de leur territoire en échange de certains droits et d'une compensation financière. Il n'est pas question d'entente « historique ».

### 3.3.2 Le SAGMAI : une approche destinée à toute la population autochtone

La structure de coordination que représentait la DGNQ est tombée en désuétude à la suite de la signature des deux traités. Pour la remplacer, le gouvernement du PQ instaure en 1978 le Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit. Le SAGMAI s'inscrit dans une volonté gouvernementale de « s'occuper de l'ensemble de la question autochtone au Québec » (Québec 1991a, 31) et d'étendre à toute la population autochtone de la province l'offre de services et de programmes gouvernementaux. Avec cette nouvelle structure, le gouvernement québécois signale son intention d'intervenir dans ses champs de compétence auprès de tous les Autochtones plutôt que de desservir seulement les nations signataires de conventions (Vincent 1992 ; Gourdeau 1994).

Le Secrétariat se situe à l'intérieur du ministère du Conseil exécutif et possède un double mandat. D'une part, il coordonne les actions des ministères et facilite l'accès de ces ministères aux autochtones. D'autre part, il est responsable de l'élaboration de politiques gouvernementales en matière autochtone (Québec 1991a). L'idée derrière la création du SAGMAI est de normaliser les relations entre les Autochtones et le gouvernement (Québec 1988). À cet effet, le Québec opte pour une approche décentralisée dans ses relations avec les Premiers Peuples en laissant aux ministères sectoriels la liberté d'élaborer leur approche (Québec 1991a). Le gouvernement met également en place un comité dans lequel des coordonnateurs ministériels en milieu autochtone se rencontrent sur une base régulière pour se concerter et échanger de l'information, l'assemblée des coordonnateurs ministériels (Québec 2022a). Dans les premières années du SAGMAI, il y avait environ une douzaine de coordonnateurs ministériels répartie dans huit ministères (Gourdeau 1988 ; Québec 1988).

Le *tableau 2* illustre l'évolution des dépenses budgétaires pour le DGNQ et du SAGMAI pour la période s'échelonnant de 1973 à 1980. À première vue, nous constatons que le budget a connu une hausse significative entre 1976 et 1978. Cela s'explique par les coûts considérables liés

à la mise en application des deux conventions nordiques ainsi que la création du SAGMAI en 1978. Cette hausse coïncide d'ailleurs avec l'arrivée du PQ au pouvoir. Nous remarquons aussi que les investissements chutent lorsque la DGNQ est remplacée par le SAGMAI. Les dépenses dorénavant ciblées pour la population autochtones semblent donc avoir une moins grande importance une fois que l'occupation du territoire nordique s'est concrétisée.

**Tableau 2 : Dépenses budgétaires de la DGNQ et du SAGMAI 1973–1980<sup>4</sup>**

Année	Organisme	Dépenses en dollars (2023)	Variation	Parti politique
1972-1973	DGNQ	n.d.	n.d.	Parti libéral
1973-1974	DGNQ	36 731 152,65	n.d.	
1974-1975	DGNQ	38 702 526,88	5 %	
1975-1976	DGNQ	46 031 010,69	19 %	
1976-1977	DGNQ	81 524 814,72	77 %	Parti québécois
1977-1978	DGNQ	289 779 047,80	255 %	
1978-1979	SAGMAI	105 992 643,65	-63 %	
1979-1980	SAGMAI	61 361 702,13	-42 %	

Le gouvernement du Québec, au tournant des années 1980, s'est donc doté d'une véritable politique d'ensemble vis-à-vis des populations autochtones avec les conventions nordiques et le SAGMAI. Celle-ci s'inscrit dans un nationalisme économique basé sur le territoire et les ressources naturelles. Les relations restent principalement structurées autour d'institutions créées par les deux traités modernes. Le régime juridique et les relations politiques avec les autres nations autochtones restent peu développés. Avec le rapatriement unilatéral de la constitution en 1982, les dynamiques politiques et juridiques entre le Canada, les provinces et les Premiers Peuples seront profondément transformées. Le Québec, désirant se détacher du nouveau cadre constitutionnel, entreprendra de

<sup>4</sup> Les montants de 1972 à 1979 proviennent de (Duhaimé 1993) et du rapport annuel du ministère du Conseil exécutif pour 1980.

développer, à sa manière, sa politique avec les Premières Nations et les Inuit sur son territoire. La logique nationaliste jouera encore une fois un rôle important.

### **3.4 Le rapatriement de la constitution, l'exclusion du Québec et la reconnaissance des droits autochtones**

Le rapatriement de la constitution au Canada en 1982 par le gouvernement fédéral est venu modifier profondément le paysage politique et juridique au pays, notamment avec l'enchâssement des droits autochtones et l'ajout d'une charte des droits et libertés. Cependant, les circonstances du rapatriement sont quelque peu contentieuses. En effet, le Québec fut la seule province absente aux négociations finales ayant mené à l'accord ultime en novembre 1981. Ces négociations se sont déroulées sans le consentement du Québec. Pour l'État québécois, alors dirigé par le PQ, la constitution de 1982 possède peu de légitimité politique et juridique. Cette position du Québec aura des conséquences directes sur ses relations avec les Autochtones lors des années qui suivront (Dupuis 1995).

L'enchâssement des droits autochtones existants — ancestraux et issus de traités — à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 constitue un jalon marquant dans les relations coloniales au Canada, mais qui n'aurait pu se concrétiser sans la mobilisation de plusieurs nations et organisations autochtones. Afin d'encadrer la portée de ces droits, quatre conférences constitutionnelles sont prévues dans le texte de la Loi constitutionnelle de 1982. Ces conférences seront organisées sur une période de cinq ans entre 1983 et 1987. Le Québec, n'ayant pas ratifié la constitution, refusa initialement de participer à cette série de conférences (Dupuis 1995). Voyant la pression des organisations autochtones, le gouvernement de René Lévesque convoqua les chefs autochtones de la province en 1982 pour établir une approche qui leur conviendrait (Girard et

Brisson 2018). La province participa à la première rencontre en 1983, mais refusa de signer l'accord constitutionnel qui en résulta. Le Québec prit ensuite part aux trois autres conférences à titre d'observateur. Ultiment, le gouvernement québécois de René Lévesque choisit plutôt d'agir seul afin de trouver un terrain d'entente avec les peuples autochtones du Québec.

Cette période de débat constitutionnelle alimentera les mobilisations autochtones au Canada. L'Assemblée des Premières Nations est créée en 1980 afin de remplacer la Fraternité nationale des Indiens comme principale organisation de représentation politique au pays (Girard et Brisson 2018, 160). Au Québec, depuis la dissolution de l'Association des Indiens du Québec en 1977, les Autochtones se retrouvent sans structure de représentation. Il faudra attendre 1985 pour qu'une nouvelle organisation politique voit le jour, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (Turcotte 2018). Les Premières Nations et les Inuit de la province formeront néanmoins un front commun en 1982 et présenteront une série de principes au gouvernement qu'ils souhaitent voir inscrit à la constitution canadienne. En réponse aux revendications, le gouvernement du Québec adopta, en 1983, les Quinze principes qui reconnaissent pour la première fois les droits fondamentaux des Autochtones dans la province. Ces principes établiront les fondements de la politique gouvernementale en matière autochtone (Vincent 1992). Les groupes autochtones seront également invités à prendre parole à l'Assemblée nationale dans le cadre d'une commission parlementaire à propos de leur droit. Ce sera d'ailleurs la seule et unique fois que le gouvernement du Québec tiendra une commission parlementaire au sujet des peuples autochtones (Picard 2021). Enfin, l'État québécois adoptera deux motions de reconnaissance des droits autochtones en 1985 et en 1989 pour officialiser les grands principes qui guideront l'action gouvernementale dans les années à venir (Québec 1991a).

### 3.4.1 La reconnaissance politique et culturelle des Autochtones

Désireux de se situer en dehors du cadre constitutionnel canadien, le gouvernement de René Lévesque entreprend en collaboration avec un regroupement informel d'Autochtones du Québec l'élaboration de sa première politique-cadre à l'égard des Premières Nations et des Inuit : les Quinze principes. Adopté par le Conseil des ministres sous la gouverne de PQ le 9 février 1983, il s'agit d'un énoncé de politique contenant quinze principes « qui reconnaissent les nations autochtones et la nécessité d'établir des relations harmonieuses avec elles » (Québec 1991a, 31). Cet énoncé établit les balises qui animeront l'action gouvernementale en matière de relations avec les nations autochtones. Nous avons retenu quatre principes qui selon nous représentent l'essence de la politique (Québec 1988, 3, je souligne) :

1. Le Québec *reconnait* que les peuples aborigènes du Québec sont des nations distinctes qui ont droit à leur culture, à leur langue, à leurs coutumes et traditions ainsi que le droit d'orienter elles-mêmes le développement de cette identité propre.
2. Le Québec *reconnait* également aux nations autochtones, *dans le cadre des lois du Québec*, le droit de posséder et contrôler elles-mêmes les terres qui leur sont attribuées.
3. Les droits mentionnés aux sous-paragraphes 1 et 2 doivent *s'exercer au sein de la société québécoise* et ne sauraient par conséquent impliquer des droits de souveraineté qui puissent porter atteinte à *l'intégrité du territoire du Québec*.
4. Les nations autochtones ont le droit, *dans le cadre des lois du Québec*, de se gouverner sur les terres qui leur sont attribuées.

La lecture de ces énoncés nous indique à première vue que l'État reconnaît aux Autochtones leur statut de nation, leur spécificité culturelle ainsi qu'une relative autonomie politique. Il réitère toutefois à plusieurs reprises et sous différentes formules que cette reconnaissance ne doit pas empiéter sur la souveraineté du Québec. Nous remarquons également que la dimension territoriale demeure une valeur centrale au sein des relations, et ce, malgré la signature de deux traités venant



clarifier cet enjeu sur une partie importante de la province. Avec cet énoncé, le gouvernement du Québec institutionnalise donc une approche basée sur la reconnaissance de droits politiques et culturels des nations autochtones, mais limite cette reconnaissance à l'intérieur de son cadre juridique. Il réitère du même coup l'importance du territoire et de la souveraineté québécoise comme des caractéristiques structurantes de ses relations avec les peuples autochtones.

En plus de la politique de 1983, l'Assemblée nationale du Québec adopte une motion sur la reconnaissance des droits de dix nations autochtones en 1985. Une seconde motion viendra en reconnaître une onzième nation en 1989. Ces deux résolutions viennent « officialiser et faire connaître les grands principes que devra respecter le gouvernement dans ses relations avec les Autochtones » (Québec 1991a, 32). Celles-ci reconnaissent formellement « l'existence » de onze nations autochtones sur le territoire du Québec et leur droit à l'autonomie au sein de la province. Dans la résolution de 1985, l'Assemblée nationale presse également le gouvernement à négocier des ententes avec les nations autochtones visant à assurer l'exercice de leur droit à l'autonomie ; à leur culture, leur langue et leurs traditions ; de posséder et de contrôler des terres ; de chasser, de pêcher, de piéger de récolter et de participer à la gestion des ressources fauniques ; et de participer au développement économique du Québec (Québec 1991a).

En somme, les Quinze principes et les deux Résolutions de l'Assemblée nationale sur la reconnaissance des droits des Autochtones sont une réponse de l'État québécois aux changements apportés dans le régime fédéral canadien par la Loi constitutionnelle de 1982 et l'article 35. Avec ces énoncés de politique, le gouvernement du Québec formalise et codifie les fondements qui animeront ses relations avec les peuples autochtones et qui serviront de toile de fond pour ses politiques en la matière (Salée 1994). À partir des années 1980, l'action gouvernementale est ainsi axée sur la reconnaissance politique et culturelle des nations autochtones de la province, sans toutefois écarter la question du territoire. Bien que ce discours sur cette reconnaissance puisse

paraître empreint d'ouverture, il cadre les relations Québec-Autochtones dans une dynamique de colonialisme implicite (Coulthard 2018). En cherchant à accommoder les revendications identitaires autochtones, notamment en leur reconnaissant un statut de nation et certains droits tout en limitant la portée de cette reconnaissance au cadre juridique de la province, l'État québécois reproduit inévitablement des configurations de pouvoir colonialiste. Ce faisant, il s'assure de conserver le contrôle de son territoire et de son pouvoir de légiférer. Ces énoncés de politique marquent néanmoins une évolution en comparaison avec la période précédente. Il est maintenant question de la signature d'ententes négociées et de la protection légale à leur conférer (Gourdeau 1994), ainsi que du droit des Autochtones de participer au développement économique de la province. Ils consacrent également le statut politique des peuples autochtones, qui ne sont plus des « groupes ethniques » ou des individus ayant des droits spécifiques, mais des entités capables d'autodétermination, même si celle-ci reste fortement encadrée.

### *3.4.2 Le Secrétariat aux affaires autochtones : nouvelle mouture, peu de changements*

Jusqu'à la première moitié de la décennie 1980, le SAGMAI agira comme la principale structure de coordination du gouvernement en matière autochtone. Celle-ci « s'est attaché[e] à défendre une position proprement québécoise d'appui aux [A]utochtones dans leur démarche constitutionnelle et leur revendication autonomiste, position établie en étroite collaboration avec le ministère de la Justice et les représentants des [A]utochtones » (Québec 1985, 46). Le SAGMAI agit dès lors comme une structure permettant à l'État québécois d'élaborer et de mettre en application sa politique en matière autochtone hors du cadre constitutionnel canadien. Lors de cette

période, l'action gouvernementale semble donc fortement influencée par les intérêts nationalistes des décideurs politiques.

En 1987, le gouvernement libéral de l'époque donne un second souffle au SAGMAI afin de traduire en pratique les énoncés de politique de 1983 et de 1985. Ce changement « marque un certain renouveau dans les orientations gouvernementales et dans les rapports avec les [A]utochtones du Québec » (Québec 1987b, 34). Dorénavant appelée Secrétariat aux affaires autochtones (SAA), le mandat de cette structure est élargi. Elle est responsable de conduire les négociations avec les Autochtones et de s'assurer de la mise en œuvre des ententes (Québec 1991a), en plus de conserver ses rôles initiaux envers les Premières Nations et les Inuit. Malgré que le SAA demeure une entité à l'intérieur du ministère du Conseil exécutif, un ministre délégué aux Affaires autochtones est nommé par la première fois, mais il ne s'agit pas pour ce ministre d'une tâche exclusive (Vincent 1995). La charge ministérielle ne deviendra exclusive qu'en 1990.

Le SAA utilise différents outils pour remplir son mandat. Les coordinateurs ministériels en milieu autochtone demeurent le guichet d'entrée à l'intérieur de son ministère d'attache pour les Autochtones et veillent à ce que les programmes généraux leur soient accessibles et tiennent compte de la spécificité autochtone (Québec 1987b, 35). L'assemblée des coordonnateurs ministériels demeure le lieu privilégié pour évaluer les progrès en cours, étudier certaines demandes autochtones et échanger sur les politiques. Il existe également trois tables sectorielles — développement économique, développement socioculturel et développement communautaire — qui se regroupent mensuellement (Québec 1988). Des rencontres ad hoc peuvent aussi être organisées en fonction d'enjeux ponctuels par le SAA ou à la demande des groupes autochtones (Gourdeau 1994, 338). Lorsque le SAGMAI fut créé en 1978, il y avait une douzaine de coordonnateurs ministériels dans huit ministères. Ce nombre a augmenté graduellement au courant de la décennie 1980 pour atteindre vingt-trois coordonnateurs en 1989 dans vingt-trois ministères

(Québec 1988 ; Gourdeau 1994). Cette consolidation démontre l'intérêt accru des ministères pour cette forme décentralisée de gouvernance.

Outre les coordonnateurs ministériels en milieu autochtone, le SAGMAI et le SAA sont composés d'une vingtaine d'employés incluant des cadres et du personnel de soutien. Le *tableau 3* illustre l'évolution du nombre d'employés à temps plein et à temps partiel travaillant au sein de ces deux structures de 1981 à 1990. L'effectif a varié lors de la période à l'étude passant de 24 employés en 1981 à 30 employés en 1990. L'augmentation soudaine de l'effectif en 1984 et en 1986 s'explique par l'embauche d'un nombre important d'employés occasionnels, respectivement 7 et 22. Nous remarquons aussi que la création du SAA n'a pas entraîné une augmentation significative de l'effectif comme lors de la mise en place du SAGMAI en 1978.

**Tableau 3 : Effectif à temps complet et occasionnel du SAGMAI et du SAA 1981–1990<sup>5</sup>**

Année	Organisme	Effectif	Variation
1980-1981	SAGMAI	24	n.d.
1981-1982	SAGMAI	25	4 %
1982-1983	SAGMAI	25	0 %
1983-1984	SAGMAI	32	28 %
1984-1985	SAGMAI	26	-19 %
1985-1986	SAGMAI	47	81 %
1986-1987	SAA	24	-49 %
1987-1988	SAA	30	25 %
1988-1989	SAA	31	3 %
1989-1990	SAA	30	-3 %

En ce qui concerne le budget, le *tableau 4* nous permet de constater une diminution quasi constante des dépenses gouvernementales exprimées en dollars constant en matière autochtone de 1981 à 1990. Après avoir atteint un sommet en 1978 de 289 779 047 de dollars, le budget régresse

<sup>5</sup> Les données sont tirées des rapports annuels du ministère du Conseil exécutif de 1981 à 1990.

à 13 229 085 dollars en 1980, puis à 4 821 720 dollars en 1990. La diminution amorcée en 1979 s'est donc poursuivie lors de la décennie 1980. Les deux années pour lesquelles nous observons une hausse, 1984 et 1985, correspondent aux couts défrayés pour la construction d'un village à Umiujaq (Québec 1987a). Comme pour le nombre d'employés, la mise en place du SAA n'a pas été accompagnée d'une hausse de son budget de fonctionnement. Les investissements gouvernementaux en matière autochtone, tant au niveau de la main-d'œuvre que financier, ne reflètent donc pas la volonté de l'État provincial de traduire en pratique les énoncés de politique de 1983 et de 1985. Fait intéressant, la diminution budgétaire s'opère tant sous la gouverne du Parti québécois que du Parti libéral. Lorsque nous comparons avec les décennies précédentes, il s'agit du niveau le plus bas en matière de dépenses gouvernementales.

**Tableau 4 : Dépenses budgétaires du SAGMAI et du SAA 1981–1990<sup>6</sup>**

Année	Organisme	Dépenses en dollars (2023)	Variation	Parti politique
1980-1981	SAGMAI	13 229 085,32	-78 %	Parti québécois
1981-1982	SAGMAI	12 942 886,36	-2 %	
1982-1983	SAGMAI	10 883 001,76	-16 %	
1983-1984	SAGMAI	13 296 027,55	22 %	
1984-1985	SAGMAI	21 353 343,00	61 %	
1985-1986	SAGMAI	15 990 344,05	-25 %	Parti libéral
1986-1987	SAA	10 394 429,42	-35 %	
1987-1988	SAA	5 129 075,55	-51 %	
1988-1989	SAA	5 189 047,13	1 %	
1989-1990	SAA	4 821 720,85	-7 %	

En résumé, la place qu'occupe le SAA au sein du ministère du Conseil exécutif lui confère surtout un rôle de coordination horizontale. Il conseille les différents ministères et le Conseil des ministres en plus de servir de courroie de transmission au sein de l'État pour les Autochtones. Sans

<sup>6</sup> Les montants proviennent des rapports annuels du ministère du Conseil exécutif de 1981 à 1990.

fondement législatif propre et sans budget autonome, son autorité et son influence restent limitées (Dupuis 1995). Censés être le prolongement du SAA dans les ministères, les coordonnateurs ministériels restent sous l'autorité des ministères auxquels ils appartiennent, leur autonomie est forcément restreinte (Dupuis 1995). Nous constatons ainsi que le second souffle donné au SAGMAI en 1987, bien que cela s'inscrive dans une formalisation des relations, ne contribue pas à un renouvellement significatif de celles-ci. En effet, l'approche décentralisée du gouvernement et le budget relativement modeste du SAA représentent un frein à l'établissement de relations harmonieuses avec les peuples autochtones. Il est vrai que les Premières Nations et les Inuit ont une porte d'entrée à l'appareil gouvernemental, mais l'influence qu'ils peuvent exercer demeure limitée.

### **3.5 La confluence des mobilisations autochtones et leur impact sur l'approche du Québec**

Après une décennie de débat constitutionnel, le début des années 1990 a été marqué, au Québec, par une période d'effervescence politique et remplie d'agitation. Une série d'évènements — la crise d'Oka, la mobilisation des Cris contre le projet Grande-Baleine et l'activisme autochtone contre le référendum de 1995 — ont contraint le gouvernement du Québec à revoir son approche en matière de relations avec les peuples autochtones. Ces derniers, à travers leur activisme, ont démontré qu'ils constituaient une véritable force politique et que la reconnaissance symbolique ne suffirait plus.

La crise d'Oka prend son origine avec deux projets de développement — l'agrandissement d'un terrain de golf et la construction d'une soixantaine de logements — sur des terres ancestrales où se trouve un cimetière ancestral Kanien'kehá:ka (Mohawk). La municipalité d'Oka autorise le projet malgré l'opposition du Conseil de bande de Kanehsatà:ke qui revendique le terrain. Face au

refus des autorités municipales et provinciales d'entendre leurs doléances, des militants mohawks et d'autres nations érigent une barricade afin d'empêcher le projet d'aller de l'avant. La situation dégénère en conflit armé avec l'arrivée de la Sûreté du Québec, à la demande de la municipalité d'Oka. Un policier est alors atteint mortellement par une balle de fusil. Alors que le conflit s'endigue, l'armée canadienne est envoyée sur les lieux. Le conflit se termine après plusieurs semaines de sièges et de négociations, lorsque le gouvernement du Québec s'engage à un moratoire sur les projets de développement sur les terres contestées, sans toutefois reconnaître les revendications mohawks (Rodon 2019). L'ampleur de la crise aura des conséquences directes sur les relations entre la population québécoise et les Autochtones.

En plus de la crise d'Oka, le gouvernement du Québec dut composer avec les mobilisations de la nation crie contre la construction de barrages hydroélectriques sur la rivière de la Baleine. Voyant les conséquences environnementales majeures que ce projet allait occasionner sur leur territoire, les Cris entreprirent de faire annuler le projet en entier (Coon Come 2015). À cette fin, ils ont lancé une campagne de communication internationale afin de rallier l'opinion publique hors du Québec et du Canada contre Grande-Baleine. Les représentants cris ont mis de l'avant leur identité nationale pour cadrer leur message. Ils se sont, par exemple, réapproprié leur nom traditionnel tout en réitérant leur droit historique sur le territoire (Jenson et Papillon 2000). Cela a permis aux Cris de dépeindre les actions du gouvernement québécois comme une atteinte à leurs droits ancestraux sur le territoire et le projet Grande-Baleine comme une catastrophe humaine et environnementale (Papillon 2016). Le message porté par les Cris fut diffusé dans plusieurs forums et médias importants allant d'audiences avec des agences environnementales à des comités législatifs, ce qui mit à mal la réputation du Québec (Jenson et Papillon 2000). Cette réputation était essentielle pour le gouvernement péquiste nouvellement élu qui souhaitait unifier la population derrière son projet indépendantiste. En prévision du référendum de 1995, le premier

ministre Jacques Parizeau annula Grande-Baleine, quelques mois après avoir accédé au pouvoir sans que personne ne s’y attende (Cliche 2021).

Les tensions entre les intérêts nationalistes autochtones et québécois culminèrent dans les mois précédents le référendum de 1995 (Papillon 2016). Le débat sur la souveraineté opposait les représentants du Parti québécois qui affirmaient l’indivisibilité du territoire québécois aux représentants autochtones qui proclamaient leur droit inhérent à l’autodétermination, et donc, d’exclure des frontières du Québec leurs territoires ancestraux en cas de victoire des souverainistes (Salée 1994). Selon le grand chef Matthew Coon Come du Grand Conseil des Cris, le Parti québécois appliquait une logique raciste en affirmant le droit du Québec à l’indépendance tout en refusant ce même droit aux Cris (Coon Come 2015). Plusieurs nations autochtones se mobilisèrent ainsi contre le projet de souveraineté du Québec en annonçant leur intention de boycotter le processus référendaire et de procéder à leur propre référendum (Dupuis 1995). Les Cris investirent également les forums internationaux pour faire reconnaître la politique du « deux poids, deux mesures » de l’État québécois dans son projet souverainiste. Le débat entourant le référendum de 1995 aura donc mis en opposition les aspirations souverainistes de la population québécoise et celles des peuples autochtones.

La crise d’Oka représente un jalon important dans l’histoire des relations entre les Autochtones et les Québécois. D’une part, elle donne le coup d’envoi d’une décennie agitée et pleine de promesses (Salée 1994), et d’autre part, elle force une prise de conscience à la fois au gouvernement et dans la population québécoise de la présence et des revendications autochtones. Les communautés mohawks de Kanehsatà:ke et de Kahnawà:ke ont démontré pour la première fois à la province entière la capacité des peuples autochtones à se mobiliser et à résister aux pressions du gouvernement (Vincent 1992). Combiné avec les mobilisations contre le projet Grande-Baleine et le référendum de 1995, l’activisme autochtone a permis d’exposer les tensions inhérentes entre



le processus d'affirmation nationale du Québec et l'affirmation parallèle des peuples autochtones. Ces tensions, selon Daniel Salée, proviendraient d'une antinomie fondamentale entre les paramètres institutionnels et les schèmes socioculturels autochtones et allochtones hérités de la Loi constitutionnelle de 1982 (Salée 1995). Il s'agirait donc pour l'État québécois de développer une nouvelle approche qui reconnaisse la validité et qui œuvre dans la mise en application du paradigme institutionnel et socioculturel auquel aspirent les peuples autochtones.

En réponse au conflit à Oka, le gouvernement du Québec annonce, en février 1991, son intention d'élaborer une politique globale en matière autochtone. « La rapidité avec laquelle la situation tant politique que sociale et économique a changé en milieu autochtone au cours de la décennie 1980, et ce, sans que des outils conceptuels et pratiques propres à l'appréhender » obligent le gouvernement à revoir son approche (Québec 1991b, 9). À cet effet, le ministre délégué aux Affaires autochtones de l'époque, Christos Sirros, entreprend la même année une tournée de consultation auprès de différents groupes et d'organismes représentatifs des communautés autochtones et des municipalités avoisinantes (Québec 1991c). Au terme des consultations, le Québec est laissé avec une question : comment gérer la différence entre le peuple québécois et les peuples autochtones ? À cette interrogation, l'État québécois opte pour l'aménagement d'une coexistence entre les deux communautés politiques (Québec 1991b, 39). C'est ce qu'il tentera de faire avec une nouvelle politique-cadre, Partenariat, Développement, Actions, en 1998.

### *3.5.1 Partenariat, Développement, Actions : une politique essentiellement économique*

À la suite des mobilisations autochtones du début des années 1990, l'État québécois publie *Pour un débat public. Problématique sur les relations entre les Autochtones et les autres habitants du Québec* (1991b). Dans ce document, le gouvernement souligne l'enjeu démocratique

qu'occasionne la reconnaissance politique accordée aux nations autochtones dans les années 1980 alors qu'elles représentent une minorité de la population (environ 1 %) (Salée 1995). Les relations Québec-Autochtones sont alors représentées dans le discours gouvernemental comme un compromis entre l'amputation de ce que la population québécoise considère comme leur pays et l'extinction des droits territoriaux des Autochtones (Québec 1991b). Les aspirations nationalistes des Québécois, encore bien présente malgré la défaite référendaire de 1980, entre en tension avec la reconnaissance des droits des Autochtones. En l'absence d'un contexte constitutionnel similaire à celui de la décennie précédente, les intérêts nationalistes de ces deux communautés politiques sont désormais en inadéquation.

Afin d'aménager la coexistence entre le Québec, les Premières Nations et les Inuit, le gouvernement péquiste de Lucien Bouchard adopte en 1998 une nouvelle politique-cadre : Partenariat, Développement, Actions. Celle-ci se veut une réponse aux enjeux du moment pour le Québec et les Premiers Peuples, notamment le territoire et les ressources, le développement économique, l'autonomie gouvernementale et financière (Québec 1998b). Dans le préambule de la politique, le premier ministre souligne que son gouvernement s'engage à tout mettre en œuvre pour soutenir les Autochtones dans des projets de partenariat qui répondent à leurs aspirations légitimes (Québec 1998b). Il est également spécifié que l'approche du Québec se situe dorénavant dans une perspective d'équité d'ensemble, c'est-à-dire garantir que les populations autochtones et allochtones puissent bénéficier des mêmes conditions de vie et de développement, tout en permettant aux Autochtones de préserver et développer leur identité. Elle vise à garantir aux Premières Nations et aux Inuit les mêmes conditions de vie que le reste de la population, ainsi que leur juste part de la richesse collective, et cela tout en permettant qu'ils préservent et développent leur identité (Québec 1998b). Il s'agit d'un changement important par rapport à la période précédente alors que l'accent est surtout mis sur les droits et le statut politique des Autochtones.

Avec Partenariat, Développement, Actions, l'État provincial cherche à faire de ces derniers de partenaires économiques et non seulement des ayants droit. Cette politique marque donc un changement dans la manière dont le gouvernement représente ses relations avec les Premières Nations et les Inuit.

Tout en s'appuyant sur les deux énoncés de 1983 et de 1985, Partenariat, Développement, Actions élargit l'approche du Québec avec quatre éléments : la mise en place d'un lieu politique, la conclusion d'ententes négociées de responsabilisation et développement, la mise en place d'un fonds de développement économique pour les Autochtones et l'élaboration d'actions destinées à favoriser une plus grande autonomie financière (Rodon 2019). Un an plus tard, le gouvernement instaura le Fonds de développement pour les Autochtones. Il s'agit d'une enveloppe financière de 125 millions de dollars administrée par le SAA et distribuée sur une période de cinq ans. Le Fonds se divise en deux volets, le développement économique et le développement des infrastructures communautaires (Québec 1999).

En ce qui concerne la mise en place du lieu politique, le gouvernement libéral de Jean Charest conclut avec l'APNQL, un engagement politique mutuel. Cet accord prévoit l'établissement du Conseil conjoint des élus, se voulant un forum de discussion permanent et paritaire, afin de développer des relations harmonieuses et respectueuses entre l'État québécois et les peuples autochtones. Cela confirme ainsi la place de l'APNQL comme interlocuteur autochtone important auprès du gouvernement. Le premier ministre du Québec et l'APNQL s'engagent à aborder des thématiques en lien avec le territoire et les ressources, la fiscalité et le développement économique et les services à la population autochtone hors et sur réserve. Le Conseil se réunira au besoin à compter de l'automne 2003. Toutefois, seulement quelques rencontres auront lieu avant que soient arrêtées les activités du forum politique en 2005. Parmi les réalisations importantes de cette structure, le Forum socioéconomique des Premières Nations de 2006 a eu un impact durable

sur la politique du Québec. Pour le chef de l'APNQL, Ghislain Picard, le Conseil conjoint des élus n'aura somme toute pas réussi à remplir ses objectifs, notamment en ce qui concerne une meilleure connaissance du point de vue de l'autre (Picard 2010). Nous pouvons donc déduire que la volonté gouvernementale de créer des partenariats s'articulent principalement par la signature d'ententes particulières avec les communautés autochtones en vertu du Fonds de développement pour les Autochtones plutôt qu'avec la mise en place du forum politique avec l'APNQL.

Au-delà des éléments mis en place à la suite de Partenariat, Développement, Actions, il nous apparaît important de souligner deux passages de la politique :

Le défi qui se pose maintenant au Québec est de repenser les questions liées au territoire dans une double perspective : développer une approche de partenariat avec les Autochtones dans le respect de leur identité, concilier les aspirations autochtones avec celles de l'ensemble de la population, et ce, dans le respect de l'intégrité du territoire du Québec (Québec 1998b).

[...] il faut trouver des avenues acceptables pour les Autochtones et pour le gouvernement du Québec afin d'augmenter les responsabilités des communautés autochtones. Cette recherche de solutions tient compte des balises que le Québec considère comme fondamentales : intégrité territoriale, souveraineté de l'Assemblée nationale, effectivité législative et réglementaire. Les aspirations autochtones qui, à bien des égards, sont du même ordre que les balises gouvernementales doivent être considérées (Québec 1998b).

Ces extraits mettent en évidence la place structurante qu'occupe encore la dimension territoriale au sein de l'approche du Québec en matière de relations avec les peuples autochtones. Il s'agit de la valeur centrale de la politique québécoise qui demeure au fil du temps. Le gouvernement québécois se montre prêt à collaborer et à reconnaître une relative autonomie politique aux peuples autochtones, mais cela ne peut porter atteinte à l'intégrité de son territoire et à sa capacité de faire des lois. Nous remarquons également que le discours gouvernemental se

déploie à partir d'un vocabulaire partenarial, collaboratif et conciliatoire. Cela reflète selon nous la volonté du gouvernement de mettre derrière lui les épisodes conflictuels des dernières années. À son discours sur la reconnaissance politique et culturelle des Autochtones s'est donc ajouté un discours sur l'aménagement d'une coexistence passant par le développement économique des Premières Nations et des Inuit.

En réponse à Partenariat, Développement, Actions, l'APNQL a tenu à réaffirmer, dans un communiqué, les principes fondamentaux pour une coexistence pacifique avec le Québec. Composé de 26 principes, ce document vise à l'établissement de relations harmonieuses, à l'élaboration de politiques et aux négociations équitables avec les gouvernements (APNQL 1998). Les thèmes abordés sont, entre autres, le statut des Autochtones, la signature de traités et les droits à l'autonomie politique, à l'autodétermination, au territoire et aux ressources. Ce document établit donc les balises à partir desquelles l'APNQL entend entrer en relation avec l'État québécois. Nous constatons que le discours de cette organisation autochtone ne diverge pas substantiellement de celui de l'État québécois. Cela démontre une relative acceptation de la nouvelle politique-cadre, confirmant ainsi une institutionnalisation des relations. Il s'agit du changement par rapport au début des années 1990 où le degré d'acceptation était faible.

En somme, Partenariat, Développement, Actions nous apparaît être une consolidation, mais aussi une extension des Quinze principes et de la motion de reconnaissance de 1985. Bien plus que des fondements et des orientations, elle met en place des outils pour le gouvernement — le Fonds de développement pour les Autochtones et le Conseil conjoint des élus. La politique de 1998 formalise également les balises qui guident l'action gouvernementale en matière autochtone, soit la protection de l'intégrité territoriale du Québec et de la souveraineté de l'Assemblée nationale. Elle nous indique enfin que le développement économique via la conclusion d'ententes avec les Premières Nations et les Inuit est le moyen pour arriver à l'établissement de relations plus

harmonieuses. Il s'agit selon nous d'une politique principalement économique visant le développement de partenariats commerciaux entre l'État et les différentes communautés autochtones afin d'aménager la coexistence entre la population québécoise et autochtone. Le territoire et l'économie sont donc toujours une valeur centrale de l'approche du Québec en matière de relations avec les Premiers Peuples.

### *3.5.2 La Paix des Braves et autres ententes importantes*

L'activisme judiciaire des Cris aura également conduit à la conclusion d'une entente politique de nation à nation entre l'État du Québec et les Cris. Ratifiée sous le gouvernement péquiste de Bernard Landry en 2002, la « Paix des Braves », ou de son nom complet Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec, mettait fin à plus de vingt-cinq ans de rapports houleux entre les deux parties émanant du non-respect des engagements contractés par le gouvernement avec la CBJNQ (Trudel et Vincent 2002). Elle a pour but de renouveler les relations avec cette nation en misant sur le respect mutuel, la reconnaissance et le développement économique (Papillon 2016). La Paix des Braves prévoit le maintien des obligations du Québec par rapport à la CBJNQ en échange du retrait des poursuites des Cris contre l'État québécois. Le gouvernement, de son côté, s'engage à transférer ses obligations économiques et sociales à la nation crie en plus de fournir du financement sur une période de cinquante ans. Des régimes de cogestion du territoire et de partage des redevances en lien avec le développement des ressources naturelles sont également établis (Papillon 2016 ; Rodon 2019). Il s'agit de l'une des ententes les plus importantes entre le Québec et les Autochtones en matière de financement et de transfert d'obligation. Bien que la Paix des Braves constitue une entente politique de nation à nation, l'autonomie dont les Cris bénéficient est avant tout de nature économique et communautaire

(Trudel et Vincent 2002, 120). Elle concrétise néanmoins la relation entre le Québec et les Cris datant de la CBJNQ.

L'État québécois conclut avec les Inuit un accord relativement semblable à la Paix des Braves la même année. L'Entente Sanarrutik se veut un partenariat de vingt-cinq ans avec le Québec pour le développement économique et communautaire du Nunavik. L'objectif de cette entente est d'établir une nouvelle relation de nation à nation entre les Inuit et le gouvernement du Québec, en proposant une vision commune de la mise en valeur du Nunavik. En 2004, l'Entente Sivunirmut est aussi conclue entre les deux parties. Elle vient consolider la relation harmonieuse entre les Inuit et le Québec et formalise l'engagement des deux parties afin de donner un nouvel essor à la région nordique.

La fin de la période d'effervescence politique induite par l'agentivité des Autochtones se termine avec la signature de l'Entente de principe d'ordre général entre les premières nations de Mamuitun et de Nutashkuan et le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada en 2004. Aussi connue sous le nom d'« Approche commune », cette entente ne constitue pas un traité, mais une étape en vue de sa ratification. Elle donne suite à la revendication territoriale globale entamée en 1979 par les nations atikamekw et innue. Bien que plusieurs communautés autochtones soient sorties du processus de négociation, cette entente marque un jalon important dans les relations Québec-Autochtones. Dans un document intitulé, *Mythes et réalités sur l'Approche commune*, le ministre délégué aux Affaires intergouvernementales canadiennes et aux Affaires autochtones, Benoît Pelletier annonce :

Le traité que nous espérons pouvoir conclure au cours des prochaines années sera assurément d'un nouveau genre. Il reconnaîtra explicitement les droits autochtones tels les droits ancestraux, le titre aborigène et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. En revanche, et c'est ce qui est inédit, ces droits n'auront d'effets que dans la mesure où leurs modalités d'exercice seront prévues dans le traité.

Tous les effets non prévus dans le traité seront suspendus et seront donc sans impact. Inutile de dire qu'un tel traité sera susceptible de nous donner la certitude juridique et politique dont nous avons besoin pour développer pleinement l'économie et le territoire des régions en cause. (Pelletier 2004, 2)

L'Approche commune signale donc que le gouvernement québécois est prêt à revoir la question des droits ancestraux sur son territoire. Cela démontre une certaine volonté de l'État de concilier les droits des Autochtones avec ceux des Allochtones. Comme pour la CBJNQ, l'approche du Québec en ce qui concerne la signature d'entente de revendication territoriale cherche à obtenir de la certitude quant aux droits autochtones afin de pouvoir développer économiquement son territoire. Nous ne constatons donc pas une évolution significative dans la manière de faire québécoise au sujet des traités depuis 1975. En date de ce mémoire, aucun traité n'a été conclu entre les parties. Néanmoins des progrès récents laissent présager la possibilité d'un dénouement au long processus de revendication territoriale entamé depuis déjà quarante-quatre ans (Drouin 2023). Comme pour la CBJNQ, nous remarquons que le développement économique des Autochtones et du Québec a été l'un des principaux motifs derrière la conclusion des différentes ententes au début des années 2000. Cela confirme le virage entrepris par le gouvernement du Québec dans ses relations avec les Premières Nations et les Inuit avec Partenariat, Développement, Actions.

### *3.5.3 Le SAA : une structure mieux outillée*

Le SAA demeure la structure gouvernementale responsable de l'élaboration et de la gestion des politiques du Québec à l'égard des Premières Nations et des Inuit. Elle se situe toujours à



l'intérieur du ministère du Conseil exécutif et est dirigée par un ministre délégué aux Affaires autochtones. À la suite des nouvelles orientations du gouvernement en matière autochtones héritées de Partenariat, Développement, Actions, un remaniement organisationnel a été effectué en avril 1999. Quatre nouvelles directions ont été mises en place : la Direction des relations gouvernementales ; la Direction des services et des programmes ; la Direction des négociations ; et la Direction des relations et du suivi des ententes (Québec 2000, 39). Avec deux directions dédiées, ce remaniement nous indique l'importance accrue que prend la négociation et la mise en œuvre d'ententes entre le gouvernement et les Autochtones dans l'approche du Québec.

La restructuration du Secrétariat s'est accompagnée d'une augmentation du nombre d'employés. L'effectif du SAA passe de 31 en 1998 à 44 en 2000 pour atteindre 50 employés en 2002. Ce nombre se stabilisera dans les années suivantes. Le *tableau 5* présente l'évolution de l'effectif à temps complet et occasionnel du SAA entre 1991 à 2005. En comparant le nombre d'employés du SAA de cette période avec la précédente, nous remarquons qu'il y a eu une croissance significative de l'effectif. Alors que ce nombre oscillait entre 22 et 25, il a doublé lors de la décennie 1990. Le gouvernement se donne donc les moyens en termes de main-d'œuvre pour mettre en œuvre sa politique.

**Tableau 5 : Effectif à temps complet et occasionnel du SAA 1991–2005<sup>7</sup>**

Année	Organisme	Effectif	Variation
1990-1991	SAA	25	4 %
1991-1992	SAA	n.d.	n.d.
1992-1993	SAA	n.d.	n.d.
1993-1994	SAA	n.d.	n.d.
1994-1995	SAA	n.d.	n.d.

<sup>7</sup> Les données proviennent des rapports annuels du ministère du Conseil exécutif de 1990-91 à 1995 et de 1999 à 2005 ; et des rapports annuels du SAA de 1996 à 1998.

1995-1996	SAA	n.d.	n.d.
1996-1997	SAA	34	n.d.
1997-1998	SAA	31	-9 %
1998-1999	SAA	35	13 %
1999-2000	SAA	44	26 %
2000-2001	SAA	45	2 %
2001-2002	SAA	50	11 %
2002-2003	SAA	50	0 %
2003-2004	SAA	50	0 %
2004-2005	SAA	50	0 %

Pour ce qui est de son budget exprimé en dollars constant de 2023, celui-ci a augmenté de manière importante entre 1991 et 2005. Au début de la période en 1991, le budget était de 6 258 945 dollars. En 2005, il atteignait 202 156 160 dollars. L'évolution financière du SAA de 1991 à 2005 est illustrée dans le *tableau 6*. Lorsque nous comparons le budget du SAA avec celui de la décennie précédente, il apparaît que la diminution amorcée dans les années 1980 s'arrête en 1991. Mise à part l'année 1993, il n'y a eu aucune baisse dans le budget. Il est intéressant de noter que la hausse significative en 2000 est probablement due à la politique-cadre de 1998 et aux outils associés comme le Fonds de développement pour les Autochtones. Le budget du SAA croît considérablement dans les années suivantes. L'augmentation de 162 pour cent survenue en 2003 est liée à la signature de la Paix des Braves et de l'Entente Sanarrutik. Comme pour la main-d'œuvre, le budget démontre l'intention du gouvernement de déployer plus de ressources pour ses relations avec les Premiers Peuples.

**Tableau 6 : Dépenses budgétaires du SAGMAI et du SAA 1991–2005<sup>8</sup>**

Année	Organisme	Dépenses en dollars (2023)	Variation	Parti politique
1990-1991	SAA	6 258 945,73	30 %	Parti libéral
1991-1992	SAA	9 001 433,37	44 %	

<sup>8</sup> Les montants proviennent des journaux des débats de la Commission des institutions de 1992 à 1994 ; des rapports annuels du SAA de 1996 à 1998 ; des rapports annuels du ministère du Conseil exécutif de 1999-2005.

1992-1993	SAA	7 355 141,85	-18 %	Parti québécois
1993-1994	SAA	10 348 605,39	41 %	
1994-1995	SAA	n.d.	n.d.	
1995-1996	SAA	n.d.	n.d.	
1996-1997	SAA	7 890 303,00	n.d.	
1997-1998	SAA	7 144 351,65	-9 %	
1998-1999	SAA	9 193 762	29 %	
1999-2000	SAA	21 724 571,73	136 %	
2000-2001	SAA	21 118 617,77	-3 %	
2001-2002	SAA	29 662 741,34	40 %	
2002-2003	SAA	77 595 070,04	162 %	Parti libéral
2003-2004	SAA	115 700 198,55	49 %	
2004-2005	SAA	202 156 160,83	75 %	

Pour la période s'échelonnant de 1991 à 2005, le SAA a donc vu ses ressources humaines et financières augmentées significativement en comparaison aux deux périodes étudiées précédemment. Il s'agit d'une différence avec la période précédente où les investissements gouvernementaux ne reflétaient pas les changements politiques apportés. Bien que son rôle et son mandat demeurent vraisemblablement inchangés, la croissance des investissements gouvernementaux dans le Secrétariat contribue, ultimement, à consolider ses relations avec les peuples autochtones.

### 3.3 Conclusion

De 1960 à 2005, les relations entre l'État québécois et les peuples autochtones ont ainsi évolué progressivement vers une plus grande institutionnalisation. Tout au long de la période, l'approche du Québec se formalise avec une série de politiques-cadres portant sur les relations avec les peuples autochtones — sur le plan juridique d'abord, puis politique et ensuite économique. Il est en ce sens possible de parler d'institutionnalisation des relations basées sur la reconnaissance

du statut et des droits des peuples autochtones. Celle-ci s'opère cependant autour d'un ensemble de deux principes structurants qui en limitent la portée et le potentiel transformateur d'un point de vue décolonial. La politique québécoise à l'égard des Autochtones s'est en effet consolidée dans le temps autour de deux grands principes immuables : la protection de l'intégrité territoriale de la province et la souveraineté de l'Assemblée nationale. De la CBJNQ qui vient concrétiser la prise de possession du territoire par l'État québécois, aux énoncés de politique des années 1980 qui codifient ces principes, puis avec Partenariat, Développement, Actions qui réitère leur importance dans l'action gouvernementale, ces deux principes ont structuré les relations Québec-Autochtones.

L'institutionnalisation des relations Québec-Autochtones se démontre également à travers l'évolution des structures et des outils mis en place par l'État provincial. Tout d'abord, le gouvernement crée la DGNQ en 1963. Avec cette structure ayant pour principal mandat de coordonner l'occupation territoriale du Québec dans le nord, la province signale qu'elle « reprend contact » avec les peuples autochtones. Après la signature des deux conventions nordiques, le gouvernement du PQ, en 1978, met en place une nouvelle structure de coordination dédiée aux affaires autochtones, le SAGMAI. Le Secrétariat a alors pour mandat de coordonner l'action gouvernementale et l'élaboration de politique en matière autochtone. L'un des principaux outils développés à cet effet est l'Assemblée des coordonnateurs ministériels en milieu autochtone. Lors de sa création, il y avait une douzaine de coordonnateurs ministériels dans huit ministères. Ce nombre a augmenté graduellement au courant de la décennie 1980 pour atteindre vingt-trois coordonnateurs en 1989 dans vingt-trois ministères. L'État décide en 1987 de restructurer le SAGMAI qui devient le SAA. En plus de conserver son mandat initial, le Secrétariat est désormais responsable de la négociation et de la mise en œuvre d'ententes. Ainsi, entre 1960–2005, nous assistons à une consolidation des structures de coordination et des outils de l'État québécois dédié à la mise en œuvre des relations avec les Premières Nations et les Inuit. À partir de la fin des

années 1990, les politiques du Québec gagnent aussi en légitimité grâce à une série d'ententes avec les nations autochtones qui mettent fin à une décennie de conflits importants.

Enfin, notre analyse montre que l'évolution par à-coups des relations Québec-Autochtones a été influencé principalement par l'interaction de trois facteurs. Dans un premier temps, la reconnaissance puis l'enchâssement des droits autochtones dans la constitution ont contribué à altérer le cadre constitutionnel canadien. En effet, cela a induit de nouvelles dynamiques entre les nations autochtones et les provinces, surtout celles qui comme le Québec, désirent développer économiquement le territoire où des droits autochtones n'ont pas été éteints. Dans un deuxième temps, l'agentivité des Autochtones est venu contraindre le gouvernement québécois à formaliser son approche en créant des moments de tension et de confrontation, notamment par le biais des recours judiciaires et des campagnes de relations publiques. Dans un dernier temps, la présence structurante d'un mouvement nationaliste au Québec a influencé de manière variable l'institutionnalisation des relations. D'une part, la position constitutionnelle du Québec et sa volonté d'autonomie face au gouvernement fédéral rendent la province plus ouverte au langage de l'affirmation identitaire et à la reconnaissance du statut de nation des Autochtones. Le PQ a d'ailleurs été un acteur important dans ce repositionnement politique des relations avec les Premiers Peuples. Bien qu'initialement le gouvernement péquiste ait été réticent à reconnaître des droits aux autochtones (Giroux 2020b), c'est sous ce gouvernement que les énoncés de politique des années 1980, la politique-cadre de 1998 et la Paix des Braves ont été adoptés. Bien qu'il existe une certaine congruence entre les revendications nationalistes du Québec et ceux des peuples autochtones — le pouvoir de décider eux-mêmes de leur devenir — il ne faut pas négliger le contexte politique dans lequel la reconnaissance des droits autochtones par le PQ s'opère. Les circonstances entourant le rapatriement de la constitution et la présence d'un gouvernement ouvertement nationaliste ont sans l'ombre d'un doute contribué à l'institutionnalisation des

relations Québec-Autochtones durant les années 1980. D'autre part, la présence d'un mouvement nationaliste crée des tensions au sein des relations, notamment lorsqu'il est question de la protection de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de l'Assemblée nationale, contribuant à rompre l'équilibre institutionnel. Les conflits entourant le projet Grande-Baleine et le référendum de 1995 en sont des exemples probants.

## Chapitre 4 : Après la formalisation, la stabilisation

À partir du milieu des années 2000, les relations Québec-Autochtones entrent dans une période de stabilité, où l’approche québécoise en la matière évolue non plus en réaction à des évènements hors du contrôle du gouvernement québécois, mais plutôt de manière incrémentale par sédimentation. Nous constatons que les modalités, les principes et les structures hérités de la période précédente se stabilisent et demeurent au centre de l’action gouvernementale, mais aussi que les domaines d’intervention ont connu une expansion durant la période étudiée, soit 2006–2022. L’État provincial, dans ses relations, s’appuie toujours sur les fondements et les orientations contenus dans les Quinze principes et les deux Résolutions de l’Assemblée nationale sur la reconnaissance des droits des Autochtones. De plus, hormis son changement de nom en 2022<sup>9</sup>, le SAA n’a pas connu de transformation significative. À ce noyau stable se sont ajoutées de nouvelles politiques sectorielles dans trois domaines — la consultation ; le développement économique ; et le mieux-être socioculturel — afin de mieux répondre à la pluralité des contextes et des enjeux autochtones dans la province. Ainsi, les dynamiques au sein des relations Québec-Autochtones sont demeurées essentiellement les mêmes, mais la manière dont ces dernières évoluent a changé.

Nous soulignons la position d’interlocuteur institutionnel qu’a acquis l’APNQL dans les relations Québec-Autochtones et l’affaiblissement des forces nationalistes dans la province comme des facteurs contribuant, en partie, à la stabilisation de la politique québécoise. Outre cela, nous assistons à l’émergence d’un phénomène de dépendance au sentier. Les pratiques sont établies, les acteurs sont conscris dans une logique qu’ils tendent à reproduire et les structures évoluent peu. L’approche du Québec en matière de relations semble résistante face à un contexte institutionnel

---

<sup>9</sup> Le SAA a changé de nom en 2022 pour devenir le Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit.

et idéal changeant. En effet, malgré l'évolution du cadre fédéral et des droits autochtones à travers la DNUDPA ainsi que les arrêts *Tsilhqot'in* et *Grassy Narrows*, aucun moment de rupture a entraîné l'État provincial à consolider ses relations avec les Autochtones. Il faut toutefois souligner les efforts additionnels déployés par le gouvernement à la suite de la crise survenue à Val-d'Or en 2015 et le décès de Joyce Echaquam en 2020.

Nous mettons aussi en évidence la nature fragmentée des relations entre le gouvernement du Québec et les Premiers Peuples, qui évoluent « à la pièce », en fonction non plus d'une approche uniforme, mais bien selon les dynamiques et les réalités propres à chaque nation autochtone. Afin de mieux répondre à la pluralité des contextes autochtones dans la province, le Québec accroît ses domaines d'intervention et individualise ses interventions. Cela lui permet de répondre aux besoins particuliers des différentes communautés, et ce, dans des domaines spécifiques. Ces relations à la pièce prennent forme notamment dans les nombreuses ententes conclues entre l'État et les communautés autochtones et dans le rapport privilégié que le Québec entretient avec les conseils de bande. Bien qu'encore considérés comme des nations au statut juridique et politique particulier, les Autochtones sont désormais de plus en plus désignés comme une « clientèle » par le gouvernement. Nous croyons ainsi que l'institutionnalisation a mené à un virage plus administratif que politique des relations entre 2006–2022. L'État se concentre sur l'aspect opérationnel des relations plutôt que sur les enjeux liés aux droits et au territoire.

#### **4.1 Une approche en matière de relations avec les Autochtones relativement stable**

##### *4.1.1 Des relations fondées sur des principes hérités du passé*



Depuis Partenariat, Développement, Actions en 1998, l'État québécois n'a adopté aucune politique-cadre venant expliciter formellement les balises qui guident ses relations avec les communautés autochtones de la province. Sur le site web du Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit (SRPNI), il y est précisé que « les Quinze principes constituent le fondement de l'action gouvernementale à l'égard des Autochtones » (Québec 2022a). Le gouvernement souligne également que « les orientations du Secrétariat reposent, au départ, sur les principes fondamentaux contenus dans les motions adoptées, en 1985 et en 1989, par l'Assemblée nationale » (Québec 2022a). Les trois personnes travaillant pour la fonction publique interrogée dans le cadre de ce mémoire ont confirmé que ces énoncés de politique étaient effectivement encore pertinents et d'actualité dans le déploiement de l'approche gouvernementale (Entretiens A1, B1 et C1). Nous constatons, dès lors, que la reconnaissance juridique, politique et culturelle demeure un aspect important de la politique québécoise à l'égard des Autochtones. Cette reconnaissance, comme nous l'avons vu, est toutefois circonscrite à des principes que le gouvernement considère comme fondamentaux. En s'appuyant toujours sur les Quinze principes et les deux Résolutions de reconnaissance, l'État québécois signale ainsi que la protection du territoire et la souveraineté de l'Assemblée sont encore des caractéristiques structurantes de son approche en matière de relations avec les Premières Nations et les Inuit. Il y donc un enracinement de ces principes au sein de la politique du Québec.

Pour le chef de l'APNQL, Ghislain Picard, ce manque d'innovation politique nuit aux relations Québec-Autochtones. Dans une lettre ouverte publiée dans *Le Devoir* en 2021, il affirme :

Bien que celle-ci [la Résolution de 1985] soit avant-gardiste pour cette époque, force est d'admettre que ni le texte de la résolution ni la volonté politique n'ont évolué au gré des droits des peuples autochtones sur les plans national et international. Or, le gouvernement actuel et ceux qui l'ont précédé continuent de bâtir leur capital

politique autour de cette résolution figée dans le temps (Picard 2021).

Les principes et les normes contenus dans ces énoncés de politique ne seraient plus d'actualité aux yeux de l'APNQL. Il semble ainsi y avoir un décalage entre le discours gouvernemental arguant que ces principes demeurent pertinents et le discours de l'APNQL qui souligne la désuétude de ceux-ci. Cela illustre un degré d'acceptation moindre que par le passé des acteurs autochtones envers les fondements et les normes qui sous-tendent la politique du Québec.

Cette inadéquation entre les intérêts du Québec et les intérêts autochtones a été mise sous les projecteurs avec, notamment, les débats entourant l'adoption de la DNUDPA au Québec. Se voulant un cadre de référence pour les États dans leurs relations avec les peuples autochtones, plusieurs gouvernements, dont le Canada et la Colombie-Britannique, ont entrepris d'arrimer leurs lois avec les dispositions de la DNUDPA (Colombie-Britannique 2019 ; Canada 2021). Dans le cas du Québec, le gouvernement de la Coalition avenir Québec, en 2019, a appuyé une motion à l'Assemblée nationale reconnaissant les principes de la DNUDPA et visant à négocier sa mise en œuvre. Il refuse cependant sa mise en œuvre intégrale prétextant que cela pourrait porter atteinte à l'intégrité du territoire québécois en plus de donner un droit de veto aux communautés autochtones de la province (Marceau 2020). L'enjeu du consentement préalable, libre et éclairé, un principe phare de la Déclaration, constitue pour le Québec un obstacle à sa mise en œuvre. Le consentement, s'il s'apparente à un droit de veto, serait, selon des fonctionnaires interrogés pour ce mémoire, contre-productif au développement économique et social de la province (Entretiens A1, B1 et C1). Selon l'un d'entre-deux : « le droit inhérent à l'autodétermination, dit simplement, vient heurter fondamentalement certaines positions historiques du gouvernement du Québec par rapport à des enjeux plus constitutionnels » (Entretien A1). En somme, il y a lieu de se demander si ces énoncés

de politique ne servent pas d'excuse au gouvernement afin de ne pas moderniser sa politique à l'égard des Premiers Peuples.

Ainsi, nous constatons que les principes et les normes contenus dans les Quinze principes et les deux Résolutions de reconnaissance continuent d'organiser les relations Québec-Autochtones dans la période actuelle et de limiter l'évolution des relations malgré les avancées du droit international et un faible niveau d'acceptation de la part de l'APNQL. Questionnés sur les raisons qui influencent l'État québécois à conserver ces principes plutôt que de les actualiser avec la DNUDPA, deux fonctionnaires ont souligné que la majorité des articles contenus dans la Déclaration vivent déjà dans l'action gouvernementale. Les principes sur le développement et sur les droits culturels des Autochtones sont déjà à la base de la philosophie du gouvernement du Québec, et ce, depuis longtemps (Entretiens B1 et C1). Des rencontres ont néanmoins été organisées entre des membres du gouvernement et des représentants autochtones afin de définir la portée de la DNUDPA, mais les discussions n'auraient jamais pris leur envol (Entretiens A1 et B1). Nous pouvons donc parler ici de dépendance au sentier en raison de politiques déjà fortement institutionnalisées.

#### *4.1.2 Des structures et des outils qui évoluent peu*

Le SAA, nouvellement le Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit, demeure la principale structure à partir de laquelle l'État québécois coordonne ses relations avec les peuples autochtones. Le Secrétariat se situe toujours à l'intérieur du ministère du Conseil exécutif, mais il relève depuis 2014 d'un ministre responsable et non plus d'un ministre délégué. Il est composé de quatre directions — la Direction du soutien aux familles ; la Direction des

négociations et de la consultation ; la Direction des initiatives économiques ; la Direction des relations avec les Autochtones — ainsi que du Pôle d’expertise sur la gouvernance en milieu nordique (Québec 2022b).

En tant que porte d’entrée au gouvernement pour les Autochtones, le SRPNI s’assure de « la cohérence dans les politiques, les interventions, les initiatives et les positions des divers ministères et organismes du Québec engagés dans cette action » (Québec 2022a). Le Secrétariat est également responsable d’établir des relations harmonieuses et des partenariats entre le gouvernement du Québec et les Autochtones. À cette fin, il négocie des ententes et soutient le développement économique, social et culturel des Premières Nations et des Inuit.

Pour réaliser son rôle, l’assemblée des coordonnateurs ministériels en milieu autochtone demeure un des lieux privilégiés. Il y avait environ vingt-cinq ministères qui participaient à cette forme de gouvernance vers la fin de la période précédente. Ce nombre se situe désormais entre vingt-cinq et trente selon un fonctionnaire interrogé pour ce mémoire (Entretien A1). En ce qui concerne l’effectif du SAA entre 2006–2022 tel qu’illustré dans le *tableau 7*, nous observons une légère baisse du nombre d’employés entre 2007 et 2017. De manière générale toutefois, nous n’observons aucune variation drastique de l’effectif pour la période étudiée, à l’exception de 2012 où le nombre d’employés a chuté à 35. L’effectif du Secrétariat semble ainsi se stabiliser à partir des années 2000.

**Tableau 7 : Effectif à temps complet et occasionnel du SAA 2006–2022<sup>10</sup>**

Année	Organisme	Effectif	Variation
2005-2006	SAA	49	-2 %
2006-2007	SAA	49	0 %
2007-2008	SAA	46	-6 %
2008-2009	SAA	44	-4 %
2009-2010	SAA	41	-7 %

<sup>10</sup> Les données proviennent des rapports annuels du ministère du Conseil exécutif de 2006 à 2022.

2010-2011	SAA	41	0 %
2011-2012	SAA	35	-15 %
2012-2013	SAA	43	23 %
2013-2014	SAA	46	7 %
2014-2015	SAA	43	-7 %
2015-2016	SAA	44	2 %
2016-2017	SAA	45	2 %
2017-2018	SAA	47	4 %
2018-2019	SAA	50	6 %
2019-2020	SAA	50	0 %
2020-2021	SAA	49	-2 %
2021-2022	SAA	54	10 %

Le budget du SAA exprimé en dollars constant de 2023 a augmenté graduellement entre 2006–2022. Le *tableau 8* présente cette évolution. Au début de la période, les dépenses budgétaires du Secrétariat étaient d'environ 205 millions de dollars et elles ont atteint 362 millions de dollars en 2022. Cette croissance peut paraître significative, mais en nous attardant à chacune des années, nous constatons que cela s'est effectué graduellement. Lorsque nous comparons avec la période étudiée précédemment où le budget variait grandement, les dépenses budgétaires du Secrétariat se sont équilibrées entre 2006–2022. Ainsi, les ressources humaines et financières du SAA se sont stabilisées durant cette période. Aucun traité, entente ou choc externe n'est venu contraindre le gouvernement du Québec à investir davantage dans ses relations avec les Autochtones.

**Tableau 8 : Dépenses budgétaires du SAA 2006–2022<sup>11</sup>**

Année	Organisme	Dépenses en dollars (2023)	Variation	Parti politique
2005-2006	SAA	204 636 537,50	1 %	Parti libéral
2006-2007	SAA	218 178 114,34	7 %	
2007-2008	SAA	239 053 223,26	10 %	
2008-2009	SAA	251 392 000,44	5 %	
2009-2010	SAA	266 930 024,22	6 %	
2010-2011	SAA	270 311 551,65	1 %	

<sup>11</sup> Les montants proviennent des Rapports annuels du ministère du Conseil exécutif de 2006 à 2022.

2011-2012	SAA	284 213 330,45	5 %	
2012-2013	SAA	296 695 781,17	4 %	Parti québécois
2013-2014	SAA	295 159 613,62	-1 %	
2014-2015	SAA	306 706 278,71	4 %	Parti libéral
2015-2016	SAA	304 400 130,21	-1 %	
2016-2017	SAA	305 083 657,29	0 %	
2017-2018	SAA	305 026 376,60	0 %	
2018-2019	SAA	320 569 695,17	5 %	Coalition avenir Québec
2019-2020	SAA	377 739 119,00	18 %	
2020-2021	SAA	329 503 296,94	-13 %	
2021-2022	SAA	361 913 769,17 <sup>12</sup>	10 %	

Ainsi, hormis un changement de nom qui met l'accent sur l'aspect relationnel de l'action gouvernementale en matière autochtone, nous observons que le SAA a peu évolué entre 2006–2022. Cette structure s'est pérennisée au sein de la politique québécoise. Son mandat est toujours le même : élaborer et coordonner l'action gouvernementale en matière autochtone ; négocier et veiller à la mise en œuvre d'ententes. Malgré la présence d'un ministre responsable, le Secrétariat demeure une structure située à l'intérieur du ministère du Conseil exécutif. Son approche décentralisée s'opère, comme par le passé, à partir des coordonnateurs ministériels en milieu autochtone. Chacun des ministères est responsable d'élaborer son approche à l'égard de leur « clientèle traditionnelle » (Entretien B1). D'après un fonctionnaire, cela occasionne une pluralité d'approches parmi les ministères, ce qui peut entraîner une certaine disparité au niveau des relations opérationnelles (Entretien C1). Une représentante d'une organisation autochtone confirme qu'il y a effectivement différentes approches entre les ministères, mais elle souligne qu'il y a tout de même une cohésion (Entretien E1). Il faut toutefois nuancer cette stabilisation. Selon un employé de la fonction publique la charge de travail du Secrétariat s'est accrue durant cette

---

<sup>12</sup> Montant estimé.

période, « le SAA fait plus de choses, mais toujours dans le même esprit. Son rôle est toujours le même, mais c'est un rôle qui est décuplé étant donné que l'objet sur lequel il s'exerce est beaucoup plus considérable qu'avant » (Entretien B1). Dès lors, l'absence de changement, en ce qui concerne le mandat, les outils de mise en œuvre des relations ainsi que les ressources humaines et financières, est notable alors que les relations entre l'État provincial et les Premiers Peuples prennent de plus en plus d'importances.

## **4.2 Une expansion graduelle du domaine d'intervention étatique à l'égard des Autochtones**

Comme nous l'avons vu, l'approche du Québec en matière de relations avec les peuples autochtones entre dans une phase de relative stabilité à partir de 2006 dans laquelle les principes, les normes et les structures tendent à se stabiliser et à se renforcer. Toutefois, la persistance d'un arrangement institutionnel ne signifie pas qu'aucun changement ne soit survenu. En effet, la stabilité d'une ou de plusieurs institutions s'explique parfois par l'accumulation d'ajustements incrémentaux lui permettant de se maintenir dans un contexte en transformation. Dans le cas de la politique québécoise en matière autochtone, notre analyse démontre qu'elle s'est transformée graduellement par voie de sédimentation entre 2006 et 2022 dans trois domaines d'intervention étatiques — la consultation, le développement économique et le mieux-être socioculturel des Autochtones. Pour reprendre les mots d'une personne à l'emploi du gouvernement du Québec interrogée pour ce mémoire : « il y a certainement eu des raffinements de la politique du gouvernement du Québec par rapport aux Autochtones au fil des ans » (Entretien B1)

### *4.2.1 Le domaine de la consultation*

À la suite des arrêts *Haïda* et *Taku River* (2004) sur l'obligation de consulter et d'accommoder, le gouvernement du Québec a mis en place le Guide intérimaire en matière de consultations avec des communautés autochtones en 2008. La première mouture remonte à 2006. Selon un employé de la fonction publique, ces arrêts « ont forcé un dialogue renouvelé et plus soutenu entre les communautés autochtones et le gouvernement, pas seulement au niveau politique, mais à tous les niveaux de l'appareil administratif » (Entretien C1).

Le Guide constitue donc un élément incontournable de l'approche du Québec étant donné l'importance qu'occupent les processus de consultation dans les relations Québec-Autochtones. Son objectif est « d'assurer la juste prise en considération des droits et des intérêts des communautés autochtones, dans le cadre actuel de l'activité gouvernementale » (Québec 2008, 5). L'approche québécoise en matière de consultation est axée sur la prise en charge par chacun des ministères du déploiement de la consultation. Cet énoncé de politique fournit les balises à partir desquelles les ministères sectoriels devront développer leurs propres lignes directrices en matière de consultation en fonction de leur mandat respectif. Le Guide ne se veut donc pas un document exhaustif. Il propose des orientations et des principes qui sont appelés à être complétés par des politiques propres aux ministères sectoriels (Entretien C1). La Politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier est un exemple de ce type de politique complémentaire au guide (Québec 2019a).

De plus, des ententes à la pièce en matière de consultation peuvent être élaborées en collaboration avec les communautés autochtones. Ces outils permettent d'établir un protocole de consultation et d'accommodement qui répond aux attentes des parties impliquées visant à mieux définir les processus et le territoire d'application, donc à régler à la base des malentendus qui pourraient se traduire par des difficultés dans la mise en œuvre des processus de consultation. Il



s'agit, selon un fonctionnaire, d'une voie porteuse pour les relations Québec-Autochtones (Entretien C1). Ces ententes ne donneront pas un droit de veto aux communautés, mais toujours d'après la personne interrogée, ces dernières « seront minimalement rassurées sur leur capacité à influencer le processus à différents moments clés dans l'élaboration d'un projet pour une filière donnée pour accepter de donner une chance à la relation et de faire confiance, finalement, à ce processus » (Entretien C1). L'entente conclue avec la communauté de Pikogan en 2016 est un exemple de ce type de processus conjoint (Conseil de la Première Nation Abitibiwinini 2016). Il y a donc une tentative de la part du gouvernement d'accroître le degré d'acceptabilité des communautés autochtones par rapport au processus de consultation.

Le Guide intérimaire en matière de consultations avec des communautés autochtones représente donc une expansion du domaine d'intervention de l'État québécois en ce qui concerne la consultation des Premières Nations et des Inuit. Toujours en fonction d'une approche décentralisée, le Québec laisse le soin aux différents ministères d'élaborer leur propre protocole de consultation et confie au SRPNI la charge de coordonner l'action gouvernementale. Il est intéressant de noter que le Guide n'a pas été mis à jour depuis 2008. Interrogé à savoir s'il était encore pertinent dans le contexte actuel, un employé de la fonction publique affirme que des réflexions sont effectuées régulièrement sur la nécessité d'actualiser le Guide. Celui-ci souligne toutefois que ce document résiste bien à l'épreuve du temps, et ce, malgré les décisions récentes des tribunaux sur l'obligation de consulter. Réconcilier la vision des communautés et du gouvernement sur la consultation et l'accommodement demeure cependant un défi (Entretien C1).

#### *4.2.2 Le domaine du développement économique*

Le développement économique, comme nous l'avons vu, était déjà un aspect central de l'approche québécoise en matière de relations avec les peuples autochtones. À partir du milieu des années 2000, ce domaine d'intervention prendra cependant de plus en plus d'importance. Le Forum socioéconomique des Premières Nations tenu en 2006 marque le début d'un effort concerté de la part de l'État provincial dans le développement économique des Autochtones. À la suite du Forum, le gouvernement met en place le Fonds d'initiatives autochtones (FIA). Inspiré par le Fonds de développement pour les Autochtones, le FIA représente une enveloppe budgétaire permettant au gouvernement d'investir dans le développement économique et social des communautés autochtones (Québec 2017a). Il s'agit d'un fonds administré par le SRPNI et qui est renouvelé tous les cinq ans. Le gouvernement du Québec a commencé cette allocation financière en 1999 avec le Fonds de développement pour les Autochtones. Depuis sa première mouture en 2006, le FIA a été renouvelé à trois reprises en 2012, 2017 et 2022. Représentant initialement un investissement de 125 millions de dollars en 1999, le fonds a été bonifié à 135 millions en 2012 puis à 188,4 millions en 2022. Il s'agit du plus gros programme de développement économique de ce type au Canada (Entretien B1). Ces montants sont répartis à travers divers secteurs d'activité, notamment les infrastructures communautaires, le soutien à la consultation et, plus récemment, l'aide aux Autochtones en milieu urbain (Québec 1999 ; 2013 ; 2017a ; 2022c). D'après un fonctionnaire, le FIA est un outil très important pour le gouvernement, car il permet de régler des problèmes concrets des communautés autochtones sur le terrain (Entretien B1).

Le Québec a donc investi davantage dans le développement économique des Autochtones au courant de la période actuelle. Il s'agit plutôt, selon nous, d'un prolongement et d'une consolidation de certains éléments de Partenariat, Développement, Actions que d'une expansion du domaine d'intervention gouvernementale au même titre que pour la consultation. Néanmoins, la mise en place du FIA et le fait qu'il ait été renouvelé à quatre reprises illustrent l'importance

accrue de ce domaine d'intervention pour le gouvernement du Québec. Il s'agit d'un outil supplémentaire mis à la disposition du gouvernement pour l'aider dans ses relations avec les Premières Nations et les Inuit.

#### *4.2.3 Le domaine social*

Le domaine social, et plus précisément celui du mieux-être social et culturel des Autochtones, a été mis au-devant du programme politique de l'État québécois à la suite d'une série d'événements survenue à Val-d'Or en 2015. En réponse à ces incidents, le gouvernement a tenu une commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès (Commission Viens). Le rapport final de la Commission, publié en 2019, formule 142 appels à l'action afin d'améliorer les relations Québec-Autochtones (Québec 2019b). Trois personnes interrogées dans le cadre de ce mémoire ont souligné l'effet de ces événements sur les relations Québec-Autochtones (Entretiens A1, D1 et E1). Pour un employé de la fonction publique, ce fut une prise de conscience, notamment au niveau des relations avec les services publics et du manque de connaissance des fonctionnaires sur ces enjeux (Entretien A1). C'est à partir de 2015–16 que l'enjeu de l'autochtonie urbaine a commencé à recevoir davantage d'attention de la part du gouvernement selon une représentante du Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec (RCAAQ) interrogée dans le cadre de ce mémoire (Entretien E1).

La Table centrale d'accessibilité aux services en milieu urbain pour les Autochtones et les tables locales est un exemple de structure de coordination qui a été mise en place par le Québec, en collaboration avec le RCAAQ. Spécifiques à l'autochtonie urbaine, ces tables constituent des lieux privilégiés de coordination. Ce réseau compte sept tables locales, réparties dans les villes

suivantes : Montréal, Maniwaki, Sept-Îles, Val-d'Or, Trois-Rivières, La Tuque et Chibougamau. Ces tables réunissent des représentants régionaux des services publics québécois et des intervenants du centre d'amitié local (Québec 2022d).

L'État québécois, en 2017, présente un plan d'action constituant « l'assise conceptuelle indispensable à l'action du Gouvernement du Québec en matière de développement social et culturel » (Québec 2017b, 3). Ce dernier représente « un tournant important dans la relation que le gouvernement entretient avec les nations autochtones, car il signifiait explicitement son intention d'accorder dorénavant une attention prioritaire aux réalités sociales et culturelles des Premières Nations et des Inuit » (Québec 2022d, 1). Le gouvernement souligne que ses efforts doivent cependant tenir compte du cadre constitutionnel canadien, en ce sens ils s'effectueront de manière complémentaire aux actions du gouvernement fédéral (Québec 2017b, 17). À cet effet, un budget de 147 millions de dollars sur cinq ans a été alloué en plus des sommes dédiées au FIA. Avec le Plan d'action, le Québec se détache de son approche décentralisée. C'est la première fois dans l'histoire du Québec que les ministères et les organismes gouvernementaux intègrent leurs efforts dans une démarche unique auprès des populations autochtones. Les initiatives gouvernementales en matière de mieux-être social et culturel des Premières Nations et des Inuit sont désormais centralisées dans un seul outil : le plan d'action (Québec 2017b). En 2022, le gouvernement du Québec a renouvelé son Plan d'action, confirmant ainsi l'intention de s'impliquer davantage dans ce domaine d'intervention. Contrairement au plan d'action précédent, le présent plan ne regroupe pas toutes les mesures proposées par l'ensemble des ministères et organismes. Pour cette mouture, le gouvernement a choisi de « miser sur la complémentarité des acteurs gouvernementaux, lesquels demeurent responsables face à leurs "clientèles" autochtones » (Québec 2022d).

En dernière analyse, nous constatons que l'approche du Québec en matière de mieux-être social et culturel de la population autochtone s'est développée rapidement en réaction à une série

d'évènements — Val-d'Or, l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, la Commission Viens et le décès de Joyce Echaquam. Comme le mentionne un fonctionnaire, un effort additionnel a été déployé par le gouvernement après Val-d'Or ; le volet social a pris beaucoup d'importance dans les sept à dix dernières années (Entretien A1). Il demeure trop tôt pour juger si le « choc » survenu en 2015 annonce un véritable renouvellement de l'approche québécoise en matière de relations avec les peuples autochtones, notamment en ce qui concerne le volet du mieux-être social et culturel des Autochtones. Il semble néanmoins y avoir eu une fenêtre d'ouverture pour ces enjeux au courant des dernières années.

#### **4.3 Une explication du changement dans l'évolution des relations Québec-Autochtones**

L'analyse de l'évolution récente des relations Québec-Autochtones démontre que les dynamiques fondamentales et les structures qui les régissent sont demeurées stables entre 2006 et 2022. L'action gouvernementale en la matière s'appuie encore sur les fondements et les normes contenus dans les Quinze principes ainsi que dans les deux motions de reconnaissance adoptées en 1985 et 1989. Ces énoncés de politique ont institutionnalisé une politique axée sur la protection de l'intégrité territoriale du Québec et la souveraineté de l'Assemblée nationale. Les débats récents autour de la DNUDPA l'illustrent bien. Le SRPNI s'est pérennisé comme la principale structure de coordination et ses ressources humaines et financières ont peu évolué au courant de cette période. À partir de 2006, nous remarquons également que l'approche québécoise en matière autochtone devient plus résistante aux chocs externes qui ont contribué autrefois à une plus grande institutionnalisation des relations.

Entre 2006 et 2022, nous assistons toutefois à une expansion des domaines d'intervention de l'État québécois dans trois secteurs. Le gouvernement s'est équipé d'outils afin de mieux

desservir les besoins de la population autochtone dans des domaines spécifiques. Cette transformation dans l'approche du Québec correspond, selon nous, à un changement par sédimentation. En effet, tout en conservant les valeurs centrales qui constituaient le noyau des relations de la période précédente, le gouvernement québécois a intégré de nouveaux instruments, a mis en place de nouveaux arrangements et a investi des ressources financières spécifiques à des domaines d'intervention.

Il apparaît donc y avoir eu un changement dans la manière dont les relations évoluent à partir du milieu des années 2000. Elles ne sont plus caractérisées par de longues périodes d'inertie où les politiques changent peu, ponctuées par des périodes de changements rapides induits par des moments de crise ou d'instabilité. Les relations évoluent plutôt graduellement en ajoutant des politiques sectorielles à l'approche existante.

Alors que des tensions persistent entre les intérêts du Québec et les intérêts des Autochtones, que le Québec acquiert plus d'autonomie face au cadre fédéral et que la jurisprudence sur les droits autochtones évolue rapidement dans les dernières années, qu'est-ce qui explique que les relations Québec-Autochtones évoluent dorénavant selon une logique de sédimentation ? Selon nous, plusieurs facteurs contribuent à ce changement, notamment le rôle d'interlocuteur institutionnel de l'APNQL et l'affaiblissement des forces nationalistes dans la province à partir des années 2000. Cependant, nous observons surtout l'émergence d'un phénomène de dépendance au sentier. De fait, l'approche du Québec en matière de relations avec les peuples autochtones est devenue plus imperméable aux changements dans les dynamiques politiques et juridiques.

### *4.3.1 La position d'interlocuteur institutionnel de l'APNQL à partir des années 2000*

L'APNQL, en tant qu'organisation représentant quarante-trois communautés autochtones à travers le Québec et le Labrador, constitue un acteur clé auprès du gouvernement québécois. Ce n'est toutefois qu'à partir des années 2000 que l'organisation s'inscrit véritablement dans le paysage politique de la province avec la signature d'un engagement politique mutuel avec le gouvernement québécois. Entre 2005 et 2008, l'APNQL publia une série de documents mettant de l'avant les paramètres et les revendications pour de meilleures relations (APNQL 2005 ; 2007a ; 2008). Durant cette période, l'organisation fait paraître une plateforme politique visant à provoquer une modification des relations avec les gouvernements canadien et québécois. La plateforme repose sur quatre éléments fondamentaux : 1) la reconnaissance des gouvernements des Premières Nations ; 2) la conclusion d'accords territoriaux, fiscaux et financiers ; 3) le remplacement de la Loi sur les Indiens par une relation de gouvernement à gouvernement ; et 4) la mise en œuvre du plan d'action des Premières Nations contenu dans la plateforme (APNQL 2007a). Pour l'APNQL, cela constitue une réponse à l'inertie des gouvernements canadien et québécois dans le dossier autochtone (APNQL 2007b). Bien que l'APNQL s'exprime contre la politique du Québec, l'organisation a acquis, selon nous, un rôle d'interlocuteur institutionnel auprès du gouvernement québécois à la suite de la période d'effervescence politique des années 1990. Sans nécessairement être en accord avec l'approche de la province, elle se retrouve dans une position qui tend à reproduire les dynamiques mises de l'avant par le Québec. Il y a donc une acception tacite des principes et des structures qui sous-tendent les relations avec l'État ce qui entraîne ultimement de la stabilisation au sein de l'approche québécoise.

La création en 2021 d'une nouvelle table politique entre le gouvernement du Québec et l'APNQL consolide le rôle d'interlocuteur institutionnel de l'organisation. Ce lieu d'échange

formel se veut un espace pour discuter des enjeux communs aux Autochtones de la province. Son objectif principal est « d'établir et de maintenir des relations politiques respectueuses et fructueuses entre les gouvernements des Premières Nations et le gouvernement du Québec » (APNQL 2021). Il aura donc fallu seize ans, soit depuis la fin des activités du Conseil conjoint des élus, pour qu'une nouvelle table politique soit mise en place. Selon un employé de la fonction publique questionné pour ce mémoire, cette absence s'explique par une diminution de l'intensité des relations politiques enlevant ainsi la nécessité pour ce genre d'instance de coordination (Entretien B1). Cela ne signifie pas que les enjeux politiques autochtones sont ignorés. « Il y a toujours une relation politique très intense [mais] elle n'est peut-être pas toujours formelle » (Entretien B1).

Il est important de souligner que le rôle de représentation de l'APNQL ne lui confère pas le pouvoir de parler au nom des communautés détentrices de droits. Ce faisant, l'État provincial entretient des liens avec les différents conseils de bandes et autres représentants politiques des nations. Selon une personne interrogée pour ce mémoire :

Il n'y a pas une structure représentative qui a un niveau fort, un mandat fort au niveau national. Bien sûr, il existe l'APNQL qui joue un certain rôle politique dans la relation avec le gouvernement du Québec, mais qui n'a surtout pas le mandat de parler au nom des chefs ou de représenter les chefs des 55 communautés du Québec dans la relation avec le gouvernement ce qui peut parfois poser des défis au regard de la relation qu'on entretient avec les communautés autochtones (Entretien C1).

Toujours d'après cette personne, les conseils de bande constituent l'unité privilégiée et la principale porte d'entrée pour les relations avec le gouvernement du Québec (Entretien C1). Des rencontres plus informelles sont souvent organisées entre des représentants politiques et des chefs autochtones pour répondre aux enjeux du moment, qu'ils soient politiques ou opérationnels (Entretiens A1 et D1). L'État provincial semble donc individualiser ses relations avec les



différentes communautés de la province étant donné le manque de voix commune au sein des Premières Nations et des Inuit (Entretien A1).

#### *4.3.2 L'affaiblissement des forces nationalistes au Québec*

Comme nous l'avons vu précédemment, le nationalisme fut à la fois un facteur ayant contribué à l'institutionnalisation des relations Québec-Autochtones et une source de tension entre la population québécoise et la population autochtone. Au Québec, le clivage nationaliste-fédéraliste a longtemps été exprimé politiquement à travers le PQ et le Parti libéral (Bélanger et Nadeau 2009). Après avoir occupé le pouvoir entre 1994 et 2002, le PQ est remplacé par le Parti libéral. Ce dernier sera aux commandes de l'État de 2003 à 2018, à l'exception de deux ans entre 2012 et 2014. Le règne du Parti libéral durant cette période s'explique, en partie, par la baisse d'influence du mouvement nationaliste au Québec.

La propension du PQ à entretenir une relation de nature plus politique avec les communautés autochtones — il n'y a qu'à penser à la reconnaissance des droits autochtones dans les années 1980 ou à la signature de la Paix des Braves — ne s'est pas poursuivie sous le gouvernement du Parti libéral. En effet, entre 2003 et 2018, peu d'avancées politiques ont été réalisées entre les Autochtones et l'État. Cela ne signifie pas que les relations ont stagné. Un fonctionnaire interrogé pour ce mémoire note que les instances administratives de coordination ont foisonné depuis les dernières années (Entretien B1). Il s'agit essentiellement de structures de coordination — groupe de travail, comité consultatif, comité interministériel, table gouvernementale, etc. — réunissant des représentants d'organisations ou de communautés autochtones et des fonctionnaires. Ces instances sont réparties par secteurs d'activité comme la

santé, l'éducation, l'autochtonie urbaine, la justice, la mise en œuvre d'ententes, etc. D'après une personne questionnée, il y a une très grande quantité d'instances opérationnelles et cela constitue une part importante du travail gouvernemental (Entretien B1).

Ainsi, la baisse d'influence du mouvement nationaliste à partir des années 2000 a été caractérisée par la présence au pouvoir du Parti libéral de 2003 à 2018 presque exclusivement. Sous la gouverne de ce parti, les relations Québec-Autochtones ont pris une tournure plus administrative. Les questions politiques liées au territoire et aux droits des Autochtones ont été reléguées derrière les enjeux administratifs et opérationnels durant cette période. Cela semble avoir donné lieu à une évolution plus graduelle des relations.

#### *4.3.3 L'émergence d'un phénomène de dépendance au sentier*

Les deux facteurs précédemment identifiés ont sans l'ombre d'un doute contribué à une stabilisation des relations Québec-Autochtones à partir des années 2000, puis à une évolution par sédimentation ensuite. Cependant, nous croyons qu'un processus de dépendance au sentier est à l'œuvre expliquant l'évolution récente des relations.

Premièrement, nous constatons que la signature de la CBJNQ et de la CNEQ dans les années 1970 a établi un régime particulier pour les nations signataires de conventions qui perdurent encore aujourd'hui. Les Cris, les Naskapis et les Inuit bénéficient d'un régime politique et administratif quelque peu différent des huit autres nations autochtones situées dans la province. Les nations conventionnées sont régies par un cadre législatif spécifique, à travers notamment la Loi sur les autochtones cris, inuit et naskapis, la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis ou l'Administration régionale Kativik. Lors d'un entretien réalisé pour ce

mémoire, un employé de la fonction publique a confirmé que l'approche du gouvernement était effectivement différente pour les nations conventionnées, celle-ci étant plus formalisée (Entretien A1). Les Cris et les Inuit ont également leur propre table politique avec le gouvernement, similaire à celle de l'APNQL (Entretien A1). Des relations administratives se déploient également à travers différents comités techniques, notamment le comité sous-ministériel de coordination des dossiers inuit ou le comité de liaison permanent avec le Grand Conseil des Cris. Des représentants des Cris, des Naskapis et des Inuit sont aussi impliqués dans différentes instances qui réunissent les autres nations non conventionnées.

L'État québécois a aussi conclu des ententes de nation à nation avec les Cris en 2002 et avec les Inuit en 2004 venant compléter la mise en œuvre de la CBJNQ. D'autres ententes ont également été signées comme l'Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre le gouvernement du Québec et les Cris d'Eeyou Istchee en 2012 qui crée un gouvernement régional composé de Cris et de Jamésiens pour remplacer la municipalité de la Baie-James. En 2020, le Québec ratifia un protocole d'entente avec les Cris visant le développement économique à long terme, équilibré et respectueux des valeurs autochtones de la région d'Eeyou Istchee Baie-James (Grand Conseil des Cris 2020). Les Inuit ont aussi conclu un autre accord important avec le gouvernement du Québec après l'Entente Sanarrutik et Sivunirmut. En 2007, l'entente de principe pour la création d'un gouvernement régional au Nunavik a été signée entre le Canada, le Québec et la société Makivik. Elle prévoit la fusion de trois organismes (l'Administration régionale de Kativik, la Commission scolaire Kativik et la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik) appelés à former une nouvelle entité régionale soumise à l'autorité de l'Assemblée nationale du Québec et du Parlement canadien (Makivik 2021). Enfin, les Naskapis ont aussi conclu une entente similaire aux deux autres nations, quoique plus modeste. Une entente de partenariat sur le développement économique et communautaire des Naskapis a été

ratifiée en 2009. Celle-ci, comme son nom l'indique, vise à promouvoir le développement économique, la création d'emplois et les retombées économiques au bénéfice de cette nation. La communauté recevra 73 millions de dollars sur 25 ans (Radio-Canada 2009).

Force est donc de constater que l'approche du Québec en matière de relations avec les peuples autochtones est effectivement plus formalisée avec les nations conventionnées. La CBJNQ et dans une moindre mesure la CNEQ ont institutionnalisé des régimes politiques, administratifs et légaux spécifiques avec les Cris, les Inuit et les Naskapis qui perdurent aujourd'hui. Des ententes subséquentes sont également venues compléter la mise en œuvre des conventions nordiques et actualiser les relations. Celles-ci sont principalement axées sur le développement économique des nations conventionnées et dans le cas des Cris et des Inuit, sur la gouvernance et l'autonomie politique.

Deuxièmement, comme mentionné précédemment, les Quinze principes et les deux Résolutions de l'Assemblée nationale sur la reconnaissance des droits des Autochtones adoptés durant les années 1980 demeurent enracinés dans l'action gouvernementale. Les entretiens réalisés dans le cadre de ce mémoire ont confirmé la pertinence de ces « documents fondateurs » encore aujourd'hui (Entretiens A1, B1 et C1). La politique québécoise en matière de relations avec les Premières Nations et les Inuit s'est alors consolidée dans le temps autour de deux grands principes : la protection de l'intégrité territoriale de la province et la souveraineté de l'Assemblée nationale. Ceux-ci sont toujours bien présents au sein des relations. Selon un fonctionnaire, ce dernier pense : « qu'il y a, à l'Assemblée nationale, un désir collectif de faire avancer les affaires autochtones, mais en même temps, il y a aussi les réticences historiques du gouvernement du Québec sur la question du territoire et la question des droits par exemple » (Entretien B1). L'attitude récente du gouvernement caquiste à l'égard de la DNUDPA et de la loi fédérale C-92 illustre l'influence qu'ont encore ces principes sur les relations Québec-Autochtones.

Troisièmement, la principale structure de coordination, le SRPNI, a peu évolué depuis la création du SAA en 1987. Son mandat est demeuré inchangé, il est toujours responsable de l'élaboration et de la coordination de l'action gouvernementale en matière autochtone en plus de veiller à la négociation et à la mise en œuvre d'ententes. L'assemblée des coordonnateurs ministériels en milieu autochtone, instauré en 1978 avec la mise en place SAGMAI, joue toujours un rôle central dans le déploiement de l'approche décentralisée du Québec. Bien qu'initialement un petit nombre de ministères participaient à cette forme de gouvernance, une douzaine de coordonnateurs dans huit ministères, il y a eu une augmentation graduelle au courant de la décennie 1980 pour atteindre vingt-trois coordonnateurs en 1989 dans vingt-trois ministères. Ce nombre s'est équilibré par la suite pour osciller autour de vingt-cinq et trente dans les dernières années. Les ressources humaines et financières se sont aussi stabilisées à partir du milieu des années 2000. En l'absence de chocs externes, le gouvernement du Québec n'a pas eu à investir davantage comme ce fut le cas pour la CBJNQ ou pour la Paix des Braves. Nous constatons aussi que l'approche décentralisée adoptée par le Québec avec la création du SAGMAI est encore la manière par laquelle l'État organise ses relations. Chaque ministère est responsable d'élaborer ses politiques en matière autochtone en accordance avec les normes gouvernementales. Le Guide intérimaire en matière de consultations avec des communautés autochtones est un exemple de politique qui a été influencé par cette manière de faire. Le *Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits : 2017–2022* représente une tentative par le gouvernement québécois de centraliser dans une même politique l'action gouvernementale en matière de mieux-être social et culturel autochtone. Cela a toutefois été abandonné dans la mouture subséquente.

Ainsi, il semble que l'institutionnalisation des relations Québec-Autochtones entre 1973–2005 ait amorcé un processus de dépendance au sentier par lequel les normes, règles et structures

établies tendent à se reproduire et à limiter le registre des possibles. Les actions antérieures du Québec en matière de relations avec les peuples autochtones apparaissent donc exercer une influence importante sur le développement actuel des relations. Celles-ci ont circonscrit l'approche du Québec à une trajectoire précise la rendant alors plus résistante que par le passé aux changements dans le cadre institutionnel canadien et dans la jurisprudence des droits autochtones.

#### **4.4 L'état actuel des relations Québec-Autochtones**

En dernière analyse, notre examen de l'évolution récente des relations Québec-Autochtones met en lumière la nature fragmentée des relations entre le gouvernement et les Premiers Peuples, qui évoluent en fonction non plus d'une approche uniforme, mais bien selon les dynamiques et les réalités propres à chaque nation autochtone. L'État déploie des efforts dans l'aspect opérationnel des relations, qui, par le fait même, s'institutionnalisent davantage.

Après avoir formalisé et consolidé les fondements et les normes dans un ensemble d'énoncés de politique et d'ententes, l'État provincial a opté pour accroître ses domaines d'intervention plutôt que d'adopter une nouvelle politique-cadre. Une des principales raisons évoquées pour justifier ce choix est la pluralité des contextes autochtones au Québec (Entretiens A1, B1 et C1). D'après un fonctionnaire :

Ma lecture à moi comme vétéran de ces dossiers-là, c'est que la réalité des Autochtones est très différente. Nous sommes dans une situation où, le long de la vallée du Saint-Laurent, il y a des communautés qui sont établies là depuis 300-400 ans, depuis toujours dans certains cas avec des réalités urbaines qui sont extrêmement différentes du quotidien des Algonquins, des Atikamekw et des Innus, par exemple, ce qui fait que nous n'avons jamais trouvé de dénominateur commun, et en plus il y a la question des conventionnées qui rend les enjeux liés au territoire et aux ressources très différents (Entretien A1).

Il serait donc difficile de trouver un dénominateur commun parmi toutes les communautés autochtones de la province permettant qu'une politique-cadre voit le jour. Il est alors préférable d'y aller à la pièce en fonction des communautés. Un autre fonctionnaire argue que cette approche plus flexible est avantageuse. Le fait de ne pas avoir de politique-cadre facilite l'élaboration des orientations gouvernementales et permet une action concertée dans différents domaines (Entretien B1). Dans le domaine du développement économique par exemple, des programmes comme le FIA ciblent des besoins spécifiques aux communautés qui vont parfois au-delà du développement économique. De plus, le manque de voix commune chez les Autochtones du Québec a poussé l'État provincial à transiger principalement par les conseils de bande. Afin de mieux répondre à la pluralité des contextes autochtones dans la province, le Québec accroît donc son domaine d'intervention et individualise ses interventions. Cela lui permet de répondre aux besoins particuliers des différentes communautés, et ce, dans des domaines spécifiques.

La conclusion d'ententes négociées avec les communautés autochtones est un exemple d'outils qui a favorisé l'établissement de relations à la fois institutionnalisées, puisque formel, mais aussi fragmenté, puisque négocié à la pièce. Contrairement à la Colombie-Britannique où l'on retrouve des modèles préétablis d'ententes (Hudson 2018), le Québec n'a établi aucun modèle. Selon un fonctionnaire, la stratégie du gouvernement est de rester « flexible par rapport aux différentes communautés donc de faire des ententes sur mesures selon la dynamique propre à chacune » (Entretien A1). Les ententes en matière de travail conclues entre le Québec et les Mohawks sont un exemple d'ententes sectorielles spécifique à la situation de cette nation. Le Québec a ainsi pu mieux encadrer ses relations avec chacune des communautés à travers diverses ententes au courant des dernières années.

À l'intérieur de ces relations à la pièce, nous constatons que le statut des Premiers Peuples demeure essentiellement le même qu'à la période précédente, celui de nation pourvue de droits politiques et culturels. Le terme de « clientèle » commence toutefois à faire son apparition à partir de 2017 afin de désigner les Autochtones. Dans le *Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits*, l'État souligne que les mesures « s'adressent à une clientèle qui, au Québec, possède une particularité à nulle autre pareille : les Autochtones forment des nations et, à ce titre, elles sont les mieux à même de déterminer les actions qui contribueront à leur propre développement » (Québec 2017b, 40). Ce terme est également revenu dans deux entretiens réalisés pour ce mémoire, par exemple : « les ministères sectoriels qui ont des rapports en continu avec leur clientèle traditionnelle » (Entretien B1). Les Autochtones sont alors perçus comme des clients de l'État québécois, mais des clients avec un statut particulier. Cela illustre, selon nous, la volonté du gouvernement du Québec actuel d'entretenir des relations avant tout administratives plutôt que politique avec les Premières Nations et les Inuit. Il a élargi ses domaines d'intervention et il a développé des structures et des outils afin de mieux répondre aux réalités spécifiques des communautés autochtones de la province.

#### **4.5 Conclusion**

Une fois les relations Québec-Autochtones institutionnalisées, nous assistons pour la période 2006–2022 à une stabilisation apparente de celles-ci. En effet, une partie importante des éléments constitutifs de l'approche gouvernementale en la matière n'ont pas ou peu évolué depuis la période précédente. Notre analyse démontre que malgré cette stabilisation, les relations Québec-Autochtones ont néanmoins évolué graduellement, suivant une logique de sédimentation. Ce changement dans la manière dont les relations évoluent s'explique, selon nous, par l'émergence



d'un phénomène de dépendance au sentier. D'autres facteurs sont également en cause derrière l'évolution par sédimentation des relations : le rôle d'interlocuteur institutionnel de l'APNQL et la baisse d'influence du mouvement nationaliste. Nous tenons aussi à souligner l'attitude du Québec vis-à-vis du cadre constitutionnel canadien qui vient orienter l'action gouvernementale, notamment en ce qui concerne le domaine social. Il ne faut pas oublier qu'en vertu de l'article 91(24) de l'AANB, les gouvernements provinciaux ont plus de latitude pour intervenir dans ce champ de compétence que pour les droits autochtones par exemple.

Notre analyse met enfin en lumière le caractère désormais plus fragmenté des relations entre le gouvernement du Québec et les Premiers Peuples. Cela lui permet d'aller plus loin dans ses relations avec les différentes communautés autochtones. La nature à la pièce des relations Québec-Autochtones marque, selon nous, une décentralisation grandissante durant cette dernière période. Sans délaisser complètement la dimension politique des relations, nous remarquons que les Autochtones sont désormais représentés par le gouvernement comme une « clientèle ». Bien que le statut de nation et la spécificité culturelle des Autochtones soient reconnus politiquement, il y a eu peu d'avancées dans le domaine des droits et du territoire entre 2006–2022. Au-delà de l'individualisation des interventions étatiques afin de mieux répondre à la pluralité des contextes autochtones, le virage administratif dans les relations Québec-Autochtones est le symptôme d'une plus grande institutionnalisation de celles-ci. Une fois que les principes sont formalisés et acceptés et que les structures sont enracinées, l'État concentre ses efforts à développer de nouveaux outils complémentaires à son approche, notamment la conclusion d'ententes ou le FIA.

## Chapitre 5 : Conclusion générale

Ce mémoire s'est intéressé aux relations Québec-Autochtones entre 1960–2022. Les objectifs de cette recherche étaient de documenter, de caractériser et d'expliquer l'évolution des politiques québécoises en la matière. Nous avons proposé une conceptualisation du processus d'institutionnalisation des relations Québec-Autochtones. Afin de mieux comprendre les dynamiques qui président à cette institutionnalisation, nous avons mobilisé certains concepts propres à l'institutionnalisme historique, notamment la notion de dépendance au sentier, les moments critiques et le changement par sédimentation. La méthode privilégiée pour ce mémoire fut le traçage de processus. À cet effet, nous avons assemblé un corpus documentaire exhaustif et cohérent que nous avons complété par des entretiens semi-dirigés auprès de fonctionnaires québécois, d'un membre d'une organisation autochtone du Québec et d'un conseiller en relations autochtones.

Notre analyse démontre qu'entre 1960–2005 les relations entre l'État québécois et les peuples autochtones ont évolué par à-coups vers une plus grande institutionnalisation, et ce, en raison des trois moments critiques qui ont contraint le gouvernement à consolider son approche. Premièrement, la période des années 1970 et la reconnaissance juridique des droits autochtones qui mènent à la CBJNQ et ainsi qu'à la création du SAGMAI. Deuxièmement, la période des grands débats constitutionnels qui entraîne la reconnaissance politique et culturelle par l'État provincial des nations autochtones en 1983 et en 1985. Troisièmement, la période d'effervescence politique du début des années 1990 qui mènent à la dernière grande politique du Québec en matière autochtone et à la Paix des Braves. Chacun de ces moments a forcé l'État québécois à consolider et à formaliser son approche en matière de relations avec les peuples autochtones à travers un ensemble de politiques, de structures et d'outils ainsi que d'ententes et de traités. À partir du milieu

des années 2000, les relations Québec-Autochtones entrent dans une période de stabilité où l'approche québécoise évolue non plus en réaction à des moments critiques, mais plutôt de manière incrémentale par sédimentation. Une fois les relations institutionnalisées, nous constatons que les fondements, les mécanismes et les structures héritées de la période précédente se pérennisent dans l'action gouvernementale. Ce noyau constitue les bases sur lesquelles le gouvernement développe son approche par la suite. À ce noyau se sont ajoutées de nouvelles politiques sectorielles dans trois domaines — la consultation ; le développement économique ; et le mieux-être socioculturel — afin de mieux répondre à la pluralité des contextes et des enjeux autochtones dans la province. Le changement qui s'opère dans l'évolution des relations Québec-Autochtones s'explique, selon nous, par l'émergence d'un phénomène de dépendance au sentier. L'approche québécoise, bien qu'en apparence stable et formalisée, évolue dans la même direction que la trajectoire déjà entamée, c'est-à-dire en investissant des domaines d'intervention spécifiques.

Les relations Québec-Autochtones sont, au départ, caractérisées par ce nous pourrions qualifier d'ignorance volontaire. Par la suite, elles ont évolué vers une prise en compte de plus en plus importante d'abord des droits, ensuite du statut politique et enfin des enjeux économiques et sociaux propres aux Premières Nations et aux Inuit. Cette évolution vers une plus grande reconnaissance débouche ultimement sur une plus grande institutionnalisation des relations. Entre 1973–2005, l'approche du Québec en matière de relations avec les peuples autochtones s'est formalisée dans le temps autour de deux grands principes immuables : la protection de l'intégrité territoriale de la province et la souveraineté de l'Assemblée nationale. Les réticences du gouvernement de la Coalition avenir Québec de mettre en œuvre complètement la DNUDPA en raison des risques pour l'intégrité du territoire et la souveraineté de l'Assemblée nationale associés avec la notion de consentement démontrent la saillance de ces principes encore actuellement. Ainsi, la reconnaissance juridique et politique dont bénéficient aujourd'hui les peuples autochtones au

Québec, si elle peut au départ être considérée comme innovatrice, demeure profondément asymétrique. Nous observons pour la période 2006-2002, une fragmentation de l'approche du Québec en matière de relations avec les Premiers Peuples caractérisée par une décentralisation grandissante et une individualisation des interventions gouvernementales. En plus de la volonté de l'État de mieux répondre à la pluralité des contextes autochtones dans la province, nous croyons que le degré élevé de formalisation et d'acceptation en lien avec l'institutionnalisation de la période précédente contribue à la nature fragmentée des relations Québec-Autochtones. Cela entraîne un virage administratif dans les dynamiques relationnelles avec les nations autochtones entre 2006–2022. Sans délaisser complètement la dimension politique des relations, nous remarquons que les Autochtones sont désormais représentés par l'État provincial comme une « clientèle ».

Ce mémoire identifie trois facteurs interreliés qui ont influencé l'évolution des relations Québec-Autochtones. Tout d'abord, nous soulignons la présence structurante d'un mouvement nationaliste au Québec entre 1960–2005 qui a influencé de manière variable l'institutionnalisation des relations. D'une part, la position constitutionnelle du Québec et sa volonté d'autonomie face au gouvernement fédéral rendent la province plus ouverte au langage de l'affirmation identitaire et à la reconnaissance du statut de nation des Autochtones. Le PQ a d'ailleurs été un acteur important dans ce repositionnement politique des relations avec les Premiers Peuples. Plusieurs des jalons importants dans les relations sont effectivement survenus sous la gouverne de ce parti. D'autre part, la présence d'un courant nationaliste crée certaines tensions au sein des relations. Qu'il s'agisse de la logique d'expansion territoriale jumelée à un nationalisme économique ou encore plus explicitement concernant le processus d'autodétermination et d'accession à la souveraineté des années 1990, les motivations nationalistes du Québec viennent heurter les intérêts des nations autochtones. Entre 2006–2022, les forces nationalistes connaissent un affaiblissement dans la

province. Nous assistons alors à une stabilisation des relations Québec-Autochtones surtout au niveau politique, alors que les instances de coordination à vocation administrative foisonnent.

Ensuite, nous mettons en évidence l'agentivité des Premiers Peuples entre 1960–2005. Par le biais des recours judiciaires et des campagnes de relations publiques, les Autochtones sont venus contraindre le gouvernement québécois à formaliser son approche en créant des moments de tension et de confrontation. La CBJNQ n'aurait pu advenir sans l'activisme juridique de l'Association des Indiens du Québec, sans oublier celui des Nisga'a en Colombie-Britannique. Les conflits entourant le projet Grande-Baleine, la crise d'Oka et le référendum de 1995 ont démontré que les Autochtones constituaient une force dans le paysage politique de la province. Une fois la période d'effervescence politique des années 1990 terminée, l'APNQL, principal véhicule de représentation politique des Autochtones au Québec, acquiert un rôle d'interlocuteur institutionnel auprès de l'État provincial. Elle participe aux instances de coordination politiques cautionnées par le gouvernement. Cela débouche en une acceptation tacite de l'approche québécoise en matière de relations avec les peuples autochtones.

Enfin, il ne faut pas négliger le cadre constitutionnel canadien et l'évolution de la jurisprudence sur les droits autochtones comme facteur contribuant à l'évolution des relations Québec-Autochtones. Au départ, le Québec intervient de manière limitée auprès des Autochtones qu'il juge de compétence fédérale. Il faudra attendre l'arrêt *Calder* pour que l'État provincial reconnaisse pour la première fois des droits aux Autochtones sur son territoire. À la suite du rapatriement de la constitution, le gouvernement du Québec décida par la suite d'élaborer sa propre politique autochtone en dehors du nouveau cadre constitutionnel canadien qu'il considère comme illégitime. C'est dans cette perspective que l'approche québécoise évolua et s'institutionnalisa dans les années qui suivirent. Plus récemment, nous constatons que l'action gouvernementale en matière autochtone s'inscrit en complémentarité avec les interventions fédérales, notamment en ce qui

concerne les domaines du développement économique et social. L'État québécois signale alors que les considérations constitutionnelles en lien avec l'article 91(24) de l'AANB constituent une limite à ses relations avec les Premières Nations et les Inuit. Le Québec semble donc à la remorque d'une province comme la Colombie-Britannique qui a profité de l'évolution du cadre constitutionnel canadien pour s'impliquer davantage auprès des communautés autochtones.

Ces trois facteurs ont sans l'ombre d'un doute contribués de manière significative à l'évolution des relations Québec-Autochtones. Il est toutefois important de mentionner que d'autres variables non analysées ont également participé à cette évolution. Parmi celles-ci, nous tenons à souligner le rôle du gouvernement fédéral au sein des relations entre l'État québécois et les Premiers Peuples. L'article 91(24) de l'AANB vient délimiter clairement le rôle de l'État canadien et corolairement les responsabilités qui incombent aux gouvernements provinciaux par rapport aux peuples autochtones. Le gouvernement fédéral a néanmoins tenté de déléguer aux provinces ses responsabilités avec notamment le Livre blanc et l'article 88 de la Loi sur les Indiens. Avec l'enchâssement des droits autochtones à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et les décisions de la Cour suprême qui ont suivi, la responsabilité du gouvernement fédéral s'est effritée pour donner plus de pouvoir aux provinces, surtout pour ce qui est de restreindre l'exercice des droits reconnus par l'article 35 et donc accroître leur juridiction sur leur territoire et les ressources qui s'y trouvent. Étant donné la volonté du gouvernement fédéral de se défaire de ses responsabilités vis-à-vis des Autochtones, nous croyons que ses actions ont entraîné le Québec à prendre une plus grande part de responsabilité. Toujours en plaçant au centre de sa politique la protection de l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Assemblée nationale, l'État québécois a récemment déployé de nouveaux instruments, mis en place de nouveaux arrangements et investi des ressources financières spécifiques dans un domaine qui relève exclusivement du gouvernement fédéral : le mieux-être de la population autochtone.

Bien que ce mémoire se soit intéressé spécifiquement à l'évolution des relations Québec-Autochtones à travers le prisme des politiques publiques, il demeure intéressant de dresser un parallèle avec les autres provinces canadiennes. La Colombie-Britannique, par exemple, est une province qui a longtemps été réticente à reconnaître des droits aux communautés autochtones, et ce, malgré un activisme fort de ces dernières. Alors que le Québec fut la première province à se doter d'une politique d'ensemble à l'égard des Premières Nations et des Inuit, ce n'est que dans les années 2000 que le gouvernement britanno-colombien met en place une approche pour organiser ses relations avec les peuples autochtones. Cela coïncide avec la période où l'approche québécoise en matière autochtone se stabilise, car fortement institutionnalisée. Cette brève comparaison illustre le caractère unique et non reproductible des trajectoires provinciales en ce qui concerne leurs relations avec les Premiers Peuples. En ce sens, des études supplémentaires devraient être réalisées dans le but de mieux comprendre les dynamiques qui gouvernent les relations provinces-autochtones à travers le Canada.

En terminant, en adoptant une perspective décolonial, nous constatons que l'évolution des relations Québec-Autochtones et leur institutionnalisation s'effectuent autour d'un ensemble de principes structurants qui empêchent l'autodétermination des peuples autochtones et l'établissement d'une relation de nation à nation, soit la protection de l'intégrité territoriale de la province et la souveraineté de l'Assemblée nationale. Ces principes dissimulés derrière une approche basée sur la reconnaissance politique et culturelle placent les relations Québec-Autochtones dans une dynamique de colonialisme implicite (Coulthard 2018). En cherchant à accommoder et à réconcilier les revendications identitaires autochtones, notamment en leur reconnaissant un statut de nation et certains droits, le gouvernement du Québec s'assure que les Premières Nations et les Inuit ne remettent pas en cause les fondations juridiques, politiques et économiques des relations coloniales. Le gouvernement québécois reproduit donc inévitablement

des configurations de pouvoir colonialiste que les demandes des Autochtones souhaitent transcender. Pour le penseur mohawk Taiaiake Alfred, tant et aussi longtemps que les Premiers Peuples acceptent des formulations de leurs propres identités et de leurs droits qui dépendent de la reconnaissance de l'État, ceux-ci ne pourront jamais pleinement s'autodéterminer (Alfred 2014). Il est donc grand temps d'effectuer un renouvellement critique de l'héritage colonial qui sous-tend les relations Québec-Autochtones. Un premier geste serait de tenir une commission parlementaire spéciale afin d'établir conjointement de nouvelles bases sur lesquelles bâtir les relations entre le Québec et les Autochtones comme le demande le chef de l'APNQL Ghislain Picard (Picard 2021). Le Québec doit ensuite revoir les fondements et les normes qui guident ses actions en matière autochtone. La DNUDPA constitue une avenue déjà empruntée par d'autres gouvernements qui pourrait servir à actualiser la politique québécoise. Ultimement, un travail doit être effectué afin de pouvoir aménager une coexistence entre la population autochtone et la population québécoise. Cela doit passer selon nous par l'établissement de relations de nation à nation et la mise en place de mécanismes qui les formalisent dans la durée.



## **Liste des entretiens**

**A1** : Entretien réalisé en 2022 à partir d'un logiciel de visioconférence avec une personne travaillant pour la fonction publique québécoise.

**B1** : Entretien réalisé en 2022 à partir d'un logiciel de visioconférence avec une personne travaillant pour la fonction publique québécoise.

**C1** : Entretien réalisé en 2022 à partir d'un logiciel de visioconférence avec une personne travaillant pour le Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit.

**D1** : Entretien réalisé en 2022 à partir d'un logiciel de visioconférence avec une personne travaillant comme conseiller en relations autochtones.

**E1** : Entretien réalisé en 2022 à partir d'un logiciel de visioconférence avec une personne travaillant pour le Regroupement des centres d'amitié autochtone du Québec.

## Références bibliographiques

- Aldridge, Jim. 2015. « The 1998 Nisga'a Treaty ». Dans *Keeping promises: the Royal Proclamation of 1763, aboriginal rights, and treaties in Canada*, Sous la direction de Terry Fenge et Jim Aldridge, 138-52. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Alfred, Taiaiake. 2014. *Paix, pouvoir et droiture: un manifeste autochtone*. 2e édition. Wendake, Québec: Les Éditions Hannenorak.
- Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador. 1998. « Les Premières Nations du Québec réaffirment les principes fondamentaux de coexistence pacifique ».
- . 2005. « Protocole de consultation des Premières Nations du Québec et du Labrador ». Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador.
- . 2007a. « Des bases claires et incontournables pour agir ensemble. Plateforme politique des Premières Nations du Québec et Labrador ».
- . 2007b. « Vers l'autonomie gouvernementale. Un an après le Forum socioéconomique, les Premières Nations présentent leur propre plateforme politique ». *Newswire*. 8 novembre 2007.
- . 2008. « Déclaration sur un processus d'affirmation de la souveraineté des Premières Nations du Québec et du Labrador ».
- . 2021. « Première rencontre de la Table politique APNQL-Québec ». *Newswire*. 17 juin 2021. <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/premiere-rencontre-de-la-table-politique-apnql-quebec-810856657.html>.
- . 2022. « La CAQ affiche un bilan historiquement décevant en matière de relations avec les Premières Nations ». *Newswire*. 09 juin 2022. <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/la-caq-affiche-un-bilan-historiquement-decevant-en-matiere-de-relations-avec-les-premieres-nations-814291814.html>.
- Bankes, Nigel. 1998. « Delgamuukw, Division of Powers and Provincial Land and Resource Laws: Some Implications for Provincial Resource Rights ». *University of British Columbia Law Review* 32 (2): 317-52.
- Beaulieu, Alain, Martin Papillon, et Stéphan Gervais, dir. 2013. *Les Autochtones et le Québec: des premiers contacts au Plan Nord*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Bélanger, Éric, et Richard Nadeau. 2009. *Le comportement électoral des Québécois*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Belanger, Yale D., et Robert J. Williams. 2011. « Neoliberalism as Colonial Embrace: Evaluating Alberta's Regulation of First Nations Gaming, 1993–2010 ». *Business and Politics* 13 (4):

1-34. <https://doi.org/10.2202/1469-3569.1371>.

- Bordeleau, Jean-Louis. 2022. « La Cour d'appel permet aux Autochtones de gérer leur service de protection de l'enfance ». *Le Devoir*. 10 février 2022. <https://www.ledevoir.com/societe/672927/la-cour-d-appel-permet-aux-premieres-nations-de-gerer-eux-memes-leur-service-de-protection-a-l-enfance>.
- Borrows, John. 2017. « Canada's Colonial Constitution ». Dans *The Right Relationship: Reimagining the Implementation of Historical Treaties*. Sous la direction de John Borrows et Michael Coyle, 17-38. Toronto: University of Toronto Press.
- Bourque, Gilles, Jules Duchastel, et Éric Pineault. 2002. « L'incorporation de la citoyenneté ». *Sociologie et sociétés* 31 (2): 41-64. <https://doi.org/10.7202/001091ar>.
- Cairns, Alan C. 2000. *Citizen Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Canada. 2021. *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. L.C. 2021, Chapitre 14. <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/u-2.2/>.
- Capoccia, Giovanni, et Daniel Kelemen. 2007. « The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism ». *World Politics* 59 (3): 341-69.
- Cliche, David. 2021. *Un seul Québec: dialogue avec les Premières Nations (1978-1995)*. Montréal: Boréal.
- Collier, David. 2011. « Understanding Process Tracing ». *PS: Political Science & Politics* 44 (4): 823-30. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>.
- Colombie-Britannique. 2019. *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act*. SBC 2019, Chapitre 44 à jour au 30 août 2023. <https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/19044>
- Colyvas, Jeannette A, et Walter W Powell. 2006. « Roads to Institutionalization: The Remaking of Boundaries Between Public and Private Science ». *Research in Organizational Behavior* 27: 305-53.
- Coman, Ramona, Amandine Crespy, Frédéric Louault, Jean-Frédéric Morin, Jean-Benoit Pilet, et Émilie van Haute. 2016. *Méthodes de la science politique: de la question de départ à l'analyse des données*. Louvain-La-Neuve: De Boeck supérieur.
- Conseil de la Première Nation Abitibiwinni. 2016. « Pikogan signe une entente historique avec Québec ». *Conseil de la Première Nation Abitibiwinni*. 8 décembre 2016. <https://pikogan.com/news/1051967>.
- Coon Come, Matthew. 2015. « Cree Experience with Treaty Implementation ». Dans *Keeping*

- promises: the Royal Proclamation of 1763, aboriginal rights, and treaties in Canada.* Sous la direction de Terry Fenge et Jim Aldridge, 153-72. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Cooper, David J, Mahmoud Ezzamel, et Hugh Willmott. 2008. « Examining 'Institutionalization': A Critical Theoretic Perspective ». Dans *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. Sous la direction de Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby, et Kerstin Sahlin. Los Angeles ; London: SAGE.
- Coulthard, Glen. 2018. *Peau rouge, masques blancs: contre la politique coloniale de la reconnaissance*. Montréal: Lux éditeur.
- Cour suprême du Canada. 1939. *Reference as to whether « Indians » includes in s. 91 (24) of the B.N.A. Act includes Eskimo in habitants of the Province of Quebec*. [1939] S.C.R. 104. <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/8531/index.do>.
- . 1997. *Delgamuukw v. British Columbia*. Vol. [1997] 3 SCR 1010. <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/1569/index.do>.
- Drouin, Charles-Étienne. 2023. « Lafrenière a bon espoir que le traité avec les Innus de Petapan sera conclu d'ici fin mars ». *Radio-Canada*. 30 janvier 2023. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1952213/regroupement-petapan-traite-innus-ian-lafreniere>
- Ducharme, Émilie. 2009. « L'État québécois et les Autochtones: la construction d'une politique, 1960-1970 ». Mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal.
- Duhaime, Gérard. 1993. *La gouverne du Nunavik: qui paie quoi?* Collection Travaux de recherche 16. Groupe d'études Inuit et circumpolaires, Université Laval. <https://books.google.ca/books?id=KpHGGwAACAAJ>.
- Dupuis, Renée. 1995. *Le gouvernement du Québec et l'autonomie gouvernementale des autochtones*. Ottawa: Commission royale sur les peuples autochtones. <https://publications.gc.ca/site/eng/9.829757/publication.html>.
- Fenge, Terry. 2015. « Negotiation and Implementation of Modern Treaties between Aboriginal Peoples and the Crown in Right of Canada ». Dans *Keeping promises: the Royal Proclamation of 1763, aboriginal rights, and treaties in Canada*. Sous la direction de Terry Fenge et Jim Aldridge, 105-37. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Fenge, Terry, et Jim Aldridge. 2015. *Keeping Promises. The Royal Proclamation of 1763, Aboriginal Rights, and Treaties in Canada*. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Forest, Pierre-Gerlier. 1996. « Les relations politiques entre le Québec et les peuples autochtones depuis la Révolution tranquille ». *Zeitschrift für Kanada-Studien* 16 (1): 80-91.
- Gardner, Holly L., Stephen R. J. Tsuji, Daniel D. McCarthy, Graham S. Whitelaw, et Leonard J.S. Tsuji. 2012. « The Far North Act (2010) Consultative Process: A New Beginning or the

Reinforcement of an Unacceptable Relationship in Northern Ontario, Canada?» *International Indigenous Policy Journal* 3 (2): 1-25. <https://doi.org/10.18584/iipj.2012.3.2.7>.

Gazibo, Mamoudou, et Jane Jenson. 2015. *La politique comparée, 2e édition revue et mise à jour: Fondements enjeux et approches théoriques*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

Girard, Camil, et Carl Brisson. 2018. *Reconnaissance et exclusion des peuples autochtones au Québec*. Québec: Presses de l'Université Laval.

Giroux, Dalie. 2020a. *L'œil du maître. Figures de l'imaginaire colonial québécois*. Montréal: Mémoire d'encrier.

———. 2020b. « Les peuples autochtones et le Québec : repenser la décolonisation ». *Nouveaux Cahiers du socialisme*, n° 24.

Gourdeau, Éric. 1988. « Quebec and Aboriginal Peoples ». Dans *Governments in conflict? provinces and Indian nations in Canada*. Sous la direction de J. Anthony Long et Menno Boldt, 109-25. Toronto: University of Toronto Press.

———. 1994. « Le Québec et la question autochtone ». Dans *Québec: État et société. Tome I*. Sous la direction de Alain-G. Gagnon, 329-56. Montréal: Les Éditions Québec/Amérique.

Grand Conseil des Cris. 2020. « Signature d'une grande alliance entre le gouvernement du Québec et la nation crie ». *The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee)*. 17 février 2020. <https://www.cngov.ca/fr/la-grand-alliance/>.

Grande-Bretagne. 1837. *Select Committee on Aborigines (British Settlements) (House of Commons Parliamentary Papers no 425)*. London: The Aborigines Protection Society

Hacker, Jacob S., Paul Pierson, et Kathleen Thelen. 2015. « Drift and conversion: hidden faces of institutional change ». Dans *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Sous la direction de James Mahoney et Kathleen Thelen, 180-208. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316273104>.

Hall, Peter A. 1997. « The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of Industrialized Nations ». Dans *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Sous la direction de M.I. Lichbach et A.S. Zuckerman, 174-207. Cambridge: Cambridge University Press.

Hall, Peter A, et Rosemary C R Taylor. 1996. « Political Science and the Three New Institutionalisms ». *Political Studies* 44 (5): 936-57.

Hamilton, Robert. 2019. « Indigenous Peoples and Interstitial Federalism in Canada ». *Review of Constitutional Studies* 24 (1): 43-84.

- Henderson, James. 1994. « Empowering Treaty Federalism ». *Saskatchewan Law Review* 58 (2): 241-330.
- Henderson, Rita, Stephanie Montesanti, Lindsay Crowshoe, et Charles Leduc. 2018. « Advancing Indigenous Primary Health Care Policy in Alberta, Canada ». *Health Policy* 122 (6): 638-44. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2018.04.014>.
- Hmed, Choukri, et Sylvain Laurens. 2010. « Les résistances à l'institutionnalisation ». Dans *Sociologie des institutions*. Sous la direction de Jacques Lagroye et Michel Offerlé, 131-48. Paris: Belin.
- Houde, Nicolas. 2014. « Les autochtones dans l'espace politique canadien ». Dans *La politique québécoise et canadienne : une approche pluraliste*. Sous la direction de Alain-G. Gagnon et D. Sanschagrin, 139-62. Montréal: Presses de l'Université du Québec.
- Hudson, Michael. 2018. « British Columbia-Indigenous Nation Agreements. Lessons for Reconciliation ». *IRPP Insight*, n° 20: 1-29.
- . 2020. « New Tools for Reconciliation: Legislation to Implement the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples ». *IRPP Insight* 32, Montréal: Institute for Research on Public Policy. <https://irpp.org/fr/research-studies/new-tools-for-reconciliation-legislation-to-implement-the-un-declaration-on-the-rights-of-indigenous-peoples/>.
- Isaac, Thomas, et Arend Hoekstra. 2019. « Identity and Federalism: Understanding the Implications of Daniels v. Canada ». *The Supreme Court Law Review: Osgoode's Annual Constitutional Cases Conference* 81: 27-51.
- Jenson, Jane, et Martin Papillon. 2000. « Challenging the Citizenship Regime: The James Bay Cree and Transnational Action ». *Politics & Society* 28 (2): 245-64. <https://doi.org/10.1177/0032329200028002005>.
- Ladner, Kiera L. 2009. « Take 35: Reconciling Constitutional Orders ». Dans *First Nations, First Thoughts: The Impact of Indigenous Thought in Canada, Vancouver: University of British Columbia Press*. Sous la direction de Annis M. Timpson, 219-300. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Lavoie, Josée G, Annette J Browne, Colleen Varcoe, Sabrina Wong, et Alycia Fridkin. 2015. « Missing Pathways to Self-Governance: Aboriginal Health Policy in British Columbia ». *The International Indigenous Policy Journal* 6 (1): 1-21.
- Lawrence, Thomas B., Monika I. Winn, et P. D. Jennings. 2001. « The Temporal Dynamics of Institutionalization ». *The Academy of Management Review* 26 (4): 624-44.
- Leclair, Jean, et Michel Morin. 2019. « Peuples autochtones et droit constitutionnel, Jurisclasseur fascicule 15 ». Faculté de droit, Université de Montréal.
- Long, J. Anthony, et Menno Boldt. 1988. *Governments in conflict? provinces and Indian nations*

*in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.

Lowman, Emma Battell, et Adam J. Barker. 2015. *Settler: Identity and Colonialism in 21st Century Canada*. Halifax: Fernwood Publishing.

Mahoney, James, et Kathleen Thelen. 2009. « A Theory of Gradual Institutional Change ». Dans *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Sous la direction de James Mahoney et Kathleen Thelen, 1-37. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414>.

Makivik. 2021. « Gouvernement du Nunavik ». *LP<sup>ε</sup>Δ<sup>b</sup> - Makivik* (blog). 2021. <https://www.makivik.org/fr/gouvernement-du-nunavik/>.

Marceau, Julie. 2020. « Non à un droit de veto aux Autochtones, dit Legault ». *Radio-Canada*. 14 août 2020. <https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/1726681/droit-veto-autochtones-legault-onu-billy-diamond>.

McCrossan, Michael, et Kiera L. Ladner. 2016. « Eliminating Indigenous Jurisdictions: Federalism, the Supreme Court of Canada, and Territorial Rationalities of Power ». *Canadian Journal of Political Science* 49 (3): 411-31. <https://doi.org/10.1017/S0008423916000822>.

McIvor, Bruce, et Kate Gunn. 2016. « Stepping into Canada's Shoes: Tsilhqot'in, Grassy Narrows and the Division of Powers ». *University of New Brunswick Law Journal* 67: 146-66.

McNeil, Kent. 1998. « Aboriginal Title and the Division of Powers: Rethinking Federal and Provincial Jurisdiction ». *Saskatchewan Law Review* 61 (2): 431-65.

———. 2015. « Aboriginal Title and the Provinces after Tsilhqot'in Nation ». *The Supreme Court Law Review* 71: 67-89. <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/sclr/vol71/iss1/4>.

Miller, J.R. 2015. « Canada's Historic Treaties ». Dans *Keeping promises: the Royal Proclamation of 1763, aboriginal rights, and treaties in Canada*. Sous la direction de Terry Fenge et Jim Aldridge, 81-104. Montréal: McGill-Queen's University Press.

Milne, Emily. 2017. « Implementing Indigenous Education Policy Directives in Ontario Public Schools: Experiences, Challenges and Successful Practices ». *International Indigenous Policy Journal* 8 (3): 1-20. <https://doi.org/10.18584/iipj.2017.8.3.2>.

Nadasdy, Paul. 2017. *Sovereignty's entailments: First Nation state formation in the Yukon*. Toronto: University of Toronto Press.

Nichols, Joshua. 2019. « A Narrowing Field of View: An Investigation into the Relationship Between the Principles of Treaty Interpretation and the Conceptual Framework of Canadian Federalism ». *Osgoode Hall Law Review* 56 (2): 350-95.

- Noël, Alain, et Florence Larocque. 2009. « Aboriginal Peoples and Poverty in Canada: Can Provincial Governments Make a Difference? » *Paper prepared for the Annual Meeting of the International Sociological Association's Research Committee 19 (RC19)*, 1-37.
- Nootens, Geneviève, et François-Olivier Dorais. 2023. *Québécois et Autochtones. Histoire commune, histoires croisées, histoires parallèles?* Montréal: Boréal.
- Palier, Bruno, et Yves Surel. 2005. « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action ». *Revue française de science politique* 55 (1): 7-32. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0007>.
- Papillon, Martin. 2016. « Indigenous Peoples and Quebec: Competing or Coexisting Nationalisms? » Dans *Quebec Questions: Quebec Studies in the 21st Century*. Sous la direction de S Gervais, J Rudy, et C Kirkley, 2<sup>e</sup> éd., 446-61. Oxford: Oxford University Press.
- . 2018. « Structure, Agency, and the Reconfiguration of Indigenous Citizenship in Canada ». Dans *Citizenship as a Regime: Canadian and International Perspectives*. Sous la direction de Mireille Paquet, Nora Nagels, et Aude-Claire Fourot. Montreal: McGill-Queen's University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2n7qxc>.
- . 2019. « Segmented Citizenship: Indigenous Peoples and the Limits of Universality ». Dans *Universality and Social Policy in Canada*. Sous la direction de Daniel Béland, Gregory P. Marchildon, et Michael J. Prince, 137-53. Toronto: University of Toronto Press.
- . 2020. « Nation to Nation? Canadian Federalism and Indigenous Multi-level Governance ». Dans *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. Sous la direction de Herman Bakvis et Grace Skogstad, 4<sup>th</sup> éd., 395-426. Toronto: University of Toronto Press.
- Papillon, Martin, et Audrey Lord 2013. « Les traités modernes : vers une nouvelle relation ? » Dans *Les Autochtones et le Québec: des premiers contacts au Plan Nord*. Sous la direction de Alain Beaulieu, Martin Papillon, et Stéphan Gervais, 343-62. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.
- Pelletier, Benoît. 2004. « Mythes et réalités sur l'Approche commune ». Secrétariat aux affaires autochtones, Gouvernement du Québec.
- Peters, B. Guy, Jon Pierre, et Desmond S. King. 2005. « The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism ». *The Journal of Politics* 67 (4): 1275-1300. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00360.x>.
- Picard, Ghislain. 2010. « Premières Nations: Des partenaires incontournables du développement territorial ». *Recherches amérindiennes au Québec* 40 (3): 27-33. <https://doi.org/10.7202/1009366ar>.
- . 2021. « Il est temps de se parler franchement ». *Le Devoir*. 10 juin 2021.



<https://www.ledevoir.com/opinion/idees/609366/premieres-nations-il-est-temps-de-se-parler-franchement>.

- Pierson, Paul. 2000. « Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes ». *Studies in American Political Development* 14 (Spring): 72-92.
- Québec. Ministère des Richesses naturelles et Gouvernement du Québec. 1966. « Aperçu sur le Nouveau-Québec ».
- . Ministère du Conseil exécutif. 1985. *Rapport annuel du ministère du Conseil exécutif 1984-1985*. Québec: Direction générale des publications gouvernementales.
- . Assemblée nationale. 1987a. « Étude des crédits du Secrétariat aux affaires autochtones (Budget du Conseil exécutif) ». *Journal des débats*. Vol 29, n° 62. <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/ci/mandats/Mandat-31021/index.html>.
- . Ministère du Conseil exécutif. 1987b. *Rapport annuel du ministère du Conseil exécutif 1986-1987*. Québec: Les Publications du Québec.
- . Secrétariat aux affaires autochtones. 1988. *Les fondements de la politique du gouvernement du Québec en matière autochtone*. Québec: Les Publications du Québec.
- . Secrétariat aux affaires autochtones. 1991a. *Les Autochtones et le Québec, le chemin parcouru*. Québec: Les Publications du Québec.
- . Secrétariat aux affaires autochtones. 1991b. *Pour un débat public. Problématique sur les relations entre les autochtones et les autres habitants du Québec*. Québec: Les Publications du Québec.
- . Secrétariat aux affaires autochtones. 1991c. *Relations between the aboriginal and non-aboriginal peoples of Québec: respective viewpoints*. Québec: Les Publications du Québec.
- . 1998a. *Convention de la Baie-James et du Nord québécois et conventions complémentaires*. Québec: Les Publications du Québec. [https://central.bac-lac.gc.ca/.item?id=jbnq\\_f&op=pdf&app=Library](https://central.bac-lac.gc.ca/.item?id=jbnq_f&op=pdf&app=Library).
- . Secrétariat aux affaires autochtones. 1998b. *Partenariat, Développement, Actions*. Édité par Gouvernement du Québec. Québec: Gouvernement du Québec.
- . Secrétariat aux affaires autochtones. 1999. *Fonds de développement pour les Autochtones*. Québec: Ministère du Conseil exécutif.
- . Ministère du Conseil exécutif. 2000. *Rapport annuel du ministère du Conseil exécutif 1999-2000*. Québec: Les Publications du Québec.

- . Secrétariat aux affaires autochtones. 2008. *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones*. Québec: Gouvernement du Québec.
- . Secrétariat aux affaires autochtones. 2013. *Fonds d'initiatives autochtones II*. Québec: Gouvernement du Québec.
- . Secrétariat aux affaires autochtones. 2017a. *Fonds d'initiatives Autochtones III*. Québec: Gouvernement du Québec.
- . Secrétariat aux affaires autochtones. 2017b. *Faire plus, faire mieux: plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuits : 2017-2022*. Québec: Direction des communications du ministère du Conseil exécutif et du Secrétariat du Conseil du trésor.
- . Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles 2019a. *Politique de consultation des communautés autochtones propre au secteur minier*. Québec: Gouvernement du Québec.
- . 2019b. « Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics - écoute, réconciliation et progrès. Rapport final ». Québec: Gouvernement du Québec.
- . Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit. 2022a. « Mission et orientations du Secrétariat ». *Gouvernement du Québec*. 2022. <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-et-organismes/secretariat-premieres-nations-inuit/mission-et-mandats>.
- . Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit. 2022b. « Organigramme du Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit ». *Gouvernement du Québec*. 2022. <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministeres-et-organismes/secretariat-premieres-nations-inuit/organigramme>.
- . Secrétariat aux affaires autochtones. 2022c. *Fonds d'initiatives autochtones IV*. Éd Québec: Gouvernement du Québec.
- . Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit. 2022d. *Plan d'action gouvernemental pour le mieux-être social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2022-2027 - Ensemble pour les prochaines générations*. Québec: Direction des communications du ministère du Conseil exécutif et du Secrétariat du Conseil du trésor.
- Radio-Canada. 2009. « Une entente sur 25 ans ». *Radio-Canada*. 15 octobre 2009. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/450223/naskapis-quebec-entente>.
- . 2022. « L'APNQL dresse un bilan « décevant » de la CAQ ». *Radio-Canada*. 9 juin 2022. <https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/1889659/premieres--nations-bilan-decevant--caq->.
- Rhodes, R. A. W., Sarah A. Binder, et Bert A. Rockman. 2009. *The Oxford Handbook of Political*

*Institutions*. Oxford: Oxford University Press.

Rodon, Thierry. 2019. *Les apories des politiques autochtones au Canada*. Québec: Presses de l'Université du Québec.

Russell, Peter H. 2019. *Canada's Odyssey: A Country Based on Incomplete Conquests*. Toronto: University of Toronto Press.

Salée, Daniel. 1994. « L'État québécois et la question autochtone ». Dans *Québec : État et société. Tome II*. Sous la direction de Alain G. Gagnon, 117-47. Montréal: Les Éditions Québec/Amérique.

———. 1995. « Identité québécoise, identité autochtone et territorialité : entre les frontières subjectives et objectives de l'espace québécois ». Dans *L'espace québécois*. Sous la direction de Alain-G. Gagnon et Alain Noël. Montréal: Les Éditions Québec/Amérique.

Savard, Rémi. 1979. *Destins d'Amérique : les Autochtones et nous*. Montréal: L'Hexagone.

Shepsle, Kenneth A. 2009. « Rational Choice Institutionalism ». Dans *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Sous la direction de R. Rhodes, Sarah A. Binder, et Bert A. Rockman, 23-38. Oxford: Oxford University Press.

Slattery, Brian. 2015. « The Royal Proclamation of 1763 and the Aboriginal Constitution ». Dans *Keeping promises: the Royal Proclamation of 1763, aboriginal rights, and treaties in Canada*. Sous la direction de Terry Fenge et Jim Aldridge, 14-32. Montréal: McGill-Queen's University Press.

Streeck, Wolfgang, et Kathleen Thelen. 2005. « Introduction: institutional change in advanced political economies ». Dans *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Sous la direction de Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen, 1-39. Oxford: Oxford University Press.

Thelen, Kathleen. 2003. « How Institutions Evolve. Insights From Comparative Historical Analysis ». Dans *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Sous la direction de J. Mahoney et D. Rueschemeyer, 208-40. Cambridge: Cambridge University Press.

Trudel, Pierre, et Sylvie Vincent. 2002. « La « Paix des Braves », une entente avant tout économique ». *Recherches amérindiennes au Québec* 32 (2): 118-24.

Turcotte, Yanick. 2018. « L'Association des Indiens du Québec (1965-1977) et le militantisme autochtone dans le Québec des années 1960-1970 ». Mémoire de maîtrise, Université de Montréal.

Vincent, Sylvie. 1992. « La révélation d'une force politique : les Autochtones ». Dans *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*. Sous la direction de Gérard Daigle, 749-90. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

- . 1995. « Les relations entre le Québec et les autochtones : brève analyse d'un récit gouvernemental ». Université McGill, Programme d'études sur le Québec.
- Walters, Mark D. 2015. « The Aboriginal Charter of Rights: The Royal Proclamation of 1763 and the Constitution of Canada ». Dans *Keeping promises: the Royal Proclamation of 1763, aboriginal rights, and treaties in Canada*. Sous la direction de Terry Fenge et Jim Aldridge. Montréal: McGill-Queen's University Press.
- Wilkins, Kerry. 1999. « Of Provinces and s.35 Rights ». *Dalhousie Law Journal* 22 (1): 185-235.
- . 2000. « “Still Crazy After All these Years”: section 88 on the Indian Act at Fifty ». *Alberta Law Review* 38 (2): 458-503.
- . 2017. « Life Among the Ruins: Section 91(24) After Tsilhqot'in and Grassy Narrows ». *Alberta Law Review* 55 (1): 91-126. <https://doi.org/10.29173/alr791>.
- Wilmot, Stephen. 2018. « Transforming First Nations Health Care in British Columbia: An Organizational Challenge ». *International Indigenous Policy Journal* 9 (1): 1-25. <https://doi.org/10.18584/iipj.2018.9.1.4>.
- Wilson, Gary N., Christopher Alcantara, et Thierry Rodon. 2020. *Nested federalism and Inuit governance in the Canadian Arctic*. Vancouver: University of British Columbia Press.

## Annexe 1 : Questionnaire d'entretien pour les employés de la fonction publique québécoise

1. Pouvez-vous vous présenter et décrire votre rôle au sein de la fonction publique ?
2. Depuis combien de temps travaillez-vous au secrétariat ?
3. J'aimerais tout d'abord mieux comprendre comment le gouvernement du Québec aborde ses relations avec les nations autochtones. Donc premièrement, pouvez-vous me dire s'il y a une vision d'ensemble dans l'approche du gouvernement ? Et si oui, quelle serait-elle ?
  - a. Quel est le principal outil ou document de référence qui guide l'action gouvernementale en matière autochtone ?
  - b. Pourquoi n'y a-t-il pas de politique-cadre récente, comme celle de 1998 ?
4. Quels sont les principaux enjeux ou défis auxquels vous faites face en matière de relations avec les peuples autochtones ?
5. Est-ce que vous considérez que l'approche de votre gouvernement a évolué avec le temps ? Si oui, pouvez-vous expliquer comment et pourquoi ?
6. Si vous aviez à nommer un moment clé, un évènement ou un changement d'orientation important dans les politiques, quel serait-il ?
7. Peut-on affirmer que la relation entre le gouvernement et les Autochtones en est une de gouvernement à gouvernement, ou encore de nation à nation ? Qu'est-ce que cela veut dire selon vous ?
8. Sur le plan politique, voyez-vous d'importantes différences lorsqu'il y a un changement de gouvernement ?
9. Concrètement, comment sont organisées les relations avec les organisations autochtones de la province ? Avez-vous des rencontres annuelles ou périodiques, existe-t-il des comités ou d'autres structures de concertation sur certains enjeux ? Ces mécanismes sont-ils efficaces pour maintenir la communication et de bonnes relations ?
  - a. Quels sont les canaux de communication privilégiés du gouvernement pour s'entretenir avec les nations autochtones ?
10. Lorsqu'une loi, une politique ou une mesure gouvernementale pouvant affecter les droits et les intérêts des peuples autochtones est discutée au gouvernement, comment procédez-vous ? Comment consultez-vous les organisations autochtones ? Cela se fait-il de manière systématique ? Selon des règles précises ou de manière plus informelle ?
11. Est-ce qu'il est arrivé que des projets de loi ou des politiques soient développés de manière conjointe avec les organisations autochtones ? Pouvez-vous donner un exemple ?

12. Pensez-vous que les autochtones devraient consentir ou pouvoir dire non à des lois, politiques ou mesures spécifiques les affectant ? Quoi faire lorsqu'il y a mécontentement ?
13. Est-ce que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones change quelque chose, c'est-à-dire est-ce qu'elle influence la manière d'aborder les relations, les orientations politiques ?
14. Pourquoi, selon vous, Québec ne suit pas la voie de la Colombie-Britannique en adoptant une loi de mise en œuvre et un plan d'action détaillé visant à adapter ses pratiques à la DNUDPA ?
15. On parle beaucoup de réconciliation — qu'est-ce que cela veut dire ?
16. Pouvez-vous décrire le rôle de votre ministère ? Ce rôle a-t-il évolué ? Considérez-vous que le ministère parvienne à jouer son rôle ?
17. Les actions du gouvernement en matière de politiques autochtones relèvent de plusieurs ministères, comment arrivez-vous à coordonner l'action et les priorités ?
18. Quels sont vos principaux interlocuteurs autochtones ? De manière générale, comment qualifiez-vous les relations avec les organisations autochtones ?

## **Annexe 2 : Questionnaire d'entretien pour les représentants d'organisations autochtones**

1. Pouvez-vous vous présenter et parler de votre rôle au sein de votre organisation ?
2. Depuis combien de temps occupez-vous ce poste ?
3. De manière générale, comment décrieriez-vous la relation qu'entretient votre organisation avec le gouvernement du Québec ?
4. Avez-vous constaté un changement dans cette relation au cours des dernières années ? Qu'est-ce qui a changé ? Pourquoi selon vous ?
5. Qui sont vos interlocuteurs principaux au gouvernement ? Est-ce que les approches varient d'un ministère à l'autre ? Sentez-vous une cohésion ou non au sein du gouvernement ?
6. Au courant des 20 dernières années, si vous aviez à nommer un moment clé, un évènement ou un changement d'orientation important dans la relation provinciale-autochtone, quel serait-il ?
7. Quels sont, selon vous, les principaux enjeux et défis actuels en au sein des relations Québec-Autochtones ?
8. Sur le plan politique, avez-vous constaté d'importantes différences lorsqu'il y a un changement de gouvernement ?
9. Dans un monde idéal, à quoi ressemblerait la relation entre la province et les Autochtones ?
10. Avez-vous constaté des différences d'approche entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec ?
11. Concrètement, comment fonctionnent les relations avec le gouvernement provincial ? Existe-t-il des structures formelles permettant de relayer vos préoccupations ? Y a-t-il des rencontres annuelles ou périodiques, existe-t-il des comités ou d'autres structures de concertation sur certains enjeux ?
  - a. Ces mécanismes sont-ils efficaces pour maintenir la communication et de bonnes relations ?
12. Lorsqu'une loi, une politique ou une mesure gouvernementale pouvant affecter les droits et les intérêts des Autochtones que votre organisation représente est discutée au gouvernement, êtes-vous systématiquement consultés ? En général, comment cela se passe-t-il ?
  - a. Arrivez-vous à être des partenaires dans l'élaboration et le développement de politiques ?

13. Est-ce que la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones change quelque chose, c'est-à-dire est-ce qu'elle constitue un outil pertinent pour vos revendications auprès du gouvernement.