

L'entente entre le gouvernement du Québec et les Cris

Annuaire du Québec 2003, juillet 2002.

Germain Belzile

HEC-Montréal

Un portrait des autochtones du Québec

Selon la loi fédérale sur les Indiens, « un Indien est une personne qui est inscrite dans le Registre des Indiens du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ou qui a droit de l'être ». La loi fédérale reconnaît certains droits et contraintes aux Indiens inscrits au Registre. Entre autres, les revenus gagnés sur le territoire d'une réserve (une terre réservée, dont les fonds appartiennent à la Couronne) ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu et les biens qu'ils y achètent ne sont pas taxables. Les biens possédés sur une réserve ne peuvent être saisis. Ceux-ci ne peuvent donc servir de garantie lorsqu'un Indien veut emprunter. Les Inuits ne sont pas soumis à la Loi sur les Indiens et ne sont donc pas exemptés d'impôts et de taxes.

Les gouvernements reconnaissent 10 nations amérindiennes et une nation inuite au Québec. Une bande indienne (il y en a 40 au Québec) est formée d'un groupe d'indiens inscrits habitant une réserve.

La population autochtone au Québec			
Nations	Résidents	Non-résidents	Total
Abénaquis	372	1 613	1 985
Algonquins	4 929	3 542	8 471
Attikameks	4 492	836	5 328
Cris	12 388	1 142	13 530
Hurons-Wendat	1 220	1 661	2 881
Innus (Montagnais)	10 289	4 203	14 492
Malécites	2	681	683
Micmacs	2 419	2 187	4 606
Mohawks	13 119	2 439	15 558
Naskapis	734	53	787
Inscrits et non-associés à une nation	1	118	119
Total – population amérindienne	49 965	18 475	68 440
Total - Inuits	8 877	520	9 397
Total global	58 842	18 995	77 837

Source : *Les Amérindiens et les Inuits du Québec : Onze nations contemporaines*, 2001.

Les Amérindiens et les Inuits représentent 1,05 % de la population québécoise; 10 % des autochtones canadiens résident au Québec. Les terres réservées aux autochtones équivalent à 0,89 % du territoire québécois. Trois régions regroupent au total 50 % des

autochtones : le Nord-du Québec, l'Abitibi-Témiscamingue et la Côte-Nord. La presque totalité des Inuits vivent dans 14 communautés nordiques.

Superficie des terres réservées aux Autochtones (1998)	
Nations	Superficie (km²)
Non-conventionnés	
Abénaquis	6,8
Algonquins	208,0
Attikameks	49,8
Hurons-Wendat	1,1
Innus (Montagnais)	295,1
Malécites	1,7
Micmacs	41,4
Mohawks	142,5
Total Partiel	746,4
Conventionnés	
Cris	5 551,7
Inuits	8 162,1
Naskapis	326,3
Total partiel	14 040,1
Total global	14 786,5

Source : *Les Amérindiens et les Inuits du Québec : Onze nations contemporaines*, 2001.

Le gouvernement du Québec et les autochtones

La Loi constitutionnelle de 1867 confie au gouvernement fédéral la responsabilité des Autochtones. Pour cette raison, le gouvernement québécois n'a que peu de relations avec eux jusque dans les années 1960. Les choses commencent à changer lorsque le Québec décide de développer ses ressources hydroélectriques, à la Baie James.

En 1973, le jugement Calder (Cour suprême du Canada) reconnaît aux Autochtones des droits territoriaux au Canada. La même année, le juge Malouf, de la Cour supérieure du Québec, reconnaît aux Cris et aux Inuits des droits sur les territoires de la Baie-James, sur lesquels Hydro-Québec avait commencé des travaux importants. Les Cris forment, en 1974, le Grand Conseil des Cris, afin de négocier avec le gouvernement québécois. Le gouvernement québécois et les représentants des Cris entreprennent alors des discussions qui mènent, en 1975, à la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ). Une entente de même type est signée en 1978 avec les Naskapis. Le gouvernement fédéral officialise ces accords en votant la Loi sur les Cris et les Naskapis (1978), loi qui remplace pour eux la Loi sur les Indiens.

En plus d'un montant de 135 M\$ (équivalent à environ 477 M\$ de 2002), la Convention accorde des droits particuliers aux Cris sur d'importants territoires classés en 2

catégories : l'usage exclusif d'un territoire de 13 696 km² et des droits exclusifs de chasse et de pêche sur 151 580 km².

Même si une deuxième phase de développement hydroélectrique était prévue dans la Convention (le projet Grande Baleine), les représentants Cris s'y sont fortement opposés, notamment sur la scène internationale, jusqu'à l'abandon du projet en 1994.

L'entente de 2002 entre les Cris et le gouvernement du Québec

Le 7 février 2002, le Premier ministre du Québec, M. Bernard Landry, signait avec le grand chef du Grand Conseil des Cris, M. Ted Moses, une nouvelle entente, « de nation à nation », entre le gouvernement du Québec et le peuple cri. Cette entente, d'une durée de 50 ans, vise trois objectifs :

- Aider au développement économique et communautaire des Cris ;
- Résoudre les litiges actuels entre le gouvernement du Québec et les Cris ;
- Permettre la poursuite de la mise en valeur des ressources naturelles du territoire cri.

Le principe le plus important est sans doute la volonté du gouvernement du Québec d'associer les Cris au développement économique de la région. Plusieurs engagements sont prévus, pour chaque partie à l'accord.

Premièrement, les Cris consentent que deux projets hydroélectriques majeurs soient entrepris (Eastmain 1 et Eastmain 1-A). Deuxièmement, ils laissent tomber toutes les poursuites contre la Société de développement de la Baie-James, résultant de l'application de la Convention de 1975. Finalement, les Cris dégagent le Québec de certaines obligations de la CBJNQ, qu'ils prennent en charge.

En contrepartie, le gouvernement du Québec s'engage à créer, par une loi de l'Assemblée nationale, la Société de développement cri (SDC). Cet organisme, dirigé par un conseil d'administration composé de 11 membres (5 nommés par les Cris, 5 par le gouvernement du Québec, plus un président choisi par la partie cri, après consultation avec le gouvernement), aura de multiples tâches, reliées au développement économique et communautaire. De plus, l'accès aux programmes réguliers prévus par la CBJNQ sera maintenu (santé et éducation, entre autres). Dernier point, et non le moindre : le gouvernement québécois s'engage à verser périodiquement un montant à la SDC : 23 M\$ en 2002-2003, 46 M\$ en 2003-2004, puis un minimum de 70 M\$ par année (montant indexé) pendant 48 ans. Certains commentateurs (dont le Secrétariat aux affaires autochtones lui-même) ont alors parlé, lors de la divulgation de l'entente, d'un montant de 3,5 G\$.

Deux points méritent d'être soulevés. Le premier concerne la méthode d'indexation prévue dans l'entente. À partir de 2004-2005, le montant versé sera le plus élevé entre 70 M\$ et un montant correspondant à 70 M\$ gonflé en fonction de l'évolution de la valeur de la production hydroélectrique, minière et forestière du territoire défini dans l'entente. D'une façon simple, si la valeur de la production double, le paiement doublera aussi. Les

Cris sont ainsi fortement incités à encourager l'exploitation des ressources naturelles du territoire conventionné, car ils participeront aux bénéfices.

La formule d'indexation exacte est la suivante :

$$MA_{t=5} = \left\langle \left[\left(\sum_{t=0}^4 \{PH_t + PM_t + PF_t\} \right) \div 5 \right] \div Base \right\rangle$$

où $MA_{t=5}$: montant annuel payé à l'année 5

PH_t : valeur de la production hydroélectrique à l'année t

PM_t : valeur de la production minière à l'année t

PF_t : valeur de la production forestière à l'année t

Base : valeur moyenne de la production annuelle globale entre le 1^e janvier 1999 et le 31 décembre 2003.

Par exemple, en 2020 ($MA_{t=5}$), le montant payé par le gouvernement sera égal à 70 M\$ fois un facteur reflétant l'augmentation de la valeur de la production depuis 1999-2003. Si la valeur de la production moyenne au cours de 5 années précédant 2020 est le double de la valeur moyenne de la production entre 1999-2003, les Cris recevront 70 M\$ fois 2, ou 140 M\$.

La valeur de la production hydroélectrique est calculée en multipliant la quantité produite, dans le territoire défini, par le prix moyen résultant de toutes ventes d'électricité d'Hydro-Québec, que ce soit au Québec, au Canada ou aux États-Unis. La valeur de la production minière est tout simplement égale à la valeur des livraisons des producteurs. La valeur de la production forestière, quant à elle, est calculée en multipliant le volume de bois expédié du territoire par le prix moyen du bois expédié par toutes les entreprises québécoises.

Les prix des matières premières ayant une tendance séculaire à augmenter moins rapidement que le niveau général des prix, les Cris devront compter sur une augmentation des volumes pour maintenir la valeur réelle de leurs royautés.

Un deuxième point mérite considération. Même si le gouvernement verse 70 M\$ par année pendant 50 ans, le coût est, dans les faits, bien inférieur à 3,5 G\$ (50 fois 70 M\$ = 3,5 G\$). En effet, recevoir 3,5 G\$ cash n'est pas équivalent à recevoir 70 M\$ par année pendant 50 ans. Pour s'en convaincre, il suffit de se demander combien de dollars valent aujourd'hui 70 M\$ reçus dans 50 ans. À un taux d'intérêt composé annuellement de 5,76 %, 4,25 M\$ placés en 2003 donneraient 70 M\$ en 2053. Recevoir 4,25 M\$ aujourd'hui ou 70 M\$ dans 50 ans, c'est la même chose !

La formule utilisée pour actualiser un flux de revenus (ou de dépenses) est la suivante :

$$VAN = \sum_{i=0}^n \frac{MA}{(1+k)^i}$$

où VAN : valeur actualisée nette

MA : montant annuel

n : nombre d'années

k : taux d'actualisation

Le lecteur trouvera ci-dessous le calcul de la valeur actualisée (pour 2000-2001) d'un flux de paiements de 23 M\$ en 2001-2002, de 46 M\$ en 2002-2003 et de 70 M\$ par année pendant les 48 années suivantes. Le taux d'actualisation choisi pour le calcul est tout simplement le taux d'intérêt pour les titres gouvernementaux canadiens de long terme, en juillet 2002. La valeur actualisée est alors de 1,8 G\$. Évidemment, si les paiements augmentent à plus de 70 M\$ par année, la valeur calculée ne sera pas la même.

Taux d'actualisation	0,0576	
Période	Montant (M\$)	Montant actualisé (M\$)
T1	23	21,7473525
T2	46	41,1258557
T3	70	59,17437963
T4	70	55,95156924
T5	70	52,90428257
T6	70	50,02296007
T7	70	47,29856285
T8	70	44,7225443
T9	70	42,28682327
T10	70	39,98375877
T11	70	37,80612592
T12	70	35,74709334
T13	70	33,80020172
T14	70	31,95934353
T15	70	30,21874389
T16	70	28,5729424
T17	70	27,0167761
T18	70	25,54536318
T19	70	24,15408773
T20	70	22,83858522
T21	70	21,59472884
T22	70	20,41861653
T23	70	19,30655874
T24	70	18,25506689
T25	70	17,26084237
T26	70	16,32076623

T27	70	15,4318894
T28	70	14,59142342
T29	70	13,79673167
T30	70	13,04532117
T31	70	12,33483469
T32	70	11,66304339
T33	70	11,02783982
T34	70	10,4272313
T35	70	9,859333678
T36	70	9,322365429
T37	70	8,814642047
T38	70	8,334570771
T39	70	7,880645585
T40	70	7,451442497
T41	70	7,045615069
T42	70	6,661890194
T43	70	6,299064102
T44	70	5,955998583
T45	70	5,63161742
T46	70	5,324903007
T47	70	5,034893161
T48	70	4,760678102
T49	70	4,5013976
T50	70	4,256238276
Total		1 075,487542

S'agit-il d'une bonne entente ?

Globalement, il s'agit d'une entente intéressante pour les deux parties. Elle encourage le développement des ressources, en en faisant profiter l'ensemble des partenaires, dont les Cris. Pour un avenir prévisible, c'est la seule source d'amélioration des conditions de vie des Amérindiens de ces territoires.

Cette entente permet aussi de tenir compte des effets externes négatifs du développement. Lorsque l'on entreprend un projet, on doit peser les avantages et les coûts qui en découlent. Si une partie des coûts est assumée par une tierce partie (c'est le cas lorsqu'il y a pollution, par exemple), on n'est porté à comparer qu'une partie des coûts avec l'ensemble des avantages. Les Cris tiendront certainement compte des coûts environnementaux, ainsi que des bénéfices, lorsque viendra le temps d'évaluer la pertinence de différents projets. Il y aura certainement à cet égard, dans l'avenir, des débats déchirants à l'intérieur même des communautés cries.

Du côté d'Hydro-Québec, cet accord est certainement bien accueilli. Il permet d'envisager la construction de nouvelles centrales, dont deux sont déjà annoncées. Il s'agit de Eastmain 1 et Eastmain 1-A, qui devraient coûter 4 G\$ et entraîner la création de 10 500 emplois sur 9 ans. Elles permettront d'augmenter la capacité de production

d'Hydro-Québec de 1 200 MW. On prévoit des contrats à des entreprises criées pour une valeur de 590 M\$. À long terme, l'exportation d'électricité vers les États-Unis sera peut-être envisagée.

Le gouvernement du Québec est sûrement très heureux de pouvoir enterrer la hache de guerre avec les Cris. Le conflit entre les Autochtones et le Québec, hautement médiatisé internationalement, a sans doute beaucoup terni l'image internationale des Québécois. On n'a qu'à se rappeler les interventions de Matthew Coon Come devant les Nations-Unies, les critiques des environmentalistes américains, etc... De plus, l'accord permet un règlement définitif d'une douzaine de litiges entre les Cris et le gouvernement, provenant surtout de l'application de la CBJNQ. Parmi ceux-ci, on peut nommer les causes Matthew Coon Come I et II (2,8 G\$) et Mario Lord (500 M\$). La fin de cette saga permettra peut-être de mettre en lumière que, dans les dix provinces canadiennes, c'est au Québec que les autochtones sont dans la situation la plus enviable.

Le gouvernement a-t-il trop payé ? Les Cris ont-ils obtenu suffisamment ? Pour 2004-2005, le paiement du gouvernement représentera un peu plus de 5000 \$ par personne (il y a environ 13 500 Cris au Québec). Cette somme vient s'ajouter aux montants que le gouvernement assume déjà en matière de santé et d'éducation. Bien utilisés, les 70 M\$ et plus par année aideront sûrement les autochtones du Nord à faire la transition vers le 21^e siècle.

Références

Secrétariat aux affaires autochtones du Québec, *Les Amérindiens et les Inuits du Québec : Onze nations contemporaines*, 2001. Disponible sur le site du Secrétariat à cette adresse : <http://www.mce.gouv.qc.ca/d/html/d0466001.html>

Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec, 7 février 2002, 108 pages. Disponible sur le site du Secrétariat à cette adresse : <http://www.mce.gouv.qc.ca/d/html/d2057014.html>