

Et si les femmes avaient voix au chapitre?

Étude de cas sur les Inuites, les revendications territoriales et le projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey

Linda Archibald et Mary Crnkovich

Archibald & Crnkovich

La publication de la présente étude et les recherches effectuées par les auteures ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées à l'intérieur du document n'engagent que les auteures, et ne traduisent pas nécessairement les vues officielles de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Novembre 1999

Condition féminine Canada s'est engagé à s'assurer que toute la recherche menée grâce à son Fonds de recherche en matière de politiques adhère à des principes professionnels, déontologiques et méthodologiques de haut niveau. La recherche se doit aussi d'apporter une contribution experte et unique en son genre au débat actuel sur les politiques, et d'être utile aux stratégestes de politiques, à celles et ceux qui font de la recherche, aux groupes de femmes, aux collectivités et à toute autre personne intéressée au domaine des politiques. Chaque document a été révisé anonymement par des spécialistes de la question, à qui on a demandé de faire des commentaires sur les aspects suivants :

- précision, fini et pertinence de l'information présentée;
- mesure dans laquelle l'analyse et les recommandations sont étayées par l'approche méthodologique et les données recueillies;
- contribution originale que le rapport permet d'apporter aux travaux déjà effectués dans le domaine et utilité du rapport pour les organismes oeuvrant pour l'égalité entre les sexes, les groupes de défense des droits, les stratégestes de politiques des gouvernements, les chercheuses et chercheurs et d'autre publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui ont participé à ce processus de révision entre pairs.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Archibald, Linda

Et si les femmes avaient voix au chapitre? Étude de cas sur les Inuites, les revendications territoriales et le projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey

Publié aussi en anglais sous le titre : If gender mattered: a case study of Inuit women, land claims and the Voisey's Bay Nickel Project

Comprend des références bibliographiques.

Publié aussi sur l'Internet.

ISBN 0-662-83936-6

N° de cat. SW21-39/1999F

1. Femmes inuit — Terre-Neuve — Labrador — Conditions économiques.
 2. Femmes inuit — Terre-Neuve — Labrador — Conditions sociales.
 3. Inuit — Terre-Neuve — Labrador — Réclamations.
 4. Discrimination à l'égard des femmes — Canada — Cas, Études de.
 5. Environnement — Études d'impact — Canada — Cas, Études de.
 6. Autochtones — Canada — Réclamations — Cas, Études de.
- I. Crnkovich, Mary.
II. Canada. Condition féminine Canada.
III. Titre.

E99.E7C3A72 1999 362.84'097182'2 C99-980313-3

Gestion du projet : Nora Hammell, Condition féminine Canada

Coordination de l'édition : Mary Trafford, Condition féminine Canada

Révision : PMF Editorial Services Inc.

Traduction : Perfectrad enr.

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :

Direction de la recherche

Condition féminine Canada

350, rue Albert, 5^e étage

Ottawa (Ontario) K1A 1C3

Téléphone : (613) 995-7835

Télécopieur : (613) 957-3359

ATME : (613) 996-1322

Courriel : research@swc-cfc.gc.ca

Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada, à l'adresse <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----|
| PRÉFACE | ii |
| REMERCIEMENTS | iii |
| SIGLES | iv |
| CHRONOLOGIE | v |
| RÉSUMÉ | vii |
| PRÉFACE DES AUTEURES..... | x |
| INTRODUCTION..... | 1 |
| I. LES REVENDICATIONS TERRITORIALES DES AUTOCHTONES ET LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL..... | 5 |
| a) Objet des règlements de revendications territoriales | 5 |
| b) Champ d'application des négociations et des ententes portant sur les revendications territoriales | 7 |
| c) Nature et processus des négociations visant au règlement des revendications territoriales | 11 |
| d) Les différences entre les sexes et la Politique des revendications territoriales globales | 15 |
| e) S'il était tenu compte des femmes dans la Politique des revendications territoriales globales | 20 |
| II. ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE | 27 |
| a) Projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey : évaluation environnementale et différences entre les sexes | 28 |
| b) Projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey : évaluation environnementale et connaissances écologiques traditionnelles | 31 |
| c) Participation des femmes..... | 32 |
| CONCLUSIONS..... | 38 |
| a) Analyse comparative entre les sexes | 40 |
| b) Représentation et participation des femmes | 41 |
| BIBLIOGRAPHIE | 44 |

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale s'appuie sur une bonne recherche en matière de politiques, c'est pourquoi en 1996 Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques. Ce dernier appuie la recherche stratégique portant sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif est de promouvoir le débat public sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes et de permettre à des personnes, à des groupes, à des décisionnaires et à des analystes de politiques de participer plus efficacement au processus d'élaboration des politiques.

La recherche peut être axée sur des enjeux en matière de politiques, nouveaux ou à long terme, ou sur des questions stratégiques urgentes et à court terme, pour lesquels une analyse des répercussions sur chacun des sexes est nécessaire. Le financement est attribué au moyen d'un appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe non gouvernemental joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités des recherches en matière de politiques, choisit les propositions qui seront financées et évalue les rapports finals.

Le présent document de recherche a été soumis et préparé à la suite d'un appel de propositions lancé en août 1997, portant sur l'intégration de la diversité à l'analyse et à l'élaboration de politiques. Les chercheuses et les chercheurs ont été invités à cerner de nouvelles questions et de nouvelles solutions stratégiques en mettant largement l'accent sur la pertinence des politiques.

Quatre projets de recherche sur ce sujet ont été financés par Condition féminine Canada. Ils examinent la situation des Canadiennes à la recherche d'options en matière de logement, des femmes handicapées, des femmes touchées par les revendications territoriales des Premières nations et des femmes dans les établissements de correction. Une liste complète des projets de recherche financés en vertu de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous tenons à remercier les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

REMERCIEMENTS

Tongamiut Inuit Annait, avec le concours des auteures du présent rapport, a organisé un atelier à l'intention des Inuites de la côte Nord du Labrador pour leur offrir l'occasion de débattre d'une foule de questions relatives au projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey. Nous tenons à remercier Condition féminine Canada d'avoir bien voulu apporter sa contribution financière à cet atelier. Nous souhaitons également exprimer notre gratitude aux femmes qui ont sacrifié de leur temps pour y participer, soit :

Charlotte Wolfrey, de Rigolet
Linda Pottle, de Makkovik
Elizabeth Nochasak, de Makkovik
Sue Webb, de Nain
Silpa Edmunds, de Postville
Sarah Karpik, de Hopedale
Mary Roddick, de Nain
Elsie Sheppard, de Postville
Buelah Allen, de Rigolet
Joanna Lampe, de Nain
Frances Murphy, de Nain
Gloria Jacque, de Postville
Millie Martin, de Hopedale
Pauline Angnatok, de Nain
K. Naeme Tunglavina, de Nain

Linda Archibald et Mary Crnkovich
Archibald & Crnkovich Consultants
Ottawa (Ontario)

SIGLES

| | |
|-------|--|
| ACEE | Agence canadienne d'évaluation environnementale |
| CCRA | Comité canadien des ressources arctiques |
| CRPA | Commission royale sur les peuples autochtones |
| CSSIL | Commission des services de santé des Inuit du Labrador |
| EIE | Étude d'impact environnemental |
| EP | Entente de principe |
| ERA | Entente sur les répercussions et les avantages |
| FTN | Fédération Tungavik du Nunavut |
| LIA | Labrador Inuit Association |
| MAINC | Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien |
| PE | Protocole d'entente |
| TIA | Tongamiut Inuit Annait |
| VBNC | Voisey's Bay Nickel Company |

LES INUITES ET INUITS DU LABRADOR, LES REVENDICATIONS TERRITORIALES ET LE PROJET DE LA BAIE VOISEY

CHRONOLOGIE

- 1975 Les Inuites et Inuits du Labrador entreprennent une étude sur l'utilisation et l'occupation des terres.
- 1977 Au nom des Inuites et Inuits, la Labrador Inuit Association (LIA) présente l'exposé de la demande relative à la revendication globale, y compris l'étude sur l'utilisation et l'occupation des terres, intitulée *Our Footprints are Everywhere*.
- 1990 La LIA, le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador signent un accord-cadre pour l'amorce de négociations devant aboutir à la conclusion d'une entente de principe. L'accord-cadre fixe une échéance de quatre ans pour mener à bien les négociations. Le Cabinet fédéral donne mandat au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de ramener cette échéance à dix-huit mois.
- 1991 Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador rejette le processus de négociation engagé avec la LIA et soumet son propre document de travail, dans lequel il expose une méthode accélérée de règlement des revendications territoriales des Autochtones.
- 1992 Le gouvernement du Canada suspend les négociations avec la LIA parce que le mandat de dix-huit mois accordé au ministre des Affaires indiennes pour parvenir à un accord est expiré.
- 1993 La LIA essaie de sauvegarder et d'accélérer le processus de négociation en présentant une proposition de règlement sous la forme d'une entente de principe.
- 1993 Le gouvernement du Canada fait connaître sa réponse à l'entente de principe proposée par la LIA.
- 1993 Deux prospecteurs, Chislett et Verbiski, découvrent le gisement de nickel de la baie Voisey.
- 1993 Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador fait une contre-proposition à l'entente de principe que souhaite voir adopter la LIA.
- 1993 La LIA fait une réponse circonstanciée à la contre-proposition du gouvernement provincial.
- 1994 Chislett et Verbiski jalonent 288 concessions pour eux-mêmes et 8 000 concessions pour le compte de Diamond Fields Resources, et annoncent ensuite leur découverte.

- 1996 La Voisey's Bay Nickel Company (VBNC), filiale d'INCO, achète la part de Diamond Fields Resources dans le gisement de nickel de la baie Voisey.
- 1997 La VBNC entame avec la LIA la négociation d'une entente sur les répercussions et les avantages. La teneur des pourparlers doit demeurer confidentielle, et ne sera pas dévoilée au public.
- 1997 Un protocole d'entente (PE) entre le gouvernement du Canada, le gouvernement de Terre-Neuve, la LIA et la Nation innue établit un processus unique d'évaluation et d'examen en matière d'environnement pour l'ensemble du projet d'exploitation d'une mine de nickel, d'une usine de traitement et d'une fonderie à la baie Voisey. Une commission de cinq membres est chargée de cette étude.
- 1997 La VBNC présente à la commission son étude d'impact environnemental (EIE).
- 1998 La commission communique ses observations au sujet des déficiences de l'EIE présentée par la VBNC.
- 1998 Les audiences publiques — d'intérêt communautaire, général et technique — au sujet de l'EIE et du projet dans son ensemble débutent en septembre et prennent fin le 5 novembre 1998. La commission dispose de quatre-vingt-dix jours, à partir de cette date, pour rédiger son rapport.
- 1998 En décembre 1998, la LIA conclut une entente de principe avec le gouvernement fédéral et la Province.

RÉSUMÉ

Contexte

Depuis plus de vingt ans, les Inuits du Labrador luttent pour obtenir le règlement de leurs revendications territoriales. Le rythme des négociations s'est fait plus rapide par suite de la découverte du plus vaste gisement de nickel au monde à la baie Voisey — région sur laquelle les Inuits, de même que les Innus du Labrador, détiennent un titre ancestral. En se portant acquéreur de la concession minière, en 1994, la Voisey's Bay Nickel Company (VBNC), filiale d'INCO, a aussitôt entrepris des démarches pour construire sur les lieux une mine et une usine de traitement. En pareil cas, la loi prescrit l'enclenchement automatique du processus d'évaluation environnementale, ce qui s'est effectivement produit. L'initiative de la VBNC a en outre incité le gouvernement fédéral à accélérer les négociations au sujet des revendications territoriales.

Objet du rapport

Les différences entre les sexes ne sont guère mises en évidence dans les politiques relatives aux revendications territoriales ou aux évaluations environnementales; pourtant, ces politiques et les mécanismes qui en découlent ont une grande influence sur la vie des Inuites du Labrador. Les relations qui existent entre les revendications territoriales des Autochtones, les grands projets d'exploitation des ressources et le processus d'évaluation environnementale sont le thème sous-jacent de la présente étude. L'objet de cette dernière, toutefois, est d'examiner les enjeux liés aux rapports sociaux entre les sexes qui se cachent derrière les politiques et ce qui en découle.

En septembre 1998, les chercheuses ont rencontré des femmes des villages de Nain, de Makkovik, de Postville, de Hopedale et de Rigolet, au Labrador. L'atelier, organisé par Tongamiut Inuit Annait (TIA), association représentant les Inuites du Nordlabrador, avait notamment pour but d'examiner les processus d'évaluation environnementale et de règlement des revendications territoriales en cours au Labrador, en mettant l'accent sur les composantes socioéconomiques de l'étude d'impact environnemental publiée par la Voisey's Bay Nickel Company. Le présent rapport tient compte, dans l'étude et l'analyse des politiques fédérales en matière de revendications territoriales et d'évaluation environnementale, des perspectives des Inuites qui ont pris part à l'atelier.

Résumé des conclusions et des recommandations

Il reste beaucoup à faire pour que les politiques fédérales en matière de revendications territoriales et d'évaluation environnementale favorisent réellement l'égalité des sexes. Le gouvernement doit veiller à ce que ces politiques, ainsi que les produits et les mécanismes qui procèdent de celles-ci, contribuent à l'autodéveloppement et à l'égalité des Inuites et des autres femmes autochtones, à l'intérieur tant de leurs propres sociétés que de la société canadienne dans son ensemble.

Analyse comparative entre les sexes

Il est recommandé :

- qu'une analyse comparative entre les sexes de la politique fédérale sur les revendications territoriales, y compris la politique relative à l'autonomie gouvernementale, soit entreprise avec la pleine participation des groupes de femmes autochtones;
- que l'analyse comparative entre les sexes soit un élément intrinsèque des évaluations ou des examens d'ententes portant sur des revendications territoriales globales;
- que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) songe à élaborer des lignes directrices sur l'utilisation de l'analyse comparative entre les sexes dans le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement;
- que les personnes qui entreprennent une analyse comparative entre les sexes soient tenus d'expliquer en détail la méthode qu'elles vont employer;
- que l'ACEE et le ministère des affaires indiennes et du nord canadien (MAINC) sollicitent la collaboration de Condition féminine Canada et de Statistique Canada afin de définir le travail à accomplir pour mener à bien une analyse comparative entre les sexes des politiques ayant trait aux évaluations environnementales et aux revendications territoriales globales.

Représentation et participation des femmes autochtones

Il est recommandé :

- que les gouvernements, les organisations chargées des revendications territoriales des Autochtones et les organisations représentant les femmes autochtones débattent des moyens à mettre en oeuvre pour remédier à l'absence des femmes autochtones dans les politiques et les mécanismes se rapportant à l'examen des revendications territoriales et à l'évaluation environnementale;
- que les organisations de femmes autochtones, aux niveaux local, régional et national, se voient accorder suffisamment de temps et de moyens pour effectuer des recherches et rédiger leurs recommandations, afin de prendre part à ces discussions sur un pied d'égalité avec les autres groupes et d'être considérées comme des intervenantes à part entière;
- que des engagements fermes et nets soient pris en matière de financement, afin de permettre aux groupes de femmes autochtones qui sont touchées par une évaluation environnementale ou par une entente sur des revendications territoriales de faire des recherches et d'agir à titre d'intervenantes indépendantes des principales organisations autochtones qui s'occupent de ce genre d'affaires;

- que soit favorisée la représentation égale des Autochtones des deux sexes dans toutes les institutions créées en application d'ententes sur des revendications territoriales;
- que Condition féminine Canada facilite la tenue de discussions avec l'ACEE et le MAINC au sujet de l'égalité des sexes, des revendications territoriales et des évaluations environnementales.

PRÉFACE DES AUTEURES

En septembre 1998, les chercheuses ont pris part à un atelier réunissant des femmes des villages de Nain, de Makkovik, de Postville, de Hopedale et de Rigolet, au Labrador. L'atelier, organisé par Tongamiut Inuit Annait (TIA), association représentant les Inuites du Nordlabrador, avait pour but d'examiner différentes questions se rapportant aux revendications territoriales et au processus d'évaluation environnementale, dans le contexte de l'activité que connaît le Nordlabrador depuis la découverte de nickel à la baie Voisey. L'atelier s'est tenu à Nain, l'agglomération la plus septentrionale de la côte et le village inuit le plus proche de la baie Voisey. Une subvention de recherche indépendante accordée par Condition féminine Canada à Linda Archibald et Mary Crnkovich, de la firme Archibald & Crnkovich Consultants, a servi à payer une partie des frais de l'atelier.

La tenue de l'atelier a coïncidé avec les audiences publiques de la commission d'évaluation environnementale chargée d'examiner le projet d'exploitation d'une mine de nickel et d'une usine de traitement du minerai à la baie Voisey. Des audiences d'intérêt communautaire avaient eu lieu à Nain la semaine précédente, et la commission se rendrait dans les autres villages en octobre. Il devait aussi y avoir des audiences d'intérêt technique à Goose Bay, les 2 et 3 novembre, au sujet des répercussions socioéconomiques du projet et de ses enjeux pour les femmes. Tongamiut Inuit Annait a présenté un mémoire sur ces répercussions et ces enjeux aux audiences d'intérêt technique de Goose Bay.

Les femmes de Nain qui ont participé à l'atelier ont décidé de faire un exposé aux audiences d'intérêt général qui se tiendraient à Goose Bay au même moment. Elles ont pris cette résolution à la suite de l'atelier et après que les femmes des autres collectivités ont décidé de témoigner devant la commission lorsqu'elle siégerait dans leur village. Les choses prenaient dès lors une tournure palpitante; en effet, bien que TIA se soit déjà engagée à prendre part aux audiences d'intérêt technique, aucune des femmes n'avait envisagé de prendre la parole aux audiences qui allaient se tenir dans leur localité. Cependant, après avoir passé deux journées entières à examiner les conséquences du projet d'exploitation d'une mine de nickel et l'étude d'impact environnemental publiée par la Voisey's Bay Nickel Company, ces femmes, même celles de Nain, où les audiences publiques étaient pourtant terminées, étaient fort désireuses de faire connaître leurs opinions.

En soutenant financièrement un atelier destiné à réunir des Inuites à une étape cruciale de l'évaluation environnementale, Condition féminine Canada a contribué pour beaucoup à accroître la participation des femmes au processus. Autre point intéressant, le conseil d'administration de la Labrador Inuit Association (LIA), organisme qui représente l'ensemble des Inuites et des Inuits dans les négociations relatives aux revendications territoriales, à l'autonomie gouvernementale et au projet de la baie Voisey, a tenu séance à Nain au même moment. La présidente de TIA, qui fait également partie du conseil d'administration de la LIA en qualité de représentante élue de sa collectivité, a donc eu la possibilité de porter elle-même à l'attention du conseil les questions soulevées au cours de l'atelier.

Conformément aux conditions d'octroi de la subvention de recherche indépendante, le présent document examine les préoccupations des Inuites du Labrador en matière d'égalité des sexes, par rapport aux politiques et aux mécanismes mis en place par le gouvernement fédéral au regard des revendications territoriales et de l'évaluation environnementale. Au départ, les chercheuses pensaient travailler avec les Innues du Labrador aussi bien qu'avec les Inuites, mais les femmes de la Nation innue ont choisi de s'abstenir, attitude qui n'a rien d'étonnant quand on sait que les peuples et les organismes innus et inuits suivent depuis longtemps des voies différentes en ce qui a trait aux revendications territoriales et à l'autonomie politique. Les chercheuses auraient cependant souhaité pouvoir travailler avec les deux groupes de femmes; elles avaient déjà eu l'occasion de le faire dans le cadre d'une étude parrainée par WITTINNUINUIT (voir, au sujet de cet organisme, la partie II du rapport, section c), et l'expérience s'était avérée profitable. Finalement, seules les Inuites, par l'entremise de TIA, ont pris part au projet de recherche.

Au sujet des revendications territoriales globales, la LIA est parvenue à une entente de principe avec le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador en décembre 1998. À la même époque, les Inuits attendaient la sortie du rapport de la commission chargée d'évaluer l'incidence environnementale du projet d'exploitation du plus vaste gisement de nickel au monde. Ces initiatives, si elles sont approuvées, changeront à jamais le visage du territoire et des collectivités inuits. Dans un certain sens, le portrait que nous traçons de la situation est incomplet, puisque c'est seulement après la parution du présent rapport que nous connaissons les conclusions de la commission d'évaluation environnementale au sujet de la mine et de l'usine de la baie Voisey ainsi que le contenu de l'entente négociée par la LIA relativement aux revendications territoriales globales. Les chercheuses espèrent sincèrement qu'il sera tenu compte, dans l'entente sur les revendications territoriales et le rapport de la commission, des vues exposées par les Inuites du Labrador.

Linda Archibald
Mary Crnkovich
Mars 1999

INTRODUCTION

Les relations qui existent entre les revendications territoriales des Autochtones, les grands projets d'exploitation des ressources et le processus d'évaluation environnementale sont le thème sous-jacent de la présente étude. Il s'agit des mécanismes et des politiques qui, en ce moment, ont une profonde influence sur la vie des Inuites du Labrador et de leurs familles. Pourtant, si l'on examine attentivement ces mécanismes et ces politiques, on s'aperçoit que les différences entre les sexes n'y sont guère mises en évidence. Les auteures de l'étude veulent donc essayer d'exposer les enjeux liés aux rapports sociaux entre les sexes qui se cachent derrière les processus d'évaluation environnementale et de règlement des revendications territoriales en cours au Labrador.

Les Inuites et Inuits du Labrador n'ont jamais signé de traité ni avec les monarchies européennes ni avec le Canada¹. C'est pourquoi, tout comme la Nation innue, ils ont conservé leurs droits ancestraux sur les terres qu'ils utilisent et occupent depuis des temps fort lointains. La présente étude porte uniquement sur le cas du peuple inuit.

Les Inuits du Labrador comptent parmi les peuples autochtones les plus pauvres du Canada, et la province que ces personnes habitent parmi les plus défavorisées. Depuis vingt ans, ce peuple lutte pour obtenir le règlement de ses revendications territoriales. La Labrador Inuit Association (LIA) est l'organisme inuit chargé de négocier une entente avec le gouvernement fédéral et la Province en vue du règlement de la revendication territoriale globale. Ce sont tous les Inuits et les Kablunangajuit² du Labrador, y compris les femmes inscrites à Tongamiut Inuit Annait (TIA), qui sont membres de la LIA. En 1975, la LIA a passé un accord avec le gouvernement du Canada en vue de la rédaction d'un exposé de revendication qui offrirait les preuves nécessaires pour que le gouvernement accepte de négocier une entente relative à la revendication territoriale. Une étude portant sur l'utilisation et l'occupation des terres, achevée en 1977 et intitulée *Our Footprints Are Everywhere*³, constitue une partie importante de cet exposé, qui a été agréé par le gouvernement fédéral en 1978.

Même s'il avait accepté de négocier le règlement de la revendication, le gouvernement du Canada ne voulait pas entamer des négociations sans la participation de la Province⁴. Celle-ci a accédé aux vœux du gouvernement fédéral en 1980. Cependant, comme il subsistait beaucoup d'autres revendications territoriales globales au Canada, la revendication de la LIA est demeurée au bas de la liste. Durant les années 1990, les négociations ont connu d'autres retards, attribués cette fois à la réticence du gouvernement provincial à conclure avec le gouvernement fédéral un accord de partage des frais qui permettrait de verser aux Inuits une compensation financière. Pour le gouvernement fédéral, il n'était pas question de négocier tant qu'il n'aurait pas obtenu l'adhésion de la Province à un tel accord.

Pendant toute la durée de ces négociations intermittentes, le gouvernement a continué de permettre l'acquisition de nouveaux intérêts dans les terres et les ressources en question, et l'exploitation de ces dernières. C'est seulement à partir de 1993, avec la découverte, à la baie Voisey — région sur laquelle les Inuits et les Innus du Labrador détiennent un titre ancestral — du plus grand gisement de nickel au monde, que les gouvernements ont senti l'urgence de

négoier sérieusement pour tâcher de régler les revendications territoriales des deux groupes autochtones. La baie Voisey se trouve à environ 50 kilomètres au sud-ouest de Nain, le plus septentrional des villages inuits. En se portant acquéreur de la concession minière, en 1994, la Voisey's Bay Nickel Company (VBNC), filiale d'INCO Limitée, a aussitôt entrepris des démarches pour construire sur les lieux une mine et une usine de traitement. En pareil cas, la loi prescrit l'enclenchement automatique du processus d'évaluation environnementale, ce qui s'est effectivement produit. L'initiative de la VBNC a en outre incité le gouvernement fédéral à laisser tomber sa condition *sine qua non* en ce qui a trait à un accord de partage des frais, et à accélérer les négociations au sujet des revendications territoriales.

La LIA est parvenue à une entente de principe (EP) avec les deux niveaux de gouvernement en décembre 1998. En règle générale, une EP renferme la plupart des dispositions contenues dans l'entente définitive, comme celles qui portent sur les régimes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement dans les territoires traditionnellement utilisés et occupés par les Autochtones, et celles qui ont trait aux droits de chasse et de pêche, à la détermination et à la gestion des zones protégées ainsi qu'aux calendriers de versement d'indemnités et de remboursement de prêts, le cas échéant; on y trouve aussi les dispositions d'admissibilité et d'adhésion, et les clauses de ratification et de mise en application. Dans l'entente définitive figurent en outre les points sur lesquels les parties n'ont pas pu s'entendre à l'étape de l'EP — montant de l'indemnité, forme juridique d'exploitation, délimitation exacte des parcelles de terrain sur lesquelles les Autochtones auront un droit de propriété, et dispositions en matière d'autonomie gouvernementale et d'extinction des droits. Une fois ces documents rédigés et acceptés par les différentes parties, le public peut habituellement en prendre connaissance. Dans le cas qui nous occupe, cependant, l'EP n'a pas été mise à la disposition du public. Il apparaît que, contrairement à ce qui se produit dans les négociations concernant d'autres revendications territoriales, l'EP conclue avec la LIA comporte certains points sur lesquels les parties se sont entendues verbalement, mais qui n'ont pas été mis par écrit⁵.

En même temps que se tenaient les négociations relatives à la revendication territoriale, la VBNC a engagé des négociations avec la LIA au sujet d'une entente sur les répercussions et les avantages (ERA). On négocie ce genre d'entente en vue d'atténuer certains des effets néfastes de l'exploitation et de procurer des avantages aux peuples autochtones de la région. Les ERA portent, en général, sur des questions comme l'emploi prioritaire, la formation, les conditions de travail, la santé et la sécurité et les possibilités d'affaires. En acceptant de négocier, la LIA a également souscrit à la condition posée par la VBNC, que ces négociations restent confidentielles.

La rapidité avec laquelle ont été engagées les négociations en vue du règlement des revendications territoriales et de la conclusion d'une ERA, et la manière dont les choses se sont passées, représentent une source d'inquiétude pour les Inuites. À cause d'un certain nombre de facteurs, leur participation à ces négociations a été plutôt fortuite que planifiée, égale et structurée. Étant donné que TIA ne fait officiellement partie d'aucune des équipes de négociation de la LIA et que les femmes présentes aux tables de négociation sont peu nombreuses, il y a bien des Inuites qui ignorent la teneur de l'EP et qui ne savent pas non plus où en sont les négociations au sujet de l'ERA. Du fait que certaines parties de l'EP ont été l'objet d'un accord

purement verbal et que les dispositions de l'ERA sont gardées secrètes, situation unique entre toutes, les Inuites dépendent entièrement du bon vouloir des négociateurs de la LIA pour savoir ce qui se passe et ce que font les équipes de négociation.

En fait, c'est au cours du processus public d'évaluation environnementale que les Inuites ont eu le plus de chances de parler franchement des inquiétudes que leur inspire le projet et des enjeux cachés des revendications territoriales. Le processus public d'évaluation environnementale, c'est ironique, a donné aux femmes l'occasion d'envisager le processus d'examen des revendications territoriales sous un tout nouvel éclairage. Avant que ne commence l'évaluation environnementale du projet de la baie Voisey, elles ne parlaient pas aussi ouvertement des préoccupations que faisaient naître chez elles les négociations relatives aux revendications territoriales.

La présente étude est divisée en trois parties. La première renferme un aperçu des revendications territoriales des Autochtones et de la politique du gouvernement fédéral en cette matière. On y examine les conséquences des politiques fédérales pour les femmes autochtones, notamment les effets de l'absence d'une analyse comparative entre les sexes. La deuxième partie traite des lois et des politiques fédérales en matière d'évaluation environnementale, et porte plus particulièrement sur l'évaluation environnementale du projet d'exploitation d'une mine de nickel et d'une usine de traitement du minerai à la baie Voisey. Il y est aussi question de l'incidence des mécanismes et de la politique d'évaluation environnementale sur les Inuites et le projet de la baie Voisey. La dernière partie propose des possibilités d'action et des voies à suivre pour tâcher de régler les points débattus.

Notes

¹ Les premiers contacts avec des non-Inuits ont eu lieu dans les années 1500, à l'arrivée des flottilles de pêche françaises. Au cours du XVIII^e siècle, les missionnaires moraviens sont venus s'établir sur le territoire utilisé et occupé de temps immémorial par les Inuits. Au siècle suivant, quelques pêcheurs européens et d'autres non-Autochtones originaires de l'île connue sous le nom de Terre-Neuve sont venus à leur tour s'installer sur la côte Nord du Labrador pour y pratiquer la chasse, la pêche et le piégeage. L'arrivée des pionniers et le fait qu'ils se soient implantés pour de bon sur les terres ne semblent pas avoir engendré de réels conflits.

Les pionniers ont créé des modèles distincts d'utilisation du sol et des ressources, mais on a pu se rendre compte qu'il y avait une complémentarité et une belle harmonie entre ceux-ci et les modèles préalablement mis en place par les Inuits. Les liens entre les deux communautés se sont resserrés grâce aux mariages mixtes et au bilinguisme. Pour de plus amples renseignements, voir l'article de Hugh Brody, « Permanence and Change Among the Inuit and Settlers of Labrador », dans *Our Footprints Are Everywhere, Inuit Land Use and Occupancy in Labrador*, Nain (Labrador), LIA, 1977.

² Ce mot inuktitut désigne, selon la définition qu'en donne la LIA, les personnes qui sont considérées comme Kablunangajuit suivant les moeurs et coutumes des Inuits, qui ont une ascendance inuite et qui vivaient sur la côte Nord du Labrador avant 1940, ainsi que leurs descendants nés avant novembre 1990.

³ LIA, *Our Footprints Are Everywhere*.

⁴ Le Canada tenait à tout prix à ce que la Province prenne part aux négociations puisque c'est elle, et non le Canada, qui détient le titre en common law sur la plupart des terres et des ressources pour lesquelles les Inuits ont un titre ancestral à faire valoir.

⁵ Les négociations relatives aux revendications globales comportent trois étapes et trois ententes : un accord-cadre, une entente de principe et une entente définitive. L'accord-cadre détermine l'objet ainsi que les procédures ou les règles de base des négociations. Dans le cas de la LIA, certaines dispositions de l'EP n'ont pas été mises par écrit, par exemple celles qui se rapportent à l'autonomie gouvernementale. Au moment où nous écrivons ces lignes, aucun accord n'est intervenu entre les parties au sujet du libellé de ces dispositions particulières.

I. LES REVENDICATIONS TERRITORIALES DES AUTOCHTONES ET LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Il y a déjà bien au delà d'un siècle, les Nisga'a, qui occupaient une partie de l'actuelle Colombie-Britannique, ont envoyé une délégation de chefs à Victoria pour demander avec instance qu'on reconnaisse leurs droits, y compris leurs droits sur les terres que leurs ancêtres avaient occupées et exploitées pendant des siècles et sur les ressources qu'elles recelaient. Ce n'est qu'en 1973, toutefois, que sont apparus les mécanismes modernes de conclusion des traités.

La décision prise par la Cour suprême du Canada en 1973, dans l'affaire *Calder c. Le Procureur Général de la Colombie-Britannique*¹, qui met à nouveau en cause les Nisga'a, marque en effet un tournant dans l'histoire des droits des Autochtones. Dans cette affaire, la Cour suprême a reconnu le titre ancestral des Nisga'a sur des terres qu'ils utilisent et occupent depuis des temps immémoriaux. Six des sept juges de la Cour suprême ont tranché, et confirmé l'existence d'un titre ancestral. Cependant, tout en reconnaissant que les Nisga'a ont effectivement un droit ancestral sur les terres en cause, la Cour a été incapable de définir la nature de ce droit, et les juges se sont trouvés divisés sur la question de son extinction.

Avant la décision *Calder*, jamais le gouvernement du Canada n'avait voulu reconnaître l'existence de titres ancestraux². En 1973, toutefois, par suite de la décision *Calder*, le gouvernement fédéral adoptait sa première politique à l'égard des revendications territoriales. Celle-ci portait à la fois sur les revendications relatives aux droits issus de traités qui, dans les faits, n'avaient jamais été accordés aux Autochtones (revendications particulières) et sur les revendications de groupes, comme les Nisga'a, d'autres Premières Nations et les Inuits, capables de faire la preuve que les droits issus de l'utilisation et de l'occupation traditionnelles de leurs terres ancestrales n'avaient été ni éteints par un traité ni annulés par la loi (revendications territoriales globales). Seules les revendications globales seront traitées dans le présent rapport³.

La politique des revendications territoriales globales de 1973 témoigne de la nouvelle importance qu'accordait le gouvernement aux droits des Autochtones. Ce changement d'attitude vient de ce que le gouvernement reconnaissait que les terres et les ressources sur lesquelles les peuples autochtones faisaient valoir leurs droits ancestraux — droits maintenant reconnus par les tribunaux — englobaient des terres riches en ressources non renouvelables (minéraux) et renouvelables (bois d'œuvre et pêches).

a) Objet des règlements de revendications territoriales

Les règlements de revendications territoriales globales visent principalement, comme l'exprime la politique fédérale de 1973 :

[...] à conclure des ententes avec les Premières Nations pour régler les controverses et les ambiguïtés juridiques associées au principe de common

law des droits et des titres ancestraux. En l'absence d'un accord politique avec les Autochtones, l'incertitude qui entoure le statut juridique des terres et des ressources fait obstacle au développement économique de tous les Canadiens⁴ [...]

L'exigence de la politique voulant que soient éteints tous les droits des Autochtones (« extinction globale ») en échange des droits prévus dans les ententes sur les revendications territoriales globales était en grande partie modelée sur les clauses de résignation que contiennent les traités signés après la Confédération⁵. Le gouvernement considérait l'extinction globale des droits comme une condition absolument nécessaire à l'exploitation des grandes ressources dans les régions habitées par les peuples autochtones. Le mobile qui poussait alors le gouvernement à conclure des ententes sur des revendications globales n'était guère différent de celui qui avait incité les gouvernements de jadis à signer la plupart des traités historiques : la volonté du gouvernement de promouvoir la croissance économique grâce à l'exploitation des ressources naturelles. Lorsque l'on confronte les objectifs et les mobiles du gouvernement à ceux des peuples autochtones, on constate aussitôt des différences fondamentales.

La politique de 1973 a d'abord été bien accueillie par les peuples autochtones, parce qu'il existait enfin un autre moyen que les tribunaux pour régler les litiges concernant les droits ancestraux. Les négociations visant au règlement des revendications territoriales et les ententes signées dans la foulée leur offraient la possibilité de faire la paix avec le passé et de bâtir de nouvelles relations avec le gouvernement fédéral. Pour les peuples autochtones, ces négociations et ces ententes représentent le début de nouvelles relations avec le gouvernement :

Nous considérons les revendications globales comme le principal instrument capable de favoriser notre développement social, politique, économique et culturel, et il importe que les règlements de revendications nous donnent la faculté de prendre des décisions à propos de notre avenir. Le règlement des revendications globales servira l'intérêt national, et les peuples autochtones deviendront des sociétés sûres d'elles-mêmes, distinctes et autonomes au sein de la Confédération. À l'instar du gouvernement, nous souhaitons promouvoir la croissance économique et la création d'emplois partout au Canada, y compris dans les régions occupées par les Autochtones [...] Nous devons asseoir nos relations avec le Canada sur de nouvelles bases, qui favoriseront le respect de notre droit à l'autonomie gouvernementale et nous permettront de devenir autonomes et de contribuer efficacement à bâtir l'avenir de notre pays⁶. [Traduction]

Les différences fondamentales qu'on pouvait constater entre les peuples autochtones et le gouvernement ne se limitaient pas au but des négociations relatives aux revendications territoriales globales : elles touchaient aussi au champ d'application de ces négociations et au processus employé pour tâcher de parvenir à des ententes au sujet des revendications globales.

b) Champ d'application des négociations et des ententes portant sur les revendications territoriales

Tout comme dans le cas des traités historiques, les éléments qui tombaient dans le champ d'application des ententes négociées en vertu de la politique de 1973 étaient la propriété limitée de terres (et de ressources), les compensations en espèces, le développement économique, les droits d'exploitation des ressources fauniques et l'autonomie gouvernementale locale. En conséquence, l'autonomie des peuples autochtones que favorisaient les ententes sur des revendications territoriales dépendait aussi des grands projets d'exploitation commerciale des ressources naturelles.

Pour les groupes autochtones qui voyaient dans les négociations et les ententes la possibilité de corriger les injustices du passé, d'établir de nouvelles relations fondées sur la prise en charge partagée des ressources et des terres et d'améliorer les conditions de vie des leurs, cette vision étroite des choses était extrêmement décevante, en particulier si l'on songe à tout ce à quoi ils étaient forcés de renoncer — leurs droits ancestraux — pour obtenir un accord.

Lorsqu'il négociait, le gouvernement invoquait sa politique pour expliquer son refus de négocier des solutions de rechange à l'extinction globale des droits ainsi que les questions se rapportant aux droits politiques, au pouvoir de décision en matière de gestion des terres et des ressources (et notamment en matière d'évaluation des ressources fauniques et d'évaluation environnementale), au partage des recettes de l'exploitation des ressources, aux droits miniers au large des côtes, aux mesures provisoires (comme le blocage des transactions foncières pour empêcher toute exploitation jusqu'à ce que soient réglées les revendications territoriales) et aux garanties concernant le calendrier d'application, le financement et d'autres obligations.

Ces points sur lesquels le gouvernement refusait de négocier — et la politique elle-même — sont devenus des obstacles insurmontables à la conclusion d'ententes justes et équitables pour les Autochtones en matière de revendications territoriales. En réaction au mécontentement de plus en plus manifeste des Autochtones à l'égard des politiques fédérales, le gouvernement a formé, en 1985, le Groupe d'étude de la politique des revendications globales (groupe d'étude Coolican). Bon nombre d'organisations autochtones prises dans des négociations sans fin et vouées à l'échec ont présenté leurs griefs au groupe de travail. C'était la première fois, au Canada, que des Autochtones avaient la possibilité de critiquer ouvertement la politique fédérale et ses mécanismes, et de proposer des solutions de rechange. L'extinction des droits demeurait une question de première importance, mais les travaux du groupe ont aussi porté sur les défauts de la politique quant au champ d'application des négociations. Parmi les nombreuses recommandations du groupe d'étude Coolican figurent celles-ci, qui ont trait à la portée des négociations :

[...] que les dispositions sur l'autonomie administrative fassent partie des points négociables et bénéficient de la protection constitutionnelle [...] que le partage des recettes de l'exploitation des ressources fasse partie des points négociables. Cette recommandation a été faite parce qu'on estimait que ce

pouvait être pour les Autochtones un point de départ pour parvenir à l'autonomie. [...] que la création de mécanismes de cogestion des terres et des ressources fasse partie des points négociables [...] de manière que soient reconnus et respectés les liens traditionnels qui unissent les peuples autochtones aux terres qui sont les leurs [...] et] que soit formée une commission indépendante pour surveiller le processus de négociation [...] afin que disparaisse l'énorme déséquilibre que l'on observe entre le pouvoir de négociation des Autochtones et celui du gouvernement⁷. [Traduction]

Le gouvernement a réagi à ces recommandations par la publication, en 1986, d'une politique révisée. Cette dernière, pas plus que l'ancienne, ne proposait de solutions qui auraient permis de reconnaître les droits ancestraux plutôt que de les éteindre⁸. Il serait dorénavant possible de négocier des dispositions limitées en matière d'autonomie gouvernementale. Par exemple, le gouvernement ne négocierait pas d'accords en la matière en dehors des modèles d'autonomie municipale ou locale semblables aux formules proposées dans la *Loi sur les Indiens* ou ailleurs, formules pourtant essayées et rejetées. Il serait aussi possible de négocier le partage des recettes de l'exploitation des ressources entre les Autochtones et le gouvernement, mais il pourrait y avoir des limites ou des plafonds de fixés. Les Autochtones conserveraient un rôle consultatif dans la gestion des terres et des ressources, même s'ils pourraient maintenant entraver, quoique de façon très limitée, l'exercice du pouvoir discrétionnaire des ministres compétents. Enfin, au lieu de créer une commission indépendante pour assurer le suivi des négociations, le gouvernement était maintenant prêt à négocier des plans de mise en œuvre destinés à accompagner les ententes sur des revendications territoriales.

Le refus du gouvernement d'apporter des modifications fondamentales à sa politique est sans doute attribuable en partie au caractère constitutionnel conféré à ces ententes. À la conférence des premiers ministres tenue en 1993 au sujet des droits des Autochtones, il a été décidé que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît et confirme les droits existants — ancestraux ou issus de traités —, serait modifié afin que les accords sur des revendications territoriales globales soient assimilés à des traités et que les droits issus de ces accords soient protégés par la Constitution. Autre fait important à signaler, les premiers ministres ont aussi décidé, pendant cette conférence, de modifier l'article 35 pour garantir aux femmes les mêmes droits⁹. Bien que, d'une part, ces modifications aient entraîné de nets avantages pour les Autochtones, le caractère constitutionnel des ententes a pu, d'autre part, contribuer à restreindre la portée de ces traités modernes.

On pourrait soutenir que les protections légales dont bénéficient les traités modernes grâce à l'article 35 ont empêché le gouvernement de restreindre par d'autres mesures législatives les droits liés aux revendications territoriales, comme il l'avait fait par le passé ou comme il aurait pu tenter de le faire. C'est pourquoi le gouvernement aurait grand soin à l'avenir que les dispositions contenues dans les ententes sur des revendications territoriales ne l'empêchent pas de réaliser le dessein profond qu'il poursuit en les négociant et les buts qu'il souhaite atteindre grâce à elles, soit un développement économique accru pour l'ensemble des Canadiennes et des Canadiens par de grands projets d'exploitation des ressources. Il

veillerait en outre à ce que les ententes renferment les dispositions nécessaires pour inciter les tierces parties à exploiter les concessions qu'elles auraient revendiquées ou jalonnées, sans crainte de contestation judiciaire de la part des groupes autochtones.

Depuis 1986, la politique des revendications territoriales globales du gouvernement fédéral a subi d'autres modifications. La facilitation de la recherche et de l'exploitation commerciale des ressources naturelles demeure néanmoins une de ses principales visées. Le gros des modifications traduit un changement d'optique chez le gouvernement; la politique actuelle encourage et favorise maintenant la participation des peuples autochtones au programme de développement économique du gouvernement fédéral¹⁰.

La politique procure aux Autochtones la chance de négocier l'obtention d'avantages économiques plus considérables découlant des grands projets d'exploitation des ressources, et prévoit des fonds particuliers pour aider des groupes à créer des entreprises commerciales de reproduction de la faune (par exemple des entreprises de pisciculture). De même, la politique fédérale de 1995 sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones permet que les dispositions en matière d'autonomie gouvernementale que contiennent les ententes sur des revendications territoriales, et qui sont modelées sur les dispositions concernant l'autonomie administrative des municipalités, soient protégées par la Constitution lorsque le gouvernement de la province ou du territoire est d'accord; ces dispositions peuvent comporter des possibilités de production de recettes pour les gouvernements autochtones grâce à un pouvoir d'imposition limité.

Comme nous l'avons dit précédemment, les dispositions de l'EP signée avec les Inuits du Labrador sont confidentielles. Nous avons cru comprendre, d'après des discussions que nous avons eues avec les parties intéressées, que les éléments de l'entente de principe qui touchent à la gestion des terres et des ressources et aux avantages économiques se rapprochent beaucoup des éléments de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*¹¹ portant sur le même sujet.

De manière plus précise, outre la compensation en espèces, l'EP conclue avec la LIA renfermera sans doute des dispositions sur une forme quelconque de partage des recettes de l'exploitation des ressources et sur d'autres avantages économiques pouvant découler des grands projets d'exploitation. Par exemple, on s'attend à ce que, dans les cas où les Inuits du Labrador détiendront les droits de superficie sur des terres, l'exploitant minier soit tenu de signer une ERA avec les Inuits avant d'entreprendre quelques travaux que ce soit¹².

Certains pourront considérer la manière dont il est fait cas des Autochtones dans la politique comme un moyen d'appâter les organisations autochtones. Par exemple, le débat à la table des négociations tourne maintenant autour de la part qu'obtiendront les Autochtones, à supposer que les grands projets envisagés se concrétisent et que le sujet soit pris en compte dans les ententes sur les revendications territoriales. Voilà qui pose un problème aux femmes, comme le faisait observer la présidente de l'Inuit Women Association (Pauktuutit) au cours d'un exposé présenté, en 1993, à la réunion annuelle de l'organisation chargée de faire valoir les revendications territoriales des Inuits (du Nunavut) :

Dans l'accord [sur les revendications territoriales du Nunavut], on décrit les objectifs de l'entente et les mécanismes de mise en œuvre. J'aimerais vous rappeler un de ces cinq objectifs. C'est celui qui veut que l'accord encourage l'autodéveloppement ainsi que le mieux-être culturel et social des Inuits.

Je pense qu'il s'agit là d'un objectif sans doute beaucoup plus important que les droits de propriété foncière et les milliards de dollars que les Inuits vont recevoir à titre de compensation. S'il nous est impossible de sauvegarder notre culture et notre dignité en cours de route, notre peuple ne survivra pas.

[...] Par exemple, nous craignons que la négociation des ententes sur les répercussions et les avantages pour les Inuits ne soit trop limitative. Nous aimerions que les dispositions de ces ententes soient élargies, et qu'il soit exigé davantage de l'exploitant en ce qui concerne le soutien à apporter aux initiatives de développement des collectivités dans les villages touchés par les différents projets. Les dispositions de l'accord définitif rendent possible l'application d'une telle mesure. Pendant nos réunions, nous avons entendu ce que les femmes avaient à dire à propos du projet d'exploitation et de ses effets sur l'environnement, leur vie quotidienne et leur famille, de la fourniture de biens et services, des transports et du logement. Ces renseignements peuvent aider à faire en sorte que les ententes sur les répercussions et les avantages répondent aux besoins de l'ensemble des Inuits de la collectivité, et pas seulement à ceux des personnes qui seront embauchées par l'exploitant¹³. [Traduction]

Selon les dispositions de l'accord du Nunavut, les Inuits pourront, si de grands projets d'exploitation sont entrepris sur des terres publiques, bénéficier des avantages offerts par les ERA conclues entre les Inuits et l'exploitant. Si l'on se fie aux expériences du passé, les emplois disponibles dans le domaine de l'exploitation des ressources non renouvelables sont peu nombreux, ne demandent guère de compétences, procurent très peu de possibilités d'avancement, obligent les travailleurs à s'éloigner des leurs et sont généralement attribués à des hommes. Il n'y a rien dans l'accord pour promouvoir la formation ou l'embauchage préférentiel des femmes ni aucune mesure incitative pour amener ces dernières à tirer avantage des débouchés d'affaires qui pourraient résulter de la négociation d'ERA.

La Fédération Tungavik du Nunavut (FTN)¹⁴ a bien essayé de négocier la mise sur pied d'un programme de soutien des revenus des exploitants de la faune qui servirait à subventionner les ménages inuits désireux de vivre des ressources de la terre. Ce genre de programme reconnaît le fait que de nombreuses familles inuites ne peuvent adopter ce mode de vie à cause des coûts d'exploitation toujours grandissants. Le gouvernement n'a pas voulu qu'un tel programme fasse partie des droits issus de l'accord qui sont protégés par la Constitution. Cependant, la FTN a bel et bien négocié un accord parallèle avec le gouvernement territorial, pendant les négociations sur les revendications territoriales, au sujet de la création d'un programme de soutien des revenus des chasseurs. Pour parvenir à une entente, la FTN a accepté de restreindre la portée du programme en parlant de « chasseurs » et non plus de

« ménages », parce qu'il existe déjà une initiative publique prévoyant l'octroi de petites sommes aux chasseurs (principalement des hommes) pour les défrayer du carburant et des réparations dont leurs machines ont besoin.

Si les femmes et les préoccupations des femmes étaient intégrées dans la politique et les mécanismes de règlement, les négociations auraient une portée beaucoup plus grande. Si l'on pense, toutefois, au dessein poursuivi par le gouvernement dans la négociation d'ententes sur des revendications territoriales, on voit que la négociation de droits politiques pour remédier aux inégalités entre les races et les sexes n'aurait vraisemblablement pas sa place dans une entente qui vise à mettre fin à l'incertitude juridique au sujet de la propriété des terres et des ressources.

L'obsession du gouvernement en ce qui concerne les grands projets d'exploitation des ressources influe non seulement sur la portée des négociations qui doivent mener au règlement des revendications territoriales, mais également sur la nature et le processus de ces négociations, ce qui entraîne des conséquences néfastes pour les femmes autochtones.

c) Nature et processus des négociations visant au règlement des revendications territoriales

Le désir du gouvernement de conclure une entente sur les revendications territoriales d'un groupe donné semble tenir directement à l'intérêt immédiat que présente pour lui (ou pour une tierce partie) l'éventualité d'un grand projet d'exploitation des ressources sur les terres en jeu. Selon le rapport du groupe d'étude Coolican, les parties à des négociations sont parvenues à des règlements seulement lorsque le gouvernement fédéral était vivement désireux de faciliter la réalisation de projets de développement économique¹⁵. Il semble que cela ait été le cas pour les négociations avec la LIA.

En effet, c'est seulement après la découverte de nickel à la baie Voisey et après que la VBNC a exprimé le vœu de construire une mine et une usine de traitement du minerai que le gouvernement a activé les négociations, interrompues et reprises à tout bout de champ depuis près de vingt ans sans même une lueur d'espoir d'en arriver à une entente de principe. L'échéance de 1998 fixée en vue de la conclusion et de la ratification de l'entente définitive est maintenant dépassée, et la LIA attend toujours que le gouvernement mette par écrit les dispositions de l'EP sur lesquelles les parties s'étaient entendues verbalement par rapport à l'autonomie gouvernementale, tâche qu'il aurait dû accomplir depuis longtemps. Il serait difficile de ne pas se demander si le ralentissement soudain des négociations, du côté du gouvernement, n'est pas lié à la décision de la VBNC de mettre son projet de création d'une mine et d'une usine en veilleuse. Lorsque l'urgence disparaît ou que l'intérêt retombe, le danger que représentent les titres ancestraux semble diminuer en même temps que la nécessité de conclure une entente sur les revendications territoriales.

Il reste que, lorsqu'il doit répondre aux demandes d'exploitants, le gouvernement réagit au danger en se tournant vers la négociation d'une telle entente. Celle-ci détermine l'ensemble de droits et d'avantages que le groupe autochtone obtient contre des droits ancestraux non

définis¹⁶. En conséquence, le processus d'acceptation des revendications et de négociation des ententes est une démarche formaliste et technique, qui prend en outre beaucoup de temps.

Le processus d'examen des revendications globales et le travail qu'il nécessite exigent du groupe autochtone qu'il établisse une structure organisationnelle afin de traiter avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et de prendre part aux « transactions » qu'implique la négociation de l'entente. Pour commencer, le groupe autochtone qui revendique un titre ancestral est tenu de rédiger un exposé de sa demande, et le MAINC met des fonds à sa disposition à cet effet¹⁷.

Conformément à la politique, l'exposé de la demande comprend une étude sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles et constantes des régions particulières auxquelles prétend le groupe autochtone. Dans la mesure où le gouvernement veut surtout savoir jusqu'où s'étendent l'utilisation et l'occupation des terres, l'étude traite principalement des activités que l'on considère traditionnellement comme l'apanage des hommes, c'est-à-dire la chasse, la pêche et le piégeage¹⁸.

Si l'exposé de la demande est accepté par le gouvernement, l'organisation autochtone dûment mandatée par le groupe devient admissible à un prêt devant l'aider à financer sa participation au processus de négociation¹⁹. Eu égard au dessein poursuivi par les peuples autochtones dans la présentation de revendications territoriales, il n'est pas rare que l'organisme mandaté par le groupe pour négocier l'entente et la mettre en œuvre soit celui-là même qui est chargé de négocier l'autonomie gouvernementale et d'autres enjeux politiques. Dans le cas des Inuits du Labrador, c'est la LIA qui s'occupe des revendications territoriales.

À première vue, le mécanisme présenté apparaît comme un moyen à la fois souple et direct pour résoudre une question complexe. Toutefois, lorsqu'on l'envisage sous le rapport de ses répercussions sur les femmes autochtones et leurs familles, ses faiblesses apparaissent clairement.

Les peuples autochtones doivent se réorganiser pour s'adapter aux structures et aux mécanismes prévus dans la politique des revendications territoriales, lesquels ont été instaurés par des Canadiennes et des Canadiens d'ascendance européenne. La valeur et la présence des structures et des mécanismes autochtones qui, comparativement parlant, reconnaissent l'égalité des sexes s'en trouvent, par le fait même, diminuées²⁰. L'organisation autochtone chargée de négocier et de mettre en œuvre l'accord sur les revendications territoriales doit être adéquatement encadrée par sa propre équipe de conseillers techniques, tels qu'avocats, économistes, géologues et comptables. Cette structure et ces mécanismes sont frappés au coin de la bureaucratie du secteur public qui a conçu la politique, et de la discrimination sexuelle et culturelle systémique qui la caractérise. C'est pourquoi il n'y a rien d'étonnant à ce que les équipes de négociation soient en majeure partie composées d'hommes et de non-Autochtones.

D'un certain point de vue, l'absence des femmes peut ne pas être considérée comme un problème au sein des organisations autochtones qui ont à faire valoir des revendications

territoriales. Comme les négociations s'apparentent plutôt à une transaction immobilière, puisqu'elles portent sur la propriété des terres et des ressources ainsi que sur l'exploitation et la gestion de la faune, les sujets qu'elles touchent n'entrent pas dans la sphère de décision habituelle des femmes. Par exemple, dans la société inuite traditionnelle, les activités (économiques) qui se rapportent aux terres et aux ressources, comme la chasse, relèvent principalement des hommes²¹.

L'ironie veut qu'en excluant les femmes de ces négociations on se trouve à renforcer l'opinion selon laquelle les ententes à conclure ne sont pas du tout l'affaire des femmes, attitude qu'on rencontre principalement chez les Canadiennes et Canadiens d'ascendance européenne. On nie aussi le fait que la présence des femmes pourrait obliger les parties à élargir le champ d'application des négociations et à aborder les enjeux politiques fondamentaux actuellement laissés de côté. Voici ce que déclare à ce sujet le Comité canadien des ressources arctiques dans son mémoire à la Commission royale sur les peuples autochtones :

Les ententes sur les revendications territoriales auraient sans doute une portée beaucoup plus grande si, dans les équipes de négociation, les hommes et les femmes étaient représentés dans une proportion plus réaliste. À notre avis, si les femmes avaient un rôle plus important à jouer dans les négociations, les ententes qui en découleraient auraient des retombées plus considérables non seulement sur le plan social et culturel, mais également du point de vue du développement durable²². [Traduction]

Les conséquences indirectes de l'absence quasi totale des femmes dans la négociation des accords sur les revendications territoriales vont au delà du contenu même des revendications. Les organismes mandatés pour garder et distribuer les sommes prévues dans une entente aux fins d'indemnisation, au sein desquels l'égalité en nombre des femmes et des hommes n'est pas garantie, ne sauraient faire en sorte que les femmes aient un accès égal à ces sommes. De la même façon, si l'on ne s'emploie pas à assurer une représentation égale des deux sexes au sein des institutions auxquelles donnent naissance les ententes sur des revendications territoriales, tels les organismes ayant part à la gestion soit des sommes versées à titre de compensation, soit de l'environnement ou des terres, il est possible que les femmes soient aussi exclues de la mise en œuvre de ces ententes. En écartant les femmes de ces organismes, on les empêche d'acquérir l'expérience nécessaire pour pouvoir occuper les postes soumis à élection ou obtenus par nomination, situation qui entraîne, à son tour, la « création d'élites dirigeantes masculines qui pourront déterminer et exercer les droits collectifs définis dans les ententes en s'éloignant de plus en plus des mœurs et des valeurs culturelles traditionnelles²³ ». [traduction]

Les perturbations que subissent les négociateurs autochtones — principalement des hommes — et les personnes chargées de mettre en œuvre les ententes ne sont pas seulement physiques. Comme le faisait remarquer la présidente de Pauktuutit, pendant l'assemblée annuelle de la FTN, la famille entière partage les problèmes que vit le négociateur :

Bien des femmes ont été tenues à l'écart ou ignorées pendant le processus de règlement des revendications territoriales. Pourtant, elles ont consacré de longues heures à celui-ci et donné généreusement de leur temps pour soutenir nos dirigeants et recoller les morceaux, lorsque leur père ou leur mari n'arrivaient plus à supporter la pression que leur imposait ce processus²⁴.
[Traduction]

La méthode d'organisation préconisée par les gouvernements met en péril les rôles directeurs, tant officiels que non officiels, que jouent à la fois des femmes et des hommes au sein des collectivités autochtones. Les femmes et les autres Autochtones qui critiquent le processus de règlement des revendications se sont rendu compte des conséquences de l'absence des femmes dans ce processus.

Chez les Inuites du Groenland, le mouvement féministe inuit est devenu une force politique importante seulement après que les hommes inuits aux côtés desquels elles avaient combattu pour obtenir leur propre gouvernement autonome les ont mises à l'écart lorsqu'il s'est agi d'attribuer les emplois et les postes de direction au sein du nouveau gouvernement autonome. On a imputé ce changement d'attitude chez les hommes au paternalisme danois transplanté au Groenland :

Il semble que, en général, le paternalisme danois continue de s'insinuer dans les structures opérationnelles et les attitudes du gouvernement autonome. Ainsi donc, les femmes, au Groenland, doivent maintenant faire face au paternalisme à l'intérieur de leurs propres structures, comme si la discrimination inhérente à l'autorité danoise n'était pas suffisante [...] Les femmes du Groenland, qui se sont montrées extrêmement patientes et coopératives pendant la première phase des préparatifs devant mener à la passation des pouvoirs du gouvernement du Danemark au gouvernement autonome, ont éprouvé de la déception et de l'amertume lorsqu'elles ont vu le sort que les hommes politiques leur réservaient²⁵. [Traduction]

Ce sont les femmes autochtones qui soulèvent, au sein des collectivités autochtones, la question de la mise à l'écart des femmes. Voilà qui est certes approprié; cependant, le gouvernement fédéral semble croire que c'est la seule voie qui puisse convenir.

Le gouvernement fédéral n'a pas hésité à déterminer des résultats et des mécanismes pour les ententes relatives à des revendications territoriales. Pourtant, la politique fédérale reste muette sur des questions délicates comme la mise à l'écart des femmes et de leurs préoccupations dans la négociation des accords. Le gouvernement ne parle pas non plus de la question de la représentation aux tables de négociation. On peut seulement supposer que, tout comme dans sa politique en matière d'autonomie gouvernementale, il laisse actuellement aux groupes autochtones eux-mêmes le soin de régler la question. La politique de 1995 du MAINC sur l'autonomie gouvernementale aborde ainsi le problème de la représentation : « Le gouvernement est d'avis qu'il incombe aux groupes autochtones

concernés de régler tout différend concernant leurs représentants²⁶. » Cette position est défendable dans une certaine mesure, compte tenu du fait que les Autochtones invoquent leur droit inhérent à l'autodétermination. Cependant, le gouvernement semble avoir fait fi de ce droit lorsqu'il a fixé les paramètres de la matière sur laquelle pourraient porter les négociations, les conditions régissant l'octroi d'un financement aux groupes autochtones auteurs de revendications, les critères d'acceptation des revendications et les critères d'admissibilité aux scrutins de ratification des ententes sur des revendications territoriales. Il y a donc une contradiction manifeste entre les actions du gouvernement à l'égard de tout ce qui vient d'être mentionné et le motif qu'il invoque pour rester en dehors du débat au sujet de la représentation et de la participation des femmes.

Tant que l'on continuera de mettre l'accent sur les terres et les ressources et que ce sera la culture non autochtone, masculine surtout, qui prédominera dans les négociations et les résultats de ces négociations, on aura plus facilement tendance à négliger les femmes et les questions qui leur tiennent habituellement à cœur, tels le développement communautaire (par opposition au développement économique à grande échelle), l'éducation, la sécurité publique et la sécurité des personnes ainsi que la santé et les enjeux sociaux. Ce n'est que récemment, dans les dispositions de l'*Entente définitive des Nisga'a* relatives à l'autonomie gouvernementale, qu'on a vu apparaître des éléments qui confèrent un certain rôle aux gouvernements autochtones dans des domaines comme la justice et l'application du droit coutumier, l'éducation, l'exploitation de la faune, la police, la santé, les services à l'enfance et les routes. Comme l'EP conclue avec la LIA est confidentielle, on ne sait pas vraiment si les dispositions en matière d'autonomie gouvernementale sont semblables à celles contenues dans l'*Entente définitive des Nisga'a*.

La tendance des décisionnaires du MAINC à ne pas tenir compte des différences entre les sexes est sans doute imputable au fait qu'ils sont enclins à considérer les groupes autochtones comme des entités. Toutefois, cette méprise donne une fausse idée de la complexité et des nombreuses strates que l'on observe dans la situation des personnes marginalisées à l'intérieur de ces entités. En l'occurrence, l'homme autochtone devient la norme, tandis que la femme autochtone disparaît complètement du portrait.

d) Les différences entre les sexes et la Politique des revendications territoriales globales

Il y a de fortes chances pour qu'une politique qui encourage les grands projets d'exploitation des ressources et qui fait fi des incidences socioéconomiques et culturelles de tels projets entraîne pour conséquence l'inégalité des femmes. Ce genre de politique masque la relation de cause à effet entre, d'une part, les grands projets d'exploitation et, d'autre part, la désagrégation de la culture et les problèmes sociaux qui en découlent. Si l'on veut débattre pertinemment de la politique des revendications territoriales, il faut se rendre compte du lien qui existe entre l'égalité des sexes et le développement durable. Ce lien, les personnes qui travaillent dans les pays en développement en sont conscientes. Au Canada, on en reconnaît l'existence depuis peu :

L'égalité des sexes est vue comme un instrument fondamental pour concilier impératifs sociaux et impératifs écologiques et économiques. Les coûts sociaux qu'impliquent certaines formes d'inégalité et l'exclusion de la prise de décisions, lesquelles créent un gouffre entre gagnants et perdants, ne sauraient être ignorés. L'égalité des sexes est donc une des conditions préalables pour parvenir à édifier au Canada une société qui soit plus viable. En fait, l'égalité entre les hommes et les femmes pourrait bien être l'outil le plus important que nous possédions pour accélérer la diffusion de pratiques durables dans toute la société canadienne²⁷. [Traduction]

Dans les agglomérations très pauvres où le principal modèle de développement est celui de l'aide sociale, toute autre solution permettant d'améliorer son niveau de vie est la bienvenue. Malheureusement, la politique des revendications territoriales établit un lien direct entre le développement économique et des projets qui reposent en grande partie sur l'exploitation à grande échelle des ressources naturelles. En conséquence, des entreprises comme celle qu'on envisage de créer à la baie Voisey sont considérées comme une solution réaliste aux problèmes économiques, bien qu'elles soient très coûteuses, en particulier pour les femmes.

Tongamiut Inuit Annait a essayé de mettre en garde les décisionnaires contre les facteurs qui contribuent, dans ce genre de développement, à exacerber les problèmes sociaux que connaissent les communautés autochtones. Malgré les explications offertes par la VBNC, dans son étude d'impact environnemental, pour convaincre la commission d'évaluation et les personnes intéressées que les emplois et l'argent qui proviendront de la future mine et de la future usine de traitement à la baie Voisey contribueront à réduire les problèmes sociaux existants dans les agglomérations de la côte Nord du Labrador, les Inuites ne sont pas du tout certaines que ce sera le cas. Par exemple, dans le mémoire qu'elle a présenté à la commission chargée de l'évaluation environnementale du projet de la baie Voisey, TIA expose l'opinion des Inuites au sujet de l'incidence du travail à temps plein et du calendrier de roulement des équipes aux deux semaines :

[...] l'EIE montre clairement que les collectivités sont aux prises avec une multitude de problèmes sociaux : abus d'alcool, violence familiale, crimes, mauvaise santé, taux élevés de MTS et de suicides chez les jeunes. La VBNC croit que l'amélioration des revenus, conjuguée avec les services offerts par son programme d'aide aux employés et aux employées, permettra d'enrayer ces problèmes. Un exemple qui revient souvent, c'est que l'augmentation du revenu va rendre la chasse plus abordable [...] Les femmes craignent, au contraire, que le calendrier de travail, qui prévoit deux semaines d'activité suivies de deux semaines de congé, ne réduise les activités de chasse [...] Les femmes ne sont pas non plus d'accord avec l'hypothèse que le travail à temps plein soit nécessairement une bonne chose. Étant donné les activités saisonnières auxquelles se livrent les Inuits, tant sur terre qu'en mer, le travail à temps plein risque de perturber gravement le mode de vie des familles et des collectivités et leurs structures économiques. Il importe de bien mettre en balance ces bouleversements et les avantages que procure une hausse de

revenu, surtout si cela signifie qu'un des membres de la famille est parti à la mine deux semaines sur quatre²⁸. [Traduction]

Selon les femmes, il faut donc mettre en balance la possibilité de ne plus pouvoir pratiquer les activités économiques traditionnelles, comme la chasse ou les activités nomades saisonnières, et les avantages éventuels d'une amélioration du revenu. Même si l'on ne parle plus de nomadisme permanent, bon nombre de familles passent encore du temps ensemble en pleine nature et se livrent à la chasse, à la pêche et à la cueillette des petits fruits; il n'est pas rare qu'elles partent pour leurs cabanes ou leurs campements pour plusieurs semaines d'affilée. Au cours de l'atelier tenu à Nain, les femmes ont parlé du sentiment de liberté et de fierté qu'elles éprouvent lorsqu'elles sont en pleine nature, de la valeur nutritive des aliments traditionnels et de l'importance de se trouver ainsi tous ensemble dans la nature pour pouvoir transmettre aux enfants la culture traditionnelle et le mode de vie inuit. Une des femmes a dit qu'à ses yeux le fait de se retrouver en pleine nature était le gage d'une bonne santé mentale; « la terre est notre thérapeute », a-t-elle déclaré. Les femmes ont également exprimé la crainte qu'un grand projet d'exploitation des ressources n'entraîne une plus grande désintégration sociale et une fragmentation accrue des familles; elles songeaient notamment aux problèmes de violence familiale.

Les femmes ont exprimé des inquiétudes qui vont bien au delà de la simple peur du changement : les changements auxquels elles font face en raison du projet de construction de la mine de nickel mettent en péril leur vie personnelle et leur vie familiale, l'intégrité de leurs collectivités et l'essence même de la culture inuite. Le sentiment de ne plus avoir la maîtrise de leur existence à cause de la rapidité des changements est un aspect important de leur désarroi. Des remarques comme « le projet de la baie Voisey est en train de régler notre vie » ont été formulées pour commenter le fait que la compagnie pourrait bien aller de l'avant, même en l'absence d'une entente sur les revendications territoriales. Le règlement définitif des revendications apparaît comme un moyen important d'accroître l'emprise des Inuits sur leur propre vie, malgré les réticences que peuvent avoir les femmes à l'égard du processus. Une des observations notées sur les feuilles mobiles pendant l'atelier est particulièrement révélatrice : « La richesse vient de la terre, de la faune, de la culture et du mode de vie des Inuits, alors que les problèmes sociaux découlent de la perte de la langue, de la culture et des traditions. C'est ce dépérissement qui est la cause de la vraie pauvreté — la pauvreté, ce n'est pas que le manque d'argent. » [Traduction] Ce commentaire est frappant en raison du contraste qu'il présente avec un des objectifs majeurs de la politique du gouvernement fédéral en matière de revendications territoriales : donner le feu vert à l'exploitation des ressources sur les terres autochtones.

Une politique des revendications territoriales qui s'applique aux femmes et aux hommes sans distinction a des répercussions profondes. Les Inuites conservent l'espoir que l'entente sur les revendications territoriales permettra à tous les membres de la communauté de se rendre davantage maîtres de leur vie. Dans le mémoire qu'elle a présenté aux audiences d'intérêt technique de la commission d'évaluation, au sujet des répercussions socioéconomiques du projet et de ses enjeux pour les femmes, TIA faisait remarquer que les craintes à propos des incidences du projet d'exploitation sur la chaîne alimentaire, la terre, les glaces de mer et la faune, et à propos du danger que représentent ces effets pour le mode

de vie des Inuits, seraient sans doute en partie atténuées si les Inuits avaient un plus grand droit de regard sur l'exploitation :

Les répercussions sur l'environnement suscitent bien des craintes en raison des effets possibles du projet sur la chaîne alimentaire et des retentissements sur le mode de vie des Inuits. C'est pourquoi on s'inquiète beaucoup des conséquences pour la terre et la faune, en particulier en ce qui a trait à des questions comme la navigation d'hiver [...] Nous sommes fermement convaincues que, s'il n'y a pas d'entente de signée au sujet des revendications territoriales, les Inuits n'auront pas véritablement voix au chapitre en ce qui concerne la manière dont les terres devraient être exploitées, et ne seront pas capables d'empêcher la réalisation de projets de développement susceptibles de causer du tort tant à eux-mêmes qu'à l'environnement²⁹. [Traduction]

En 1995, le gouvernement du Canada a adopté, conformément à la mission qu'il s'était donné de promouvoir l'égalité des sexes, une politique en vertu de laquelle tous « les ministères et organismes fédéraux [seront] tenus d'assujettir à une analyse comparative entre les sexes, lorsqu'il y a lieu, leurs politiques et mesures législatives à venir³⁰ ». Toutefois, dans le domaine des revendications globales, on ne s'est pas encore acquitté de cette obligation. Voilà qui n'est sans doute pas anormal, puisque la politique des revendications globales a été établie avant que le gouvernement fédéral ne s'engage à soumettre ses nouvelles politiques à une analyse comparative entre les sexes. Il n'en demeure pas moins important d'examiner les conséquences qu'entraîne l'absence d'une telle analyse pour la politique des revendications territoriales du gouvernement fédéral.

Parce qu'ils doivent s'employer à régler des revendications territoriales ou à délivrer des permis d'exploitation minière, il doit paraître peu évident aux décisionnaires d'avoir à s'occuper de questions qui concernent l'égalité des sexes. Dans d'autres cas, les décisionnaires reconnaissent peut-être la pertinence de ces questions, mais s'abstiennent de les prendre en considération parce qu'elles sont contraires au résultat recherché. D'une manière ou d'une autre, les conséquences sont néfastes pour les Inuites et leurs familles.

Comme nous l'avons dit précédemment, le MAINC semble ne pas tenir compte des différences entre les sexes dans sa politique à l'égard des revendications territoriales et les activités qui en découlent. Parmi les mesures ministérielles mentionnées dans le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*³¹, il n'y en a aucune qui intéresse les revendications territoriales, lesquelles sont pourtant, avec les programmes « Au nord du 60^e parallèle » mis en place par les gouvernements territoriaux, le principal point de contact entre les Inuits et le MAINC. Entre autres mesures mentionnées au regard de l'analyse comparative entre les sexes figurent des programmes qui s'adressent essentiellement aux membres des Premières Nations habitant les réserves : attribution d'une aide financière destinée à la formation, amélioration des possibilités d'emploi pour les femmes autochtones, y compris l'accès à des services de garderie, et financement promis d'initiatives communautaires visant à prévenir la violence contre les femmes. Il est aussi question de santé, de logement et de culture. On se rend facilement compte que ces initiatives sont bien davantage des mesures qui s'imposent pour réparer les injustices que le Ministère a commises à l'endroit des femmes des Premières

Nations, par les dispositions de la *Loi sur les Indiens* et les modifications successives qui lui ont été apportées, que des mesures visant à promouvoir l'égalité des sexes.

Cette liste des mesures prises par le MAINC pour favoriser l'égalité entre les sexes porte essentiellement sur des activités qui sont traditionnellement du domaine des femmes, fait curieux qui paraît incompatible avec l'objectif même de l'égalité des sexes.

Cette attitude restrictive, et l'habitude de longue date qu'a ce ministère d'exercer de façon patente et systématique une discrimination contre les femmes des Premières Nations, est problématique pour l'ensemble des femmes autochtones. Étant donné qu'il est laissé aux différents ministères le soin de déterminer les points qu'il y a lieu de soumettre à une analyse comparative entre les sexes, on peut dire que la politique du MAINC échoue lamentablement à cet égard.

Comme le MAINC n'a pas assujéti sa politique des revendications territoriales (y compris sa politique en matière d'autonomie gouvernementale) à une analyse comparative entre les sexes, il est difficile pour les décisionnaires de déterminer en quoi les effets de cette politique sont différents pour les femmes et les hommes. Comme on peut le lire dans un guide rédigé par Condition féminine Canada, « [l'analyse comparative entre les sexes] permet de mettre en place une politique, tout en étant conscient des différences selon le sexe, de la nature des rapports entre les femmes et les hommes et de leurs réalités sociales, attentes et conditions économiques différentes³² ».

Le paragraphe 35(4) de la *Loi constitutionnelle de 1982* garantit également aux femmes et aux hommes les droits issus d'accords sur des revendications territoriales. On serait donc fondé à espérer que la politique des revendications globales et les accords signés dans la foulée favorisent l'égalité des sexes ou, tout au moins, n'accentuent pas l'inégalité des femmes autochtones.

En assujettissant à une analyse comparative entre les sexes la politique et les ententes négociées en application de cette politique, il serait possible d'aboutir à des politiques et à des ententes qui tiendraient compte des préoccupations des femmes et des questions les concernant, et d'inciter les décisionnaires à réexaminer la portée de ces initiatives. Une telle mesure pourrait ainsi permettre d'étendre le champ d'application de la politique et de définir plus facilement, d'une part, les incidences de l'inégalité des sexes sur le processus, les ententes et la mise en œuvre de celles-ci et, d'autre part, des modèles de développement différents qui aboliraient ces injustices.

Pour commencer, les évaluations d'ententes existantes qui sont assujétiées à une analyse comparative entre les sexes pourraient servir de base, au gouvernement et aux organismes autochtones chargés de faire valoir les revendications territoriales, pour améliorer la mise en œuvre des ententes en fonction des besoins et des attentes des femmes³³. Il vaut la peine de mentionner que le programme de soutien des revenus des chasseurs dont il a été question plus haut a fait l'objet d'une telle évaluation. Comme ce programme ne fait pas officiellement partie de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, on a procédé à une évaluation distincte. L'ébauche du rapport d'évaluation renferme une section

sur les activités des femmes liées à l'exploitation des ressources fauniques, sujet qui n'aurait jamais été inclus dans un tel rapport si l'on s'était limité à la conception qu'ont les non-Autochtones des activités d'exploitation de ces ressources, qui pour eux se résument à la chasse, à la pêche et aux autres activités d'exploitation qui sont du domaine des hommes. Grâce à une interprétation plus générale, et aussi plus adéquate sur le plan culturel, de l'exploitation ou « prélèvement » des ressources fauniques, le rapport tient compte des tâches principalement féminines que comporte ce secteur d'activité, comme le traitement des peaux. Les auteurs du rapport proposent qu'on ajoute des machines à coudre dans la liste des articles subventionnés et qu'on étudie « [...] la situation et les besoins actuels des [femmes] qui transforment les produits des activités de prélèvement afin de déterminer quels aspects des programmes actuels ou quels nouveaux programmes répondraient le mieux à leurs besoins et leur procureraient des avantages et un soutien valables³⁴ » [traduction].

L'évaluation fait également le point sur les réussites du programme par rapport aux familles inuites, et pas seulement pour ce qui touche au chasseur. Par exemple, on peut y lire qu'entre autres avantages ce programme a permis à des familles de retourner dans la nature, même si les fonds sont affectés spécifiquement au matériel de chasse et aux autres besoins des chasseurs. Avant la création du programme, les chasseurs qui avaient des moyens financiers réduits et peu de matériel ne pouvaient se permettre de partir vers les territoires de chasse, et encore moins d'y emmener leurs familles. Ils devaient compter sur des chasseurs plus fortunés qui accepteraient de les prendre avec eux. Donc, même si l'argent doit continuer de servir à l'achat de matériel, les familles voient dans cette aide financière une amélioration considérable parce que la famille entière peut maintenant partir vers le territoire de chasse, comme c'était l'habitude autrefois.

e) S'il était tenu compte des femmes dans la Politique des revendications territoriales globales

L'analyse de la politique des revendications globales, s'il était tenu compte des femmes et des éléments qui les différencient des hommes, révélerait ce qui suit :

- La politique a été élaborée, examinée dans les règles et modifiée sans que les groupes de femmes autochtones aient eu leur mot à dire. En 1985 encore, les organisations qui prenaient part à l'examen officiel de la politique des revendications globales étaient essentiellement des organismes autochtones chargés de négocier des ententes sur des revendications territoriales.
- Seul l'organisme dûment mandaté par un groupe autochtone pour négocier une entente sur ses revendications territoriales est officiellement autorisé à s'asseoir à la table des négociations. Une organisation de femmes autochtones qui voudrait prendre part au processus ne pourrait se joindre à l'équipe de négociation qu'à l'invitation de l'organisme dûment mandaté.
- Les organisations de femmes autochtones ne sont pas admissibles au financement accordé pour prendre part à des négociations, mener des recherches indépendantes et entreprendre des activités connexes, parce que ce ne sont pas des organismes dûment

mandatés ayant l'autorisation de négocier des ententes sur des revendications territoriales.

- Dans la politique, il n'est pas du tout question des sujets qui préoccupent les femmes en ce qui a trait à la terre et aux ressources, comme l'incidence de l'exploitation des ressources non renouvelables sur la famille, les femmes, la collectivité, la culture inuite, etc.
- Comme les questions sociales et culturelles ne sont pas comprises dans la matière sur laquelle portent les négociations, on se trouve à dévaloriser ou à écarter des démarches et des façons de voir des Autochtones (y compris des femmes) qui sont essentiellement holistiques, au point où l'utilisation et la gestion des terres et des ressources sont intégralement liées au bien-être spirituel, social, économique et politique de tout un peuple. Cette exclusion des questions sociales et culturelles donne naissance au stéréotype selon lequel les ententes sur les revendications territoriales ne sont pas l'affaire des femmes, et renforce ainsi dans leur opinion ceux qui pensent que l'absence de participation des femmes au processus de règlement n'est pas un problème.
- La politique et le processus de négociation et de règlement appuient l'élitisme des dirigeants masculins, ce qui favorise l'inégalité entre les femmes et les hommes.
- La politique encourage des attitudes, des valeurs et des pratiques qui définissent le développement des Autochtones uniquement en fonction de la richesse matérielle.
- La politique fait dépendre l'autosuffisance des Autochtones d'activités économiques sur lesquelles ils ont une influence très limitée et à l'égard desquelles ils n'ont pas beaucoup d'expérience (par exemple le placement d'importantes sommes versées à titre de compensation, l'exercice de la propriété foncière, l'exploitation des ressources et les possibilités connexes de développement économique, comme les ERA et le partage des redevances générées par les grands projets d'exploitation des ressources naturelles). Cette situation favorise, à son tour, la création de débouchés économiques dans des domaines essentiellement masculins.
- Le lien direct entre les grands projets d'exploitation des ressources naturelles et la création de débouchés économiques risque d'empêcher l'apparition de projets communautaires plus modestes qui auraient davantage de chances d'attirer les femmes et de favoriser le développement durable.
- Il est peu probable que les femmes profitent directement des ERA, puisque ces ententes mettent l'accent sur l'équité en matière d'emploi et les occasions d'affaires pour la collectivité autochtone prise dans son ensemble, ce qui exclut des dispositions visant à remédier aux désavantages que subissent les femmes dans ces secteurs.
- Les femmes ne peuvent profiter également des possibilités d'emploi offertes par les grands projets d'exploitation, puisque la plupart d'entre eux exigent que les travailleurs

restent sur place ou passent de longues périodes loin de leur foyer et de leurs responsabilités familiales.

- Le fait d'être tenues à l'écart du processus crée de nouvelles barrières pour les femmes qui voudraient se porter candidates à des charges électives ou obtenir un emploi intéressant au sein des organisations autochtones chargées de la négociation et de la mise en œuvre d'ententes sur des revendications territoriales.
- Le régime de gestion des terres et des ressources attribue généralement un rôle au groupe autochtone dans les organismes de cogestion, mais ne favorise en aucune façon l'égalité des sexes en ce qui concerne la représentation au sein de ces organismes³⁵.
- Le suivi et l'évaluation aussi bien des ententes sur les revendications territoriales que de leur mise en œuvre sont ordinairement négociés à l'intérieur même du processus de règlement des revendications. Il n'est donc pas étonnant, vu la non-participation des femmes à ce processus et le fait que le MAINC ne s'efforce guère de procéder dans ces domaines à une analyse comparative entre les sexes, que l'évaluation et le suivi ne soient pas soumis à une telle analyse et ne comportent pas d'examen des répercussions socioéconomiques de la mise en œuvre de l'accord sur les bénéficiaires.

Ces facteurs illustrent quelque peu, d'une façon limitée, certaines des conséquences qu'a pour les femmes la politique du gouvernement du Canada en matière de revendications territoriales. Malheureusement, tant que la politique, les ententes ou les mécanismes n'auront pas été assujettis à une analyse comparative entre les sexes, on ne pourra que supputer les effets d'une telle analyse. La situation est bien différente en ce qui concerne la politique et les mécanismes d'évaluation environnementale. Comme on le verra dans la partie suivante, tant les Inuites que l'analyse comparative entre les sexes ont un rôle à jouer dans le processus d'évaluation environnementale du projet de la baie Voisey.

Notes

¹ *Calder et al. c. Le Procureur Général de la Colombie-Britannique*, [1973] S.C.R. 313.

² En 1927, la *Loi sur les Indiens* a été modifiée afin d'interdire aux Indiens tant de réunir des fonds pour faire valoir une revendication territoriale que de présenter en justice des revendications territoriales ou d'employer à cette fin les services d'un avocat. En 1951, cet article de la *Loi* a été abrogé. En 1969, le gouvernement fédéral, dans son livre blanc, proposait un concept de l'« égalité » des Indiens par lequel les traités, la *Loi sur les Indiens*, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le statut d'Indien seraient abolis, et les terres de réserve soit octroyées à des membres des bandes indiennes soit vendues. Le gouvernement du Canada n'était pas prêt, dans son document d'orientation, à traiter, et encore moins à reconnaître, les revendications territoriales et les autres droits des Autochtones avec lesquels il n'y avait jamais eu de traités historiques ou dont les droits ancestraux avaient été annulés par la loi, parce que ces droits étaient, selon lui, trop vagues et trop généraux pour qu'on puisse les considérer comme susceptibles d'être rétablis.

³ La politique de 1973 s'appliquait tant aux revendications particulières qu'aux revendications globales. Les revendications particulières ont à voir avec la non-exécution d'obligations découlant de traités, la cession illégale de terres indiennes, des manquements dans l'administration publique des fonds destinés aux Indiens et d'autres avoirs ou l'inexécution d'obligations imposées au gouvernement par la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois fédérales. Par la suite, un nouvel élément, appelé « autres revendications », est venu s'ajouter à la politique. Ces autres revendications concernent des griefs en souffrance qu'ont les Autochtones à l'égard du gouvernement et qui ne satisfont pas aux critères rigoureux établis pour l'acceptation de revendications particulières ou globales.

⁴ Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, Ottawa, MAINC, mars 1993, p. 5.

⁵ Les traités négociés avant la Confédération n'exigeaient que l'extinction des droits fonciers des Premières Nations, et non celle des autres droits ancestraux. C'est ce qu'on appelle aujourd'hui l'« extinction partielle » des droits, solution de remplacement à l'extinction globale que le gouvernement fédéral est maintenant prêt à accepter.

⁶ Cette déclaration fait partie d'un exposé présenté par neuf organismes autochtones qui s'occupent de revendications territoriales devant un groupe de travail chargé d'examiner la politique du gouvernement fédéral à l'égard des revendications territoriales globales. Elle fait aussi l'objet d'une citation dans un mémoire du Comité canadien des ressources arctiques (CCRA), intitulé *Aboriginal Peoples, Comprehensive Land Claims, and Sustainable Development in the North. A Brief to the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Ottawa, CCRA, octobre 1993, p. 14.

⁷ John A. Olthuis et H. W. Roger Townshend, *Is Canada's Thumb on the Scales? An Analysis of Canada's Comprehensive and Specific Claims Policies and Suggested Alternatives*, Ottawa, CRPA, novembre 1995. Il s'agit d'un document inédit rédigé pour le Programme de recherche de la CRPA et que l'on peut consulter sur le disque CD-ROM du programme.

⁸ La nouvelle exigence en matière d'extinction des droits obligerait désormais les groupes autochtones à accepter l'« extinction partielle » de leurs droits ancestraux, c'est-à-dire l'échange des droits ancestraux relatifs aux terres contre les droits prévus dans l'entente; tous les autres droits ancestraux ne touchant ni aux terres ni aux ressources demeureraient intacts (par exemple les droits en matière d'adoption découlant de la coutume).

⁹ Voici ce que dit l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* :

35. (1) Les droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés.

(2) Dans la présente loi, « peuples autochtones du Canada » s'entend notamment des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

(3) Il est entendu que sont compris parmi les droits issus de traités, dont il est fait mention au paragraphe (1), les droits existants issus d'accords sur des revendications territoriales ou ceux susceptibles d'être ainsi acquis.

(4) Indépendamment de toute autre disposition de la présente loi, les droits — ancestraux ou issus de traités — visés au paragraphe (1) sont garantis également aux personnes des deux sexes.

¹⁰ Aux termes de la politique, les ententes sur des revendications territoriales visent à faire reconnaître les intérêts des groupes autochtones dans la gestion des ressources et la protection de l'environnement, et à faire en sorte que les auteurs de revendications tirent eux aussi profit de l'exploitation des ressources. Par exemple, dans l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, les moyens offerts pour parvenir à l'autonomie (envisagée uniquement sous l'angle économique) sont une compensation en espèces (580 millions en dollars de 1993), les recettes et autres avantages provenant de l'exploitation des ressources non renouvelables, et l'accès à l'économie de salaires d'un nombre restreint de bénéficiaires grâce à la création de débouchés dans les secteurs d'activité liés à l'exploitation des ressources, dans les organismes chargés de mettre en œuvre les ententes sur les revendications territoriales des Autochtones et dans le secteur public du Nunavut. Voir Fédération Tungavik du Nunavut et Gouvernement du Canada, *Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, Ottawa, 1994.

¹¹ *Ibid.*

¹² Si le gisement de nickel de la baie Voisey avait été découvert après la ratification de l'entente sur la revendication territoriale présentée par la LIA, le régime sous lequel aurait travaillé l'exploitant minier aurait été différent du régime actuel. Dans les cas où les Inuits détiennent à la fois les droits de superficie et les droits tréfonciers (extraction des minéraux), l'exploitant minier aurait à traiter directement avec les Inuits pour obtenir le droit de prospecter et de jalonner le terrain. Dans les cas où les Inuits détiennent uniquement les droits de superficie et où la Couronne conserve les droits tréfonciers, la tierce partie serait tenue de signer une ERA avec les Inuits avant d'entreprendre les travaux. En ce qui concerne le Nunavut, la liste des points à négocier en vue d'une ERA et les directives à suivre pour régler les différends qui surviennent pendant ces négociations ont été intégrées dans l'accord sur les revendications territoriales. Détenir un droit de superficie signifie posséder des terres en fief simple, à l'exclusion des mines et des minéraux découverts dans le sous-sol et du droit de les exploiter; le droit de superficie s'applique toutefois à des substances comme le sable, le gravier, la pierre de construction, etc. Détenir un droit tréfoncier signifie posséder des terres en fief simple, mines et minéraux compris. Dans la très grande majorité des ententes, les Autochtones détiennent seulement un droit de superficie. Par exemple, dans l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, les Inuits demeurent propriétaires de seulement 16 p. 100 des terres qu'ils occupent et utilisent depuis des siècles, et, là-dessus, seulement 2 p. 100 sont l'objet de droits tréfonciers.

¹³ Martha Flaherty, présidente de Pauktuutit, Allocution prononcée pendant l'assemblée générale annuelle de la Fédération Tungavik du Nunavut (maintenant appelée Nunavut Tunngavik Inc.), 1993.

¹⁴ La FTN est l'organisation inuite qui a reçu mandat de négocier un accord sur la revendication territoriale du Nunavut au nom des Inuits du Nunavut; elle s'appelle maintenant la Nunavut Tunngavik Incorporated.

¹⁵ Groupe d'étude de la politique des revendications globales, *Living Treaties, Lasting Agreements: Report of the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy*, Ottawa, MAINC, 1986, p. 13. Il sera question plus loin des travaux de ce groupe d'étude, présidé par Murray Coolican.

¹⁶ MAINC, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, p. 5.

¹⁷ L'exposé de la demande doit contenir des renseignements faisant la preuve que le groupe autochtone qui présente la demande est, et a été, une société organisée qui occupe le territoire particulier auquel elle prétend avoir un droit ancestral depuis des temps immémoriaux. L'utilisation et l'occupation traditionnelles du territoire doivent avoir été suffisantes pour être un fait établi au moment où les nations européennes ont prétendu à la souveraineté. Le groupe doit également pouvoir faire la preuve que son occupation du territoire excluait en grande partie d'autres sociétés organisées et qu'il continue, dans une certaine mesure, d'utiliser et d'occuper les terres à des fins traditionnelles. Même si le groupe parvient à fournir les éléments nécessaires, il doit encore faire la preuve que son titre et ses droits ancestraux sur les ressources n'ont jamais été l'objet d'un traité et n'ont jamais non plus été annulés par d'autres moyens licites. Voir MAINC, *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*.

¹⁸ Les études portant sur l'utilisation et l'occupation des terres fournissent aussi des renseignements sur les activités de cueillette (petits fruits et autres spécimens de la flore) ou d'exploitation de la faune auxquelles s'adonnent surtout les femmes, mais ce sujet ne représente qu'une infime partie de la recherche.

¹⁹ Les sommes ainsi prêtées à l'organisation autochtone sont soustraites de la compensation en espèces versée par le gouvernement, laquelle compte parmi les mesures de règlement.

²⁰ Pour un point de vue intéressant sur la question difficile de la représentation et l'examen rétrospectif, par des organisations autochtones, des critères d'appartenance et de statut déterminés par des personnes ou des groupes étrangers à la collectivité autochtone, voir Patricia Monture-Angus, *The Familiar Face of Colonial Oppression: An Examination of the Canadian Law and Judicial Decision-Making*, Ottawa, Programme de recherche de la CRPA, 1994. Il s'agit d'un document inédit rédigé pour le Programme de recherche de la CRPA et que l'on peut consulter sur le cédérom du programme.

²¹ Pour en apprendre davantage sur le sujet, voir Pauktuutit, *Arnait The Views of Inuit Women on Contemporary Issues*, Ottawa, Pauktuutit, 1991.

²² CCRA, *Aboriginal Peoples, Comprehensive Land Claims*, p. 16.

²³ Flaherty, Pauktuutit, Allocution, 1993.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Marianne Lykke Thomsen, « Inuit Women in Greenland and Canada: Awareness and Involvement in Political Development », dans *Gossip: A Spoken History of Women in the North*, sous la dir. de Mary Crnkovich, Ottawa, CCRA, 1990, p. 242 et 250.

²⁶ MAINC, *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, Ottawa, 1995, p. 29.

²⁷ Ann Dale, « Gender Analysis », dans *Annotated Bibliography: Gender and Sustainable Development*, http://www.sdri.ubc.ca/gender/AB_Tools.html.

²⁸ Tongamiut Inuit Annait, *Submission to the Voisey's Bay Mine and Mill Environmental Assessment Panel Public Hearings*, Labrador, octobre 1998, p. 8, p. 4-5.

²⁹ *Ibid.*, p. 7.

³⁰ Condition féminine Canada, *Analyse comparative entre les sexes : Guide d'élaboration de politiques*, Ottawa, Condition féminine Canada, 1998, p. 1.

³¹ Condition féminine Canada, *À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, Ottawa, Condition féminine Canada, août 1995.

³² Condition féminine Canada, *Analyse comparative entre les sexes*, p. 4.

³³ Lorsque nous nous sommes mises à la rédaction du présent rapport, la première évaluation quinquennale de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* avait commencé. Le cadre de référence de cette évaluation indépendante a été établi par le Groupe de mise en œuvre, organe composé d'un nombre égal de représentants du gouvernement et de la Nunavut Tunngavik. Un des représentants de la Nunavut Tunngavik a reconnu, pendant un entretien, que l'obligation de procéder à une analyse comparative entre les sexes ne faisait pas partie du cadre de référence de l'évaluation.

³⁴ Qikiqtaaluk Corporation and Consilium, *Recommendation to the Board of Directors of Nunavut Tunngavik Inc. on the Nunavut Hunter Support Program*, octobre 1998 (ébauche).

³⁵ Pauktuutit a organisé une campagne épistolaire pour demander aux organisations inuites chargées de faire valoir les revendications territoriales, de même qu'aux ministres qui s'occupent avec elles de mettre en œuvre l'accord relatif à ces revendications, de nommer un nombre égal de femmes et d'hommes dans les institutions du gouvernement populaire établi par suite de l'accord du Nunavut. À l'issue de cette campagne, les gouvernements et les organismes inuits ont commencé à nommer des femmes, mais celles-ci sont encore minoritaires dans chacune des cinq institutions créées.

II. ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

La première évaluation environnementale, au Canada, a été faite dans le Nord canadien, en 1974, sous les auspices du gouvernement fédéral. L'enquête publique, menée à bien par la Commission Berger, portait sur le projet de construction d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie.

L'enquête publique, dirigée par le juge Thomas Berger, avait pour but de sonder l'opinion de scientifiques, d'économistes et d'Anciens au sujet de la possibilité pour l'Arctique de bénéficier d'avantages valant plus de 8 milliards de dollars, soit un réseau de pipelines s'étendant sur 1 100 milles, 6 000 travailleurs de la construction et 600 traversées de cours d'eau. La Commission Berger a examiné diverses autres possibilités, telle la diversification de l'économie autochtone, ainsi que toutes les conséquences possibles, heureuses ou malheureuses, pour le caribou comme pour les Inuits, les Dénés et les Métis. Au bout de trois ans et après avoir dépensé 5 millions de dollars, le juge Berger en est arrivé à la conclusion que les dommages causés à l'environnement seraient irréparables, les répercussions sociales catastrophiques et les avantages économiques limités. Il a interdit tous travaux dans le Nord du Yukon et recommandé un moratoire de dix ans de l'activité industrielle dans la vallée du Mackenzie, en attendant que soient réglées les revendications territoriales¹. [Traduction]

Tout comme dans le cas du Labrador, il y avait en jeu, dans l'enquête publique dirigée par le juge Berger, des revendications territoriales non réglées et un grand projet d'exploitation des ressources.

La responsabilité du gouvernement fédéral en matière d'évaluation environnementale est l'objet de la *Loi canadienne de 1995 sur l'évaluation environnementale*. Cette loi oblige le gouvernement fédéral à entreprendre une évaluation environnementale chaque fois qu'il présente, finance ou autorise un projet destiné à voir le jour sur le territoire domanial. D'autres lois fédérales peuvent être invoquées pour enclencher le processus d'évaluation environnementale, soit la *Loi sur les pêches* et la *Loi sur la protection des eaux navigables*. Il existe également des lois provinciales sur l'évaluation environnementale.

Comme nous l'avons signalé à plusieurs reprises dans la première partie, l'avancement des négociations visant au règlement des revendications territoriales paraît être directement lié au rythme de l'exploitation des grandes ressources naturelles sur les terres qui font l'objet de ces revendications. Afin de compenser les restrictions que comportent les droits de propriété sur les ressources que le gouvernement est prêt à leur concéder, les peuples autochtones essaient de négocier l'obtention de rôles de décision dans la gestion des terres et des ressources, à l'égard de la totalité du territoire utilisé et occupé de façon traditionnelle. Pour satisfaire à ce vœu, des ententes récentes sur les revendications territoriales exigent que soient établies des commissions de cogestion qui auront certaines attributions en matière d'évaluation environnementale.

Lorsqu'il n'existe pas d'ententes au sujet des revendications territoriales, les projets comme celui de la mine et de l'usine de traitement de la baie Voisey sont assujettis aux procédures d'évaluation prévues dans les lois fédérales et provinciales. L'évaluation environnementale du projet de construction d'une mine et d'une usine de traitement à la baie Voisey a été menée selon un protocole d'entente (PE) signé par le gouvernement fédéral, la Province, la LIA et la Nation innue, ce qui était de l'inédit. La commission d'évaluation environnementale instituée en application du PE est aussi l'artisan d'autres nouveautés, comme nous le verrons plus loin. Elle a notamment établi des directives qui intègrent l'examen des différences entre les sexes au processus d'évaluation environnementale, ce qui est un fait sans précédent.

a) Projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey : évaluation environnementale et différences entre les sexes

Une des exigences mentionnées dans le PE était que la commission d'évaluation établisse des directives à l'intention du promoteur — la Voisey's Bay Nickel Company —, pour l'aider dans la rédaction de son étude d'impact environnemental (EIE). Le public a pu prendre connaissance de l'ébauche de ces directives et formuler des commentaires à leur sujet. Les directives ont ensuite été remaniées et la version définitive, publiée.

Dans la partie traitant de la stratégie et de la méthodologie de l'étude, il est dit que les informations devraient être, dans la mesure du possible, différenciées « selon l'âge, le genre [sic] et le statut autochtone, selon la collectivité. Le promoteur [allait aussi devoir] expliquer comment il [avait] utilisé les recherches sur la condition féminine afin de déterminer de quelle façon le projet pourrait avoir des répercussions différentes sur les femmes et sur les hommes. Il [aurait aussi à] indiquer la façon dont il [aurait] évalué l'importance des effets du projet et [à] justifier les critères choisis² ». C'était, semble-t-il, la première fois que l'examen des différences entre les sexes était officiellement intégré dans une évaluation environnementale.

Dans ses directives, la commission d'évaluation demandait aussi à la VBNC d'adopter un point de vue holistique pour ses études de base visant à décrire le milieu socioéconomique. La société minière devrait employer les indicateurs socioéconomiques suivants, sans toutefois s'y limiter :

- démographie;
- emploi;
- revenu;
- niveau d'instruction et compétences;
- utilisation des terres (eaux et glaces comprises) et des ressources, y compris la récolte du poisson et l'exploitation des ressources fauniques;
- logement;
- qualité de la vie;
- santé;
- morbidité et mortalité;
- alimentation, y compris les aliments du pays;
- interrelations entre les indicateurs énumérés ci-dessus³.

Ce dernier point est particulièrement important si l'on veut pouvoir présenter à la fois la vision du monde des Inuits et la vision du monde des femmes. Par exemple, les directives procurent énormément de détails au sujet de ce que doivent englober les descriptions socioéconomiques; les renseignements à fournir à propos des modèles sociaux et culturels vont porter sur les rapports sociaux non seulement entre résidents et non-résidents — donnée importante si l'on songe que le projet attirera vraisemblablement dans la région un nombre accru de travailleurs migrants — mais également entre femmes et hommes, entre Autochtones et non-Autochtones et entre les générations.

Dans quelle mesure la VBNC s'est-elle conformée aux directives qu'on lui avait données et a-t-elle satisfait aux exigences? Là-dessus on peut exprimer des doutes. Par exemple, même si les renseignements sont différenciés selon le sexe, on n'a pas fait beaucoup d'efforts pour analyser et expliquer en quoi les conséquences du projet sont différentes pour les femmes. La ventilation des données selon le sexe aurait pu permettre de définir les indicateurs des disparités entre les sexes qui auraient été utiles pour mieux comprendre les situations vécues par les femmes. Forte des connaissances ainsi acquises, la société minière aurait été plus en mesure de tenir compte des répercussions du projet sur les femmes au moment d'établir sa ligne de conduite à l'égard, notamment, des conditions de travail, des règles à suivre en milieu de travail et de l'aide aux familles des travailleurs. Malheureusement, l'EIE réalisée par la VBNC ne fait guère que présenter certaines données différentielles fondamentales liées aux rapports sociaux entre les sexes, et les conclusions que tire l'entreprise doivent être accueillies avec beaucoup de discernement.

Dans une recherche entreprise en vue d'un symposium canadien sur les indicateurs de l'égalité des sexes, Margaret Dechman et Brigitte Neumann donnent un aperçu des « pratiques exemplaires » à suivre lorsqu'on utilise les indicateurs de l'égalité des sexes. Voici ce qu'elles affirment à ce sujet : « Pour être efficace, l'analyse comparative entre les sexes ne doit pas se limiter à la désagrégation des statistiques et à la répartition par sexe. Elle nécessite de véritables principes stratégiques visant la réalisation de résultats et d'objectifs concrets⁴. »

L'utilisation des indicateurs de l'égalité entre les sexes et de l'analyse comparative entre les sexes, même s'il s'agit d'un domaine relativement nouveau, a produit une somme considérable de connaissances sur la mise au point de ces instruments, leur utilité, leur application et leurs limites⁵. De toute évidence, la société minière a omis de consulter les travaux publiés dans ce domaine lorsqu'elle a fait son EIE.

Un des aspects les plus troublants de l'EIE, c'est la manière dont la VBNC s'est servie des études réalisées par des organismes inuits au fil des ans pour appuyer le portrait qu'elle dresse des conditions sociales et économiques déplorables des collectivités inuites. Le chapitre portant sur la famille et la collectivité (volume 4, chapitre 24) donne toute une liste de problèmes sociaux, comme la toxicomanie, la violence familiale, le suicide chez les jeunes, la criminalité, la négligence envers les enfants, la mauvaise alimentation, cause de mauvaise santé, les logements insalubres, le chômage, la pauvreté et la forte incidence des maladies transmises sexuellement.

Parmi les documents cités à l'intérieur du chapitre figurent des rapports publiés par la LIA, la Commission des services de santé des Inuit du Labrador (CSSIL) et Pauktuutit.

Une étude de Pauktuutit sur le nombre de crimes non déclarés dans trois agglomérations dépourvues de services de police est citée dans la partie qui porte sur la criminalité pour démontrer que le taux de criminalité dans ces agglomérations est beaucoup plus élevé que ne le signale la Gendarmerie royale du Canada (GRC). La VBNC renvoie également à cette étude dans la partie qui traite de la violence familiale :

Pauktuutit (1996) estime que le nombre réel de cas de violence conjugale à Makkovik, à Postville et à Rigolet est beaucoup plus élevé que les chiffres déclarés. Par exemple, en 1994, on a relevé 11 cas déclarés de violence conjugale à Makkovik et à Rigolet. Compte tenu du fait qu'une moyenne de 26 p. 100 seulement des femmes signalent les voies de fait commises à leur égard par leur conjoint, on estime à 42 le nombre réel de cas de violence conjugale dans ces villages⁶. [Traduction]

Le contexte dans lequel cette étude est citée ne révèle en rien le motif pour lequel l'étude a été faite ni le but recherché. L'étude sur le nombre de crimes non signalés a été motivée par le meurtre d'une Inuite par son conjoint dans une des agglomérations où il n'y a pas de service de police. Cette femme se faisait battre régulièrement par son conjoint, et les agents de la GRC en service à Goose Bay étaient au courant. Les personnes qui connaissaient cette femme avaient le sentiment qu'elle vivait dans la peur. Le conseil local a demandé à la GRC d'affecter des agents en permanence dans le village, mais la demande a été rejetée sous prétexte que le taux de criminalité n'était pas suffisamment élevé pour justifier la création d'un service de police à cet endroit. Les femmes du village ont réagi à ce refus, avec l'aide de Pauktuutit, en menant une étude sur les crimes non signalés dans les trois villages côtiers dépourvus de services de police. L'insécurité, la violence faite aux femmes et la réaction inadéquate de la police à cette violence étaient les motifs d'inquiétude sous-jacents à cette étude. La dernière chose que ces femmes auraient pu prévoir, c'est que la VBNC se servirait de l'étude pour laisser entendre que les cas de violence contre les femmes sont déjà tellement nombreux que le projet de création d'une mine pourrait difficilement aggraver la situation. Tout comme la CSSIL, dans son étude sur la santé des Inuits du Labrador et les services de santé qui leur sont offerts⁷, les femmes voulaient signaler les problèmes afin de générer des solutions et d'inciter les personnes, les organismes et les gouvernements à passer à l'action.

En se servant de cette information dans l'EIE, la VBNC voulait en venir à tout autre chose :

Si la mine ne voit pas le jour, la population de la côte Nord du Labrador va continuer d'augmenter, ainsi que, forcément, la demande de logements, de services et d'infrastructures municipales connexes. Cette croissance de la demande ne fera qu'accentuer les nombreux problèmes familiaux, sociaux et sanitaires que connaît la collectivité⁸. [Traduction]

Il va de soi que les entreprises comme la VBNC, dans leurs études d'impact environnemental, vont exposer les faits de manière à convaincre tout le monde qu'un grand projet d'exploitation comme le leur ne peut être qu'une bonne chose pour les gens qui habitent la région. Peut-être faudrait-il, cependant, donner des directives plus détaillées aux organismes qui doivent procéder à des évaluations environnementales, au sujet non seulement de la collecte des données de base, mais aussi de la façon dont la recherche doit être présentée. C'est que, malgré les directives novatrices élaborées par la commission d'évaluation environnementale au Labrador, l'EIE de la VBNC constitue, au mieux, un usage trompeur des rapports de recherche et, au pire, une exploitation affligeante des difficultés sociales et économiques auxquelles font face les collectivités inuites du Labrador. L'EIE fait soigneusement la preuve que la société minière ne saurait être tenue responsable des problèmes sociaux et économiques de la collectivité pour deux raisons : la situation est déjà mauvaise et, en plus, elle est sans doute encore pire que ne le laissent supposer les renseignements qu'on possède.

Par rapport à la violence familiale, les femmes pensent que la construction de la mine et de l'usine va exacerber la violence à l'égard des femmes. Les femmes présentes à l'atelier de Nain ont invoqué un certain nombre de raisons pour appuyer leurs craintes : une tension généralement accrue au sein des familles et des collectivités, la possibilité de se procurer davantage d'alcool à cause de la plus grande abondance d'argent, une plus grande jalousie et dans l'ensemble une plus grande perturbation causées par le calendrier de travail du chantier, qui prévoit deux semaines d'activité et deux semaines de congé en alternance, bref des ingrédients qui sont tous susceptibles de faire grimper la violence. Ces femmes s'inquiètent du fait que les services communautaires sont déjà utilisés au maximum, et qu'une augmentation même légère de la demande de services de la part de femmes brutalisées et de leurs familles ne pourrait être absorbée. Elles ont aussi des craintes en ce qui concerne les générations futures, car, une fois la violence enracinée dans une famille, il est extrêmement difficile de briser le cercle. Comme le faisait remarquer une d'entre elles : « Quand la violence règne dans un foyer, elle se transmet d'habitude à la génération suivante. »

La VBNC n'aborde aucun de ces points dans son EIE. Tant que la commission d'évaluation environnementale n'aura pas remis son rapport, nous ne pourrons avoir la certitude qu'elle s'est penchée sur ces questions et qu'elle en a tenu compte dans ses délibérations et ses recommandations.

b) Projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey : évaluation environnementale et connaissances écologiques traditionnelles

Les directives pour la préparation de l'EIE abordent la question des connaissances des Autochtones. Voici ce que déclare la commission d'évaluation à ce sujet : « Sachant que le savoir-faire et les compétences des autochtones évoluent en fonction d'expériences et de connaissances nouvelles, la commission croit qu'il serait incorrect de limiter l'apport des peuples autochtones à l'évaluation des impacts à ce que l'on appelle communément les "connaissances écologiques traditionnelles", même si celles-ci joueront un rôle fort important⁹. »

Il n'existe pour le moment aucune politique fédérale sur l'emploi des connaissances et des compétences des Autochtones dans les évaluations environnementales. L'élaboration d'une politique et de directives sur les moyens de mettre à profit les connaissances traditionnelles dans ces évaluations serait l'occasion idéale d'y inclure l'obligation de procéder à une analyse comparative entre les sexes. De fait, c'est un point qui a été soulevé au cours de l'atelier tenu à Nain. Pendant la préparation des études de base qu'elle a menées dans le cadre de l'EIE, la VBNC a consulté la LIA, mais jamais elle n'a essayé d'entrer en contact ou de travailler avec des femmes par l'entremise de TIA. Cela confirme qu'il est généralement tenu pour acquis que ce genre de recherches intéressent seulement les hommes :

[...] peu de femmes ont pu apporter leur concours à l'élaboration des rapports qui ont servi à la préparation de l'EIE de la VBNC. [Les Inuites] ont également souligné que, même en ce qui concerne l'étude sur les connaissances écologiques traditionnelles, il a fallu faire des pieds et des mains pour amener les personnes chargées de superviser la recherche à reconnaître qu'il est important de s'assurer le concours des femmes et de les interroger sur leurs connaissances traditionnelles. Elles en sont venues à la conclusion qu'on faisait fi, dans les méthodes de recherche et les résultats des travaux, d'une bonne partie des connaissances et de l'expérience des femmes¹⁰. [Traduction]

L'exigence voulant que la VBNC consulte les groupes autochtones pour déterminer quelles « connaissances écologiques traditionnelles » seront utilisées et comment elles seront utilisées, laquelle a été formulée dans le PE et reprise dans les directives établies par la commission d'évaluation à l'intention de la VBNC, est quelque chose de relativement nouveau¹¹. Le jour où des lignes directrices seront élaborées en la matière, si jamais c'est le cas, il sera important pour les organisations de femmes autochtones d'avoir leur mot à dire, au même titre que tous les autres organismes.

c) Participation des femmes

La participation des Inuites aux diverses étapes de l'évaluation environnementale du projet de la baie Voisey s'est limitée aux audiences publiques. Elles n'ont pris part à aucune des séances de négociation ni à aucune des décisions qui ont ouvert la voie à l'examen public du projet. Par exemple, l'absence des femmes dans les négociations qui ont abouti au PE sur l'évaluation environnementale, à l'élaboration de l'EIE et, pour finir, à l'examen de la commission d'évaluation a fait en sorte qu'elles se sont retrouvées au beau milieu d'un processus au sujet duquel elles n'avaient pratiquement rien eu à dire et qui ou bien ne faisait aucun cas de leurs préoccupations ou bien les abordait par parenthèse. Le simple fait d'avoir leur mot à dire dans un processus donne aux femmes la possibilité de changer bien des choses, en particulier si elles sont en nombre suffisant et qu'on leur accorde le pouvoir de décision.

En dépit de ces obstacles structurels, les Inuites ont quand même bel et bien participé au processus d'évaluation environnementale. Dès le début, TIA est entrée en liaison avec d'autres groupes qui souhaitaient travailler avec elle sur la problématique féminine. Par exemple, des Inuites et des Innues de Nain, de Davis Inlet et de Sheshatshiu qui sont des chefs de file dans leur

milieu ont formé le comité spécial sur les femmes autochtones et l'exploitation minière au Labrador (Ad Hoc Committee on Aboriginal Women and Mining in Labrador). En 1997, TIA et ce comité spécial ont rédigé ensemble un document proposant l'élaboration de directives au sujet des répercussions environnementales et sociales du projet de construction de la mine sur les femmes. Ce document, intitulé *52% of the Population Deserves a Closer Look*, demande que les directives existantes soient révisées parce que la VBNC s'est montrée incapable, après avoir consacré deux années à la rédaction de son EIE, de « poser un regard neuf sur la situation des femmes et les répercussions possibles du projet d'exploitation minière¹² » [traduction].

TIA a aussi travaillé en collaboration avec un organisme national appelé le Réseau national WITT (Femmes dans les métiers, les technologies et l'exploitation industrielle – Réseau national). Par l'intermédiaire de la section provinciale de Terre-Neuve et du Labrador, les Inuites et les Innues se sont unies pour former le groupe WITTINNUINUIT. Ensemble, et avec l'aide de chercheuses de l'extérieur, les femmes de ce groupe ont rédigé un rapport au sujet des ERA¹³. TIA s'est par la suite servie de ce document pour exercer des pressions sur la LIA et pour informer cet organisme relativement à la nécessité d'inclure des dispositions sur l'égalité des sexes dans l'ERA. Plus récemment, des membres de TIA ont pris part à l'atelier de Nain afin d'examiner, avec les auteures du présent rapport, les inquiétudes et les interrogations que suscitent la question des revendications territoriales, l'ERA et le processus d'évaluation environnementale en ce qui concerne le projet de la baie Voisey. C'est sur le contenu de cet atelier qu'est fondé le mémoire présenté par TIA aux audiences d'intérêt technique portant sur les répercussions socioéconomiques du projet de la baie Voisey et ses enjeux pour les femmes.

Même dans les cas où les politiques sont muettes sur les questions relatives à l'égalité des sexes, les Inuites ont essayé de réparer l'omission en s'impliquant dans les différents processus. C'est un fait qu'on a pu constater en particulier au cours des audiences d'intérêt communautaire. Par suite de l'atelier tenu à Nain, les membres de TIA provenant des cinq localités ont décidé d'aller témoigner de leurs craintes et de leurs préoccupations non seulement aux audiences d'intérêt technique consacrées aux enjeux socioéconomiques du projet pour les femmes, mais également aux audiences d'intérêt communautaire¹⁴. Dans leur esprit, leurs préoccupations touchaient tous les aspects du projet, et pas seulement ses conséquences socioéconomiques. Le public étant invité à prendre part aux audiences d'intérêt communautaire, il suffisait aux femmes d'aviser la commission d'évaluation de leur intention de faire un exposé pour être inscrites sur la liste. Il est rare, cependant, que le désir et la volonté de prendre part à un processus se concrétisent aussi facilement.

Si les femmes ont pris la décision de participer aux audiences, c'est d'abord et avant tout parce qu'elles ont eu l'occasion d'échanger avec d'autres femmes au cours d'un atelier. Seules, elles auraient été trop intimidées pour faire connaître leur point de vue sur l'EIE de la VBNC. L'EIE et les rapports supplémentaires produits par la société minière représentent plus de 9 000 pages de texte, en grande partie à caractère technique. L'atelier a permis aux femmes de démythifier cette masse imposante de documents et leur a donné l'assurance nécessaire pour parler publiquement des questions qui leur tenaient à cœur. C'est Condition féminine Canada, grâce à la subvention de recherche indépendante accordée aux auteures de la présente étude, qui a rendu possible la

tenue de cet atelier. On ne saurait exagérer l'importance que revêt le fait d'avoir procuré aux femmes les moyens de se réunir et d'élaborer une réponse à l'intention de la VBNC.

Comme résultat de sa collaboration avec WITTINNUINUIT — et grâce à un mélange analogue de financement et d'objectifs —, TIA a réussi à faire rédiger des dispositions relatives à l'égalité des sexes pour que la LIA les intègre dans les négociations engagées avec la VBNC en vue d'une entente sur les répercussions et les avantages. Cependant, TIA ne se trouvait pas à la table des négociations lorsque la LIA et la VBNC ont abordé la question de l'égalité entre les sexes¹⁵. TIA a été informée que les dispositions relatives à l'égalité des sexes avaient été rejetées par la VBNC; les femmes n'ont toutefois aucune idée de ce qu'a pu être la dynamique des négociations, et on ne leur a fourni aucun détail sur le pourquoi de cette fin de non-recevoir. Aurait-on pu négocier une formulation différente ou faire inclure certaines dispositions en acceptant d'en sacrifier d'autres? Un autre point connexe est la représentation par avocat : si les femmes avaient eu de leurs représentantes à la table des négociations, celles-ci auraient pu faire valoir leurs arguments de leur propre chef, mais elles auraient aussi été dans une position désavantageuse parce qu'elles n'auraient pas eu d'avocat pour affronter les avocats de la compagnie sur la question du libellé, et trouver avec eux un terrain d'entente.

Il n'y avait pas beaucoup d'Inuites au sein des équipes affectées à la négociation des revendications territoriales et de l'ERA, et les femmes sont également peu nombreuses à siéger au conseil d'administration de la Labrador Inuit Association¹⁶. Cette absence des femmes influe directement sur la nature des enjeux et la manière dont ils sont traités. Il ne fait aucun doute, par ailleurs, que l'importance des sommes reçues par les organisations féminines peut décider à la fois de leur capacité de prendre part aux différents processus et de la qualité de leur intervention.

Sans doute pourrait-on soutenir, après ce qui vient d'être dit, que la LIA ne représente pas les femmes qui en sont membres de façon juste et adéquate, mais on pourrait aussi affirmer que TIA aurait dû pouvoir siéger indépendamment aux tables de négociation et obtenir les ressources nécessaires pour être en mesure de mettre au point et d'exposer la position de ses membres. Le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* reconnaît le problème de la sous-représentation des femmes dans la recommandation que voici :

- 4.2.1 Que le gouvernement du Canada soutienne financièrement les organisations de femmes autochtones, y compris les groupements en milieu urbain, pour qu'elles puissent :
- a) accroître leurs capacités de recherche et leur participation à toutes les étapes du débat devant conduire à la conception et à la mise en place de mécanismes d'autonomie gouvernementale;
 - b) participer pleinement à tous les aspects de l'édification des nations, y compris à l'élaboration de critères d'attribution de la citoyenneté et de mécanismes d'appel s'y rattachant¹⁷.

Bien que cette recommandation ait plus précisément rapport avec l'autonomie gouvernementale, elle aborde aussi des points connexes, comme la nécessité pour les femmes de disposer de leurs

propres ressources financières afin d'être capables d'avoir part à des mécanismes qui intéressent les peuples autochtones dans leur ensemble.

Dans le cas particulier de l'évaluation environnementale du projet de la baie Voisey, les membres de la commission se sont montrés sensibles aux préoccupations des femmes et ont travaillé ferme pour que leurs voix soient entendues. Le fait que la commission ait explicitement reconnu la nécessité d'organiser des audiences techniques sur les enjeux du projet pour les femmes a certainement aidé à faire débloquent des fonds pour que TIA puisse participer à ces audiences. Les sommes accordées ont été suffisantes pour aider à payer les frais de déplacement et permettre un minimum de recherches.

Toutefois, si l'on ne s'engage pas officiellement à tenir compte des préoccupations des femmes autochtones et à donner à ces dernières la place qui leur revient dans les mécanismes d'évaluation environnementale et de règlement des revendications territoriales, il n'y a rien qui garantisse que cela se fera automatiquement. Il dépendra plutôt des groupes qui ont un rôle formel à jouer dans ces mécanismes — comme la Commission d'évaluation environnementale du projet de la baie Voisey — de se montrer sensibles aux différences entre les sexes. La décision sera donc laissée au hasard.

C'est la commission d'évaluation qui a fait en sorte, en établissant des directives à l'intention de la VBNC, que l'EIE comporte une analyse comparative entre les sexes. Il ne semble pas, en effet, que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale ait des exigences procédurales ou des conditions de fond à cet égard, bien qu'elle soit tenue, en qualité d'organisme fédéral, d'avoir recours à l'analyse comparative entre les sexes¹⁸. Comment se fait-il que la commission d'évaluation ait pris une telle initiative? On ne sait pas vraiment. L'expérience et les connaissances conjuguées des membres de la commission ont assurément amené celle-ci à se montrer favorable aux femmes et à leurs préoccupations dans l'interprétation de son mandat. Deux des cinq membres nommés à la commission sont des femmes, dont une a l'habitude de s'occuper de questions touchant à l'inégalité des femmes¹⁹.

Les occasions saisies par les Inuites de prendre part aux audiences publiques, les liens que TIA a noués avec d'autres personnes et d'autres organismes, le financement restreint qu'elle a reçu et la chance qu'ont eue les femmes de pouvoir traiter des différences entre les sexes du fait de l'intégration de ce sujet dans les directives pour la préparation de l'EIE ont permis d'accroître, dans l'ensemble, la participation des Inuites à l'évaluation environnementale du projet d'exploitation du nickel de la baie Voisey. La dernière partie de la présente étude renferme des recommandations destinées à augmenter les chances des femmes autochtones de prendre part officiellement aux évaluations environnementales, aux négociations d'ententes relatives à des revendications territoriales et à d'autres mécanismes qui s'appliquent aux peuples autochtones et qui leur sont accessibles, tels les mécanismes d'autonomie gouvernementale dont il est question dans le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*.

Notes

¹ Andrew Nikiforuk, *The Nasty Game: The Failure of Environmental Assessment in Canada*, Toronto, Walter and Duncan Gordon Foundation, janvier 1997, p. 15.

² Commission d'évaluation environnementale de la baie Voisey, *Directives pour la préparation de l'Étude d'impact environnemental (EIE) : Examen du projet de la mine et de l'usine à la baie Voisey*, Ottawa, Agence canadienne d'évaluation environnementale, 20 juin 1997, http://www.ceaa.gc.ca/panels2/voisey/guidelines_f.htm.

³ Résumé des catégories d'éléments mentionnées dans les directives pour la préparation de l'EIE établies par la Commission d'évaluation environnementale de la baie Voisey.

⁴ Margaret Dechman et Brigitte Neumann, *Utiliser les indicateurs de l'égalité entre les sexes : les étapes vers des « pratiques exemplaires »*, Halifax, Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse, 1998, p. 178.

⁵ Les publications et les documents rédigés en vue du Symposium sur les indicateurs de l'égalité entre les sexes : préoccupations publiques et politiques gouvernementales, tenu à Ottawa les 26 et 27 mars 1998, sont un excellent échantillon du type de recherches qu'on peut trouver dans ce domaine. Voir, à titre d'exemples, les documents de référence suivants : Marika Morris, *Faire parler les chiffres — Possibilités d'utilisation des indicateurs de l'égalité entre les sexes pour l'exécution, l'évaluation et la promotion de l'analyse comparative entre les sexes dans l'élaboration des politiques gouvernementales*, Ottawa, Statistique Canada, 1998; Mike McCracken et Katherine Scott, *Indicateurs sociaux et économiques : hypothèses, visées et valeurs sous-jacentes*, Ottawa, mars 1998; Dechman et Neumann, *Les étapes vers des « pratiques exemplaires »*, 1998.

⁶ Pauktuutit, *More Than They Say: Unreported Crime in Labrador*, 1996. Étude citée dans Voisey's Bay Nickel Company Limited, *Voisey's Bay Mine/Mill Project Environmental Impact Statement*, vol. 4, *Socioeconomic Assessment*, St. John's, Terre-Neuve, VBNC, décembre 1997, p. 24-11.

⁷ Voir M. Baikie, *Health and Health Services for the Labrador Inuit: A Review*, North West River (Labrador), CSSIL, 1992.

⁸ VBNC, *Environmental Impact Statement*, vol. 4, p. 24-16.

⁹ Commission d'évaluation environnementale de la baie Voisey, *Directives pour la préparation de l'Étude d'impact environnemental*, http://www.ceaa.gc.ca/panels2/voisey/guidelines_f.htm.

¹⁰ Linda Archibald et Mary Crnkovich, *Inuit Women and the Voisey's Bay Nickel Project: Workshop Report*, Ottawa, Archibald & Crnkovich Consultants, 1998, p. 9-10.

¹¹ Pendant la rédaction du présent rapport, les chercheuses ont appris que l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) était en train d'élaborer des directives au sujet des « connaissances écologiques traditionnelles » et de former son personnel à cet égard. Si l'organisme a pris cette initiative, c'est très certainement en raison des problèmes causés par l'exigence de la commission chargée de l'évaluation environnementale du projet d'exploitation de la mine diamantifère de la société BHP, dans les T.N.-O., voulant que BHP « tienne pleinement compte des connaissances traditionnelles des Autochtones et leur accorde une importance égale » [traduction]. BHP a demandé au MAINC de lui expliquer en quoi consistent les connaissances traditionnelles, et il semble que le Ministère ne lui ait pas été d'une grande utilité. L'exploitant a aussi constaté qu'aucun ministère fédéral ne possède de règles ou de directives au sujet des connaissances traditionnelles, qu'aucun d'entre eux ne

tient compte de ces connaissances dans ses études, et que l'ACEE elle-même n'a pas de brochure pour expliquer en quoi elles consistent. Ces commentaires de la société BHP sont tirés de l'étude d'Andrew Nikiforuk intitulée *The Nasty Game*, que nous avons citée plus haut.

¹² Tongamiut Inuit Annait et Ad Hoc Committee on Aboriginal Women and Mining in Labrador, *52% of the Population Deserves a Closer Look*, 16 avril 1997, p. 1.

¹³ Linda Archibald et Mary Crnkovich, *Inuit and Innu Women and the Voisey's Bay Nickel Project: A Report Prepared for WITTINNUINUIT*, novembre 1997. WITTINNUINUIT est un groupe composé d'Innués et d'Inuites qui habitent les localités de Sheshatshiu, de Rigolet, de Postville, de Makkovik, de Hopedale, de Davis Inlet et de Nain, au Labrador, et qui sont inscrites à la section provinciale Terre-Neuve et Labrador du Réseau national WITT (Femmes dans les métiers et les technologies).

¹⁴ Les audiences d'intérêt technique consacrées aux répercussions socioéconomiques et aux enjeux pour les femmes ont eu lieu le 2 novembre 1998 à Goose Bay, au Labrador. Les audiences d'intérêt communautaire se sont succédé, quant à elles, tout au long de septembre et d'octobre 1998.

¹⁵ La LIA a bel et bien offert à TIA de prendre part à la séance de négociations, mais aucune représentante n'était libre à l'heure et au jour choisis. Le personnel de TIA se limite à une seule personne, et la présidente a un emploi à temps plein dans sa localité.

¹⁶ Le conseil d'administration de la LIA comprend actuellement vingt et un membres, dont deux seulement sont des femmes.

¹⁷ *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 4, *Perspectives et réalités*, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services du Canada, 1996, p. 60.

¹⁸ Les chercheuses se sont informées auprès de l'ACEE pour savoir si elle avait pris des mesures afin d'intégrer l'analyse comparative entre les sexes dans ses lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Un analyste des politiques à l'ACEE leur a répondu que, pour l'heure, il ne se faisait rien à cet effet.

¹⁹ Leslie Griffiths, présidente de la commission, et Lorraine A. Michael sont les deux femmes nommées à cet organisme, qui est composé de cinq membres au total. Voici ce qu'on peut lire dans la fiche d'information médias publiée par l'ACEE au sujet de M^{me} Michael : « M^{me} Michael est active dans le mouvement canadien de la justice sociale et possède une vaste expérience en ce domaine à l'échelle régionale, nationale et internationale. Elle est l'ancienne coordonnatrice des programmes pour les femmes et la justice économique de la Coalition œcuménique pour la justice économique. »

CONCLUSIONS

À l'automne 1998, les Inuits du Labrador, représentés par la LIA, étaient à la veille de parvenir à un règlement de leurs revendications territoriales et achevaient de négocier avec la VBNC une entente sur les répercussions et les avantages du projet. Pendant ce temps, la commission d'évaluation environnementale tenait sa dernière série d'audiences publiques. Bientôt, de toutes parts, arriveraient des décisions qui pourraient transformer à jamais le visage du Nordlabrador, et ce pour le meilleur ou pour le pire, selon les résultats des négociations et, dans certains cas, les résolutions prises à Ottawa, à St. John's et au siège social d'INCO Limitée, à Toronto. Cette période a été marquée par une activité frénétique, mais aussi par une grande incertitude. Les Inuites s'inquiétaient beaucoup des incidences que ces décisions pourraient avoir sur leurs familles, leurs collectivités et leurs terres.

Des sentiments contradictoires d'espoir et de crainte se sont fait jour pendant l'atelier auquel ces femmes ont pris part à Nain. Les organisatrices avaient prévu un exercice dans lequel elles demandaient aux femmes de faire comme si un des principaux arguments contenus dans l'EIE de la VBNC était vrai : le projet amènerait réellement de l'emploi dans la région pour les Inuits, les familles et les villages disposeraient ainsi de plus d'argent, et les problèmes sociaux régresseraient en conséquence. Les femmes, en petits groupes, devaient inscrire sur un tableau à feuilles mobiles les effets que produirait l'augmentation des revenus, selon elles, sur les personnes, les familles et la collectivité dans son ensemble.

Au début, les rires fusaient de toutes parts, alors que les femmes imaginaient l'incidence que cette manne pourrait avoir sur leur vie : achat de nouvelles motoneiges, de bateaux et de moteurs, de vêtements, de maisons et de tonnes de nourriture. Très tôt elles ont aussi mentionné une plus grande estime de soi; elles ont cependant soulevé, comme dernier point, le danger que les gens deviennent présomptueux, qu'ils se sentent *pesetungi* (terme qui se traduirait approximativement par *big* en anglais — « pleins d'eux-mêmes »).

Le moment venu d'aborder les retentissements sur les familles et les collectivités, le groupe avait perdu beaucoup de son exubérance. La liste des effets s'est allongée : hausse des achats d'alcool, de bière, de cigarettes et de drogues, croissance du nombre d'emprunts, fréquentation plus élevée des salles de bingo et diminution de la chasse. Les femmes entrevoyaient aussi pour les familles une augmentation de la tension et du stress, des querelles et des factures (quand on sait qu'il va y avoir des rentrées d'argent, on peut avoir tendance à dépenser davantage). Certaines ont aussi évoqué le fait que celui des conjoints qui travaillerait à la mine souffrirait de solitude pendant les deux ou trois semaines d'éloignement forcé, tandis que le conjoint resté à la maison serait, lui, débordé de travail. Les femmes ont été étonnées d'admettre que, lorsqu'elles songeaient aux emplois offerts à la mine, elles pensaient tout naturellement à des emplois pour leurs maris ou leurs fils, et non pour leurs filles ou elles-mêmes.

Au sujet des retombées sur les collectivités, les femmes ont relevé un mélange de points favorables et de points défavorables. Du côté des effets positifs, elles ont signalé qu'il y aurait plus d'argent pour les entreprises locales, moins de chômage et moins de pressions sur les

conseils locaux pour qu'ils créent des emplois. Du côté des effets négatifs, il a été question du choc que subiraient les ressources locales (par exemple l'approvisionnement en eau et les égouts si de nouvelles maisons étaient mises en chantier); de l'augmentation de la consommation d'alcool et de drogues; de la hausse de la criminalité; de l'effritement des valeurs et des traditions communes, conjugué à la disparition du savoir-faire traditionnel, qui ne serait pas transmis à la jeune génération; de la détérioration possible des cotes de crédit, et de la possibilité que les aliments traditionnels finissent par être remplacés par du prêt-à-manger ou des aliments du Sud.

Bien que les femmes présentes à l'atelier aient eu aussi beaucoup de choses à dire au sujet de l'environnement et des revendications territoriales, l'étendue de la discussion montre combien il est difficile d'intégrer l'optique féminine dans des mécanismes techniques comme les évaluations environnementales, même si ces évaluations comportent un volet sur les répercussions socioéconomiques et exigent que les préoccupations des femmes soient examinées. On craint que les points soulevés par les femmes ne soient jugés comme des questions insignifiantes, sans pertinence, de caractère purement domestique — d'intérêt privé plutôt que public. Pourtant, le débat concernant les retombées possibles d'un accroissement de la richesse sur les personnes, les familles et les collectivités implique des questions fondamentales pour la survie culturelle de tout un peuple.

Les Inuites du Labrador s'opposent à ce que la mine de nickel et l'usine de traitement de la baie Voisey soient construites et mises en exploitation avant que n'intervienne le règlement des revendications territoriales. Dans les exposés qu'elles ont faits devant la commission d'évaluation, les Inuites représentées par TIA ont uni leur voix à celle de la LIA pour demander à la commission de recommander que le projet ne soit pas approuvé avant le règlement des revendications. Les femmes ont aussi abordé diverses questions d'ordre environnemental, et contesté la manière dont la VBNC a mené ses recherches et utilisé d'autres études pour appuyer ses dires en ce qui concerne les effets du projet sur les femmes, les familles et les collectivités.

Comme on peut en juger par leurs commentaires, les Inuites croient que l'entente sur les revendications territoriales va résoudre bon nombre de leurs préoccupations. De façon plus précise, elles estiment que cette entente prévoira suffisamment de dispositifs de protection et accordera aux Inuits un pouvoir de décision assez grand pour que seules des activités de développement durable soient permises sur les terres dont dépend leur mode de vie. Dans son mémoire à la Commission d'évaluation environnementale de la baie Voisey, TIA a présenté les constatations auxquelles sont arrivées les participantes à un atelier qui portait sur le projet de la baie Voisey, l'étude d'impact environnemental et les revendications territoriales :

Les femmes, pendant notre atelier, ont insisté sur le fait que la réalisation du projet ne doit pas commencer tant que les Inuits ne seront pas prêts. « Tant que les Inuits ne seront pas prêts », cela signifie, en l'occurrence, qu'il faut attendre que les gens soient prêts; que les gens soient satisfaits des mesures prises pour « atténuer » les effets négatifs de la mine; que les revendications territoriales soient réglées; qu'une ERA soit intervenue, et que des questions comme la navigation soient résolues à la satisfaction des Inuits¹. [Traduction]

Cette remarque présentait aussi un rapport avec « la marche des événements auxquels doivent faire face les collectivités, y compris le déroulement rapide du processus d'évaluation environnementale² » [traduction].

Il est essentiel que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale réévaluent leurs politiques en tenant compte des différences entre les sexes. Une telle initiative ne pourra qu'être profitable aux femmes autochtones qui seront touchées par d'autres ententes sur des revendications territoriales et d'autres évaluations environnementales.

a) Analyse comparative entre les sexes

Étant donné que toute l'administration fédérale s'est engagée à promouvoir l'égalité des sexes, il est recommandé qu'une analyse comparative entre les sexes³ de la politique fédérale des revendications territoriales soit entreprise avec la pleine participation des organisations de femmes autochtones. Cette analyse devrait faire partie intégrante des mécanismes de contrôle et d'évaluation de la mise en œuvre de la politique.

Il est également recommandé que les évaluations ou les examens d'ententes portant sur des revendications territoriales globales comprennent, dans leur cadre de référence, l'obligation de réaliser une analyse comparative entre les sexes. Jusqu'à ce jour, le gouvernement n'a pas manifesté beaucoup d'appui aux groupes autochtones qui souhaitent effectuer une évaluation indépendante des accords sur leurs revendications globales. Il est néanmoins recommandé, lorsqu'une telle évaluation est entreprise soit de façon indépendante soit en collaboration par le gouvernement et le groupe autochtone en question, que l'analyse comparative entre les sexes soit un élément intrinsèque de cette initiative.

En ce qui a trait aux évaluations environnementales, il est recommandé que l'ACEE songe à élaborer des lignes directrices sur l'utilisation de l'analyse comparative entre les sexes dans le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. S'il existait un tel instrument, l'application et l'usage de l'analyse comparative entre les sexes ne seraient plus laissés à la discrétion de la commission d'évaluation environnementale. Ces lignes directrices devraient instituer l'obligation, pour la commission, d'intégrer l'analyse comparative entre les sexes dans le processus d'évaluation et d'examen. Elles devraient aussi comporter des instructions sur la manière dont il convient d'inclure l'analyse comparative entre les sexes et les indicateurs de l'égalité des sexes dans les travaux incombant au promoteur à l'intérieur du processus (c.-à-d. l'EIE, y compris les données de base, le suivi, l'évaluation et les mesures d'atténuation).

De plus, comme le montre clairement le présent rapport, l'ACEE devrait élaborer, en collaboration avec les peuples autochtones et, surtout, avec la pleine participation des femmes autochtones, des politiques et des lignes directrices ayant trait à l'utilisation des connaissances des Autochtones, y compris des connaissances écologiques traditionnelles, dans les évaluations environnementales et l'examen des revendications territoriales.

Il ne suffit cependant pas d'intégrer l'analyse comparative entre les sexes aux programmes et aux mécanismes issus des politiques en cause et de se servir des indicateurs de l'égalité des sexes pour que le travail ou ses résultats tiennent compte des préoccupations féminines et des différences entre les sexes. L'EIE de la VBNC montre bien ce qui peut se produire lorsqu'une organisation qui n'a pas l'habitude de ce genre d'analyse en fait usage, à mauvais escient.

Pour que l'analyse soit utile et que les indicateurs de l'égalité des sexes soient employés adéquatement, il est essentiel que les décisionnaires responsables du travail et les personnes chargées de l'exécuter comprennent à la perfection le fonctionnement de ces outils, de même que leurs limites. Il est donc recommandé que l'ACEE et le MAINC sollicitent la collaboration des ministères et autres organismes qui œuvrent dans ces domaines, tels Condition féminine Canada et Statistique Canada, afin de définir les tâches que comportent les recherches et l'analyse décrites plus haut. Cette association avec des organismes compétents en la matière pourrait en outre faciliter l'établissement du cadre de référence de ce genre d'entreprise, et apporter une aide à l'ACEE et au MAINC dans un domaine où ils manquent vraisemblablement d'expérience. En particulier, pour intégrer correctement l'analyse comparative entre les sexes, y compris l'utilisation des indicateurs de l'égalité des sexes, aux politiques fédérales et aux mécanismes, programmes et lignes directrices connexes, on doit prendre en considération le fait que les femmes autochtones ne présentent pas toutes le même profil. Il faut donc, avant tout, comprendre les interrelations entre le sexe, la culture et la race. Si l'on veut qu'il soit tenu compte de la situation et des préoccupations particulières du groupe de femmes concerné, on doit veiller à ce que les femmes de tous profils qui pourront être touchées par la politique obtiennent les moyens de prendre part aux travaux.

De même, il est recommandé que les personnes et les organismes chargés de soumettre à une analyse comparative entre les sexes les ententes sur des revendications territoriales, les ERA et les produits dérivés des politiques et des mécanismes d'évaluation environnementale (c.-à-d. les EIE, les études de base, etc.) soient tenus d'expliquer en détail la méthode qu'ils vont employer. L'information à donner devrait comprendre l'étendue et la nature du rôle joué par les femmes à toutes les étapes du processus, le type d'indicateurs de l'égalité des sexes qui seront utilisés ainsi que le mode d'application, l'objet et les limites de ces indicateurs et, pour finir, les prévisions relatives aux lacunes ou aux limites de la recherche et de toute autre entreprise.

b) Représentation et participation des femmes

Il ne fait aucun doute qu'il va falloir débattre des moyens à mettre en œuvre pour remédier à l'absence des femmes dans les politiques et les mécanismes d'examen des revendications territoriales et d'évaluation environnementale. Il est essentiel que participent à ce débat les très nombreuses organisations de femmes autochtones que compte le pays, aux niveaux local, régional et national. Si l'on veut qu'elles prennent part aux discussions sur un pied d'égalité avec les autres groupes et qu'elles soient considérées comme des intervenantes à part entière, il faudra toutefois accorder à ces organisations suffisamment de temps et de moyens pour qu'elles puissent faire une étude approfondie de leurs besoins et rédiger leurs recommandations.

Il est recommandé que des engagements fermes et nets soient pris en matière de financement, afin de permettre aux organisations de femmes autochtones qui sont touchées par une entente sur des revendications territoriales ou une évaluation environnementale particulières de faire des recherches et d'agir à titre d'intervenantes indépendantes des principales organisations autochtones qui s'occupent de ce genre d'affaires. Par exemple, lorsque se tiennent des négociations en vue du règlement de revendications territoriales ou de la conclusion d'une ERA, l'organisation féminine concernée doit disposer des moyens nécessaires non seulement pour établir ses positions, mais aussi pour prendre part aux négociations.

Comme nous l'avons signalé plus haut, il est également essentiel de faire participer les femmes autochtones à l'analyse comparative entre les sexes à laquelle les politiques doivent être assujetties.

Des mesures sont nécessaires, tant à long terme qu'à court terme, pour corriger les injustices de la politique à l'égard des femmes. Il est recommandé que le gouvernement favorise la représentation égale des femmes et des hommes dans toutes les institutions créées en application d'ententes sur des revendications territoriales. Comme première mesure à cet effet, le gouvernement pourrait veiller à ce qu'un nombre égal de femmes et d'hommes soient nommés à ces institutions. Les auteures encouragent également la tenue de consultations auprès des organisations de femmes autochtones afin d'améliorer la représentation féminine et d'obtenir des recommandations quant aux femmes qui pourraient occuper les postes à pourvoir.

Venir à bout des obstacles structurels inhérents à la négociation d'accords sur les revendications territoriales, cela ne se fera pas du jour au lendemain. Bien que ce soit un objectif essentiel, il importe d'abord, à court terme, que les femmes actuellement tenues à l'écart du processus de négociation acquièrent l'expérience et les connaissances nécessaires au sujet des mécanismes de règlement et du contenu même des revendications territoriales. À nouveau, il est recommandé que le gouvernement débloque des sommes pour financer des ateliers, auxquels participeront des organisations féminines autochtones et des organisations autochtones chargées de négocier les revendications territoriales, où les femmes pourront acquérir une connaissance pratique du processus d'examen et de règlement des revendications territoriales, et des ententes en la matière.

La présente étude offre un aperçu des lacunes et des faiblesses que présentent les politiques et les mécanismes d'évaluation environnementale et de règlement des revendications territoriales en ce qui concerne l'égalité des sexes. En décrivant la situation des Inuites du Labrador, elle permet plus particulièrement d'entrevoir comment ces politiques influent sur la vie des femmes, de même que sur les familles et sur les collectivités. Les auteures expriment le vœu, dans leur dernière recommandation, que Condition féminine Canada facilite la tenue de discussions avec l'ACEE et le MAINC au sujet des questions soulevées par rapport à l'égalité des sexes, aux revendications territoriales et aux évaluations environnementales.

En conclusion, il reste beaucoup à faire pour que les politiques fédérales en matière de revendications territoriales et d'évaluation environnementale favorisent réellement l'égalité des sexes. Le gouvernement doit veiller à ce que ces politiques, ainsi que les produits et les mécanismes qui procèdent de celles-ci, contribuent à l'autodéveloppement et à l'égalité des

Inuites et des autres femmes autochtones, tant à l'intérieur de leurs propres sociétés que de la société canadienne dans son ensemble.

Notes

¹ Tongamiut Inuit Annait, octobre 1998, p. 5.

² *Ibid.*, p. 5.

³ Bien que ce ne soit pas l'objet de la présente étude, nous estimons qu'il est également essentiel de soumettre à une analyse comparative entre les sexes la politique intrinsèque du MAINC en matière d'autonomie gouvernementale. Du point de vue des femmes autochtones, cette politique est entièrement rattachée à celle des revendications territoriales. Étant donné, de plus, que les ententes en matière d'autonomie gouvernementale peuvent maintenant être négociées dans le cadre des négociations relatives aux revendications territoriales, ce serait manquer de vision que de ne pas assujettir cette politique à une analyse comparative entre les sexes.

BIBLIOGRAPHIE

- Archibald, Linda et Mary Crnkovich. *Inuit and Innu Women and the Voisey's Bay Nickel Project: A Report prepared for WITTINNUINUIT*, novembre 1997 (inédit).
- Archibald, Linda et Mary Crnkovich. *Inuit Women and the Voisey's Bay Nickel Project: Workshop Report*, Ottawa, Archibald & Crnkovich Consultants, 1998.
- Baikie, M. *Health and Health Services for the Labrador Inuit: A Review*, North West River (Labrador), CSSIL, 1992.
- Brody, Hugh. « Permanence and Change Among the Inuit and Settlers of Labrador », dans *Our Footprints Are Everywhere, Inuit Land Use and Occupancy in Labrador*, Nain (Labrador), Labrador Inuit Association, 1977.
- Comité canadien des ressources arctiques (CCRA). *Aboriginal Peoples, Comprehensive Land Claims, and Sustainable Development in the North. A Brief to the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Ottawa, CCRA, octobre 1993.
- Commission d'évaluation environnementale de la baie Voisey. *Directives pour la préparation de l'Étude d'impact environnemental (EIE) : Examen du projet de la mine et de l'usine à la baie Voisey*, Ottawa, Agence canadienne d'évaluation environnementale, 20 juin 1997.
- Condition féminine Canada. *À l'aube du XXI^e siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, Ottawa, CFC, août 1995.
- Condition féminine Canada. *Analyse comparative entre les sexes : Guide d'élaboration de politiques*, Ottawa, CFC, 1998.
- Dale, Ann. « Gender Analysis », dans *Annotated Bibliography: Gender and Sustainable Development*, http://www.sdri.ubc.ca/gender/AB_Tools.html (accès au site le 3 mars 1999).
- Dechman, Margaret et Brigitte Neumann. *Utiliser les indicateurs de l'égalité entre les sexes : les étapes vers des « pratiques exemplaires »*, Halifax, Conseil consultatif sur la condition féminine de la Nouvelle-Écosse, 1998.
- Fédération Tungavik du Nunavut et Gouvernement du Canada. *Accord entre les Inuit de la région du Nunavut et Sa Majesté la Reine du chef du Canada*, Ottawa, 1994.
- Flaherty, Martha (présidente de Pauktuutit). Allocution prononcée à l'assemblée générale annuelle de la Fédération Tungavik du Nunavut, 1993.
- Groupe d'étude de la politique des revendications globales (groupe d'étude Coolican). *Living Treaties, Lasting Agreements: Report of the Task Force to Review Comprehensive Claims Policy*, Ottawa, MAINC, 1986.

- Labrador Inuit Association. *Our Footprints Are Everywhere, Inuit Land Use and Occupancy in Labrador*, Nain (Labrador), LIA, 1977.
- Lykke Thomsen, Marianne. « Inuit Women in Greenland and Canada: Awareness and Involvement in Political Development », dans *Gossip: A Spoken History of Women in the North*, sous la dir. de Mary Crnkovich, Ottawa, CCRA, 1990.
- McCracken, Mike et Katherine SCOTT. *Indicateurs sociaux et économiques : hypothèses, visées et valeurs sous-jacentes*, Ottawa, mars 1998.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, Ottawa, MAINC, 1995.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). *Politique du gouvernement fédéral en vue du règlement des revendications autochtones*, Ottawa, MAINC, 1993.
- Monture-Angus, Patricia. *The Familiar Face of Colonial Oppression: An Examination of the Canadian Law and Judicial Decision-Making*, Ottawa, CRPA, 1994. Document inédit rédigé pour le Programme de recherche de la CRPA, que l'on peut consulter sur le disque CD-ROM du programme.
- Morris, Marika. *Faire parler les chiffres, Possibilités d'utilisation des indicateurs de l'égalité entre les sexes pour l'exécution, l'évaluation et la promotion de l'analyse comparative entre les sexes dans l'élaboration des politiques gouvernementales*, Ottawa, Statistique Canada, 1998.
- Nikiforuk, Andrew. *The Nasty Game: The Failure of Environmental Assessment in Canada*, Toronto, Walter and Duncan Gordon Foundation, janvier 1997.
- Olthuis, John A. et H.W. Roger Townshend. *Is Canada's Thumb on the Scales? An Analysis of Canada's Comprehensive and Specific Claims Policies and Suggested Alternatives*, Ottawa, CRPA, novembre 1995. Document inédit rédigé pour le Programme de recherche de la CRPA, que l'on peut consulter sur le disque CD-ROM du programme.
- Pauktuutit. *Arnait The Views of Inuit Women on Contemporary Issues*, Ottawa, Pauktuutit, 1991.
- Qikiqtaaluk Corporation and Consilium. *Recommendation to the Board of Directors of Nunavut Tunngavik Inc. on the Nunavut Hunter Support Program*, octobre 1998 (ébauche).
- Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 4, *Perspectives et réalités*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services du Canada, 1996.
- Tongamiut Inuit Annait et Ad Hoc Committee on Aboriginal Women and Mining in Labrador. *52% of the Population Deserves a Closer Look*, 16 avril 1997 (inédit).

Tongamiut Inuit Annait. *Submission to the Voisey's Bay Mine and Mill Environmental Assessment Panel Public Hearings*, Labrador, octobre 1998.

Voisey's Bay Nickel Company. *Voisey's Bay Mine/Mill Project Environmental Impact Statement*, vol. 4, *Socioeconomic Assessment*, St. John's, VBNC, décembre 1997.

TENIR COMPTE DE LA DIVERSITÉ DANS L'ANALYSE ET L'ÉLABORATION DE POLITIQUES

- **Si l'égalité des sexes comptait pour quelque chose : Une étude de cas des femmes inuites, les revendications territoriales et du projet de la mine de nickel de Voisey's Bay**
Archibald & Crnkovich Consultants
 - **Un revenu habilitant : les femmes handicapées et le RPC**
Tanis Doe et Sally Kimpson
 - **Les enjeux liés à la diversité et aux rapports sociaux entre les sexes dans la prise de décisions en matière de risque et de classification**
Kelly Hannah-Moffat et Margaret Shaw
 - **Options en matière de politiques urbaines afin de répondre aux besoins de logement des femmes vivant dans la pauvreté dans quatre villes canadiennes**
Community Social Planning Council of Greater Victoria - Marge Reitsma- Street, Josie Schofield et Brishkai Lund
- * Certains de ces documents sont encore en voie d'élaboration; leurs titres ne sont donc pas nécessairement définitifs.