

*Thèse de doctorat  
présentée à l'École nationale d'administration publique  
dans le cadre du programme de doctorat en administration publique  
pour l'obtention du grade de Philosophiæ Doctor (Ph. D.)*

Thèse intitulée  
**Surveiller et construire :**  
**Généalogie d'une ville de compagnie publique**

Présentée par  
**Nancy Bouchard**

**Août 2019**

© Nancy Bouchard, 2019

La thèse intitulée

**Surveiller et construire :  
Généalogie d'une ville de compagnie publique**

Présentée par  
**Nancy Bouchard**

Est évaluée par les membres du jury de thèse suivants :

Stéphane Paquin, professeur titulaire et président  
Marie-Claude Prémont, professeure titulaire et directrice de thèse  
Marc-Urbain Proulx, professeur titulaire et évaluateur  
Serge Belley, professeur associé et évaluateur  
Nathalie Lewis, professeure, Université du Québec à Rimouski, évaluatrice externe

*Pour Ellen.*

Il faut tout un village pour écrire une thèse. Je remercie premièrement ma directrice pour son appui dévoué tout au long de cette aventure. Son introduction au droit municipal m'a fait découvrir le monde fascinant dans lequel s'inscrit l'histoire présentée ici ; c'est aussi une source de données inédites qu'elle a partagée avec moi – les procès-verbaux des séances d'un conseil municipal auquel siégeait le président d'Hydro-Québec – qui m'a donné l'inspiration pour la raconter. Je tiens également à remercier mes collègues doctorants. Il est souvent dit que rédiger une thèse est une expérience solitaire, et éprouvante pour cette raison. Dans mon cas, c'en fut une où j'ai pu tisser des liens qui dureront certainement pour la vie. Il n'y a pas de structure de soutien plus solide qu'un petit groupe d'étudiants au doctorat, ayant accès à un bar de l'avenue Mont-Royal, pour suivre le conseil attribué au philosophe David Hume, selon lequel les intellectuels doivent régulièrement partager des pintes pour maintenir leur équilibre mental. Je remercie les membres de mon comité d'évaluation. C'est grâce à leur généreuse contribution que cette thèse est devenue la meilleure thèse que je pouvais écrire. Je remercie mes parents, et mes amis, d'avoir cru, comme moi, des douzaines de fois, que j'avais presque terminé cette thèse, mais surtout, d'avoir toujours su que j'aurais un jour vraiment terminé cette thèse. Enfin, les conjoints de doctorants se méritent toujours des remerciements particuliers : ils nous gardent les pieds sur terre en nous rappelant qu'il n'y a pas que la thèse. Merci, Yvan.

## Résumé

---

Le 30 avril 1971, le Premier ministre Robert Bourassa annonçait le « Projet du siècle », une politique économique sans précédent dans l'histoire du Québec, qui proposait de développer les ressources naturelles sur le territoire de la Baie James. Pour ce faire, il cru bon de créer une société d'État qui remplacerait les ministères et agences gouvernementales, à qui serait normalement revenue la charge de veiller à la mise en oeuvre des divers volets du projet : non seulement l'exploitation des ressources, mais la mise sur pied de systèmes de communications, la construction et l'entretien de routes et d'aéroports, et même la planification d'une future industrie du tourisme.

C'est la *Loi du développement de la région de la Baie James* qui a institué cette société : la Société de développement de la Baie James (SDBJ). Elle a aussi conféré un pouvoir inusité à son conseil d'administration : celui d'agir comme conseil municipal de la Municipalité de la Baie James (MBJ). Plusieurs villes et communautés autochtones étaient déjà érigées sur son immense territoire : elles y devenaient enclavées. La Loi ne précisait pas, toutefois, en quoi le pouvoir d'administrer une municipalité aiderait la Société dans la réalisation de son mandat. On sait cependant qu'il lui permettait d'adopter des règlements municipaux. À la lecture des procès-verbaux des séances du conseil municipal, dans une phase préliminaire de cette étude, on a pu constater que parmi les premiers règlements qu'elle a adoptés figurait celui de la constitution d'une force policière, dont le budget viendrait à atteindre 80 % du budget municipal. Pour cette raison, on pouvait postuler que la MBJ représentait un « instrument de politique publique », car elle a permis au gouvernement, via l'instrument de la SDBJ, d'exercer une surveillance étroite sur le territoire, et ce, tel que soumis comme hypothèse ici, dans l'intérêt de l'avancement du plus important volet du projet : la construction du Complexe La Grande.

Par ailleurs, en posant cette hypothèse, on suggérait que la MBJ représentait une municipalité unique sur un autre plan : non seulement avait-on affaire à une entité d'administration locale non-démocratique, mais on pouvait l'entrevoir comme une ville de compagnie publique. En effet, elle partageait les principales caractéristiques des villes de compagnie traditionnelles, dont celle d'exercer un contrôle social sur les individus, puisqu'il s'agit là d'une des fonctions de tout corps policier. Par conséquent, que la municipalité ait permis de « surveiller pour construire », ou pas, on pouvait d'emblée affirmer qu'elle représentait également un instrument

au sens entendu par l'école critique, comme elle a contribué à organiser des relations de pouvoir. Cette école utilise la lentille foucaldienne de la « gouvernamentalité » pour étudier ces relations. Il a été soumis comme seconde hypothèse que la gouvernamentalité ayant donné naissance à cette municipalité autocratique était celle du néoextractivisme : un paradigme économique visant la création de « nouveau » capital par l'exploitation intensive des ressources naturelles, menant à la dépossession des populations locales de leurs leviers de développement économique et social.

Mots-clé :

Néoextractivisme, extractivisme, municipalités, gouvernance municipale, villes de compagnie, politiques de développement des ressources, Hydro-Québec, Baie James

## Abstract

---

On April 30<sup>th</sup>, 1971, Quebec Premier, Robert Bourassa, announced the “Projet of a Century”. It was an unprecedented economic policy in the history of the province, which sought to develop the natural resources in the James Bay region. In order to execute this policy, Bourassa called for the creation of a new State enterprise. It would replace the various ministries and governmental agencies that would normally have been charged with implementing the many other components of the project : from building and providing for the maintenance of roads and airports, to setting up communications systems, and establishing the foundations of a future tourism industry.

This State enterprise – the James Bay Development Corporation (JBDC) – was instituted through the *James Bay Region Development Act*. The Act gave its board of directors an unusual power: to act as the municipal council of the Municipality of James Bay (MBJ). It also landlocked the cities and aboriginal communities that were already established on the municipality’s immense 300 000 km<sup>2</sup>, consequently excluding them from decision-making with regard to the future of their region. The Act did not specify, however, how the power to act as a municipal authority would support the JBDC in achieving the government’s objectives, though we know it meant it would have the ability to enact municipal bylaws. Upon examining the municipal council’s minutes of proceeding, in an exploratory phase of this study, we discovered that one of the first bylaws it adopted regarded the creation of a police force, whose budget would come to represent 80% of the total municipal budget. For this reason, we could assert that the MJB represented a “policy instrument”, since it enabled the government – via its other policy instrument, embodied in the SDBJ – to police the territory, and that, as hypothesized in this study, in the interest of advancing the project’s greater objective: the construction of the La Grande hydroelectric complex.

The MJB represented a unique municipal institution on another level : not only was its form of governance undemocratic, but it could be seen as a public company town. Indeed, it shared all the essential characteristics of these entities, including that of exerting social control over individuals through a private police force. We could thus affirm that the MJB also represented a government instrument as defined in critical theory, since it gave rise to a particular configuration of power relations, police forces being intrinsically engaged in a power struggle

with citizens. Critical theory uses the Foucauldian lens of “governmentality” to study these relations. Thus, we proposed a second hypothesis : the governmentality that gave rise this autocratic municipality was that of neoextractivism – an economic paradigm which seeks to create “new” capital through the intensive exploitation of natural resources, and that causes local populations to be dispossessed of their economic and social development levers.

Keywords :

Neoextractivism, extractivism, municipalities, municipal governance, company towns, resource development policy, Hydro-Quebec, James Bay



# Table des matières

LISTE DES TABLEAUX .....	XI
LISTE DES FIGURES .....	XII
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	XIV
INTRODUCTION.....	1
<b>CHAPITRE 1 : CONTEXTE, PROBLÉMATIQUE, QUESTIONS DE RECHERCHE, HYPOTHÈSES</b>	<b>10</b>
1.1 LA GRANDE ANNONCE.....	10
1.2 LA LOI DU DÉVELOPPEMENT DE LA RÉGION DE LA BAIE JAMES.....	16
1.3 LES DÉBATS PARLEMENTAIRES.....	28
1.4 PROBLÉMATIQUE, QUESTION DE RECHERCHE, HYPOTHÈSE ET POSTULAT .....	40
<b>CHAPITRE 2 : ÉVOLUTION JURIDIQUE ET TERRITORIALE.....</b>	<b>44</b>
2.1 DE FILIALE DE LA SDBJ À FILIALE D'HYDRO-QUÉBEC.....	44
2.2 DE CONSEILLERS MUNICIPAUX ET MAIRE NON-ÉLUS, À CONSEIL MUNICIPAL REPRÉSENTATIF .....	45
2.3 DE MUNICIPALITÉ À GOUVERNEMENT RÉGIONAL .....	46
2.4 LE TERRITOIRE .....	47
2.4.1 <i>Les villes enclaves</i> .....	61
2.4.2 <i>Les communautés crie</i> .....	64
2.4.3 <i>Les localités et agglomérations</i> .....	66
<b>CHAPITRE 3 : RECENSION DES ÉCRITS .....</b>	<b>73</b>
3.1 PHASE PRÉLIMINAIRE .....	74
3.2 REVUE SYSTÉMATIQUE DES ÉCRITS .....	77
3.2.1 <i>Le fédéralisme et la territorialité</i> .....	80
3.2.2 <i>La question territoriale et le fédéralisme multinational</i> .....	80
3.2.3 <i>Le gouvernement régional d'Eeyou Istchee-Baie-James</i> .....	81
3.2.4 <i>Les régions périphériques: défi au développement du Québec</i> .....	85
3.2.5 <i>From Nouveau-Québec to Nunavik and Eeyou Istchee</i> .....	87
3.2.6 <i>Hydro-Québec et le délestage des grandes régions productrices d'hydroélectricité</i> .....	88
3.2.7 <i>Le développement du Nord et le destin du Québec</i> .....	88
3.2.8 <i>Les institutions administratives locales et régionales au Québec: structures et fonctions</i> .....	88
3.2.9 <i>De Westphalie à Waswanipi : la personnalité des lois dans la nouvelle gouvernance crie</i> .....	89
3.2.10 <i>Les grands travaux d'aménagement de la Baie James n régionale en zone subarctique</i> .....	89
<b>CHAPITRE 4 : LITTÉRATURE CLASSIQUE SUR LES INSTRUMENTS.....</b>	<b>93</b>
4.1 L'INSTRUMENT DE LA SOCIÉTÉ D'ÉTAT .....	94
4.2 UNE ÉTUDE PLURIDISCIPLINAIRE DE LONGUE DATE.....	96
4.2.1 <i>Deux familles d'instruments</i> .....	97
4.2.2 <i>Saisir l'instrument par ses effets, son contexte, ou les valeurs des décideurs</i> .....	100
4.2.3 <i>S'outiller, c'est apprendre</i> .....	102
4.2.4 <i>Des instruments de gouvernance</i> .....	104
4.3 DÉPOUILLEMENT DES ÉCRITS SCIENTIFIQUES .....	106
<b>CHAPITRE 5 : LITTÉRATURE CRITIQUE SUR LES INSTRUMENTS.....</b>	<b>109</b>
5.1 UN ÉTAT PERSONNIFIÉ, RATIONNEL, GUIDÉ PAR UN SYSTÈME DE VALEURS.....	111
5.2 LES INSTRUMENTS DE DOMINATION POLITIQUE .....	112
5.3 LA THÉORIE DU POUVOIR DE FOUCAULT .....	117
5.3.1 <i>Le pouvoir</i> .....	118
5.3.2 <i>Les relations de pouvoir</i> .....	122
5.3.3 <i>La gouvernementalité</i> .....	124
<b>CHAPITRE 6 : MÉTHODOLOGIE .....</b>	<b>127</b>
6.1 POSTURES ÉPISTÉMOLOGIQUES ET ONTOLOGIQUES .....	127
6.2 APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE GLOBALE .....	130
6.3 PREMIER NIVEAU D'ANALYSE.....	135
6.4 DEUXIÈME NIVEAU D'ANALYSE.....	139
6.4.1 <i>L'archéologie du savoir</i> .....	142
6.4.2 <i>La généalogie du pouvoir</i> .....	147
<b>CHAPITRE 7 : EXTRACTIVISME ET VILLES DE COMPAGNIE.....</b>	<b>150</b>
7.1 FONDEMENTS HISTORIQUES ET THÉORIQUES DE L'EXTRACTIVISME.....	151
7.1.1 <i>L'extractivisme au 20<sup>ème</sup> siècle</i> .....	151

7.1.2	<i>L'extractivisme au 21<sup>ème</sup> siècle</i> .....	154
7.1.3	<i>Définition préliminaire</i> .....	155
7.1.4	<i>Le paradigme néoextractiviste</i> .....	156
7.2	DE LA COLONISATION DU CANADA AUX VILLES DE COMPAGNIE .....	161
7.2.1	<i>L'économie Staples</i> .....	161
7.2.2	<i>Les villes de compagnie</i> .....	165
	<b>CHAPITRE 8 : LA MBI COMME APPAREIL DE SÉCURITÉ</b> .....	<b>172</b>
8.1	SURVEILLER ET CONSTRUIRE.....	174
8.2	LES ÉCRITS ORGANISATIONNELS .....	178
8.3	LES BUDGETS .....	181
8.4	LES ORDONNANCES .....	184
8.5	SURVEILLER QUI? .....	186
8.5.1	<i>Les communautés autochtones</i> .....	189
8.5.2	<i>Les populations locales</i> .....	193
	<b>CHAPITRE 9 : GÉNÉALOGIE DE LA MBI</b> .....	<b>196</b>
9.1	LES CONTEXTES.....	197
9.1.1	<i>La crise économique et sociale</i> .....	197
9.1.2	<i>La Révolution tranquille</i> .....	200
9.1.4	<i>La nationalisation de l'électricité</i> .....	202
9.1.5	<i>L'industrialisation</i> .....	203
9.1.6	<i>Le silence</i> .....	206
9.2	LE RÉCIT DE ROBERT BOURASSA.....	209
9.2.1	<b><i>Un territoire-propriété</i></b> .....	211
9.2.1	<i>Les populations</i> .....	213
9.2.3	<i>L'émancipation nationale</i> .....	226
9.2.4	<i>La nature</i> .....	228
9.3	LA GOUVERNEMENTALITÉ NÉOEXTRACTIVISTE .....	232
	<b>CONCLUSION</b> .....	<b>234</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>246</b>
	<b>LOIS CODIFIÉES</b> .....	<b>280</b>
	<b>LOIS ANNUELLES</b> .....	<b>280</b>
	<b>LOIS FÉDÉRALES ET D'AUTRES PROVINCES</b> .....	<b>282</b>
	<b>JUGEMENTS</b> .....	<b>282</b>
	<b>ANNEXE I</b> .....	<b>283</b>
	<b>ANNEXE II</b> .....	<b>284</b>
	<b>ANNEXE III</b> .....	<b>292</b>
	<b>ANNEXE IV</b> .....	<b>289</b>

## Liste des tableaux

---

- Tableau 2.1 Évolution de la population des différentes entités territoriales sur le territoire de la MBJ
- Tableau 2.2 Puissance installée des centrales hydroélectriques d'Hydro-Québec par région administrative en MW et en pourcentage du total
- Tableau 3.1 Résultats d'une recherche par mots-clés portant sur la Municipalité de la Baie James par moteurs de recherche
- Tableau 4.1 Articles recensés dans une revue systématique de la littérature scientifique
- Tableau 8.1 Nombre de travaux en cours lors des phases I et II de la construction du Complexe La Grande
- Tableau 8.2 Sommes allouées au poste budgétaire « sécurité » en millions de dollars
- Tableau 8.3 Budget alloué à la sécurité, en pourcentage du budget total
- Tableau 8.4 Ordonnances portant sur la sécurité et nombre de travaux en cours entre 1972 et 1996
- Tableau 8.5 Mentions concernant la sécurité et nombre de travaux en cours entre 1972 et 1996
- Tableau 8.6 Distribution des ressources humaines au sein du SSP entre 1980 et 1982

## Liste des figures

---

- Figure 1.1   Rivières principales sur le territoire de la Baie James
- Figure 1.2   Extrait d'article du journal bi-mensuel d'Hydro-Québec, *Entre/nous*
- Figure 1.3   Territoire municipal de la MBJ en 1971
- Figure 1.4   Situation géographique de Radisson et de la centrale LG2 (Aménagement Robert-Bourassa)
- Figure 2.1   Entités biogéographiques du Québec
- Figure 2.2   Carte des régions du Québec en 1923
- Figure 2.3   Région administrative du Nouveau-Québec en 1966
- Figure 2.4   Région administrative Nord-du-Québec
- Figure 2.5   Districts Abitibi-Est et Ouest en 1970.
- Figure 2.6   Les districts électoraux d'Abitibi-Est et Ouest après la réforme des districts en 1972.
- Figure 2.7   Régions administratives du Québec en 1966
- Figure 2.8   Régions administratives du Québec en 1981
- Figure 2.9   Territoires équivalents à une MRC dans la région 10 avant 2014
- Figure 2.10   Terres de catégorie I, II et III
- Figure 2.11   Extrait d'une pétition pour intégrer la localité de Rousseau à la région 10
- Figure 2.12   Territoire du Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James
- Figure 2.13   Territoires équivalents à une MRC dans la région 10 après 2014
- Figure 2.14   Centrales du Complexe hydroélectrique La Grande
- Figure 2.15   Communautés sur le territoire municipal de la MBJ en 1971
- Figure 2.16   Vue aérienne de Radisson en 1976
- Figure 8.1   Ordonnance concernant le budget en sécurité de la MBJ pour l'année 1973
- Figure 8.2   Fonds d'administration : Analyse des dépenses par objet pour l'exercice terminé le 31 décembre 1976
- Figure 9.1   Dépenses en matériaux anticipées pour la construction du Complexe La Grande

- Figure 9.2 Affiche de campagne électorale du PLQ, 1962
- Figure 9.3 Retranscription d'interventions lors des audiences de la Commission permanente des Richesses naturelles et des Terres et Forêts, Société d'aménagement de la baie James
- Figure 9.4 L'Odeyak à Manhattan le 22 avril 1989
- Figure 10.1 Carte de la partie orientale de la Nouvelle France en 1744
- Figure 10.2 Représentation des rivières de la Baie James en 1744
- Figure 10.3 Représentation de la Rivière la Grande (*Big R.*) en 1895
- Figure 10.4 La Grande Rivière en 2012
- Figure 10.5 Représentation d'une étude de cas sur les instruments de domination politique

## Liste des abréviations, sigles et acronymes

---

ANNB	Acte de l'Amérique du nord britannique
BRINCO	British Newfoundland Corporation
CBJNQ	Convention de la Baie James et du Nord Québécois
CMMBJ	Conseil municipal de la Municipalité de la Baie James
CRNTF	Commission permanente des Richesses naturelles et des Terres et Forêts, Société d'aménagement de la baie James
CRZBJ	Conseil régional de zone de la Baie James
FLQ	Front de libération du Québec
GREIBJ	Gouvernement régional Eeyou Istchee Baie-James
LDRBJ	<i>Loi du développement de la région de la Baie James</i>
LCV	<i>Loi des cités et villes (SR 1964)</i>
LOMCT	<i>Loi de l'organisation municipale de certains</i>
MAM	Ministère des Affaires municipales
MBJ	Municipalité de la Baie James
MLHP	Montreal Light, Heat and Power Company
MRC	Municipalité régionale de comté
NBR	Rivières Nottaway Broadback Rupert
PLQ	Parti libéral du Québec
PQ	Parti québécois
RC	Ralliement créditiste
SDBJ	Société de développement de la Baie James
SEBJ	Société d'énergie de la Baie James
SSP	Service de sécurité publique
SWP	Shawinigan Water and Power Company
UN	Union nationale

# Introduction

---

*First survey of tentative layout for town.  
Construction of jail started<sup>1</sup>.*

La ville du Moyen-Âge conférait à ses habitants un avantage inconnu de la ville moderne. Avec ses rues inégales, s'entrecroisant dans l'apparence du désordre, se refusant à tout parcours prévisible, Bruges, par exemple, était inaccessible, *inintelligible*, à l'étranger, qui pouvait seulement s'y aventurer avec l'aide d'un guide local. Cette illisibilité, selon Scott (1998, p. 53-63), ou cet « art de la stratégie défensive » dans les mots de Mumford (1964, p. 448), fournissait à la ville une forme de protection contre la domination d'élites extérieures. L'illisibilité du plan d'une communauté médiévale représentait donc une source de son autonomie politique (Scott, 1998, p. 54). L'œuvre de l'État au cours des siècles qui suivraient aura été de rendre ce chaos rectiligne et ordonné ; d'uniformiser et d'aligner les espaces ; bref, de renverser le rapport de force pour assurer une vision synoptique de la société permettant sa gestion centralisée (Delorme, 1986, p. 41 ; Scott, 1998, p. 55). Cette transformation aurait non seulement pour effet de rendre la ville plus facile à administrer, mais pour emprunter l'image percutante de Palladio (cité dans Mumford, 1964, p. 469), il n'y aurait plus de rue en son sein où l'armée ne pourrait facilement défiler. La ville « rationnelle », reconçue en quadrillé, en unités d'unité, serait dorénavant plus facile à protéger de ses ennemis *internes*. En effet, une ville ordonnée de la sorte, c'est une ville qu'on surveille et qu'on contrôle mieux ; c'est une ville dont on peut devenir maître des « ceintures sauvages » – ces zones échappant encore au contrôle policier (Scott, 1998, p. 61). En ce sens, l'histoire de l'aménagement rationnel de la ville est aussi l'histoire d'un « instrument de domination politique », soit un outil, une technique ou un dispositif permettant « de rendre plus prévisible, et sans doute plus visible le comportement des acteurs » – permettant, en somme, d'organiser des relations de pouvoir (Lascoumes et Le Galès, 2005b, p. 15-16 ; Lascoumes et Simard, 2011, p. 17).

De manière similaire, un premier argument avancé dans cette thèse est que la municipalité moderne peut agir comme « instrument de politique publique » (« *policy instrument* ») au sens

---

<sup>1</sup> Aluminum Company of Canada, citée dans Igartua (1996, p.4).

entendu par les canons de la littérature anglo-saxonne, bien que leurs taxonomies et typologies ne lui offrent qu'un appui indirect, puisque l'instrumentation des municipalités n'y est pas abordée (Hood, 1983 ; Hood et Margetts, 2007 ; Howlett, 2005 ; Howlett et Ramesh, 1993 ; John, 2011 ; Linder et Peters, 1989 ; Peters, 2005 ; Salamon, 2000 ; Salamon, 2002 ; Schneider et Ingram, 1990). Afin d'étayer ce raisonnement, le cas d'une municipalité unique en son genre est présenté : la Municipalité de la Baie-James, aujourd'hui remplacée par le Gouvernement régional Eeyou Istchee Baie James<sup>2</sup>. En effet, cette municipalité est le produit d'une loi qui a permis l'avancement d'une politique économique de grande envergure : celle qui a mené, entre autres, à la construction du plus vaste complexe hydroélectrique au Canada – le plus vaste aussi au monde au moment de son inauguration – qui assurerait que la province ne percute pas le mur du déficit énergétique prédit par Hydro-Québec pour 1980. Plus précisément, sa loi constitutive – la *Loi du développement de la région de la Baie James* (LDRBJ) (LQ 1971, c.34) – avait pour objet de créer la Société de développement de la Baie James (SDBJ). Cette société, elle aussi nouveau genre, serait responsable de la coordination des nombreux volets de ce « Projet du siècle », car le territoire de la Baie James n'était pas seulement traversé de grandes rivières avec un potentiel hydroélectrique inestimable, mais regorgeait de nombreuses autres ressources naturelles dont l'exploitation pourrait enrichir le Québec pour la postérité. Cela prendrait un maître d'œuvre pour veiller à la gestion d'un projet de développement s'ouvrant sur tant de fronts – et en tenir au fait un gouvernement situé à mille lieux de là – et ainsi naquit la Société. Le législateur détermina qu'elle aurait besoin de son propre instrument : une municipalité, dont le conseil municipal serait gouverné par son conseil d'administration (*Loi du développement de la région de la Baie James* [LDRBJ], LQ 1971, c.34, a.6d).

La Loi est précise quant au rôle que jouerait la SDBJ : elle susciterait le développement et l'exploitation des richesses naturelles sur le territoire de la Baie James (*ibid.*, a.4). La raison pour laquelle le gouvernement voyait en sa création une nécessité est aussi limpide dans les retranscriptions des débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale en vue de la faire adopter : elle prendrait la place d'une douzaine de ministères et d'organismes publics à qui reviendrait normalement la charge de la mise en œuvre des divers volets du Projet, de l'exploitation des ressources minières, forestières, et potentiellement pétrolières et gazifières, à la construction de

---

<sup>2</sup> *Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie* (LQ 2013, c.19).



routes et d'aéroports, la mise sur pied de systèmes de communications, la protection de la faune et la flore, et bien sûr, le développement des ressources hydrauliques (Bourassa, 6 juillet 1971). La Société représentait ainsi une « expérience de concentration horizontale », qui mettrait à la porte, pour un moment, un acteur notable : Hydro-Québec. La situation est toute autre en ce qui a trait à la municipalité qui serait sous sa gouverne. La Loi précise seulement qu'elle aurait le pouvoir de l'administrer « pour la réalisation de ses objets » (LDRBJ, a.6, a.6-d). À l'Assemblée nationale, on n'a pas fourni de meilleures explications ; et un silence quasi-absolu règne également à son sujet dans la littérature ayant traité du Projet, incluant les écrits concernant la *Convention de la Baie James et du Nord québécois*, dont la signature, en 1975, fut nécessaire pour aller de l'avant avec la construction du Complexe, et dans laquelle la municipalité est pourtant évoquée en de nombreux endroits. Voilà qui annonce la question de recherche au centre de cette thèse : **pourquoi avoir donné les rênes d'une municipalité à une société d'État?** Voilà qui détermine aussi sa première contribution : cette municipalité unique en son genre n'a jamais fait l'objet d'une étude approfondie.

L'objectif du législateur en créant la SDBJ concernait essentiellement la *concentration* des pouvoirs. Une société d'État ; plus d'organisations publiques éparses se disputant des compétences et pouvoirs, travaillant en silo, et diminuant, par conséquent, la maîtrise du gouvernement sur l'exécution de cette politique économique multi-niveaux. D'un certain point de vue, la Société lui a donc donné des yeux sur le terrain, lui permettant d'observer l'avancée du développement de tous les angles en même temps. C'est d'ailleurs ce qu'ont suggéré les auteurs Dalla-Rosa et Di Méo (1981, p.159) : elle a permis de renforcer une domination étatico-capitaliste sur un espace géographique périphérique promettant de vastes retombées économiques. Par conséquent, la municipalité étant son instrument, on a là une piste de réponse : elle a pu jouer un rôle de *surveillance*. Son territoire étant habité, on voit aisément contre quoi cette surveillance aurait pu être tournée : des populations, qui auraient pu se soulever à tout moment contre les transformations qui attendaient leur région. À l'Assemblée nationale, un député de l'opposition a d'ailleurs proposé que c'était cela qui risquait de se passer : la Société, grâce à son organe municipal, pourrait *policer* le territoire. Plus précisément, l'hypothèse posée ici est que **la Municipalité de la Baie James a permis de surveiller les populations locales dans l'intérêt de l'avancement de la construction du Complexe La**

**Grande.** Elle en avait effectivement la capacité : la *Loi des cités et villes* (LCV<sup>3</sup>) (SRQ 1964, c.193) permettait bien aux municipalités d'assurer « la paix, l'ordre, [et] le bon gouvernement » sur leurs territoires (a.424). De ce point de vue, on aurait là un instrument dont la visée était de *surveiller pour construire* ; de rendre visibles de potentiels ennemis internes ; de boucler les ceintures sauvages. La Municipalité de la Baie James pourrait ainsi être appréhendée comme une sorte de panoptique moderne (Annexe I) : du haut de sa tour de contrôle, située aux bureaux de la SDBJ, à Montréal, le gouvernement aurait des yeux sur les allées et venues des citoyens qui vivaient ou traversaient le territoire, sans y être sis, et sans être vu.

Le territoire de la municipalité couvrait plus de 300 000 km<sup>2</sup>, soit un cinquième de la province. Quatre autres municipalités y étaient déjà érigées – Matagami, Lebel-sur-Quévillon, Chapais et Chibougamau ; la Loi les y enclavait. Sept communautés de la Première nation crie complétaient le tableau des enclaves : Mistissini, Waswanimpi, Nemaska, Waskaganish, Eastmain, Wemindji et Chisasibi<sup>4</sup>. De plus, une route devrait relier la ville de Matagami au site du premier barrage de La Grande – cela permettrait à des aventuriers de pénétrer ce territoire stratégique. Voilà autant de raisons d'être l'artiste d'une stratégie défensive moderne. C'est ce qu'un tour d'horizon exploratoire de l'objet de cette étude laisse effectivement à penser : la Société, dès sa constitution, portant son chapeau municipal, s'est affairée à mettre sur pied un service de sécurité publique, dont le budget initial – ayant doublé un an plus tard, en tandem avec l'accélération des travaux – représentait 40% du budget municipal total, et ce, alors que c'est à la Sûreté du Québec à qui aurait normalement dû revenir le rôle d'assurer la paix et l'ordre sur le nouveau territoire municipal. Que surveiller ce territoire pour ériger le Complexe La Grande ait représenté sa vocation première ou pas, la Municipalité de la Baie James a donc participé à *contrôler des comportements*, puisque c'est là une fonction de tout corps policier. Tel que suggéré par les auteurs de la littérature sur les instruments de domination politique, elle a donc *organisé des relations de pouvoir*. Voilà l'occasion de poser une seconde question de recherche : **sur quelles bases l'organisation de ces relations fut-elle édifiée?** Voilà une question à laquelle Foucault – dont les travaux sous-tendent cette littérature – répondrait en en posant une autre : **quelle gouvernamentalité, ou quelle rationalité étatique, donne naissance**

---

<sup>3</sup> Lorsque l'abréviation LCV est employée dans cette thèse, il s'agit toujours de la version de 1964, sauf si autrement spécifié.

<sup>4</sup> Il existe bien neuf communautés crie au Québec, mais celle d'Oujé-Bougoumou n'existait pas en 1971, et celle de Whapmagoustui est située au nord du 55<sup>ième</sup> parallèle.

**à, ultimement, une municipalité-État?** En effet, voici qu'on avait un organisme municipal sans conseil municipal élu, dont les décisions nécessitaient le sceau du Conseil exécutif, et qui avait la capacité, de surcroît, de réprimer toute dissidence locale grâce à ses forces policières. On a là toutes les raisons de déconstruire la rationalité de cet État, pour en faire ressortir les savoirs qui ont orienté la vision sur laquelle reposait ce projet pharaonique imaginé par le plus jeune Premier ministre du Québec : Robert Bourassa.

Afin de répondre à ces deux questions de recherche, deux approches méthodologiques sont employées : une première, dite « positiviste », s'intéresse à l'interaction de variables qui devraient être corrélées. On suggère effectivement que la MBJ a eu comme fonction principale de garder à l'œil des populations dans l'intérêt de la mise en œuvre de la politique « Projet du siècle », plus précisément, pour assurer la bonne poursuite des travaux envers la construction du Complexe La Grande ; il est donc supposé qu'il y a une *relation* entre l'avancée des travaux et les activités de la municipalité en terme de sécurité publique. On a accès à de nombreuses données pour déterminer si telle relation existe : comme suggéré plus haut, il y a des budgets municipaux. Il y a aussi des procès-verbaux, des documents organisationnels, ainsi que des calendriers de construction. Une autre approche méthodologique est évidemment nécessaire pour illustrer comment cette municipalité a pu organiser des relations de pouvoir, suivant une gouvernementalité donnée. Celles-ci sont invisibles, fuyantes, mobiles ; les étudier oblige à emprunter la voie de l'analyse critique. Pour ce faire, on a accès à des discours, desquels peuvent être dégagées des cartes de valeurs, qui disséminent les savoirs, qui soutiennent une vision et les rapports de forces qu'elle entretient. Ces discours sont puisés à même le matériau examiné lors de la première analyse, ainsi que dans plusieurs sources additionnelles, notamment, les dits et écrits de Robert Bourassa lui-même. Par ailleurs, ces discours sont situés à l'intérieur d'une époque qu'il faut également déconstruire, car le pouvoir, aussi, est mobile. Les objets – comme une municipalité-État – et les relations de pouvoir qui les sous-tendent et qu'ils reproduisent, ne s'érigent pas dans un vide temporel. Selon Foucault, ils sont assis sur une toile contextuelle tissée de conditions spécifiques, qu'on pourrait entrevoir comme des rayons se rejoignant au centre de l'évènement de la formation de l'objet, et se tenant en équilibre sur d'autres conditions distribuées en cercles concentriques autour d'elles. En d'autres mots, pour comprendre cette municipalité-instrument de l'angle du pouvoir, il faut aussi en faire la *généalogie*. Cette approche méthodologique foucauldienne, dont une des étapes s'apparente à la théorie enracinée (« *grounded theory* »), peut être superposée à la première, qui opère de

manière plus linéaire, suivant la parabole d'une cause vers un effet, car – et c'est le deuxième argument de cette thèse – bien que les écoles épistémologiques critique et positiviste tendent à se rejeter mutuellement, une compréhension beaucoup plus fine d'objets sociaux intrinsèquement complexes peut naître de leur mise en commun.

Cette thèse apporte deux autres contributions. Comme évoqué plus haut, la littérature sur les instruments de politiques publiques ne s'est pas attardée à l'instrumentalisation de l'objet municipal. Il s'agit alors d'aller au-delà de la description, et de le placer dans la « boîte à outils » contenant les stratégies permettant aux gouvernements d'atteindre leurs objectifs. Son absence de cette littérature « classique » est d'ailleurs peu surprenante, puisqu'il est proposé que la Municipalité de la Baie James représente un spécimen unique en son genre. Par ailleurs, cette étude fournit une illustration empirique que les instruments de politiques publiques ne sont pas neutres. Ils permettent, certes, aux gouvernements de mettre en œuvre leurs politiques, mais ils situent également les individus selon une matrice sociale déterminée par la gouvernamentalité des États – les uns et les autres se distribuant sur un continuum du pouvoir (Lascoumes et Le Galès, 2005, p.13). Bien que l'analyse critique se campe dans le domaine de l'interprétation, les matériaux qu'elle interprète, eux, représentent des données observables. Il existe pourtant trop peu d'études dans le champ de l'administration publique et des politiques publiques qui proposent de les examiner. La dernière contribution de cette thèse est donc de répondre à un besoin de diversifier les approches méthodologiques permettant de saisir les multiples dimensions des instruments sur lesquels peuvent compter les autorités publiques pour faire de leurs visions des réalités.

Enfin, il faut préciser quel n'est *pas* l'objectif de cette étude : soit, de décrire un État tentant de maintenir sa position de supériorité face à des groupes qu'il opprimerait. Le pouvoir n'est pas appréhendé ici comme le produit d'une intention. C'est justement une des prémisses de l'école foucauldienne : le pouvoir est dynamique, et à tout moment, il peut être renversé ou repris – il traverse l'État comme il peut se déplacer dans ce qui lui résiste. À une époque, une orientation sexuelle est un vice ou une aberration de l'esprit ; à une autre, elle est droit inaliénable ; à n'importe quel autre moment elle peut être transposée à nouveau dans le domaine de l'illégalité (Foucault, 1976a). À un moment, la ville médiévale domine par son désordre et ses remparts ; à un autre, la cité est dominée par son découpage en unités ; à un autre, les citoyens recouvrent leur voix dans un espace nommé *local government* ; en 1971, un territoire municipal peut être

habité de populations rendues muettes. De plus, ces métamorphoses ne s'opèrent pas en vase clos – elles sont le fruit de conditions formatrices. Il s'agit alors de comprendre quelles bases, quelles conditions, informent une gouvernamentalité qui transforme une municipalité en instrument manipulé par une corporation publique dans l'intérêt de l'État.

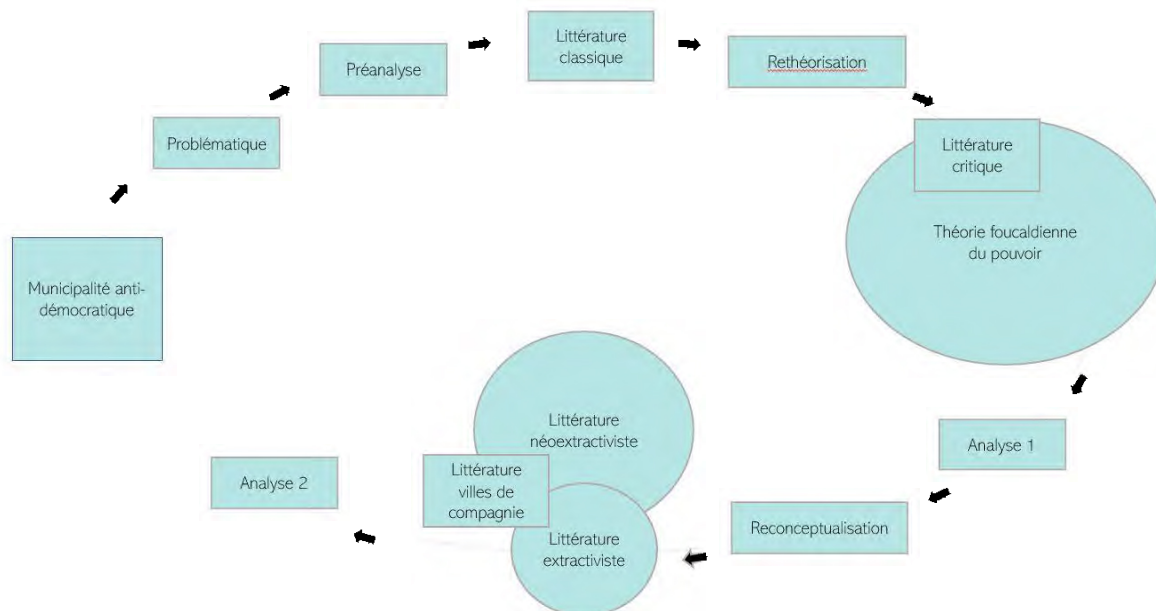
Ultimement, les conclusions auxquelles on arrivera lorsqu'on procédera à la première analyse s'avèreront mitigées. Oui, on pourra dire que surveiller a permis de mieux construire, et que d'arriver à cette fin précise a été une des fonctions de la municipalité ; mais non, on ne pourra pas dire que le besoin d'exercer ce rôle était la cause de sa création. Pour ce qui est d'illustrer comment cet instrument de politique publique est un produit et reproducteur de relations de pouvoir, le travail d'y associer une rationalité gouvernementale sera préalablement informé d'un cadre conceptuel, dégagé dans une première étape de l'analyse généalogique, puisque l'hypothèse posée est finalement arrimée à une autre : **l'impulsion du Projet du siècle découle d'une gouvernamentalité coloniale**. C'est la conclusion de nombre de travaux portant sur le développement de la Baie James, qui ont relevé la désappropriation des Cris de leurs territoires ancestraux. Il n'est pas question de faire d'amalgame entre la volonté de Robert Bourassa d'offrir au Québec le plus puissant complexe hydroélectrique du monde, et l'approche, souvent sanglante, qu'ont prise plusieurs pays européens dans leurs efforts pour accéder à de nouvelles sources de capitaux pour stimuler leurs économies intérieures. Au contraire, on déconstruira un État fort préoccupé par l'avenir de sa population. Cependant, le gouvernement de Robert Bourassa ne voyait pas *toute* la population – il voyait toutes les *ressources* sur un territoire vierge, qui n'attendaient que son intervention pour produire la richesse qui bénéficierait à la *société québécoise*. Voilà qu'on pourra parler plus précisément d'une **gouvernamentalité néoextractiviste**, une rationalité économique, comme on le verra, « profondément enracinée dans la praxis » québécoise (Dalla-Rosa et Di Méo, 1981, p.164). C'est à travers ces deux présentations qu'on pourra mieux comprendre l'absence de la municipalité dans le corpus de la littérature classique sur les instruments. En effet, la rationalité extractiviste a depuis longue date compté parmi ses instruments la *ville de compagnie* – un instrument normalement vu comme rendant service à des intérêts privés, et souvent doté d'une police privée pour arriver à cette fin. Comme on l'aura déjà conclu à la suite de la première analyse, la MBJ représente une *ville de compagnie publique*. Voilà ce qui en fait une municipalité véritablement unique en son genre ; et voilà qu'on peut affirmer que cet instrument a effectivement été négligé par les chercheurs de l'administration publique et des politiques publiques : la ville de compagnie a toujours figuré

dans la boîte à outils des États dont le développement économique a dépendu de l'exploitation des ressources naturelles sur leur territoire. Comme la deuxième analyse permettra de conclure, la MBJ n'a donc rien d'exceptionnel : le Québec, en 1971, était un de ces États, et Bourassa, en 1971, adhérait à cette vision du développement nécessaire. Cependant, on verra qu'il n'était pas le premier et il ne serait pas le dernier.

\*\*\*

La suite de cette thèse se présente comme suit : dans le premier chapitre, on ouvre le contexte, on cerne la problématique, on clarifie les questions de recherche, et on soumet les hypothèses. C'est ici qu'on posera un premier regard sur la *Loi du développement de la région de la Baie James*. Dans le deuxième chapitre, l'analyse de cette loi est poussée plus loin. Les particularités du territoire de la municipalité sont également présentées, car elles ont renforcé son caractère unique, et n'ont jamais été proprement décrites. Au Chapitre 3, on présente une recension des écrits qui devraient normalement s'être intéressés à la municipalité. Bien que cette analyse souligne un vaste vide des connaissances, on rencontrera aussi certains auteurs qui apportent un éclairage utile à cette recherche. Au Chapitre 4, un survol de la littérature sur les instruments de politiques publiques est proposé. Celui-ci révélera un silence théorique absolu quant à l'instrumentalisation des municipalités. Le Chapitre 5 présente une seconde littérature plus pertinente : les écrits critiques portant sur les instruments de domination politique. Ce chapitre offre le cadre théorique, où seront aussi définies les notions de pouvoir, de relations de pouvoir, de savoir, et de gouvernementalité. Le Chapitre 6 développe un cadre conceptuel où sont abordés les fondements historiques de l'économie extractiviste et néoextractiviste, ainsi que ceux de son instrument : la ville de compagnie. Le cadre méthodologique fait l'objet du Chapitre 7 : d'abord, il est question de l'approche globale qui encadre cette étude ; ensuite, des deux stratégies employées pour procéder aux analyses proposées aux chapitres 8 et 9. Enfin, en conclusion, on revient sur les contributions de cette étude. Il y aura oui, un important apport descriptif, et certaines lacunes identifiées sur le plan théorique auront été comblées, mais on aura aussi fourni un cadre méthodologique qui pourrait servir aux chercheurs désirant mettre non seulement en lumière la fonctionnalité, les caractéristiques, et les objectifs des instruments utilisés par les gouvernements, mais leur complexité en tant que vaisseaux et véhicules du pouvoir.

Enfin, le schéma qui suit illustre l'ordre réel dans lequel on a procédé à cette étude, et justifie la structure de présentation. En effet, le lecteur pourrait parfois avoir l'impression que l'auteure possède des *a priori*, alors qu'au contraire, elle s'est sans cesse butée à des résultats l'obligeant à rethéoriser et reconceptualiser la problématique. Ainsi, le Chapitre 1, en plus de faire l'exposé de cette problématique, fait aussi état d'une étude exploratoire, consistant en une analyse juridique, accompagnée d'une analyse des débats qui ont précédé son adoption à l'Assemblée nationale. C'est cette préanalyse qui aura mené vers la sélection de ce qu'aurait dû être le cadre théorique, présenté au Chapitre 4, qui sera abandonné au profit de celui offert par la littérature critique sur les instruments. En ouvrant cette littérature, on aura trouvé, non seulement un appui théorique pour l'hypothèse de départ, mais matière à poser la seconde question de recherche. C'est en regard des résultats obtenus en procédant à la première analyse, qu'on aura décidé d'intégrer le cadre conceptuel additionnel, offert au Chapitre 7, construit à partir des écrits sur l'extractivisme et les villes de compagnie. Comme on le constatera dans la deuxième analyse, l'introduction de ces nouveaux concepts permettra de mieux comprendre des résultats inattendus obtenus lors de l'analyse précédente. Finalement, la méthodologie est présentée au Chapitre 6, soit relativement tard dans la thèse, car il semblait important de rapprocher le lecteur des outils qui seraient employés pour mener ces analyses à terme. On reviendra sur ce schéma dans la conclusion.



# Chapitre 1 : Contexte, problématique, questions de recherche, hypothèses

---

La Municipalité de la Baie James (MBJ) a été instituée par la *Loi du développement de la région de la Baie James* (LDRBJ) le 19 juillet 1971. Cette loi a été adoptée afin de faciliter la mise en œuvre d'une politique économique annoncée par Robert Bourassa le soir du premier anniversaire de son élection comme Premier ministre du Québec : le « Projet du siècle ». Dans ce chapitre, cet ambitieux projet de développement des ressources naturelles de la Baie James est d'abord contextualisé – travail qui sera poursuivi au Chapitre 9, où des éléments qui paraîtront avoir été omis ici seront introduits, notamment, la question des revendications des communautés autochtones sur le territoire. Dans un deuxième temps, la Loi est présentée : on verra que c'est plus précisément la Société de développement de la Baie James qui représente *l'instrument du projet*, tandis que la MBJ représente l'instrument de la Société. Cette analyse mènera à un premier constat : bien que les objets de la Société soient clairement identifiés, on ne repère pas celui ou ceux de la municipalité. Cette section répondra aussi en partie au premier objectif de cette thèse : soit de *décrire* la MBJ, alors qu'on en dressera les contours juridiques. Dans la section suivante, on ouvre le journal des débats de l'Assemblée nationale. Cela aura pris quarante heures pour que la LDRBJ soit adoptée, mais là non plus, on ne trouvera pas de réponse quant à la raison d'être de la municipalité. Ces deux derniers exposés permettront de dégager une problématique et la question de recherche principale guidant cette étude. Un député de l'opposition proposera une hypothèse semblable à celle qui sera posée par la suite, c'est-à-dire que, de par son contrôle de l'instrument de la réglementation municipale, la SDBJ a été en mesure de policer l'immense territoire de la Baie James. Cette hypothèse soulèvera la seconde question de recherche posée dans cette étude : quelle rationalité étatique imagine une telle distribution du pouvoir allant à l'encontre du principe fondamental de la démocratie locale?

## 1.1 La grande annonce

Le 30 avril, 1971 : nombre d'auteurs qui se sont intéressés au développement du territoire de la Baie James transportent le lecteur à la soirée de ce jour, au Colisée de Québec, alors que des milliers de partisans du Parti libéral du Québec (PLQ) s'entassent dans les gradins pour entendre



leur chef faire l'annonce d'une politique de développement économique sans précédent, qui mènera entre autres à la construction de ce qui demeure le plus puissant complexe hydroélectrique au Canada.

Pendant plus d'une demi-heure, le public a attendu, impatient, plongé dans une obscurité presque totale, que son leader fasse son entrée sur la scène. Quand Bourassa a finalement fait son apparition sous les doubles projecteurs, la foule de quelques 7 000 personnes exultait. Saluant ses supporteurs, qui lui offraient une ovation debout, Bourassa a traversé la scène pour aller s'asseoir avec les représentants de sa circonscription. Assis et plongés dans le noir comme le reste du public, Bourassa et son équipe rejoignaient symboliquement les rangs des spectateurs pour regarder, sur trois écrans géants, un aperçu du spectacle monumental qu'ils comptaient offrir à la population du Québec (Desbiens, 2014, p. 26-27).

Cette scène et cette date sont si souvent répétées dans les écrits académiques portant sur le développement de la région de la Baie James (Baba et Raufflet, 2015 ; Biays, 1974 ; Chaplier et Servais, 2005 ; Desbiens, 2006 ; Gagnon et Gingras, 1999 ; Savard, 2009), qu'on croirait que c'est là que débute la genèse du Québec moderne, comme le suggérerait d'ailleurs le narrateur à la clôture de la présentation visuelle qui défilerait bientôt sur les trois écrans géants – tant de grandeur à s'approprier dans le Nord québécois : « Le monde commence aujourd'hui! » (Le Devoir, 1971, p.2). Cependant, presque tous ces débuts concernent la signature de la *Convention de la Baie James et du Nord Québécois* (CBJNQ). Comme on le verra au Chapitre 2, bien peu de publications se sont attardées à détailler l'objet au centre de cette étude : une municipalité, d'apparence unique, qui y est pourtant mentionnée à plusieurs reprises. Il importe alors de revenir sur l'histoire du « Projet du siècle », pour y situer l'évènement de sa création et celle de sa société mère, plutôt que la Convention, en son centre.

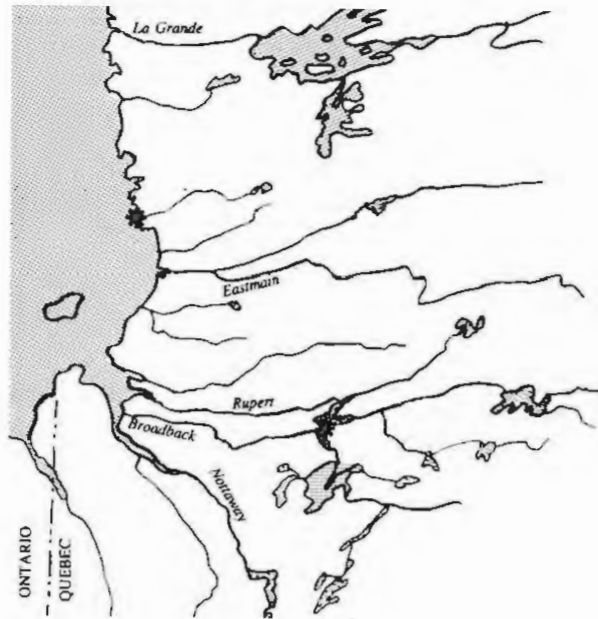
\*\*\*

Tel que souligné plus haut, le 30 avril 1971 marque le premier anniversaire de l'élection de Robert Bourassa. Il a fait campagne sur la promesse d'amener « l'énergie de la Baie James aux Québécois » (Bourassa dans Bolduc, 2000, p.111). L'idée de développer les « inépuisables ressources énergétiques » de la taïga québécoise ne lui appartient pas, cependant. Dès les années 1950, la Shawinigan Water and Power (SWP) – une entreprise de production, de transport et de distribution d'électricité – s'était intéressée au potentiel hydraulique de la région, et avait produit une série d'études sur la faisabilité du harnachement des rivières Nottaway, Broadback et Rupert (NBR), situées dans sa partie la plus accessible, au sud (Lacasse, 1983, p.34 ; Gagnon

et Gingras, 1999, p.68) (Figure 1.1). En 1962, avec l'avènement de la deuxième nationalisation de l'électricité, à laquelle on reviendra au Chapitre 9, plusieurs compagnies d'électricité ont été amenées sous le contrôle d'Hydro-Québec, incluant la SWP. La société d'État hérita alors de ces études, et c'est ainsi qu'elle s'est mise à ambitionner de bâtir sa plus grande œuvre sur ces rivières (Girard et Perron, 2016, p.94 ; Savard 2013, p.49-54). L'équipe d'hydrauliciens qu'Hydro-Québec embaucherait pour combler le vide de connaissances laissé par la défunte SWP – la même qui avait été à son emploi – conclurait finalement à la non-rentabilité du projet, recommandant plutôt d'aller de l'avant avec celui qu'avait proposé la British Newfoundland Corporation (BRINCO) : le développement des chutes Churchill, qui obtiendrait l'aval du Premier ministre Daniel Johnson suite à son élection, en 1966 (Gagnon et Gingras, 1999, p.89).

Hydro-Québec n'en démordrait pas, toutefois. En Commission parlementaire des Régies gouvernementales l'année suivante, son président, Jean-Claude Lessard, déclarerait que « la Baie James sera le prochain chantier » (Figure 1.2) (Lessard dans Mathieu, 1967, p.2 ; Lacasse 1983, p.85). La Société se voyait effectivement outillée pour devenir le maître d'œuvre de la construction d'un complexe hydroélectrique d'une telle envergure, ayant érigé barrage après barrage, de plus en plus puissant, depuis sa création en 1944, de 10 MW de capacité installée, à 100, 200, 300, pour finir avec les 2 000 MW du complexe de Bersimis, en plus des 6 000 attendus avec l'achèvement du complexe Manic-Outardes (Hydro-Québec Production, 2019a).

Figure 1.1  
Rivières principales sur le territoire de la Baie James



Source : Adapté de Denton, 1997

Figure 1.2  
Extrait d'article du journal bi-mensuel d'Hydro-Québec, *Entre/nous*



Source : Journal *Entre/nous*, 1967

Cependant, le ton changea rapidement. C'était l'arrivée des coupes budgétaires :

Nous avons malheureusement été obligés de ralentir un peu le rythme [des études]... à cause des conditions financières qui sont plus difficiles qu'elles étaient autrefois et il a fallu que nous diminuions notre budget autant que nous pouvions le faire (Lessard dans Commission hydroélectrique du Québec, 1968).

On s'est alors remis à miser sur l'idée du nucléaire, à laquelle s'intéressait la Société depuis quelques années, l'enceinte du premier réacteur de Gentilly étant déjà en cours d'être bétonnée. Puis, en 1969, lors la Commission permanente des richesses naturelles, Robert Boyd, ingénieur d'Hydro-Québec, fait face aux parlementaires. Il leur apprend que si la demande en énergie continue de grimper à ce rythme – et elle le fera, le Québec investissant constamment dans le secteur industriel, énergivore, de son économie – il y aura un manque à gagner de 11 000 MW d'ici le début des années 1980 (Boyd dans Commission permanente des richesses naturelles, 1969). On lui demande si la Baie James n'offrirait pas une solution, ce à quoi il répond timidement que oui (*ibid.*). Il ne sait pas encore que le budget d'Hydro-Québec sera bientôt généreusement augmenté. En effet, un jeune député du PLQ est dans la salle. Il est en campagne pour devenir chef du parti ; il demande à Boyd s'il aura « des bonnes nouvelles à dire » aux gens de la circonscription d'Abitibi-Est, où il s'en va le lendemain (Bourassa dans Commission permanente des richesses naturelle, 1969). Il apporte ces nouvelles à Val d'Or : en 1982, « il y aura un déficit de la puissance... les besoins en énergie du Québec dépasseront ce que les installations actuelles pourront fournir » (Bourassa dans Lacasse 1983 : 98). Et il fallait commencer à construire le plus tôt possible, en 1973 au plus tard (*ibid.*, p.99). Ce discours quitte aussitôt le podium pour se rendre sur la une du *Devoir* : « BOURASSA PRÉCONISE LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HYDRAULIQUES DE LA BAIE JAMES » (*Le Devoir*, 1969, p.2).

Les Québécois hissèrent donc le plus jeune homme à la tête du gouvernement du Québec, convaincus par sa promesse de grands travaux pour créer des masses d'emplois : 100 000 emplois, plus exactement. À Roland Giroux, président d'Hydro-Québec, il avait même assuré qu'il entrerait en contact avec lui sitôt élu. Le 2 mai, les deux hommes se rencontrent effectivement dans un salon de l'Assemblée nationale pour « mettre [ce projet] en marche » (Bourassa dans Lacasse 1983 : 100). Cependant, Bourassa ne ressort pas de la rencontre avec une feuille de route claire. C'est que les options n'étaient pas limitées au complexe NBR. Au moment où il devenait chef du PLQ, plusieurs firmes de génie francophones étaient à présent bien établies au Québec, et de l'un de leurs présidents, il apprit qu'une autre rivière sur le territoire présentait un plus grand potentiel encore – le potentiel pour combler les 11 000 MW manquants, identifiés par Boyd pour assurer la stabilité économique du Québec au-delà de 1980 : la Grande Rivière (Figure 1.1).

À Hydro-Québec, on n'était pas aussi enthousiaste d'avoir la nouvelle option de La Grande à étudier, ayant déjà investi tant d'énergie dans l'évaluation des aspects techniques de la construction du complexe NBR, et La Grande étant située dans la partie la moins accessible du vaste territoire jamésien, au nord. Ainsi, la décision de bâtir un méga complexe hydroélectrique sur cette rivière n'a pas été prise en concertation avec Giroux, en 1970, alors que Bourassa et son plus proche conseiller, Paul Desrochers<sup>5</sup>, se demandaient encore « comment on pouvait bien faire pour créer ces [100 000] emplois » ; ni le 30 avril 1971, au Colisée de Québec, alors qu'il annonçait avoir en sa possession une lettre de Giroux recommandant, en « se basant sur différentes études », d'aller de l'avant avec le développement de la Baie James (Desrochers dans Lacasse, 1983, p.95 ; Bourassa, 1971, p.9). La Grande n'a été marquée d'un X qu'en mai 1972, après près de deux ans de mésentente au sein d'Hydro-Québec entre des ingénieurs pour et contre, et l'ordre d'un Premier ministre irrité qu'elle donne ses études à une firme de consultation américaine qui pourrait rendre un verdict plus neutre. Mais le nom de la rivière importait peu le soir de l'annonce. Les partisans libéraux étaient en liesse car Bourassa promettait de fournir aux Québécois une manne d'emplois et d'opportunités pour cultiver leur génie ; car il allait sortir la province de ce « cercle vicieux » dans lequel on était embourbé depuis la fin des années 1960 :

Beaucoup de chômeurs, ça coûte cher d'assistance sociale. Il y a donc moins d'argent dans le budget pour le développement économique. En conséquence, il y a plus de chômeurs qui coûtent plus cher d'assistance sociale, donc moins d'investissements. C'est ce cercle vicieux là qu'on va être capable de briser avec la baie James (Bourassa, 1971, p.11).

Non, déclara-t-il du haut de son podium, il ne serait pas dit que les Québécois vivraient « pauvrement sur une terre aussi riche » (Bourassa, 1971, p.11). Il serait l'architecte d'une relance économique sans précédent, qui ferait plutôt du Québec « l'Alberta de l'Est » (Bourassa, 1973, p.10 ; Bourassa, 1981, p.8). Pour cela, il faudrait adopter une loi qui munirait son gouvernement des outils nécessaires pour procéder à la réalisation cet ambitieux programme. Celle-ci lui donnerait son coordonnateur en chef : la Société de développement de la Baie

---

<sup>5</sup> Selon Lacasse (1983), Paul Desrochers avait une grande influence au sein du Parti libéral du Québec, incluant son caucus. C'est lui qui « a dirigé les campagnes électorales [du Parti libéral du Québec] de 1970 et de 1973, deux extraordinaires réussites. C'est lui qui a mis Bourassa en orbite lors de l'élection à la chefferie, éliminant Pierre Laporte et Claude Wagner. C'est lui qui a été son principal collaborateur dans nombre de dossiers » (Lacasse, 1983, p.94).

James. Bourassa affirmerait même que telle était la recommandation d'Hydro Québec : il fallait créer une

corporation d'État où le gouvernement serait participant, où Hydro-Québec serait également participant et où le public pourrait également participer de telle manière que l'ensemble des Québécois soient en mesure de contribuer à ce tournant et à ce grand essor économique (Bourassa, 1971, p.9).

Les citoyens qui habitaient le territoire, qui deviendrait celui de la Municipalité de la Baie James, ne semblent pas avoir été compris dans cet « ensemble des Québécois », comme on le montrera plus loin, particulièrement les seuls « deux milles Indiens », qui se tourneraient vers les tribunaux pour le lui rappeler. Par ailleurs, dans les faits, c'est Desrochers qui était à l'origine de l'idée – lui qui soupçonnait Hydro-Québec d'être « un nid de séparatistes », et s'étant inspiré de la Tennessee Valley Authority<sup>6</sup> (Lacasse, 1983, p.104, 135-136). Desrochers n'était pas non plus le seul à vouloir « tasser » Hydro-Québec. La Société avait commencé à en déranger plusieurs dans les hautes sphères du gouvernement, et on croyait que « lui confier la responsabilité [du projet] ne ferait qu'ajouter [à son] arrogance » (Bolduc, 2000, p.117). Ultimement, la Loi donnerait à la SDBJ un pouvoir bien particulier : celui d'administrer la municipalité qui fait l'objet de cette thèse. On se tourne à présent vers les dispositions se rapportant à ces deux entités, qui faciliteraient l'avancement de ce projet digne des pharaons d'Égypte.

## 1.2 La Loi du développement de la région de la Baie James

Avant de procéder à cette présentation de la Loi<sup>7</sup>, il est nécessaire d'ouvrir une parenthèse. Une municipalité est définie comme « une personne morale de droit public formée des habitants et des contribuables de son territoire » (*Loi sur l'organisation territoriale municipale*, RLRQ, c.O-9, a.13). Étant une créature de la province, elle n'a aucun statut constitutionnel : elle exerce

---

<sup>6</sup> La Tennessee Valley Authority (TVA) est une entreprise d'État créée en 1933, au plus fort de la Grande dépression, et dans le contexte du New Deal. Elle est chargée, entre autres, de la production hydroélectrique et le développement économique dans la vallée du Tennessee, qui couvre des portions de nombreux états : l'Alabama, du Mississippi, la Géorgie, le Kentucky, la Caroline du Nord et la Virginie. L'objectif est semblable à celui visé par la création d'Hydro-Québec en 1944 : produire de l'électricité et la revendre à un prix beaucoup moins élevé que les entreprises privées. Mais l'entreprise se distingue d'Hydro-Québec car elle vise aussi à régulariser les crues, qui causent de fréquentes pertes aux agriculteurs, ainsi que diminuer le taux de chômage de par la construction de nombreux barrage (Hubbart, 1961; Hafsi, 2009).

<sup>7</sup> Les procès-verbaux de la municipalité sont également intégrés dans la présentation, puisqu'ils permettent de mieux illustrer le sens de ses dispositions.

simplement les pouvoirs qui lui ont été délégués. La municipalité est donc le produit d'une forme de décentralisation, où un « État central » – ici, le Québec – partage ses pouvoirs avec des collectivités locales dans le but de leur permettre d'atteindre un certain niveau d'autonomie (Robert, 1984, p.78-83 ; Berthiaume et Boivin, 1983, p.27-28). Aujourd'hui, cette autonomie se caractérise, entre autres, par un conseil élu, une assise financière, et des pouvoirs législatifs et judiciaires (Proulx, 1995, p.27 ; Lajoie, 1968, p.220). Ces pouvoirs – particulièrement celui de la taxation foncière – permettent aux municipalités de « rapprocher les citoyens des centres de décision... d'humaniser les services », et de réaliser des projets et offrir les services désirés dans la communauté (Robert, 1984, p.89). Plus précisément, il est question d'augmenter la capacité de décider localement, « en éliminant ou en réduisant autant que possible les normes, les contraintes et les contrôles imposés par l'État » (*ibid.*). La MBJ, tel qu'on le verra dans les prochaines pages, est une créature dont la nature juridique va clairement à l'encontre de cette logique décentralisatrice, même si elle représente une municipalité régie de façon subsidiaire par la LCV (RLRQ, c.C-19).

Figure 1.3  
Territoire municipal de la MBJ en 1971



Source : Wiki Commons, 2005

La LDRBJ comporte 45 dispositions et une annexe décrivant l'immense territoire municipal exposé dans la Figure 1.3. Sept de ces dispositions portent sur la municipalité ; les 38 autres concernent la « compagnie à fonds social » nommée Société de développement de la Baie James, ses pouvoirs et obligations, ses filiales, son financement, ainsi que ses objets. Ces derniers sont

de susciter le développement et l'exploitation des richesses naturelles qui se trouvent dans le territoire... [et de] voir à l'administration et à l'aménagement de ce Territoire... aux fins d'en favoriser la mise en valeur par elle-même, ses filiales et les autres agents de la vie économique et industrielle, en donnant priorité aux intérêts québécois (LDRBJ, a.4).



Afin de « l'aider dans la réalisation de ces objets »<sup>8</sup>, l'article 6 énumère différents moyens mis à sa disposition, dont celui « d'administrer la municipalité constituée en vertu de la partie II », qui sera nommée « Municipalité de la Baie James »<sup>9</sup> par arrêté en conseil en 1973 (*ibid.*, a.6(d) ; *Arrêté en conseil 1973-072*).

C'est sans doute l'article 36 de la Loi, édictant que le conseil d'administration de la Société « est substitué au conseil municipal », qui présente sa caractéristique juridique la plus étonnante, et par ricochet, celle de la MBJ. En effet, on ne peut penser à aucune autre société d'État au Canada disposant du contrôle d'un tel organe de gouvernance locale ; et les membres de ce conseil étant nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, cet article s'écarte nettement du principe de démocratie locale qui caractérise le fonctionnement municipal, tel qu'énoncé dans le *Code municipal*<sup>10</sup> et la LCV, à l'époque, soit : « le conseil municipal est composé d'un maire et... d'échevins... élus » (LDRBJ, a.8 ; *Loi des cités et villes [LCV] SRQ* 1964, c.193, a.47). De surcroît, la Loi plaçant le siège social de la Société à Montréal, c'est alors bien loin des citoyens résidant sur le territoire qu'auraient lieu presque toutes les réunions du conseil municipal<sup>11</sup> (LDRBJ, a.2). Si l'on étudie la disposition portant sur la composition du conseil d'administration de la SDBJ, on comprend mieux à qui cette organisation municipale particulière bénéficierait, si ce n'est pas à la population :

Le président est nommé pour une période qui ne peut excéder douze ans et les quatre autres membres sont nommés pour une période qui ne peut excéder dix ans pour l'un d'eux, huit ans pour un autre, six ans pour un autre et quatre ans pour un autre ; *l'un de ces membres doit être le président ou un autre membre [du conseil d'administration] d'Hydro-Québec* (*ibid.*, a.8, les italiques sont ajoutés).

C'est ainsi que Roland Giroux, président d'Hydro-Québec de 1969 à 1977, a siégé sur le conseil de la MBJ, depuis sa première réunion jusqu'en 1976. La *Loi modifiant la Loi d'Hydro-Québec*

---

<sup>8</sup> La Société devait également assurer la protection du « milieu naturel et prévenir la pollution dans le territoire » (*ibid.*, a.5).

<sup>9</sup> Elle serait renommée « Municipalité de Baie James » en 2001, avec l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur le développement de la région de la Baie James et d'autres dispositions législatives* (LQ 2001, c.61, a.4).

<sup>10</sup> «... le conseil local se compose d'un maire et de six conseillers élus par les électeurs de la municipalité » (*Code municipal* dans Tellier 1968, a.80).

<sup>11</sup> En 1999, la *Loi modifiant de nouveau la Loi sur le développement de la Baie James* (LQ 1999, c.69) a déplacé le siège social de la SDBJ sur le « territoire de la Baie James » (a.1). Elle pouvait cependant « tenir ses réunions à tout endroit au Québec » (*ibid.*).

et la *Loi du développement de la région de la Baie James* (LQ 1978, c.41) modifierait cette disposition en 1978. À partir de ce moment, un des membres du conseil d'administration de la SDBJ ne devrait plus être le président d'Hydro-Québec, mais simplement « un membre du conseil d'administration » (LQ 1978, c.41, a.18). Quoiqu'il en soit, la Loi priorisait clairement les intérêts d'Hydro-Québec avant ceux des citoyens résidant sur le territoire. On verra plus loin, en ouvrant les débats parlementaires qui ont mené à son adoption, comment Hydro-Québec a pu se retrouver dans cette position stratégique, alors que la SDBJ en était théoriquement indépendante. Par ailleurs, la création de la Société d'énergie de la Baie James (SEBJ), annoncée à l'article 16, a rendu encore plus floues les frontières entre les deux sociétés, tout en clarifiant qui était véritablement aux commandes. En effet, chargée du volet « développement des ressources hydro-électriques » du projet de la Baie James, la majorité de ses actions comportant un droit de vote étaient détenues par Hydro-Québec, alors qu'elle était censée être la filiale de la SDBJ (LDRBJ, a.16, a.23). La *Loi modifiant la Loi d'Hydro-Québec et la Loi du développement de la région de la Baie James* rectifierait le tir : « la totalité des actions émises par la Société sont détenues par [Hydro-Québec] » (a.12, les italiques sont ajoutés). La SEBJ devenait ainsi la filiale d'Hydro-Québec. Comme elle le rapporte d'ailleurs (1987, p.2), cette modification résultait « de demandes formulées par Hydro-Québec pour conserver le contrôle technique et financier de l'aménagement hydroélectrique du territoire ».

Outre le fait d'être dirigée par un corps non-élu, les dispositions de la LDRBJ portant spécifiquement sur la MBJ présentent plusieurs autres particularités qui la distinguent des autres municipalités québécoises. Il faut d'abord noter qu'elle était régie par la LCV,

à l'exception des dispositions inconciliables...[ou] que le lieutenant-gouverneur en conseil déclare inapplicable en tout ou en partie à la municipalité ou à une partie de la municipalité et dont il donne avis dans la *Gazette officielle du Québec* (LDRBJ a.35).

C'est cet article qui permettait à la MBJ de ne pas se soumettre à la tenue d'élections. C'est également cet article qui lui a permis de ne pas se soumettre à plusieurs autres obligations établies dans LCV, par exemple, en ce qui a trait à la publication des dates et lieux des réunions du conseil municipal – des informations qui ne sont devenues publiques qu'à partir de 1990. Mise à part ces dispenses, l'article 35 n'est pas exceptionnel – il ressemble à ce qu'on lirait dans la charte d'une ville, par exemple celle de Montréal, qui doit se conformer à la LCV, « sous réserve de toute autre disposition de la présente loi ou de tout décret du gouvernement » (*Charte*

de la Ville de Montréal, métropole du Québec, LQ 2017, c.16, a.4). De nombreuses villes québécoises sont en effet régies par leur loi particulière – et la LDRBJ représente aussi une loi particulière – leur permettant de répondre à leurs besoins propres en leur « conférant des pouvoirs et des attributions que ne prévoient pas les lois d’application générale sur les municipalités » (Dewing et Young, 2006, p.21). Cela étant dit, il est tout à fait extraordinaire de ne pas permettre aux résidents et contribuables d’une municipalité d’élire leurs propres représentants ou d’assister aux réunions de leur conseil municipal, ou même de ne pas être mis au courant de leur date et lieu<sup>12</sup>. Une exception notable à la règle : certaines villes mono-industrielles ou minières, comme Arvida ou Noranda, érigées elles-aussi par loi particulière, permettant de placer les propriétaires d’entreprises sur le conseil municipal pour une période pouvant aller jusqu’à huit ans. Dans le cas de la SDBJ, la Loi décrétait que son président pourrait y siéger 12 ans, tandis que les autres membres pourraient le faire de 6 à 10 ans. On reviendra sur le sujet des villes minières au Chapitre 7.

Les articles 37, 38 et 40 de la Loi décrivent encore une créature municipale se démarquant nettement de celles gouvernées par le régime juridique général. Premièrement, selon l’article 37, son conseil est habilité à adopter des ordonnances<sup>13</sup> « soumises à l’approbation du lieutenant-gouverneur en conseil et publiées dans la *Gazette officielle du Québec* »<sup>14</sup> (LDRBJ a.37). On observe donc une forme de *concentration* du pouvoir municipal au niveau de l’exécutif du gouvernement, une caractéristique exceptionnelle du fait que ce sont *tous* les règlements municipaux<sup>15</sup> qui doivent être approuvés par le Conseil exécutif, non seulement

---

<sup>12</sup> Bien qu’à partir de 1985, le conseil municipal ait siégé de plus en plus souvent sur le territoire, cela n’a presque jamais été dans les localités, mais plutôt dans les villes enclaves, plus précisément à Matagami ou Chibougamau, où la Société avait des bureaux. Ainsi, au point à l’ordre du jour des réunions, « question de l’assemblée », on lit souvent dans ses procès-verbaux « Aucun citoyen n’était présent, donc aucune question n’a été posée » (Conseil municipal de la Municipalité de la Baie James, 1 septembre 1987). C’était aussi toujours le cas (on serait surpris du contraire) quand les réunions avaient lieu à Montréal, par exemple aux bureaux du MAM.

<sup>13</sup> Bien qu’on parle normalement de « règlements » municipaux, à cette époque, dans la *Gazette officielle du Québec*, ce terme est souvent remplacé par « ordonnances ».

<sup>14</sup> En 1983, la *Loi modifiant des dispositions législatives concernant les municipalités* (LQ 1983, c.57) modifiait l’article 37 pour énumérer les domaines où une ordonnance devait être soumise à l’approbation du gouvernement, soit : le budget, les programmes d’immobilisations, l’imposition d’une taxe ou d’une compensation, l’urbanisme et l’aménagement du territoire et « toute autre réglementation établissant des normes de conduite des citoyens du territoire » (a.107).

<sup>15</sup> Cette disposition a causé des problèmes à la SDBJ. Le gouvernement prenait souvent beaucoup de temps à approuver les ordonnances, menant à une situation où le conseil municipal de la MBJ décrétait que les ordonnances prenaient effet au moment de leur adoption, contrevenant donc à la Loi.

ceux dans les domaines identifiés dans la LCV ou le *Code municipal*<sup>16</sup>. Monsieur Bourassa reconnaîtrait d'ailleurs qu'il voulait que la Loi assure « un contrôle efficace de l'Exécutif et du Parlement sur le pouvoir de décision et de réglementation du conseil d'administration de la Société » (Bourassa, 6 juillet 1971). Par ailleurs, les ordonnances adoptées par le conseil municipal pouvaient « ne s'appliquer qu'à une partie de la municipalité qui y est indiquée » (*ibid.*). La SDBJ disposait donc du pouvoir exceptionnel d'adopter des règlements discriminatoires. Comme l'a rappelé la Cour suprême en 1985 (*Montréal c. Arcade Amusements Inc.* [1985] 1 R.C.S. 368), sans habilitation spécifique, de tels règlements seraient contraires à « la règle de droit administratif qui veut que le pouvoir de faire des règlements ne permet pas d'édicter des dispositions discriminatoires » (p.403). Selon Giroux et al. (1980, p.17), cela reviendrait à user d'un pouvoir discrétionnaire de manière « arbitraire et partiale... de sorte que la règle générale qui devrait s'appliquer à tous est remplacée par une règle qui varie selon les personnes ou les groupes de personnes ». Cependant, comme le soulignent les auteurs Pigeon (1978, p.34) et Dussault et Borgeat (1984, p.558), cités dans le jugement de la Cour suprême, ce principe ne s'applique pas dans les cas où un texte législatif prescrit le contraire. La LDRBJ, en tant que loi particulière, représente de toute évidence un tel texte<sup>17</sup>.

L'article 38, pour sa part, permet à la SDBJ de « déterminer » que « toute partie de la municipalité... habitée en permanence par au moins cinq cents personnes forme une localité et porte le nom [qu'il] désigne ». L'article précise aussi que le conseil peut y instituer un « conseil local », dont il peut nommer les membres ou « ordonner [qu'ils] soient élus pour trois ans, à l'époque et selon le mode qu'il prescrit ». Ces pouvoirs – qui n'ont aucune concordance dans la LCV ou le *Code municipal* – mettent une fois de plus au jour une municipalité qui se différencie fondamentalement des autres municipalités québécoises. Ce qui détonne, c'est ce concept de « localité », soit une communauté pouvant théoriquement élire ses propres représentants, alors qu'elle existe au sein d'une municipalité, et alors qu'elle n'a aucune

---

<sup>16</sup> Un exemple de règlement nécessitant l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil pour devenir exécutoires concernait l'annexion d'un territoire (LCV, a.42(2)).

<sup>17</sup> En 1982, l'article 39.1 a amendé la LDRBJ pour préciser que le conseil d'administration de la SDBJ pouvait « imposer une taxe foncière générale à des taux différents selon la partie de la municipalité qu'il détermine » (*Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités*, LQ 1982, c.2, a.40). Dans sa version initiale, la LDRBJ n'apportait déjà aucune restriction quant aux domaines dans lesquels la SDBJ pouvait adopter différents règlements applicables à différentes parties du territoire.

personnalité juridique<sup>18</sup>. Ce fait a été confirmé dans le jugement *Harvey c. Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James* (2015 QCCS 4076), opposant la MBJ à une employée d'une des localités<sup>19</sup> que la SDBJ a érigée : Villebois. En effet, cette dernière arguait qu'elle était une employée de la MBJ, et par conséquent, qu'elle était admissible à son régime de retraite ; la municipalité prétendait plutôt que c'était la localité qui l'avait embauchée, c'est alors à celle-ci que son contrat était lié. La Cour supérieure trancherait en faveur<sup>20</sup> de l'employée :

La localité de Villebois n'est pas en elle-même une municipalité. Elle ne saurait engager un officier municipal. En fait, la localité de Villebois n'a aucune existence juridique distincte de la MBJ... Pour conclure un contrat d'emploi, il faut en avoir la capacité juridique (*Harvey c. Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James* 2015 QCCS 4076, para.22-23).

Bien que l'application de l'article 38 ait pu mener à cette situation pour le moins étrange, encore une fois, il ne s'agit pas d'une disposition unique. On la retrouve presque textuellement dans la *Loi de l'organisation municipale de certains territoires* (LOMCT) (LQ 1971, c.54), qui recevrait la sanction royale cinq mois après l'adoption de la LDRBJ. Son article 10 se lit comme suit :

1. Le ministre peut instituer un comité local dans la municipalité ; il doit le faire dans toute municipalité ou partie de la municipalité qu'il détermine si elle est habitée en permanence par au moins cent personnes ; toute partie de municipalité [sic] forme alors une localité sous le nom que désigne le ministre.
2. Un comité local est composé d'au plus cinq membres, nommés par le ministre pour quatre ans, s'il y a moins de cent habitants dans la municipalité ; ce dernier doit, au lieu de faire les nominations, ordonner que les membres du comité soient élus pour quatre ans, à l'époque et selon le mode qu'il prescrit [...].

La seule différence avec la disposition analogue dans la LDRBJ est qu'ici, c'est au Ministre à qui revient le pouvoir de déterminer la localité – mais on se souvient que les membres du conseil d'administration de la SDBJ étaient eux-mêmes nommés par le gouvernement. Également, une distinction est faite quant au mode de sélection des représentants de la localité : alors que

---

<sup>18</sup> On note par contre que dans la *Gazette officielle du Québec*, le terme « localité » est régulièrement employé comme synonyme de « corporation municipale ».

<sup>19</sup> Le jugement emploie le terme « localité », mais Villebois représentait en fait une « agglomération ». Plus de précisions quant à cette distinction seront apportées dans le Chapitre 2.

<sup>20</sup> Cette décision a été confirmée par la Cour d'appel (*Harvey c. Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James* 2017 QCCA 1098).

l'article 38(2) de la LDRBJ parle de « population *d'au moins* », il est ici question d'une population de *plus ou moins* 100 habitants. Enfin, selon le ministre des Affaires municipales de l'époque, Maurice Tessier (1971), l'objectif de la LOMCT était « de donner un statut de municipalité à certains territoires non organisés mais habités... des territoires comprenant un grand hameau ou une agglomération de résidences, où il n'y a aucun service ». Cela ne représente clairement pas l'esprit de la LDRBJ. Par ailleurs, selon le député Louis-Henri Coiteux (1971), la LOMCT était inspirée elle-même de la *Loi concernant la municipalité de la Côte Nord du golfe Saint-Laurent* (LQ 1963, c.97). Lorsqu'il décrit ce qu'elle a permis de réaliser, on constate tout de même des parallèles avec la LDRBJ :

On a procédé graduellement par *des élections* qui, aujourd'hui, sont absolument démocratiques, *tenues tous les deux ans dans chaque village qui choisissent [sic] un comité local avec président et directeur*. Ces comités locaux, d'accord, n'ont qu'un pouvoir consultatif, mais, d'après l'expérience vécue depuis quelques années et devant l'activité de ces gens, je puis vous dire, M. le Président, que, dans les faits, *ce sont beaucoup plus que des comités consultatifs*. Ces gens-là se réunissent au moins deux fois par mois dans chaque village. Les présidents de chaque village se réunissent une ou deux fois par année et l'on a réussi à créer quoi? A créer un esprit communautaire qui s'attaque réellement à tous les problèmes de chaque municipalité, sans pour cela laisser l'esprit de parti ou l'esprit individuel y pénétrer (Coiteux, 1971, les italiques sont ajoutés).

Dans le cas de la MBJ, les conseils locaux (ou comités de gestion locale<sup>21</sup>) ont aussi été dirigés par des présidents élus<sup>22</sup> – un mode de gouvernance permis par la LDRBJ, comme on l'a vu, à la discrétion de la SDBJ, qui pouvait aussi les nommer – mais ils tiendraient des réunions sur une base beaucoup plus fréquente, généralement mensuelle. C'est que ces conseils n'étaient pas simplement « beaucoup plus que des comités consultatifs » – la LDRBJ décrète que le pouvoir discrétionnaire du conseil d'administration de la SDBJ s'étend à celui de « *déléguer ses pouvoirs... aux conditions qu'il détermine* » (LDRBJ, a.38(2), les italiques sont ajoutés). Dans la localité de Joutel, par exemple, cette délégation s'est traduite en la capacité de s'administrer de manière plus ou moins autonome, conformément aux budgets annuels qu'elle préparerait et

---

<sup>21</sup> On reviendra sur ces entités au Chapitre 2.

<sup>22</sup> Ironie du sort, la SDBJ choisirait un mode d'élection devant respecter « les dispositions de la *Loi des Cités et Villes* relatives à l'élection des membres du conseil », à l'exception des articles 128, 128(A), 129, 132, 174, 185 visant l'éligibilité des individus et corporations, sociétés ou associations, à voter, ainsi que la participation d'un greffier aux élections (CMMBJ, 1<sup>er</sup> août 1975, ordonnance #110; LCV, a.174, a.185; *Loi modifiant de nouveau la Loi des cités et villes*, LQ 1968, c.55, a.42).

ferait approuver par la MBJ, ainsi qu'à « toute autre directive du conseil municipal » (Conseil municipal de la Municipalité de la Baie James [CMMBJ], 3 avril 1975, ordonnance 88). Comme on le verra au Chapitre 8, la Société s'est également préoccupée de fournir des services essentiels aux localités et agglomérations qui n'y avaient pas accès, tel que cela avait été l'objectif en créant la municipalité de la Côte Nord du golfe Saint-Laurent, mais l'objectif ultime n'était pas, comme celui identifié dans la loi constitutive de cette dernière, de « [favoriser] le progrès culturel, économique et social de *la population qui* [habite le territoire] » (*Loi concernant la municipalité de la Côte Nord du golfe Saint-Laurent*, LQ 1963, c.97, préambule, les italiques sont ajoutés). En jeu, étaient – tel que décrit dans l'article portant sur les objets de la SDBJ – les intérêts des *Québécois* (LDRBJ, a.5). Un désir de municipaliser les communautés sur le territoire de la Baie James pour leur avancement socioéconomique est absent de la Loi<sup>23</sup> – voilà ce qui fait encore de la MBJ une créature municipale si singulière. Plusieurs communautés locales feraient d'ailleurs des pressions auprès du gouvernement pour renverser ce rapport de force et reprendre en charge leur destinée, mais le *statu quo* serait maintenu jusqu'à la moitié des années 1990<sup>24</sup>.

Enfin, si une municipalité formée d'unités inframunicipales dotées de corps possiblement élus ne représente pas une forme d'organisation municipale seule dans sa classe, l'article 40 de la LDRBJ, portant sur son territoire, faisait de la MBJ une créature absolument unique à son époque. En effet, il édicte que

[t]oute municipalité constituée avant l'entrée en vigueur de la présente loi et toute réserve indienne créée en vertu de la *Loi sur les Indiens* (Statuts révisés du Canada) sont exclues du territoire de la municipalité.

Effectivement, outre le cas spécial de Montréal<sup>25</sup>, il n'existe aucune autre municipalité au Canada dont le territoire est ainsi ponctué de municipalités dotées de leur propre organe de

---

<sup>23</sup> Le conseil municipal a cependant abordé la possibilité de municipaliser Joutel et Radisson au cours des années 1980.

<sup>24</sup> Par exemple, en 1989, la localité de Val-Paradis a demandé à être municipalisée alors qu'elle s'opposait à son annexion à la zone administrative 10. En 1995, d'autres localités ont exercé des pressions sur le « nouveau gouvernement en vue de changer la structure politique de la Municipalité » (CMMBJ, 25 janvier 1995).

<sup>25</sup> Il existe 15 villes défusionnées, ou « liées », sur le territoire de la Ville de Montréal, dont certaines se trouvent enclavées par la ville de Montréal : Baie-D'Urfé, Beaconsfield, Côte-Saint-Luc, Dollard-des-Ormeaux, Dorval, Hampstead, Kirkland, L'Île-Dorval, Mont-Royal, Montréal-Est, Montréal-Ouest, Pointe-Claire, Sainte-Anne-de-Bellevue, Senneville et Westmount

gouvernance. Au moment de la création de la MBJ, il existait bien des municipalités de comté<sup>26</sup>, mais celles-ci *comprenaient* les municipalités sur leur territoire, sans qu'elles puissent toutefois exercer leurs compétences sur le territoire de ces dernières, un peu à l'image de la MBJ, dont le territoire excluait justement celui des villes enclavées (*Code municipal* dans Tellier, 1968, a.3). Une municipalité pouvait également *annexer* d'autres municipalités, mais celles-ci y étaient nécessairement contigües (LCV, a.33 ; *Code municipal* dans Tellier 1968, a.35). Quant aux réserves indiennes sur le territoire de la MBJ, même s'il l'avait voulu, le gouvernement n'aurait su les y inclure puisqu'elles représentaient des « [parcelles] de terrains dont Sa Majesté fédérale est propriétaire et qu'elle a mise de côté pour l'usage et au profit d'une bande indienne » (*Loi sur les Indiens*, SRC 1985, c.I-5, définitions). En d'autres mots, il n'avait pas compétence sur ces terres<sup>27</sup>. Dans le prochain chapitre, on s'attardera plus longuement aux caractéristiques territoriales de la MBJ.

Malgré ces contraintes juridiques, on ne peut dire que le législateur avait voulu que ces territoires soient incorporés à la municipalité ; que s'il l'avait pu, il aurait donné à toutes ces populations une voix au chapitre de l'administration et l'avenir de leur territoire. En effet, l'article 39 de la Loi prévoit que la SDBJ peut créer un « conseil général composé d'au moins un membre de chacun des *conseils locaux*... [et dont] le rôle est *consultatif* » (les italiques sont ajoutées). Le gouvernement du Québec n'avait alors aucune intention de donner une voix à la population crie ou à celle des villes enclaves dans l'administration générale de ce vaste territoire – il est seulement question de *localités*, qui étaient déjà sous la gouverne de la MBJ. D'autre part, il faut rappeler que le législateur avait clairement établi à l'article 5 que l'administration du territoire était l'affaire exclusive de la SDBJ ; cette intention est confirmée dans le chapitre de la CBJNQ traitant du Conseil régional de zone de la Baie James (CRZBJ), un autre

---

<sup>26</sup> Selon Tellier (1968, p.9), une municipalité de comté représente une des deux espèces principales de municipalités qui existaient à l'époque, la deuxième étant la municipalité locale. Les municipalités de comté ont été remplacées par les municipalités régionales de comté en 1979 (*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, LQ 1979, c.51).

<sup>27</sup> Plusieurs réserves indiennes au Québec sont enclavées dans des villes. C'est notamment le cas de la réserve huronne de Wendake, et la réserve innue de Uashat. Bien que ces réserves soient respectivement situées dans le périmètre des villes de Québec et de Sept-Îles, les territoires de ces réserves constituent des terres fédérales mises de côté pour les Indiens (Ministère des Ressources naturelles Canada, Division des levés officiels, 2013a, 2013b; *Acte pour mettre à part certaines étendues de terre pour l'usage de certaines tribus de sauvages dans la Bas-Canada*, 14-15 Victoria SC 1851, c. 106).



organisme municipal<sup>28</sup> sans équivalent, qui était substitué au conseil de la SDBJ à l'égard de certaines parties du territoire, qui seront décrites au Chapitre 2. En effet, le CRZBJ pouvait seulement exercer ses pouvoirs *sous réserve* de la LDRBJ, et malgré sa composition paritaire (trois membres nommés par la MBJ et les trois autres par l'Administration régionale crie), la municipalité disposait d'un veto : tout règlement concernant le territoire sur lequel le CRZBJ avait compétence devait être ratifié par la municipalité – donc, par la SDBJ – qui pouvait refuser de l'entériner (LQ 1978, c.90, a.23-a.27).

Bref, la MBJ possédait non seulement une structure de gouvernance allant à l'encontre des principes fondamentaux de la démocratie, mais la loi qui l'a instituée a, à toute fin pratique, muselé toutes les autres instances locales assises sur son territoire dotées d'un organe décisionnel dont les représentants étaient élus par suffrage universel<sup>29</sup>. Cette situation perdurerait jusqu'en 2001, avec l'adoption de la *Loi modifiant la Loi sur le développement de la région de la Baie James et d'autres dispositions législatives* (LQ 2001, c.61), qui apporterait des changements importants à la composition du conseil municipal, y plaçant pour la première fois les représentants des villes enclaves, ainsi que ceux des localités. Puis, en décembre 2013, l'adoption de la *Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie* (LQ 2013, c.19) mènerait à une transformation encore plus significative : la MBJ serait remplacée par le Gouvernement régional Eeyou Istchee Baie-James, un autre organisme municipal, malgré ce que laisse entendre son nom. Ces deux lois sont décrites dans le prochain chapitre.

Il faut enfin souligner une dernière caractéristique faisant de la MBJ une entité unique : la *taille* de son territoire. Ses frontières sont identifiées dans l'annexe de la Loi comme étant bornées

à l'ouest par la limite ouest du Québec, au sud par le parallèle de latitude 49°00' Nord, à l'est par les districts électoraux de Roberval, de Dubuc et de Saguenay ainsi que par le prolongement vers le nord de la limite ouest du district électoral de Saguenay et au nord par le parallèle de latitude 55°00' Nord

---

<sup>28</sup> Le Conseil était régi par la LCV et exerçait « tous les pouvoirs du conseil d'une corporation de ville, sous réserve des dispositions de la LDRBJ et la présente loi » (*Loi sur le Conseil régional de zone de la Baie James*, LQ 1978, c.90, a.23).

<sup>29</sup> Le mode d'élection dans les villages cris était initialement régi par la *Loi sur les Indiens*, et depuis 1984, par la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* (SC 1984, c.18).

Cela en a longtemps fait la plus vaste municipalité au Canada<sup>30</sup>, pour une superficie totale de 335 741 km<sup>2</sup>, soit un cinquième du territoire du Québec. On reviendra aussi sur cette question dans le prochain chapitre.

### 1.3 Les débats parlementaires

On ouvre maintenant les débats de l'Assemblée nationale qui ont mené à l'adoption de la Loi, le 14 juillet 1971, jour du 38<sup>ième</sup> anniversaire de Robert Bourassa, qui remercia d'ailleurs les députés de l'opposition pour ce très beau « cadeau » qu'ils lui avaient fait (Bourassa, 14 juillet 1971<sup>31</sup>). En effet, si la LDRBJ n'établit pas clairement en quoi la MBJ serait déterminante pour la mise en œuvre de sa politique, on devrait logiquement trouver plus de précisions dans les retranscriptions de ces débats, alors que le gouvernement présentait ses grandes lignes, et que les députés étudiaient, rejetaient, ou appuyaient, ses dispositions. Deux constats émergent cependant de cette seconde analyse, qui renforceront la problématique présentée plus loin. Premièrement, ni le Premier ministre, ni les députés et ministres de son parti, n'ont prononcé un seul mot quant à la municipalité qu'elle instituait ; deuxièmement, les membres de l'opposition eux-mêmes ont, étonnamment, considérant le caractère non-démocratique déjà exposé, démontré très peu d'intérêt à recevoir des explications, à une exception près.

C'est le 6 juillet 1971 : le premier des huit jours que cela prendra pour que la LDRBJ soit enfin adoptée. Les députés de l'opposition s'en sont plaints à plusieurs reprises : le gouvernement tentait de les épuiser, « de nous user, à des heures indues, jusqu'à trois ou quatre heures du matin<sup>32</sup> ». Pendant tout ce temps, ils remettraient en question le choix sur lequel le Premier ministre voulait qu'ils apposent leur sceau : le développement des ressources hydrauliques plutôt que le nucléaire, qui était décrit à l'époque dans les médias comme la bonne nouvelle par le futur premier ministre, Jacques Parizeau. On réclama de voir les études que Bourassa disait avoir en main appuyant sa décision ; on émit des doutes quant à sa promesse électorale de créer

---

<sup>30</sup> Jusqu'à au moins 1981. Cette information a été confirmée auprès de Statistique Canada.

<sup>31</sup> Contrairement aux débats tenus au Parlement du Canada, les transcriptions des débats de l'Assemblée nationale de l'époque n'indiquent pas les minutes. On ne peut donc citer les déclarations faites lors de ces débats que par leur jour. Afin de faciliter la lecture, ces citations sont fournies en notes en bas de page. Le nom du membre est suivi d'une abréviation entre parenthèse pour indiquer l'appartenance aux partis : Parti Libéral du Québec (PLQ); Parti québécois (PQ); Union nationale (UN); et Ralliement créditiste (RC).

<sup>32</sup>Paul, Rémi. 1971 (UN), 10 juillet.

100 000, et maintenant 200 000, « 300 000 nouveaux emplois peut-être<sup>33</sup> » ; mais surtout, on s'insurgea contre la « nouvelle expérience de concentration horizontale<sup>34</sup> » du nom de Société de développement de la Baie James, qui selon plusieurs, mènerait à la création d'une « deuxième Hydro-Québec<sup>35</sup> ». Les députés seraient en effet nombreux au Parti québécois, au Ralliement créditiste et à l'Union nationale – les trois partis qui, en 1971, formaient l'opposition – à insister sur ce point. Une entreprise publique spécialisée dans le développement hydroélectrique existait déjà : et il s'agissait du fleuron national, de surcroît. Cela avait fusé jusque dans les éditoriaux de René Lévesque et de Claude Ryan – et dans le discours des porte-paroles syndicaux d'Hydro-Québec, qui crièrent au « plus vaste projet de patronage politique de toute l'histoire du Canada » (Lacasse, 1983, p.148) Comment osait-on mettre au ban le talent et l'expertise d'Hydro-Québec? Évidemment, son président s'y opposa farouchement également, témoignant à l'Assemblée nationale que la Société était parfaitement capable de réaliser et diriger les travaux elle-même. Mais comme Bourassa l'expliqua en chambre, son projet de loi concernait

un chantier immense: cinq rivières à aménager, la mise en valeur d'un potentiel considérable de ressources minières et forestières, la possibilité de découvertes pétrolières, des établissements portuaires, le développement des pêcheries et du tourisme, tout cela sans détérioration du milieu et dans le respect de l'écologie<sup>36</sup>.

Le projet de la Baie James n'était donc pas un projet *exclusivement* hydroélectrique. Il y avait d'autres ressources connues et potentielles à développer ; il était alors nécessaire de créer une société capable d'agir comme coordonateur en chef. Mais, reprocha-t-on encore, le gouvernement avait tant d'autres instruments à sa disposition, pourquoi en aurait-il besoin d'un de plus? Les députés libéraux – au premier plan, le Premier ministre – insisteraient avec autant de vigueur sur la nécessité d'outrepasser ces « voies classiques<sup>37</sup> » et de créer une société d'État nouvelle. Camille Laurin s'en étonna : « Mais pourquoi [le Premier ministre] veut-il créer d'autres exemples de planification horizontale, alors que nous possédons déjà tous les instruments, toutes les agences, tous les moyens qui nous permettraient de procéder

---

<sup>33</sup> Arsenault, Bona (L), 9 juillet.

<sup>34</sup> Bourassa, Robert (L), 9 juillet.

<sup>35</sup> Tétrault, Ronald (RC), 9 juillet; Joron, Guy, 13 juillet.

<sup>36</sup> Bourassa, Robert (L), 9 juillet.

<sup>37</sup> *Ibid.*

immédiatement à cette planification horizontale?<sup>38</sup> » Justement, rétorqua Bourassa, pourquoi s'en remettre à une dizaine d'institutions qui devront constamment communiquer entre elles – et l'on sait bien comment cela fonctionne, la coopération entre ministères et organismes publics – alors qu'une seule entité pourrait coordonner le projet dans son ensemble? Pourquoi donner un « morceau de développement<sup>39</sup> » à celui-ci et un autre à celui-là? La construction des routes à la Voirie, les communications aux Transports et les Communications, et l'exploitation des ressources forestières, minières et pétrolières à Rexfor, Soquem et Soquip? Devrait-on déjà interpellier le Ministère du Tourisme, de la Chasse et de la Pêche pour se charger de l'industrie du tourisme qui naitrait du projet? Non, il fallait éviter cette « dispersion des énergies... [et cette] confusion de tâches<sup>40</sup> », et planifier le développement de manière « intégrée<sup>41</sup> » – c'est dire, de manière efficace. Voici ainsi quel serait l'objectif de créer cette société d'État nouveau genre : donner au Projet du siècle le maestro de son orchestre. La SDBJ aurait toute l'autorité pour créer les filiales dont elle aurait besoin pour développer et exploiter les ressources abondantes de la Jamésie – voilà qui était sa « caractéristique essentielle<sup>42</sup> ».

Cela a pris près de quarante heures, souvent jusqu'à tard dans la nuit, avant que les 45 articles de la future LDRBJ ne soient finalement adoptés. À la lecture de ces débats parlementaires dignes d'être transportés au grand écran, on constate un fait curieux : alors qu'en Comité plénier on avait étudié dans le moindre détail tous les articles portant sur les objectifs, le rôle, la structure et les pouvoirs de la SDBJ, demandé amendement par-dessus amendement, négocié et renégocié, quatre articles mentionnés précédemment ont échappé à ce traitement et n'ont soulevé aucun souffle d'opposition : les articles 34 à 37. Les articles suivants – 38, 39 et 40 – pour leur part, ont fait l'objet de discussion pendant quelques minutes seulement. Le Comité a pourtant siégé pendant quatre jours. C'est donc la discussion sur tous les articles ne portant *pas* sur la future Municipalité de la Baie James qui a occupé tout ce temps.

On en aura tout de même traité à de multiples reprises, en deuxième lecture, de cette étrange créature municipale dont l'administration appartiendrait au conseil d'administration de la

---

<sup>38</sup> Laurin, Camille (PQ), 9 juillet.

<sup>39</sup> Bourassa, Robert, 6 juillet.

<sup>40</sup> Bourassa, Robert, 23 juin.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Bourassa, Robert, 6 juillet.

Société. Le Parti québécois avait voulu des précisions quant à la distinction entre son objet « de voir à l'administration et à l'aménagement [du territoire de la Baie James] » décrit à l'article 4, et son pouvoir « [d']administrer la municipalité » énoncé à l'article 6d<sup>43</sup>. Pour Monsieur Bourassa, la différence était claire : on entendait bien sûr par « administrer le territoire » la « planification économique générale<sup>44</sup> ». On s'inquiéta aussi du sort réservé aux municipalités enclavées sur le territoire. Qu'advierait-il de Chapais, Chibougamau, Matagami, Lebel-sur-Quévillon<sup>45</sup>? Voilà qui était une autre question facile: « elles vont continuer à exercer leurs juridictions<sup>46</sup> ». Mais qu'en serait-il des autres populations? La création de la municipalité ne porterait-elle pas, par exemple, atteinte aux droits des autochtones<sup>47</sup>? Encore là, la Loi ne pouvait être plus limpide, selon le Premier ministre : l'article 43 énonçait spécifiquement qu'elle n'affecterait « en rien les droits que possèdent les communautés indiennes vivant dans le Territoire » (LDRBJ, a.43).

La question sur laquelle l'opposition se sera le plus attardée, amène à poser l'hypothèse qui sera présentée plus loin. Une municipalité dont le conseil est formé du conseil d'administration d'une société d'État, cela ne semble pas... très démocratique. Aux yeux des députés des trois partis de l'opposition, cela ressemblait en fait à « un chèque en blanc<sup>48</sup> » qu'on donnait à « cinq potentats<sup>49</sup> » qui auraient « le droit de vie ou de mort sur une population<sup>50</sup> ». La Loi mettrait en place une « dictature comme dans certains duchés du Moyen Âge<sup>51</sup> », un « régime totalitaire<sup>52</sup> », « une nouvelle Russie<sup>53</sup> », en somme, elle replongerait le Québec « à l'époque de la féodalité<sup>54</sup> », rien de moins ! Essentiellement, ce que l'on dénonçait, c'était que les populations locales n'auraient plus de voix au chapitre de leur développement. En effet, comme on l'a vu, elles ne pouvaient pas choisir leurs représentants ou les mandater d'avancer les objectifs qu'elles avaient déterminés ; elles n'auraient plus de moyen pour leur « faire

---

<sup>43</sup> Laurin, Camille. 1971, 12 juillet.

<sup>44</sup> Bourassa, Robert. 1971, 12 juillet.

<sup>45</sup> Léger, Marcel (PQ). 1971, 12 juillet.

<sup>46</sup> Bourassa, Robert, *op. cit.*

<sup>47</sup> Tétrault, Ronald, *op. cit.*

<sup>48</sup> Loubier, Gabriel (UN), 7 juillet.

<sup>49</sup> Léger, Marcel, 9 juillet.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> Samson, Camil (RC), 7 juillet.

<sup>53</sup> Tétrault, Ronald, *op. cit.*

<sup>54</sup> Masse, Marcel (UN), 8 juillet.

craindre de perdre une prochaine élection<sup>55</sup> ». Les députés avaient toutefois tort sur ce point : le mode d'élection dans les municipalités enclavées et les communautés autochtones demeurerait inchangé. Pour ce qui est des autres petites paroisses sur le territoire, n'ayant jamais été érigées en paroisses civiles<sup>56</sup>, elles n'avaient toujours eu pour seuls représentants que ceux qui siégeaient sur des « comités de citoyens », et ceux du clergé, mais de celles-ci, aucun député ne s'est préoccupé (S.n, 1960, p.7 ; Comité Villebois, 1984, p.68).

Pour Marcel Léger, député du Parti québécois, le danger d'habiliter une société d'État à administrer une municipalité se situait ailleurs. Comme dans le cas des « villes fermées<sup>57</sup> », les décrivit-il – ces entités municipales constituées par *bill* privé pour le compte de compagnies, le plus souvent, minières – on donnait à des personnes non-élues le contrôle d'un instrument d'une valeur inestimable pour l'avancement de leurs intérêts : celui de la réglementation municipale. Et dans quels domaines la LCV leur permettait-elle de réglementer? Léger le rappela en ces mots à Bourassa :

[La LCV permet] à ces cinq potentats d'assurer la paix sur leur territoire, cela veut dire l'ordre. Si on va plus loin, cela veut dire que la société pourra mettre elle-même sur pied son corps policier et on pourrait même voir une brigade antiémeute ; elle a le droit d'organiser cela sur son territoire sans donner de réponse aux gens qui vont y vivre sans les avoir élus. Cette société peut aussi ériger des prisons et y détenir des prisonniers... [Elle] pourra aussi s'occuper des lois de décence et de bonnes mœurs. Permettez-moi de dire ce qu'elle peut faire selon la loi de décence et de bonnes mœurs : elle peut empêcher et supprimer les attroupements, les réunions de gens qui voudraient s'opposer à ses décisions... Elle pourra aussi permettre ou non, réglementer les affichages, les placards<sup>58</sup>.

Effectivement, la LCV prévoyait bien, en 1971, que le conseil d'une municipalité pouvait « assurer la paix, l'ordre, [et] le bon gouvernement » sur son territoire<sup>59</sup> ; qu'il pouvait adopter des règlements concernant la décence et les bonnes mœurs, et « prohiber, empêcher et supprimer » les attroupements ou les réunions ; et que le corps policier municipal pouvait arrêter tout citoyen enfreignant les lois québécoises ou violant ses règlements (LCV, a.424-

---

<sup>55</sup> Léger, Marcel, 12 juillet.

<sup>56</sup> On y reviendra au Chapitre 2.

<sup>57</sup> Léger, Marcel, *op. cit.*

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Depuis 2005, c'est l'article 85 de *Loi sur les compétences municipales* (LQ 2005 c.6) qui permet aux municipalités d'adopter « tout règlement pour assurer la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population. »

428). Monsieur Bourassa réagit aux observations du député Léger en lui demandant s'il pouvait lui faire une suggestion : « Quand nous arriverons aux articles [portant sur la municipalité], [vous pourrez] faire [vos] amendements, parce que si on se lance dans de grands discours, nous allons être ici jusqu'au milieu d'août<sup>60</sup> ». Aucune demande d'amendement ne serait jamais proposée. L'article 36 énonçant que le conseil d'administration de la SDBJ serait substitué au conseil municipal, et en hériterait tous les droits et pouvoirs, serait adopté tel quel, sans plus de discussion.

Les articles 34, 35 et 37 ont également été adoptés sans opposition, dont celui donnant à la SDBJ le pouvoir de la réglementation municipale. Seuls les articles 38, 39 et 40 ont soulevé quelques commentaires ou demandes de modifications. Par exemple, concernant l'article 38, portant sur la création de localités et l'élection possible de leurs représentants, le député Burns réclama que le gouvernement s'aligne sur la politique du Ministère des Affaires municipales (MAM<sup>61</sup>)... établissant l'âge légal de voter à 18 ans<sup>62</sup>. Amendement accepté. Concernant l'article suivant, qui traitait de la création du « conseil général » de la municipalité, on voulait que la formule de sa composition d'un seul représentant provenant de chaque localité soit modifiée à « au moins un représentant<sup>63</sup> ». Amendement également accepté... Quant à l'article 40, entourant les municipalités et réserves indiennes exclues du territoire municipal, c'est à nouveau Burns qui intervint, se demandant s'il ne fallait pas considérer « l'usage presque immémorial<sup>64</sup> » du territoire par les autochtones à l'extérieur de leurs réserves. N'y aurait-il pas lieu d'ajouter à l'article la précision « et tout territoire réservé de fait à l'usage des Indiens<sup>65</sup> »? Cette suggestion ne serait pas retenue, et le député Léger le rappellerait d'ailleurs dans une lettre ouverte au *Devoir* suite à une demande d'injonction des Cris, à laquelle on reviendra au Chapitre 9 (*Le Devoir*, 1973, p.8). Une seconde proposition du député Burns d'exclure les

---

<sup>60</sup> Bourassa, Robert, *op. cit.*

<sup>61</sup> Le Ministère des Affaires municipales a changé de nom de nombreuses fois au cours des décennies. Comme les documents du ministère cité dans cette étude s'échelonnent sur différentes années, le « Ministère des Affaires municipales » est utilisé de façon générique, sauf dans les citations entre parenthèses et la bibliographie.

<sup>62</sup> Burns, Robert (PQ), 14 juillet.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

« nouvelles villes<sup>66</sup> » qui pourraient éventuellement être érigées sur le territoire, par exemple, suite à « la découverte de nouveaux gisements miniers », ne serait pas retenue non plus.

On voit donc que les membres de l'opposition ont quand même posé plusieurs questions concernant la créature municipale qui serait créée par la Loi. Ces questions n'auront toutefois pas obtenu de réponses très élaborées. En fait, comme on le verra plus loin, le gouvernement n'a référé à un « gouvernement municipal » qu'une seule fois dans la totalité des retranscriptions des débats. Les autres résistances initialement exprimées par les députés se seront vite estompées en troisième lecture. Là où on a tenté d'imposer des amendements, il s'agissait d'enjeux mineurs, mise à part la question du territoire occupé par les autochtones, mais qui serait vite oubliée<sup>67</sup>. Autre constat : l'opposition n'a jamais demandé à ce qu'on lui explique *pourquoi* il était nécessaire de constituer cette fameuse municipalité. En effet, les députés du Parti québécois et de l'Union nationale en particulier, auront investi la majorité de leur temps à mettre à l'épreuve toutes les explications du gouvernement quant à l'utilité de la SDBJ ; quant à sa capacité de mieux assumer la tâche de développer et planifier l'exploitation des ressources sur le territoire que tous ces organismes publics auxquels avait fait référence Laurin ; quant à sa capacité d'agir comme instrument de coordination de par son caractère dit « multidisciplinaire<sup>68</sup> ». Et ils se seront obstinés jusqu'à la toute fin : la création de cette « société de la couronne [opposée à] une société de la couronne<sup>69</sup> » n'aurait pour effet que de réduire l'Hydro-Québec à une « toute petite Hydro toute sclérosée, toute anémiée, toute encrassée et poussière<sup>70</sup> ». Concernant l'entité municipale qui serait contrôlée par le conseil d'administration de la SDBJ, pas un mot.

---

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Il faut noter que le leader parlementaire du Parti québécois, Robert Burns, avait insisté sur la question autochtone, mais en lien avec l'article 43, comme quoi la Loi n'affecterait « en rien les droits que possèdent les communautés indiennes vivant dans le Territoire ». Il avait en effet exposé ses grandes inquiétudes : « Je signale ce problème [une injonction accordée à la nation autochtone athabascane par la Cour suprême des États-Unis concernant un pipeline projeté en Alaska] parce que si vous ne vous mettez pas à la tâche immédiatement, dès la sanction de cette loi, il est risqué que la même situation... se présente ici. Que le développement de la baie James ne soit pas une obstruction de quelque sorte qui empêche cette entente — comme on a tenté de nous accuser, faussement d'ailleurs et je tiens à le mentionner — Que ça se fasse par voie légale, ça se fasse par voie d'injonction, étant donné le précédent qui existe ailleurs » (Burns 1971, 14 juillet). Il le rappellerait au gouvernement lorsque les Cris et Inuits obtiendraient une injonction contre la continuation des travaux de la Baie James dans le « jugement Malouf », auquel on reviendra au Chapitre 9. Voir : LeBlanc [*Le Devoir*], 1973, p.8.

<sup>68</sup> Bourassa, Robert, 6 juillet.

<sup>69</sup> Roy, Fabien (RC), 14 juillet.

<sup>70</sup> Joron, Guy (PQ), 14 juillet.



Ce n'est pas que l'occasion de demander des éclaircissements ne s'est jamais présentée. Voici comment Jean-Gilles Massé, ministre des Richesses naturelles, avait décrit les « trois caractéristiques remarquables<sup>71</sup> » de la SDBJ :

... c'est une société publique, elle a un mandat spécifique en matière de développement des ressources naturelles dans un territoire neuf et elle constitue l'amorce d'un gouvernement municipal pour une région dont elle vise à organiser et à accélérer le peuplement<sup>72</sup>.

Les membres de l'opposition savaient alors quelle serait la supposée vocation du « gouvernement municipal » sur le « territoire neuf » décrit dans la Loi : il aiderait la SDBJ à *l'aménager*<sup>73</sup> et à *accélérer son peuplement*. Bien que cette information fût partagée tardivement – seulement le deuxième jour de la deuxième lecture – on est tout de même demeuré silencieux sur ces objectifs à présent clarifiés. Notamment, on n'a jamais demandé à connaître les autres options que le gouvernement avait étudiées – s'il en avait étudiées. On ne s'est pas, par exemple, enquis à savoir pourquoi il n'avait pas songé à atteindre son premier objectif – l'aménagement du territoire – en créant une nouvelle municipalité de comté<sup>74</sup>. Après tout, comme les Municipalités régionales de comtés (MRC) qui les remplaceraient en 1979, ces entités pouvaient adopter des règlements concernant le zonage, le lotissement et la construction, en plus de « veiller à la gestion des territoires non-municipalisés [et]... administrer les affaires communes à plusieurs municipalités<sup>75</sup>, telles que celles concernant les cours d'eau, la voirie, et les ponts intermunicipaux » (Rompré, 1985, p.33-35). Par ailleurs, le matériau nécessaire pour

---

<sup>71</sup> Massé, Jean-Gilles (L), 9 juillet.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> On croit que le Ministre s'est peut-être trompé : l'article 4 de la LDRBJ traite *d'aménagement* du territoire, et non *d'organisation*. L'organisation du territoire n'est abordée nulle part dans la Loi.

<sup>74</sup> Les municipalités de comté sont des organisations supra-municipales aussi nommées « corporations de comtés » ou « comtés municipaux ». Tel que mentionné plus haut, il n'existait aucune municipalité de comté sur le territoire de la Baie James.

<sup>75</sup> Les municipalités de comtés étaient régies par le *Code Municipal du Québec*. Elles constituaient des municipalités au sens de la Loi, chacune regroupant des municipalités locales. Selon Tellier (1968, p.9), « il n'y a pas un terrain dans la Province qui ne fasse partie d'une municipalité quelconque. S'il n'appartient pas à une municipalité locale, il fait néanmoins partie de la municipalité de comté dans laquelle il se trouve et il est administré par le conseil de comté de cette municipalité, comme territoire non organisé ». Les pouvoirs dans le *Code Municipal* en 1971 sont divisés et partagés entre les deux types de municipalités. Les articles 390 à 398 sont communs à toutes les corporations; les articles 319 à 414 ne peuvent être exercés que par les municipalités locales; et les articles 422 à 429 appartiennent exclusivement aux corporations de comtés, qui exercent ces pouvoirs par l'entremise de leur conseil (*ibid.* p.12). Les articles 392 à 397 énumèrent tous les pouvoirs des municipalités de comté. Pour un historique plus complet des municipalités de comté, voir Proulx (1996, p.107–130).

les constituer était un groupe de municipalités locales. Il y en avait déjà quatre sur le territoire – Chapais, Lebel-sur-Quévillon, Matagami et Chibougamau<sup>76</sup> – mais elles en avaient été exclues, sans explication, et sans que personne n'en ait demandée.

Était-il possible que le gouvernement n'avait pas choisi la voie supramunicipale car, malgré leurs pouvoirs, les activités des municipalités de comté étaient plutôt concentrées sur leur « propre perpétuation comme organisation [que sur le] bien-être des collectivités » (Commission de refonte des Lois municipales, 1977, p.vii)? N'était-ce pas justement à cause des déficiences majeures identifiées dans ce modèle que le ministre des Affaires municipales avait proposé de développer de nouvelles structures municipales « régionalisées » dans son rapport, *Proposition de réforme des structures municipales*, publié cinq mois avant que le projet de loi ne soit déposé à l'Assemblée nationale (Ministère des Affaires municipales [MAM] et Tessier, 1971)? Bien que les conclusions de ce rapport aient nettement été pertinentes au débat, les membres de l'opposition n'en auront pas fait mention non plus. Ainsi, on n'aura jamais soulevé les contradictions évidentes entre la réforme proposée et l'approche maintenant mise de l'avant par le gouvernement. En effet, selon l'auteur du rapport, le Ministre Maurice Tessier, il fallait procéder à la « mise en place de communautés municipales » afin de permettre aux municipalités de « reconquérir leur autonomie » (*ibid.*, p.5). C'est qu'il avait identifié que

... la rigidité [des] structures [existantes], aussi bien que l'attitude générale de l'État, ont empêché nos municipalités d'assumer des responsabilités plus grandes dans l'établissement de politiques d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de développement économique et socio-culturel (*ibid.*).

Pour pallier à ce problème, il avait donc recommandé de regrouper les municipalités en nouvelles « communautés municipales », dont le champ de compétences serait étendu « à des territoires plus vastes *dans le respect intégral des principes de la décentralisation administrative territoriale* » (*ibid.*, p.9-10, les italiques sont ajoutés). De cette manière, elles seraient mieux outillées pour procéder à l'aménagement rationnel du territoire *dans son ensemble*, tout en ayant la « pleine participation » des municipalités locales dans le « processus de [leur] développement économique » (*ibid.*).

---

<sup>76</sup> Il faut toutefois noter que les quatre enclaves représentées sont des municipalités de ville, régies par la LCV. Les municipalités de cités ou de villes ne siégeaient pas au conseil des municipalités de comté à cette époque. La municipalité de comté n'aurait été une option que si la loi avait été amendée.

Bref, si le gouvernement était à la recherche d'un instrument pour l'aider à aménager le vaste territoire de la Baie James, il avait devant lui une proposition de réforme qui semblait fort adaptée. Monsieur Bourassa aura plutôt privilégié un changement d'orientation de 180° : en *centralisant* le pouvoir d'aménagement du territoire – en plus des autres pouvoirs municipaux – au sein de cette « expérience de concentration horizontale<sup>77</sup> » que représentait sa nouvelle société d'État. D'ailleurs, dès les premiers jours de son existence, la SDBJ s'est effectivement concentrée sur l'activité définie comme « aménagement du territoire », c'est-à-dire « la planification de l'utilisation de l'espace [en inventoriant] les ressources et [en faisant] des choix au niveau de l'utilisation des sols et des grandes orientations de son aménagement et, possiblement, de son développement » (Rompré, 1985, p.29). En outre – fait extraordinaire déjà abordé – le gouvernement *concentrait* l'activité municipale, non pas dans son sens littéral, en réunissant sous un même parapluie les fonctions de différents ministères, mais selon la définition orthodoxe du concept : au niveau de l'exécutif. Comme le remarque Lajoie (1968, p.221), vu une « autonomie » réglementaire simplement déléguée aux municipalités par l'État provincial, et vu qu'elles demeuraient son instrument devant appliquer ses lois, il n'a jamais été possible de dire qu'elles représentaient des entités « déconcentrées » – il fallait plutôt parler de structures « pseudo-déconcentrées ». Ici, cependant, la municipalité au centre de la Loi n'aurait plus d'autonomie réglementaire du tout, puisque les représentants de la SDBJ devraient faire approuver tous ses règlements et toutes ses résolutions par arrêté en conseil. Ultimement, le gouvernement proposait donc de créer une structure municipale dont les pouvoirs étaient entièrement concentrés en son siège.

Ainsi, on n'a pas décidé de créer une municipalité car c'était la *seule* option pour aménager le territoire, mais c'est la seule option qui aura été présentée lors des débats à l'Assemblée nationale, comme personne n'aura demandé à connaître les autres. D'un côté, cela n'a rien de surprenant : on était à débattre d'une loi portant sur une *société d'État*, non pas une municipalité, et il semble vraisemblable que le gouvernement ait effectivement usé de la stratégie de l'épuisement, comme s'en sont plaint certains députés, pour la faire adopter. En d'autres mots, l'opposition avait d'autres chats à fouetter. D'un autre côté, c'est tout de même étonnant : pour aider cette société dans la réalisation de son mandat, le gouvernement lui offrait

---

<sup>77</sup> Bourassa, Robert, *op. cit*

une municipalité, dont il se réservait le contrôle absolu, et par conséquent, dont la dynamique décisionnelle était complètement renversée. La concentration des pouvoirs municipaux entre les mains de l'État représente certainement un revirement majeur de la logique administrative des affaires publiques au niveau local, le niveau national l'ayant entièrement usurpé. Alors qu'on avait comparé ce bouleversement à l'arrivée imminente de tsars russes en terre québécoise, seul le député Léger avait relevé un parallèle plus concevable : celui de ces « villes fermées », ou « *company towns* », contrôlées par des corps non-élus pour le compte d'entreprises privées. Par contre, il ne se doutait pas à quel point sa comparaison illuminait un fait unique. Un gouvernement peut sans doute justifier la création d'une municipalité, par exemple la ville de Noranda, pour le bénéfice des dirigeants d'une compagnie minière, parce qu'ils amèneront investissements et emplois dans une région peu ou pas habitée ou développée, mais comment justifie-t-il la création une telle structure imperméable à la participation citoyenne pour le bénéfice d'une corporation publique, dont les activités ne peuvent, par définition, aller à l'encontre du bien commun? La notion de « ville de compagnie *publique* » est tout simplement un oxymoron.

Il faut insister sur un point : à l'époque, il existait déjà quatre municipalités sur le territoire, dont la population totale était d'environ 20 000 habitants ; il existait de petites paroisses dans sa partie sud ; et il existait de nombreuses communautés autochtones, portant le total de la population à environ 35 000. Comme on dirait, *il y avait du monde*, mais dans le projet de loi présenté, on l'a exclu des discussions sur le développement du territoire où il avait élu domicile ; c'est d'ailleurs pour cette raison qu'on leur redonne une place dans le prochain chapitre. Si cette situation avait à se reproduire aujourd'hui, avec les avancées dans le domaine des droits autochtones, avec la création du Bureau des audiences publiques sur l'environnement, et avec l'éveil de la population au concept de l'acceptabilité sociale, il y a fort à parier que les membres de l'opposition auraient porté une attention beaucoup plus assidue aux articles susmentionnés, compte tenu de leurs conséquences. Bourassa voulait doter son gouvernement des instruments qu'il croyait nécessaires au développement du potentiel économique de la région de la Baie James à une échelle *nationale*, mais ce n'est pas sur ce point qu'une contestation s'est soulevée : c'est parce qu'on voyait en la SDBJ *une menace à l'Hydro Québec*,

et parce que c'est le potentiel de l'énergie nucléaire que plusieurs préféreraient développer<sup>78</sup>. Il faut aussi revenir sur le deuxième objectif du « gouvernement municipal » qu'avait identifié le ministre Massé : l'accélération du peuplement sur son territoire. On n'aura jamais demandé au ministre d'expliquer sa pensée. D'ailleurs, sitôt créée, la SDBJ concentrerait plutôt ses énergies sur l'accélération du développement et du peuplement d'une future « ville modèle » : la localité qu'elle érigerait elle-même, aux côtés du site de la future centrale LG2, du nom de Radisson (Figure 1.4)<sup>79</sup>.

Figure 1.4  
Situation géographique de Radisson et de la centrale LG2 (Aménagement Robert-Bourassa)



Source : adapté de *Google Maps*

Au huitième jour de débats, afin de convaincre l'Union nationale et le Ralliement créditiste de lui donner leur appui, Monsieur Bourassa proposerait finalement un amendement important à la Loi : Hydro-Québec deviendrait titulaire de la majorité (51%) des actions de la SDBJ<sup>80</sup>, et

---

<sup>78</sup> L'énergie nucléaire est citée non moins de 114 fois durant les débats.

<sup>79</sup> On reviendra sur Radisson au chapitre suivant, mais une des premières études entreprises par la SDBJ concernait la création d'une « agglomération La Grande ». Le mandat de cette étude est donné à une firme qui sera chargée d'identifier les besoins de population temporaires et permanente qui s'installeraient sur le territoire (Beauchemin *et al.*, 1972).

<sup>80</sup> Comme le premier président de la SDBJ, Pierre Nadeau, le remarquerait plus tard, cela créait une situation pour le moins étrange : une société mère étant sa propre actionnaire minoritaire (Lacasse, 1983, p.165, p.203).

d'un « droit de vote en toute circonstance » dans la filiale qui serait éventuellement chargée du volet hydraulique du projet : la Société d'énergie de la Baie James, dont le conseil d'administration serait aussi majoritairement constitué des membres d'Hydro-Québec<sup>81</sup>. L'opposition en demanderait plus : on voulait aussi que le président d'Hydro-Québec siège sur le conseil d'administration de la SDBJ (Lacasse, 1983, p.149). Initialement, Bourassa insisterait que les membres du conseil devraient être nommés par l'Assemblée nationale, pour finalement avouer<sup>82</sup> qu'il avait toujours prévu nommer Roland Giroux (*ibid.*). Ce dernier amendement satisferait l'opposition – sauf le Parti Québécois, qui n'avait cependant pas suffisamment de sièges pour bloquer le vote. D'ailleurs, l'opposition officielle réunie n'aurait pu le bloquer, puisque le gouvernement était majoritaire, mais un projet d'une telle ampleur nécessitait aussi l'appui de la population : le vote symbolique des deux autres partis de l'opposition l'assurerait.

#### **1.4 Problématique, question de recherche, hypothèse et postulat**

On a fait un vaste survol du territoire de la Baie James. On y a observé des communautés, de grandes rivières, dont une marquée d'un X, où seraient érigées, une par une, les onze centrales composant aujourd'hui le Complexe La Grande, bâti sur la promesse de garantir au Québec un avenir prospère. On a constaté que ce territoire a été municipalisé par la *Loi du développement de la région de la Baie James*. Finalement, on a ouvert les débats à l'Assemblée nationale qui ont mené à l'adoption de la Loi. Jamais, dans ces présentations, n'a-t-on pu déterminer en quoi la Municipalité de la Baie James serait utile au Projet du siècle, comme il a été possible de le faire pour la SDBJ.

La problématique de cette thèse peut maintenant être résumée en ces points :

---

<sup>81</sup> Le conseil d'administration serait constitué de deux membres de la SDBJ et trois d'Hydro-Québec.

<sup>82</sup> Lacasse (1983) laisse planer le doute à savoir si ce dernier revirement n'avait pas été la stratégie de Bourassa dès le départ. Comme il le rapporte, Giroux était présent à l'Assemblée nationale durant les débats, et avait assisté, selon Lacasse, « le Premier ministre depuis le début de l'étude du projet de loi » (Lacasse, 1983, p.150). Lorsque Bourassa a annoncé qu'il le nommait au conseil d'administration de la SDBJ, il n'aurait manifesté « aucun étonnement. Et pour cause. L'actuel président d'Hydro-Québec... joue un rôle de premier plan dans l'adoption du projet de loi 50. Sa mission est de s'assurer qu'Hydro-Québec obtienne la plus grosse part du gâteau dans le développement de la Baie James » (*ibid.*). Cependant, Robert A. Boyd, futur président de la SEBJ, se rappelle de l'histoire autrement. Il croit que ce sont les pressions du Parti québécois contre la création d'une « deuxième Hydro » qui ont fait plier le Premier ministre, qui aura finalement accepté quelques amendements « dans le sens désiré par les dirigeants d'Hydro-Québec » (Bolduc, 2000, p.122-123).

- 1) Une municipalité à caractère unique est créée par loi particulière, et contrôlée par une société d'État ;
- 2) La Société est l'instrument d'une politique économique ;
- 3) Par conséquent, la municipalité est l'instrument, d'une manière ou d'une autre, de cette politique, puisqu'elle est elle-même l'instrument de la Société ;
- 4) Étant sous la gouverne de son conseil d'administration, dont les membres sont nommés par le gouvernement, on a là une institution municipale non-démocratique ;
- 5) L'outil de la réglementation municipale peut être utilisé dans le domaine de la sécurité publique ;
- 6) Une volonté politique envers une plus grande décentralisation est dans l'air du temps, mais le mode de gouvernance de la municipalité va dans le sens d'une centralisation complète ;
- 7) Les pouvoirs de la municipalité sont ultimement concentrés au niveau de l'exécutif ;
- 8) La municipalité possède également les caractéristiques d'autres villes créées par loi particulière pour le compte de compagnies privées œuvrant dans le domaine des ressources naturelles. Dans le cas de la MBJ, voilà seulement qu'elle rend service à une corporation publique – œuvrant aussi dans le domaine des ressources naturelles – pourtant censée avancer l'intérêt public ;
- 9) On ne trouve nulle part, ni dans les discours publics présentés jusqu'à présent, ni dans la LDRBJ, ni dans les retranscriptions des débats de l'Assemblée nationale, de réponse illuminant clairement comment les faits ci-haut mentionnés auraient rendu la municipalité utile à la politique dont il est question, ou même pour l'avancement des objets de la Société qui la gouvernait ;
- 10) Non seulement son utilité n'est-elle pas clarifiée dans ces sources, mais sa création allait à l'encontre des intérêts des populations locales, dont certaines étaient carrément rayées du territoire municipal qu'elles habitaient.

Une question de recherche devient donc évidente : pourquoi avoir donné les rênes d'une municipalité à une société d'État? Ou plus précisément, **en quoi la MBJ fut-elle nécessaire pour la mise en œuvre du Projet du siècle, plus particulièrement, son volet hydroélectrique?** Une première hypothèse a été suggérée par le Ministre Massé : elle servirait à l'aménagement du territoire et à accélérer son peuplement, mais on la remet fortement en doute, surtout qu'elle n'a jamais été développée par le Ministre, entre autre, parce qu'aucun

député de l'opposition ne lui avait jamais demandé de le faire. Une seconde hypothèse suggérée par le député Léger semble plus plausible : **l'accès à l'outil de la réglementation municipale permettrait à la SDBJ – ou plutôt, à Hydro-Québec – de créer son propre corps policier sur ce territoire stratégique.** Pour ainsi dire, il est proposé qu'elle a permis à l'État de *surveiller pour construire*. En effet, la SDBJ est la créature du gouvernement, à qui elle doit rendre des comptes, incluant en ce qui a trait aux affaires municipales. Elle lui a ainsi donné, indirectement, des yeux sur le terrain pour suivre non seulement le cours du développement, mais s'assurer que les populations qui vivaient ou traversaient le territoire ne constituent pas une embuche au projet.

Tel que mentionné en introduction, une étude exploratoire des activités de la municipalité a également mené à retenir cette hypothèse, et ouvert la problématique sur un autre point. Dès sa deuxième rencontre, le conseil municipal, remplacé par le conseil d'administration de la SDBJ, a adopté une ordonnance concernant la constitution d'un corps policier (CMMBJ, 14 septembre 1972, ordonnance #6). Deux semaines plus tard, ce corps policier se voyait octroyer un budget de \$700 000 (CMMBJ, 27 septembre 1972). L'année suivante, ce budget avait presque doublé, pour un total de \$1,2 millions (CMMBJ, 19 juillet 1973, ordonnance #55). Cette somme représentait *40% du budget total*, une proportion se distinguant nettement de la norme<sup>83</sup>, sans compter que la paix et l'ordre aurait dû y être assurée par la Sûreté du Québec puisque sa population – citoyens des villes et communautés autochtones enclavées sur son territoire exclus – représentait moins de 5 000 habitants (*Loi de police*, LQ 1968, c.17, a.64). Bref, même si l'hypothèse de la surveillance des populations ne s'avérait pas fondée, on observe l'utilisation d'un *instrument de contrôle du comportement de populations*. Les corps policiers sont en effet foncièrement impliqués dans un rapport de domination avec les populations. On a alors là une autre avenue qu'il vaut la peine d'explorer : celle du pouvoir. Comme on le verra au Chapitre 5, la littérature critique suppose que les instruments organisent et reproduisent des relations de pouvoir. Elle suppose également que la distribution du pouvoir au sein d'une société découle d'une rationalité gouvernementale donnée. On peut donc poser une seconde question de recherche : quelle rationalité – ou pour emprunter le langage critique, qui sera développé dans

---

<sup>83</sup> À titre d'exemple, en 2013, la proportion du budget allouée à la sécurité publique s'établissait à 9,6% pour l'ensemble des municipalités du Québec, toutes tailles confondues (Meloche *et al.*, 2016, p.25). De plus, il faut aussi noter que seules les municipalités de 50 000 habitants sont tenues de maintenir un corps policier.



ce même chapitre – **quelle *gouvernementalité* permet d’imaginer une municipalité où une société d’État est impliquée dans un rapport de domination avec des citoyens?** Considérant que la politique en jeu en est une de développement des ressources naturelles, l’hypothèse suggérée est celle de **la *gouvernementalité* néoextractiviste**, soit une vision du développement économique, apparentée à la vision coloniale, qui relègue au second plan les populations qui habitent les territoires riches en ressources. Les fondements théoriques et historiques de cette rationalité seront décrits en plus de détails au Chapitre 6.

## Chapitre 2 : Évolution juridique et territoriale

---

Tel qu'indiqué en introduction, cette thèse n'a pas pour seuls objectifs de répondre à deux questions de recherche et tester des hypothèses. On verra au Chapitre 3 qu'il existe un vaste vide descriptif au sujet de la Municipalité de la Baie James, c'est pourquoi, avant de poursuivre plus loin, on s'attarde à l'évolution de sa forme juridique, ainsi qu'à ses caractéristiques territoriales, qui ont renforcé son statut de municipalité exceptionnelle. En effet, au moment de sa création, et au moins jusqu'en 1981<sup>84</sup>, elle a représenté la plus grande municipalité au Canada en termes de superficie. Les limites de son territoire ont aussi connu de nombreuses transformations à travers les années, justement en raison des amendements à sa loi constitutive, mais aussi à cause de la signature de la CBJNQ. Enfin, comme on y a déjà fait référence, plusieurs communautés ponctuaient déjà le territoire. On les examinera également de plus près dans ce chapitre.

### 2.1 De filiale de la SDBJ à filiale d'Hydro-Québec

La LDRBJ a connu des dizaines d'amendements entre 1971 et 2001. Pour la plupart, il ne s'agissait que de modifications mineures, dont la description plus complète est détaillée à l'Annexe II. Deux autres événements juridiques ont par contre eu des effets plus importants. Le premier a été évoqué dans le chapitre précédent, alors qu'il était question de la SEBJ et de ses actionnaires. Au départ, cette société – qui n'avait pas encore de nom dans la LDRBJ<sup>85</sup> – représentait la filiale de la SDBJ. Hydro-Québec en détenait cependant 51% des actions, rendant quelque peu floue la relation entre les deux nouvelles sociétés d'État. La situation a été clarifiée en 1978, alors qu'Hydro-Québec est devenue la seule actionnaire de la SDBJ, avec l'adoption de la *Loi modifiant la Loi d'Hydro-Québec et la Loi du développement de la région de la Baie James* (LQ 1978, c.41). C'est également cette loi qui a donné son nom à la SEBJ, et défini son objet, comme étant de

---

<sup>84</sup> Il a été possible d'établir ce fait grâce à l'aide du Service des archives de Statistique Canada, mais à cause des transformations territoriale de la MBJ, il a été impossible d'établir la superficie exacte par la suite.

<sup>85</sup> La SEBJ a été constituée en corporation le 20 décembre 1971, par l'arrêté en conseil 71-7051.

poursuivre, pour le compte [d'Hydro-Québec], les travaux de développement des ressources hydro-électriques du bassin de La Grande Rivière et des bassins adjacents pour le Complexe La Grande et, à la demande de la Société, d'effectuer, selon des modalités convenues entre elles, des travaux d'ingénierie, de construction et de gérance pour des aménagements hydro-électriques, des lignes de transport d'électricité, des postes et pour tout autre projet d'envergure que lui confie la Société (a.12).

Aussi, comme l'indique le nom de la loi, la LDRBJ a également été modifiée. Plus précisément, c'est l'objet de la SDBJ qui s'est vu révisé. Initialement censée « susciter le développement et l'exploitation des richesses naturelles qui se trouvent dans le territoire », la SDBJ aurait dorénavant comme rôle de « susciter le développement et l'exploitation des richesses naturelles *autres* que les ressources hydro-électriques qui se trouvent dans le territoire (LQ 1971, c.24, a.4 ; LQ 1978, c.41, a.16, les italiques sont ajoutés).

## **2.2 De conseillers municipaux et maire non-élus, à conseil municipal représentatif... presque**

Des amendements plus significatifs ont été apportés à la Loi en 2001, avec l'adoption de *Loi modifiant la Loi sur le développement de la région de la Baie James et d'autres dispositions législatives* (LQ 2001, c.61). Notamment, les pouvoirs de la Société ont été sensiblement réduits. Plus précisément, le conseil municipal ne serait plus substitué par le conseil de la SDBJ, mais composé des personnes suivantes:

le maire de la Ville de Chapais, celui de la Ville de Chibougamau, celui de la Ville de Lebel-sur-Quévillon et celui de la Ville de Matagami ;

le président du conseil local de chacune des localités de Radisson, de Valcanton et de Villebois ;

une personne que les membres visés aux paragraphes 10 et 20 désignent parmi les résidents du Territoire, à l'exclusion de ceux des villes de Chapais, de Chibougamau, de Lebel-sur-Quévillon et de Matagami et des localités (a.6).

Voilà donc qu'on passait de créature municipale exceptionnelle... à nouvelle créature municipale exceptionnelle. En effet, puisque les maires des municipalités enclavées étaient déjà élus, le nouveau conseil de la MBJ était maintenant composé d'élus qui y siégeaient par *représentation*<sup>86</sup>, donnant à la municipalité des allures de MRC. Par ailleurs, le président du nouveau conseil municipal, « réputé maire », était élu par ses autres membres, et ne bénéficiait

---

<sup>86</sup> Exception faite du représentant des « résidents du territoire » de la MBJ, qui serait nommé par les autres élus.

que d'un mandat de deux ans – ce sont les mêmes conditions qui encadrent l'élection et la durée du mandat des préfets. Cependant, on se souvient que le territoire de ces municipalités étaient *exclus* du territoire, alors que la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (LQ 1988, c.19) prévoit que le conseil d'une municipalité régionale de comté « se compose du maire de chaque municipalité locale *dont le territoire est compris* dans celui de la municipalité régionale de comté » (a.210, les italiques sont ajoutés). Le gouvernement érigeait donc une seconde entité juridique unique. On semble tout de même discerner un désir de calquer le modèle redéfini de la MBJ sur une MRC, à l'article 9 :

Le gouvernement peut, à la demande de la municipalité formulée par une résolution adoptée à l'unanimité de son conseil, permettre à celle-ci de déclarer sa compétence... à l'égard d'un ou plusieurs domaines qui relèvent d'une municipalité régionale de comté.

En somme, la Loi installait la première entité territoriale démocratique dans la région la Baie James – ou presque. Il y avait un absent notable : la Première nation crie<sup>87</sup>.

### **2.3 De municipalité à gouvernement régional**

En décembre 2013, la *Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie* (LQ 2013, c.19) recevait la sanction royale. Comme cela a été le cas pour la loi de 2001, elle a eu un impact considérable sur le mode de gouvernance au nord du 49<sup>ième</sup> parallèle, mais aussi sur l'*étendue* du territoire municipal – une transformation significative, à laquelle on reviendra dans la prochaine section. Premièrement, le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la MBJ a été remplacée par le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James (GREIBJ), qui, malgré son appellation, demeure « un organisme municipal... régi, sous réserve des dispositions particulières prévues par la présente loi, par la *Loi sur les cités et villes* » (LQ 2013, c.19, a.4). Deuxièmement, le nouvel organisme municipal reflétait pour la première fois la diversité ethnique de la région<sup>88</sup>. Les allochtones et les Cris y siègeraient de manière paritaire :

Sont membres du conseil du Gouvernement régional :

---

<sup>87</sup> Les villages des Inuit et des Naskapis sont situés à l'extérieur des limites de la municipalité.

<sup>88</sup> Selon les données du recensement 2011, la population du territoire de la région était de 13 810 Jamésiens et 16 528 Cris. L'Institut de la statistique du Québec (2014) estime que la population crie représentera près de deux fois la population jamésienne d'ici 2036.

le président du Gouvernement de la nation crie ;

dix personnes désignées par le conseil du Gouvernement de la nation crie parmi les membres de ce conseil ;

onze personnes désignées par le ministre parmi les membres des conseils de municipalités enclavées et les personnes, autres que les Cris, résidant dans le territoire du Gouvernement régional (*ibid.*, a.6).

Cette disposition semble être le fruit de l'esprit de « relation de nation à nation » au centre de l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le Gouvernement du Québec et les Cris du Québec* (« Paix des braves ») signée en 2002. En effet, les représentants allochtones du conseil, même s'ils étaient élus localement, seraient *désignés* par le Gouvernement du Québec, tout comme les représentants cris le seraient par le Gouvernement de la nation crie. Autre article confirmant une volonté de donner le même poids à la voix autochtone qu'à la voix allochtone : dans les situations où l'adoption d'un règlement requerrait la majorité des deux tiers des voix des membres d'un conseil municipal ordinaire, selon la LCV, une « double majorité » serait nécessaire dans le cas du GREIBJ (*ibid.*, a.9). Cette condition s'appliquait, entre autres, à toute décision concernant l'établissement ou l'abolition de localités (*ibid.*, a.10). Mais voilà que la représentation de leurs populations dans l'organe décisionnel n'était justement plus assurée... leurs représentants ne figurant plus à l'article portant sur la composition du conseil<sup>89</sup>. Enfin, la loi de 2013 a affirmé plus clairement la volonté du législateur de faire de cette municipalité/gouvernement une structure semblable à une MRC, en édictant que

le gouvernement régional peut déclarer qu'il a compétence sur tout ou partie de son territoire, à l'égard de tout domaine de compétence qu'une loi attribue à une municipalité régionale de comté (*ibid.*, a.20).

## 2.4 Le territoire

On s'attarde longuement aux caractéristiques territoriales de la MBJ dans les pages qui suivent, car un vide à leur sujet est également constaté dans la littérature, exception faite des écrits portant sur la CBJNQ et son territoire « conventionné ». On a donné plusieurs noms à ce territoire à travers le temps : taïga (Figure 2.1), Nouveau-Québec (Figure 2.2 et 2.3), Nord-du-Québec (Figure 2.4), Jamésie (Figure 2.9), terre de Caïn<sup>90</sup>. Tel que précisé dans le chapitre

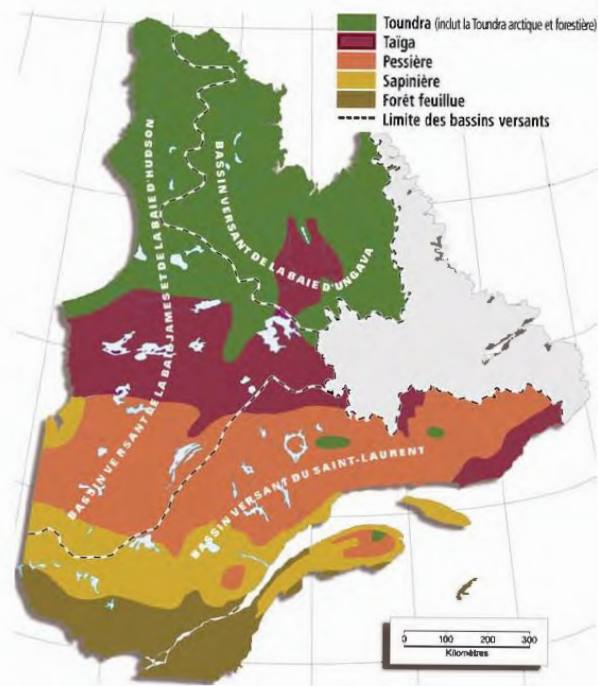
---

<sup>89</sup> Malgré tout, un membre de chacun des conseils locaux de Valcanton, Villebois et Radisson, a été désigné pour siéger au gouvernement régional (Gaudreault, 2013).

<sup>90</sup> C'est également ainsi qu'on réfère affectueusement à la Côte-Nord.

précédant, le territoire de la municipalité était immense, couvrant une étendue de 335 741 km<sup>2</sup>. Comme on peut le voir dans la Figure 2.6, ce territoire englobait donc, initialement, la partie nord de l'ancien district électoral d'Abitibi-Est, et empiétait sur une portion d'Abitibi-Ouest. En 1972, les frontières de ces deux districts ont cependant été modifiées, et le territoire de la municipalité couvrait dorénavant entièrement le district d'Abitibi-Est (Figure 2.7).

Figure 2.1  
Entités biogéographiques du Québec



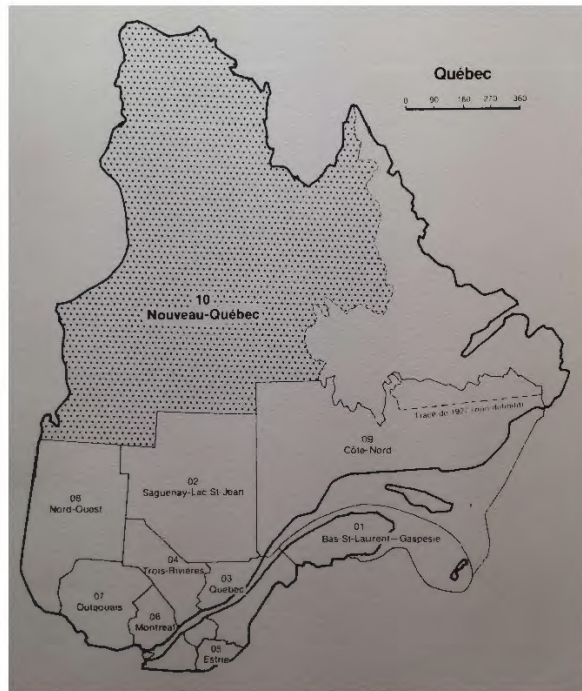
Source : Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 1999

Figure 2.2  
Carte des régions du Québec en 1923



Source : Bélanger, 2004  
Figure 2.3

## Région administrative du Nouveau-Québec en 1966



Source : Ministère de l'énergie et des ressources, Service de l'intégrité du territoire, Service de l'intégrité du territoire, 1983

Figure 2.4  
Région administrative Nord-du-Québec



Source : Ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec, 2006

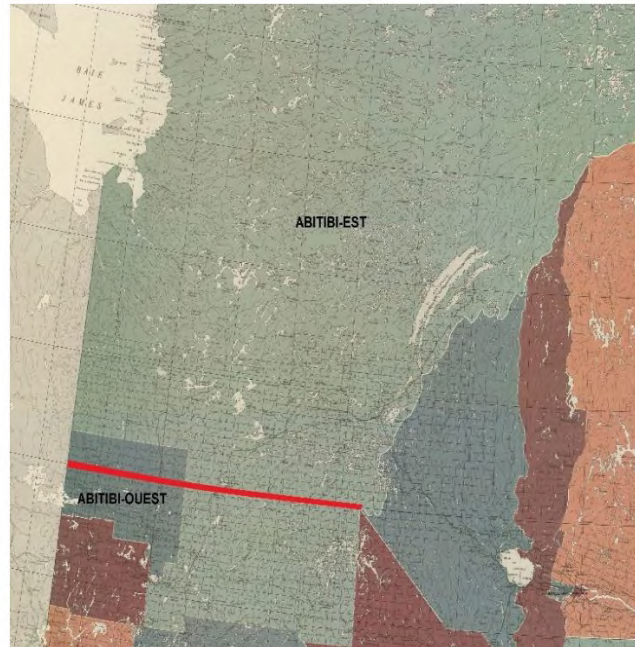
Figure 2.5  
Districts Abitibi-Est et Ouest en 1970 (frontières du territoire de la MBJ soulignées en rouge)





Source : Adapté de Beaudry *et al.*, 1980

Figure 2.6  
 Les districts électoraux d’Abitibi-Est et Ouest après la réforme des districts en 1972 (frontière sud du territoire de la MBJ soulignée en rouge)



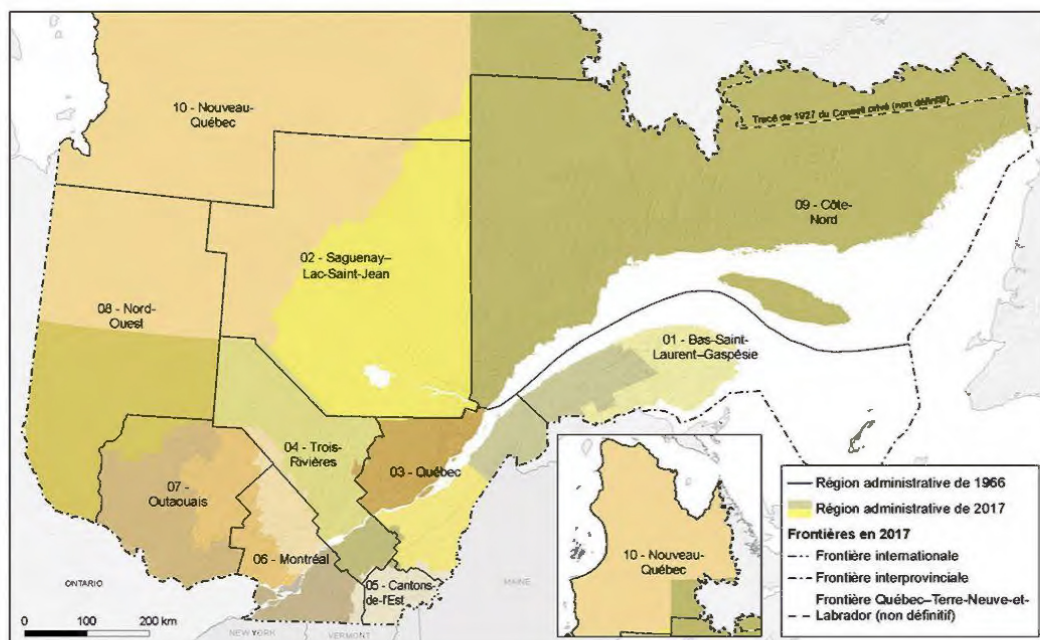
Source : Adapté de Direction générale du domaine territorial, Service de la cartographie, 1979

Par ailleurs, au moment de sa création, le territoire de la MBJ était presque complètement englobé dans une région du Québec nommée « Nouveau Québec », dont les frontières ont

originellement été délimitées en 1912 (Figure 2.2), puis modifiées après l'annexion du Labrador à Terre-Neuve, en 1927 (Figure 2.3)<sup>91</sup>.

En 1966, afin de rendre plus cohérente une division territoriale qui différait trop d'un ministère à l'autre, le gouvernement créait dix nouvelles régions administratives – le Nouveau-Québec deviendrait la région 10 (*Arrêté en conseil 524, 29 mars 1966*). Cette nouvelle entité administrative excluait toujours la partie nord du district d'Abitibi-Ouest, appartenant maintenant à la région administrative 8 « Nord-Ouest » (Figure 2.7), qui deviendrait « Abitibi-Témiscamingue » en 1981 (Figure 2.8). Sa frontière sud marquait alors le 51<sup>ème</sup> parallèle dans sa partie ouest.

Figure 2.7  
Régions administratives du Québec en 1966

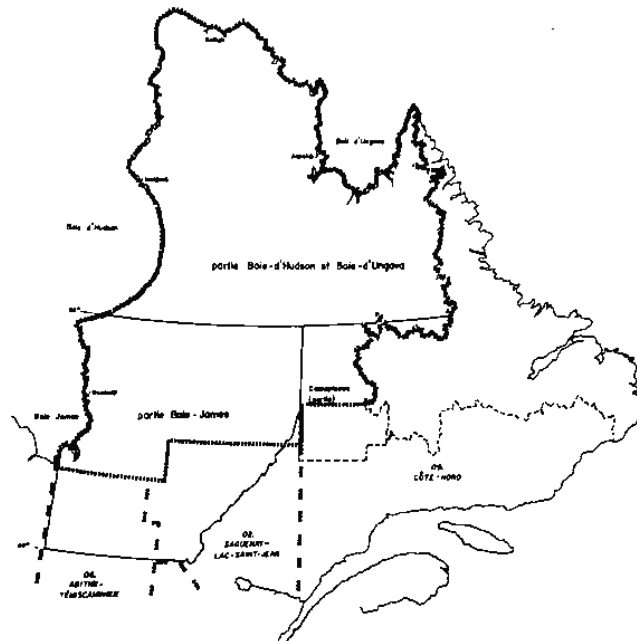


Source : Bernier *et al.*, 2016

<sup>91</sup> À cette époque, Terre-Neuve ne faisait pas partie du Canada (elle est devenue sa 10<sup>e</sup> province en mars 1949). Le Québec n'avait jamais reconnu la frontière de 1912. Le 1<sup>er</sup> mars 1927, le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres a tranché sur le litige, donnant raison à Terre-Neuve.

Comme on peut le voir dans la figure suivante, le territoire du Nouveau-Québec était à présent divisé en deux parties : le secteur « Baie-James » et le secteur « Baie d’Hudson et Baie d’Ungava ».

Figure 2.8  
Régions administratives du Québec en 1981



Source : Ministère de l'énergie et ressources, Service de l'intégrité du territoire, 1983.

En 1987, sous une nouvelle appellation, « Nord-du-Québec », la frontière de la région 10 a été déplacée du 51<sup>ième</sup> au 49<sup>ième</sup> parallèle, rejoignant ainsi la limite sud du territoire de la MBJ, ainsi que la limite nord de « tout le territoire [du Québec] non constitué en MRC » (*Décret 2000-87*, 12 décembre 1987). En effet, il n'y a jamais eu de MRC sur le territoire du Nouveau-Québec. À partir de 1996, on y trouverait cependant deux « territoires équivalents à une MRC » ou « MRC géographiques » (Figure 2.9) créés « à des fins statistiques pour compléter la couverture territoriale du Québec là où il n'existe pas de MRC » (Commission de la toponymie du Québec, 2017a). Il s'agit de la Jamésie (991) et Kativik (992), aussi nommés « Territoire conventionné » et « Administration régionale Kativik » (Béliveau et Thibault, 1999, p.19). Comme la Figure 2.9 permet alors de le constater, le territoire équivalent de la Jamésie avait les mêmes frontières que celles de la MBJ. Ce territoire, ainsi que celui de la MRC géographique de Kativik, ont été délimités suite à la signature de la CBJNQ. Ce « traité moderne représente en fait, avant tout, un instrument d'organisation territoriale.

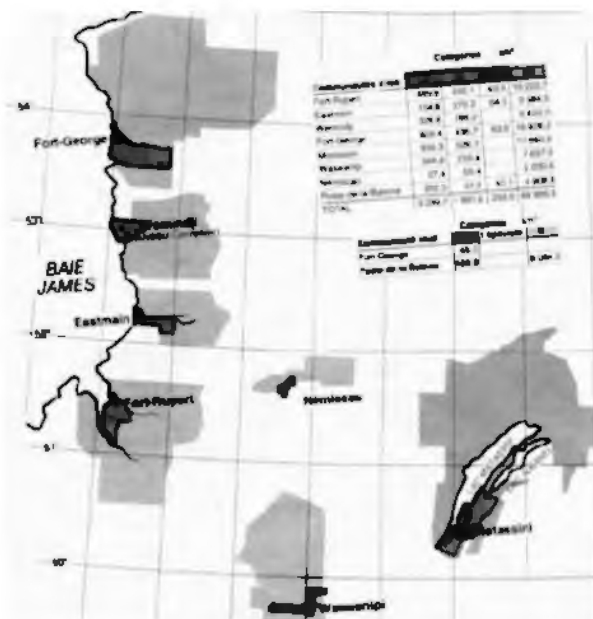
La Convention a créé un régime de catégories de terres : les terres de catégorie IA, de compétence fédérale, et IB, de compétence provinciale, dont l'usage était réservé exclusivement aux autochtones ; les terres de catégorie II, demeurant sous la compétence de la province mais sur lesquelles les autochtones auraient des droits exclusifs de chasse, pêche, et trappage, et où l'administration municipale se ferait via un « Conseil régional de zone » ; et les terres de catégorie III, des terres publiques (Figure 2.10). La mise sur pied de ce régime territorial inusité a eu pour conséquence, dès l'adoption de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec* (LQ 1978, c.93), de réduire quelque peu la superficie du territoire de la municipalité. En effet, alors que celui-ci excluait, selon l'article 40 de la LDRBJ, les municipalités déjà constituées et « toute réserve indienne créée en vertu de la Loi sur les Indiens », ce serait dorénavant les terres de catégorie I (terres IA et IB) qui en seraient exclues. Plus précisément, les terres de catégorie IA, d'une superficie totale de 3 299,6 km<sup>2</sup>, qui remplaçaient les réserves criées « au sens de [la *Loi sur les Indiens*] dès l'entrée en vigueur de la Convention », demeureraient exclues du territoire de la MBJ (Québec, 1976 [CBJNQ], c.5, a.5.1.2 ; *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec* LQ 1978, c.93, a.18). Cependant, les terres de catégorie IB étant également exclues, cela a eu pour effet d'augmenter le territoire exclu du territoire municipal de la même superficie que ces dernières, soit 2 244,5 km<sup>2</sup>, puisque celles-ci étaient additionnées au territoire représentant celui des anciennes réserves (CBJNQ, c.5, a.1.3 ; LQ 1978, c.93, a.19). Il faudrait cependant attendre l'adoption de la Loi de 2001 avant que les dispositions concernant la municipalité ne reflètent le régime de terres mis sur pied par la CBJNQ. En effet, malgré que l'article 40 ait été amendé en 1988 et 1996 (Annexe II), après l'adoption de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec* (LQ 1978, c.93, a.20), ce n'est qu'à partir de 2001 que l'article indiquerait qu'étaient exclues du territoire municipal « toute terre de catégorie I » (LQ 2001, c.61, a.40). Par ailleurs, cela voulait aussi dire que le territoire municipal représenterait dorénavant celui des terres de catégorie II et III.

Figure 2.9  
Territoires équivalents à une MRC dans la région 10 avant 2014



Source : Béliveau et Thibault, 1999

Figure 2.10  
Terres de catégorie I, II et III (en blanc)



Source : Québec, 1976

Pour revenir à 1987, lorsque le gouvernement du Québec révisait les limites des régions administratives qu'il avait créées en 1966, et renommait « Nouveau Québec » « Nord-du-Québec », il était ouvert à la « révision éventuelle » de sa frontière sud, qui excluait à ce moment les agglomérations de Val-Paradis, Villebois et Beaucanton, qui seront décrites plus loin (*Arrêté en conseil 2000-87*, 12 décembre 1987). Plus précisément, le gouvernement voulait qu'une consultation soit menée par le Comité consultatif de la Municipalité de la Baie-James afin « que ses limites définitives soient arrêtées » (*ibid.*). L'issue de cette consultation est décrite à l'ordonnance #1663 de la MBJ, adoptée le 28 novembre 1988 :

QUE la Municipalité de la Baie James maintienne l'intégrité de son territoire ;

La Municipalité de la Baie James demande que les communautés locales de Villebois, Val Paradis et Rousseau soient intégrées et maintenues dans la nouvelle région administrative 10.

Cette décision mènerait à une première au conseil municipal : son refus d'approuver le procès-verbal d'une agglomération. En effet, comme on l'a vu plus tôt, le conseil d'administration de la SDBJ pouvait « déléguer ses pouvoirs [aux localités] aux conditions qu'il détermine » (LQ 1971, c.34, a.38.2). Selon la documentation déposée afin d'informer l'ordonnance #1663, seules les paroisses de Villebois et Beaucanton (constituées en la localité de Rousseau en 1975) avaient adopté des résolutions confirmant leur désir d'être intégrées à la région 10 – silence du côté de Val-Paradis. Un mois plus tard, le comité de gestion locale de l'agglomération rejetait l'ordonnance #1662, accusant la MBJ de ne pas avoir rempli son mandat de consultation (Val-Paradis, procès-verbal, 8 décembre 1988, résolution 88-12-08). On exigeait que l'Office de planification et de développement du Québec, ou un autre organisme qui ne soit pas en « conflit d'intérêts », amorce une nouvelle consultation. Dans une seconde résolution, le comité indiquait également qu'il entreprendrait des démarches auprès du MAM, afin « de procéder à la municipalisation de l'agglomération... et qu'elle soit annexée à la région administrative 08 » (Val-Paradis, 4 janvier 1989, résolution 89-01-04). Face à la dissidence du comité de gestion locale, la MBJ ordonna alors,

D'AUTORISER le directeur général de la Municipalité de la Baie James, M. Claude Hubert, à ne pas signer ces deux procès-verbaux compte tenu du texte des résolutions no 88-12-08 et 89-01-04 ;

D'AUTORISER le greffier de la Municipalité de la Baie James à informer les membres du Comité de gestion locale de Val Paradis que la Municipalité de

la Baie James se dissocie des propos contenus à l'intérieur des résolutions no 88-12-08 et 89-01—04 (CMMBJ, 27 février 1989, ordonnance #1737).

L'entièreté du territoire de la MBJ serait donc intégrée à la région 10.

Figure 2.11  
Extrait d'une pétition pour intégrer la localité de Rousseau à la région 10

ATTENDU QUE nous sommes dans le territoire de la municipalité de la Baie James  
 ATTENDU QUE nous sommes également dans l'intérieur du 19<sup>e</sup> parallèle  
 ATTENDU QUE nous ne sommes pas d'accord avec le décret no 2000.87 en date du mois de janvier 1988, par l'O.P.D.Q.

Nous soussignés, citoyens de Beaucaiton (Rousseau) demandons à l'O.P.D.Q. de nous intégrer dans la région 10.

NOM DU CITOYEN	ADRESSE	DATE
Michel Laroche	Beaucaiton	02-11-88
Jeanne Pél	Beaucaiton	02-10-88
Lea Pél	Beaucaiton	02-10-88
André Audet	Beaucaiton	02-10-88
John Paulson	Beaucaiton	12-11-88
Thérèse Chellett	Beaucaiton	02-10-88
Michel Proulx	Beaucaiton	02-10-88
Chantaline Savin	Beaucaiton	02-11-88
Alain Chartrand	Beaucaiton	02-10-88
Christine Chartrand	Beaucaiton	02-10-88
Michel Wautin	Beaucaiton	02-10-88
Mirabelle Blotau	Beaucaiton	02-10-88
Ray B. Lutz	Beaucaiton	02-10-88
Liane Mailhot	Beaucaiton	02-10-88
Francis Bagnette	Beaucaiton	02-10-88

Source : Tiré du procès-verbal du Conseil local de la Localité de Rousseau, 10 octobre 1988

Enfin, comme on l'a vu plus haut, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la municipalité n'existe plus : elle a été remplacée par le GREIBJ. Sur le plan territorial, sa Loi constituante édictait que son territoire représentait celui de la MBJ, « tel qu'il existait le 31 décembre 2013... *distraction faite des terres de la catégorie II* » (LQ 2013, c. 19, a. 5, les italiques sont ajoutés). Les terres de catégorie II étant maintenant exclues du territoire municipal, cela en faisait des territoires non-organisés, définis comme « toute partie du territoire du Québec qui n'est pas celui d'une municipalité locale » (*Loi sur l'organisation territoriale municipale*, LQ 1988, c.19, a.7). Bref, au final, le territoire original de la municipalité, englobé dans la Jamésie, a été amputé de 69 995 km<sup>2</sup> de plus, soit la superficie des terres de catégorie II (*Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, LQ 1978, c. 93, a. 66). En d'autres

mots, le territoire municipal au nord du 49<sup>ième</sup> parallèle est aujourd'hui exclusivement constitué *des terres de catégorie III* (Figure 2.12).

La Loi instituant la GREIBJ a également mené à la création d'un troisième territoire équivalent dans ce qui demeure la région administrative 10 : le territoire 993<sup>92</sup>, qui se nomme provisoirement (et un peu trompeusement, même de l'avis de l'Institut de la Statistique du Québec), « Eeyou Istchee » (Figure 2.13). Ce territoire englobe exclusivement les terres de catégorie I, dont l'administration appartient aux bandes crie qui ont été constituées en personnes morales avec l'adoption de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* (SC 1984, c.18). Le territoire équivalent de la Jamésie (991) quant à lui, est maintenant formé du territoire des villes enclaves, des terres de catégories II, et du territoire du Gouvernement régional, donc des terres de catégorie III. Le territoire équivalent de Kativik, pour sa part, est demeuré inchangé<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> La MRC géographique Eeyou Istchee (993) a été créée en 2007. La MRC géographique Jamésie (991) a été créée dans les années 1990, mais ses frontières ont été modifiées en novembre 2007 pour permettre l'érection de la MRCG 993 (Institut de la statistique du Québec, 2007).

<sup>93</sup> L'auteure remercie l'Institut de la Statistique du Québec, et particulièrement le géomaticien, Maxime Keith, pour avoir amélioré sa compréhension des territoires équivalents.





Deux derniers éléments caractérisant le territoire de la MBJ doivent être abordés avant de poursuivre avec la description de ses parties habitées. Premièrement, la région administrative dans laquelle il est contenu représente plus de la moitié (55%) de la superficie du Québec, comme en dénotent les cartes présentées jusqu'à présent. Outre par sa taille, cette région se démarque aussi par la plus faible population de toutes les régions administratives (de 39 050 en 1996 à 43 023 en 2011), ne représentant pas même un pourcent de la population totale du Québec (Institut de la statistique du Québec, 2012 ; Institut de la statistique du Québec, 2014). Les fluctuations démographiques au cours de l'existence de la MBJ peuvent être observées dans le Tableau 2.1. On verra plus tard que leur croissance et décroissance a eu tendance à suivre la courbe des travaux de construction du Complexe La Grande, vu la population de travailleurs fluctuante à Radisson, où ils étaient principalement hébergés. Deuxièmement, comme on peut le constater dans le Tableau 2.2, le Nord-du-Québec est la région qui produit le plus d'hydroélectricité, avec ses 11 centrales<sup>94</sup> (Figure 2.14), toutes situées en Jamésie. Cela en fait donc la région avec la plus grande capacité de production hydroélectrique au Québec.

Figure 2.14  
Centrales du Complexe hydroélectrique La Grande



Source : Hydro-Québec Production, 2019a.

---

<sup>94</sup> La Grande 1, Grande-2 (Robert Bourassa), La Grande-2-A, La Grande-3, La Grande-4, Laforge-1, Laforge-2, Buisay, Eastmain-1, Eastmain-1-A, et Sarcelle-Rupert.

Tableau 2.1  
Évolution de la population des différentes entités territoriales sur le territoire de la MBJ  
(-- données manquantes)

Entité territoriale	1971	1976	1981	1986	1991	1996
MBJ	3346	4079	4735	2869	3157	1978
Jamésie	--	25 396	--	30 482	28 617	29 680
Nord-du-Québec	--	36 982	41 140	36112	36310	38395

Sources : Compilé à partir des données de Statistique Canada (1971-1991), du Bureau de la Statistique du Québec (1978, 1987), et de l'Institut de la Statistique du Québec (2017b)

Tableau 2.2  
Puissance installée des centrales hydroélectriques d'Hydro-Québec par région administrative en MW et en pourcentage du total

Région	Puissance installée en 2012 (MW)	Pourcentage
Nord-du-Québec	17 268	49,0
Côte-Nord	11 257	32,0
Montérégie	1 956	5,6
Mauricie	1 924	5,5
Laurentides	753	2,1
Outaouais	473	1,3
Abitibi-Témiscamingue	410	1,2
Saguenay—Lac-St-Jean	385	1,1
Autres	798	2,3
<b>Total</b>	<b>35 224</b>	<b>100%</b>

Source : Tiré de Prémont, 2014, p.36

#### 2.4.1 Les villes enclavées

Figure 2.15  
Communautés sur le territoire municipal de la MBJ en 1971



Source : dessinée pour l'auteure par Fred Dompierre

Tel que précisé dans la LDRBJ, le territoire de la Municipalité de la Baie James excluait les municipalités déjà constituées. Ces villes « enclaves » sont au nombre de quatre : Matagami, Lebel-sur-Quévillon, Chapais et Chibougamau (*Figure 2.15*). Elles sont toutes situées sur la partie sud du territoire, et elles ont toutes été érigées dans le but d'exploiter des ressources naturelles : principalement des gisements miniers et des ressources forestières. La plus vieille d'entre elles – Chibougamau – a d'abord été proclamée « village minier » en 1952, puis constituée en ville minière en 1954. Comme c'est généralement le cas pour ce type d'entités – et on en traitera de manière plus approfondie au Chapitre 7 – son conseil municipal était originalement nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil du Québec, c'est-à-dire, le conseil des ministres. Le conseil ne serait élu qu'à partir de 1956 (Municipalité de Chibougamau, 2014). Chapais, pour sa part, elle aussi « ville de compagnie » – terme qui sera défini dans le chapitre susmentionné – a été constituée en corporation municipale le 16 novembre 1955. Avant la création de ces deux villes, il y existait bien sûr des populations sur leur territoire – les premiers prospecteurs étant arrivés au début du 20<sup>ième</sup> siècle, amenant avec eux des travailleurs. À Chibougamau, ce fut la création de La Commission minière de Chibougamau en 1910 qui donna son envol à ce peuplement ; alors qu'à Chapais, ce fut l'arrivée de la compagnie minière Opémiska Copper Mines (Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James, Direction de la santé publique, 2005, p.3 ; Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James, Direction de la santé publique, 2003, p.3). Les compagnies minières installées dans les deux villes exploitaient presque exclusivement le minerai de cuivre. Dès leur création, elles ont connu une forte croissance démographique, chose peu surprenante puisque, lorsqu'une mine entre en opération,

et assure un emploi à long terme, on voit la formation de communautés humaines incluant femmes et enfants et offrant la base économique permettant la greffe d'une économie de service (infrastructure municipale, services de santé, écoles, bureaux gouvernementaux) (Urbanex, 1992, p.49).

Ainsi, la population de Chibougamau, qui était de 800 âmes en 1954, atteindrait 2700 deux ans plus tard ; tandis qu'à Chapais, la population passerait de 1300 à 1900 entre 1956 et 1958. Au moment de la création de la MBJ ces populations avaient augmenté à 9701 et 2914 respectivement (Bureau de la Statistique du Québec, 1996). Aujourd'hui, Chibougamau occupe le troisième rang des producteurs de cuivre au Canada, tout en étant active dans l'exploitation de l'or (Commission de toponymie du Québec, 2017b). Chapais, quant à elle, a diversifié son économie qui repose surtout, depuis les années 2000, sur le développement des ressources

forestières (Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James, Direction de la santé publique, 2003, p.3).

Alors que les routes menant à Chapais et de Chibougamau faisaient le lien avec la région du Saguenay—Lac-St-Jean, à Matagami, on était en bordure de l’Abitibi. Surnommée « Porte de la Baie James », Matagami a été érigée en municipalité en avril 1963. Bien qu’elle doive aussi sa création à la découverte de gisements miniers, contrairement aux deux autres villes, l’industrie forestière y deviendrait aussi un secteur économique important dès la fin des années 1960, entre autre, grâce à l’arrivée de la compagnie Domtar (Urbanex, 1992, p.54 ; Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James, Direction de la santé publique, 2006, p.3). Par ailleurs, Matagami est située au kilomètre zéro de la route qui rejoindrait le futur site de la première centrale achevée du Complexe La Grande : LG2. Cette route devait servir à acheminer du matériel lourd jusqu’aux chantiers de construction, mais ces équipements surdimensionnés ne pouvaient être transportés via les routes régionales, par exemple d’Amos à Matagami, car celles-ci n’étaient pas suffisamment larges. Matagami est donc devenue un poste de transbordement, causant une expansion rapide de la population, qui est passée de 2400 en 1970, à 7000 trois ans plus tard. Devant cette explosion démographique, la municipalité a dû se doter « d’infrastructures de service et d’équipements communautaires imposants, aptes à répondre aux besoins d’une population bien plus importante que celle de ses premiers résidents » (Urbanex, 1992, p.54). Elle servirait également de « base » pour la SDBJ, qui y ouvrirait son premier bureau en 1975 (SDBJ, 1975, p.6). Tout comme Chibougamau, où son deuxième bureau serait installé, la Société croyait en effet que Matagami « offrirait l’infrastructure urbaine de base du développement de la région de la Baie James » (SDBJ, 1973a, p. 13). Au conseil de ville, aussi, on se voyait comme un nouveau centre régional ; il était supposé que le développement de la Baie James se poursuivrait bien au-delà des années 1980, aux vues d’une « phase 2 » encore à entreprendre. Des indicateurs économiques peu favorables se mettraient toutefois en travers des plans de Robert Bourassa, et le plus fort des travaux liés à cette deuxième phase ne débuteraient qu’à partir de la fin de la décennie, comme on le verra au Chapitre 8. Matagami se retrouva donc contrainte « de gérer la note d’un rêve de développement encore à réaliser » (Urbanex, 1992, p.54). Ce phénomène, connu sous le nom de « *boom and bust* », résulta en la destruction de plusieurs bâtiments et infrastructures, et a aussi eu pour effet de « fragiliser la communauté, notamment par la perte de valeur des propriétés et l’augmentation du taux de taxes » pour assumer l’entretien des infrastructures dont on ne

pouvait pas se départir, comme les réseaux d'égouts et d'aqueducs (Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James, Direction de la santé publique, 2006, p.3). Malgré la démobilitation des chantiers et le départ des travailleurs et machineries lourdes, les industries forestières et minières sont demeurées, assurant, pendant plusieurs années, la santé de l'économie de Matagami. Cependant, en 2004, le plus important employeur local – la Noranda Inc. Mine Mattagami – a cessé sa production et fermé le site qu'elle exploitait. Depuis, un nouveau gisement de cuivre a été découvert et l'accent est encore mis sur la mise en valeur d'abondantes ressources forestières (Centre régional de la santé et des services sociaux de la Baie James, Direction santé publique, 2006).

Enfin, la seule ville du quatuor jamésien à ne pas devoir son existence à l'exploitation des ressources minières – Lebel-sur-Quévillon – est née suite à l'implantation d'une scierie sur son territoire en 1948. En 1960, grâce à l'ouverture d'une route rendant la forêt publique du nord-ouest accessible au nord du 49<sup>e</sup> parallèle, et dû à « la richesse des ressources et la qualité des épinettes noires du secteur », la compagnie Domtar s'y est installée (Centre régional de santé et de services sociaux de la Baie-James, Direction de la santé publique, 2002, p.3). Ville monoindustrielle, Lebel-sur-Quévillon fut ensuite érigée en municipalité en août 1965 (*Loi constituant la ville et la municipalité scolaire de Lebel-sur-Quévillon*, LQ 1965, c.108). Domtar attirerait ses travailleurs en offrant des primes d'éloignement, en facilitant l'accès à la propriété, et en portant une attention particulière à l'esthétique et la qualité de vie dans la ville, qu'elle construirait sur une presqu'île pour l'épargner des fumées industrielles (Urbanex, 1992, p. 56). Selon une série d'entrevues menées auprès des habitants de la ville, les travailleurs ont effectivement accepté d'y déménager car ils avaient « l'assurance de s'installer dans une petite ville éloignée mais moderne », ainsi que de pouvoir y « acheter une maison neuve en profitant de facilités de financement » (*ibid.*, 56-57).

#### 2.4.2 *Les communautés cries*

On l'a vu plus tôt, comme les villes déjà érigées dans la Jamésie, les communautés cries étaient exclues du territoire de la MBJ. En 1971, elles étaient sept, dont quatre situées sur son pourtour : Chisasibi, Wemindji, Eastmain, Waskaganish, Mistissini, Waswanipi et Nemiscau (*Figure 2.15*). Les Cris constituaient également une population importante sur le territoire – ils étaient environ 5000 lors de la création de la MBJ, puis 10 000 en 1996 (*Tableau 2.1*). Leur exclusion tient sans doute à plusieurs causes. Notamment, comme on y reviendra au Chapitre 9, le

gouvernement Bourassa n'avait jamais même pris la peine de les informer du développement à venir sur leur territoire, et ce, malgré une cinquantaine de références à leur population – dont seules deux de la part le Parti Libéral du Québec – lors des débats parlementaires en vue de faire adopter le projet de loi 50<sup>95</sup> (Moses, 2002). Bref, au départ il n'y a jamais eu d'intention de faire participer les Cris au développement de la Baie James. Comme on le verra aussi au Chapitre 9, ce n'est qu'après que les Cris et Inuit aient obtenu une injonction pour l'arrêt des travaux de construction, que le gouvernement a commencé à négocier avec eux, qu'ils ont réussi à se faire entendre dans la sphère publique, et que des dispositions concernant des emplois et une participation dans l'administration du territoire ont été incluses dans la CBJNQ. Mais il y a une seconde raison qui faisait que, même s'il l'avait voulu, le gouvernement n'aurait pu inclure les communautés crie dans le territoire municipal, et on en a traité plus tôt lorsque le terme « réserve indienne » a été défini : les gouvernements provinciaux n'ont pas compétence sur ces terres (*Loi sur les Indiens*, SRC 1985, c.I-5, définitions). L'adoption de la CBJNQ avait justement comme objectif de transférer cette compétence à la province, en établissant que les communautés crie ne constituaient plus des réserves au sens de la loi, mais des terres de catégorie I (CBJNQ, c.5, a.5.1.2 et c.7, a.7.1.5). Bref, si les communautés crie n'ont pas été incluses dans le territoire de la MBI au moment de sa création, ce n'est pas seulement que Robert Bourassa n'en avait pas le désir, mais il n'en avait pas non plus le pouvoir.

Contrairement aux autres communautés sur le territoire, on ne s'attarde pas plus longuement à ces communautés, car leur portrait a déjà été dressé dans le détail dans de nombreux ouvrages<sup>96</sup>. Par ailleurs, bien qu'il ait été intéressant d'analyser leur rôle dans l'administration des terres de catégorie II, puisque la CBJNQ, comme on l'a vu plus tôt, créait le Conseil régional de zone de la Baie James (CRZBJ), qui avait compétence sur celles-ci, et que trois des six sièges de son conseil étaient réservés aux Cris, cette organisation n'aura « jamais été adéquatement mise en place », et son influence sur le développement du territoire théoriquement sous sa juridiction

---

<sup>95</sup>Les deux références sont les suivantes : « C'est ainsi, M. le Président, que le gouvernement prévoit dans le bill 50 un article assurant la protection des droits des Indiens. Il existe d'ailleurs depuis 1970 une commission de négociations des affaires indiennes et, de plus, le gouvernement vient de mandater un négociateur en vue d'en arriver à une entente entre les parties et il ne serait pas dans l'intérêt public d'élaborer plus longuement sur le sujet » (Massé, 9 juillet 1971). « M. le Président, déjà, en 1970, nous formions une commission de négociations des affaires indiennes. Avec la publication du rapport Dorion, ce même comité est à examiner toutes les recommandations et bien sûr que, s'il y a entente ou dédommagement pour répondre aux exigences de la loi 1912, ça se fera par législation » (Massé, 14 juillet 1971).

<sup>96</sup> On retrouve un excellent portrait historique des communautés dans Déoux et Ceccaldi (1980, p.151-158).

fut finalement « nulle » (Germain, 2015, p.206). Selon Dalla-Rosa et Di Méo (1981, p.192), la création du CRZBJ a en fait eu pour effet de réduire le pouvoir des Cris en matière de développement territorial « au néant ». En effet, tel que souligné dans le chapitre précédent, toutes les décisions du CRZBJ devaient être approuvées par le conseil municipal de la MBJ, qui devaient ensuite être approuvées par le lieutenant-gouverneur en conseil (CBJNQ, c.11b, a.11b.0.9). La Municipalité de la Baie James, et ultimement, l'exécutif du gouvernement, possédaient donc, en quelque sorte, un droit de veto. La MBJ aura d'ailleurs compris qu'elle pourrait en faire usage à sa convenance en indiquant dans un de ses rapports annuels, qu'il serait « loisible de refuser [la] ratification [d'un règlement adopté par le CRZBJ] en se conformant aux dispositions de la CBJNQ » (Municipalité de Baie James, 1987, p.32).

### 2.4.3 Les localités et agglomérations

#### 2.4.3.1 Joutel

Le territoire de la Municipalité de la Baie James était ponctué de quatre autres communautés, de quelques centaines à plus de 1000 habitants, en 1971 : Joutel, Val-Paradis, Villebois, et Beaucanton<sup>97</sup> (Figure 2.15). Seule Joutel avait un statut civil préalable, alors que les trois autres communautés représentaient des paroisses religieuses qui n'ont jamais été érigées en paroisses civiles. L'agglomération de Joutel, située à environ 80 kilomètres au sud de Matagami, a été créée le 23 mars 1965 par l'arrêté en conseil 565 *Concernant l'établissement du village de Joutel, dans le canton de Joutel, district électoral d'Abitibi-Est*, qui permettait au Ministère des Richesses naturelles d'y entreprendre « les travaux d'établissement, d'ouverture de rues et de construction des services municipaux » (Ministère des Richesses naturelles 1970, p.103). À cette époque, comme il en sera à nouveau question au Chapitre 7, le Ministère avait en effet comme politique de « contribuer au redressement du secteur minier québécois » afin de pallier à la stagnation des investissements et de la production (*ibid.*, p.43). Cela signifiait qu'il était prêt à financer des infrastructures qui permettraient aux compagnies minières de s'installer avec plus de facilité dans les régions riches en ressources, et d'attirer des travailleurs « and keep them », comme Domtar l'avait fait pour attirer les siens (Lucas, 1971, p.24). Au moment de la création du village Joutel, elles étaient trois compagnies à exploiter des mines de cuivre, de fer

---

<sup>97</sup> Il existait également deux autres petites communautés de moins de cent habitants : Miquelon et Desmaraisville.



et de zinc : Rio Algom Mines Ltd., Joutel Copper Mines Ltd., et Expo-Zinc. Comme les villes de Chapais et de Chibougamau, il s'agissait alors d'une autre communauté dont l'économie dépendait entièrement de l'exploitation minière. Joutel se distinguait cependant des autres villes sur trois plans.

Premièrement, contrairement à ces dernières – surtout Matagami – Joutel n'a pas ressenti l'agitation des travaux liés à la construction du Complexe La Grande (Urbanex, 1992, p.55). Deuxièmement, elle n'a pas survécu. En 1975, deux de ses mines ont été fermées, réduisant sa population de 1000 à 250 habitants. Quatre ans plus tard, cependant, une nouvelle compagnie – l'Agnico-Eagle – s'y est installée à la suite de la découverte d'un gisement d'or (*ibid.*). En 1979, sa population s'est donc renouvelée, pour atteindre 1000 habitants. Troisièmement, ses infrastructures principales ont été financées par le gouvernement du Québec. Plus précisément, au moment de la création de la MBJ, ces infrastructures (incluant une école, une église, un salon de quilles, une salle de curling, un hôtel, un restaurant et un centre commercial), ainsi que les coûts cumulatifs d'entretien et d'opération des services municipaux, avaient une valeur d'un peu plus de trois millions de dollars, dont 2,8 millions étaient dus au Ministère (MBJ et Comeau, 1973, p.4 ; MBJ, 1974a, p.7). Cette somme devait normalement lui être repayée grâce aux recettes d'un « fonds municipal de Joutel », ou par la corporation municipale « lorsque celle-ci sera en fonction » (*Arrêté en conseil 565, 23 mars 1965*). Cependant, l'incorporation en municipalité, que le Ministère avait prévue pour 1966, n'aura jamais eu lieu (Ministère des Richesses naturelles, 1970, p.104). Selon le Ministère, cela était en partie dû au ralentissement du développement minier, alors que selon la MBJ, c'était parce que les citoyens s'étaient « toujours abstenus de prendre la charge de s'administrer et se financer » (*Arrêté en conseil 3392-74, 25 septembre 1974 ; MBJ, 1974a, p.4*). Il faut toutefois noter que la Municipalité reconnaissait que ceux-ci étaient « sous la domination directe des propriétaires de mines » et que cela avait mis « un frein à l'initiative populaire » (*ibid.*). Troisièmement, ces propriétaires versaient seulement une taxe scolaire ; aucune taxe foncière n'a jamais été payée au village, ni par eux, ni par les résidents (MBJ et Comeau, 1973, p.4). Ainsi, en 1971, les frais encourus par l'administration de Joutel étaient encore entièrement assumés par le Ministère.

Le fait que Joutel n'ait jamais été constituée en municipalité signifiait aussi que son territoire n'était *pas* exclu du territoire de la MBJ. Cette situation constituerait un problème pour la municipalité puisque c'était sur son territoire que les installations payées par le Ministère étaient

situées, et c'est donc à elle à qui il revenait de les rembourser (*Loi des villages miniers*, S.R. 1965, c.195, a.8 ; Arrêté en conseil 565, 23 mars 1965). Le ministère réclama au départ un million de dollars (MBJ, 1974a, p.8). Bien que la Municipalité ait obtenu un avis juridique comme quoi il serait « douteux que la MBJ soit tenue à défrayer [ce] remboursement puisque Joutel n'a jamais reçu de lettres patentes et puisqu'une loi spéciale créa la MBJ sans la moindre allusion à des dettes préexistantes », le Ministère et la Municipalité en arriveraient finalement à une entente selon laquelle cette dernière paierait la somme symbolique de 1\$ pour le transfert de ses infrastructures, en échange de sa prise en charge de « l'administration, l'opération et l'entretien des services municipaux du village... à partir du 15 septembre 1974 » (*Arrêté en conseil 3392-74*, 25 septembre 1974). Un an plus tôt, la MBJ avait déjà entrepris de travailler avec sa population « inexpérimentée » et de l'initier « à la chose municipale » (MBJ, 1974a, p.5 ; Direction des communications du MAM et MBJ, 1976, p.40). C'est à cause de sa population, à ce moment d'environ 1200 individus, son potentiel de développement économique, et le « sentiment d'appartenance qu'on pourrait y créer en stabilisant [leur] résidence à Joutel », que la SDBJ conclurait qu'il serait « souhaitable » d'en faire une localité (MBJ, 1974a, p.10). En octobre 1974, le conseil municipal de la MBJ adoptait une ordonnance en ce sens (CMMBJ, 30 octobre 1974, ordonnance #73). Un conseil local y fut ainsi mis sur pied, et à la différence de toutes les autres localités et agglomérations sur le territoire, la Société recommanderait que ses membres soient nommés plutôt qu'élus, afin d'assurer « la représentativité des trois mines... des propriétaires indépendants, et des locataires » (MBJ, 1974a, Annexe, p.3).

#### 2.4.3.2 Rousseau, Val-Paradis, Villebois, Beaucanton

Comme il en a été question à quelques reprises, il existait quelques autres petits hameaux habités sur le territoire de la Baie James au moment de sa création : Val-Paradis, Villebois, et Beaucanton (Figure 2.15). Situés à une dizaine de kilomètres l'un de l'autre, leurs populations représentaient respectivement 590, 477 et 734 habitants en 1976 (Direction des communications du MAM et MBJ, 1976). En 1974, faisant suite à une recommandation du MAM concernant le besoin d'organiser le territoire, et après une série de rencontres avec les citoyens de ces paroisses, la SDBJ s'est mise à envisager leur formation en localités (CMMBJ, 27 septembre 1972 ; MBJ, 1974b). Ainsi, les paroisses de Villebois et Beaucanton deviendraient les « quartiers » de la deuxième localité à être constituée par la MBJ : Rousseau

(CMMBJ, 12 juin 1975, ordonnance #101). Au départ, il avait été question de regrouper les trois villages au sein de la localité, mais pour des raisons non-élaborées dans les procès-verbaux de la municipalité, Val-Paradis en serait exclu (CMMBJ, 29 novembre 1974, ordonnance #79 ; *ibid.*, 22 mai 1975, ordonnance #95 ; *ibid.*, 12 juin 1975, ordonnance #101). Un an plus tard, Rousseau devenait le seul quartier de Beaucanton (CMMBJ, 21 décembre 1976, ordonnance #199). Villebois fut alors reconstituée en « agglomération » ; tout comme Val-Paradis<sup>98</sup> (*ibid.*, ordonnance #197). Comme on l'a vu au Chapitre 2, la LDRBJ ne fait aucune référence à ces entités ; malgré tout, les deux villages ont été dotés d'organes de représentation populaire, comme les « conseils locaux » des localités, soit des « comités de gestion locale ». En 2001, Beaucanton et Val-Paradis demanderaient à être regroupées sous le nom de Valcanton. La loi de 2001 réfère à Valcanton et Villebois comme « localités » (*Loi modifiant la Loi sur le développement de la région de la Baie James et d'autres dispositions législatives*, LQ 2001, c.61, a.6)

Outre ces informations, et malgré des recherches poussées<sup>99</sup>, on ne peut en dire beaucoup plus sur ces communautés. Dans son *Rapport de la délégation municipale sur la formation d'une localité à Val-Paradis, Villebois, Beaucanton* (1974b), la MBJ indique que Villebois, Val-Paradis et Beaucanton, étaient « sous l'entité légale des conseils de comté », qui se seraient peu préoccupés d'elles car elles ne représentaient « aucun intérêt » (p.16). Cependant, à l'époque, il n'existait aucun comté municipal sur le territoire au nord du 49<sup>ième</sup> parallèle, où ils étaient situés. On ne les recensait pas non plus dans le comté municipal le plus près, soit celui de l'Abitibi (Office de planification et de développement du Québec, 1985). C'est d'ailleurs à cause de cette situation qu'en 1970, les trois paroisses ont entrepris des démarches auprès du gouvernement et du MAM, pour être, soit formées en municipalité, soit recevoir leur part de taxe de vente (MBJ, 1974b, p.16-18). Enfin, les seules autres informations qu'il a été possible de recueillir au sujet du village de Villebois, est qu'il aurait été fondé en 1935 par un groupe de colons dirigés par un « missionnaire-colonisateur », l'abbé Arthur Fortier (S.n., 1960, p.7). Selon le Comité Villebois (1984, p.68), avant 1947, le village représentait une mission, n'ayant été érigée canoniquement en paroisse que le 4 juillet 1947. En outre, les différents abbés du

---

<sup>98</sup> Plus tôt en 1976, le « comité de citoyens » de Val-Paradis avait soumis une demande à être constituée en localité. La MBJ conviendrait qu'il serait effectivement « opportun qu'une structure administrative locale [y] soit mise en place » (CMMBJ, 14 septembre 1976).

<sup>99</sup> Incluant le dépouillement de nombreuses archives locales au courant de l'automne 2017

village se seraient beaucoup impliqués dans son développement. Par exemple, l'Abbé Paul Robillard mènerait un projet de création d'une bleuetière (*ibid.*, p.70). Ensuite, en 1960, on créerait la Chambre de commerce de Villebois dont le rôle serait « de suppléer à l'absence d'une organisation municipale [et] doter la paroisse de tous les services nécessaires » (*ibid.*, p.79).

#### 2.4.3.3 Radisson

Enfin, localité, agglomération, village, ville – autant d'appellations qui ont été employées par la SDBJ, la MBJ, et même le MAM, pour décrire Radisson – a représenté pendant de nombreuses années une communauté sans statut précis (CMMBJ, 13 juin 1974 ; CMMBJ, 17 juillet 1974 ; CMMBJ, 14 septembre 1976 ; Déoux et Ceccaldi, 1980, 172-173 ; Direction des communications du MAM et MBJ, 1976). Officiellement dotée de son nom le 18 juillet 1973, Radisson n'a en effet été érigé en localité qu'en septembre 1994 (MBJ, 1995, p.6). Toutefois, les procès-verbaux de la municipalité font référence à son « comité de gestion locale » dès 1976, laissant supposer qu'elle avait d'abord constitué Radisson en agglomération – il faut le rappeler, un terme n'ayant aucune concordance dans la Loi – mais aucune ordonnance n'a jamais été adoptée à cet effet (CMMBJ, 14 septembre, 1976). Le premier règlement concernant Radisson y référerait pourtant de cette façon (CMMBJ, 16 novembre 1976, ordonnance #188).

Située aux abords du chantier de LG2 (Figure 2.2), la vocation première de Radisson a bien sûr été de répondre aux besoins directement liés à la construction du complexe La Grande : logements pour les travailleurs, centre nerveux des réseaux de communications et des routes, « centre de télécommande des centrales hydroélectriques » (SDBJ, 1973b ; Direction des communications du MAM et MBJ, 1976, p.12). C'est en 1974 que sa construction s'est mise en branle, aux dire de la MBJ (1995, p.6), grâce à son « aide technique » (SDBJ, 1973b ; MBJ, 1995, p.6). Plus précisément, son aménagement s'inspirait

d'un plan d'organisation spatiale où les fonctions urbaines sont bien contrôlées. L'agglomération est composée de deux quartiers tout à fait différents. Dans la partie ouest, c'est le quartier temporaire, essentiellement résidentiel et composé de maisons mobiles réparties sur des flots circulaires ou de forme courbe. À l'est, c'est le quartier permanent doté du centre communautaire et encerclé par une avenue où se greffent cinq rues en forme de U (Figure 2.16) (Déoux et Ceccaldi, 1980, p.173).

Figure 2.16  
Vue aérienne de Radisson en 1976



Source : Société historique du Saguenay, Fonds Maison de la Presse, S.d.

La SDBJ aurait de grandes ambitions pour Radisson. On voulait en faire une « ville modèle », puis une « ville régionale permanente », qui permettrait, selon elle, de rationaliser les « dépenses à caractère public tout en améliorant la qualité de vie » (SDBJ, 1978a, p.7). On invoqua aussi le besoin de « [rajeunir] nos vieux concepts » et de s'éloigner de la « planification normative traditionnelle » qui caractérisaient les « villes de chantier » (MBJ, 1982, p.1, p.18). De plus, selon la Société, sa vision du « développement urbain pour le territoire... s'intégrerait logiquement dans le processus décisionnel lié à d'autres projets », comme l'ouverture de nouvelles mines, une base touristique, un « centre allochtone fournisseur de tous les services gouvernementaux de soutien aux autochtones » (SDBJ, 1987, p.41 ; Déoux et Ceccaldi, 1980, p.174). La SEBJ balayerait toutefois cette idée du revers de la main, préférant s'en tenir à une base de *fly-in et fly-out*. Ainsi, alors que la SDBJ (1978a, p.1) procédait à des études psychosociales « sur les problèmes de vie dans les villes isolées », cette dernière affirmerait avoir

toujours tenté de faire reconnaître que les conditions de vie en chantiers éloignés demeurent une situation temporaire et que, de ce fait, elles sont toujours, sous plusieurs aspects, plus ou moins contraignantes selon les exigences de certaines personnes. Il ne faut pas espérer recréer dans les chantiers éloignés certains modes de vie en vigueur dans les grands centres qui, de tout façon, n'auraient jamais écarté fondamentalement le sentiment d'éloignement et d'ennui (SEBJ, 1987, p.41).

En 1979, cependant, la MBJ concéderait que la vocation de Radisson était « appelée à changer » (CMMBJ, 30 avril, 1979, ordonnance #438). On reviendra sur ce changement de vocation au Chapitre 8.

## Chapitre 3 : Recension des écrits

---

La *Loi du développement de la région de la Baie James* ne décrit pas les objets de la Municipalité de la Baie James ; les débats à l'Assemblée nationale entourant son adoption ne les ont pas clarifiés non plus. Le député Léger a bien soumis une hypothèse, mais Bourassa lui a suggéré d'émettre ses commentaires en deuxième lecture afin d'éviter un débat se prolongeant jusqu'en août, mais lorsqu'on y est arrivé, les six articles concernant la municipalité ont été adoptés tels quels, ou avec des amendements mineurs. La question de recherche à savoir *pourquoi la MBJ?* s'est donc imposée d'elle-même, mais il y a d'autres sources qui pourraient fournir une réponse. Après tout, on a affaire à une municipalité en apparence unique. Voilà le rêve de bien des chercheurs que de dénicher un tel spécimen. Des auteurs doivent alors l'avoir examinée de plus près? On doit avoir analysé ses dispositions dans la Loi, comparé sa structure et ses pouvoirs à d'autres municipalités locales du Québec, tenté d'établir si d'autres municipalités avec un mode de gouvernance semblable existent au Canada, ou ailleurs? Au contraire, la recension des écrits qui suit met en lumière un autre vide des connaissances quasi complet. Cet état de fait est particulièrement surprenant en regard de l'imposant corpus de littérature concernant la CBJNQ. Tel qu'indiqué plus haut, la municipalité y est en effet nommée à plusieurs reprises. On trouve cependant deux auteurs qui lui ont accordé une plus grande attention, et leurs conclusions vont dans le sens de l'argument concernant la gouvernamentalité néoextractiviste.

Le chapitre se divise en deux parties. La première s'attarde aux écrits identifiés dans la phase exploratoire de ce projet. À cette occasion, il était simplement question de voir ce qui avait été dit au sujet de la MBJ – et c'est suite aux difficultés rencontrées lors de cette démarche qu'il est devenu évident que cette municipalité aussi méconnue qu'extraordinaire méritait de faire l'objet d'une thèse. Une revue systématique de la littérature est présentée en seconde partie. En effet, on s'était seulement appuyé sur une recherche par mots-clés dans le catalogue de la bibliothèque de l'ENAP et *Google Scholar* dans la phase initiale. Cependant, l'emploi d'une méthode plus systématique n'a pas mené beaucoup plus loin, à quelques exceptions près. Les neuf bases de données dépouillées n'ont livré que 37 résultats, dont moins d'une douzaine avaient le potentiel de répondre à la question de recherche. Leur contenu est analysé.

### 3.1 Phase préliminaire

Quelques précisions doivent être apportées avant d'entamer cette présentation. Au moment d'entreprendre la phase exploratoire de cette recherche, on était déjà en possession d'informations concernant la MBJ qui n'auraient pu être obtenues dans ni une ni l'autre des recensions des écrits présentées ici. En effet, cette étude s'inscrit dans un plus large projet de recherche financé par le Conseil de recherche en sciences humaines, piloté par Marie-Claude Prémont (ENAP) et Marc-Urbain Proulx (UQAC) : *L'hydroélectricité comme vecteur de développement*. Les chercheurs ont rédigé un chapitre de livre, *L'exploitation de l'hydroélectricité en région périphérique québécoise : des modèles contre territoire* (Prémont et Proulx, 2016), qui n'avait pas encore été publié au moment où la recherche débutait. Cependant, Pr. Prémont agissant comme superviseuse de cette thèse, il a été possible de consulter ledit chapitre. On y lisait entre autres que la MBJ avait « été conçue et mise sur pied pour mieux servir le développement hydroélectrique... et assurer la concentration des efforts à cette seule fin » (Prémont et Proulx, 2016, p. 160, les italiques sont ajoutés). Voilà qui menait dès lors sur la piste des instruments de politiques publiques. Plus précisément, les chercheurs envisageaient la municipalité comme un outil ayant permis de repousser plus loin l'exonération foncière dont jouissaient déjà les installations de production, de distribution et de transport d'hydroélectricité, et ce, en « extrudant » toutes les villes enclavées sur son territoire « pour qui il devenait alors impossible de bénéficier de revenus fiscaux des immeubles administratifs d'Hydro-Québec situés en [territoire non-organisé] ou dans des localités du Nord-du-Québec » (*ibid.* ; Prémont 2014, p.35-47). Tel qu'on l'a vu plus tôt, c'est la LDRBJ qui procédait à cette extrusion en définissant le territoire municipal comme excluant « toute municipalité constituée avant l'entrée en vigueur de la présente loi » (LQ 1971, c.34, a.40). Selon les auteurs, ce découpage au scalpel ne pouvait représenter « une forme plus extrême d'organisation territoriale qui vide [une région habitée] de sa richesse » (Prémont et Proulx, 2016, p.159).

Comme on peut le constater dans le Tableau 3.1, la recherche dans le catalogue de la bibliothèque de l'ENAP n'a livré que six résultats lorsqu'on utilisait les expressions « municipalité de la Baie James » ou « municipalité de Baie James ». Par ailleurs, la majorité de ces sources ne portait pas sur la municipalité, même lorsqu'on se tournait vers *Google Scholar*, comme cela sera également observé dans la revue systématique présentée plus loin. Par exemple, la majorité des textes portaient sur les ressources naturelles sur son territoire,



comme les ressources forestières ou fauniques ; ou encore, sur ses caractéristiques physiques, telle que sa géologie. Dans le catalogue de l'ENAP, deux des résultats portaient sur la phénologie de l'épinette noire, et les risques environnementaux associés à l'exploitation de fermes porcines. Les autres portaient sur le tourisme, la main d'œuvre locale, les données démographiques concernant les Cris, ou le marché des voitures au nord de Matagami. La recherche dans *Google Scholar*, pour sa part, a fait ressortir des informations concernant la taille de son territoire (les auteurs ne s'entendant toutefois pas sur sa superficie<sup>100</sup>), sa population (elle aussi fluctuant selon l'auteur<sup>101</sup>), ses composantes enclavées, et sa situation géographique (Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire de la Baie-James, 2011 ; St-Germain, 2010 ; Royer et Hermann, 2013).

Seule une référence, outre celle de Prémont et Proulx (2016), laissait à penser que la MBJ pouvait offrir une étude de cas intéressante, c'est-à-dire, aurait porté un chercheur à vouloir combler les lacunes descriptives exposées ici : dans son *Portrait territorial de la Baie James*, la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire de la Baie-James (2011, p. 3) rapportait en effet que, « [l']éloignement des municipalités [de Chapais, Chibougameau, Lebel-sur-Quévillon, et Matagami] et leurs situations [sic] d'enclave viennent renforcer le caractère unique de celles-ci et celui de la région ». Par contre, le même rapport soulignait que la *Loi sur le développement et l'organisation municipale de la région de Baie-James* (LQ 2001, c. 61), qui, comme on l'a vu plus tôt, a significativement modifié la structure administrative de la MBJ en 2001, lui permettait « de demander au gouvernement du Québec d'exercer les pouvoirs d'une MRC sur les terres de catégorie III » (*ibid.*, p. 16), ce qui est en fait une affirmation incomplète. La loi indique plutôt à son article 39.3 que le gouvernement peut, à la demande de la municipalité, lui permettre de déclarer sa compétence

à l'égard d'un ou plusieurs domaines qui relèvent d'une municipalité régionale de comté, *sur tout ou partie* de son territoire ou sur le territoire de l'une ou plusieurs des villes mentionnées au paragraphe 1° (les italiques sont ajoutés).

---

<sup>100</sup> Par exemple, St-Germain (2010, p.1) parle de 350 000 km<sup>2</sup>, tandis que Royer et Herrmann (2013, p. 444) parlent de 297 330 km<sup>2</sup>.

<sup>101</sup> On ne peut reprocher aux auteurs de ne pas s'entendre sur la taille de la population. L'Annexe recense en effet toutes les statistiques démographiques qu'on a pu localiser, et le portrait est saisissant : la population fluctue parfois de plusieurs milliers d'habitants d'une source à l'autre. Cette étude s'appuie uniquement sur les données de Statistiques Canada.

Cette erreur n'est pas présentée pour prendre l'auteur en défaut, mais parce qu'elle est représentative de l'état des connaissances sur la MBJ : les informations incomplètes ou incorrectes abondent. Par exemple, Petit (2000, p. 20) indique qu'en 1971, le gouvernement du Québec a créé « la grande municipalité de la Baie James avec 5 villes-municipalités ». Oblin (2011, p. 97) décrit la municipalité comme « une fusion des communautés du Nord du Québec ». L'historien Roger Lacasse (1983, p. 135), dont l'ouvrage, *La Baie James : une épopée*, n'a pas été recensé dans cette première ni la deuxième phase de cette recension, mais a été consulté alors qu'on cherchait à contextualiser le projet de la Baie James, explique pour sa part qu'en « temps opportun, la [SDBJ] créera la municipalité de la Baie James et en assurera l'administration ». On le sait, c'est la LDRBJ qui a créé la municipalité, pas la société d'État. D'ailleurs, l'ouvrage de Lacasse, qui représente le fruit d'un travail presque aussi colossal que la construction du complexe La Grande qu'il décrit, illustre l'intérêt porté en général à l'égard de la MBJ. Elle n'y est mentionnée que trois fois sur plus de six cent pages. Par contraste, il est question de la SEBJ et la SDBJ 175 et 71 fois respectivement.

Bref, malgré ses caractéristiques inhabituelles, la littérature générale en avait bien peu à dire concernant cette municipalité *sui generis*. En fait, on pourrait dire qu'elle est passée complètement sous le radar. Un autre exemple est parlant : cette recherche peut être vue comme la suite de celle entamée dans le mémoire de maîtrise de l'auteure, qui portait sur la CBJNQ. Il est vrai qu'on ne s'intéressait pas à la chose municipale à ce moment, mais la Convention a également été décortiquée dans le cadre d'un assistantat de recherche : jamais ne s'est-on demandé ce que l'acteur municipal faisait là, surtout que sa présence, et son droit de veto au Conseil régional souligné au chapitre précédant, venait mettre en question l'étendue des « droits » que les Cris ont obtenus sur l'administration du territoire. La Convention a été critiquée par nombre d'auteurs qui l'ont accusée de n'être qu'un instrument colonial moderne : voilà bien une donnée qui aurait renforcé à cette affirmation. Enfin, même les organisations publiques au fait de la forme unique de la MBJ sont silencieuses à son sujet. Le MAM mentionne seulement que le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James a remplacé la MBJ en 2014, et décrit la superficie de son territoire et la région administrative à laquelle elle appartient (Ministère des Affaires municipales et Habitation, 2016, 2017). C'est pourtant ce même ministère qui décrivait la MBJ comme *Une municipalité unique en son genre* (Direction des communications du MAM et MBJ, 1976). Le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James, quant à lui, malgré que son site Internet comporte une section « historique et

contexte », ne donne aucun détail... sur l'historique et le contexte de l'institution municipale qu'il remplace, et qui équilibre justement le rapport de pouvoir inégal dénoncé par les critiques de la Convention. Certains auteurs présentés plus loin aborderont directement cette question, sans toutefois pousser l'analyse jusqu'à la participation de la MBJ dans ce schème.

### 3.2 Revue systématique des écrits

Tout d'abord, quelques mots sur l'approche employée dans cette section. Comme on le sait, la revue systématique de littérature constitue une méthode qui tente d'éliminer les biais que le chercheur pourrait avoir face à un objet ou sujet de recherche. Bien qu'on puisse évidemment demeurer objectif lorsqu'on procède à une recension des écrits – comme c'était le cas dans la présentation précédente, puisqu'elle s'appuyait sur l'utilisation de mots-clés – l'approche systématique diminue le doute chez les autres chercheurs qu'on ait privilégié une voie plutôt qu'une autre pour faire un tour d'horizon exhaustif, puisqu'elle peut être répliquée. Pour ce faire, il faut expliciter des critères non-subjectifs, qui s'appuient sur une question de recherche (Transfield, Denver et Smart, 2003). Ici, la question est différente de celles soumises dans le premier chapitre : on demande simplement « **qu'est-ce que la MBJ?** ». Pour y répondre, les mots-clés employés pour la première recension des écrits ont été étendus pour inclure leurs pendants anglophones, « Municipality of James Bay » et « Municipality of Baie James ». Six bases de données ont été consultées en plus du moteur de recherche de la bibliothèque de l'ENAP et *Google Scholar* : soit, *CAIRN.info*, *Worldcat*, *Érudit*, *Academic Search Complete (EBSCO)*, *JSTOR*, et le catalogue *Iris* de la Bibliothèque et Archives nationales du Québec. La recherche dans le catalogue de l'ENAP a été élargie en utilisant le filtre « Universités du Québec (sauf UQAM) ». Les autres bases de données ont été sélectionnées pour plusieurs raisons. Premièrement, la volonté de ne pas limiter la recherche à des résultats francophones a mené à l'inclusion de *Worldcat*, *Academic Search Complete (EBSCO)*, *JSTOR*, en plus de *Google Scholar*. Deuxièmement, les différents moteurs de recherche apportent différents avantages, qui se complètent. Par exemple, *Google Scholar* permet de chercher la présence des mots-clés à même le texte des publications, tandis que *Worldcat*, qui regroupe les collections de 72 000 institutions, ratisse beaucoup plus large. Évidemment, il était aussi important de faire le tour de la littérature francophone, d'où l'inclusion d'*Érudit* et *CAIRN.info*, en plus des catalogues de l'ENAP et *Iris*. Enfin, l'inclusion des bases de données *Academic Search Complete (EBSCO)* et *JSTOR* permettait d'assurer une meilleure couverture des articles scientifiques, et ce, dans

les deux langues. Quelques tests ont été faits pour voir s'il fallait procéder à la recherche en utilisant les filtres « titre » ou « auteur », ou si l'on pouvait s'en tenir à « tout ». Les résultats de ces tests peuvent être observés dans les lignes *Worldcat* et *Iris* dans le Tableau 3.1. On peut voir que cela n'a pas permis de recenser plus de sources.

La recherche, entreprise en septembre 2017<sup>102</sup>, a produit les résultats détaillés dans le Tableau 2.1. Comme on le constate, peu de sources ont été qualifiées de « pertinentes », c'est-à-dire, susceptibles de fournir des informations répondant à la question de départ. C'est que, comme cela a été le cas pour la recension précédente, la vaste majorité des résultats traite du territoire ou de la région de la Baie James. On retrouve donc encore un grand nombre d'études touchant à l'environnement, la faune et la flore, la géographie, l'histoire, et même la villégiature. Par exemple, on n'a pas qualifié de pertinents les textes comme *La route de la Baie-James : plus qu'une route à suivre, une route à vivre!* (Association forestière de l'Abitibi-Témiscamingue, 2003) ou *Le lac Pajegasque : aménagement et plan correctif* (Arbour et associés et MBJ, s.d.). Une autre quantité importante de sources se rapportait aux communautés crie. Bien que ces communautés représentent une population significative sur le territoire de la MBJ, les publications comme *Wemindji area, Municipality of James Bay* (Remick, 1976), ou *An Illustrated History of Canada's Native People : I Have Lived Here Since the World Began* (Ray, 2016), n'ont pas non plus été considérées comme d'intérêt. Enfin, de nombreuses sources qualifiées de non-pertinentes consistaient en des documents cartographiques. Des résultats restants (92), 52 représentaient des doublons. Par conséquent, seuls 37 résultats ont été considérés comme méritant d'être décrits. On retrouve leur liste complète dans l'Annexe III.

---

<sup>102</sup> Malgré que l'ouvrage *Le Nord québécois : un plan, trois régions, neuf défis* (2017) par Martin Simard ait été publié en août 2017, il n'a pas été recensé dans les résultats de septembre. Il y indique que « l'Eeyou-Istchee-Jamésie dispose de l'administration régionale crie, du Grand conseil des Cris et de la municipalité de la Baie James. La municipalité de la Baie James a constitué, de 1971 à 2013, une sorte de MRC regroupant des localités sans statut juridique ou des territoires non organisés (TNO), pour lesquels celle-ci agissait comme autorité municipale... Elle assumait l'administration de la municipalité de la Baie James jusqu'en 2001 » (Simard, 2017, p.273).

Tableau 3.1  
 Résultats d'une recherche par mots-clés portant sur la MBJ par moteurs de recherche

Moteur de recherche	Mots-clés	Sources	Sources pertinentes
Catalogue <i>ENAP</i>	MDLBJ : Tout	3	0
	MBJ : Tout	3	0
Catalogue <i>ENAP</i> (Universités du Québec sauf UQAM)	MDLBJ : Tout	119	10
	MBJ : Tout	6	0
CAIRN.info	MDLBJ : Tout	0	0
	MBJ : Tout	0	0
Google Scholar	MDLBJ : Tout	125	9
	MBJ : Tout	31	0
	MuOfJB : Tout	6	0
	MuOfBJ : Tout	18	0
WorldCat	MDLBJ : Tout	177	16
	MBJ : Tout	64	1
	MDLBJ : TI	53	11
	MBJ : TI	62	1
	MDLBJ : AU	91	17
	MBJ : AU	0	0
	MuOfJB : Tout	2	0
	MuOfBJ : Tout	0	0
Érudit	MDLBJ : Tout	39	2
	MBJ : Tout	0	0
Academic Search Complete (EBSCO)	MDLBJ : Tout	0	0
	MBJ : Tout	0	0
	MuOfJB : Tout	0	0
	MuOfBJ : Tout	0	0
	MDLBJ : Tout	7	1
JSTOR	MBJ : Tout	0	0
	MuOfJB : Tout	0	0
	MuOfBJ : Tout	0	0
	MDLBJ : Tout	26	10
Catalogue <i>IRIS</i>	MBJ : Tout	7	3
	MDLBJ : TI	11	4
	MBJ : TI	3	1
	MDLBJ : AU	8	3
	MBJ : AU	1	1
Total		862	92
Doublons			52
Sources uniques			37

Cependant, certaines de ces sources devaient encore être exclues de l'analyse : celles dont l'auteur était soit la municipalité, soit la SDBJ. En effet, on peut supposer que la municipalité ou la société d'État la gouvernant ne soient pas les meilleures candidates pour s'analyser elles-mêmes, même si leurs publications constituent une source centrale de données dans cette thèse, comme on le verra au Chapitre 5. Ainsi, il restait quatorze sources à étudier. Toutefois, quatre d'entre elles ont été produites *pour le compte* de la MBJ – elles ont alors été éliminées aussi. Il

s'agit de deux ouvrages par Francine Robitaille (1996a ; 1996b) : *Municipalité de la Baie James : l'aventure d'une municipalité unique en son genre, 1971-1986* et la suite de l'aventure, *Municipalité de la Baie James : l'aventure d'une municipalité unique en son genre, 1971-1996 : hommage à nos pionniers*, ainsi que *Études sur l'avenir de Radisson* (Déoux et Ceccaldi, 1980) et *Théories et politiques régionales en région-ressources* (Ceccaldi, 1977). Ces deux derniers textes représentent des études produites pour la SDBJ et le Service d'urbanisme de la MBJ, et fournissent également un matériau d'analyse pour les chapitres ultérieurs. Ultimement, sur un total original de 862, seules dix sources ont été considérées comme aptes à dégager des informations pertinentes sur la nature de la MBJ. Celles-ci sont présentées et commentées ci-dessous.

### 3.2.1 *Le fédéralisme et la territorialité : l'État québécois, les Autochtones et le pluralisme territorial, 2010.*

Ce texte représente une communication d'Alexandre Germain, présentée au Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique. L'auteur aborde la MBJ dans le contexte d'une discussion sur l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et la Nation crie* (« Paix des Braves »), signée en 2002. Il note que les Cris ont « [dénoncé] des irritants majeurs liés à la dominance de la territorialité québécoise, qui s'exprime par la restructuration unilatérale de la municipalité de la Baie-James et le rejet du toponyme Eeyou Istchee pour désigner le territoire cri » (Germain, 2010, p. 8). Germain relève donc justement le rapport de pouvoir déséquilibré qui a été renforcé par la structure administrative de la MBJ, mais il ne développe pas l'observation plus loin.

### 3.2.2 *La question territoriale et le fédéralisme multinational : Uashat Mak Mani-Utenam et la planification territoriale autochtone au Canada, 2015*

Autre publication d'Alexandre Germain, il s'agit cette fois de sa thèse de doctorat, soumise au département de Science politique de l'Université de Montréal. Germain revient sur la restructuration de la municipalité dont il était question dans sa précédente communication. Il note cette fois que la loi qui a modifié le mode de gouvernance de la municipalité en 2001, a été adoptée sans avoir consulté les Cris, et ce, alors que les modifications qu'elle amenait auraient « une incidence directe sur la planification territoriale d'Eeyou Istchee », revenant donc sur la remarque que l'auteur avait déjà faite plus haut (Germain, 2015, 206). Selon lui, c'est que la MBJ, « se voyait attribuée des pouvoirs de MRC sur les terres de catégorie II et III,

reléguant la gouvernance territoriale eeyou aux terres de catégorie I seulement » (*ibid.*). C'est pour cette raison que les Cris auraient commencé à revendiquer un « nouveau modèle de gouvernance qui leur permettrait de participer à la gouvernance sur l'ensemble d'Eeyou Istchee » (*ibid.*). Comme on l'a vu plus tôt, la *Loi modifiant la Loi sur le développement de la région de la Baie James et d'autres dispositions législatives* (LQ 2001, c.61) prévoit effectivement que

le gouvernement peut permettre à la Municipalité de Baie James de déclarer sa compétence à l'égard d'un ou plusieurs domaines qui relèvent d'une Municipalité régionale de comté, sur tout ou partie de son territoire ou sur le territoire de l'une ou plusieurs des villes de Chapais, de Chibougamau, de Lebel-sur-Quévillon et de Matagami (notes explicatives).

Cependant, on ne peut dire que la gouvernance territoriale eeyou a été « reléguée » aux terres de catégorie I par la Loi. Seuls les Cris pouvaient administrer ces terres depuis l'adoption de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec* (LQ 1978, c.93). Cette erreur peut sembler triviale, mais cela revient au problème de la qualité des informations disponibles concernant la MBJ. Si c'était du Canada dont il était question, et qu'on décrivait une partie de sa superficie comme ne relevant pas de la compétence du gouvernement fédéral, on se devrait de le souligner aussi.

### 3.2.3 *Le gouvernement régional d'Eeyou Istchee-Baie-James : une forme novatrice de gouvernance consensuelle au Canada, 2012.*

Dans ce chapitre de l'ouvrage *Canada : the State of the Federation* (2012), Geneviève Motard, professeure de droit à l'Université Laval, s'intéresse à la Municipalité de la Baie James dans le cadre d'une discussion sur le régime de terres créé par la CBJNQ, qu'elle considère, comme Germain, comme la source du litige entre les Cris et le gouvernement du Québec, menant à la création du Gouvernement régional. Motard est l'auteure qui s'est le plus longuement attardée à la municipalité parmi toutes les sources recensées. L'entièreté du passage où elle en traite (pp. 147-148) est découpée en morceaux, et les passages soulignés sont commentés.

Depuis la conclusion de la CBJNQ, [les terres de catégorie III] sont en effet administrées par la Municipalité de la Baie-James (MBJ) (Loi sur le développement et l'organisation municipale de la région de la Baie James, ci-après LDOMBJ, art. 34) laquelle était dirigée, depuis sa création en 1971, par le conseil d'administration de la Société de développement de la Baie James, une société de développement économique dont le conseil est désigné par décret gouvernemental. La MBJ n'était donc pas une entité démocratique. Malgré cela, celle-ci pouvait exercer des pouvoirs de nature municipale.

Comme on l'a vu au Chapitre 2, les terres de catégorie II et III ont toujours été administrées par la MBJ. Par ailleurs, comme on l'a aussi vu au Chapitre 1, son conseil était substitué au conseil municipal, et c'est le lieutenant-gouverneur en conseil qui en nommait les membres. La MBJ représente donc une entité municipale non-démocratique. Voilà une information cruciale concernant la municipalité *sur laquelle Motard est la seule, parmi tous les auteurs présentés dans ce chapitre, à avoir mis l'accent.*

En 2001, le gouvernement du Québec procède à une réforme qui démocratise la direction de la MBJ. Depuis, le conseil de la MBJ est composé des maires des municipalités de Chibougamau, Lebel-sur-Quévillon, Matagami et de Chapais et des présidents des localités de Villebois, de Valcanton et de Radisson. Les Cris n'ont pas été invités à siéger au conseil de la MBJ du fait que les terres administrées par leurs municipalités ne font pas partie du territoire sous la juridiction de la MBJ (CBJNQ 2012, cl. 5.1.2 et 10.02.2 ; LDOMBJ, art.40(2) ; Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec, art.20). En d'autres termes, bien qu'ils occupent le territoire sous la juridiction de la MBJ, les Cris ont largement été écartés de la gestion de ce territoire, au contraire des maires des autres municipalités et des présidents des localités de la région. Or, une partie des terres de catégorie I des Cris sont gouvernées par des maires de municipalités, au même titre que le sont les autres municipalités de la région et, à cet égard, nous estimons que rien ne justifiait leur exclusion du conseil de la MBJ.

À partir de 2001, le conseil d'administration de la SDBJ a effectivement cessé d'agir comme conseil municipal ; il était dorénavant composé des maires des quatre villes, et des présidents des localités. Le conseil comportait cependant un autre membre : une personne « désignée » par les autres membres, « parmi les résidents du Territoire », à l'exclusion de ceux des villes...et des localités (*Loi modifiant la Loi sur le développement de la région de la Baie James et d'autres dispositions législatives*, LQ 2001, c.61, a.6). Également, les terres de catégorie I représentent bien le territoire des « municipalités<sup>103</sup> » cries (*Loi sur les villages cris et le village naskapi* 1978, c. 88, a.2). Plus précisément, ces municipalités « [détiennent] à titre de propriétaire les terres de la catégorie I... et à ce titre, [elles] les [administrent] » (*Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, LQ 1978, c. 93, a. 7, les italiques sont ajoutés). Selon l'article 17 de la *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, « ces terres sont elles-mêmes subdivisées en terres de catégories IA et IB » (*ibid.*, a.17, les italiques sont ajoutés). Une petite erreur s'est

---

<sup>103</sup> Ces municipalités ont le statut de « villages » (*Loi sur les villages cris et le village naskapi* 1978, c. 88, a.2).



donc glissée dans le texte de l'auteure. L'article 7 de la Loi indique que les Cris administrent les terres de *catégorie I*, et non la portion IA ou IB de ces mêmes terres. Les seules terres de catégorie I qui ne sont pas sous la gouverne des Cris sont les terres IA-N et IB-N, qui représentent le territoire du seul village naskapi dans la région 10, mais ce territoire est hors MBJ.

L'insuffisance de la représentation des Cris dans les institutions chargées de la gestion des terres de catégorie III, savoir [sic] la Municipalité de la Baie-James (MBJ) et la Société de Développement de la Baie-James (SDBJ), alors que les Cris représentent plus de soixante pour cent de la population vivant sur le territoire, que leurs territoires familiaux sont couverts par cette catégorie de terre et qu'ils sont dirigés par des maires au même titre que les autres municipalités et localités qui siègent à la MBJ a été un facteur important de litige entre le gouvernement du Québec et les Cris.

Les chefs cris sont bien des « maires » selon la *Loi sur les villages cris et le village naskapi* (1978, c. 88, a.14). Les maires cris étaient donc les seuls sur le territoire de la Baie James à ne pas être représentés sur le conseil de la MBJ créé dans la loi de 2001. Voilà une autre information cruciale qui renvoie au caractère non-démocratique de la municipalité, qui aurait dû être relevée dans la littérature critique qui a fait de la CBJNQ une étude de cas. Motard ne s'en tient donc pas qu'à mentionner une distribution de pouvoir inégale, mais elle apporte de la matière pour soutenir l'argument. Encore une fois, c'est la seule auteure à le faire dans ce chapitre.

Le deuxième problème à la base du différend ayant mené à la création du gouvernement régional repose sur l'inefficacité de Conseil régional de zone de la Baie James mis en place par la CBJNQ, sur lequel siègent les Cris à parité avec les représentants de la MBJ et qui a pour mandat de gérer les terres de Catégorie II sur lesquelles les Cris disposent de droits de chasse, de pêche et de trappage exclusifs.

Il s'agit là d'une autre information importante concernant la MBJ. Comme on l'a vu plus tôt, la CBJNQ a créé le Conseil régional de zone de la Baie James, qui représentait une « personne morale créée... pour les fins de l'administration municipale sur les terres de catégorie II situées à l'intérieur des limites de la Municipalité de la Baie James » (CBJNQ, c.11B, a.11B1.0, 1.4). De plus, le conseil est formé de six membres, dont trois sont nommés par l'Administration régionale crie, et les trois autres par la MBJ (*ibid.*, c.11B, a.11B.0.3). Autre fait important, les règlements adoptés par le CRZBJ

n'entrent en vigueur qu'après avoir été ratifiés par la Municipalité de la Baie James et approuvés par le lieutenant-gouverneur en conseil. Advenant un refus de la Municipalité de la Baie James de ratifier un règlement adopté par le [CRZBJ], elle sera tenue d'en aviser par écrit ledit conseil et de donner les raisons motivant son refus (11B.0.9, 11B.0.10).

Bref, comme on l'a indiqué plus tôt, la municipalité disposait, dans les faits, d'un droit de veto, et on peut voir en quoi cela pouvait causer le « différend » souligné par Motard.

S'il faut bien voir que ce Conseil n'a, « à toute fin pratique, jamais fonctionné », la cause en est le financement inadéquat qui lui a été réservé au fil des ans, ce qui ne lui a pas permis de jouer son rôle (Paul 2010, 2). Mais encore, en vertu de la Loi sur le Conseil régional de zone de la Baie James, la SDBJ qui constituait jusqu'en 2001 le Conseil d'administration de la MBJ, nommait aussi les membres siégeant sur le Conseil régional de zone de la Baie James. Comme l'explique le juge Réjean Paul dans ses rapports de 2008 et de 2010, la Loi sur le développement de la Baie James et d'autres dispositions législatives a eu pour effet de transférer le pouvoir de nomination de la SDBJ à la MBJ, laquelle se voyait dès lors accroître son pouvoir de gestion sur les terres de catégorie II en plus de son pouvoir d'administrer les terres de catégorie III (Paul 2010, 2). Autrement dit, alors que les Cris ne voient pas augmenter leur pouvoir de gouverner les terres de catégorie III dont la gouvernance est réservée exclusivement à la MBJ, les élus des villes avoisinantes se voient en revanche augmenter leur pouvoir à l'égard des terres de catégorie II. Les modifications législatives ayant eu lieu sans consulter ni tenir compte de l'avis des Cris, il n'est pas étonnant que cette situation ait été source de litige avec le gouvernement du Québec.

La MBJ pouvant nommer trois membres du CRZBJ, et la composition de son conseil municipal ayant été modifiée en 2001 pour permettre aux maires des villes d'y siéger, il est vrai que ces derniers voyaient leur pouvoir « augmenté » sur les terres de catégorie II. Ce sont effectivement des maires qui ont été les premiers membres nommés au conseil du CRZBJ suite au passage de la Loi (CMMBJ, 20 novembre 2003). Toutefois, il faut noter que l'organisme a cessé ses activités en 1983. Ce n'est qu'en 2002 que la Municipalité décidait de « signifier à l'Administration régionale Crie son intention... de réanimer le Conseil », mais outre la nomination de deux maires, il ne semble pas y avoir eu plus d'activité au sein du CRZBJ qu'il n'y en avait eu depuis 1983 (SDBJ, 1983 ; CMMBJ, 29 avril 2002). En effet, les affaires du CRZBJ ont cessé d'être à l'ordre du jour du conseil municipal après 2004. En d'autres mots, il n'y a aucune indication que le pouvoir d'administrer les terres de catégorie II n'ait jamais été utilisé par les représentants des villes enclavées, mais cela, on peut supposer que l'auteure ne pouvait pas le savoir, puisque le GREIBJ n'a jamais donné suite aux demandes d'accès à l'information faites pour obtenir les procès-verbaux analysés dans la présente étude.

### 3.2.4 *Les régions périphériques: défi au développement du Québec, 1983.*

Ce texte, à teneur historique, aborde la MBJ dans le contexte du développement des ressources hydroélectriques dans la région de la Baie James. Bien que l'auteur n'en parle que sur l'espace d'un paragraphe (Dugas, 1983, p. 122), celui-ci est chargé d'éléments descriptifs, notamment :

- La municipalité a été créée « par la loi 50 [et] a juridiction sur l'ensemble du territoire à l'exclusion des localités autochtones et des municipalités déjà constituées... [qui] sont identifiées comme municipalités enclaves par la S.D.B.J. »
- Son conseil municipal est formé des membres du conseil d'administration de la Société.
- Elle ne tire pas son autorité des contribuables qu'elle administre mais bien des dirigeants montréalais de la Société.

Tout cela est exact, et le lecteur qui ne savait rien de la MBJ devrait avoir sursauté d'avoir appris qu'un conseil municipal pouvait être administré par le conseil d'administration d'une société d'État.

L'auteur affirme aussi que la

désignation [de municipalité enclave] va prendre davantage de signification avec l'entrée en vigueur de la Loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme. La M.B.J est régie par la Loi des cités et villes mais échappe au contrôle de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (*ibid.*).

Effectivement, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (LQ 1979, c.51) ne s'est jamais appliquée « sur les territoires situés au nord du 55<sup>ième</sup> parallèle ni sur le Territoire décrit à l'annexe de la *Loi sur le développement de la région de la Baie James*... une fois distraites les municipalités visées à l'article 40 de cette loi » (a. 266). L'auteur relève donc avec justesse que la distinction entre les villes enclaves et le territoire de la MBJ est devenue plus marquante avec l'adoption de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. En effet, les nouveaux pouvoirs en matière d'aménagement et urbanisme, et leur répartition entre la municipalité régionale et la municipalité locale, ne pouvait s'appliquer sur le territoire de la MBJ.

Dugas amène cependant d'autres points qui peuvent être discutés. Par exemple,

- « Le président de la SDBJ a le statut de maire pour la MBJ » (*ibid.*) ».

Bien que cela soit vrai en pratique, il faut préciser que la LDRBJ ne fait aucune référence à un « maire » ou de « conseillers ». Ce n'est qu'en 2001 que ces termes apparaissent dans la Loi, et à ce moment, le conseil d'administration de la SDBJ ne remplaçait plus le conseil de la MBJ (*Loi modifiant la Loi sur le développement de la région de la Baie James et d'autres dispositions législatives*, LQ 2001, c.61, a.6). Par ailleurs, comme on le sait, pour avoir le statut de maire, selon la LCV il faut avoir été élu (LQ 1964, c.194, a.47-48). Il faut toutefois noter que les procès-verbaux des séances de la MBJ soutiennent l'affirmation de Dugas, puisqu'à partir des années 1990, on référerait parfois au président de la SDBJ comme le maire.

- « Les champs de compétences de la M.B.J et de la S.D.B.J. ne sont pas clairement délimités ».

On se rappelle que les dispositions de la LDRBJ ne précisent pas dans quels domaines la municipalité avait le pouvoir de réglementer. On sait que la LCV s'appliquait à la municipalité, sauf là où ses dispositions étaient « inconciliables avec celles de la [Loi] et... que le lieutenant-gouverneur en conseil déclare inapplicables » (LDRBJ, c.34 a.35). On ne sait pas quelles dispositions il pourrait déclarer comme inapplicables, et par conséquent, on ne connaît pas les autres champs sur lesquels la MBJ *pourrait* éventuellement avoir compétence, avant qu'elles ne soient décrétées par le gouvernement.

- « Tout son pouvoir se trouve subordonné aux décisions des *développeurs* ».

La SDBJ évoque souvent des « développeurs » dans ses publications : il s'agit de la SEBJ et d'Hydro-Québec. Sur le plan strictement juridique, cette affirmation est donc inexacte *selon la première version de la LDRBJ*, puisque la SEBJ est décrite comme la *filiale* de la SDBJ, bien qu'un membre de son conseil doive être un membre du conseil d'administration d'Hydro-Québec, ou son président. Le pouvoir de la MBJ était donc « subordonné » aux décisions de la SDBJ. Cependant, l'auteur écrit en 1983, et en 1978, comme on l'a vu, la *Loi modifiant la Loi d'Hydro-Québec et la Loi du développement de la région de la Baie James* (LQ 1978, c.41) a modifié la disposition concernant la filiale, devenue celle d'Hydro-Québec. Bref, on peut effectivement parler de subordination aux développeurs. On verra au Chapitre 8 que c'est exactement ce qui s'est passé : les développeurs ont exercé une grande influence sur les décisions de la MBJ.

- « Elle ne contrôle pas l'affectation du sol et le développement de son territoire, mais est plutôt soumise aux diverses orientations que prend le développement ».
- « Son nom de municipalité fait illusion car elle n'est qu'un organisme administratif de la S.D.B.J, chargé... d'une certaine réglementation ».

On comprend que l'auteur parle d'illusion – c'est bien une des prétentions de cette thèse : la municipalité n'est pas un instrument de démocratie locale, mais d'intérêts économiques. Il n'en demeure pas moins que la MBJ est régie par la LCV. S'il s'agissait d'un simple organisme administratif, il aurait certes, seulement la capacité d'adopter « une certaine réglementation ». Au contraire, comme on l'a déjà soulevé, la MBJ peut réglementer dans *tous* les domaines énumérés dans la LCV *en plus* des domaines que le lieutenant-gouverneur pourrait déclarer comme relevant de sa compétence. Parmi ces domaines : la paix et l'ordre, une compétence allant bien au-delà de celles attribuées aux « organismes administratifs », et une comparaison illustrant bien l'argument soutenu ici d'une municipalité « passée sous le radar ».

### 3.2.5 *From Nouveau-Québec to Nunavik and Eeyou Istchee: The Political Economy of Northern Québec, 2015.*

Ici, Thierry Rodon dresse un portrait historique des changements politiques et économiques qui ont touché la région administrative 10. Il prête peu d'attention à la municipalité, et ne fait jamais référence à la SDBJ, ou à la loi qui a institué les deux entités. En quelques phrases, l'auteur soutient que le défi le plus important pour les Cris repose sur leur relation avec la municipalité. Historiquement, selon Rodon, cette relation a été marquée de conflits, particulièrement depuis 2006, quand le Québec aurait implanté une politique de « décentralisation de la gestion des ressources », menant à la création de

two new regional entities in 2007: Eeyou Istchee, consisting of the nine Cree communities, and Jamésie, made up of four towns (Chibougamau, Chapais, Lebel-sur-Quévillon, and Matagami) and the Municipalité de la Baie James (Rodon, 2015, p. 98).

L'auteur ne précise pas à quelle politique de décentralisation de la gestion des ressources il fait allusion. En ce qui concerne les deux nouvelles « entités régionales », il s'agit probablement des « territoires équivalents aux MRC », ou « MRC géographiques » du nom de « Jamésie » et « Eeyou Istchee », qui représentent respectivement les territoires équivalents 991 et 993, dont il a été question plus tôt. En effet, la MRC géographique d'Eeyou Istchee englobe les terres de

catégorie I, donc celles administrées exclusivement pas les Cris ; tandis que celle de la Jamésie est constituée des terres de catégorie II et III, ainsi que le territoire des villes enclaves.

### 3.2.6 *Hydro-Québec et le délestage des grandes régions productrices d'hydroélectricité, 2014*

Ce chapitre de Marie-Claude Prémont, dans *Les Défis Québécois: Conjonctures et Transitions* (Bernier, 2014), porte sur le développement hydroélectrique au Québec. Elle y soutient que le projet de nationalisation de l'hydroélectricité s'est paradoxalement traduit en une forme de « désappropriation » des populations locales, qu'elle qualifie de « délestage des régions productrices » (Prémont, 2014, p. 31). Comme l'auteure le précise, la région de la Baie James est la plus grande productrice d'hydroélectricité au Québec, et c'est dans ce contexte qu'elle fait référence à la MBJ, comme « de loin la plus grande [municipalité] du Québec... organisée selon un mode tout à fait unique », étant sous la gouverne de la SDBJ, et son territoire étant « vidé » des quatre villes jamésiennes qui y étaient déjà sises avant sa création (*ibid.*, p.36, p.45). Elle soutient par ailleurs que la construction, puis la mise en service, des centrales du Complexe La Grande, n'aura pas permis de développer l'économie de la région, à l'instar des autres projets hydroélectriques d'Hydro-Québec, n'ayant notamment pas été érigées, au contraire des centrales privées, pour répondre aux besoins d'entreprises énergivores, créatrices d'emplois, sans compter qu'en plus que ses barrages soient par défaut exemptées de la taxation municipale, toutes ses installations qui ne l'auraient pas été étaient situées en territoire non-organisé (*Loi d'Hydro-Québec*, a.41). Par ailleurs, elle indique également que les dispositions de la LCV « qui ne sont pas incompatibles avec sa loi constitutive » régissent la municipalité, une référence à l'article 35 de la LDRBJ (*ibid.*).

### 3.2.7 *Le développement du Nord et le destin du Québec, 2013*

Dans cet article publié dans, *Recherches sociographiques*, Duhaime *et al.* (2013, p. 483) mentionnent seulement la MBJ au passage, alors qu'ils énumèrent les villes sur le territoire de la Jamésie.

### 3.2.8 *Les institutions administratives locales et régionales au Québec: structures et fonctions, 1999.*

En définissant les structures régionales des MRC, l'auteur Robert Gravel (1999, p. 16) explique qu'elles

[regroupent], contrairement aux anciens conseils de comté, toutes les municipalités d'un territoire donné quel que soit leur statut juridique, sauf les municipalités faisant partie d'une des [communautés urbaines de Montréal, Québec, et l'Outaouais], les territoires fédéraux, les réserves indiennes, et la Municipalité de la Baie-James.

Par ailleurs, il ajoute que la municipalité représente un de « onze organismes » relevant du ministre des Affaires municipales (*ibid.*, p. 67). Les dix autres sont la Commission municipale du Québec, la Société d'habitation du Québec, la Régie du logement, la Société québécoise d'assainissement des eaux, le Conseil des aînés, la Commission de développement de la Métropole, la Société Innovatech du Grand Montréal, la Société du Palais des congrès de Montréal, la Régie des installations olympiques, et l'Agence métropolitaine de transport. On comprend difficilement l'inclusion de la municipalité dans cette liste d'organisations de nature très différente, dont un organisme quasi-judiciaire, un organisme administratif, et des organismes de développement économique.

### 3.2.9 *De Westphalie à Waswanipi : la personnalité des lois dans la nouvelle gouvernance crie, 2009.*

Dans cet article publié dans *Les cahiers de droit*, Ghislain Otis et Geneviève Motard présentent, en notes en bas de page, deux faits juridiques concernant la municipalité. Premièrement, les terres de catégorie IB sont exclues de son territoire, et deuxièmement, ses principales composantes sont les quatre villes enclaves et « quelques localités » (Otis et Motard, 2009, p. 136, p. 140). L'erreur qui s'était insérée dans le texte de Motard (2012, p. 148) apparaît donc ici aussi : les terres de catégorie IB et IA sont exclues du territoire de la MBJ, bien qu'il est vrai qu'avant la Loi de 2001, il n'excluait que les terres de catégorie IA, puisque ce sont celles-ci qui représentaient le territoire des anciennes réserves.

### 3.2.10 *Les grands travaux d'aménagement de la Baie James (Québec). Un exemple d'intégration régionale en zone subarctique, 1981.*

Enfin, dans ce texte, Dalla-Rosa et Di Méo (p.159) s'intéressent à l'évolution socio-économique sur le territoire de la Baie James, et en particulier, aux impacts négatifs de l'économie développementiste, ou du « capitalisme monopolistique de l'État », sur les rapports sociaux et sur la nature. Les auteurs sont ceux qui dressent indirectement le portrait le plus clair de l'instrumentalité de la MBJ au travers une discussion sur la SDBJ, décrite comme sans doute l'une des premières sociétés publiques de développement dans l'histoire à être « associées au capital financier multinational ». On n'en a pas traité jusqu'ici, mais le Projet du siècle n'aurait

jamais pu être mis en œuvre si ce n'était pas d'investisseurs américains<sup>104</sup>, comme c'est le cas pour la plupart des grands projets de développement des ressources naturelles à travers le pays, et ce – grâce à d'autres capitaux étrangers – depuis la Confédération, tel qu'on le verra lorsqu'il sera question d'extractivisme au Chapitre 7 (Manzagol, 1973, p.42). Plus précisément, allant dans le sens de Prémont et Proulx (2016, p.159), les auteurs parlent de la SDBJ comme d'un écran « para-étatique » derrière lequel « le capital multinational... applique ses stratégies et s'apprête récupérer les énormes richesses de la région » (Dalla-Rose et Di Méo, 1981, p.200).

Afin d'assister la Société dans la réalisation de son mandat, Dalla-Rosa et Di Méo remarquent qu'elle et la SEBJ ont mis en place un « étroit contrôle policier » (*ibid.*). De plus, ils rapportent avoir été à même de constater qu'on ne rencontrait « guère sur [le territoire] que les antennes de gestion locale et celles du service de sécurité publique », alors que la vaste majorité des employés et les membres du conseil d'administration de la SDBJ se trouvaient à Montréal (*ibid.*). Sur ce point, il semble que les auteurs aient eu accès à des membres du personnel de ce service, alors qu'ils offrent cette description détaillée de l'encadrement des travailleurs :

Dès sa descente d'avion, le travailleur se présente au centre de vérification de l'aéroport où, après avoir fourni les renseignements pertinents et présenté ses documents d'embauchage, il reçoit sa carte d'identité. Cette dernière lui sert de laissez-passer dans les limites du chantier et lui donne accès aux services communautaires. Il la remet au centre de vérification à chacune de ses sorties du complexe. De l'aéroport, le travailleur est conduit en autobus au centre accueil du campement, où on lui assigne immédiatement une chambre. Ainsi répertorié, contrôlé dans ses moindres déplacements, canalisé dans ses fréquentations, écrasé par un horaire de travail énorme infantilisé le travailleur idéal, nouvel homme-machine, se plie aux règles d'un capitalisme monopolistique d'État qui fait régner sa loi (*ibid.*, p.186).

On verra, lorsqu'on traitera de « ville de compagnie » au Chapitre 7, que cette « canalisation » du travailleur le long d'un chemin pavé par l'entreprise, représente justement un des principaux éléments de la définition de ce concept.

Les auteurs font aussi cette affirmation, qui rappelle qu'ils écrivent près de 40 ans plus tôt :

Au cours des années 1980, l'organisation municipale de la Baie James devrait substituer, dans les secteurs dévolus aux indigènes, le pouvoir d'une

---

<sup>104</sup> Le Projet représente d'ailleurs une des causes de l'adoption de la *Loi sur l'évaluation foncière* (LQ 1971, c.60), dont l'objectif était « d'asseoir le crédit des municipalités sur une cote de crédit propre aux instances locales » pour accroître le crédit de la province libérée à présent de leur dette (Prémont, 2001, p.752).



collectivité territoriale à celui du conseil d'administration de la S.D.B.J. *On peut toutefois s'interroger sur le caractère démocratique de ce changement* dans la mesure où la double opération de décentralisation politique et de centralisation administrative envisagée pour le promouvoir manque encore de précision et ne s'inscrit pas dans un calendrier rigoureux (*ibid.*, p.160, les italiques sont ajoutés).

On semble suggérer qu'une collectivité territoriale qui remplacerait éventuellement le conseil d'administration de la SDBJ en ce qui a trait à l'administration des affaires municipales aurait compétence sur le territoire de la MBJ, *incluant le territoire exclu des communautés cries*. Si c'est bien de cela dont il est question, les auteurs avaient raison de parler d'un calendrier peu rigoureux, puisque cette collectivité n'a été créée qu'en 2001 ! Cependant, comme on l'a vu au Chapitre 1, les « secteurs dévolus aux indigènes » – on présume, donc, leurs champs de compétences – sont demeurés inchangés. Le territoire de la municipalité excluait toujours les terres de catégorie I, administrées exclusivement par les municipalités cries. C'est le passage souligné qui frappe le plus, par contre : on a l'impression que les auteurs affirment que dans sa forme initiale, la MBJ était *plus* démocratique, alors que c'est certainement l'inverse. Quoi qu'il en soit, Motard demeure donc la seule auteure qui aura traité de l'enjeu de la démocratie. Le texte de Dalla-Rose et Di Méo se concentre plutôt sur le rapport de force exercé par la SDBJ *sur les travailleurs*, qui pourrait se solder par une « expulsion pure et simple » du territoire (*ibid.*, 162). Enfin, ils rappellent aussi, comme le suggérait Motard, que le CRZBJ, de par sa composition paritaire, « mais placé sous la tutelle de [la MBJ], *réduit quasiment au néant le pouvoir indigène* (*ibid.*, 192, les italiques sont ajoutés). Bien que l'organisme ne semble jamais avoir agi dans son champ de compétence, cela concorde effectivement avec la réalité juridique, et ce néant effacerait les Cris jusqu'en 2014, avec l'institution du GREIBJ.

\*\*\*

Cette recension des écrits et revue systématique de la littérature permettent d'arriver à quatre conclusions : premièrement très peu de chercheurs se sont intéressés à la Municipalité de la Baie James. Considérant son caractère juridique si distinctif, cela est particulièrement surprenant ; sans oublier qu'elle est aussi absente dans l'important corpus portant sur la CBJNQ, produit entre autres par de virulents critiques (Alfred, 2009 ; Alfred, 1999 ; Rynard, 2000), qui ont parlé de la « désorientation » ou même d'auto-assimilation des Cris. De plus, même lorsqu'on a examiné sa structure juridique, comme dans le cas de Motard (2012), l'analyse ne portait pas sur le fait unique qu'elle représente, mais sur ses impacts sur les Cris

sur le plan de l'organisation territoriale. Dalla-Rosa et Di Méo, pour leur part, traitent de la domination que la *SDBJ* a pu exercer sur les travailleurs. Il est question d'un service de sécurité bien rodé, mais pas du fait que c'est grâce à l'instrument de la réglementation municipale qu'il a si bien pu contrôler les comportements. En d'autres mots, seule la Société est appréhendée comme un instrument. On a l'impression que personne ne s'est jamais vraiment rendu compte à quel point la MBJ représentait une créature municipale extraordinaire – sauf dans le cas de Prémont (2014), mais encore là, la municipalité ne représentait pas l'objet d'étude. Cet état de fait contraste fortement avec la perception de la municipalité qui se dégage de la « littérature grise », comme on le verra au Chapitre 8. En effet, plusieurs publications de la *SDBJ* et de la MBJ la qualifient justement de municipalité « unique ». Deuxième constat : plusieurs des informations présentées à son sujet sont vagues ou erronées, et lorsqu'elles sont correctes, on pouvait déjà les dégager de la *LDRBJ* – qui, on l'a vu, ne donne absolument aucun éclairage quant à son rôle dans la réalisation des objets de la Société – outre quelques affirmations nébuleuses qui n'ont pas été clarifiées. Troisièmement, la littérature révèle une absence quasi-complète de discussion sur le *discours public* qui a accompagné sa création. Le seul auteur qui en a traité est Lacasse, dans *Baie James : une épopée* (1983). On n'a effectivement pu localiser aucun autre ouvrage qui ne se soit intéressé aux *débats* qui ont eu lieu avant l'adoption de la *LDRBJ*. Cependant, ce livre n'est pas ressorti lors de la recension des écrits – un rappel que celle-ci comporte certainement plusieurs autres angles morts. Cette dernière observation mène à la quatrième conclusion : si l'on souhaite répondre à la première question de recherche – dont la pertinence est devenue encore plus claire en regard de cette présentation – il faudra chercher ailleurs. Vu l'observation de Prémont et Proulx (2014), et vu l'hypothèse soumise par le député Léger, la littérature sur les instruments de politique publique représente une piste de choix.

## Chapitre 4 : Littérature classique sur les instruments

---

Jusqu'à présent, on a seulement pu décrire la MBJ sur les plans juridique et territorial. Malgré la recherche exhaustive des écrits présentée dans le chapitre précédent, il a été impossible de dresser un portrait plus précis que celui qui a émergé en examinant les dispositions la concernant dans la Loi au Chapitre 1. Prémont et Proulx (2016, p. 160) ont suggéré qu'elle a « été conçue et mise sur pied pour mieux servir le développement hydroélectrique... et assurer la concentration des efforts à cette seule fin ». En effet, on a déjà montré que la SDBJ représente un instrument qui a permis de mettre en œuvre la politique du nom de « Projet du siècle », tel que souligné par Dalla-Rosa et Di Méo (1981), dont le principal volet concernait la construction du Complexe La Grande. Afin de l'aider à remplir son rôle, le législateur a cru bon de la doter de son propre instrument : la MBJ. Il est donc logique de dire qu'elle représente aussi un instrument de politique publique. L'argument avancé par les premiers auteurs, cependant, concerne principalement l'enjeu fiscal. Plus spécifiquement, ils envisageaient la création de la MBJ comme un outil permettant de repousser plus loin *l'exonération foncière* en extrudant les villes enclavées sur son territoire. Il faut cependant noter que la *Loi établissant la Commission hydroélectrique de Québec*, c.22, a.41 excluait du rôle les installations de production, de distribution et de transport d'hydroélectricité, qui aurait pu produire des revenus fonciers beaucoup plus importants que seuls ceux des terrains sur lesquels ils étaient installés, ou des immeubles administratifs de la SDBJ ou des développeur<sup>105</sup>, tout comme cela était à nouveau édicté dans la *Loi d'Hydro-Québec*<sup>106</sup> (SR 1964, c.86, a.41). La question demeure donc : pour quelle raison le gouvernement aurait-il choisi une municipalité plutôt qu'un autre instrument pour aider la SDBJ à réaliser son mandat?

La littérature sur les instruments en a beaucoup à dire quant à l'utilité des corporations publiques, et celle-ci décrit très bien la SDBJ : elles ont entre autres fonctions d'agir comme

---

<sup>105</sup> La Commission était seulement tenue de payer les taxes municipales et scolaires sur l'évaluation de « tout terrain possédé par elle » (*Loi établissant la Commission hydroélectrique de Québec*, c.22, a.41).

<sup>106</sup> Les « biens immeubles » d'Hydro-Québec pouvaient être taxés, à l'exclusion des centrales et barrages. La Commission pouvait toutefois conclure des ententes avec les municipalités pour le paiement d'en-lieu de taxes (*Loi d'Hydro-Québec*, c.86, a.41). Voir aussi la note 104.

*acteurs de soutien au développement économique* (Prichard, 1983, p.3 9). Cette littérature appréhende-t-elle les municipalités comme instruments de développement économique? Si non, facilitent-elles la mise en œuvre d'autres types de politiques? Lesquelles? Ce sont les questions qu'on pose dans ce chapitre. Comme on le verra, bien que certains auteurs adhèrent à des prémisses qui soient d'intérêt pour cette étude, le mystère de l'instrument municipal à l'avancement du Projet du siècle demeure entier. C'est pourquoi on présente une seconde revue systématique de la littérature, celle-ci, à la recherche de tout écrit qui aurait pu étudier les municipalités de cet angle. Malheureusement, on ne trouvera pas plus d'éclaircissements de ce côté. Ces deux présentations confirmeront donc l'importance du second objectif de cette thèse : soit, de replacer l'objet municipal dans la « boîte à outils » des gouvernements. Malgré ce rattrapage théorique à faire, on ne pourra toutefois pas reprocher aux auteurs de ne pas s'y être intéressés. En effet, si la MBJ représente une municipalité unique, fortes sont les chances que la forme municipale représente aussi un instrument unique. Pourquoi alors l'aurait-on abordée dans la littérature? On trouvera une réponse dans le chapitre 7 : elle n'offre sans doute aucun cadre théorique par lequel étudier les municipalités car elles ne sont pas normalement des instruments *d'État* – en tout cas, pas directement.

Ce chapitre se divise de la manière suivante : premièrement, on aborde les instruments que représentent les sociétés d'État. Deuxièmement, les travaux des canons de la littérature sur les instruments sont présentés. Comme on le verra, les auteurs tendent à soutenir les objectifs suivants : 1) fournir des modèles permettant de classer la myriade d'instruments à la disposition des gouvernements de manière plus épurée ; 2) identifier les variables qui influent sur les choix d'instruments ; et 3) informer les décideurs grâce à une assise théorique qui s'efforce de rattacher les effets recherchés par l'appareil public à l'instrument qui les catalysera. Enfin, on apprécie l'état des connaissances empiriques quant à l'instrumentation possible des créatures municipales.

#### **4.1 L'instrument de la Société d'État**

Tel qu'indiqué plus haut, la littérature sur les instruments s'est déjà attardée aux sociétés d'État, aussi nommées « corporations publiques », ou « *crown corporations* » dans la littérature canadienne anglophone. Les informations qu'elle fournit à leur sujet décrivent très bien la SDBJ. Notamment, selon Prichard (1983) et Trebilcock *et al.* (1982), les corporations publiques représentent des outils qui permettent de mieux coordonner la réalisation de différents objectifs

gouvernementaux au sein d'une seule structure organisationnelle. C'est bien ce que Monsieur Bourassa avait donné comme justificatif pour créer la SDBJ alors qu'il présentait son projet de loi à l'Assemblée nationale. Considérant que le Projet du siècle s'ouvrait sur tant de fronts,

[le] risque nous a... paru grand d'une dispersion des énergies, d'une confusion des tâches et d'un manque grave de planification intégrée dans l'aménagement d'un territoire aussi vaste que prometteur (Bourassa, 6 juillet 1971).

En d'autres mots, s'il avait fallu que différents organismes publics et ministères se voient chacun attribuer un « morceau de développement », comme il les décrivait, il aurait été difficile pour son gouvernement de suivre l'avancement du projet dans son ensemble. Par ailleurs, selon Farazmand (1996), qui s'est intéressé à l'histoire des nombreuses sociétés d'État au Canada, ces structures ont traditionnellement été créées afin d'atteindre deux principaux buts : stabiliser un secteur donné de l'économie, ou y renforcer les intérêts canadiens – ou les deux à la fois. Par exemple, selon Dakers et Fréchette (1998), la Commission canadienne du blé, créée en 1935, a représenté un « *policy instrument... for increasing returns and stabilizing income* » à un moment où le prix du blé s'effondrait sur le marché international, menant à l'accumulation des stocks. Le gouvernement du Canada a cherché à protéger les producteurs impuissants contre les forces du marché. Par contraste, la création de Pétro-Canada en 1975, a permis au Canada de se tailler une place plus importante sur la scène internationale dans le domaine de l'exploitation pétrolière. On réagissait encore à une force externe – la crise énergétique des années 1970 – mais on constate aussi une volonté de « canadienniser » ce secteur de l'économie, soit de permettre au gouvernement fédéral, par le biais de sa nouvelle corporation publique, de lui-même « mettre en valeur et exploiter dans l'intérêt du Canada des gisements d'hydrocarbures, tant au Canada qu'à l'étranger » (Farazmand 1996, p.36 ; *Loi créant une société nationale des pétroles* L.C. 1975, c.61, a.3). Au niveau provincial, on parle de « *province building* », comme lorsque l'Ontario, la Colombie-Britannique, ou le Québec nationalisent l'électricité pour régulariser des tarifs excessifs imposés aux consommateurs par des entreprises privées. De cet objectif sont nés l'Ontario Hydro (1906), la BC Hydro (1945), et Hydro-Québec (1944). En somme, s'il avait été question de mieux comprendre l'instrumentation de la SDBJ – elle aussi créée dans une période d'incertitude énergétique, et elle aussi servant à avancer des intérêts provinciaux sur le marché international des ressources primaires – la littérature sur les instruments aurait fourni le parfait cadre théorique, et cette étude pourrait se terminer ici.

## 4.2 Une étude pluridisciplinaire de longue date

L'étude des instruments est loin d'être nouvelle. Déjà, Aristote s'intéressait aux « instruments du ménage » (« *instruments of the household* ») et aux « instruments de l'État », sans doute parce que « instrument » représente un terme du langage courant, difficile à dissocier de l'activité humaine, incluant l'activité politique (Aristote, 1984 [trad.], c.VIII). Une théorie des instruments n'est pas non plus limitée à une seule discipline : dans le domaine de l'économie, par exemple, on a dénombré de nombreux instruments dont la visée était de produire des effets macroéconomiques, par exemple les politiques de prix ou de salaires (de Bruijn et Hufen 1998, p.12). En sociologie, on s'est évidemment aussi penché sur la question des instruments. Notamment, le sociologue Weber (1978, p.223-267) a voulu démontrer comment la bureaucratie, dans un « régime de domination légitime à caractère légal », représentait un « *precision instrument* » fort supérieur en termes d'efficacité, de stabilité, et de fiabilité, comparativement aux structures administratives dans les « régimes de domination légitime à caractère traditionnel ». Également, dans le domaine du droit, Friedman (1959, p.ix) a appréhendé la loi comme « *a paramount instrument of social order* ». Dans cette optique, Reeves (1993) a démontré comment, à travers ses diverses modifications, la loi entourant l'adoption en Irlande est devenue un instrument de construction et de contrôle de la sexualité des femmes. On pourrait pousser cette énumération pour inclure bien d'autres champs : les études en santé, l'urbanisme, et évidemment la science politique, pour ne nommer que ceux-là.

On doit cependant apporter une précision : la littérature en droit appréhende naturellement les municipalités comme des instruments à la disposition de l'État, puisque, comme on l'a vu au premier chapitre, elles *appliquent* ses lois (Lajoie, 1968). Leurs corps policiers veillent en effet à l'application du *Code de la sécurité routière* ; certaines municipalités identifiées par le gouvernement doivent aussi assurer « l'application, sur [leur] territoire... [des] dispositions de lois, de règlements, d'ordonnances ou de décrets dont le ministre [de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation] est responsable de l'application en matière d'inspection des aliments » (*Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c.C-19, a.29.2). De surcroît, on voit également les municipalités comme des instruments d'implantation des politiques gouvernementales, car elles représentent « des unités plus réduites [permettant de] constituer des cadres maitrisables » sur une plus vaste échelle (Harsi, 2005, p.4). À titre d'illustration, l'ancien Premier ministre Philippe Couillard déclarait que la participation des municipalités était nécessaire pour mettre

en œuvre sa « stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires », dont la formulation serait informée par les représentants municipaux à travers la province (Couillard dans Gouvernement du Québec et Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, 2017, p.3). Toutefois, comme on l'a déjà constaté, la participation locale n'était certainement pas une priorité pour le gouvernement Bourassa ; et comme on le verra au chapitre 9, cette vision le précède largement.

C'est vers Lasswell, auteur de l'ouvrage dorénavant classique, *Politics : Who Gets What, When, How* (1950 [1936]), qu'on doit se tourner pour trouver les premiers balbutiements sur les instruments dans le champ d'étude dans lequel s'inscrit cette thèse : l'administration publique et les politiques publiques. En effet, dans *World Politics Faces Economics* (1945), Lasswell propose un quatuor d'instruments : la propagande, la diplomatie, et la politique économique et militaire (p. 9). Depuis la publication de cet ouvrage, des douzaines d'autres chercheurs dans ce champ ont poursuivi le travail de typification. Par exemple, dans son étude comparative de neuf pays, Kirschen (1964) a identifié non moins de soixante-trois instruments de politiques publiques. Anderson (1977) a préféré une approche plus parcimonieuse, revenant à un modèle de quatre grandes catégories : les mécanismes de marché, les programmes, les mesures incitatives et dissuasives, et la régulation. Doern (1981), pour sa part, a plutôt appréhendé les instruments selon un continuum du niveau de coercition étatique nécessaire pour les mettre en œuvre. Aujourd'hui, comme le rappelle Vedung (2011, p.22), il existe une pléthore de taxonomies d'instruments. C'est toutefois celle proposée par Hood dans *The Tools of Government* (1983), examinée dans la prochaine section, qui a le mieux su s'imposer au cours des dernières décennies. Mis à jour en 2007, sous le nom de *The Tools of Government in the Information Age* (Hood et Margetts, 2007), le modèle qui y est proposé continue effectivement de fournir les bases théoriques de nombreux articles scientifiques (voir par exemple Birkins 2016 ; Natorski 2013 ; Jordan *et al.* 2013).

#### 4.2.1 Deux familles d'instruments

*The Tools of Government* propose comme argument central que les instruments peuvent être classés en deux grandes familles : les « détecteurs », qui permettent aux gouvernements d'*obtenir* de l'information ; et les « effecteurs », qui *causent* des effets sur le monde extérieur, par exemple, sur le comportement des individus. Selon Hood et Margetts (2007, p.3), cette classification permettrait à l'étudiant d'administration publique d'être moins « submergé par

les détails » entourant ce que l'on présume être une myriade d'instruments, qui ne sont par ailleurs ni énumérés, ni clairement définis. Huit autres sous-catégories permettraient en outre d'organiser les instruments selon le type de « ressources gouvernementales fondamentales » mobilisé dans leur utilisation (Hood, 1983, p.5). Les choix des gouvernements pour tel ou tel instrument seraient restreints par la disponibilité de ces ressources englobées dans l'abréviation « NATO » : soit, la « nodalité », l'autorité, le trésor, et l'organisation. Plus précisément, la nodalité évoque la propriété d'être au centre d'un réseau social d'information (*ibid.*, p.21). Comme Hood (*ibid.*, p.5) l'explique,

Governments are typically 'nodal' at least to some degree... They may constitute a central presence in the form of a 'figurehead'. They may constitute a central presence in a more narrowly informational sense – seeing many different cases and thus building up a store of information not available to others. Often, they sit in some central place in their domain – the Rome to which all roads lead.

La ressource « autorité », quant à elle, nécessite moins d'explication. Elle exprime la capacité de tout gouvernement, en plus d'être le « siège de Rome », de *prescrire* (*ibid.*, p.5-6). Le « trésor », traduit par Varone (1998, p.34) comme « incitatif financier », concerne plutôt l'accès de l'État à des sommes d'argent, ou à toute chose pouvant « librement être échangée » (Hood 1983, p.6). Enfin, la ressource « organisation » concerne des ressources humaines dotées de « toutes les expertises » (*ibid.*). Pour employer la métaphore de Hood et Margetts (2007, p.102), on pourrait comparer cette ressource à des armées au service du gouvernement.

L'utilisation de ce schéma conceptuel dans l'analyse des politiques publiques faciliterait, selon ses auteurs, l'atteinte de deux objectifs : premièrement, il aiderait à l'analyse d'une action gouvernementale foncièrement complexe, ainsi qu'à la comparaison entre les instruments X et Y utilisés dans le contexte A, ou l'instrument Z utilisé dans les contextes B et C. Deuxièmement, il permettrait de poser de meilleurs diagnostics et de mieux jumeler les instruments aux objectifs recherchés par les pouvoirs publics, sans quoi ces objectifs, aussi nobles soient-ils, « will be no more than fantasies » (*ibid.*, p.12). En effet, incapables d'en évaluer les impacts, cela serait souvent « la politique » qui guiderait les décideurs dans leur choix de tel ou tel instrument (*ibid.*, p.126). On voit clairement que les auteurs voulaient que leur ouvrage puisse informer les praticiens. Cependant, malgré ce désir, comme ils le rappellent, « [m]ost government selection of its instruments must be like natural selection in evolution – a mixture of chance and trial and error » (Hood, 1983, p.137). Et voici enfin que transparait une définition générale de



l'instrument : un moyen permettant aux gouvernements de faire « le lien entre le rêve et la réalité » (Hood et Margetts 2007, p.13).

À prime abord, le modèle des deux familles d'instruments semble être en mesure d'expliquer le cas de la MBJ. Après tout, c'est l'argument de cette thèse que la municipalité a servi d'instrument dont la vocation était essentiellement de « surveiller pour construire ». Par conséquent, on pourrait dire que la municipalité représente un instrument détecteur s'appuyant sur la ressource nodale, car elle permettrait hypothétiquement au gouvernement d'obtenir de l'information sur un terrain aussi vaste qu'éloigné, et que celle-ci n'était pas obtenue via un échange d'argent ou grâce à une bureaucratie spécialisée. L'application de ce cadre à cette étude se bute cependant à quelques difficultés. Premièrement, la ressource nodale a comme caractéristiques la « *centrality, visibility, interconnectedness* » (Hood, 1983, p.92, les italiques sont ajoutés). Essentiellement, c'est de par sa qualité d'*autorité publique visible* que l'État peut recueillir des informations, que ce soit de manière directe ou indirecte. Ceci contraste avec la métaphore de panoptique, offerte en introduction, pour décrire la capacité de l'État à surveiller le territoire de la Baie James sans devoir s'y déplacer, grâce à la SDBJ, outillée elle-même de la MBJ. Par ailleurs, Hood indique présenter une liste exhaustive des catégories d'instruments détecteurs, dont le gouvernement aurait besoin car « much of 'what government does' consists of obtaining information in one way or another » (*ibid.*, p.91), mais aucune d'entre elles ne permet de décrire ni la MBJ, ni la SDBJ – les sociétés d'État n'étant pas abordées dans l'ouvrage. Il est question de « cornets acoustiques » (l'État qui encourage les acteurs à fournir des informations), de revues de presse (pour rester au fait d'informations qui pourraient l'intéresser), de communications directes (comme des sondages), de systèmes de récompenses, de réquisitions (rattachées à des menaces de sanctions), de divulgations obligatoires (un rapport d'impôts), de mécanismes d'inspections (pour assurer le respect de normes de construction), etc. Bref, il n'existe aucune catégorie permettant de concevoir qu'une municipalité – ou n'importe quel autre agent d'organisation territoriale – puisse agir à titre d'instrument détecteur structuré de manière à ce que des acteurs doivent rendre des comptes à l'État.

Pourtant, on se souvient que la Loi permettait à la SDBJ de créer des localités à qui elle pouvait déléguer ses pouvoirs aux conditions qu'elle déterminerait. Il y avait donc là un potentiel de garder les populations à l'œil en rendant obligatoire – comme la SDBJ l'a fait – la divulgation d'information concernant les activités et décisions des localités. De par son contrôle de

l'instrument de réglementation municipale, la SDBJ était également en mesure de mettre sur pied un service de sécurité publique, qui lui aussi pourrait policer le territoire – une des hypothèses soumise dans cette étude. Toutefois, il n'est pas question de s'appuyer sur sa *visibilité*, en tant qu'autorité publique pour garder le territoire sous contrôle, comme le suppose le concept de nodalité, mais plutôt de se rendre *invisible* : il n'y a pas d'élections, il n'y a pas d'hôtel de ville, et les séances du conseil municipal n'ont pas lieu sur le territoire. Par ailleurs, la dichotomie détecteur-effecteur permet difficilement de faire du sens d'un instrument qui veut à la fois recueillir de l'information tout en permettant l'atteinte d'objectifs plus « effectifs », telle que la construction sans embuche d'un vaste complexe hydroélectrique. En somme, ce modèle s'avère inadéquat pour comprendre de quelle manière la MBJ a pu permettre au gouvernement d'arriver à ses fins. Étrangement, comme les auteurs le reconnaissent, les autorités publiques ont toujours « secretly opened mail and listened at keyholes » (*ibid.*, p.105). Malheureusement une discussion sur les formes que pourrait prendre cette forme d'espionnage n'est pas étendue aux organisations qui pourraient leur faciliter la tâche.

#### 4.2.2 *Saisir l'instrument par ses effets, son contexte, ou les valeurs des décideurs*

Comme cela a été dit plus haut, il est difficile de trouver des auteurs en administration publique s'étant intéressés aux instruments qui ne font pas référence à *The Tools of Government*. Néanmoins, plusieurs d'entre eux ont voulu peaufiner son schéma, ou lui apporter quelques modifications, corrections, ou mises en garde. C'est le cas de Linder et Peters (1989), ainsi que Schneider et Ingram (1990 ; 1997). Pour ces dernières, la typologie proposée par Hood est d'une aide limitée pour expliquer les choix de l'instrument X versus l'instrument Y, puisque celle-ci n'intègre pas les variables comme les cultures politiques et les styles de gouvernance, qui les informent tout autant. Un président républicain n'utilisera sans doute pas le même instrument qu'un président démocrate pour arriver à un même objectif, tout comme deux pays dotés de cultures politiques fondamentalement opposées, tels que le Canada et la Chine. De plus, la typologie des « deux familles » ne s'intéresse pas aux *impacts* des instruments sur « the policy participation of target populations » (Schneider et Ingram, 1990, p.511). Essentiellement, pour que l'instrument ait l'effet escompté, les auteures suggèrent qu'il faut l'adapter aux groupes cibles. Ce n'est peut-être pas en réduisant le financement aux programmes d'aide sociale qu'on diminue le nombre d'individus qui en dépendent ; d'autres instruments pourraient agir comme *incitatifs*, par exemple, des formations professionnelles gratuites. Les auteures proposent ainsi

de reclasser les instruments – qu’elles redéfinissent comme des « techniques » pour atteindre des objectifs – dans cinq nouvelles familles, qui permettraient non plus de simplement les jumeler aux bons objectifs, mais de mieux rendre compte de leurs « underlying motivational strategies » (*ibid.*, p.527). Grâce à ce nouveau modèle, les praticiens pourraient ainsi sélectionner les instruments aptes à être mieux acceptés par les populations qui doivent s’y soumettre. Cependant, comme dans le cas précédant, le modèle de Schneider et Ingram ne permet pas de comprendre ou de décrire l’instrument municipal. C’est qu’on s’intéresse à l’aspect *behavioral* des choix des instruments, plutôt qu’aux objectifs politiques visés par les décideurs qui les sélectionnent (*ibid.*, p.527).

Linder et Peters (1989), aussi, soulignent cet aspect finalement « cognitif » des instruments, qu’ils définissent comme les moyens utilisés par une autorité publique pour atteindre ses « policy goals » (Linder et Peters 1989, p.39). Par exemple, alors que Schneider et Ingram (1990, p.520) croyaient que l’emploi d’instruments « symboliques » permettraient aux décideurs de faire adhérer des populations à des politiques qui allaient à l’encontre de leurs valeurs, Linder et Peters (1989, p.35) mettent en relief la manière dont les perceptions ou les valeurs des décideurs aurait également une incidence sur la sélection d’instruments. De plus, les auteurs rappellent que ces décisions ne se prennent pas en vase clos, mais dans une « écologie complexe de contextes » (*ibid.*). On propose donc de ne pas limiter l’analyse aux logiques individuelles sous-tendant les préférences pour les instruments X ou Y, mais de considérer les contextes organisationnels, politiques, situationnels et temporels, qui ont nécessairement une influence sur ces logiques (*ibid.*, p.37). Ainsi, contrairement à d’autres auteurs privilégiant « a tidy classification scheme », Linder et Peters préfèrent un modèle qui permet de capturer « experts’ and decisionmakers’ logic in use » dans leur environnement selon... sept catégories : 1) la livraison directe ; 2) les subventions ; 3) les taxes ; 4) les contrats ; 5) l’autorité ; 6) la régulation ; et 7) l’exhortation (*ibid.*, p.44). Au Chapitre 7, on soutiendra aussi que les contextes sont déterminants dans le choix des instruments, mais dans laquelle des cases susmentionnées pourrait-on faire entrer la municipalité? Aucune qui ne paraisse évidente. Par ailleurs, que demeure l’objectif de cette taxonomie? Améliorer la qualité des « decisions taken in government... [by making] more complete information about instruments available to decisionmakers » (*ibid.*, p.41).

#### 4.2.3 *S'outiller, c'est apprendre*

Howlett (1991 ; 2005 ; 2011) est un autre auteur qui s'est longuement attardé aux instruments, qu'il définissait initialement avec Ramesh (1993, p.4) comme des « means or methods by which governments effect their policies », pour ensuite privilégier la conception plus précise de « techniques of governance that, one way or another, involve the utilization of state authority or its conscious limitation » (Howlett, 2005, p.35). Bien qu'il considère que le schéma conceptuel proposé par Hood permette de classer adéquatement les instruments selon leurs différents objectifs (obtenir de l'information ou causer des effets), Howlett (2005, p.38) ne considère pas qu'il soit utile à la compréhension de « why governments would choose particular instruments in particular situations » – ce qui vient rejoindre la question de recherche centrale de cette thèse. Avec son collaborateur, Ramesh, il suggère que cette limite pourrait être surpassée en intégrant au modèle les théories de l'apprentissage en matière de politiques publiques (« *policy learning* ») (Howlett et Ramesh 1993, p.3). C'est que l'approche centrée sur les ressources de Hood, aussi séduisante soit-elle par sa simplicité, négligerait un facteur important : les agents décideurs (« *agents of choice* ») (*ibid.*, p.16). C'est entre leurs mains, ou plutôt, au sein de leur appartenance à des communautés de politique *normées*, comme celles définies dans le modèle de coalition plaidante (« *advocacy coalition framework* ») de Jenkins-Smith et Sabatier (1994), que résiderait la réponse à la question, « pourquoi les gouvernements sélectionnent-ils tel ou tel instrument dans telles ou telles circonstances? » Plus précisément, ce sont les apprentissages des agents décideurs au sein de ces communautés qui informeraient ces choix (*ibid.*). Comprendre le processus de sélection d'instruments nécessiterait alors d'avoir préalablement identifié « the membership and norms of the policy community responsible for selecting policy instruments in a given sector, » car ceux-ci diffèreraient selon le domaine de politique dont il est question ; tandis que les expériences passées liées à l'utilisation de différents instruments permettraient aux décideurs « choisisseurs » de se faire une meilleure idée quant à quels instruments fonctionnent mieux dans quelles situations (Howlett et Ramesh, 1993, p.16-17). Au Chapitre 9, on s'intéressera aussi aux normes et aux valeurs, mais l'analyse dépasse la « communauté de politiques publiques ». On s'intéresse aux normes et valeurs qui s'inscrivent dans un temps, une société.

On commence à voir à quel point la question du choix est centrale pour l'école classique. En effet, selon Howlett (1991, p.16), il faudrait même que les chercheurs produisent plus de travaux

comparatifs afin d'ajouter « to the number of cases of instrument choice available ». Ultimement, l'objectif est toujours de mieux conseiller les autorités publiques quant à « how to better match the tool to the job at hand » (Howlett, 2005, p.33-35). Par contre, pour mieux porter conseil, il ne faut pas seulement se concentrer sur la dimension cognitive introduite dans le modèle par le concept d'agents décideurs, mais aussi reconnaître que ces derniers tendent à mobiliser plus d'un outil à la fois, bref, à utiliser des « policy-instrument mixes » (*ibid.*, p.33-42). Howlett suggère qu'il faut mieux rendre compte de cette « mixité » et, aussi, de distinguer les « instruments substantifs » (des instruments « classiques » affectant le type, la quantité, le prix ou toute autre caractéristique des biens et services offerts par les gouvernements) des « instruments procéduraux » (qui modifient le processus de l'élaboration des politiques publiques)... tout en intégrant la donnée « contextes ».

À la fin, Howlett (2014) propose un nouveau modèle pour simplifier cette mécanique à variables multiples de plus en plus complexe : le « statecraft-resource model ». Cependant, on n'y trouve toujours aucun élément explicatif permettant de comprendre l'exception municipale. En fait, on constate que Howlett aborde les instruments, comme plusieurs autres auteurs d'ailleurs, exclusivement du point de vue de la mise en œuvre de politiques liées à des services ou des biens à livrer aux populations. Bien qu'il veuille dépasser le modèle de Hood en mettant en relation un nombre plus « complet » de variables indépendantes, soit « the values and beliefs of policymakers and target populations, various modes of governance, and the availability of specific policy instruments », au sein d'un schéma conceptuel plus facile à maîtriser (on remet cette facilité en doute!), on demeure dans une logique où les objectifs des instruments sont relativement simples (Wukich, 2012, p.195 ; Howlett, 2014, p.36). De plus, comme on le verra dans le prochain chapitre, malgré que ce positionnement partage des airs de famille avec la littérature critique sur les instruments, notamment, en traitant de valeurs et de croyances modulant la conceptualisation des problèmes, ainsi que de « paradigm-inspired notions [on] feasibility » déterminant l'élaboration des solutions instrumentées, Howlett (2014, p.301) veut quand même expliquer la réalité en créant une série de cases dans lesquelles on pourra mettre toutes ses variations. De plus, l'objectif est le même que celui de la majorité des auteurs présentés jusqu'à présent, ainsi que ceux qui suivent : fournir aux praticiens un cadre leur permettant de « better outline the options available to governments in specific circumstances... [and provide] guidelines indicating which procedural choice is appropriate in which circumstance » (Howlett 2000, p.425). En somme, certainement que les travaux de Howlett sont

utiles pour faire du sens d'instruments dont l'objectif – livrer un service X ou Y – est facilement discernable, mais pour ce qui est d'un instrument comme la MBJ, censé faciliter, par un moyen ou un autre, la construction du plus grand complexe hydroélectrique de son époque, il faudra chercher ailleurs.

#### 4.2.4 *Des instruments de gouvernance*

Salamon (2000 ; 2002), un auteur dont les travaux demeurent très actuels (voir par exemple Feiock 2013 ou Hahm *et al.* 2013), apporte aussi son grain de sel au modèle de Hood. Selon lui, il aurait cet inconvénient, comme c'est le cas de plusieurs autres taxonomies exposées ici, d'aborder les instruments de l'angle du pouvoir dans sa conception traditionnelle, c'est-à-dire, hiérarchique. Salamon ne conteste pas que les gouvernements aient à leur disposition un éventail étourdissant d'instruments pour faire avancer leurs objectifs, que ceux-ci soient intégrés aux modèles A, B, C... ∞. Cependant, à l'époque de la « nouvelle gouvernance », il veut souligner que les gouvernements ont accès à de nouveaux instruments dont la nature est moins directe que, par exemple, la taxation ou les subventions, et dont l'utilisation implique la mobilisation de plus d'acteurs, comme l'avancé déjà Howlett, et comme le soutiennent aussi les auteurs de l'école française présentés dans le chapitre suivant (Salamon 2000, p.1613). Centrale à l'étude de ce nouveau « gouvernance paradigm » est donc la nécessité de déplacer le regard des unités d'analyse habituelles – les institutions, les bureaucraties, les diverses sous-entités de l'État – pour le recentrer sur les contextes, mais surtout, sur les tierces parties sur le terrain, puisqu'ayant leurs propres « perspectives, ethos, standard and operating procedures, skills, and incentives », le choix de l'instrument influencera nécessairement le processus de mise en œuvre. Il s'agit d'un argument semblable à celui de Schneider et Ingram qui suggéraient qu'il fallait découvrir ce qui motive une population cible. Pour Salamon, cependant, le choix des instruments *structure* le processus même de mise en œuvre des politiques, et par conséquent, les résultats obtenus (*ibid.*, p.1627).

Salamon (2002, p.1-2), comme Howlett l'avait fait en parlant d'instruments de « gouvernance », veut alors se distinguer des auteurs précédents sur un point très important : il ne parle pas d'instruments de politiques publiques, il parle *d'instruments d'actions publiques*, ou plus spécifiquement de « technologies of public action », décrits comme des moyens pour répondre à des problèmes publics (*ibid.*). Bien que certains auteurs emploient les termes « politique publique » et « action publique » de manière interchangeable (voir par exemple Muller, 2000),

ce dernier diffère de la « public policy », sur le plan conceptuel, en ce sens qu'elle mobilise beaucoup plus d'acteurs, notamment dans la société civile, alors que le concept de *politique publique* envisage l'action gouvernementale d'une manière « top-down » (« approche descendante »). Ainsi, pour Salamon (2000, p.19, les italiques sont ajoutés), un instrument d'État c'est « an identifiable method through which *collective action* is structured to address a public problem ». Selon cette logique, l'État seul aurait plus de difficultés à imposer sa vision – d'affecter son pouvoir – puisque l'implantation des politiques, c'est finalement une activité qui ne peut se poursuivre qu'en *réseau*. Ainsi, contrairement à la métaphore bien connue de Denhardt et Denhardt (2000), décrivant un État qui devrait plutôt « servir » que se tenir obstinément au gouvernail (« *serve rather than steer* »), Salamon parle d'un État quasiment réduit à ramer.

En regard des informations présentées au Chapitre 1, on voit aisément que ce nouveau cadre théorique n'est pas non plus applicable à l'exemple de la MBJ. L'argument général que la mise en œuvre des politiques se fait au sein d'un réseau plus large, impliquant des acteurs non-étatiques, n'a aucun sens dans un contexte où un État a adopté une loi créant une société qui aurait la pleine autorité pour mettre en œuvre ses orientations économiques. Dans le cas au centre de cette thèse, c'est l'État québécois qui est décidément au gouvernail, malgré les prétentions de Monsieur Bourassa (1971, p.9), le soir de l'annonce de son projet, que la SDBJ représentait une société d'État où Hydro-Québec serait participante, « et où le public pourrait également participer de telle manière que l'ensemble des Québécois soient en mesure de contribuer à ce tournant et à ce grand essor économique ». Bien que le gouvernement n'ait pas été *directement* aux commandes, il n'est pas vrai qu'à tout moment, il pouvait perdre, comme le suggère Salamon (2002, p.11), « the ability to exert complete control over the operation of its own programs ». Au contraire, comme on l'a vu au Chapitre 2, il a modifié la loi à plusieurs reprises : il a successivement remodelé la structure de la MBJ selon *sa* prérogative. Par contre, la perspective de Salamon, comme celle de Howlett, repose sur une prémisse semblable à celle sur laquelle prennent appui les travaux de l'école critique, auxquels on s'intéresse dans le prochain chapitre : les choix d'instruments sont informés par des normes, des valeurs, des prédispositions idéologiques (Salamon 2000, p.1627). Cependant, ce n'est pas la rationalité de *l'État* que Salamon, comme les autres auteurs présentés ici, veut comprendre. En introduisant l'angle de la gouvernance, il veut encore fournir aux décideurs des conseils quant à comment « get a handle on the post-enactment process » (Salamon 2002, p.11). Ultimement, il est encore

question de résoudre le problème de l'agencement des instruments aux bons objectifs, même s'il est convenu que les acteurs qui les choisissent ou les utilisent – ou refusent de les utiliser – arrivent équipés de leur *a priori* propres.

### 4.3 Dépouillement des écrits scientifiques

Les travaux présentés plus haut ne représentent évidemment qu'une coupe de la littérature sur les instruments. Par contre, ils ont été sélectionnés car ils ont eu, et continuent d'avoir, une grande portée. Il existe des douzaines d'autres perspectives, comme celle de Peters et Hoornbeek (2005), qui se sont attardés au rôle des cultures politiques nationales ; ou celle de John (2011), recentrée sur les institutions et les réformes institutionnelles, mais on constate toujours le même dénominateur commun : on cherche à illuminer les tenants du processus de sélection des instruments, pour ensuite rendre l'activité gouvernementale plus efficace. Il est suggéré qu'une théorie élaborée sur l'intégration de facteurs décisifs facilitera le travail de rattacher les bons instruments aux bons objectifs, aux bonnes populations, ou aux bons contextes, et que cela permettra l'atteinte des résultats souhaités. Comme plusieurs critiques l'ont cependant soulevé, les décideurs n'ont pas réellement à leur disposition une « boîte à outil » d'où sélectionner les marteaux, tournevis ou clés anglaises métaphoriques appropriés aux problèmes publics à « réparer » (van Nispen et Ringeling 1998, p.205). De plus, en insistant tant sur les décideurs, plusieurs auteurs ont eu tendance à oublier que les organismes publics qui utilisent ces instruments sont eux-mêmes des instruments – les sociétés d'État en étant le meilleur exemple (*ibid.*, p.206). Baakman (1998, p.197) relève également l'ironie de ces tentatives à classer tous les « empirically existing tools in an unambiguous way and to distinguish them from one another », qui n'ont, finalement, mené à aucun modèle pouvant les appréhender dans leur ensemble et dans toutes leurs variations. En tout cas, on n'a pas relevé de catégorie permettant de classer les municipalités.

Il est toutefois possible que cette revue de la littérature, comme la précédente, ait comporté des angles morts. Si les municipalités ont été abordées dans certaines publications négligées, on devrait en trouver des traces dans la littérature scientifique. C'est pourquoi on fait à présent état des connaissances empiriques concernant l'instrument municipal potentiel, afin de compléter



le portrait. Cette seconde revue de la littérature systématique<sup>107</sup> viendra encore confirmer qu'il existe un vide théorique complet à son sujet, nonobstant les écrits dans le domaine du droit. Pour ce faire, cinq bases de données ont été consultées, dont deux francophones : *JSTOR*, *Sage*, *EBSCO (Academic Search Complete)*, *CAIRN.info*, et *Érudit*. Quatre formules de recherche ont été employées<sup>108</sup> :

- Municipal\* AND Instrument (titre) ;
- Municipal\* AND Instrument (résumé) ;
- Municipal\* AND Tool *ou Outil* (titre) ;
- Municipal\* AND Tool *ou Outil* (résumé).

L'opérateur booléen AND a permis de circonscrire les résultats à la thématique municipale et d'instrumentalisation, tandis que l'ajout de l'astérisque a permis d'inclure les termes « *municipality* » et « municipalité ». Enfin, le terme « *tool* » a bien sûr été remplacé par « outil » dans les recherches dans les bases de données francophones. Les résultats obtenus sont représentés dans le *Tableau 4.1. Tel qu'indiqué plus haut*, aucun des articles scientifiques recensés ne portait sur la municipalité en tant qu'instrument *comme tel*. Cette réalité est particulièrement évidente lorsque la recherche se limitait au titre de l'étude. Par exemple, les deux résultats recensés dans *CAIRN.info* portent sur la régulation et le rapport d'audit comme instruments à la *disposition* des municipalités. Même constat en consultant les autres bases de données : si « instrument » apparaît dans le même titre que « municipal » ou « municipalité », c'est pour parler d'*instruments municipaux* – par exemple, les instruments de gestion des déchets, les instruments d'évaluation environnementale, les instruments de gestion fiscale, les instruments budgétaires, etc. L'analyse des résumés d'articles n'a produit aucune discussion sur l'instrumentalisation des municipalités non plus, bien que quelques résultats portent sur les

---

<sup>107</sup> Comme cela a été le cas dans le chapitre précédent, un ouvrage qui aurait pu illuminer la question de recherche a été publié après la revue systématique de la littérature, à laquelle on a procédé au même moment que la première (septembre 2017). Il s'agit du livre, *L'administration des territoires et les instruments de l'action publique* (Belley et Saint-Pierre, 2017). On y retrouve deux chapitres portant sur les municipalités : « Le 'pacte fiscal' municipal au Québec : naissance, évolution et effets d'un instrument d'action publique... pas seulement fiscal » (Belley et Lavigne) et « Le pilotage du territoire pour le développement de l'hydroélectricité : le cas de la ville de Saguenay au Québec » (Prémont). Ces deux chapitres traitent cependant de l'instrumentation des municipalités, comme dans un ouvrage présenté plus tôt (Prémont et Proulx, 2017), sur le plan de la fiscalité foncière.

<sup>108</sup> À l'exception d'*Érudit* qui ne permet pas de faire des recherches pour les mots clés contenus dans le titre de l'article versus son résumé.

politiques des « espaces » comme c'est le cas de *Contradictory rescaling: Confronting state restructuring and the building of new spatial policies* (Carlos Oliveira et Breda-Vázquez, 2010). D'autres articles d'intérêt portaient sur les instruments d'aménagement (Signoles, 2002 ; Melot, 2009), ou encore la « *land use regulation* » (Schuetz, 2009 ; Gerber, 2016). Par contre, même s'ils abordaient la question territoriale, l'analyse ne concernait jamais l'instrument municipal en soi, ni toute autre structure administrative territoriale. De plus, il est important de noter que ces dernières publications proviennent de revues scientifiques dans les domaines de l'*urbanisme* ou de la *sociologie*, et non de l'administration publique, dans lequel s'inscrit cette thèse. Enfin, pour ce qui est des résultats concernant les « outils », dans les bases de données francophones, ils réfèrent principalement aux outils d'analyse employés par l'auteur (comme les « outils de l'anthropologie politique »), tandis que le terme « *tool* » est réservé aux discussions sur la gestion municipale (« *management tools* ») dans les bases de données anglophones.

Tableau 4.1  
Articles recensés dans une revue systématique de la littérature scientifique

Formule de recherche	Nombre d'articles recensés				
	CAIRN	JSTOR	EBSCO	SAGE	Érudit
Municipal* AND Instrument (TI)	2	7	7	2	11
Municipal* AND Instrument (RE)	16	48	362	105	
Municipal* AND Tool <i>ou</i> Outil (TI)	0	11	28	3	9
Municipal* AND Tool <i>ou</i> Outil (RE)	22	81	1269	199	

Ce tour d'horizon de la littérature théorique et empirique sur les instruments ne mène qu'à une conclusion : c'est ailleurs qu'il faudra se tourner pour trouver un cadre théorique adéquat pour cette étude. Bien qu'il implique de quitter le champ d'étude de l'administration publique et politiques publiques, on pourra construire ce cadre grâce aux travaux présentés dans le prochain chapitre, qui sont bien connus de ses chercheurs, quoique l'auteur sur lesquels ces travaux prennent appui le soit moins.

## Chapitre 5 : Littérature critique sur les instruments

---

Lorsque le député Léger suggérait que la MBJ pourrait être utilisée par la SDBJ pour réglementer dans le domaine de la paix et l'ordre, il émettait une hypothèse à laquelle s'intéresse la littérature présentée dans ce chapitre : les instruments de politiques publiques peuvent entretenir et reproduire des rapports de domination. En effet, voilà qu'on excluait d'un territoire municipal la plus grande partie d'une population qui y résidait ; qu'on lui ôtait son droit d'élire les représentants municipaux qui orienteraient le futur de ce territoire ; et que de surcroît, les membres du conseil d'administration de la société d'État qui les remplaceraient auraient la capacité de réprimer toute opposition qui pourrait se soulever contre leurs décisions. De ce point de vue, il serait opportun d'ouvrir la littérature critique sur les instruments, puisque cette capacité met nécessairement en tension un groupe « au pouvoir », qui peut manipuler ses forces de l'ordre selon sa prérogative, et un autre – la population – qui doit respecter son autorité, tels les ouvriers de La Grande identifiés par Dalla-Rosa et Di Méo (1981). Cette littérature envisage effectivement les instruments de l'angle du pouvoir, un facteur, comme on l'a vu, négligé dans la littérature classique. Ses auteurs appréhendent plutôt les instruments de manière fonctionnaliste, utilitaire, pragmatique. Il s'agit toujours de voir « comment on pourrait mieux utiliser les instruments » en découvrant les variables qui les déterminent. Pour Hood, c'étaient les ressources ; pour Schneider et Ingram cela devrait être les populations ; pour Linder et Peters c'étaient les valeurs et les environnements ; pour Howlett c'étaient les valeurs, les environnements, et les apprentissages ; pour Salamon c'étaient les acteurs de gouvernance. Nul n'a proposé la thèse que les instruments puissent agir comme vaisseaux et véhicules du pouvoir. Salamon (2000) a bien intégré le concept du pouvoir dans son cadre d'analyse, mais en rejetant l'idée que les gouvernements pouvaient imposer leurs politiques sur des populations captives, sans capacité d'action. Selon lui, le pouvoir ne devait pas être entrevu de manière hiérarchique, *top-down*, comme le supposent les auteurs Pressman et Wildavsky (1984) ou Mazmanian et Sabatier (1983). Au contraire, il suggérait que la participation de nombreux acteurs au niveau local caractérise foncièrement la mise en œuvre des politiques. L'école critique, tel qu'on le verra ici, rejette cette conception du pouvoir tendant vers le pluralisme, qui suppose que les acteurs non-étatiques peuvent faire contrepoids au pouvoir de ceux qui élaborent les politiques,

qui devraient, pour cette raison, être consultés afin d'assurer leur mise en œuvre de façon plus efficace. Cela dit, en quittant le domaine de l'administration publique, on a trouvé une exception : les juristes conçoivent aisément les législations comme des instruments de contrôle social, ou de construction de normes (Friedman, 1959 ; Reeves, 1993). Justement, concernant ces normes, c'est là où un pont peut être établi entre le précédent chapitre et celui-ci. On se rappelle que Linder et Peters (1989) et Howlett et Ramesh (1993) argumentaient que les perceptions ou les valeurs des décideurs informaient la sélection des instruments. Les auteurs critiques posent cependant comme principale prémisse que les valeurs des décideurs s'inscrivent dans une vision du monde qui les dépasse – une vision par laquelle la rationalité de l'État se perpétue, ou peut être renversée.

Ce chapitre se divise comme suit : premièrement, on traverse ce pont des valeurs et des normes entre les écrits classiques et critiques, mais en intégrant à présent la notion de rationalité d'État. En effet, l'ultime objectif de cette thèse est d'exposer la raison étatique qui imagine une municipalité gouvernée par une société d'État. Pour cette raison, il faut d'abord clarifier une définition de cet « État » personnifié. Deuxièmement, on introduit la littérature critique sur les instruments, qui forme le cadre théorique de cette thèse. On s'attarde principalement aux travaux de Lascoumes et de ses collaborateurs, qui représentent des figures de proue dans cette littérature, et dont la préoccupation centrale est de replacer le concept du pouvoir au sein des analyses dans le champ de l'administration publique et des politiques publiques. Cette présentation permettra de faire ressortir une nouvelle définition d'instrument qui accompagnera les deux analyses aux chapitres 8 et 9 : la première, qui tente de lier la mise sur pied d'un appareil policier pour faciliter l'avancement du projet de la Baie James, donc, de faire l'*illustration* que les instruments peuvent organiser des relations de pouvoir ; et la deuxième, qui veut placer la création de la MBJ au sein d'une rationalité étatique extractiviste. Par conséquent, dans la troisième partie de ce chapitre, on s'attarde plus longuement aux concepts de pouvoir, de relations de pouvoir, et de savoirs, tels que définis par Foucault. En effet, la littérature critique s'est fortement inspirée de ses travaux ; c'est pourquoi elle traite aussi de *gouvernementalité*, un concept dont Foucault est l'auteur, qu'on peut entrevoir comme synonyme de « rationalité de l'État » – tel qu'il est souvent employé dans cette thèse – mais qui rend mieux compte de la donnée pouvoir. On conclut en éclairant mieux cette distinction.

## 5.1 Un État personnifié, rationnel, guidé par un système de valeurs

Lorsqu'on parle de « rationalité de l'État », on tombe inévitablement sur le terrain miné de la personnification. L'attention dans cette thèse est bel et bien sur l'État au sens traditionnel d'entité territoriale et peuplée, soumise à un gouvernement, mais ce gouvernement, en 1971, avait un chef : Robert Bourassa, et ce chef a toujours parlé du projet de la Baie James comme du sien. C'est pourquoi on semblera toujours parler de *sa* rationalité au Chapitre 9, comme ce sont ses idées, sa logique, qui ont guidé ses décisions politiques. En effet – et cela est devenu plus clair dans la présentation des débats parlementaires – le Premier ministre était le maître d'œuvre du projet ; c'était *son* projet de loi, *sa* vision de ce dont dépendait le Québec pour atteindre la prospérité, *son* « Projet du siècle » (Bourassa, 6 juillet 1971). Cependant, l'État, aussi, peut agir. Il élabore « les représentations qui valent pour la collectivité ». Il possède un organe intérieur pour le faire – au Québec, l'Assemblée nationale – où se disputent ces représentations (Durkheim, 1997, p. 55). En d'autres mots, même si l'État est gouverné par un Premier ministre, il est également un acteur doté de la capacité de représenter des choses, des idées, une philosophie, rejoignant en quelque sorte la conception que s'en fait l'école réaliste. Comme la représentation dont il est question ici en est une que Bourassa voulait attacher au Québec, on peut dire qu'au moment où il diffusait l'idée d'un projet si déterminant, selon lui, qu'il définirait le prochain siècle, c'est bien à *sa* rationalité qu'on s'intéresse.

Par ailleurs, par « État rationnel », ou par « rationalité de l'État/Robert Bourassa », il n'est nullement question de maximisation des bénéfices ou de l'utilité, tel que suggéré par la théorie du choix rationnel. On n'est pas à la recherche d'*Homo Economicus* – l'homme métaphorique au centre de cette théorie – qui est toujours engagé dans un processus d'évaluation des coûts et bénéfices pour choisir l'option qui lui est la plus avantageuse. En effet, cet homme omniscient, dont les décisions s'appuient sur la connaissance des alternatives, est dénué de tout schéma cognitif. On suppose qu'il prend connaissance de problèmes et leur apporte des solutions sur la simple base d'une empirie. Cette idée, comme cela sera montré dans les prochaines pages, est rejetée par les auteurs de l'école critique des instruments, comme c'est aussi le cas de certains auteurs présentés dans le chapitre précédent, qui affirmaient que les valeurs étaient déterminantes dans les décisions politiques. L'activité d'identifier des problèmes, leurs solutions, et les moyens de ces solutions, est informée, oui, par des connaissances, des faits, et des calculs objectifs, mais elle est également encadrée par une vision du monde particulière,

soit un « ensemble de présupposés » (Bérard et Compagnon, 2014), une « grille descriptive du social » (Lascoumes, 2004, p. 19), un « schéma ordonnateur » (Svampa, 2011), ou des « référentiels » (Muller, 2000), qui s'appuient sur tel ou tel système de valeurs et qui « peuvent s'incarner dans différents instruments, territoires, règles, normes, institutions ou discours » (Bérard et Compagnon, 2014, p.17). Horkheimer (1974, p. 30-31) décrivait cela comme une « praxis sociale », qui était à l'œuvre jusque dans « l'appareil sensitif de l'homme », et qui séparait et réunissait « les éléments de son objet, [négligeant] certains d'entre eux, [mettant] certains autres en relief... [et déterminant]... dans une assez grande mesure l'objet lui-même ». Au Chapitre 7, on fera ressortir les référentiels étatiques qui mettent en relief un système de valeurs néoextractiviste.

En somme, la définition de rationalité employée dans cette thèse, représente, comme celle avancée dans la théorie du choix rationnel, un processus d'évaluation des options, mais *selon un système de valeurs donné*, selon un « cadre d'interprétation du monde » donné (Muller, 2000, p.189). Cette vision, à l'image du paradigme de Kuhn (1972 [1962], p.175), n'est pas exclusive à l'individu : il s'agit d'une « constellation de croyances, valeurs, et techniques » qui sont partagées au sein d'une communauté, ou une « communauté de politique normée » comme l'appelait Howlett, par exemple, la communauté économique et politique à laquelle appartenait Robert Bourassa. Toutefois, on verra plus loin que les fondements de ces croyances dépassent l'individu, son entourage, ou les communautés dont il est membre, qui sont eux-mêmes imbriqués dans une dynamique de pouvoir. C'est au moment où cette variable est intégrée à l'analyse qu'il est plus précis de parler de *gouvernementalité*, comme on y reviendra.

## **5.2 Les instruments de domination politique**

Avec leur ouvrage, *Gouverner par les instruments* (2005), Lascoumes et Le Galès représentent sans doute les auteurs les plus cités du courant critique sur les instruments de politiques publiques. Plutôt que s'intéresser à l'efficacité des instruments, à leur adéquation avec des sujets ou des objectifs, à l'influence des facteurs X, Y, Z sur leur sélection, ou encore, à la « démarche politico-technique de résolution de problèmes » qu'ils proposent, les auteurs s'attardent plutôt à « mettre en évidence les enjeux de pouvoir » qui les sous-tendent ainsi que « les effets qu'ils produisent » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p.27-30). Lascoumes et Le Galès sont d'accord que les instruments peuvent être catalogués selon un nombre plus ou moins

restreint de familles, que leur matérialisation tend vers la mixité, qu'ils possèdent une « dimension cognitive » de par les valeurs des décideurs qui entrent en jeu dans leur sélection, mais on pousse ce dernier argument plus loin : ces valeurs nourrissent également des « interprétations du social », qui sont produites par une partie dans une relation de pouvoir (*ibid.*, p.13). Ceci mène à une nouvelle définition :

un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur (*ibid.*).

On voit que cette conception se distingue nettement de celle qui saisit simplement l'instrument comme le moyen d'un objectif. Cette définition amendée – qui intègre à présent la notion de *rappports sociaux* – nécessite cependant de revenir sur une question qui a été abordée dans le chapitre précédent. Bien que les travaux de Lascoumes et Le Galès soient souvent cités par les chercheurs dans le champ de l'administration publique et des politiques publiques, il faut souligner que les auteurs sont des sociologues, et que c'est donc en opposition au concept de *politique publique* que leur définition est construite<sup>109</sup>. Selon Commaille (2010, p.599), cette préférence pour le terme « action publique » est liée à « un changement de perspective par rapport au domaine de savoir des sciences sociales [et à]... la primauté [qu'il accorde] à l'action de l'État ». La « sociologie de l'action publique », développée d'abord en France, prend plutôt en compte une *pluralité d'acteurs* « agissant conjointement... pour produire des formes de régulation des activités collectives » (*ibid.*). Cette conception, comme celle de Salamon (2000 ; 2002), est problématique dans le cadre de cette étude, puisqu'il n'y a pas une pluralité d'acteurs à prendre en compte. Il y a bien des sociétés d'État, mais celles-ci ne sont pas mises en rapport avec une « population cible » avec qui elles devraient coopérer pour mettre en œuvre des politiques de manière plus efficace. Ces acteurs sont des agents du gouvernement. L'acteur citoyen, dont la participation serait nécessaire pour l'implantation d'une vision du gouvernement apte à produire les résultats recherchés, est soit, *de facto* exclu, soit, défini plus largement comme « les Québécois », dont les intérêts doivent être avancés selon la vision que

---

<sup>109</sup> Salamon (2000; 2002), comme on l'a vu dans la section précédente, privilégie aussi la notion d'action publique. Il n'est par contre pas sociologue, et son angle d'analyse est celui de la *gouvernance* auquel le concept d'action publique s'adapte parfaitement.

le gouvernement en a. C'est pourquoi on demeure en « terrain traditionnel », c'est-à-dire en maintenant une posture d'administration publique, et qu'on privilégie le concept de *politiques publiques*, définies comme des « interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou d'un territoire » (Thoenig, 2014, p.420). Ce positionnement pourra sembler paradoxal en regard de la définition de pouvoir qui sera présentée plus loin, comme ne s'imposant pas strictement d'un siège exécutif vers une base sous sa tutelle, puisqu'on parlera de *titulaires de pouvoir*. Dans le contexte de cette thèse, ce titulaire semblerait être le gouvernement, mais la définition proposée suppose que ce rapport peut toujours être renversé.

Cela étant dit, la conception d'instrument de Lascoumes et Le Galès intègre des éléments de définition très importants pour l'analyse présentée au Chapitre 9. Selon leur perspective, les instruments *organisent des rapports sociaux* : ils classent, définissent la place des individus dans le « problème » qu'on veut résoudre – ici, une crise énergétique anticipée et une économie fonctionnant au ralenti. C'est donc dire qu'ils mettent en jeu des *rapports de pouvoir*, et ce sont précisément ces rapports qu'on souhaite mettre au jour avec l'étude du cas de la MBJ (Lascoumes et Simard, 2011, p.6). Par ailleurs, les instruments détiennent « une force d'action propre », dont l'observation amène à révéler ces rapports (Lascoumes et Le Galès, 2005, p.30). Pour le dire autrement, *les instruments ont des effets indépendants de l'atteinte des objectifs poursuivis par les autorités publiques (ibid.)*. Deux de ces effets méritent une plus grande attention. Premièrement, ils produisent des représentations des enjeux traités (*ibid.*, p.32). Il s'agit, essentiellement, de la construction de grilles descriptives du « social » appuyées sur un système de valeurs donné, qui imposent des définitions des choses, des individus, ou offrent des « modèles explicatifs » (Lascoumes et Simard, 2011, p.20). Par exemple, le « seuil de la pauvreté » est à la fois défini et expliqué par l'instrument statistique : il y a induction d'une « problématisation particulière de l'enjeu », ainsi que d'un destinataire d'aide (Lascoumes et Le Galès 2005, p.33). Cette problématisation diffère selon qu'elle est le produit d'un système de valeurs, disons, « conservateur », comme celui de l'Institut Fraser, ou celui du parti politique Québec Solidaire. Le « pauvre » est-il celui dont le revenu est sous le seuil imposable de 15 000\$? ou la mère monoparentale, qui a deux emplois qui lui rapportent 30 000\$? Estèbe (2004) offre un autre exemple pertinent. En France, suite à l'adoption de la *Politique des villes*, certaines parties des villes où la pauvreté était la plus prononcée ont été transformées en « quartiers ». L'objectif était noble : mieux diriger l'intervention étatique en créant ce qu'Harsi



(2005, p.4) décrivait plus tôt comme « des unités plus réduites [permettant de] constituer des cadres maitrisables », afin de mieux informer les sommes à distribuer à ces « zones urbaines sensibles » (Estèbe, 2004, p.49). Cependant, en ce faisant, l'État s'est retrouvé à redéfinir des quartiers où résidaient plus de jeunes, de chômeurs, et d'immigrants, en « poches de pauvreté et de risque ». Cela a eu l'effet d'une prophétie auto-réalisatrice : cette redéfinition en a fait des lieux où l'on ne voulait plus habiter – ceux qui pouvaient partir l'ont fait – et les indicateurs sociaux s'y sont aggravés et la violence y est devenue endémique (*ibid.*, 52). Ainsi, on voit comment la problématisation des enjeux détient une force normative qui peut causer sa *reconduction* par les membres d'une société : des Français qui se déplacent hors de ces zones peu recommandables. Comme l'explique Muller (2000, p.194, l'auteur souligne), c'est que « les matrices cognitives... tendent à s'autonomiser par rapport à leur processus de construction et à s'imposer aux acteurs comme modèles dominants d'interprétation du monde ». Pour donner un exemple plus local : au Ministère de l'Environnement du Québec, on argumentait récemment – puis on a dû s'en excuser – qu'on ne pouvait pas tenir compte des savoirs autochtones « au même titre que la science » (Ministère de l'Environnement du Québec dans Sioui [*Le Devoir*], 2018). Cette définition tenace – normative – des connaissances autochtones, qui contribue depuis longue date à marginaliser les Premières nations, n'avait de toute évidence pas encore quitté le Ministère au moment où il intégrait pour la première fois le discours du gouvernement fédéral en mode Réconciliation.

En fait, voilà un autre point sur lequel le courant critique se démarque des écrits présentés dans le précédent chapitre : l'instrument, finalement, c'est une *institution* dans sa conception néoinstitutionnelle : il conditionne tout en étant conditionné ; il produit des ordres sociaux qui les reconduisent (Meyer et Rowen, 1977 ; DiMaggio et Powell, 1983 ; Lascoumes et Simard 2011, p.19 ; Muller, 2000, p.195). En structurant ainsi l'existence humaine, les institutions la rendent plus *compréhensible, lisible*, étant amalgamée dans un schéma rationnel donné, tout comme l'instrument du point de vue critique est porteur d'un « cadre stable d'anticipations [réduisant] les incertitudes », lui permettant « de rendre plus prévisible et... plus visible le comportement des acteurs » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p.15-16). Cette dynamique amène à identifier un deuxième « effet indépendant » d'intérêt pour la poursuite de cette étude : face à ce mouvement de « normalisation », des résistances peuvent se développer (*ibid.*, p.31). Par exemple, si l'on considère l'instrument statistique dans son histoire, on constate une période de stabilité quant à son utilisation, qui s'est imposée en douce. Cela rappelle la notion de

« paradigme » de Kuhn (1972 [1962]), décrivant des conventions scientifiques qui deviennent des vérités absolues à force de leur mise en application et leur enseignement, tout comme les instruments « créent des effets de vérité » (Lascoumes, 2004, p.9). Cette adhésion « aveugle » – ou institutionnalisée – à la vérité de tel paradigme, ou à l'utilité de tel instrument, peut produire ce que Foucault (1976a, p.134) a nommé des discours « en retour », où les critiques se soulèvent devant cet ordre établi, comme le faisait l'auteur inconnu de cette maxime : « *There are three kinds of lies : lies, damned lies, and statistics* ».

Un instrument, finalement, est un dispositif ou une technique qui « constitue une forme condensée et finalisée de savoir sur le pouvoir social et les façons de l'exercer » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p.27). Cela invite à la contestation et à la mise de l'avant d'autres savoirs, qui veulent également s'affirmer, une dynamique à laquelle on reviendra dans la prochaine section (*ibid.*). Pour l'instant, il faut retenir que Lascoumes et Le Galès (2005, p.15), et Lascoumes et Simard (2011, p.19), argumentent essentiellement que les instruments ne sont pas *neutres*, et que pour « [rompre] avec l'illusion de leur neutralité, [il faut se placer du point de vue] des effets politiques des instruments et des relations de pouvoir qu'ils organisent ». De plus, on doit retenir que la perspective critique partage des airs de famille avec le constructivisme – une posture épistémologique qui détermine en partie l'approche méthodologique présentée dans le chapitre suivant. D'une part, l'instrument « condensé de savoir » est « porteur » de significations, de valeurs, d'interprétations, des cadres cognitifs des autorités publiques qui les utilisent ; d'autre part, leur utilisation *construit* « un espace sociopolitique » qui peut faire l'affaire des uns, mais pas nécessairement celle des autres (Lascoumes et Simard, 2011, p.17). Autour de l'instrument peut alors se fonder une lutte plus ou moins discernable de pouvoir. Il existe une lentille qui permet d'y voir un peu plus clair : celle de gouvernementalité, qui

suppose d'un côté des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elle s'exerce [et de l'autre,] des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer (Lascoumes, 2004, p.7).

Foucault, l'auteur de ce concept, avait très bien saisi que l'étude des instruments appartenait à celle de la gouvernementalité, puisqu'elle permet justement de mettre en évidence les relations de pouvoir et leurs stratégies. Selon lui, les instruments représentaient plus spécifiquement des « techniques de gouvernement » dont l'objectif était d'orienter les « conduites individuelles et collectives » (Lascoumes et Simard, 2011, p.17). Cette perspective s'entend bien avec le

courant critique, qui s'intéresse ultimement à ce qu'elle redéfinit comme *instruments de domination politique* (*ibid.*). C'est ce qu'on prévoit démontrer au Chapitre 9, appuyé du concept de ville de compagnie.

### 5.3 La théorie du pouvoir de Foucault

Les apports théoriques de l'école critique doivent être complétés avec une description plus fine de quelques concepts mobilisés dans les travaux de Foucault, plus précisément ceux du **pouvoir**, des **relations de pouvoir**, des **savoirs**, et de la **gouvernementalité**. Comme Foucault (1982a, p.1041-1042) l'expliquait vers la fin de sa carrière, le but de son travail « ces vingt dernières années... [a été] de produire une histoire des différents modes de subjectivation de l'être humain ». En effet, à travers ses analyses du système hospitalier, pénal, ou encore de la sexualité, Foucault a constaté que le sujet humain était « pris... dans des relations de pouvoir d'une grande complexité » (*ibid.*). Il s'est donc attardé à concevoir une notion de pouvoir qui puisse à la fois rendre compte de cette complexité et lui en permettre l'étude – par une méthode semblable à l'analyse de discours critique, qui sera abordée dans le prochain chapitre. Mais avant de procéder à cette présentation, deux nouvelles parenthèses doivent être ouvertes.

Premièrement, nulle part Foucault n'a-t-il défini avec précision les concepts dont il est question ici ; et lorsqu'il s'est appliqué à les décrire dans des dizaines de travaux, ou dans ses cours, ses descriptions se sont souvent modifiées avec le temps. Par conséquent, on ne prétend pas fournir ici un portrait entièrement fidèle de l'œuvre foucauldienne. Par contre, on peut relever plusieurs tendances, ainsi qu'une trame de fond, et c'est sur cette fondation que les définitions qui suivent sont construites. Deuxièmement, comme on le sait, il existe de nombreuses autres conceptions du pouvoir que celle fournie par Foucault. Par exemple, Dahl (1957, p.202), dans *The Concept of Power*, le définissait comme la capacité de « faire faire » à un acteur quelque chose qu'il n'aurait pas fait autrement. Pour Bachrach et Baratz (1962, p.948-952), le pouvoir ne s'observe pas seulement dans l'action, mais également dans l'*inaction*, comme lorsque certains enjeux ne sont pas ajoutés au calendrier politique. C'est ce qu'ils ont appelé « la deuxième face du pouvoir » – une définition compatible avec celle de Lemieux (2009, p.23), où le fait de ne pas « enclencher » une décision « dont il est ouvertement question... ou en faisant en sorte qu'il ne soit même pas question d'une décision » est aussi vu comme une forme de pouvoir. Hudon et Poirier (2011, p.75), pour leur part, ont défini le pouvoir comme « la capacité d'un acteur à réaliser ses intérêts propres dans le cadre de relations avec d'autres acteurs ». Voilà seulement

quelques auteurs qui ont traité de la notion du pouvoir ; le lecteur serait donc en droit de se demander pourquoi on souscrit à celle de Foucault dans cette thèse. D'ailleurs, comme le constate Badie (2004) dans *L'impuissance de la puissance: Essai sur les nouvelles relations internationales*, d'autres penseurs ont développé des conceptions semblables, même antérieures à la sienne. On pourrait retourner jusqu'à Hobbes, si l'on voulait ! lui qui suggérait que « plus l'ennemi se détourne de la norme, plus la puissance perd de sa pertinence » (*ibid.*, p.10). Le pouvoir, selon la conception de Foucault, en est justement un qui dépend de sa capacité à former le schéma normatif des individus sur lequel il veut s'imposer – se défaire de ce schéma, c'est donc l'affaiblir. Mais il faut rappeler que cette étude *ne porte pas sur le pouvoir*. Elle porte sur le rôle de la MBJ en tant qu'instrument. Il est supposé qu'elle a servi d'instrument de sécurité – de contrôle, donc, des populations ; et le conseil d'administration de la SDBJ, alors qu'il agissait comme conseil municipal, s'est effectivement appliqué à mettre sur pied un dispositif de sécurité, dont le budget était ahurissant considérant la taille de la population. On a proposé au Chapitre 1 que cela faisait de la MBJ un instrument de domination politique. Les définitions du pouvoir présentées plus haut ne permettent pas d'illustrer cette dimension. Bref, il ne s'agit pas de dire que la vision de pouvoir de Foucault est la meilleure, mais c'est elle qui a fourni la métaphore du panoptique proposée en introduction : des prisonniers sous surveillance, incapables voir leur gardien ; des citoyens sous surveillance, incapables de voir leurs représentants municipaux, et l'État derrière eux.

### 5.3.1 *Le pouvoir*

La définition la plus élémentaire du pouvoir fournie par Foucault est qu'il est « rapports de force » (Foucault 1976b, p.125 ; 1976a, p.121-123). On constate déjà l'emploi du pluriel. Il s'agit de *rapports* – *des* dynamiques donc, pas d'un processus à sens unique partant d'un sommet, « d'où tout le pouvoir dériverait comme d'un foyer lumineux », comme s'en fait l'image la théorie des élites, ou comme l'on comprend le pouvoir du point de vue « *top-down* » (Foucault, 1977a, p.201 ; Bachrach et Baratz 1962, p.947). En effet, c'est un point sur lequel Foucault insiste beaucoup : le pouvoir, ce n'est pas la souveraineté, la loi, un roi, un « grand Sujet absolu » ; il n'est pas situé dans une structure, dans une institution, dans l'appareil étatique ; il n'a pas d'existence « première », de « source » unique – il n'émerge d'aucun point central (Foucault, 1976a, p.121-123 ; 1977a, p.201 ; 1977b ; 1982a, p.1059). En fait, selon Foucault (1977a, p.201), voir le pouvoir de cette manière c'est appauvrir son analyse. Ce n'est

pas qu'il ne se matérialise pas dans l'État ou dans ses lois et ses institutions. Il est effectivement soutenu par des « structures permanentes » (Foucault, 1982b, p.1055). Cependant, en insistant trop sur la primauté de l'État, ou sur son « rôle exclusif, on risque de manquer tous les mécanismes et effets de pouvoir qui ne passent pas directement par [lui], qui souvent le supportent bien mieux, le reconduisent, lui donnent son maximum d'efficacité » (Foucault, 1976c, p.36).

Si le pouvoir n'est pas instance suprême, s'il est plutôt « rapports », il ne peut pas non plus être conçu de manière « négative ». Voilà un autre point sur lequel Foucault met beaucoup l'accent. En effet, le pouvoir n'est pas synonyme de violence ou de répression, puisqu'il n'est pas « opposition binaire » entre dominants et dominés, où la loi des premiers constituerait le fossé les séparant des seconds (Foucault, 1977b, p.424 ; 1976a, p.124). Le pouvoir n'est pas ce qui empêche, ce qui contraint, « ce qui dit non » – voilà encore une conception qui suppose « d'un côté un souverain dont le rôle est d'interdire et de l'autre un sujet qui doit bien d'une certaine manière dire oui à cet interdit » (Foucault, 1977b, p.423-424). Il faut s'écarter de ces « conceptions appropriatives, contraignantes, voire répressives » (Rui, 2013, p.70). Le pouvoir est plutôt une force « positive » : il crée, il construit, il est constitutif ; il délimite, il découpe, il organise (Foucault, 1976c, p.34 ; 1976a, p.121). En fait, ce dont il est ultimement question, c'est de produire des ressources, « des forces » – celles de ceux qui détiennent, à un moment, plus de capacité à définir les normes (Foucault 1976c ; 1976a, p.179 ; 1975, p.30). Comme le résume Laval (2014, p.32, l'auteur souligne), c'est que Foucault

a été amené à considérer le pouvoir, tel qu'il existe aujourd'hui, d'un point de vue, non pas négatif, comme une contrainte *dont la forme est au départ juridique*, mais positif, en tant qu'il repose sur des mécanismes qui, au lieu d'imposer à la vie humaine des bornes, l'organisent sur un plan matériel, et même contribuent à la 'produire'.

Ainsi, pour lui, le droit<sup>110</sup>, est aussi l'instrument du pouvoir, mais comme les institutions, il n'est qu'instrument *partiel*. Pour comprendre le pouvoir, il faut se placer au-delà de la loi, « parmi bien d'autres mécanismes non juridiques », auxquels on reviendra plus loin (Foucault, 1976b, p.424 ; 1976a, p.128).

---

<sup>110</sup> En fait, selon une perspective néoinstitutionnelle, les lois constituent aussi des institutions (Meyer et Rowen 1977; Powell et DiMaggio 1983).

Si le pouvoir est « rapports », certains sont nécessairement en tension avec d'autres ; le pouvoir est nécessairement *système* : il désigne nécessairement « des relations entre partenaires » (Foucault, 1982a, p.1052). Certes, il ne s'agit pas de partenaires égaux ; d'un côté et de l'autre de la relation tout le monde n'a pas le même poids – certains peuvent avoir une place prépondérante, posséder une « position de pouvoir » dont ils veulent maintenir « la force », tandis que d'autres peuvent être en lutte, en affrontement – mais il importe de souligner qu'entre ces uns et ces autres il existe une dynamique d'*appui* (Foucault, 1976a, p.121 ; 1977a, p.199). Plus précisément, il est question d'un « ensemble d'actions qui s'induisent et se répondent les unes les autres » (Foucault, 1982a, p.1052). Des actions et des réactions donnent suite à d'autres actions et réactions, qui se relancent ainsi, indéfiniment. Alors qu'un équilibre se cherche, le pouvoir « se dessine à partir de toutes ces mobilités » – il est un « enchaînement qui prend appui sur chacune d'elles et cherche en retour à les fixer » (Foucault, 1976a, p.122). Il s'agit, en somme, d'un système complexe où se jouent des stratégies et des conditionnements réciproques qui cherchent à s'assurer des *effets globaux*, c'est-à-dire, produire les ressources mentionnées plus haut (Foucault, 1977b, p.202 ; 1982a, p.1044). Un effet global à l'avantage de l'un, ou de l'autre, ça ne peut exister en dehors d'un système. Les stratégies employées par une partie doivent s'appuyer sur ses relations avec l'autre : ces relations lui servent « de support et de point d'ancrage » (*ibid.*, p.132). Bref, le pouvoir selon Foucault, c'est *relationnel* (Rui, 2013, p.70). Il existe seulement comme une « manière d'agir sur un ou sur des sujets agissants... *tant qu'ils agissent* ou qu'ils sont susceptibles d'agir » (Foucault, 1982a, p.1056, les italiques sont ajoutés). Par conséquent, un rapport de réciprocité existe entre chaque unité : les unités se « tiennent », si on veut, faisant en sorte que chacun est « titulaire d'un certain pouvoir, et, dans cette mesure, *véhicule de pouvoir* » (Foucault, 1977b, p.202 ; Foucault, 1976c, p.36, les italiques sont ajoutés).

Le pouvoir, c'est aussi comme les opinions du public traduites en statistiques par des firmes de sondage : lorsqu'on le voit, il s'agit toujours d'une « coupe instantanée » (Foucault, 1976c, p.131). C'est que le plan relationnel sur lequel se matérialise le pouvoir est foncièrement mouvant : tel que suggéré plus haut, il passe facilement d'une main à l'autre. Et comment s'observe cette course à relais? À travers les *discours*. En effet, le pouvoir ne peut être « au-dehors du discours... le discours est lui-même un élément dans un dispositif stratégique de relations de pouvoir » (Foucault, 1978a, p.465). C'est bien par le langage qu'on définit les normes. C'est d'ailleurs par l'analyse des discours, comme on le verra au prochain chapitre,

qu'on saisit mieux ce phénomène de réciprocité – cet espèce d'effet réfléchissant, de surface où se réverbèrent des échos – sur lequel Foucault insiste tant. Comme il l'explique, c'est que le discours est

à la fois instrument et effet de pouvoir, mais aussi obstacle, butée, point de résistance et départ pour une stratégie opposée. Le discours véhicule et produit du pouvoir ; il le renforce mais aussi le mine, l'expose, le rend fragile et permet de le barrer (Foucault, 1976a, p.133).

Ainsi, c'est entre autres par les discours que le pouvoir crée et construit, organise et divise, comme il le fait lorsqu'il parle de la folie, et identifie des fous, des délinquants, des criminels, qui s'opposent aux gens « sains d'esprit » (Foucault, 1961 ; Foucault, 1972) ; ou encore, lorsqu'il parle de la sexualité et identifie des perversions opposées aux bonnes morales (Foucault, 1976a). Mais ces discours peuvent toujours se renverser, démontrant le caractère foncièrement réversible du pouvoir contre lequel celui qui organise et divise – celui qui définit, par exemple, des « poches de pauvreté » – doit toujours se prémunir. Un discours sur la construction d'un oléoduc peut donner lieu à un discours sur la protection de l'environnement et la dépendance de la société aux ressources non-renouvelables. Un gouvernement peut commencer par faire la promotion d'une citoyenneté « égale » pour les Premières nations, pour finalement rapatrier une Constitution confirmant plutôt leur statut de « *citizens plus* », dotés de droits d'exception, comme elles l'ont réclamé dans les médias jusqu'en Grande-Bretagne (Chrétien, Canada, et Ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord, 1969 ; Indian Association of Alberta, 2011 [1970]). On peut encadrer la perversité dans un discours sur des contrôles sociaux dont on affirme qu'elle aurait besoin, mais cela pourra causer « la constitution d'un discours 'en retour' [où elle se mettra] à parler d'elle-même, à revendiquer sa légitimité ou sa 'naturalité' » (Foucault, 1976a, p.134). En somme, les discours rendent compte du pouvoir, mais ils peuvent aussi modifier les rapports de force, et c'est en remontant l'histoire des discours qu'on peut justement retracer cette transformation, comme cela sera en partie montré au Chapitre 9.

Enfin, si le pouvoir s'exprime à travers le discours, c'est que c'est également là que s'attache et s'articule le **savoir** (*ibid.*, 133). Le pouvoir veut ultimement être l'auteur *du* savoir, ou des *discours de vérité*, tandis que les résistances « luttent contre [ses] privilèges » (Foucault, 1982b, p.1046). Privilèges car, pouvoir parler de vérité c'est modifier le champ de la connaissance des autres ; c'est remporter « la victoire » ; c'est avoir défini qui est pauvre et quelle connaissance

est science (Foucault, 1978b, p.649). C'est justement pour cela que le savoir sert de « tactique du gouvernement » (*ibid.*). Le savoir peut être utilisé comme « pratique divisante » produisant des clivages : créant les « pervers » et les « gens de bonnes mœurs » ; les « fous » et les « gens sensés » ; « les Français » et les « sauvages » (Foucault, 1982a, p.1042 ; Beaulieu, 2005, p.202). La volonté d'être l'auteur du savoir, de la vérité, de ce qui est bon, nécessaire – des solutions à apporter aux « vrais problèmes » – peut par conséquent représenter « une prodigieuse machinerie destinée à exclure » : comme ces jeunes Français, chômeurs et immigrants qui ne peuvent plus sortir de leurs « quartiers » devenus des enclaves. Bref, les discours de vérité sont ce qui construisent, définissent, délimitent, découpent, organisent les sociétés et ce qu'elles reconnaissent comme légitime et « normal » – ce que constituent les normes qui leur permettent d'identifier les anormaux (Foucault, 1971, p.22). Il ne peut donc y avoir « de relation de pouvoir, sans constitution corrélative d'un champ de savoir, ni de savoir qui ne suppose et ne constitue en même temps des relations de pouvoir » (Foucault, 1975, p.32). Si Foucault est connu pour un seul postulat, c'est celui-là : il y a union intrinsèque entre savoir et pouvoir. Le pouvoir cherche ultimement à détenir le monopole du vrai ; il cherche à mettre sur pied un *système de l'énonçable, de ce qui peut être dit* – voilà l'espace normé.

### 5.3.2 *Les relations de pouvoir*

On a déjà dégagé plusieurs caractéristiques des relations de pouvoir. Elles sont :

- complexes et réciproques
- productives
- mobiles, réversibles, instables
- conditionnantes et conditionnées
- intégrables à des stratégies d'ensemble
- points d'appui de ces stratégies

Par ailleurs, elles

- n'existent pas sans résistance
- résistent, entre autres, à l'hégémonie du savoir
- se passent *à travers* le savoir
- sont observables dans le discours où ce savoir est rattaché.



Pour Foucault (1976a, p.124), les relations de pouvoir sont plus précisément des « effets immédiats des partages, inégalités et déséquilibres qui s'y produisent, et elles sont réciproquement les conditions internes de ces différenciations ». Comme dans le cas du pouvoir, il importe encore de souligner qu'elles n'existent pas à l'intérieur d'une sorte de « super structure » opposant des dominants et des dominés (*ibid.*). Cela va plus loin que la domination par l'interdiction ou la prohibition des actions ou des inactions de certains : il y a *reconduction* du pouvoir, et c'est à travers cette dynamique que transparait le rôle « directement producteur » des relations de pouvoir (*ibid.*). De plus, s'appuyant mutuellement, ces relations se révèlent comme des instruments de réciprocité (Foucault, 1982a, p.1052). La résistance engage de nouvelles actions, qui engagent d'autres résistances, qui permettent toujours au pouvoir de reconcevoir ses stratégies pour toujours tenter de faire taire cette résistance. C'est justement pour cette raison que l'étude des relations de pouvoir doit passer par celle des discours, mais aussi par l'analyse des « formes de résistance et [des] efforts déployés pour essayer de [les] dissocier » (*ibid.*, p.1045). On s'appliquera aussi à faire ressortir certaines résistances qui ont parcouru l'histoire du Projet du siècle – ainsi que permis son énonciation – au Chapitre 9.

Autre élément de définition qui n'a été abordé que de manière indirecte jusqu'à présent : si le pouvoir n'est pas domination, l'action des relations de pouvoir n'est pas non plus *directe*. En effet, comme le résume Foucault (*ibid.*, p.1055),

ce qui définit une relation de pouvoir, c'est un mode d'action qui n'agit pas directement et immédiatement sur les autres, mais qui agit sur leur action propre. Une action sur l'action, sur des actions éventuelles, ou actuelles, futures ou présentes. Une relation de violence agit sur un corps, sur des choses : elle force, elle plie, elle brise, elle détruit : elle referme toutes les possibilités ; elle n'a donc auprès d'elle d'autre pôle que celui de la passivité ; et si elle rencontre une résistance, elle n'a d'autre choix que d'entreprendre de la réduire. Une relation de pouvoir, en revanche, s'articule sur deux éléments qui lui sont indispensables pour être justement une relation de pouvoir que « l'autre » (celui sur lequel elle s'exerce) soit bien reconnu et maintenu jusqu'au bout comme sujet d'action ; et que s'ouvre, devant la relation de pouvoir, tout un champ de réponses, réactions, effets, inventions possibles.

Par conséquent, dans les stratégies qu'une partie dans une relation de pouvoir s'attardera à élaborer afin de s'assurer un avantage, il ne s'agit pas simplement de déterminer un système de l'énonçable, mais de structurer « le champ d'action éventuel des autres », de rendre « prévisible », de fournir une « grille d'intelligibilité », de rendre *lisible* une activité qui tend toujours vers l'opacité (*ibid.*, p.1056 ; 1976a, p.122). Pour le dire autrement, il s'agit

« d'aménager la probabilité » (Foucault, 1982a, p.1056). Il est aussi question, comme on l'a soulevé plus haut, de reconnaître, définir, mettre en nomenclature, le sujet dont l'on veut que l'action soit organisée selon le schéma désiré. Ainsi, au XVIII<sup>e</sup> siècle, lorsqu'on a identifié des « fous », on a non seulement « créé » un nouveau sujet humain – on a parallèlement créé un nouveau champ de lisibilité et de visibilité autour de lui. On a pu constituer une *explication* du sujet – un *savoir* le concernant – et cette explication sera reconduite dans de nouveaux et multiples lieux, comme se répand toujours la substance du pouvoir qui cherche à être auteur de la norme (Foucault, 1972, p.192 ; 1978a, p.473). On peut observer cette stratégie jusque dans l'architecture : lors de la construction de l'Hôtel-Dieu de Paris, par exemple, « l'entière visibilité des corps, des individus, des choses, sous un regard centralisé » représentait le « principe directeur » (Foucault, 1977a, p.190). En effet, à cause du risques de contagions liés à la proximité d'une multiplicité d'individus, il fallait « à la fois diviser l'espace, et le laisser ouvert, assurer une surveillance qui soit à la fois globale et individualisante, tout en séparant soigneusement les individus à surveiller » (*ibid.*). C'est d'ailleurs en s'intéressant au système hospitalier, qui ressemblait plutôt à « une structure semi-juridique, une sorte d'entité administrative qui, à côté des pouvoirs déjà constitués, et en dehors des tribunaux, décide, juge et exécute », que Foucault (1972, p.60 ; 1977a, p.193-197) a découvert les travaux de Bentham sur le panoptique, décrit comme une « politique de l'espace », d'assujettissement « par la 'mise en lumière' ». Comme il le rappelle (1976c, p.36), « si par hasard quelque chose dans [le] regard universel venait à se relâcher, si ça s'endormait quelque part, alors l'État ne serait pas loin de sa ruine ».

### 5.3.3 La gouvernementalité

Enfin, si le pouvoir veut créer le champ de l'énonçable et des possibles, ou déterminer les normes et aménager les probabilités, on peut dire que son exercice consiste finalement à « conduire des conduites » (Foucault, 1982a, p.1056). C'est effectivement faire cela : c'est tenir les rênes et diriger par ici plutôt que par-là, et comme ceci plutôt que comme cela ; et c'est le faire en s'appuyant sur une rationalité donnée – la grille descriptive du social de Lascombes (2004, p. 19), ou le cadre d'interprétation du monde de Muller (2000). La base étymologique du mot gouvernement renvoie bien au verbe *gubernare* : tenir le gouvernail d'un bateau, comme on gouverne ses envies, sa conduite, ou comme on conduit celles de ses sujets. Un gouvernement exerce « à l'égard des habitants, des richesses, de la conduite de tous et de chacun

une forme de surveillance, de contrôle non moins attentive que celle du père de famille sur la maisonnée et ses biens » (Foucault, 1978b, p.642). Si l'on peut concevoir les relations de pouvoir donnant lieu à des rapports de force comme mettant d'un côté, un gouvernement, et de l'autre, des groupes qui composent la société, on peut voir la gouvernementalité comme la rationalité sous-tendant les stratégies de maintien du pouvoir employées par la partie gouvernementale. Le terme « gouvernementalité » décomposé en ses parties ramène en effet à cette définition des plus élémentaires : la *mentalité* d'un gouvernement. Certains auteurs (Li, 2007 ; Enroth, 2014) ont traduit cela comme « l'art de gouverner » (« *art of governing* »), mais il s'agit de plus qu'un art – il s'agit du choix des techniques pour « faire » cet art, comme le soutenaient Lascoumes et Le Galès (2005) et Lascoumes et Simard (2011). Les États n'exercent pas tous un contrôle sur leurs populations de la même manière – ils n'ont pas les mêmes cadres de références, les mêmes valeurs. L'utilisation des instruments est aussi modulée par le temps, comme les cadres de références se modifient avec le temps à force d'être au centre d'une lutte de pouvoir. Lorsque l'instrument perd de sa légitimité, il faut le remplacer par un autre. Certaines lois peuvent être amendées pour répondre à des résistances, mais elles recadrent tout de même la vie sociale de manière à correspondre à une vision que le législateur trouve désirable. L'État peut évidemment aussi s'outiller de nouveaux instruments. Il peut emprunter des instruments d'un domaine pour les appliquer à un autre. Il peut mettre au ban un instrument. On peut ainsi parler « d'instrument de domination politique » car il conduit toujours des conduites selon les déterminants du pouvoir qui veut se maintenir et faire office d'agent de la norme.

S'intéresser à la gouvernementalité, c'est donc vouloir comprendre le *mode d'exercice* d'un pouvoir, ou de *quelle manière* le pouvoir exerce l'art de gouverner. S'intéresser à ce mode d'exercice, c'est plonger dans le domaine des normes et des valeurs sur lesquels le pouvoir veut faire autorité, pour qu'il s'intériorise chez ceux sur qui il s'applique. Les partis politiques qui veulent former les gouvernements font campagne sur certaines visions du monde concernant la moralité – une Charte des valeurs – la politique de défense – un « mur » entre les États-Unis et le Mexique – l'économie – le Plan nord. Puisque les instruments utilisés par la partie gouvernementale impliquée dans une lutte de pouvoir contiennent les logiques, la *rationalité* étatique, ou reposent sur les lignes de conduites conditionnées par des manières particulières de voir le monde, l'étude de la gouvernementalité permet de voir comment se matérialisent les rapports de pouvoir, comment les « stratégies » du pouvoir s'appuient, finalement, sur des

instruments, dont des lois, des politiques et les structures qu'elles mettent en place, dont la vocation est de normaliser certaines visions, certains comportements – éveillant parfois des résistances qui pourront les remettre en question, user de tactiques médiatiques pour faire adhérer le public à *leur* vision, faire campagne électorale sur une nouvelle plateforme politique pour tenter d'ériger la *nouvelle norme*. Bref, une excellente unité d'analyse pour étudier le pouvoir et les relations de pouvoir qui se matérialisent dans une société est celle du « catalyseur » de tensions autour d'une rationalité X, soit *l'instrument* utilisé par un État pour arriver à une fin. À l'inverse, une des meilleures lentilles pour exposer ces tensions est celle offerte par la gouvernementalité. L'outil d'analyse permettant de rendre compte de la gouvernementalité est celle de la généalogie, qu'on décrira dans le prochain chapitre. Il s'agit bien d'une étude de la rationalité de l'État sous la gouverne de Robert Bourassa, mais en intégrant la variable du pouvoir dans l'analyse, on peut parler de l'étude de sa gouvernementalité. L'étude généalogique est justement une étude qui s'intéresse aux trajectoires mobiles du pouvoir.

## Chapitre 6 : Méthodologie

---

La stratégie de recherche qui a été employée pour la cueillette de données et les analyses au centre de cette étude se décline en plusieurs méthodes soutenues par deux postures épistémologiques, qui ne sont généralement pas reconnues pour leur capacité à coopérer ensemble. Il s'agit là, en fait, d'un argument qu'on cherche à contrer dans cette thèse : au contraire, les approches dites « positiviste » et « critique » peuvent travailler de concert et produire des compréhensions beaucoup plus fines de phénomènes politiques et sociaux, malgré qu'elles soient présentées comme incompatibles dans les ouvrages en sciences sociales concernant les méthodes de recherche. Dans ce chapitre, on décrit donc, premièrement, les deux paradigmes épistémologiques et ontologiques qui informent les analyses présentées dans les chapitres 8 et 9. Deuxièmement, les différentes étapes méthodologiques qui ont permis de les mener à terme sont déconstruites. Celles-ci s'éloignent aussi de la convention, se superposant et s'entrecroisant en plusieurs endroits, plutôt que suivre une trame méthodologique linéaire, qui ne représente pas le réel parcours traversé par nombre de chercheurs, qui procèdent plutôt en de multiples allées et venues entre procédés déductifs et inductifs ; comme il est peu probable qu'ils se limitent à une interprétation de ce qu'est la connaissance et des moyens par lesquels la saisir. C'est d'ailleurs pourquoi l'écriture de cette deuxième section s'est parfois avérée ardue, n'ayant pas d'auteurs auxquels se référer pour élaborer cette démarche positivo-critique ; sans compter que sa composante foucaldienne n'a reçu pratiquement aucune attention, ni dans la littérature critique, ni dans les guides de méthodes de recherche. En regard de cela, il est proposé que l'approche présentée ici constitue en soi une contribution de cette thèse, en élaborant un cadre mieux défini par lequel étudier d'autres phénomènes dont la compréhension pourrait être améliorée en empruntant une trajectoire similaire. Par ailleurs, cette deuxième présentation est précédée d'une discussion sur l'approche globale dans laquelle elle s'insère : l'étude de cas.

### **6.1 Postures épistémologiques et ontologiques**

La section qui suit n'a pas pour objectif – on s'en réjouira – d'exposer les fondements de la métaphysique. Les concepts d'ontologie et d'épistémologie ont déjà amplement été définis dans

la littérature ; on souhaite simplement montrer que les communautés scientifiques « positiviste » et « critique » partagent des prémisses les rendant aptes à collaborer ensemble, malgré leur vision fortement opposée sur la nature du réel. En effet, l'ontologie, comme on le sait, concerne l'*essence* de la réalité, alors que l'épistémologie concerne la manière par laquelle elle peut être acquise, explicitée, démontrée. La position ontologique de l'école positiviste est celle du réalisme, soit que les choses ont une existence propre, indépendante du chercheur (Scotland, 2006). Un arbre dans une forêt demeure un arbre, que le chercheur se retrouve dans la forêt pour l'observer ou pas. L'ontologie critique, pour sa part, suppose plutôt que la réalité est gouvernée par des dynamiques sociales, politiques, culturelles, ethniques, genrées, etc., qui accompagnent le chercheur – informe son cadre cognitif – dans l'acte de l'observation. L'arbre, tel que conçu dans la culture autochtone, n'a pas les mêmes propriétés que l'arbre entrevu par l'industrie forestière. Ces propriétés appréhendées différemment de choses *a priori* identiques, sont souvent discernables dans le langage, dans les noms qu'on leur donne – un arbre versus une ressource forestière – qui cadrent la compréhension du réel des individus. Bref, l'école positiviste suppose que la réalité est composée de faits objectifs, alors que l'école critique affirme plutôt que la réalité est, pour emprunter l'adage anglophone, « in the eye of the beholder ». Les perceptions des chercheurs de la réalité sont informées par un bagage à facettes multiples qui *leur* est propre ; la réalité est un *construit social*. Cela ne veut pas dire qu'il soit impossible pour un penseur critique de s'exprimer sur la nature des choses ; encore moins qu'il refuse de s'adonner à cette tâche car elle s'avèrerait futile. L'argument du camp critique concerne simplement la nécessité de faire preuve de *réflexivité* dans la démarche scientifique ; de reconnaître que ce qui est entendu par un « objet » est médié par d'autres dimensions – ou d'autres variables, pour emprunter le langage positiviste – qui, en les prenant d'abord en compte, permettent de dévoiler une réalité bien plus complexe qu'il n'y paraissait à première vue.

C'est ici où un débat s'entame dans les sciences sociales entre partisans de ce qu'on pourrait finalement nommer le « réel indépendant » et le « réel dépendant ». D'un côté, certains demanderont parfois moqueusement, « cette table est-elle un construit social aussi ? » De l'autre, on critique une vision perçue comme simpliste, idéaliste, appréhendant le monde comme s'il était noir ou blanc. De la même manière, ces deux écoles s'opposent sur les façons de *produire* des connaissances sur le monde. D'un côté, on prônera non seulement une réalité formée de phénomènes observables, extérieurs au chercheur, donc sujets à la description via les

*sens*, mais encadrée par des lois universelles (Payne et Payne, 2004, p.171). En émettant et testant des hypothèses, on pourra vérifier ces lois, dont la démonstration pourra être répétée par quiconque procéderait aux mêmes tests, confirmant qu'une méthode rigoureuse est le bouclier du chercheur contre ses biais. L'objectif ultime est d'arriver à faire des *prédictions* concernant les causes de différentes catégories de phénomènes : on est à la recherche de relations constantes, qu'on pourra dégager à nouveau en procédant à d'autres observations de phénomènes semblables, révélant les mêmes forces immuables. L'approche positiviste est donc nomothétique, déductive, logique, déterministe, et comme le souligne Riccucci (2010, p.100), elle représente celle à laquelle adhère la majorité des chercheurs en administration publique. Par contraste, l'épistémologie critique est foncièrement subjective. Elle ne prêche pas la neutralité ; elle rejette l'idée même qu'une méthode puisse rendre le chercheur « neutre » – ses partisans sont d'ailleurs les premiers à reconnaître qu'ils sont eux-mêmes porteurs de présupposés informés par les mêmes normes et valeurs présentées dans le Chapitre 4 comme appartenant aux décideurs. Essentiellement, on voit le chercheur comme habitant un système normé qui l'habite en retour (Crotty dans Scotland, 2012, p.13). Ce système est le lot de relations de pouvoir internes à une société, ou une communauté paradigmatique (Kuhn, 1972 [1962]), qui ne doivent pas seulement être vues, par exemple, comme le rapport qui unit maître et esclave, mais aussi d'une manière beaucoup plus subtile : dans le langage utilisé pour décrire la réalité, dans *l'acte de définir* auquel s'adonnent justement les positivistes – bref, dans les décisions concernant ce qui constitue « *what counts as knowledge [which is] determined by the social and positional power of the advocates of what is knowledge* », comme on l'a vu au chapitre précédent (Cohen *et al.* dans Scotland, 2012, p.13). Par ailleurs, la posture critique porte un *jugement* sur la réalité. On considère, un peu comme le suggérait Winston Churchill, que l'histoire est écrite par les vainqueurs, et qu'il faut exposer ce volet invariable de la réalité : une lutte entre gagnants et perdants ; une lutte de pouvoir envers le monopole du vrai, ou plus précisément pour être l'auteur de ces *discours de vérité* au centre de la théorie foucauldienne. La description du réel et l'acquisition de la connaissance ne sont donc possibles que si le chercheur décompose ces relations de domination par une attention assidue au langage. On n'interroge pas des « phénomènes observables » ; on présume qu'on n'accède à la « vraie » réalité qu'en acceptant, premièrement, la prémisse qu'elle est tributaire de dynamiques « non-observables », et deuxièmement, en tentant d'exposer les valeurs, les conventions, les normes, qui s'ingèrent nécessairement dans les phénomènes sociaux sous la loupe, sans que cela n'en fasse des

données insaisissables, comme on les accuse souvent d'être du point de vue épistémologique opposé.

On comprend donc aisément que les chercheurs positivistes et critiques puissent être divisés, et cette réalité est facilement observable dans les conventions, colloques, et cours universitaires, où ces deux groupes sont souvent menés à interagir. La blague de la table construite socialement est loin d'être nouvelle ; l'attitude quelque peu hautaine concernant la pensée positiviste, qui serait unidimensionnelle, l'est tout autant. Cependant, il est possible d'adhérer à ces deux manières de voir en même temps, et on espère que cette étude en fera la démonstration. Par ailleurs, il ne s'agit pas du fait d'une pensée originale ou naïve, mais d'un constat qu'à force d'être présentées en opposition dans la littérature, on a négligé les aspects sur lesquels elles s'entendent : notamment, comme on le verra dans les prochaines pages, elles s'appuient sur des matériaux empiriques ; elles supposent l'existence de lois universelles ; elles proposent des hypothèses ; elles oscillent constamment entre induction et déduction ; mais, surtout, elles s'intéressent aux *causes*. Qu'on soit Michel Foucault, et qu'on considère que la naissance de la prison est un fait assis sur une série de conditions disparates ; ou qu'on soit Auguste Comte, et qu'on postule que l'arbre – qui existait avant d'être aperçu – est le fait évident, entre autres, d'une source de lumière et d'eau, il est toujours question de causes. Tel qu'indiqué en introduction, cette thèse s'intéresse à une cause : celle qui a informé le choix de l'instrument d'une municipalité, et celle qui a permis de concevoir que la municipalité puisse être un instrument. Évidemment, cette cause ne peut être unique, et la municipalité ne peut être son seul effet – ce sont bien les positivistes qui émettent cette mise en garde, comme ce sont eux qui ont introduit les concepts de variables confondantes ou de corrélations fallacieuses. Mais on croit que ce qu'il y a à dire de l'espèce municipale unique qu'est la MBJ s'écoule en cascade sur différents niveaux : un niveau utilitaire, et un niveau normatif, et que pour en dégager du sens, il n'y a qu'une seule voie : une qui emprunte deux chemins parallèles, distincts.

## **6.2 Approche méthodologique globale**

Les deux niveaux d'analyse présentés dans les prochaines sections peuvent être réunis sous le parapluie d'une approche méthodologique globale : l'étude de cas. En effet, cette approche ne représente pas une *méthode* ; il s'agit plutôt d'une *stratégie* de recherche englobant plusieurs méthodes (Mills *et al.*, 2010). Une méthode constitue un outil permettant d'accéder à des données, les organiser, les manipuler, ou en faire la lecture ou l'interprétation ; l'étude de cas,



par contraste, doit être informée par un design de recherche à méthodes multiples. Malgré cette clarification, l'approche de l'étude de cas fait face à plusieurs détracteurs. Principalement, on lui reproche de ne pas permettre l'avancement de la connaissance, puisque la généralisation à partir de quelques cas – pire, un seul – serait impossible. Pour certains auteurs, l'étude de cas relèverait quasiment de l'anecdote plutôt que de l'investigation scientifique. Comme l'avancent, par exemple, Campbell et Stanley (dans Flyvberg, 2006, p.220),

[case] studies have such a total absence of control as to be of almost no scientific value... Any appearance of absolute knowledge, or intrinsic knowledge about singular isolated objects, is found to be illusory upon analysis.

Cette position s'est radoucie avec le temps, mais selon Gerring (2017, p.12), nombreux sont les chercheurs à toujours considérer l'étude de cas avec extrême circonspection. Par contre, ils ont justement tendance à l'assimiler à une méthode, plutôt qu'un ensemble de méthodes, et à supposer que son objectif est nécessairement de faire des inférences causales. On questionnera alors le choix des variables indépendantes, des données, des cas ; on évoquera la subjectivité du chercheur dont l'approche, n'étant pas rigoureusement encadrée, introduirait des biais importants dans son analyse. Comme s'en lamente Maoz (dans Gerring, 2017, p.13),

Case studies have become in many cases a synonym for freeform research where everything goes and the author does not feel compelled to spell out how he or she intends to do the research... Yet, at the end of the story, we often find sweeping generalizations and 'lessons' derived from this case.

Cependant, en voyant l'étude de cas comme une approche encadrant d'autres méthodes, ces reproches s'avèrent inapplicables. De plus, tel que proposé dans la section précédente, le chercheur est déjà avisé que la neutralité scientifique représente un idéal. Enfin, comme le rappelle Yin (2009, p.8), l'étude de cas n'a aucun devoir d'être explicative ; elle peut se présenter sous au moins deux autres formes : l'étude exploratoire, ou l'étude descriptive. Bref, l'objectif ne doit pas toujours être d'émettre des constats sur une plus large population de cas (Gerring 2017, p.30), ou de décrire des processus de cause à effet (Bennett, 2004, p.21), bien que ce soit à quoi on s'intéresse dans la première étape analytique de ce projet.

Flyvberg (2006, p.28) résume mieux la logique de recherche qui guide cette démarche, qui se démarque (ironiquement aux vues de ce qui a été dit précédemment) de la logique positiviste, qui tend à voir l'étude de cas comme suspecte : « formal generalization is overvalued as a source

of scientific development, whereas ‘the force of example’ is underestimated ». En effet, il y a plusieurs circonstances – qui ont d’ailleurs été relevées en exposant la problématique au Chapitre 1 – où un chercheur peut préférer décrire les tenants et aboutissants d’un seul phénomène que découvrir une théorie générale (Yin, 2009, p.22). C’est particulièrement le cas lorsqu’on rencontre des cas rares, ou des cas uniques (*ibid.* ; Tsoukas, 2009, p.289). En fait, dans de telles situations, non seulement est-il approprié de procéder à une étude de cas, mais cela représente le choix le plus judicieux puisque la documentation et l’analyse du cas permettra de dégager des informations nouvelles sur la classe de phénomène auquel appartient l’objet d’intérêt (*ibid.*, p.47-52). Ainsi, il ne s’agit pas de repérer quelque loi *générale*, mais de contribuer à l’avancement d’une compréhension sur *cet* objet ou *cet* événement, qui oui, peuvent toutefois être traversés de forces qui tendent à ne pas se modifier, tel le pouvoir. En outre, il n’est pas question d’écrire une nouvelle théorie, mais de tourner l’observation vers des zones qui ont jusqu’à là échappé à la théorie existante. Comme on l’a vu aux chapitres 2 et 3, il y a justement un grand rattrapage descriptif et théorique à faire concernant la MBJ. Cependant, comme on le verra plus loin, il existe deux autres raisons pour lesquelles la stratégie de l’étude de cas est adaptée à cette étude. Elles sont exprimées dans sa définition la plus élémentaire, selon Yin (2009, p.18) :

A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.

ainsi que selon Collerette (1997, p.81) :

Une étude de cas est une technique particulière de cueillette, de mise en forme et de traitement de l’information qui cherche à rendre compte du caractère évolutif et complexe des phénomènes concernant un système social comportant ses propres dynamiques.

Bien qu’on ne sache trop pourquoi Yin limite cette approche aux phénomènes « contemporains », on constate un principe général dans sa définition : ce sont sur les *conditions contextuelles* que la focale doit être dirigée. En fait, c’est précisément lorsque le chercheur croit que des éléments contextuels permettraient de mieux comprendre un phénomène ou objet donné que l’étude de cas devrait être privilégiée (Iacono *et al.*, 2011, p.57 ; Yin, 2009, p.8). Effectivement, il serait impossible de comprendre la nature, les fonctions, ou les dynamiques de la MBJ sans d’abord se préoccuper à la rattacher à son contexte. On ne pourrait appréhender cette municipalité *sui generis* sur le plan scientifique sans ouvrir la politique « Projet du siècle »,

sans ouvrir la Loi qui a permis de la mettre en œuvre, et sans ouvrir les arguments du gouvernement qui l'a imaginée, comme cela a déjà été fait au Chapitre 1, et comme ce travail se poursuivra au Chapitre 9.

Le second principe qui émerge de la définition de Yin, mais surtout de celle de Collerette, concerne la *complexité*. On ne sait pas où se terminent les limites du contexte et où débutent celles du phénomène. C'est un peu comme tenter de retracer le chemin emprunté par le pouvoir entre la mise en œuvre d'un instrument et sa conception par une autorité publique, ou vice-versa. Dans le cas présenté ici, il n'est pas seulement question d'éléments contextuels historiques, mais d'éléments normés, de valeurs, de cadres d'interprétation du monde. Voilà des variables dont on ne peut saisir la nature et les subtilités qu'à travers un travail détaillé. Et voilà le plus important avantage de l'étude de cas : elle offre un lieu où étudier de manière approfondie des objets et phénomènes foncièrement complexes (Baxter et Jack, 2008, p.544).

Cette insistance sur les contextes soulève une des règles de base de la stratégie de l'étude de cas : elle doit s'appuyer sur une grande variété de sources de données, desquelles on pourra dégager une description à la fois fine et riche (« *thick description* ») (*ibid.* ; Merriam, 2009, p.43). En effet, comme l'explique Collerette (1997, p.85), « le chercheur doit s'obliger à recourir à plusieurs sources d'information pour s'assurer d'avoir couvert l'objet d'analyse sous divers angles ». Il s'agit essentiellement du principe de triangulation, impliquant l'approfondissement de la compréhension par l'utilisation de multiples contenus empiriques se rapportant tous au même processus (Yin, 2009 ; Woodside, 2010, p.1 ; Eisner, 1991, p.110). L'étude proposée ici repose sur l'analyse d'une grande quantité de sources de données, permettant de dégager ce qu'Eisner (1991, p.110, les italiques ont été ajoutés) appelle une « confluence of evidence that breeds *credibility* ». Si l'examen du cas implique un volet interprétatif, cela ne délégitime pas ses résultats par défaut. On verra plus loin que la triangulation s'est opérée tant au premier niveau d'analyse, qu'au deuxième. De plus, l'accès à cette multitude de données a permis de faire une démonstration scrupuleuse de la première hypothèse ; et d'illustrer de manière approfondie – comme cela n'aurait pu être fait autrement – en quoi la MBJ représente un instrument de politique publique traversé de dynamiques de pouvoir.

Autre élément que le chercheur ne devrait pas négliger s'il décide d'employer cette stratégie de recherche : s'il a privilégié l'*étude de cas unique*, il devra justifier son choix (Mills *et al.*, 2010, p.61). Les auteurs qui critiquent cette méthodologie, comme on l'a vu plus haut, s'attardent considérablement, et avec raison, à cette question ; c'est également une mise en garde émise dans les ouvrages traitant des méthodologies qualitatives. On va vouloir savoir sur quelle base la sélection a été faite. Pourquoi ce cas-ci plutôt que celui-là? Finalement, on voudra que le chercheur explique sa logique de sélection. Cela dit, une telle justification n'est pas nécessaire ici puisque cette thèse constitue une *étude de cas intrinsèque* (Stake, 1995). Comme Stake (1995, p.2) l'explique,

It is not unusual for the choice of a case to be no 'choice' at all. Sometimes we are given [a case], even obligated to take it as the object to study. It happens when a teacher decides to study a student having difficulty, when we get curious about a particular agency, or when we take the responsibility of evaluating a program. The case is given. We are interested in it, not because by studying it we learn about other cases or about some general problem, but because we need to learn about that particular case. We have an intrinsic interest in the case, and we may call our work intrinsic case study.

De manière similaire, tel qu'évoqué plus haut, l'objectif n'est pas d'étudier la MBJ car cela permettra d'écrire une nouvelle théorie sur les instruments ; d'autant plus qu'on est de l'avis de Baakman (1998, p.197) qu'une telle théorie ne peut exister. Le choix s'est arrêté sur ce cas car il s'inscrivait, comme on l'a dit plus tôt, dans le contexte du projet *L'hydroélectricité comme vecteur de développement* sous la direction de Prémont et Proulx (2016). Le projet porte sur les trois plus grandes régions de production hydroélectrique du Québec, où le territoire de la MBJ figure au tout premier rang. Comme le projet porte en outre sur l'impuissance relative des populations en périphérie nordique quant au développement de leurs régions, et comme la MBJ est située dans cette périphérie, que les citoyens résidant sur le territoire n'avaient aucun moyen d'orienter son développement, et qu'elle représentait une entité municipale qui n'avait jamais été étudiée, la décision d'en faire l'objet de cette étude s'est imposée d'elle-même. On doit cependant avouer que c'est la curiosité qui a ultimement eu raison de cette chercheuse, dont le mémoire de maîtrise portait sur les discours autochtone et gouvernemental concernant les droits sur ce même territoire, et plus précisément l'aboutissement de ce débat sur la signature de la Convention. Ce territoire représentait celui d'une municipalité. Il est peu surprenant qu'au moment de rédiger le mémoire, cette information n'ait pas été présentée aux vues de la recension des écrits présentée au Chapitre 3. Il faut également rappeler que cette municipalité

représente une espèce *sui generis* qui n'a jamais été étudiée en profondeur. Quel chercheur ne sauterait pas sur l'occasion de combler ce vide?

### 6.3 Premier niveau d'analyse

L'analyse présentée au Chapitre 8 porte sur la première hypothèse proposée dans cette thèse : la Municipalité de la Baie James a servi d'instrument de sécurité afin de faciliter la mise en œuvre d'une politique de développement économique de grande envergure, dont le principal volet concernait la construction du Complexe La Grande. On a suggéré que cela était le cas car la SDBJ, qui était responsable de la coordination de ce « Projet du siècle », a été habilitée à contrôler l'outil de la réglementation alors que son conseil d'administration était substitué au conseil municipal. On a vu au Chapitre 1 que ce pouvoir devait être utilisé en conformité avec la LCV, sauf là où ses dispositions étaient inconciliables avec celles de la LDRBJ. Pour le rappeler dans les mots du député Léger (12 juillet 1971), la SDBJ serait donc en mesure de régler de manière à

assurer la paix sur [le territoire municipal]... mettre elle-même sur pied son corps policier... une brigade antiémeute... ériger des prisons et y détenir des prisonniers... s'occuper des lois de décence et de bonnes mœurs... empêcher et supprimer les attroupements, les réunions de gens qui voudraient s'opposer à ses décisions...

Ainsi, lorsqu'on propose que la municipalité représente un instrument de sécurité, il est plus précisément question de contrôler les populations, ou de les garder à vue. Comme la SDBJ est la créature du gouvernement, à qui elle devait rendre des comptes, on suggère donc qu'on peut concevoir la MBJ comme une sorte de panoptique moderne, donnant à l'État la capacité « voir » les comportements de citoyens sur le territoire, en l'ouvrant à la surveillance, et en bouclant les ceintures sauvages, comme la tour de contrôle d'un panoptique permet de balayer toutes les cellules et leurs prisonniers d'un seul regard. Par ailleurs, on suppose que cette capacité d'observer à distance était nécessaire pour s'assurer que les travaux de construction du Complexe se poursuivent sans embûches. Bref, la MBJ représenterait, selon l'hypothèse, *un instrument de contrôle des populations dans l'intérêt de l'avancement de la construction du Complexe*. Comme on l'a vu plus tôt, il y avait plusieurs populations sur le territoire : celles des municipalités enclaves, des communautés crie, et des villages situés dans sa partie sud. De plus, un nouveau passage relierait Matagami au chantier de construction de la première centrale du Complexe. Voilà plusieurs menaces qu'on aurait pu vouloir contenir. Outre l'argument

amené par Léger, un tour d’horizon exploratoire a aussi permis d’imaginer cette possibilité : dès sa constitution, le conseil d’administration de la Société, siégeant à titre de conseil municipal, mettait sur pied un service de sécurité publique, dont le budget doublerait entre 1971 et 1972 – la période étudiée lors de l’étude exploratoire – en tandem avec l’accélération des travaux.

Si cette hypothèse est fondée, la SDBJ, portant son chapeau municipal, devrait donc avoir adopté des règlements dans le sens décrit par Léger. Mais cela, toutes les municipalités peuvent le faire, puisqu’il s’agit justement de pouvoirs déterminés par une loi de portée générale. Il faudrait plutôt trouver le moyen de *quantifier* l’intérêt porté aux enjeux de surveillance et de sécurité par la MBJ. Était-il *plus prononcé* que dans les autres municipalités québécoises? Il faudrait aussi savoir si les règlements adoptés par la MBJ étaient *inconciliables avec les dispositions de LCV* en ces matières. Est-ce que l’utilisation de l’instrument réglementaire se *démarquait* de l’utilisation que pouvaient en faire les autres municipalités, suggérant que la LCV constituait une *entrave* aux objectifs à atteindre par la MBJ, d’où le besoin de la créer par loi particulière? À ces égards, on a déjà la réponse : tel que souligné en introduction, les services policiers de la municipalité devaient *de facto* être assurés par la Sûreté du Québec puisque sa population représentait moins de 5 000 habitants (*Loi de police* LQ, 1968, c.17, a.64). Enfin, il faudrait montrer une *relation* entre la volonté de surveiller et de protéger le territoire défini dans la LDRBJ, et la construction du Complexe ; pour ce faire, il faudrait construire un indicateur approprié. Ultimement, puisque la démarche ici est positive, on opère sur la base de la prémisse qu’il est possible d’observer ces comportements et cette relation en examinant des faits objectifs présentés dans diverses sources de données empiriques.

De nombreuses sources de données pertinentes aux questions posées plus haut ont ainsi été consultées. Premièrement, on avait accès à l’intégralité des procès-verbaux de la municipalité<sup>111</sup>, où sont détaillés tous ses règlements. On a aussi recueilli tous ses rapports annuels et ceux de la SDBJ, ainsi que toutes les sources de « littérature grise » qu’elles ont produites, où les questions de surveillance et de sécurité pouvaient avoir été abordées. On se souvient que certaines sources avaient été exclues de l’analyse des écrits présentée au Chapitre 3 pour cause d’avoir été produites pour le compte des deux institutions – celles-ci ont été

---

<sup>111</sup> Voir la note 117.

réintégrées. Enfin, lors de la phase exploratoire de ce projet, on était à la recherche de documents pouvant préciser le rôle de la SEBJ en tant que responsable du développement des ressources hydrauliques. Ses rapports contenaient des calendriers de construction de La Grande.

Les données recueillies pour l'Analyse 1 représentent donc exclusivement des données documentaires. Ainsi, la première étape de l'analyse a été de procéder à une *analyse documentaire*, définie comme l'évaluation systématique de documents qui sont vus comme des réceptacles de données empiriques (Bowen, 2009, p27). Bien que la littérature concernant la méthodologie de l'étude de cas prescrit que les nombreuses sources de données sur lesquelles elle doit obligatoirement prendre appui doivent être obtenues via *différentes méthodes de collecte* – par exemple, des entrevues ou des observations terrain – comme le souligne Bowen (2009, p.34), il est aussi possible de s'attarder uniquement à des sources documentaires, puisque celles-ci peuvent être vues comme provenant de différents terrains. À ce premier niveau d'analyse, on opère évidemment de manière déductive : il est question de réunir autant de sources que possible liées à l'hypothèse de départ.

Dans un deuxième temps, on a entrepris une *analyse de contenu* – une étape, elle aussi déductive, où la classification systématique des données s'est faite via un processus de codage, offrant l'avantage de pouvoir traiter une quantité importante de documents, et cela était certainement le cas ici (Hsieh et Shannon, 2005, p.1278). Voilà d'ailleurs pourquoi l'analyse de contenu est privilégiée dans les études quantitatives dans les sciences sociales : réduire le contenu à des micro-unités facilite effectivement la manipulation statistique. Spécifiquement, on a codé les règlements de la MBJ par domaine: non seulement ceux de « surveillance » et de « sécurité » (qui ont été regroupés sous l'unique code « sécurité » puisqu'ils partagent finalement cette fonction générale, comme c'est le cas de tout corps policier), mais tout autre domaine traditionnel d'intervention municipale, comme l'urbanisme, le lotissement, l'octroi de permis, les règlements d'emprunts, etc. On a procédé de cette manière car on voulait établir des *proportions* concernant l'*objet* des règlements adoptés par la MBJ. Les rapports annuels de la MBJ et la SDBJ ont également été codés, ainsi que toute autre documentation produite par ces deux organismes, mais cette fois, en décomposant le code « sécurité » en ses deux parties initiales, puisque la Société et la municipalité pouvaient s'être plus directement exprimées sur la *menace potentielle* à l'avancée du projet que représentaient les populations habitant sur le territoire délimité dans la LDRBJ – villes enclaves et communautés autochtones *non-exclues*.

En effet, le contrôle d'atroupements, par exemple, ne représente pas la même catégorie d'activité que celle de contrôler l'accès aux chantiers.

Par ailleurs, l'analyse de contenu procède aussi de manière *inductive*, c'est-à-dire, selon un nouveau lexique de codes *émergeant* des données. Voilà un autre avantage de cette méthode : elle permet de dégager des thèmes récurrents (*ibid.*). Ainsi, le travail effectué à cette étape informe également l'analyse proposée au Chapitre 9, puisqu'il représente une étape de l'analyse de discours, dont on traitera dans la prochaine section. De plus, les rapports annuels fournissaient une autre source de données : des budgets ventilés par charge. Ainsi, on pourrait établir la *part du budget* municipal dédiée à la sécurité, fournissant un autre moyen de qualifier « l'intérêt » de la municipalité pour cet enjeu. Pour ce qui est d'établir une relation entre cet intérêt et la mission de construire le complexe La Grande, comme mentionné plus haut, on avait accès à des calendriers des travaux – ceux-ci étaient détaillés par étape et par activité. Ainsi, on avait une base sur laquelle asseoir ce concept important, auquel on a fait référence à plusieurs reprises déjà : « avancée du projet ». Plus il y avait d'activités en cours sur les chantiers, plus le projet « avançait », plus les budgets en sécurité auraient dû augmenter. C'est aussi selon ces calendriers qu'on a enfin pu établir la période d'étude : celle délimitant ce que sont connues comme les phases I et II du projet, au cours desquelles les principales centrales de La Grande ont été achevées, entre 1974 et 1996. Comme on l'a vu au premier chapitre, les travaux d'exploration du territoire étaient déjà en cours en 1971, et une route d'accès a été construite entre 1972 et 1973 – la période d'analyse a donc été élargie pour inclure ces années.

En somme, afin de vérifier si l'hypothèse était valide, il fallait trouver une corrélation positive entre l'intérêt qu'accordait la municipalité à l'enjeu de la sécurité et l'avancée de la construction du Complexe. On disposait de deux autres moyens pour le faire : premièrement, les budgets en sécurité des municipalités sont normalement corrélés à leur population. Pour cette raison, les données démographiques couvrant la période d'étude ont aussi été introduites dans l'analyse. Deuxièmement, le procédé de codage lié aux procès-verbaux ne se limitait pas qu'aux règlements, mais à l'*intégralité* des retranscriptions qui faisaient état des discussions au sein du conseil municipal, permettant de dégager la catégorie « acteurs ». Avec *qui* le conseil municipal interagissait-il? En théorie, cela ne devait pas être avec les populations locales, puisque la possibilité de participer dans l'élaboration des orientations municipales était hors de leur portée ; sans compter que c'est elles, selon l'hypothèse, qui étaient surveillées. Il était plutôt



probable que le conseil municipal ait entretenu des rapports avec des acteurs impliqués, de près ou de loin, dans la construction de La Grande, notamment la SEBJ, ou son actionnaire principal : Hydro-Québec. Cependant, on doit se souvenir que les localités – si la MBJ leur délégait des responsabilités, comme elle était habilitée à le faire – pourraient devoir se rapporter au conseil municipal pour faire état de leurs activités, nécessitant tout de même l'introduction d'un sous-code « acteur local ». De plus, la SEBJ et Hydro-Québec étaient elles-mêmes au service du gouvernement du Québec, et la SDBJ devait faire approuver ses règlements par son exécutif. Ainsi, le sous-code « gouvernement » a complété le tableau des acteurs. Dernier code appliqué à *toutes* les sources de données récoltées lors de la phase documentaire de l'Analyse I : « hypothèse contrefactuelle », afin d'y placer tout élément réfutant l'hypothèse, par exemple, un désir d'impliquer les populations locales dans la prise de décision.

Pour finir, toutes les données collectées ont été compilées dans le logiciel *nVivo*, permettant de les coder de manière systématique. On a également parlé d'une analyse corrélationnelle : grâce à ce même logiciel, il a été possible de recenser le nombre d'occurrences des codes d'intérêt ; ces occurrences ont par la suite été traduites sous forme de tableaux, permettant d'établir des courbes et de les comparer aux courbes des travaux lors des deux phases de construction à l'étude.

#### **6.4 Deuxième niveau d'analyse**

Les méthodes employées pour procéder à l'analyse présentée au Chapitre 9 se distinguent nettement de celles présentées dans la partie précédente. Premièrement, elles sont ancrées dans l'épistémologie critique. Deuxièmement, la question de recherche est modifiée par rapport à la question initiale : on ne demande plus à quel escient la municipalité a été créée. On a proposé, sur la base de la littérature critique sur les instruments, que la MBJ représente un « instrument de domination politique ». En d'autres mots, la municipalité entretient et reproduit des relations de pouvoir. Il s'agit là, en fait, d'un postulat puisqu'on sait déjà que l'instrument représenté par la MBJ a servi à policer le territoire pour des raisons autres qu'assurer la sécurité de la population et de ses biens, ses budgets en sécurité étant si énormes, et son corps policier n'étant même pas censé exister – on ne sait tout simplement pas si telle était la raison première de la créer. En effet, il y a nécessairement « domination » : un corps policier est, par définition, impliqué dans un rapport de pouvoir avec une population ; il y a donc nécessairement un groupe

qui « subit » le pouvoir et un autre qui tente de le conserver. Ainsi, l'analyse présentée au Chapitre 9 a pour objet de répondre à une nouvelle question de recherche : quelle rationalité d'État, ou quelle *gouvernementalité*, mène à la création d'une municipalité où les rapports de pouvoir sont ainsi organisés de manière à favoriser l'avancement des intérêts d'une Société d'État – et par conséquent, de l'État lui-même – au désavantage des populations locales?

Par ailleurs, selon la définition de pouvoir fournie par Foucault au Chapitre 5, il est postulé qu'il représente une dynamique *mobile*. L'étude des relations de pouvoir, de ce point de vue, est donc un exercice qui ne s'arrête pas à la « découverte » de la *gouvernementalité* ; par définition, la rationalité de l'État, en 1971, est l'*aboutissement* d'une mouvance de pouvoir – et en 1971, il était arrêté au gouvernement de Robert Bourassa. C'est comme lorsqu'on fait un sondage d'opinion : le 8 août, 60% de la population sondée croyait ceci, alors que 35% croyait cela, et 5% était indécise. Les opinions étaient arrêtées là. Le sondage ne reflète l'opinion qu'à ce moment précis dans le temps. Pour faire du sens de ces résultats, il faut les contextualiser : le 8 juillet, la population sondée croyait X ou Y dans telle ou telle proportion. On peut à présent commencer à interpréter : il y a eu variation – ou il n'y en a pas eue. Il y a eu une tendance à la hausse, à la baisse, ou les opinions sont demeurées inchangées, ce qui est peu probable. Les sondages publiés dans les journaux au courant d'une campagne électorale permettent d'éclairer la mobilité des intentions de vote, car ils ne sortent pas de nulle part ; ils sont accrochés à des contextes qui ont *modulé* les opinions. À présent, il faut voir lesquels – et c'est là où l'interprétation devient plus difficile. On pourrait, par exemple, présumer que les intentions de vote ont augmenté en faveur du candidat X alors qu'on avait appris la semaine précédente que le candidat Y avait un compte de banque en Suisse. Ou peut-être le candidat X s'est-il mieux fait aimer lorsqu'il a promis des crédits d'impôt généreux quelques jours plus tôt? Quoiqu'il en soit, s'attarder seulement aux résultats du 8 août pour interpréter les intentions de vote est problématique, car elles sont dépendantes de contextes indépendants, et on ne sait pas quels contextes ont informé la variation entre le 8 juillet et le 8 août. Pour mieux comprendre comment la MBJ peut voir le jour – pour mieux comprendre comment la *gouvernementalité* du gouvernement Bourassa avait la forme qu'elle avait, permettant d'imaginer une telle municipalité, en 1971 – il faut donc s'intéresser, en quelques sortes, à la variation du pouvoir, ce qui implique d'ouvrir les contextes. En d'autres mots, la *gouvernementalité* d'un État s'inscrit dans une *matrice* de pouvoir assise sur une *matrice contextuelle*, et si l'on veut vraiment illustrer en quoi la MBJ représente un instrument de domination politique, c'est à ces deux

matrices qu'il faut s'intéresser. Pour ce faire, il y existe une approche méthodologique tout à fait adaptée : l'approche généalogique de Foucault, accompagnée de sa sous-méthode : l'archéologie.

Dans les deux prochaines sections, la généalogie et l'archéologie sont non seulement décrites, mais ramenées dans le champ des stratégies de recherche plus couramment employées dans les sciences sociales pour mieux illustrer comment elles peuvent être appliquées. En effet, comme on le verra, elles partagent plusieurs affinités avec l'approche méthodologique enracinée (*grounded theory*), qui *dégage* des réponses sans les connaître au départ. C'est que l'hypothèse proposée découle en fait, comme la première, d'une pré-analyse des données, puisque l'approche méthodologique foucauldienne a tendance à être inductive et à laisser des idées émerger d'elles-mêmes, menant sur la piste du cadre conceptuel qui sera présenté dans chapitre suivant, et sur lequel la deuxième hypothèse prend appui.

Avant de présenter ce second cadre méthodologique, il faut cependant faire une mise en garde : il existe un consensus dans la littérature comme quoi la méthodologie foucauldienne ne *se prête pas* à la description étape par étape (Vuilemin, 2017 ; Vucetic, 2011). En fait, comme le notent Scheurich et McKenzie (2007, p.849), il existe « no book, or even article-length work... that attempts to actually explain how to use archaeology as a method ». Foucault lui-même (1972, p.177) l'a décrite comme une « bizarre machinerie » qui était difficile à déchiffrer. C'est la même chose pour ce qu'il nommait la « non-méthode » de la généalogie. Tenter de la décomposer en une série d'opérations qu'on pourrait reprendre pour l'étude de n'importe quel phénomène social ; ou même offrir une définition sur laquelle on pourrait s'entendre dans le milieu académique, où l'on demeure « largely undecided about what [it] is », ne représente pas un défi qu'on souhaite relever ici (Vucetic, 2011, p.1295). Cependant, on prend Foucault (1974, p.1391) au mot :

je voudrais que mes livres soient une sorte de tool-box dans lequel les autres puissent aller fouiller pour y trouver un outil avec lequel ils pourraient faire ce que bon leur semble, dans leur domaine.

Certains pourront être en désaccord avec la lecture des « outils » qui suit, mais on s'en sert pour arriver à une bonne fin : poursuivre l'étude de la MBJ au-delà de ses qualités en tant qu'instrument, et examiner comment elle représente un objet complexe traversé de dimensions de pouvoir informé par une certaine vision du monde. C'est ainsi que l'étude de cas de cette

municipalité permet d'illustrer un des arguments centraux de la littérature critique présentée au chapitre précédent : ils peuvent produire et reproduire des rapports de domination.

#### 6.4.1 *L'archéologie du savoir*

Si l'on prend l'approche généalogique comme s'apparentant à la méthodologie enracinée, la méthode archéologique de Foucault pourrait être décrite comme l'étape de sonder le terrain. Effectivement, la *grounded theory*, développée par Glaser et Strauss (2017 [1967], p.2, les italiques sont ajoutés), est définie comme la « *discovery of theory from data systematically obtained from social research* ». Plus précisément, les auteurs, deux sociologues de la School of Nursing de l'University of California, souhaitent aider les praticiens à mieux comprendre les problèmes de santé auxquels étaient confrontés leurs patients en intégrant les *données liées à leurs contextes sociaux*. En d'autres mots, il était pris pour acquis que les contextes et les rapports sociaux jouent un rôle très important dans l'évolution de la santé des individus ; et comme il ne peut exister d'étude descriptive rendant compte de tous leurs contextes et rapports particuliers,

[a] methodology was needed that could get through and beyond conjecture and preconception to exactly the underlying process of what is going on so that professionals and laymen alike could intervene with confidence to help resolve the participants' main concern (Glaser, 1998, p.4-5).

En d'autres mots, le praticien, sur la base de sa relation interactive avec le patient, avait dorénavant une « *controllable theoretical foothold* » sur laquelle asseoir une intervention adaptée – soit, une « *théorie* » susceptible de mener à de meilleurs résultats, c'est-à-dire, d'améliorer ses conditions de santé (Glaser et Strauss, 2017 [1965], p. 268). Par conséquent, l'approche enracinée se positionne en opposition aux approches déductives. Elle adopte plutôt une posture entièrement *inductive*, où se sont les données qui prennent la parole. Ultimement, l'analyse est *interprétative*, puisque l'individu rapporte une expérience qu'il interprète lui-même, que l'intervenant interprète ensuite. Cela cause un double flou qui fait en sorte que la méthodologie enracinée ne peut avoir comme ambition de créer des *théories générales*. Cependant, à l'image de l'étude de cas, elle peut générer des compréhensions très fines de phénomènes complexes traversés par des relations sociales. Elle peut aussi dégager des théories ou hypothèses concernant *le sujet précis* auquel le chercheur s'intéresse, qui pourront être testées ultérieurement.

Pareillement, l'archéologie peut être conçue comme une *méthode de cueillette systématique de données*. Ce terrain représente un contenant d'archives – ou dans la terminologie de Foucault, l'*Archive*. Contrairement à la recherche enracinée, qui s'appuie normalement sur les données recueillies grâce à des entrevues ou des observations, les « données » de l'Archive constituent principalement des sources documentaires, qui peuvent cependant, selon Bowen (2009, p.34), être traitées comme « sets of field notes ». Les données auxquelles s'intéresse l'archéologie représentent plus précisément des *discours*, soit des groupes d'énoncés qui fournissent le langage pour parler d'un objet, ou dans les mots de Hall (1997, p.17), des groupes d'énoncés qui définissent « what is and is not appropriate in our formulation of, and our practices in relation to, a particular subject or site of social activity ; what is considered useful, relevant and true in that context » ; ou encore, selon Wodak et Meyer (2009, p.5), « language used in speech or writing... a form of 'social practice' ». Lorsqu'on parle de « l'Archive », il ne s'agit donc pas d'une sorte de grande bibliothèque, où l'on retrouverait tous les documents sur « tout ce qui a été dit », mais d'un espace contenant des discours gouvernés par des lois concernant « ce qui *peut/pouvait* être dit » à un moment spécifique dans le temps (Foucault, 1972 ; Manoff, 2004, p.18). Par ailleurs, ces discours ne se limitent pas à ce qui a été écrit ou transmis oralement. On les retrouve effectivement dans les livres et dans les discours publics des politiciens ou autres groupes composant la société, mais aussi dans les lois, les politiques publiques, les documents organisationnels ; ainsi que dans les silences, les contre-discours exclus de l'espace normatif. Procéder à l'archéologie d'un objet, c'est donc exposer le *système de l'énonçable* – cette grille descriptive du social qui impose des définitions aux choses, *au moment où l'objet a vu le jour*. C'est faire apparaître des conditions qui *devaient* exister – dans le champ positiviste, on parlerait de « conditions nécessaires » – pour que l'objet ait une existence, et cet objet-là plutôt qu'un autre. Ces conditions peuvent aussi être entendues en écho dans les discours qui sont tus par la force de ne pas se conformer aux normes qui prévalent dans une société. En d'autres mots, on trouve aussi les lois de l'énonçable dans ce qui *ne peut* être dit – ce qui est *rejeté* de l'espace public, comme on l'a vu au chapitre précédent. Dans un discours sur les droits ancestraux des autochtones, on retrouve un ancien énonçable *Terra Nullius*. Cet énoncé représente une condition nécessaire de la dépossession des peuples de leurs territoires lors des grandes colonisations, car ils étaient habités par des « sauvages », des non-personnes – leurs territoires pouvaient alors être redéfinis en lieux où installer la civilisation. Ou encore, dans un discours en faveur du mariage gai, on entend le discours de l'Église concernant l'immoral. On

a vu plus tôt que le pouvoir peut se renverser. Dans le discours des politiciens chrétiens-évangéliques, qui veulent ramener la norme à sa forme précédente, on entend la nouvelle normalité du droit inaliénable à l'existence civile du couple gai.

Les discours construisent le « ce qui peut » et « ce qui est possible » car ils sont composés de ces référentiels décrits par Muller (2000), qui ne sont pas constitués

de « choses », de « faits », de « réalités », ou d' « êtres », mais de lois de possibilité, de règles d'existence pour les objets qui s'y trouvent nommés, désignés ou décrits, pour les relations qui s'y trouvent affirmées ou niées. Le référentiel de l'énoncé forme le lieu, la condition, le champ d'émergence, l'instance de différenciation des individus ou des objets, des états de choses et des relations qui sont mises en jeu par l'énoncé lui-même ; il définit les *possibilités d'apparition et de délimitation* de ce qui donne à la phrase son sens, à la proposition sa valeur de vérité (Foucault, 1969, p.120-121, les italiques sont ajoutés).

L'analyse des discours est donc une recherche pour les *discours de vérités* décrits dans le chapitre précédent – les discours qui veulent faire autorité en matière du « normal ». L'analyse archéologique représente par conséquent une méthode de cueillette des *savoirs*, auxquels ces discours « du pouvoir » sont rattachés, puisque dans ce qui est défini, on trouve ce qui constitue la connaissance acceptée. La *Loi sur les Indiens*, dans sa version originale, a disséminé une définition de « l'Indien » (qui continue de le définir aux yeux de plusieurs membres de la société dominante) comme un individu incapable de se prendre en charge lui-même, et donc incapable de contribuer à la société. En effet, comme cela était reflété dans le communiqué du Ministère de l'Environnement du Québec concernant le savoir autochtone qui ne pouvait vivre aux côtés de « la science », les discours peuvent être

[offerts] à la répétition, à la transformation, à la réactivation... parce [qu'ils sont liés] non seulement à des situations qui [les] provoquent, et à des conséquences [qu'ils incitent], mais en même temps, et selon une modalité toute différente, à des énoncés qui le précédent et qui le suivent (Foucault, 1969, p.40-41, les italiques sont ajoutés).

Ainsi, l'analyse archéologique ne s'intéresse pas qu'aux « discours à ce moment dans le temps ». On veut exposer la matrice discursive sur laquelle les discours s'attachent, comme des fils d'une toile. La méthodologie enracinée veut elle aussi exposer une « conditional matrix » qu'elle entrevoit comme

a set of circles one inside the other, each level corresponding with a different level of the world. In the outer rings stand those conditional features most

distant to action/interaction ; while the inner rings pertain to those features bearing most closely upon and action/interaction sequence » (Strauss et Corbin, 1994, p.275).

Dans le cas qu'évoquent Strauss et Corbin, il est cependant question d'une étude du « monde » *organisationnel* : de ses unités infra- à supranationales. Les cercles s'élargissent du niveau local à des niveaux de plus en plus éloignés des individus. Dans le cas de l'archéologie, telle qu'appliquée à cette étude, les cercles sont des discours qui cernent l'évènement de la MBJ, l'année 1971, qui sont cernés à leur tour par d'autres discours qui les précèdent.

Par conséquent, la méthode archéologique fait donc un travail historique, mais il ne l'est qu'en partie. La trame discursive présentée n'est pas nécessairement linéaire, chronologique, comme celle qu'on tente d'exposer lorsqu'on emprunte l'approche historico-descriptive. On ne porte pas de jugement sur cette approche ; elle a largement contribué à l'avancement des connaissances dans le domaine des sciences sociales. Cependant, comme Foucault s'est appliqué à le montrer dans nombre de ses travaux, les évènements historiques ne sont pas toujours le produit d'une marche progressive vers leur finalité. La science psychiatrique n'est pas née d'une science médicale s'étant de plus en plus spécialisée dans le temps, ayant raffiné sa compréhension de l'être humain biologique jusqu'à sa psyché. Il y a un danger dans la recherche des origines, des dépendances aux sentiers – des *path dependencies* – des points de départ sur lesquels les suites ont pu s'ouvrir. On peut passer par-dessus les relations de pouvoir beaucoup plus intangibles, elles aussi évolutives – les uns « au pouvoir » se heurtant aux résistances des autres – qui traversent tous les faits sociaux. Par exemple, on passerait par-dessus le fait que l'Église a enjoint la médecine à définir la « folie » comme un « mal de l'esprit », lui permettant de mieux réprimer ce qu'elle définissait comme les porteurs d'hérésies (Foucault, 1972, p.76). On passerait par-dessus l'avènement de la bourgeoisie et la menace de « l'oisiveté » à son commerce (*ibid.*, p.78). On passerait par-dessus l'évènement social, et non médical, qu'est ce qu'on nomme la folie. On passerait aussi par-dessus l'évènement social que fut la création de la MBJ en s'y intéressant du seul point de vue historico-descriptif, tel qu'on l'a fait au Chapitre 1.

Pour résumer, l'analyse présentée au Chapitre 9 propose d'abord de bâtir une matrice contextuelle. Celle-ci peut être visualisée comme une toile composée de « cercles » de discours, entourés de plus grands cercles de discours antérieurs. Ces cercles peuvent également être traversés de rayons où les discours ont pu faire des allers-retours, du centre aux limites

extérieures ; c'est pourquoi l'analyse peut sembler répétitive puisqu'elle amène constamment à revenir sur des sentiers qui prennent un plus grand sens à mesure qu'on en explore d'autres. Les discours des « cercles » extérieurs sont recueillis en suivant les lignes socio-politico-économiques rejoignant 1971, impliquant de revenir sur certaines sources déjà présentées au Chapitre 1, mais aussi sur un discours plutôt passé sous le silence jusqu'ici : celui des autochtones qui s'opposaient à la construction du Complexe La Grande. Les discours du cercle central, pour leur part, sont recueillis auprès de Robert Bourassa. On n'a donc pas cherché exclusivement les discours liés à l'évènement de la municipalité – on a cherché initialement *tous* les discours, qu'on pourrait trier plus tard, à l'image du chercheur qui tente de comprendre quels évènements ont participé à la construction de la distribution des intentions de vote dans le sondage d'opinion. Voilà qui est la clé de l'analyse archéologique, comme celle de la théorie enracinée : on doit commencer par ne rien chercher et tout récolter, comme le praticien retranscrit toute son entrevue avec le patient, pour ensuite faire l'analyse des composantes pertinentes à sa question de recherche – quel contexte social? Foucault a souvent insisté sur le fait que les chercheurs dans les sciences sociales étaient trop préoccupés à découvrir des continuités, des progressions logiques, comme s'il y avait quelque part une origine qui pourrait expliquer l'essence de leur objet d'étude. Peut-être que la pomme n'est pas tombée loin de l'arbre dans le proverbe, et on ne cherche pas à renier cette possible trajectoire linéaire – on verra d'ailleurs qu'un lien de parenté relie tous les discours/évènements présentés au Chapitre 9 – mais il faut

secouer la quiétude avec laquelle on [accepte ces formes préalables de continuité, toutes ces synthèses qu'on ne problématise pas et qu'on laisse valoir de plein droit]... les arracher à leur quasi-évidence... reconnaître qu'ils ne sont peut-être pas au bout du compte ce qu'on croyait au premier regard. Bref, qu'ils exigent une théorie ; et que cette théorie ne peut pas se faire sans qu'apparaisse, dans sa pureté non synthétique, le champ des faits et discours à partir duquel on les construit (Foucault, 1969, p.37-38).

Dans le premier acte de secouer cette quiétude, on s'est retrouvé malgré soi à faire une préanalyse des données. On a constaté des termes émergents. Le praticien intéressé par les contextes arrimés aux maux de ses patients a déjà commencé à se former une idée. Il a écouté – il a laissé parler les données. C'est comme cela qu'on est venu à s'intéresser à la rationalité extractiviste, et son instrument de ville de compagnie, décrit dans le prochain chapitre. L'hypothèse de gouvernementalité extractiviste a été proposée *sur la base de la préanalyse*.



Grâce aux référentiels qu'on dégagera dans ce chapitre, on sera en mesure de déterminer de manière plus systématique si cela colle vraiment à 1971.

#### 6.4.2 *La généalogie du pouvoir*

Si l'archéologie est une méthode de cueillette de données, la généalogie, elle, représente la méthode par laquelle les interpréter. Il s'agit, en fait, d'une forme d'analyse de discours à plus proprement parler : soit *l'analyse de discours critique*, où l'on s'intéresse aux imbrications entre les discours, les institutions, les lois, etc., en visant à mieux comprendre comment toutes ces composantes participent à la production et reproduction de relations de pouvoir (Fairclough, 2013, p.1-20). Comme la décrivent Fairclough et Wodak (2002, p.8), l'analyse de discours critique entrevoit les discours

as a form of 'social practice'. Describing discourse as social practice implies a dialectical relationship between a particular discursive event and the situation(s), institution(s) and social structure(s), which frame it. The discursive event is shaped by them, but it also shapes them. That is, discourse is socially constitutive as well as socially conditioned – it constitutes situations, objects of knowledge, and the social identities of and relationships between people and groups of people. It is constitutive both in the sense that it helps to sustain and reproduce the social status quo, and in the sense that it contributes to transforming it. Since discourse is so socially consequential, it gives rise to important issues of power. Discursive practices may have major ideological effects – that is, they can help produce and reproduce unequal power relations between (for instance) social classes, women and men, and ethnic/cultural majorities and minorities through the ways in which they represent things and position people.

Cela rappelle les postulats émis par Foucault au Chapitre 5. Lui aussi voyait les institutions et les législations comme des composantes d'un système de pouvoir, et les discours comme rattachés aux savoirs du pouvoir (Foucault, 1978a, p.464). Comme il l'a montré dans *Folie et déraison: histoire de la folie à l'âge classique* (1972), les institutions et les lois qui ont pris en charge la folie ont trouvé un appareil reproducteur dans un discours sur l'exclusion des homosexuels, qui a pu reconduire des relations de pouvoir implicites à leur assujettissement – ou pu soulever des résistances. C'est pourquoi, pour analyser la gouvernementalité, Foucault proposait de s'attarder aux relations et rapports réciproques liant institutions, lois, et discours, ou « d'établir et de décrire les rapports que [les]... *événements discursifs*, entretiennent avec d'autres événements, qui appartiennent au système économique, ou au champ politique, ou aux institutions » (Foucault, 1978a, p.467, les italiques sont ajoutés). C'est exactement de cela dont il est question avec l'analyse de discours critique. À travers l'étude de l'unité « événement

discursif », ou discours « événement social », tel qu'aussi identifiée par Wodak plus haut, on saisit mieux comment le pouvoir « est véhiculé et orienté », ou comment ces événements « [jouent] dans des stratégies [de pouvoir] » (Foucault, 1978a, p.464 ; 1976a, p.133). On voit ainsi l'affinité entre la méthode foucauldienne et celle de l'analyse de discours critique : les deux perçoivent en effet le pouvoir comme « a systemic and constitutive element/characteristic of society » (Wodak et Meyer, 2009, p.9). C'est d'ailleurs pour cela que Foucault est considéré comme le « parrain » de cette méthode d'analyse (*ibid.*, p.10).

En somme, la méthode archéologique cherche à exposer un système de l'énonçable qui permet d'identifier des conditions de formation d'objets spécifiques. Elles sont rattachées à des discours au sujet de ce qui est *normalisé à ce moment* ; et ces discours sont eux-mêmes rattachés à d'autres conditions, dont on peut retrouver la trace dans des discours antérieurs. L'analyse du Chapitre 9 débutera par dessiner les cercles concentriques autour du centre de l'évènement de 1971, puis tracera d'autres cercles de plus en plus grands autour de lui pour capter une plus large population de discours-événements qui y sont plus ou moins reliés, à l'image des contextes la semaine avant le sondage d'opinion dont on ignore l'influence sur les intentions de vote. Le praticien s'appliquant à dégager la théorie permettant de mieux comprendre le mal de son patient ne s'intéresse pas à toutes les données anecdotiques rapportées par son patient, mais seules celles se rapportant à ses rapports sociaux. Ici, seuls les discours qui mettent en évidence des rapports de pouvoir sont présentés – c'est par ce travail qu'on procède à l'étude généalogique, *en même temps que l'archéologie*. On analyse ces rapports ; on cherche à mieux comprendre quels discours de vérité, sous l'influence de quelle gouvernementalité, assise sur un pouvoir mouvant dans le temps, ont convergé vers l'annonce d'un Projet du siècle, l'adoption d'une loi pour le mettre en œuvre, et l'institution d'une municipalité-instrument, qui a au moins eu comme fonction – si ce n'est pas la première – de policer des individus. On ne pose plus la question de la municipalité non-démocratique ; on veut savoir sur quel édifice pouvoir/savoir il a été possible pour l'État de concevoir une telle entité : une municipalité sans maire, sans séances de conseil municipal transparentes, sans espace permettant aux populations de partager leurs rêves pour l'avenir de leur territoire. Voilà qui forme la somme de l'analyse généalogique. L'archéologie déniche les données de la matrice contextuelle ; la généalogie tente d'exposer la matrice du pouvoir. L'analyse au Chapitre 9 se propose de présenter la généalogie de la MBJ et de tester l'hypothèse qui s'est dégagée du rassemblement des données. Si les thèmes récurrents semblent mener à une gouvernementalité d'extractivisme, on veut à

présent revenir sur tous ses référentiels, et voir comment cela corrobore ou non l'hypothèse, en procédant de manière plus systématique. *On ne cherche pas à démontrer une relation causale* ; on cherche à exposer le concours de circonstances. En s'intéressant à ce concours, cependant, l'approche foucaldienne pose la question des causes : quelles *conditions nécessaires* devaient être présentes pour que Bourassa monte sur le podium du Colisée de Québec?

## Chapitre 7 : Extractivisme et villes de compagnie

---

Deux questions de recherche et deux hypothèses ont été posées au Chapitre 2 : premièrement, il a été proposé que la Municipalité de la Baie James a été créée afin d’agir comme instrument de surveillance du territoire de la Baie James. On se souvient du parallèle qu’avait fait le député Léger avec les « villes fermées ». Essentiellement, il suggérait que grâce à l’instrument municipal, la SDBJ pourrait contrôler les comportements des citoyens, que ce soit en règlementant en matière de décence et de bonnes mœurs, en réprimant les réunions et rassemblements, ou même, en « [érigeant] des prisons et y [détenant] des prisonniers » (Léger, 12 juillet 1971). Cette hypothèse semblait plausible en regard des imposantes sommes que la Société a investies dans le champ de la sécurité. Deuxièmement, que cela ait été une raison de créer la MBJ ou pas, on sait au moins qu’on a affaire à une municipalité autocratique. Ainsi, il a été jugé pertinent de poser une seconde question de recherche de l’angle de la littérature critique sur les instruments, qui postule que les instruments de politiques publiques organisent des relations de pouvoir selon une rationalité étatique donnée. On demandait quelle gouvernamentalité pouvait imaginer, en 1971, une créature municipale non-démocratique comme la MBJ? On posait l’hypothèse de la rationalité extractiviste.

Ce chapitre se présente en trois parties. Premièrement, un survol de la littérature sur l’extractivisme est proposé. L’objectif est de montrer que cette notion n’a pas toujours eu la même signification à travers les décennies, et de la situer dans diverses théories qui ont tenté d’expliquer une manière de penser le développement économique historiquement axée sur l’exploitation des ressources naturelles. La présentation permettra aussi de faire ressortir une série de caractéristiques qui informera l’analyse proposée au Chapitre 9. En effet, si la surveillance du territoire représente un des objectifs de l’instrument municipal, qui lui-même s’inscrit dans un plus large objectif à visée économique, il faut d’abord insérer ces objectifs dans le schéma cognitif auquel ils appartiennent, pour être en mesure de déterminer si celui-ci colle vraiment à la rationalité du gouvernement de Robert Bourassa au moment des faits. Deuxièmement, on montrera que les gouvernements ont souvent mis en place des cadres politiques et législatifs favorables aux intérêts extractivistes. Ceux-ci ont entre autres permis aux développeurs d’ériger – avec l’accord tacite, puis plus direct, des gouvernements – de

nombreuses communautés où pourrait être hébergée leur main-d'œuvre, la ressource se retrouvant généralement en zone très éloignée des centres urbains. Ces « villes de compagnie », aujourd'hui obsolètes, dont la fonction était de répondre à des impératifs industriels, font l'objet de la dernière partie de ce chapitre, où une définition générale englobant leurs différentes incarnations est proposée. On sera dès lors en mesure de constater que la MBJ est elle-même une ville de compagnie. On aura aussi dégagé une assise conceptuelle pour encadrer la première hypothèse, testée au Chapitre 8. En effet, dans ces régions éloignées, où on avait attiré les travailleurs, il faudrait aussi assurer la paix et l'ordre.

## 7.1 Fondements historiques et théoriques de l'extractivisme

### 7.1.1 L'extractivisme au 20<sup>ième</sup> siècle

Le terme « extractivisme » n'a pas toujours eu la définition qu'on lui attribue aujourd'hui, comme une sorte de « capitalisme sauvage » axé sur l'exploitation, jusqu'à leur épuisement, de ressources naturelles générant de grands profits. Lorsque les chercheurs ont commencé à parler d'un phénomène nommé « extractivisme » dans les années 1970, et jusqu'à la fin des années 1990, c'était plutôt pour décrire un type d'économie mettant en relation des *populations extractivistes* avec les marchés national et international, plutôt qu'une *industrie extractive*. Les ressources extraites par ces populations n'étaient pas non plus celles qu'on associe généralement à cette industrie, comme les minerais ou le pétrole. Il était uniquement question de ressources forestières, à l'exclusion du bois d'oeuvre (« *non-timber forest products* ») (Arnott, 1976 ; Alvim, 1981 ; Carthwright, 1985 ; Ribeiro et Little, 1998 ; Fearnside, 1997 ; Cleary, 1993, p.340 ; Browder, 1992). Ainsi, on définissait l'extractivisme comme « the exploitation of forest products that are intended for sale on the regional (within country), national or international markets » (Lescure *et al.*, 1994, p.59). Plus précisément, on référait principalement à l'activité d'extraction et de transformation du latex de l'hévéa du Brésil pour en faire du caoutchouc. L'arrivée en scène de la Ford Motor Company au tournant du 20<sup>ième</sup> siècle, a en effet propulsé la demande pour cette matière première sur une période de plusieurs décennies, permettant aux habitants d'Amazonie, qui avaient toujours vécu de chasse et de pêche, ou d'agriculture, d'augmenter leurs revenus en devenant des « *rubber tappers* » – des extractivistes (Cleary, 1993, p.335).

Cette première conceptualisation de l'extractivisme décrivait donc une activité économique s'inscrivant, de certains points de vue, dans la théorie des principales ressources (« *Staples Theory* ») développée par l'économiste canadien, Harold Innis, à laquelle on reviendra plus loin. L'impact de la compagnie Ford sur la production du caoutchouc par les *rubber tappers* brésiliens rappelle effectivement l'histoire du commerce de la fourrure – une des premières « principales ressources » à être exportées du Canada vers l'Europe – entre la Compagnie des Cent Associés, puis la Compagnie de la Baie d'Hudson, et les populations autochtones. Cependant, les similitudes s'arrêtent là ; la thèse d'Innis décrit mieux l'extractivisme tel qu'il se manifeste aujourd'hui. En effet, elle suppose que le capital accumulé par l'exportation de la fourrure – mais surtout, plus tard, d'autres *staples*, comme le bois et les minerais – a « fertilisé » l'économie du Canada et jeté les bases de son système politique (Innis, 1929, p.65). Pour ce faire, l'État a activement participé « in upholding and partly providing the massive amounts of infrastructure capital necessary for staple production » – ce qui n'a pas été le cas au Brésil (Hayter et Barnes, 1990, p.160). Comme la nature d'une économie appuyée sur le commerce des principales ressources nécessite normalement de grands investissements, les oligarchies étrangères étaient souvent les seules à pouvoir jouer le rôle de développeurs ; mais l'État canadien, devant attirer ces investisseurs, est devenu investisseur lui-même, par exemple, en finançant la construction de chemins de fer, de routes, ou de ports maritimes pour leur permettre d'exploiter ou de transporter les ressources à être exportées (*ibid.*). Par contraste, la culture des hévéas nécessitait peu d'investissements ; le commerce du caoutchouc représentait une économie plus localisée, réunissant extractivistes, propriétaires, intermédiaires locaux, et acheteurs étrangers, et non une *économie politique*. Bien que le gouvernement brésilien ait éventuellement adopté des politiques visant à protéger les *rubber tappers* face à de plus grands intérêts privés qui voulaient s'approprier le territoire de leurs cultures – ce qui aurait mis en péril leur revenu complémentaire essentiel – ces politiques n'étaient pas le fruit d'une vision politique visant à entretenir un échange commercial bénéfique à l'État et à la société, comme cela a été le cas au Canada. L'approche du gouvernement brésilien dans le dossier du caoutchouc – qu'on décrivait alors comme une politique « néoextractiviste » – s'est limitée à créer des « réserves extractives » (*extractive reserves*), soit des zones forestières « inhabited by extractive populations granted long-term usufruct rights to forest resources which they collectively manage » (Browder, 1992, p.174 ; Hall, 2007 ; Almeida, 1996). Ce n'est qu'avec la Deuxième Guerre Mondiale que le Brésil s'est éloigné de ce modèle de gestion de l'offre

collective, pour envisager la production du caoutchouc comme un intérêt économique national, alors qu'il signait un accord avec les États-Unis pour doubler la quantité de matière exportée, et, par ricochet, le nombre d'emplois associés à son extraction. Ces objectifs ne seraient jamais atteints, cependant, le système d'exploitation déjà en place ne se prêtant tout simplement pas à la production rapide et de masse (Wilkinson, 2010).

L'extractivisme, tel que le concept servait initialement à décrire l'expérience sud-américaine, rejoint mieux la théorie de la dépendance, dont l'esquisse préfigure l'émergence du champ des études postcoloniales, où des pays « sous-développés » vendent des ressources naturelles peu ou pas transformées à des pays plus « technologiquement avancés ». Cette relation d'interdépendance produit un déséquilibre en matière d'export-import : les pays possédant les ressources n'accumulant pas assez de capital par leur vente pour acheter les produits (importés) de leur transformation (Dos Santos, 1970). Cela décrit bien la situation brésilienne à l'échelle des individus : des cultivateurs, qui, malgré qu'ils fournissent une matière essentielle à la production de biens dans des pays industrialisés, continuent de vivre dans un état de pauvreté, suivant la logique du « *curse of the plenty* » (Acosta, 2013). Par ailleurs, la culture de l'hévéa ne dépendait pas, comme dans le cas d'une *staples economy*, sur la construction d'énormes infrastructures ; elle s'appuyait plutôt sur des modes de production « primitifs », c'est-à-dire presque entièrement manuels, tel que postulé par la théorie de la dépendance, ainsi que la théorie des systèmes-monde, qui associe plus spécifiquement ces modes de production à des pays « périphériques » (Hall, 2007 ; Lescure *et al.*, 1994, p.60).

C'est justement en examinant le cas brésilien de l'angle de la théorie des systèmes-monde (Wallerstein, 1974), qu'émerge une définition d'extractivisme se rapprochant beaucoup plus de celle qui informe ce cadre conceptuel. En effet, entre les années 1970 et 2000, une recherche dans *Google Scholar* avec le mot-clé « *extractivism* » révèle quasiment uniquement des publications envisageant l'extractivisme selon la définition présentée plus haut. Les résultats d'une recherche sur la même période sont cependant très différents lorsqu'on emploie les mots « *extractive peripheries* » – expression découlant de cette dernière théorie. Selon son auteur, Immanuel Wallerstein (1980), les « économies-monde » transcendent les économies nationales, en mettant en relation des pays « centre » (« *core* ») – dotées de grandes armées, de bureaucraties complexes, et de technologies avancées, leur permettant de fabriquer des produits relativement sophistiqués – avec des périphéries extranationales, où les ressources, tant

naturelles qu'humaines, abondent. Tel que le soutenait Wallerstein, depuis le XVI<sup>e</sup> siècle, la plus importante économie-monde avait eu pour centre l'Europe coloniale, tandis que la périphérie était représentée par ses colonies, dont les pays qui composent aujourd'hui les continents de l'Amérique du Sud et de l'Afrique (*ibid.*). Le « sous-développement » était donc le produit d'une dynamique historique colonialiste, d'une économie extractive qui donnerait son coup d'envoi à l'économie capitaliste, où l'enrichissement des uns dépendait de l'exploitation des seconds, qu'il s'agisse de l'exploitation de leur main d'œuvre bon marché – créant, selon Wallerstein, une nouvelle division du travail sur une échelle mondiale – ou de leurs ressources naturelles. Ainsi, les activités économiques « in each part of a true world-economy depend on and make possible the activities in the other parts » (Wallerstein, 1979). La compagnie Ford ne s'enrichit pas sans le caoutchouc d'Amazonie à faible prix ; les petits cultivateurs n'ont pas de revenu d'appoint. Une des deux parties est clairement désavantagée dans cette relation : la périphérie reçoit toujours « less from the core for its economic activities than the core receives... for its activities » (Shannon, 1996, p.29 ; Hayter et Barnes, 1990, p.156). La périphérie est désavantagée sur un deuxième plan : les ressources non-renouvelables s'épuisent ; lorsqu'elles sont au centre d'un échange commercial, le capital qu'elles produisent s'épuise aussi (Bunker, 1984, p.1054).

### 7.1.2 L'extractivisme au 21<sup>ème</sup> siècle

Comme Delphine Couveinhes-Matsumoto l'a écrit dans *Les droits des peuples autochtones et l'exploitation des ressources naturelles en Amérique latine* (2013), et tel qu'on a commencé à l'exposer plus haut, l'extractivisme est un enjeu historique et ancien. Selon la thèse d'Innis, l'histoire du développement du Canada en offre un exemple empirique concret, mais on en voit des témoignages remontant encore plus loin, aux conquêtes espagnole et portugaise du XV<sup>ème</sup> et XVI<sup>ème</sup> siècles, alors que l'Amérique du Sud était entrevue comme le lieu de la « Découverte », d'où l'on pourrait extraire l'or et d'autres métaux précieux, sans scrupule, pour fournir une nouvelle base monétaire au commerce intérieur européen (Wallerstein, 1980, p.42). C'est justement là où cette expansion européenne outre-mer s'est d'abord dirigée que l'analyse des activités extractives a connu un nouvel essor depuis les années 2000, en particulier dans la dernière décennie. En effet, nombreux sont les chercheurs sud-américains (Acosta, 2011 ; Ramos, 2012 ; Seoane, Taddei et Algranati, 2013 ; Gudynas, 2012, 2016 ; Svampa, 2011 ; Gaudichaud, 2016 ; Vélez-Tores, 2014) qui se sont appliqués à définir et décrire l'extractivisme



contemporain, qu'ils ont rapatrié au domaine de l'économie politique en le renommant « *néoextractivisme* » (Gudynas, 2011). Cette nouvelle littérature ne s'intéresse pas, cependant, à l'histoire d'anciennes colonies qui ont pu, grâce à leur sous-sol et leurs forêts, voler de leurs propres ailes économiques. Il est toujours question de l'État participant identifié par Innis, et du monde à géographie dichotomique décrit par Wallerstein, mais à l'instar des penseurs du courant postcolonial, les projecteurs sont tournés sur la relation d'exploitation inhérente liée à l'économie extractiviste. Pour le dire dans les mots de Tremblay-Pepin (2015), il s'agit de décrire l'histoire d'une dépossession.

### 7.1.3 Définition préliminaire

C'est au chercheur uruguayen, Eduardo Gudynas (2010, 2011, 2013, 2016), que l'on doit la définition contemporaine la mieux connue d'« extractivisme », soit,

une forme particulière d'extraction de ressources minières et naturelles, marquée par une forte intensité d'extraction (en volume), des richesses majoritairement destinées à l'exportation et peu (ou pas) transformées au moment d'être exportées (Gaudichaud, 2016, p. 2).

L'identification de démarches extractivistes se fait donc sur la base de trois principaux critères : 1) les ressources extraites le sont de manière intensive ; 2) elles sont destinées à des marchés extérieurs ; et 3) elles sont peu ou pas transformées localement. Gudynas (2013, p. 11) introduit un quatrième élément de définition : les ressources sont appropriées « en violant des droits, qu'ils soient humains ou de la Nature<sup>112</sup> ». Voici ce qui est entendu par le concept de « dépossession » employé par Tremblay-Pepin (2015) : l'environnement est vu comme une « matière » à exploiter, et cette matière est occupée par une population dont on a fait abstraction (Fournis et Fortin, 2015, p. 2-9). Contrairement à la quantité des ressources, ou à leur valeur, l'avenir de cette population n'est pas une donnée à prendre en compte dans les calculs liés à l'élaboration des projets extractivistes. Les habitants des territoires riches en ressources sont occultés ; la richesse que l'extraction, ou la « délocalisation des ressources », génère ne leur bénéficie pas, ou peu – elle est « d'avantage profitable aux entreprises qui en font le commerce qu'aux peuples des pays où elles sont extraites » (Willow, 2016, p.1 ; Murray, 2015, p.24). Par ailleurs, non seulement ces peuples n'y gagnent-ils rien, mais, comme le soutenait Wallerstein,

---

<sup>112</sup> Dans la langue originale : « ... 'extrahección' para referirse a actividades de apropiación de recursos naturales que se realizan con violencia y violan derechos, sean humanos como de la Naturaleza. »

la perte de leurs « espaces-ressources » mène à la perte d'un important levier de développement économique (Fournis et Fortin, 2015, p.9). C'est que la nature est appréhendée comme un « panier de ressources », comme les pays sud-américains ou africains ont été redéfinis en « grenier » de l'Europe (Altmeyer, 1840 ; Svampa, 2011, p. 110).

Les populations locales ne sont pas les seules à être laissées en plan par les grands projets extractivistes. Ceux-ci laissent souvent derrière eux de grands trous béants, creusés jusqu'au bout de la ressource, malgré des moyens préventifs et punitifs adoptés et imposés par certains gouvernements. Voilà une dernière caractéristique de l'extractivisme, tel que définie dans la littérature la plus récente : « il s'agit d'extraire... directement dans le milieu naturel... des ressources naturelles *pas, peu, difficilement, lentement ou coûteusement renouvelables* » (Bednik dans Morissette, 2017, p. 3, les italiques sont ajoutés ; Svampa, 2011, p.105). Généralement, il est donc question des ressources du sous-sol, et par conséquent, de ressources minières, pétrolières, gazifières, mais on parle aussi de ressources agricoles, halieutiques, et forestières (Gaudichaud, 2016 ; Svampa, 2011 ; Tremblay-Pepin, 2015 ; Bednik, 2013 ; Fournis et Fortin, 2015).

#### 7.1.4 *Le paradigme néoextractiviste*

Alors qu'auparavant, on référerait au « néoextractivisme » comme l'adoption de mesures par le gouvernement du Brésil pour protéger des aires-ressources exploitées par des populations extractivistes contre de grands intérêts privés, aujourd'hui, il est question d'*inciter* ces intérêts à s'installer sur le territoire et aller de l'avant avec leurs projets de grande envergure, parce que – disent les gouvernements – cela permettra de renflouer les coffres de l'État providence (Gudynas, 2011, p.25). On voit tout de suite les parallèles avec la théorie d'Innis : les ressources de grande valeur sont là, mais comme leur exploitation nécessite la construction d'immenses infrastructures, ce ne sont généralement que les entreprises privées qui peuvent procéder à leur extraction. Les gouvernements doivent toutefois investir d'importantes sommes eux-mêmes pour attirer ces entreprises, car les revenus que leur génère l'exploitation des ressources ne leur bénéficient pas exclusivement – une part du gâteau revient également à l'État, qui peut ensuite les réinvestir dans des programmes et des services destinés aux citoyens. Voilà un des arguments centraux avancés pour soutenir l'adoption de politiques néoextractives : l'enrichissement national « croît au fur et à mesure que les ressources jusqu'à là inexploitées sont intégrées au processus économique » (Hébert et Tremblay-Pepin, 2013). En d'autres mots, la nature est

appréhendée comme une source d'argent public en dormance (Svampa, 2011, p.110-111). Là où elle produit des ressources abondantes, ne pas les développer équivaldrait donc à jeter de l'argent par les fenêtres.

Par conséquent, la vision néoextractiviste représente une forme d'idéologie « ressourciste », concevant la nature selon « le prisme d'un utilitarisme anthropocentrique » (Fournis & Fortin, 2015, p. 2). De surcroît, si les territoires sont laissés à leur état naturel, s'ils ne sont pas « rentabilisés », ils deviennent « improductifs » (Svampa, 2011, p.111). L'action de rendre ces territoires productifs, ou « utiles », a aussi pour effet de repousser, métaphoriquement, les frontières du territoire national (Briones et Gentile, 2014, p. 86 ; Svampa, 2011, p.111 ; Côté, 2016). Certains auteurs parlent même de cela comme d'une forme de « récupération de la souveraineté », à l'image de la « *frontier exploration* » par les premiers pionniers américains, qui a eu d'importantes répercussion politiques et économiques pour les naissants États-Unis (Briones et Gentile 2014, p.2 ; Nichols, 1995). C'est qu'on a ouvert le territoire au déplacement. Comme le soutenait Louis-Edmond Hamelin, « l'expansion du Québec méridional vers le nord se fonde sur l'idée selon laquelle la contiguïté ou la proximité géographique garantit l'extension d'un espace national ou politique donnée » (Desbiens, 2014, p.34). Cette récupération d'une géographie, au nom du développement économique, génère aussi des conflits sociaux, qui font la principale marque du néoextractivisme (Gaudichaud, 2016). Cela se comprend : voici qu'on est face à deux conceptions de la nature qui s'entrechoquent. Alors qu'elle est perçue comme « matérielle » et source de profit par l'industrie et les gouvernements qui la courtisent, qui veulent se l'approprier, la « dominer », être une force « supérieure » à elle ; de l'autre, chez les peuples autochtones, par exemple, on l'entrevoit d'un point de vue holistique, comme « bien commun » dont nul ne peut avoir la propriété exclusive, et dont la préservation est une responsabilité partagée par tous les humains dans l'intérêt des générations futures (Gilbert, 2009 ; Parsons et Prest, 2003 ; Turner *et al.*, 2000 ; Buggey, 1999 ; Notzke, 1994). Alors que d'un côté, on associe la prodigalité des ressources au mythe d'un « boundless territory » de l'autre, on dit que le territoire et l'humain forment un tout dont il ne faut pas perturber l'équilibre (Lescure *et al.*, 1994, p.67). Le néoextractivisme place le territoire dans la sphère politique-économique ; la vision du monde qui s'y oppose le place dans une sphère spirituelle, quasi culturelle (Willow, 2016).

Ce choc des idées illustre bien l'argument de Gudynas (2013) comme quoi la notion de « développement » n'est pas neutre. Elle a au contraire une signification très précise « quant au rôle que doivent exercer nos États, quant à la manière dont est comprise la qualité de vie, la défense du progrès économique et l'espace dévolu à la Nature » (*ibid.*, p.28-29). Cette signification, pour l'industrie, il ne faut pas la chercher très loin : elle est simplement le fruit d'une réflexion capitaliste, et de la fiction « that nature is limitless, that we will always be able to find more of what we need, and that if something runs out it can be seamlessly replaced by another resource that we can endlessly extract » (Klein, 2011, p.8-9). De point de vu du gouvernement, cette définition de la nature est aussi soutenue par un mode de pensée ultimement utilitaire : les intérêts d'une « majorité » – qu'il a définie – doivent primer sur ceux de la minorité qui, en général, est la plus directement touchée par le développement. En ce faisant, on a procédé à un autre recadrage : le développement des ressources naturelles est devenu un *impératif social*, permettant de soulager les gouvernements devant composer avec des forces néolibérales, ou même, selon le « grand récit » du néoextractivisme, de mener une société vers son émancipation (Svampa, 2011, p.109 ; Gudynas, 2011, p.15).

En somme, le paradigme néoextractiviste, peut être défini comme une rationalité économique axée sur l'exploitation de la nature, entrevue comme du capital neuf, générateur de croissance économique et d'effets de « débordement bénéfiques » sur le plan de l'investissement social (Gudynas, 2011, p.28). Plusieurs pays ont même modifié leurs cadres législatifs pour accommoder les entreprises ayant les moyens d'extraire ces nouveaux dollars gisants intouchés. Voilà justement une dernière caractéristique qui décrit le néoextractivisme, mais aussi l'extractivisme, avant que ce concept n'intègre la littérature du même nom : pour procéder au développement, l'industrie requiert un soutien juridique, ou alors, un environnement où la possibilité de cet avancement est déjà institutionnalisée. Par exemple, au Canada, on n'a pas seulement construit des routes ou des chemins de fer pour rendre la ressource plus accessible et facile à transporter : nombre de lois et politiques favorables aux intérêts de grands développeurs ont aussi été adoptées. On pense d'emblée aux lois sur la gestion des forêts ou des mines, mais on doit aussi prendre en compte une série de législations qui ont eu pour effet de créer un régime municipal parallèle, où les dirigeants des entreprises extractives ont en quelque sorte pu devenir les gouverneurs de la cité, comme on le verra dans la prochaine section.

Les caractéristiques de l'extractivisme et du néoextractivisme peuvent ainsi être récapitulées comme suit :

- Une rationalité développementiste, ressourciste : on « développe » des « ressources » naturelles ;
- Les ressources naturelles sont conçues comme du capital ;
- Ce capital enrichit le secteur privé, mais il représente également un moyen pour l'État de financer les services publics ;
- Les ressources sont développées en masse ;
- Elles sont généralement non-renouvelables ;
- Les répercussions bénéfiques pour les populations locales sont moindres ;
- Le potentiel de développement économique local est arrimé au projet extractiviste et diminué ;
- L'avenir, tant des populations locales que de l'environnement où l'on procède à l'extraction, est relégué au second plan ;
- Les frontières de l'État sont métaphoriquement reconfigurées : la souveraineté sur les territoires exploités est affirmée ;
- Un cadre juridique et politique favorable est mis au service de l'industrie ou est déjà institutionnalisé.

Selon ces critères, l'exploitation des ressources hydrauliques ne devrait pas pouvoir être définie comme une activité extractive, puisque l'eau représente une matière renouvelable. Cela explique sans doute pourquoi la littérature extractiviste ne comporte aucune étude s'étant penchée sur les grands barrages<sup>113</sup>. Cependant, comme le nuance Svampa (2011, p.105), il faut non seulement penser

---

<sup>113</sup> Lors de la recension initiale des écrits sur l'extractivisme, il avait été impossible de localiser quelque publication que ce soit traitant spécifiquement de l'exploitation des ressources hydrauliques, et ce, malgré que les grands barrages soient si souvent bâtis sur des territoires occupés par des populations autochtones. Grâce à la précieuse collaboration de Leonardo Sa, la recherche a notamment été poussée – sans résultats – aux publications brésiliennes, puisque le Brésil représente le premier producteur d'hydroélectricité au monde, et compte plusieurs centaines de nations autochtones. Aucune publication du côté de l'Amérique latine non plus, où la littérature sur l'extractivisme et le néoextractivisme est bien plus prolifique qu'en Amérique du Nord. Lorsque l'hydroélectricité était abordée, c'était en relation à des projets d'extraction dépendants sur d'importantes sources d'énergie, dont l'hydroélectricité. Le développement des ressources hydrauliques a également été analysé par les auteurs sud-

activités strictement extractives (secteur minier et pétrolier) mais aussi [à] d'autres activités (comme l'agrobusiness et les biocarburants) qui encouragent la logique extractiviste en consolidant la monoproduction... [et] les projets... dans le domaine des transports (aménagement de voies fluviales, ports, couloirs interocéaniques, entre autres), de l'énergie (grands barrages hydroélectriques) et des communications (les italiques sont ajoutés).

Mais voilà, il ne s'agit que d'une parenthèse. Willow<sup>114</sup> (2016, p.55) apporte un dernier critère qui permet toutefois de placer l'exploitation de l'eau décidément sous le chapeau du paradigme extractiviste : ces projets « [capture] resources on such an enormous scale [that they] require the physical rearrangement of landscapes ». Effectivement, lorsqu'on harnache des rivières, on crée des réservoirs qui donnent une nouvelle forme au territoire à présent inondé. On verra au chapitre 9 que les discours entourant la décision de transformer le territoire de la Baie James se conforment aux autres référentiels de l'extractivisme, bien que les principaux acteurs n'aient pu ignorer les populations locales bien longtemps, et bien qu'ils n'aient pas été les seuls à peu s'en préoccuper.

---

américains de l'angle de la « déterritorialisation » des peuples autochtones, concept certainement analogue, mais n'épousant pas tout à fait les lignes du cadre néoextractiviste.

Au Canada, non plus, on ne s'est pas penché sur la production hydroélectrique comme forme d'extractivisme. Au Québec, quelques récents écrits traitent de l'extractivisme par domaine de ressources naturelles, mais omettant, encore, l'eau. Par exemple, dans « L'eau : la prochaine dépossession » (Poirier, 2015), il est question de la commercialisation et l'exportation de l'or bleu, et de la déviation potentielle de rivières pour renflouer les bassins des Grands lacs desquels s'alimentent le Canada et les États-Unis. Dans *Creuser jusqu'où? Extractivisme et limites à la croissance* (Murray et Abraham, 2015), la production hydroélectrique est une fois de plus omise, au profit d'analyses sur les ressources non-renouvelables. Fournis et Fortin (2015), pour leur part, mentionnent les ressources hydrauliques à quelques reprises dans « Les régimes de ressources au Canada: les trois crises de l'extractivisme » (2015), mais du point de vue de « secteurs essentiels de développement favorables aux grands intérêts privés », ou d'un point de vue historique, où l'État s'est mis à investir dans ces « secteurs stratégiques...[pour] réorienter l'exploitation des ressources dans un sens conforme à ses priorités... sous la forme d'une prise de contrôle » (2015a p. 4-6). Enfin, dans un mémoire de maîtrise intitulé *Pluralisme radical et décolonisation dans les mobilisations autochtones face à l'industrie extractive : analyse de deux cas au Chili et au Québec*, Cuadra Montoya (2014) étudie deux projets hydroélectriques dits « extractivistes ». Cependant, l'étudiante n'intègre pas la littérature sur l'extractivisme et n'explique pas en quoi des projets hydroélectriques pourraient être qualifiés d'extractivistes.

En procédant à une nouvelle recension des écrits avant de finaliser cette thèse, deux nouveaux textes post-2016 ont pu être trouvés. Le premier, par Gómez-Barris (2016) inclue simplement l'eau dans la liste de ressources naturelles désirées par les intérêts extractivistes. Le deuxième, « Indigenous ExtrACTIVISM in Boreal Canada : Colonial Legacies, Contemporary Struggle and Sovereign Futures » (Willow, 2016) est non seulement beaucoup plus pertinent (et a été intégré à ce chapitre), mais présente une discussion sur le projet de la Baie James, le décrivant comme appartenant aux activités extractiviste car « distant benefits yield local disruption and far away decision makers determine the fate of Indigenous lands and all that they sustain » (p.5).

<sup>114</sup> Voir le dernier paragraphe de la note précédente.

## 7.2 De la colonisation du Canada aux villes de compagnie

### 7.2.1 L'économie Staples

Innis a bien montré comment la politique économique du Canada a été, depuis sa colonisation, à la remorque de l'industrie extractive, qui était paradoxalement son pire ennemi. Pris dans l'engrenage d'une *staple economy*, il a toujours fallu offrir des incitatifs pour attirer de nouveaux porteurs de capitaux et de technologies, pour que l'économie canadienne puisse poursuivre sa croissance – pas si naturelle – appuyée sur le volatile commerce des ressources premières (Innis, 1929). Comme cela a déjà été souligné, ces ressources étant généralement situées en territoire isolé, le Canada a notamment dû implanter une vaste et coûteuse infrastructure de transport pour les rendre accessibles, à commencer par la construction du Chemin de fer Canadien Pacifique, ordonnée par le gouvernement de John A. MacDonald (Innis, 2017 [1931]). Lorsque Innis soutient que l'économie extractiviste a jeté les bases du système politique du Canada, c'est donc entre autres de ce chemin de fer dont il est question, puisque c'est dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB) même que sa construction est annoncée, car « essentielle à la consolidation de l'union de l'Amérique du Nord britannique » (*Acte de l'Amérique du Nord britannique* 1867 (R-U), 30 et 31 Vict, c.3, a.145). Il s'agissait d'une condition *sine qua non* pour que la Colombie-Britannique accepte de se joindre à la confédération canadienne, elle qui, de par son isolement géographique à l'ouest du pays, était particulièrement désavantagée sur le plan économique, n'ayant aucun moyen de faire voyager ses abondantes premières ressources destinées à l'Europe via les ports de Toronto et Montréal.

Ce projet d'ouvrir le territoire au transport pour favoriser le mouvement de ressources premières a été poursuivi et peaufiné par les provinces (Hayter et Barnes, 1990). Par exemple, la Colombie-Britannique a continué de faire d'importants investissements dans la construction de chemins de fer et de routes traversant son intérieur, ainsi que de ports spécialisés (*ibid.*, p.162). L'histoire est répétée au Québec, où les efforts se sont initialement concentrés sur l'amélioration du réseau de voies navigables menant au fleuve St-Laurent (Innis, 2017 [1931]). Avec l'essor de l'industrie minière dans les premières décennies du 20<sup>ième</sup> siècle, l'État québécois a encore investi des millions de dollars dans la construction de routes pour rejoindre des sites riches en minerais, comme il le faisait encore tout récemment, car « ces infrastructures et leur développement stratégique à long terme sont la clé de voûte du déploiement du Plan Nord »

(Côté, 1946 ; Arcand, 2015, p.86). Le Ministère des Richesses naturelles du Québec (1970, p.46) tenait le même discours à la fin des années 1960 lorsqu'il adoptait une politique de financement d'infrastructures de transport pour

ouvrir aux prospecteurs la voie vers les régions jusqu'ici mal étudiées parce que peu accessibles et... contribuer à l'implantation de nouvelles entreprises minières dans ces zones, et par là, à l'intégration économique de ces zones dans l'ensemble du territoire québécois (les italiques sont ajoutés).

À la même époque, le gouvernement de l'Alberta créait la Alberta Resources Railway Corporation, avec comme mandat « to build railways into designated resource areas not adequately served by existing railways » (University of Alberta, 2005). L'objectif : encore et toujours, attirer de nouveaux développeurs (*ibid.*).

Ces politiques de financement public de « routes vers la ressource » sont également liées à l'adoption de l'AANB. C'est que l'Acte a opéré une transformation fondamentale dans la dynamique de la politique économique canadienne : les ressources naturelles sont devenues

the cornerstone of provincial finance. The Provinces transferred to the Federal Government most of their other sources of revenue, including notably the collection of customs duties, but they retained for themselves the use and control of the Crown lands, mines, minerals and royalties as a source of income (Gouvernement du Canada et Turgeon, 1929, p.11).

Ainsi, l'autonomie financière des provinces dépendait d'une économie extractive vigoureuse. Même avant la Confédération, on prenait de grandes peines à tâter le pouls des investisseurs-développeurs avant d'adopter des législations générales concernant les ressources naturelles. Les provinces en devenir de la Colombie-Britannique et du Québec – qui ont été les premières à se doter de lois sur les ressources minières – les ont littéralement calqué sur des pratiques minières préexistantes aux États-Unis (Lacasse, 1974, p.41). Par exemple, quand le Québec a adopté sa première loi concernant l'exploitation de l'or, on est allé

recueillir les réactions des promoteurs miniers, dont plusieurs avaient déjà travaillé en Californie. La grande majorité des mineurs critique alors le système d'achat de concessions et préfère un système de *claim* de type californien leur permettant d'acquérir librement et sans égards à leurs moyens financiers les ressources minérales des terres publiques (Lapointe, 2010, p. 13).

Ce système informerait l'*Acte concernant les mines d'or du Canada-Uni* adopté en 1864 (27-28 Vict., c.9) ; puis, après la Confédération, l'*Acte concernant les mines en cette Province* (43-



44 Vict 1880, c.12) reprendrait presque textuellement ses dispositions concernant les *claims* (Lacasse, 1974, p.53). On peut aussi penser à l'*Acte pour pourvoir à la vente et à une meilleure administration des bois qui se trouvent sur les terres publiques* (12 Vict. 1849, c.30), qui marqua le début de l'ère des grands concessionnaires forestiers au Québec. Censé mettre sur pied un régime forestier avec pour but la rationalisation de la ressource et la soutenabilité de son exploitation, elle a plutôt mené à la « décentralisation des redevances... [et] l'accès à de nouveaux pouvoirs discrétionnaires pour la classe dirigeante » – une dynamique qui, selon Fréchette (2009, p.2), est demeurée plus ou moins inchangée, malgré de nombreuses réformes depuis 1972, qui sont « invariablement [restées orientées] vers le maintien d'un système d'exploitation qui n'arrive plus à répondre à ses propres besoins ».

Le soutien apporté à l'industrie par les gouvernements provinciaux ne s'est pas limité à rendre le territoire accessible ou à créer des modèles de gestion des ressources qui ne feraient pas fuir les investisseurs. Par exemple, le Ministère des Mines du Québec a mis à la disposition des prospecteurs un service de géologie, dont les cartes serviraient à les diriger vers les territoires les plus susceptibles d'être riches en minerais, ainsi qu'un laboratoire d'analyse d'échantillons qui « faisait de la publicité active... [mettant] l'accent sur le coût minimal des analyse (0,25\$ chacune) » et recevait des « milliers » de demandes par année (Vallières, 1989, p.59-60). On ne cherchait pas seulement à attirer les entreprises extractives car elles génèrent des redevances, mais elles étaient également de grandes créatrices d'emplois bien rémunérés. C'est pourquoi les provinces ont fait d'importants investissements dans la formation d'une main d'œuvre spécialisée. Dès la fin du 19<sup>ième</sup> siècle, par exemple, le Québec accordait des subventions à l'École Polytechnique de Montréal, qui répondrait au besoin en ingénieurs de l'industrie, et par ricochet, à une revendication du député, puis sénateur, Louis-Olivier David, comme quoi il fallait « tirer parti des avantages et des richesses de notre pays et d'avoir la part qui nous appartient dans les travaux, les grandes entreprises commerciales et industrielles » (Polytechnique Montréal, 2016 ; David, 1870 [*L'Opinion publique*], p.34). Le gouvernement du Québec a également subventionné l'ouverture d'écoles de mines, de géologie, et de métallurgie à l'Université Laval dans les années 1930, tout comme l'a fait le gouvernement de Alberta à la University of Alberta (*Loi pourvoyant à l'établissement, à Québec, d'une école des mines, de géologie et de métallurgie*, 2 GEO VI 1938, c.15 ; Côté 1946, p. 411 ; Johns, 1981). L'intention de créer des emplois est aussi claire dans nombre de lois qui ont été adoptées à l'intention des développeurs. Au Québec, en voit l'illustration concrète dans la *Loi pour*

*encourager le développement minier dans la province* (2 GEO VI 1938, c.45), qui permettrait à la compagnie Belleterre Quebec Mines Limited de construire un barrage sur la chute de la rivière Winneway

pour se procurer l'énergie électrique nécessaire à l'exploitation d'une mine... [car il est entendu] qu'il est dans l'intérêt de la province de l'aider à se procurer le pouvoir électrique dont elle a besoin pour mettre ladite mine en valeur et de *favoriser ainsi le progrès de l'industrie minière dans la province et l'ouverture de nouveaux emplois à la population* (Attendus, les italiques sont ajoutés).

Enfin, aux côtés de ces routes construites par les provinces pour rejoindre les sites riches en ressources naturelles convoitées par les intérêts étrangers, où s'installerait la main-d'œuvre qui pourrait les développer, « un petit village se [dressait] aussitôt aux environs du chantier » (Côté, 1946, p.411). Au début, il s'agissait d'agglomérations de fortune, des « villages champignon » sans statut juridique, où l'on plantait « des piquets aux quatre coins du morceau de terre choisi » pour y installer des cabanes (*ibid.*, p.412). Par la suite, les gouvernements provinciaux ont encore facilité la tâche de l'industrie. En Colombie-Britannique, où on avait déjà séduit des compagnies forestières avec de grandes superficies de terres à prix attrayant, on a mis en place une « special policy to support 'instant resource towns' » (Hayter et Barnes, 1990, p.162). Entre 1918 et 1965, la province a adopté trois législations concernant ces « company towns », dont la dernière a été préparée par son Ministère des Affaires municipales en collaboration avec l'industrie forestière, qui souhaitait séduire des travailleurs moins tolérants aux mauvaises conditions de vie – loi qui, paradoxalement, avait été présentée au public comme un moyen de diminuer l'emprise des entreprises sur des communautés échappant aux règles du régime municipal général. Par ailleurs, comme l'explique Bradbury (1979, p.58),

to attract further investments and to maximize the efficiency of the operations of private enterprise, government needed a secure and operational settlements policy to absolve the corporations of the costs and responsibilities in the resource towns in the province.

Bref, les compagnies n'auraient même plus à déboursier les sommes nécessaires à la fourniture d'infrastructures et de services municipaux – c'était d'ailleurs la raison pour laquelle elles avaient voulu l'adoption de la dernière *Instant Towns Act*<sup>115</sup>. Le gouvernement s'en chargerait

---

<sup>115</sup> Cet acte réfère en fait à section 10 du *Municipal Act* (R.S.B.C 1979, c.290) qui a été ajoutée à la loi en 1965.

maintenant, en plus d'avoir déjà bâti les « roads, bridges and railways, created special tree farm license areas and passed laws facilitating large scale resource extraction, thus building up the infrastructure necessary for efficient resource extraction » (*ibid.*, p.48). Le Manitoba, l'Alberta, Terre-Neuve, l'Ontario, et bien sûr le Québec, ont adopté des politiques et législations semblables au cours de la même période (*ibid.*). Par exemple, le Ministère des Mines du Québec créait en 1937 la « Division des Villages miniers » avec comme mission expresse « de présider, avec la collaboration des compagnies intéressées, à la fondation et au développement de municipalités, là où le besoin s'en ferait sentir » (Côté, 1943. p.413). Un an après que la compagnie Belleterre ait su convaincre le gouvernement d'adopter une loi pour l'encourager dans son développement, il adoptait la *Loi concernant l'organisation des villages miniers* (1939, 3 GEO VI, c. 64). Celle-ci conférait des avantages importants aux entrepreneurs qui faisaient une demande pour ériger une municipalité de village sur un territoire adjacent à une mine. Comme dans le cas de la Colombie-Britannique, elle leur permettrait de mettre sur pied des « services publics les plus essentiels sans s'endetter » grâce la vente de lots (Côté, 1946, p.413). Deuxièmement, elle leur donnait accès à l'instrument de la réglementation municipale, les asseyant au conseil municipal « substitué » pendant ses cinq premières années d'existence (*Loi concernant l'organisation des villages miniers* 3 GEO VI, c. 64 a.3). C'est sur la base de cette loi, ainsi que la *Loi sur les villes minières* adoptée en 1953 (I-2 Élisabeth 2, c.24), que les villes de Chibougamau, Chapais et Matagami ont été érigées, comme on l'a vu au Chapitre 2, en villes et villages miniers entre 1952 et 1963.

### 7.2.2 *Les villes de compagnie*

Selon sa définition la plus élémentaire, une ville de compagnie est une communauté construite et administrée par une entreprise qui est propriétaire de toutes ses infrastructures et résidences (Lucas, 1971 ; Garner, 1992 ; McGillivray, 2011). Allen (1966, p.17) parle plus globalement de toute communauté

which has been built wholly to support the operations of a single company, in which all houses, buildings, and other real estate property are owned by that company, having been acquired or erected specifically for the benefit of its employees, and in which the company provides most of the public services.

Lucas (1971, p.104) suggère toutefois que la ville de compagnie, « in the strict sense of the term... no longer exists if for no other reason than that it runs contrary to legal requirements of most provinces ». En effet, la ville de compagnie, étant sous le contrôle de l'entreprise qui l'a

construite, fonctionne nécessairement à l'extérieur du régime juridique général encadrant le fonctionnement et les pouvoirs des autres villes et municipalités (Porteous, 1970, p.131 ; McGillivray, 2011, p.260). Ainsi, lorsque Côté (1993) ou Dubuc (2007) désignent les villes de Riverbend et d'Arvida, situées dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, comme des villes de compagnie, ils se seraient éloignés de la définition « correcte » du concept, selon Lucas, les deux communautés ayant été érigées en corporations de ville par l'adoption de lois particulières : la *Loi constituant en corporation la ville de Riverbend* (LQ 1925, c.105) et la *Loi constituant en corporation la cité d'Arvida* (LQ 1926, c.78). Cependant, exclure de la définition de ville de compagnie les villes et municipalités érigées par loi – donc celles qui ont vu le jour à partir du 19<sup>ième</sup> siècle – semble lui imposer une limite aléatoire et inutile, ne lui conférant aucun avantage sur le plan théorique. Les villes de Riverbend et Arvida ont tout de même été construites et contrôlées par des sociétés privées ; elles sont des villes de « compagnie » car elles servaient à avancer leurs intérêts ; elles étaient destinées à répondre à des impératifs purement économiques, et non pas à organiser des communautés de manière à être administrées par les habitants du territoire où elles étaient situées. Par ailleurs, le fait d'avoir été constituées en corporations de ville ou de municipalité n'en a aucunement fait des créatures compatibles avec les lois gouvernant les autres administrations locales. Au contraire, leur institution par loi particulière n'a fait que réaffirmer leur statut spécial, opposé au régime juridique général. Notamment, cela a permis d'installer les représentants des sociétés *Price Brothers and Company* et *Aluminum Company of Canada* au conseil municipal de Riverbend et d'Arvida, respectivement, où seraient sises leurs installations industrielles – aux côtés de la ressource hydroélectrique nécessaire à leurs opérations.

La majorité des auteurs voient la ville de compagnie, tel que proposé ici, comme une classe générale de phénomène se déclinant en plusieurs variantes. Stelter et Artibise (1982, p.419), insistent sur son caractère en tant qu'instrument :

The overriding common characteristic of these towns is their function: all were built as adjuncts of an industrial enterprise to provide a means of attracting and holding a stable work force in the face of a hard climate, a rugged terrain and isolation... The company town's functions are narrowly defined by the founding company's needs, and they do not spontaneously or consciously develop functions beyond this circumscribed activity (les italiques sont ajoutés).

Les villes de compagnie sont des instruments d'accumulation du capital liée à l'extraction de ressources naturelles (Morisset, 2017 ; Garner, 1992). Elles sont nées d'un problème commun : les abondantes ressources se retrouvent généralement en région isolée, hostile à l'épanouissement humain. Pourtant, les compagnies doivent rapprocher les travailleurs des infrastructures d'exploitation pour favoriser leur rendement économique ; elles doivent alors se soucier d'aménager des lieux qui plairont et répondront aux besoins d'une main d'œuvre qui acceptera de s'y installer à plus long terme (Bowles, 1992, p. 72 ; Fortier, 1996, p.18 ; Holmes 2015, p.12). C'est pourquoi les villes de compagnie se caractérisent souvent par de nombreuses infrastructures non essentielles à la production industrielle, tels que des restaurants, épiceries, terrains de golf, salles de quilles, et autres installations récréatives, parfois même un cinéma, ainsi que des établissements d'enseignement et de santé (Bradbury, 1979 ; Morisset, 2017 ; Holmes, 2015 ; McGillivray, 2011). Dans certaines de ces villes, la qualité de vie était telle qu'un grand sentiment d'appartenance s'y est développé – ce qui était justement l'objectif – il suffit de le demander aux Arvidiens<sup>116</sup>. Comme l'expliquait un ingénieur embauché pour développer la ville de Gold River, en Colombie-Britannique, c'est qu'il fallait avant tout construire des *hometowns*. (Rollwagen, 2012, p.171)

La caractéristique fondamentale de la ville de compagnie demeure évidemment celle qui lui donne son nom : le lieu de la prise de décision locale est situé au niveau de l'entreprise. La communauté est principalement habitée par des employés, qui n'ont aucune voix au chapitre de ses orientations, incluant dans les matières touchant à leur propre mode de vie (Frank, 1981, p.178). Pour cette raison, elle représente aussi un instrument de contrôle social, comparable à une autocratie, ce qui en a d'ailleurs fait un objet de grand intérêt dans les sciences sociales (McFarland, 1980 ; Knowles, 1920 ; Stelter et Artibise, 1982 ; Lucas, 1971 ; Fortier, 1996 ; Holmes, 2015). Pour ce faire, on usait de trois principaux moyens, le premier étant de décider qui pouvait y vivre. En effet, étant propriétaire des résidences, l'entreprise pouvait choisir ses locataires. Comme l'explique Mulroony (1991, p.135), cela créait une relation employeur-employé très particulière où, « by holding the lease on an employee's house, an employer secured a total control not possible in a normal management-labor relationship ». Bref, en hébergeant les travailleurs, l'employeur pouvait étendre l'exercice de sa domination sur la

---

<sup>116</sup> Arvida a été fusionné à Jonquière en 1975, puis à Saguenay en 2002.

main-d'œuvre (Igartua, 1996). Le deuxième moyen était de contrôler qui pouvait se déplacer ou se trouver sur les lieux. À cet effet, on pouvait par exemple installer des guérites à l'entrée de la communauté. Comme le rapporte Frank (1981, p.192) au sujet du village minier de Glace Bay, « all roads leading in and out of town were manned by this [surveillance] force day and night » (*ibid.* ; Bergeron, 1997, p.37). Les refus d'admission dans la communauté étant souvent arbitraires, il est ainsi fréquemment arrivé « qu'à la périphérie... à la limite exacte où l'autorité de ces compagnies propriétaires cessait, se soient créées des agglomérations urbaines importantes beaucoup plus animées », comme Rouyn, à la limite de Noranda, ou Val-d'Or à celle de Bourlamaque (Côté, 1993, p.412). Selon Fortier (1996, p.22), le fait de « rejeter à la périphérie les groupes perçus comme indésirables » représente en fait une constante dans ces communautés planifiées.

Le troisième moyen, dont le deuxième était dépendant, était de s'équiper de ses propres forces de l'ordre (Côté, 1993, p.40 ; Porteous, 1970, p.131). Mulroony (1991, p.135) parle de la « coal police » ou de la « iron police », dont le rôle était de s'assurer non seulement du respect des politiques de la compagnie, mais aussi des « bonnes mœurs » (Igartua, 1996 ; Frank, 1981). Igartua (1996, p.39) décrit comment cela s'est traduit à Arvida : l'Alcan pouvait

soumettre à une surveillance assez stricte les comportements des résidents. Les règlements municipaux régissent l'imposition foncière et la construction des infrastructures municipales, mais s'appliquent aussi au commerce, à la santé publique *et à la conduite des citoyens. Le premier règlement adopté, en octobre 1926, concerne la police* (les italiques sont ajoutés).

Ces « forces spéciales » contrôlaient entre autres la consommation d'alcool, qui était repoussée à la périphérie, mais elles ont aussi joué un grand rôle alors que le syndicalisme s'est introduit dans le domaine de l'extraction et l'exploitation des ressources premières (Rollwagen, 2012). C'est exactement ce à quoi faisaient référence Dalla-Rosa et Di Méo (1981, p.162) lorsqu'ils se sont penchés sur le cas du développement hydroélectrique de la Baie James : une revendication syndicale agite les chantiers du Nord, et la Société réagit « généralement par une expulsion pure et simple de quelques travailleurs ». Selon Spitzer et Skull (1977, p.22), on pourrait même dire que ces forces ont représenté « an essential ingredient in industrial capitalism's struggle against working class militancy and the operation of what one industrialist called 'the big stick system' ». L'objectif était d'identifier les organisateurs et partisans syndicaux, et on a effectivement pu réprimer leurs élans alors que ces mouvements ouvriers en

étaient à leurs premiers balbutiements. Cependant, de la Nouvelle-Écosse à la Colombie-Britannique, les propriétaires ont éventuellement été nombreux à demander des renforts des gouvernements, comme à Arvida où, lors d'une grève de 4500 travailleurs en 1941, le Procureur général du Québec accepta de déployer les forces de la Sûreté du Québec, assistées des Forces armées canadiennes, pour un total de « 400 hommes... munis de mitrailleuses et... montés sur des chars d'assaut » (Igartua, 1996, p.214). Même situation à Glace Bay (Frank, 1981, p.182) et Nanaimo (Parker, 1997), bien que dans plusieurs autres cas, le gouvernement se soit rangé du côté des ouvriers (Rollwagen, 2012).

Les villes de compagnie ont bien d'autres attributs qui les distinguent des autres villes et municipalités. Notamment, la distance entre décideurs et la population locale a pour effet de donner à l'administration municipale un caractère anonyme. Comme l'explique Lucas (1971, p.335),

there is no clearly discernible local focal point for blame, hostility or conflict... Hostility is directed toward an impersonal and undefined 'they'... In a certain sense the citizens of the community of single industry are subjects to the decisions of an absentee owner ; but although decisions affecting their welfare are made by people they never see, this authority structure was incorporated in the ground rules when the community was established.

Elles se distinguent aussi en ce qui concerne leur population, dont l'âge et le sexe ne suivent pas une distribution normale, ainsi que leur ordre social peu complexe, souvent dénué de classe moyenne, et « basé sur l'occupation de l'employé et les rapports de classes engendrés par la production industrielle » (Fortier 1996, p.19 ; Stelter et Artibise 1982, p.415). Une définition générale de la ville de compagnie doit cependant reposer sur cinq principales caractéristiques :

- le domaine d'activité économique (secteur primaire) ;
- l'isolement géographique ;
- la fonction d'héberger les travailleurs ;
- l'incompatibilité avec les lois d'application générale, permettant aux intérêts privés de contrôler l'organe décisionnel ;
- une forme de contrôle social imposée aux résidents.

Tel que la MBJ a été décrite dans les précédents chapitres, on voit dès lors qu'elle respecte cette définition sur au moins quatre points. En effet, la SDBJ œuvre dans le domaine des ressources

premières ; la ressource à exploiter était si éloignée qu'il a fallu construire une route de plusieurs centaines de kilomètres pour la rejoindre ; on a fourni des résidences aux travailleurs près du chantier, ainsi que bâti d'autres installations et infrastructures nécessaires pour assurer leur qualité de vie ; et la MBJ a été érigée par loi particulière, permettant d'outrepasser les dispositions de la LCV en ce qui concerne les élections, et donnant par conséquent aux développeurs la capacité d'avancer leurs intérêts avant ceux des citoyens. Pour ce qui est du critère de contrôle social, il sera examiné au Chapitre 8. La MBJ se distingue toutefois nettement de la définition de ville de compagnie en un point : son conseil municipal était contrôlé par une *société d'État*, ce qui en ferait une ville de compagnie *publique*, et un instrument d'État plutôt que d'intérêts privés. Cependant, en regard de la présentation dans ce chapitre, ne pourrait-on pas dire que la ville de compagnie a *toujours* été un instrument d'État? Cela a bien pris un accueil politique favorable des autorités publiques, ou de ce que Porteous (1970, p.318) a décrit comme une « co-operative venture on the part of government and private enterprise », pour qu'elles voient le jour, et c'est bien cette relation qui caractérise la culture politique et économique du Canada depuis sa colonisation.

Enfin, on constate que le critère de la *propriété*, avancé par plusieurs auteurs, n'a pas été retenu. Pourtant, comme le rappellent Borges et Torres (2012, p.5),

the company was not only the employer but also the landlord... it created and managed the company town, controlled housing assignments for the majority of its working population, provided medical and sanitary services, supplied water and energy for consumption, established a company store and authorized the location of private stores or the activities of itinerant merchants, and oversaw workers' leisure and social life in the area under its control.

Les entreprises devaient effectivement bâtir leur ville de toute pièce sur un terrain dont elles étaient propriétaires, ou dont elles contrôlaient l'usage en tant que détentrices de droits miniers ou de droits de coupe. Non seulement fallait-il y assurer des services essentiels et récréatifs, mais aussi y installer des résidences et les infrastructures municipales de base. Bref, attirer et retenir une main d'œuvre en région éloignée représentait une coûteuse entreprise. Mais si la *source* du financement devait être déterminante dans l'identification d'une ville de compagnie, comment classerait-on ces villes où la compagnie a amené d'autres investisseurs dans le projet, ou emprunté les sommes nécessaires à l'implantation de toute cette infrastructure... ou a pu compter sur un gouvernement invitait, ayant pris ces obligations, et l'investissement pour les réaliser? Une ville de compagnie doit donc désigner toute ville sous le contrôle d'une entreprise



qui y *a fait* construire les installations nécessaires à la bonne poursuite de ses activités industrielles (Morisset, 2017, p.42).

## Chapitre 8 : La MBJ comme appareil de sécurité

---

On a déjà présenté plusieurs arguments selon lesquels la MBJ représente un objet méritant un examen attentif. Il s'agit d'une créature municipale exceptionnelle du point de vue juridique ; et de manière surprenante, vu l'imposante littérature portant sur pratiquement toutes les facettes du projet La Grande – de la question autochtone à celle d'avoir privilégié le développement des ressources hydrauliques par-dessus tout autre moyen pour répondre aux besoins énergétiques du Québec – il existe un vaste vide de connaissances à son sujet. Cependant, cela ne représente pas la cause première d'en avoir fait le sujet de cette thèse. C'est plutôt en remarquant un fait étonnant en survolant une source de données inaccessible au public : ses procès-verbaux<sup>117</sup>. En effet, en lisant les premières discussions qui ont eu lieu au sein du conseil municipal de la MBJ, il est apparu qu'une de ses premières ordonnances portait sur la constitution d'un corps policier (CMMBJ, 14 septembre 1972, ordonnance #6). À la prochaine rencontre du conseil, ce corps policier d'une municipalité comptant seulement quelque 3000 habitants<sup>118</sup> – 32 000 en incluant les populations des villes et communautés autochtones enclavées sur son territoire – se voyait octroyer un budget de 700 000\$ (CMMBJ, 27 septembre 1972). L'année suivante, ce budget avait presque doublé à un peu plus de 1,2 millions (CMMBJ, 19 juillet 1973, ordonnance #55). Voilà qui menait à l'hypothèse proposée. En effet, la population de la MBJ n'a augmenté que de 22%<sup>119</sup> entre 1971 et 1976 (Statistique Canada, 1971, 1976). Le nombre de citoyens habitant sur un territoire municipal influençant normalement la taille des budgets municipaux, il devait donc y avoir une autre raison expliquant que les sommes destinées à la sécurité publique aient connu une si grande augmentation – et cela, seulement sur la période de deux ans initialement

---

<sup>117</sup> Représentant des documents publics, ces procès-verbaux auraient dû être accessibles, mais le GREIBJ (qui devrait avoir conservé les archives de la MBJ) n'a pas donné suite à plusieurs demandes d'accès à l'information. En communiquant avec la SDBJ, on a appris que ces documents auraient été « perdus ». La directrice de cette thèse, Pr. Marie-Claude Prémont, les avait toutefois déjà en sa possession. C'est d'ailleurs grâce à sa suggestion de les examiner que le choix du sujet de cette thèse a été arrêté.

<sup>118</sup> En 1976, les populations totales de Val-Paradis, Villebois, Beaucanton et Joutel était respectivement de 590, 477, 734, et 1300 habitants (MAM et MBJ, 1976).

<sup>119</sup> Bien qu'on n'en ait pas la certitude, ces données ne devraient pas inclure la population de Radisson. En effet, celle-ci était constituée principalement de travailleurs temporaires, qui n'auraient pas été comptabilisés dans les recensements de Statistique Canada pour cette raison. Les données présentées à l'Annexe IV soutiennent cette hypothèse : la population des quatre villes a augmenté d'environ 25% entre 1971 et 1976, tout comme celle de la MBJ.

examinée. Il est proposé que l'explication tient plutôt à la nature stratégique du territoire de la Baie James. Plus précisément, disposant de pouvoirs municipaux, la SDBJ a pu mieux assurer la surveillance et le contrôle de ce territoire, par exemple, comme l'avait proposé le député Léger, en réprimant la voix populaire qui aurait pu s'opposer à la manière qu'on le développerait. Cela ferait de la MBJ une créature municipale encore plus exceptionnelle, représentant un instrument d'une approche globale et autoritaire au développement économique, tel que suggéré par Prémont et Proulx (2016) et Dalla-Rosa et Di Méo (1981).

Si cette hypothèse est fondée, comme on l'explorera ici, on devrait alors observer une relation entre les activités de la municipalité en matière de sécurité et la construction du Complexe. On devrait également voir un corps policier tourné *contre* la population – tant celle à l'intérieur du territoire, que tout autre individu ou groupe d'individus qui auraient voulu le pénétrer. Pour tester ces hypothèses, on a procédé en plusieurs temps. Il faut d'abord préciser que la présentation est divisée en deux analyses : une qui étudie le lien – si lien il y a – entre les activités de la MBJ dans le champ de la sécurité publique, et la bonne poursuite des travaux de construction ; une autre, qui examine le rapport entretenu entre la MBJ et les citoyens du territoire. Ces deux analyses ont été informées par les mêmes sources documentaires, dont la liste complète est la suivante :

- les procès-verbaux de la municipalité ;
- les rapports annuels de la SDBJ ;
- les rapports annuels de la MBJ ;
- les bilans financiers de la municipalité ;
- toute la documentation produite par la SDBJ et la MBJ, à laquelle on a fait allusion dans le chapitre 3 ;
- les quatre sources exclues de la présentation des écrits dans ce même chapitre, pour cause d'avoir été produites *pour le compte* de la MBJ ou de la SDBJ. Il s'agit de deux ouvrages par Francine Robitaille : *Municipalité de la Baie James : l'aventure d'une municipalité unique en son genre, 1971-1986*, ainsi que la suite de l'aventure, *Municipalité de la Baie James : l'aventure d'une municipalité unique en son genre, 1971-1996 : hommage à nos pionniers* (1996). Ces sources incluent aussi les publications *Études sur l'avenir de Radisson* (Déoux et Ceccaldi, 1980) et *Théories et politiques régionales en région-ressources* (Ceccaldi, 1977) ; et

- l'ouvrage de Roger Lacasse, *Baie James : une épopée* (1983), car il s'appuie sur un vaste corpus de données empiriques, notamment de nombreuses entrevues avec des personnes directement impliquées dans le projet.

Dans un premier temps, tous ces documents ont fait l'objet d'un codage suivant les thématiques de surveillance, de sécurité, de contrôle, et de populations, qui a fourni le matériau pour procéder, dans un deuxième temps, à une analyse de contenu, elle aussi employée dans les deux parties du chapitre. Une source de données parmi celles énumérées ci-dessus a fait exception à cette approche, cependant : les procès-verbaux. En effet, suite à plusieurs épisodes de frustration, il est apparu que leur codage représentait une tâche trop monumentale pour être accomplie d'une manière systématique. Non seulement totalisent-ils près de 2500 pages uniquement sur la première phase de construction du complexe, mais le processus de codage employé étant également inductif, et des douzaines de nouveaux thèmes ayant émergé des procès-verbaux, cela a constitué une autre embuche, puisque le programme *nVivo* n'est tout simplement pas adapté à l'utilisation d'un si grand lexique. Ainsi, les procès-verbaux sont utilisés comme documentation de soutien ici, car malgré leur quantité, ils ont tout de même tous été lus et les informations *a priori* pertinentes ont été retranscrites dans des cahiers de notes. Ils se sont avérés utiles aux analyses présentées dans ce chapitre de deux autres manières : premièrement, y sont contenues toutes les *ordonnances* adoptées par la MBJ, qui elles, ont pu être codées dans leur intégralité. Deuxièmement, une fonction de *nVivo* permet de déterminer la *fréquence* d'utilisation de termes dans le temps, par exemple, le terme « sécurité ». On y reviendra plus loin, mais cette stratégie a permis, dans un dernier temps, de construire plusieurs graphiques qui appuient ou illustrent les observations et faits exposés dans la première analyse qui suit.

## 8.1 Surveiller et construire

L'objectif de cette section est de déterminer si l'utilité de la MBJ au Projet du siècle était spécifiquement liée à l'enjeu de la sécurité sur le territoire de la Baie James. En effet, on sait déjà que la municipalité était au service de ce projet. Comme on se rappelle, selon les articles 4 et 6(d) de la LDRBJ, la SDBJ avait pour objets « de susciter le développement et l'exploitation des richesses naturelles qui se trouvent dans le territoire », et « pour la réalisation de ses objets », le législateur lui a donné le pouvoir d'administrer une municipalité. Plus précisément,

la première hypothèse suppose que l'appareil de sécurité que la SDBJ a pu mettre sur pied, *grâce aux pouvoirs réglementaires de la MBJ*, a été déterminant dans l'avancement du principal volet du projet : la construction du complexe hydroélectrique. Cette hypothèse a été proposée sur la base des premières observations présentées dans l'introduction de ce chapitre : entre 1972 et 1973, le budget en matière de sécurité a mystérieusement doublé, alors que la population, elle, n'a pas augmenté de manière proportionnelle. Bien qu'il soit possible qu'un conseil inexpérimenté en la chose municipale ait tout simplement mal estimé les sommes nécessaires pour assurer correctement la sécurité publique sur un territoire aussi vaste que celui de la MBJ, une autre explication est plausible : il fallait y assurer une surveillance accrue car des travaux pour la construction des barrages de La Grande – qui étaient déjà en cours au moment de la première rencontre du conseil municipal – allaient en s'accéléralent. En effet, une route devait d'abord être construite entre Matagami et le premier chantier de construction, situé aux côtés de la première centrale à être érigée : LG2. À l'automne 1971, Hydro-Québec lançait des appels d'offre à cet effet ; de décembre à mars 1972, on délimitait les tronçons qui reliaient Fort George et la rivière de Rupert au chantier, et cette dernière à Matagami ; en mai, on entamait leur construction ; en juillet, la LDRBJ était adoptée, faisant de la SDBJ la coordonnatrice de l'ensemble du projet ; un an plus tard, portant son chapeau municipal, elle adoptait ce budget en sécurité atteignant 1,2 million de dollars (Figure 8.1) (Lacasse, 1983, pp.244-275). En étudiant la chose de plus près, on constate qu'un million de ce budget était spécifiquement dédié à l'exploitation de « routes d'accès », dont la totalité serait défrayée... par la SEBJ, la société en charge de la construction du Complexe. Enfin, le 13 juin 1974, le conseil municipal convenait

qu'il serait opportun que l'accès au Territoire par la route soit pour le moment strictement limité et réservé à l'utilisation exclusive des Sociétés de la Baie James, leurs entrepreneurs et fournisseurs et les transporteurs qui ont des contrats avec lesdites Sociétés... [et] d'aviser... *le directeur du service de la protection de prendre toutes les mesures nécessaires pour donner effet aux présentes directives* (CMMBJ, 13 juin 1974, les italiques sont ajoutés).

Le 20 octobre 1974, cette route privée, construite au coût de 200 millions de dollars en argent public – 348 millions en comptant la constellation de routes intermédiaires, de ponts, et de chemins d'hiver qui y sont rattachés – était officiellement inaugurée (Lacasse, 1983, pp.244-275). Il a été impossible de déterminer la somme allouée au budget en sécurité de la MBJ pour l'année 1974, mais il y a fort à parier qu'elle s'est inscrite dans la même tendance à la hausse

jusqu'à la pointe des travaux, tout comme ses discussions et décisions dans la même matière, et c'est à cette démonstration qu'on s'attarde dans les prochaines pages.

Figure 8.1  
Ordonnance concernant le budget en sécurité de la MBJ pour l'année 1973

Ordonnance No. 55:

QUE les recommandations du Comité de protection et de conservation relativement à la protection dans le Territoire de la Municipalité, telles que formulées dans le rapport adresse au conseil municipal par ledit Comité, et qui est intitulé "Budget - Programme 1973: Direction de la protection", dont copie dûment paraphée par le secrétaire est versée au dossier de la présente assemblée, soit par les présentes acceptées et adoptées.

QUE la Municipalité soit autorisée aux fins susdites, à voter et à adopter un budget formel d'un million deux cent soixante-cinq mille trois cents dollars (\$1,265,300.00) ainsi réparti:

Routes d'accès		Autres activités		
Immobilisation	Exploitation	Immobilisation	Exploitation	Total
\$126,200.00	\$998,400.00	\$85,500.00	\$55,200.00	\$1,265,300.00

sous réserve toutefois que la Société de développement de la Baie James et la Société d'énergie de la Baie James acceptent de défrayer les dépenses prévues audit budget de la façon suivante:

Routes d'accès		Autres activités		
Immobilisation	Exploitation	Immobilisation	Exploitation	Total
SEBJ-\$124,938.00	\$998,400.00	-----	-----	\$1,123,338.00
SDBJ-\$1,262.00	-----	\$85,500.00	\$55,200.00	\$ 141,962.00
Total-\$126,200.00	\$998,400.00	\$85,500.00	\$55,200.00	\$1,265,300.00

QUE M. Charles Boulva soit par les présentes, autorisé à présenter pour acceptation et adoption à la Société de développement de la Baie James et à la Société d'énergie de la Baie James, ledit budget de la protection.

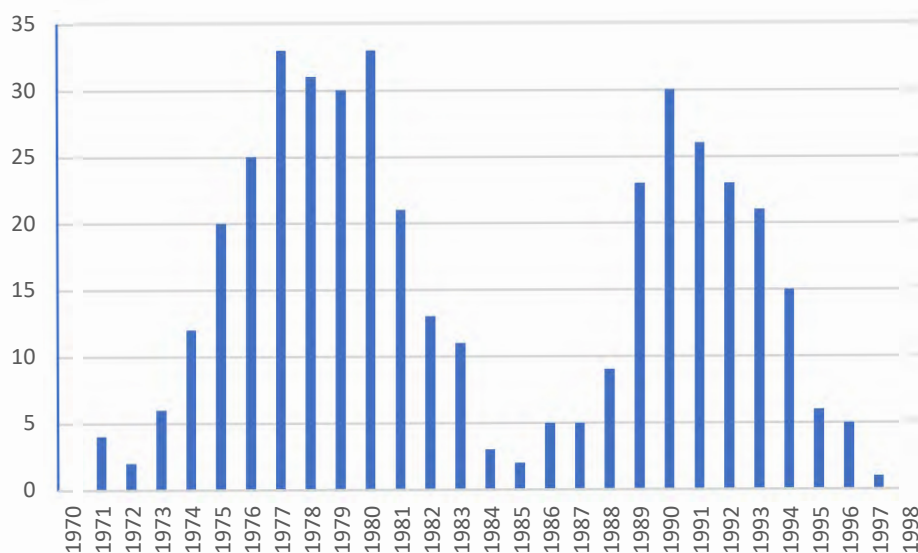
DE SOUMETTRE la présente ordonnance à l'approbation du Lieutenant-Gouverneur en conseil et de demander au Lieutenant-Gouverneur en conseil que la présente ordonnance entre en vigueur à la date de la présente assemblée.

Source : CMMBJ, 19 juillet 1973.

Cependant, un indicateur est nécessaire avant de procéder. En effet, il est question de relier la construction du Complexe La Grande à l'utilisation de la MBJ comme instrument de sécurité. Plus spécifiquement, il est supposé qu'à l'image d'un budget semblant croître en tandem avec l'accélération des travaux, l'intérêt du conseil municipal sur cet enjeu est une *fonction* de leur avancée. On aurait donc besoin d'un instrument permettant de mesurer « avancée des travaux ». Bien que l'analyse documentaire se soit concentrée sur les publications de la SDBJ et de la MBJ, on s'est aussi tourné vers des documents produits par la SEBJ, dont deux se sont avérés

particulièrement utiles à cette tâche : *Le complexe hydroélectrique de La Grande Rivière : réalisation de la première phase* (Société d'énergie de la Baie James, 1987) et *Le complexe hydroélectrique de La Grande Rivière : réalisation de la deuxième phase* (Société d'énergie de la Baie James, 1996). En effet, ceux-ci fournissaient des calendriers de ce que la Société décrit comme les « deux phases » de construction du complexe. De surcroît, ceux-ci sont ventilés par catégorie, soit : « routes d'accès », « aéroport », « exploration », « infrastructure », « centrale », « structures » et « mécanique/électricité ». Voilà qui offre le matériau idéal pour la création d'un indicateur « d'avancée » puisque ces calendriers recensent le *nombre* de travaux en cours. Ces données ont été converties sous la forme du tableau 8.1.

Tableau 8.1  
Nombre de travaux en cours lors des phases I et II de la construction du Complexe La Grande



Source : Compilé à partir de SEBJ 1987, 1996

On observe clairement les deux périodes constituant les deux phases du projet : la première, de 1974 à 1985, représentant celle de la construction et de la mise en service des centrales LG2, LG3 et LG4 ; et la deuxième, de 1988 à 1996, représentant celle des centrales LG1, LG2-A, Laforge-1, Brisay et Laforge-2 (Société d'énergie de la Baie James, 1987, 1996). Trois autres centrales ont complété le Complexe dans une dernière phase de construction, exclue de cette analyse : Eastmain-1, Eastmain-1-A, et Sarcelle entre 2006 et 2013 (Hydro-Québec Production, 2019b) (Figure 2.14). Par ailleurs, afin de déterminer si la MBJ a effectivement agi comme instrument pour la bonne poursuite des travaux entre 1974 et 1996 – en assurant la sécurité et

la surveillance sur le territoire – il faudrait aussi un moyen d'évaluer ce soutien. On peut voir dans la Figure 8.1 que la MBJ a adopté l'ordonnance #55 sur le thème de la sécurité ; les ordonnances de la MBJ ont alors été mises sous la loupe, afin de faire ressortir celles portant sur ce sujet. De plus, cette ordonnance portait sur un budget en sécurité ; les budgets sont des indicateurs de l'ampleur d'un intérêt pour la protection du territoire. Par ailleurs, lorsque le conseil municipal a décidé que le directeur du « service de la protection » devrait s'assurer que seuls la SEBJ et ses sous-traitants pouvaient accéder à la route menant de Matagami au Complexe, la directive n'a pas été émise dans une ordonnance. Afin de vérifier si l'outil municipal a été au service de la construction de La Grande, il faudrait donc aussi examiner l'ensemble des procès-verbaux, puisque ceux-ci font état des discussions qu'ont eues les membres du conseil d'administration de la SDBJ quant aux orientations et activités de la municipalité sous leur gouverne. Plus précisément, il faudrait être en mesure d'observer la *fréquence* dont a été l'objet la sécurité dans leurs discussions durant les deux phases du projet. Enfin, il reste une source de données apte à illuminer le possible rapport entre l'avancement du projet La Grande et l'instrument municipal, et à laquelle on a référé plus haut : les documents produits par la SDBJ et la MBJ elles-mêmes. C'est à l'étude de cette documentation qu'on s'attarde d'abord dans les prochaines pages.

## 8.2 Les écrits organisationnels

Il est rapidement devenu évident que la thèse d'un corps policier municipal ayant servi à assurer la protection du territoire dans l'intérêt de l'avancement de la construction du Complexe La Grande se conformait aux données documentaires. En fait, c'est écrit noir sur blanc dans de nombreuses publications produites par la MBJ. Par exemple, tel qu'elle l'explique dans un document décrivant son organisation, dès 1972, elle avait créé un « comité de protection et de conservation » traduisant sa « volonté de [trouver] des moyens et des solutions appropriés à l'importance et à la variété des situations confrontant les *planificateurs* » (MBJ, 1973, p.3, les italiques sont ajoutés). Plus précisément on indiquait que ce comité – qui prendrait le nom de Service de sécurité publique (SSP) en 1974 – répondait « directement aux besoins spécifiques des développeurs » ; ou encore, qu'il offrait des services « requis prioritairement par les développeurs » (MBJ, 1976, p.3-12 ; MBJ, 1977, p.29). De plus, bien qu'ils soient décrits comme constituant un « service municipal », ces services n'étaient ni financés par le MAM, ni en puisant dans les revenus fiscaux de la municipalité, mais étaient plutôt entièrement à la



charge « de la SDBJ, la SEBJ et Hydro-Québec, proportionnellement à leurs besoins respectifs » (MBJ, 1977, p.32 ; SDBJ, 1980, p.46). Par ces caractéristiques, la MBJ faisait œuvre de première : celle où des « traditionnels services de sécurité de compagnie sont remplacés par un service municipal » (MBJ, 1977, p.34).

La relation entre l'effectif de sécurité et l'*avancement* du projet La Grande était aussi plus que limpide dans les documents organisationnels consultés. En effet, on était tout à fait conscient que cet effectif serait « appelé à varier considérablement avec l'évolution des travaux... [et les] nouveaux développements hydroélectriques sur le territoire de la Baie James » (*ibid.*, p.29). Spécifiquement, le SSP devait devenir de plus en plus actif sur le territoire municipal car *l'aire à surveiller* allait s'agrandir (MBJ dans SDBJ, 1975, p.8 ; MBJ, 1977, p.56-57). Alors qu'au début de la Phase I, les besoins se confinaient principalement au chantier LG2, « [l'extension des activités] en direction des chantiers LG3 et LG4 » devrait effectivement engager des « additions appréciables au personnel » (*ibid.*). Robitaille (1996, p.31) décrit cette relation entre l'ampleur de l'effectif du SSP et l'ampleur des travaux poursuivant la construction du complexe avec la formule « 12-400-12 » – expression utilisée par la SDBJ pour illustrer l'évolution du nombre d'employés du SSP de 1972 (12), à la pointe des travaux (400), à l'achèvement de la Phase I (12). En effet, les responsabilités du SSP devenaient de plus en plus grandes à mesure qu'on approchait la pointe de cette première phase. Alors qu'initialement, on assumait simplement la surveillance des points d'accès de la route et des installations aéroportuaires, il faudrait ensuite assurer la sécurité des personnes dans les « campements et les villages de la SEBJ » ; escorter les véhicules transportant les matériaux de construction ; fournir la main d'œuvre pour opérer un système de communication, en fonction 24 heures sur 24 ; se charger de la protection des sites où seraient érigées les futures lignes de transport de l'électricité, etc. Bref, la vocation première de ce service de sécurité *municipal* aura été de protéger toutes les infrastructures d'Hydro-Québec et de la SEBJ, ainsi que d'assurer la surveillance sur tout le territoire – par voies terrestres, mais aussi aérienne – afin de « localiser rapidement » toute personne qui aurait voulu s'y aventurer (MBJ, 1973, p.3 ; SDBJ, 1977, p.3). Par exemple, au cours de la seule année 1975, le SSP a vérifié plus de 150 000 identités à ses différents postes de contrôle (MBJ dans SDBJ, 1975, p.8).

Tel que mentionné plus tôt, l'année 1985 marqua la fin de la Phase I, mais une décroissance importante des activités sur les chantiers s'est fait ressentir dès 1981, comme en témoigne le

tableau 8.1. Dans son rapport annuel de 1982, la SDBJ rapportait un effet miroir : « le ralentissement des activités sur le territoire a justifié une réduction de 70 postes », soit 40% de son personnel (SDBJ, 1982, p.53). Le SSP arrivait au même constat : son effectif connaissait une « décroissance due à l'achèvement de certains travaux de construction » (Service de sécurité publique de la MBJ, 1984, p.3). Cependant, selon lui, son mandat demeurerait inchangé pour la deuxième phase qui s'entamerait bientôt, ou du moins, c'est ce qu'il pensait : qu'il continuerait d'assurer « le maintien de la paix et de l'ordre de façon à permettre aux différents agents développeurs de mener à terme les travaux hydroélectriques dans un climat de paix et de sécurité relatives » (*ibid.*). De toute évidence, c'était aussi la suite imaginée par la SDBJ lorsqu'elle affirmait – la période de pointe passée – qu'il serait « impératif » pour la MBJ de revoir ses budgets « de façon à ne pas hypothéquer les ressources principales pour la période de reprise des travaux » (SDBJ, 1980, p.46). La municipalité mit en œuvre cette recommandation, adoptant de nouvelles prévisions budgétaires qui prendraient en compte « les besoins des développeurs pour la prochaine années » (CMMBJ, 29 novembre 1984). Les choses ne se dérouleraient pas comme prévu, cependant, et cela commencerait à préoccuper la Société. En effet, alors que dans rapport annuel après rapport annuel, depuis 1982, la SDBJ décrivait des effectifs de sécurité en constante diminution en raison du « ralentissement des activités sur le territoire », ces rapports posaient également la question du futur du SSP : quelle serait son organisation lors de la Phase II (SDBJ, 1982, p.53)? Quels seraient les besoins des développeurs? À partir de 1985 : *quelle décision prendrait le gouvernement?* Elle était fort attendue, cette décision, car les services de gardiennage avaient été abolis, et les ressources humaines étaient maintenues « au minimum requis pour assurer la sécurité dans l'ensemble du territoire » (SDBJ, 1985, p.37).

Ce questionnement sur l'avenir du SSP est particulièrement prononcé dans les procès-verbaux de la MBJ, où l'on rapportait, rencontre après rencontre, entre 1985 et 1988, que le gouvernement n'avait pas encore retourné l'appel. En juin 1985, la SEBJ allait cesser de financer le SSP et d'ici à ce qu'une décision soit prise, le Ministère de la Justice était censé combler le vide, mais ce financement se faisaient attendre (CMMBJ, 22 mai 1985). Dans son rapport 1989, la SDBJ rapportait aussi l'inquiétude de la MBJ quant à sa capacité « d'assurer adéquatement la sécurité publique partout dans ce vaste territoire » (SDBJ, 1989, p.43). Les acteurs seraient tenus en haleine jusqu'à 1990, et cela s'explique peut-être ainsi : depuis quelques années, le gouvernement était en réflexion *quant au futur de la SDBJ*. C'est en 1989

que la décision est tombée : elle devrait maintenant concentrer ses activités dans le domaine du « développement régional intégré » (*ibid*, p.4). C'était la fin du SSP ; c'était aussi la première fois qu'on commencerait à parler d'un maire dans les procès-verbaux de la municipalité, qui n'était toutefois toujours pas élu. En 1991, le SSP était remplacé par un nouveau « Service de sécurité civile », dont les premières activités sont rapportées dans le premier rapport annuel produit par la MBJ : soit, la fermeture des postes de contrôle du SSP en place à travers le territoire, et la mise sur pied d'un plan d'urgence conjoint pour les agglomérations (MBJ, 1991, p.9).

### **8.3 Les budgets**

Comme on en a fait état plus tôt, les prévisions budgétaires de la MBJ en matière de sécurité pour l'année 1972 et 1973 étaient contenues dans ses procès-verbaux : celles-ci s'établissaient à 666 600\$ en 1972, et à 1 265 300\$ en 1973 (CMMBJ, 27 septembre 1972 ; CMMBJ, 19 juillet 1973). En poussant l'étude plus loin, on a également pu constater que le budget total de la municipalité s'établissait à 3 187 200\$ en 1973, mais rien au sujet de celui de 1972 (CMMBJ, 4 janvier 1974). Par la suite, à partir de 1974, on perd complètement la trace des sommes allouées à la sécurité publique. Pour cette année, seules les prévisions budgétaires totales seront présentées : de l'ordre de 2 886 190\$ (CMMBJ, 25 juillet 1974). Le flou devient encore plus grand en 1975, où on apprend seulement que les membres du conseil ont convenu à l'unanimité « d'approuver et d'adopter le budget-programme 1975 du Service de Sécurité Publique » (CMMBJ, 30 janvier 1975). À combien s'établissait-il? À combien s'établiraient les suivants? Cela ne serait plus précisé dans les procès-verbaux avant 1979.

Au courant de l'analyse documentaire, on a aussi accédé aux rapports annuels de la SDBJ, et ce, sur toute la période d'analyse, qui devrait maintenant être restreinte à la première phase du projet puisqu'il a déjà été établi que les services en sécurité de la MBJ n'étaient plus nécessaires à la poursuite des travaux. L'analyse se poursuit tout de même sur les deux phases. Les bilans financiers de la Société sont présentés dans ces documents, mais encore une fois on n'apprend rien au sujet des dépenses liées à la sécurité pour les années susmentionnées, et ce, malgré que la Société indique qu'ils aient été pris en charge par elle, la SEBJ, et Hydro-Québec « de manière proportionnelle » à leurs besoins (MBJ, 1977, p.32). La situation change en 1976 : pour la première fois, les états financiers de la MBJ sont publiés dans les rapports annuels de la SDBJ. Ces bilans comportent, entre autres, un état des revenus et dépenses liés au « Fonds

d'administration de la municipalité », et celui-ci est subdivisé selon les postes que l'on peut voir dans la figure 8.2, tirée du rapport annuel de 1976 :

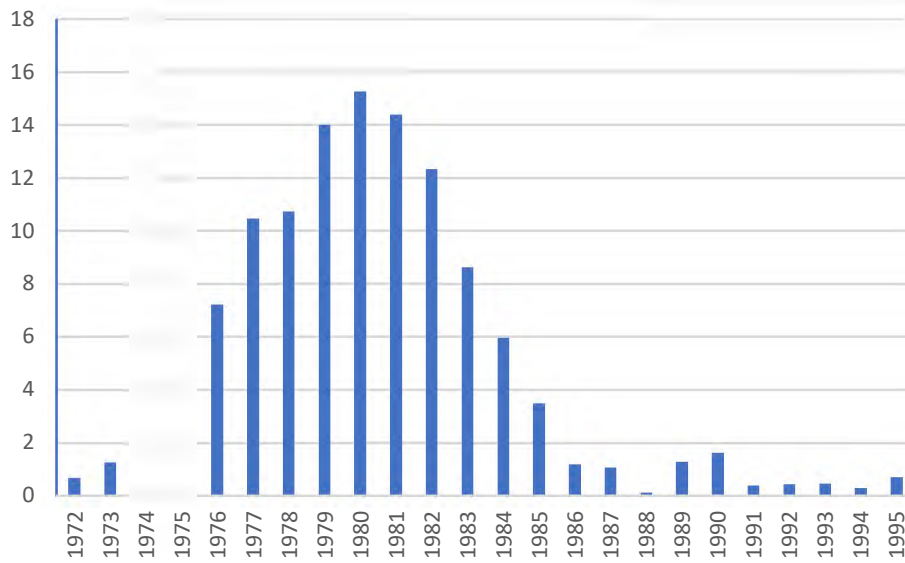
Figure 8.2  
Fonds d'administration : Analyse des dépenses par objet pour l'exercice terminé le 31 décembre 1976

	Administration générale	Sécurité publique	Transport routier	Hygiène du milieu	Santé et bien-être	Urbanisme et mise en valeur du territoire	Loisirs et culture	Total
Rémunération du personnel	\$ 294 899	\$5 550 273	\$18 395	\$101 181	\$ —	\$ 54 314	\$334 119	\$ 6 353 181
Contribution de l'employeur	1 303 159	—	—	—	—	—	—	1 303 159
Transport et communication	84 141	558 985	—	6 376	—	6 460	29 169	685 131
Services professionnels administratifs et autres	246 360	74 532	3 774	13 134	—	95 094	5 337	438 231
Location, entretien, réparation	84 422	415 234	12 114	38 994	—	90	121 463	672 317
Biens non durables	29 060	613 409	3 574	39 184	172	5 510	103 374	794 283
Actifs immobilisés	3 200	—	18 668	18 668	—	1	—	40 537
Autres objets	1 908	—	—	—	—	—	1 695	3 603
	<b>\$2 047 149</b>	<b>\$7 212 433</b>	<b>\$56 525</b>	<b>\$217 537</b>	<b>\$ 172</b>	<b>\$161 469</b>	<b>\$595 157</b>	<b>\$10 290 442</b>

Source : SDBJ, 1976, p.9

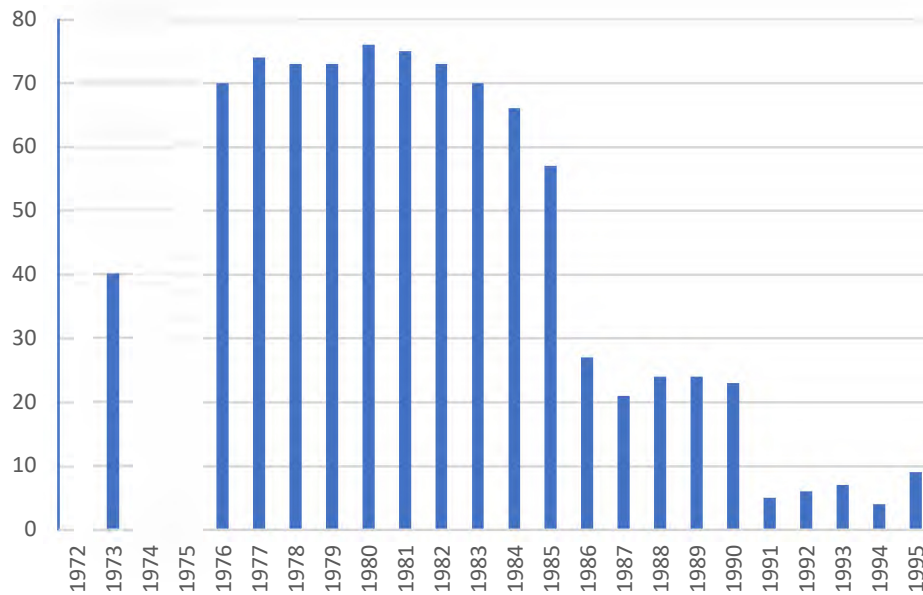
Ainsi, lorsqu'on parle de « budget en sécurité » dans les pages qui suivent, il est question du total des dépenses dans la colonne « sécurité publique », soit 7 212 433\$ dans l'exemple ci-dessus. Une proportion du budget à cet item peut aussi être établie, puisqu'on connaît le budget total : ici, 10 290 422\$, c'est-à-dire exactement 70,1%. Bref, à partir de 1976, on peut non seulement suivre l'évolution des budgets en sécurité, mais établir leur pourcentage par rapport aux prévisions budgétaires totales. On était également en mesure de le faire pour l'année 1973, puisque les deux montants étaient fournis dans les procès-verbaux : dans ce cas, la sécurité représentait 39,7% du budget. Il n'y a rien à faire pour l'année 1972, cependant, ni pour l'année 1974 ; et il n'y a aucune information budgétaire du tout pour l'année 1975. Ainsi, les tableaux suivants comportent des données manquantes.

Tableau 8.2  
Sommes allouées au poste budgétaire « sécurité » en millions de dollars



Source : Compilé à partir des rapports annuels de la SDBJ, la MBJ, et les procès-verbaux du Conseil municipal de la MBJ

Tableau 8.3  
Budget alloué à la sécurité, en pourcentage du budget total



Source : Compilé à partir des rapports annuels de la SDBJ, la MBJ, et les procès-verbaux du Conseil municipal de la MBJ

Un fait remarquable apparaît : la proportion du budget alloué à la sécurité oscille autour des 70% pendant toute la période de pointe qu'on pouvait observer au Tableau 8.1. À titre de comparatif, cette proportion s'établissait à 9,6% pour l'ensemble<sup>120</sup> des municipalités du Québec en 2013 (Meloche *et al.*, 2016, p.25). De plus, de l'aveu même du SSP, « dû [au] contexte particulier [de la MBJ], les crimes majeurs sont pratiquement inexistantes sur le territoire » (Service de sécurité publique de la Municipalité de la Baie James, 1984, p. 18). Par contraste, à la Ville de Montréal, où la proportion des infractions au *Code criminel* est la deuxième plus élevée au Québec, la part du budget au même poste budgétaire ne s'établissait qu'à 17% en 2018<sup>121</sup> (Ministère de la Sécurité publique, 2016 ; Service des finances de la Ville de Montréal, 2018). Clairement, les ressources en sécurité, de l'aveu même de la SDBJ, avaient une autre fonction à la MBJ, sans compter qu'elle n'aurait jamais même dû avoir son propre service de police municipale compte tenu de la taille de sa population, comme on l'a rapporté précédemment (*Loi de police*, LQ 1968, c.17, a.64).

Malgré les lacunes concernant les données manquantes, si l'on revient au Tableau 8.1, on voit clairement une tendance : la courbe des budgets en sécurité, et celle des travaux en cours au Complexe, se suivent plutôt bien de 1972 à 1985. Par ailleurs, comme on l'a vu en analysant les autres contenus documentaires, les données budgétaires pour les années suivantes ne suivent pas la courbe de la phase II. Les tableaux précédents permettent aussi de constater que la proportion du budget municipal a fortement diminué. On y reviendra en étudiant les ordonnances de la MBJ.

#### **8.4 Les ordonnances**

Tel que mentionné plus tôt, la tâche de coder l'intégralité des procès-verbaux s'est avérée trop ardue pour être accomplie systématiquement. Cependant, ceux-ci contenaient une autre source de données pertinentes à cette étude : des ordonnances. De plus, grâce au programme *nVivo*, on pouvait voir la fréquence de l'utilisation du terme « sécurité », et ce, sur toute la période d'analyse. Ce sont précisément 3195 ordonnances qui ont été adoptées par le conseil municipal entre 1972 et 1995. Ces ordonnances ont été codées selon qu'elles traitaient de sécurité, ou des

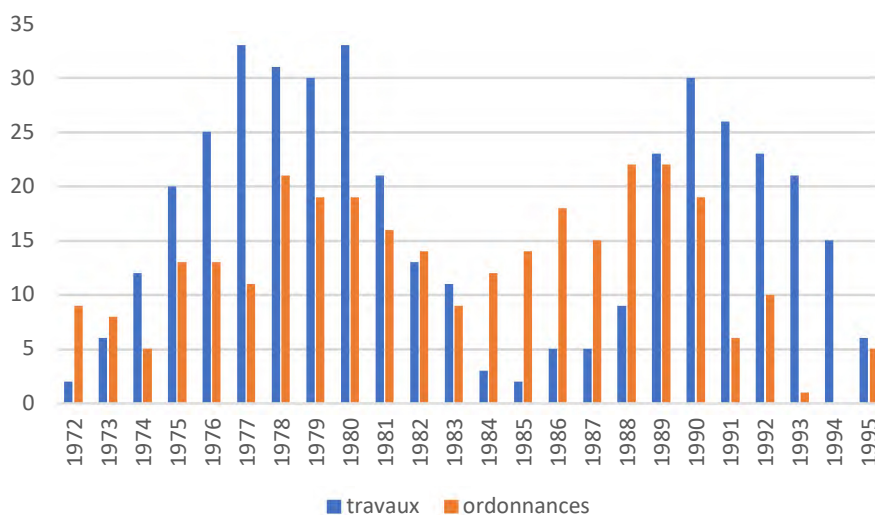
---

<sup>120</sup> Les données agrégées et Meloche *et al.* ne font pas de distinction quant à la taille des municipalités.

<sup>121</sup> Le budget en matière de sécurité (service de police et service de sécurité incendie) à la Ville de Montréal était de \$977 millions sur un budget total de \$5.5 milliards (Service des finances de la Ville de Montréal, 2018, p.4)

autres aspects de la vie municipale. On se souvient que des localités sont englobées dans le territoire de la MBJ : des services municipaux devaient y être organisés, et des infrastructures municipales devaient y être construites. Il fallait entre autres instaurer des systèmes d'égouts, lotir des terrains, adopter des règlements de zonage, adopter des budgets spécifiques, etc. Entre 1972 et 1995, ce sont 695 des ordonnances adoptées par la MBJ qui touchaient à ces enjeux municipaux traditionnels, alors que sur la même période, 303 ordonnances se rapportaient à la sécurité. Celles-ci traitent pratiquement toutes d'embauches et de congédiements d'employés du SSP sur la période de la Phase 1. Ensuite, plus sa fin s'approchait, plus la question de l'avenir était soulevée, comme cela a été montré plus tôt. Principalement, on voulait savoir qui allait payer la facture, car la MBJ ne pourrait l'assumer à elle-seule sans hypothéquer toutes ses ressources financières. Le Ministère de la Justice devait contribuer la plus grande part du financement, mais cet argent tardait à venir. Enfin, il est question de la transition, l'élaboration d'un nouveau plan municipal de sécurité civile, et l'harmonisation des services sur le plan régional. Ci-dessous, on peut voir la distribution des ordonnances portant sur la sécurité, croisée avec celle des travaux :

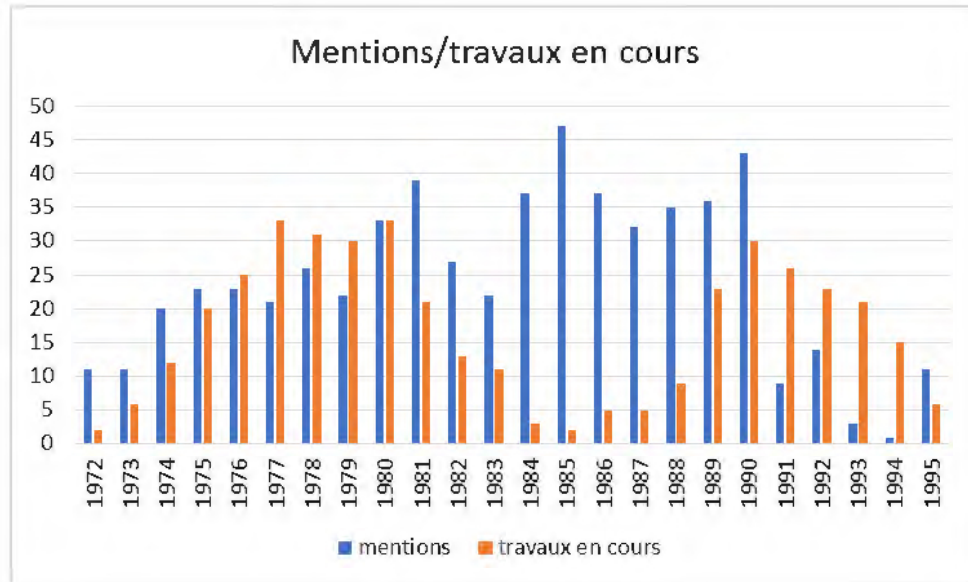
Tableau 8.4  
Ordonnances portant sur la sécurité et nombre de travaux en cours entre 1972 et 1996



Source : Compilé à partir des rapports annuels de la SDBJ, la MBJ, les procès-verbaux du Conseil municipal de la MBJ Source, et SEBJ 1987, 1996.

La relation avec les travaux de construction est beaucoup moins évidente que lorsqu'on examinait seulement les budgets. C'est la même chose du côté des mentions à la sécurité :

Tableau 8.5  
Mentions concernant la sécurité et nombre de travaux en cours entre 1972 et 1996



Source : Compilé à partir des rapports annuels de la SDBJ, la MBJ, les procès-verbaux du Conseil municipal de la MBJ Source, et SEBJ 1987, 1996.

On voit tout de même que les ordonnances portant sur la sécurité tendent à augmenter à partir de 1975, atteignent un sommet entre 1978 et 1980, puis suivent plus clairement le ralentissement des activités de construction à partir de 1981, comme le corroborent les écrits organisationnels. On constate aussi qu'en 1972 et 1973 la tendance est inversée, mais cela s'explique du fait que les services de sécurité publique commençaient à être mis en place. Les mentions concernant la sécurité, pour leur part, défient la courbe des travaux. Cependant, celles-ci suivent *la tendance des ordonnances* pour les années 1974 et 1975, qui elle, ne suit pas l'accélération des travaux. Cette augmentation significative s'explique autrement. On s'y attarde dans la section qui suit.

## 8.5 Surveiller qui?

On a à présent établi qu'il y avait une relation entre le service de sécurité publique de la MBJ et l'avancement du Projet du siècle. En effet, les documents organisationnels le confirment explicitement ; les budgets alloués à la sécurité augmentent à mesure que les travaux s'accroissent ; et la proportion du budget total qu'ils représentent est extrêmement différenciée



de la moyenne québécoise. La MBJ l'avait remarqué aussi : dans un mémoire concernant la révision des critères de redistribution de la taxe de vente – à la défense des localités qui n'y avaient pas accès<sup>122</sup> – elle répétait que ses services en matière de sécurité répondaient « directement aux besoins spécifiques des développeurs » et qu'en regard de cela, son service de sécurité publique absorbait « une grande partie des ressources mises à la disposition de la MBJ et ceci dans une proportion nettement supérieure aux autres municipalités » (MBJ, 1976, p.3-12). Cependant, elle néglige de dire que c'est la Sûreté du Québec qui aurait dû offrir ce service, vu que les localités constituaient moins de 5 000 habitants, ce qui lui aurait permis de sauver des sommes importantes! Le portrait est plus mitigé pour ce qui est de l'analyse des procès-verbaux et des ordonnances : la fréquence à laquelle la sécurité est abordée par le conseil municipal, et le nombre d'ordonnances s'y rapportant, suivent la courbe des travaux de manière seulement approximative.

C'est ici qu'il faut introduire un fait important qui n'a pas encore été présenté : un service de sécurité publique, c'est un corps policier *et* un service-incendie, et les budgets de sécurité ne sont pas ventilés par sous-postes. Malgré cela, il a été possible de dresser un certain portrait de la distribution de l'effectif selon différents domaines d'activités, mais ce sont seulement trois sources qui ont permis de le faire : les rapports annuels de la SDBJ pour les années 1975 et 1976, et l'unique rapport annuel du SSP qu'on a pu localiser, concernant l'année 1982. Ce dernier fournit le tableau 8.6 dénombrant le nombre de ses employés par catégorie d'emploi. On constate qu'une catégorie remporte la palme, et il ne s'agit ni de policiers, ni de pompiers : il s'agit *de gardiens de sécurité*. Et où était situé l'effectif de ces gardiens? *Principalement sur les chantiers*. Ainsi, l'appareil de sécurité qui a été mis en place sur le territoire semble avoir été principalement tourné... contre les travailleurs de la Baie James, comme l'avaient rapporté Dalla-Rosa et Di Méo (1981, p.186). En fait, pour revenir aux derniers graphiques, on constate que le nombre d'ordonnances et de mentions concernant la sécurité a doublé entre 1974 et 1975 (Tableau 8.4 et 8.5).

Un évènement important s'est produit en mars 1974 : on le connaît sous le nom de « saccage de la Baie James », soit la destruction du campement de LG2 en lien avec une lutte de pouvoir

---

<sup>122</sup> La MBJ a été créée avant que cette politique ne soit mise en place.

entre deux centrales syndicales, qui se disputaient le monopole de l'adhésion des ouvriers. Voici comment l'a décrit la SEBJ (1987, p.3) :

...le chantier de La Grande 2 est mis à sac... des groupes électrogènes sont renversés, le système d'alimentation en eau potable est mis hors service, des réservoirs d'huile sont éventrés et cinq dortoirs sont incendiés. Il faut évacuer d'urgence le chantier et interrompre les travaux de construction pendant 15 jours afin de remettre le campement en état. Ces événements mènent à un contrôle plus strict des conditions d'accès aux chantiers et à un remaniement du processus d'engagement du personnel.

Ainsi, toujours selon la SEBJ, (*ibid.*, p.418), « les mesures ont été resserrées... pour assurer la meilleure protection possible des vies et des biens ». Le saccage a causé quelque 30 millions de dollars de dommages. Les procès-verbaux de la MBJ n'y font pas référence explicitement, mais il sera question des « événements survenus au mois de mars à LG2 » (CMMBJ, 25 avril 1974). Un rapport annuel de la SDBJ indique aussi qu'on avait dû « augmenter [les] effectifs [de sécurité] à la suite des événements du mois de mars 1974 » (SDBJ, 1975, p.22). En fait, c'est que la SEBJ, la SDBJ et Hydro-Québec ont convenu qu'elles devraient réunir toutes leurs ressources en matière de sécurité sous le parapluie d'un seul organisme : le SSP, créé, comme on l'a vu plus tôt... en 1974. Voilà alors qui invalide l'hypothèse de départ, puisque si la MBJ avait été créée pour répondre, en autres, aux besoins en sécurité liés au volet principal du « Projet du siècle » – la construction du Complexe La Grande – *c'est dès 1972* qu'elle aurait dû s'affairer à cette tâche. Elle s'est tout de même grandement préoccupée de la sécurité sur le territoire tout au long de 1972, et jusqu'au saccage, mais justement, la SDBJ, coordonnatrice du projet *dans son ensemble*, nécessitait un corps policier *pour surveiller le territoire dans son ensemble*. Ainsi, nombre d'ordonnances portent sur l'embauche de policiers et de gardiens pour surveiller les points d'accès au territoire, mais pour la seule année 1975, la MBJ a procédé à l'embauche de 100 gardiens (MBJ dans SDBJ, 1975). À en déduire du Tableau 8.6, voilà qui constituait la masse des 400 du 12-400-12 à la pointe des travaux.

Tableau 8.6  
Distribution des ressources humaines au sein du SSP entre 1980 et 1982

	1980	1981	1982
Policier			
Directeur	1	1	1
Directeur adjoint			
Inspecteur			1
Capitaine	2	2	1
Lieutenant	8	8	4

Sergent	7	8	7
Constable	24	19	19
Pompier			
Sergent	8	8	7
Pompier	24	16	9
Gardien			
Surveillant	5	5	4
Gardien	119	90	56
Soutien			
Cadre	4	3	3
Cadre intermédiaire	10	6	5
Personnel clérical	39	25	17
Total	251	191	134

Source : Service de la Sécurité publique de la MBJ, 1982, p.6

Cela étant dit, la seconde hypothèse d'un corps policier tourné, aussi, contre la population se pose toujours, et on examine cette possibilité dans les pages qui suivent.

### 8.5.1 Les communautés autochtones

On est en 1972 : la SDBJ commence à siéger en tant que conseil municipal de la MBJ ; les Cris et Inuits ont appris qu'on va construire un complexe hydroélectrique sur leurs terres, et ils ont déposé une injonction en Cour supérieure réclamant l'arrêt des travaux. Le jugement en injonction interlocutoire tombe en leur faveur un an plus tard ; le gouvernement le porte en appel, et la décision est renversée au bénéfice du gouvernement du Québec. Malgré tout, une semaine après avoir eu gain de cause devant la Cour d'appel, Robert Bourassa annonce qu'il est prêt à négocier : un bras de fer se poursuit jusqu'à minuit-moins-une le 11 novembre 1975 – date butoir pour signer la CBJNQ ou tout recommencer – lorsque les parties s'entendent finalement. S'il y a une population que le gouvernement aurait dû vouloir garder à l'œil, c'est bien celle-là – celle qui avait aussi été éjectée du territoire municipal. Il y a cependant très peu d'éléments qui permettent de conclure que la SDBJ ait utilisé l'instrument municipal pour les surveiller. En effet, pratiquement toutes les références aux Cris dans les documents consultés présentent un ton positif. En fait, ayant rédigé un mémoire de maîtrise<sup>123</sup> sur la Convention, et en particulier, étudié les événements précurseurs à sa signature, il a été étonnant de constater que *dès 1972*, alors que le gouvernement n'avait même pas encore admis l'existence de cette

---

<sup>123</sup> Bouchard, Nancy. 2010. « Don't Think of Self-Government: The Debate Over Which Language Should Govern Aboriginal Peoples' Relationship with the State ». *Mémoire de maîtrise*, Département de Politiques publiques et administration publique, Université Concordia, Montréal.

population dans son discours public<sup>124</sup>, la SDBJ semblait se préoccuper de leur bien-être. En effet, à ses débuts, la Société tenait un discours à l'interne qui détonnait beaucoup des actions entreprises par le gouvernement du Québec avant la signature de la CBJNQ. On semblait grandement se préoccuper des communautés cries, abordant leur réalité dans de nombreux rapports préliminaires, commandant même une étude de l'anthropologue Richard Salisbury – un auteur bien connu dans la littérature sur la CBJNQ – pour obtenir l'heure juste. Par exemple, on soulignait que le développement de la Baie James ne pouvait se faire sur le dos d'une minorité (SDBJ, 1972a). On notait, « qu'il y aura inévitablement des changements... que les Indiens de la Baie James doivent être informés rapidement de ce qui arrivera » (*ibid.*, p.2). On devrait créer des « musées modernes montrant, par exemple, l'évolution de la culture indienne, [créant] un élément de communication entre deux populations de cultures différentes qui habiteront le même territoire » (SDBJ, 1972b, p.57). Bref, il fallait s'assurer que la « culture actuelle amérindienne puisse absorber le coup qui lui sera porté ; que ce projet ne soit pas la cause de sa perte, mais l'occasion d'un nouveau développement dans un environnement modifié » (SDBJ, 1972c, p.14). À la lecture de certains rapports annuels de la Société, on se demande même si une indifférence envers les populations sur le territoire n'était pas plutôt tournée vers les localités. Lorsqu'elle traiterait du « milieu humain », il serait généralement uniquement question des Cris. Par exemple, on dirait que les communautés cries pourraient « compter sur l'aide de la SDBJ, si elles le désirent » pour développer leurs projets, alors qu'on suggérerait que dans les localités, en regard de leur dépendance à des mines ou des « usines importantes » (lesquelles, on ne saurait dire), « l'intervention de la SDBJ comme coordonnatrice du développement devrait y être moins importante » (SDBJ, 1972a ; SDBJ, 1973, p.13). Au chapitre suivant, alors que de nouvelles données seront étudiées, on verra cependant que la SDBJ tenait un deuxième discours, fort opposé à celui présenté ici, alors qu'elle cherchait, avec le gouvernement, gain de cause auprès de la Cour d'appel.

Pour revenir aux données consultées pour la présente analyse, durant la décennie 1970, la SDBJ n'a cessé de rapporter ses bons coups concernant les Cris. D'abord, sitôt fut-elle créée, que son premier rapport annuel faisait état de nombreuses « rencontres d'information » auprès des communautés autochtones, dont l'objectif était décrit comme celui d'obtenir leur participation

---

<sup>124</sup> À l'exception des débats envers l'adoption de la Loi, où c'étaient les députés de l'opposition qui ont soulevé cet enjeu.

dans des programmes de formation, mais comme elle le conclut, ces « efforts de coopération n'ont pas eu les résultats... espérés » (SDBJ, 1972c, p.15). En 1972, elle déclarait aussi que les relations avec les autochtones représentaient « une [de ses] activités les plus importantes », et se voyait comme ayant le « rôle social » de « promouvoir la réalisation d'une synthèse nouvelle, sociale et culturelle autochtone » (*ibid.*, p.11). En 1973, dans le même esprit, elle proposait de « créer une politique de complémentarité entre les cultures blanche et indienne... [axée] sur la préservation des deux pôles culturels », en plus de continuer « [d']encourager la participation des autochtones dans les travaux en cours » (SDBJ 1973, p.9, p.21). Par contraste, dans tous les rapports annuels de la SDBJ consultés, il n'a jamais été question de faire participer les populations allochtones au développement. On y reviendra plus loin, mais ce désintérêt est également constaté dans un autre chapitre du document de travail cité plus haut, « Ressources humaines », où il est exclusivement question des autochtones.

La Société a continué de faire état de sa « participation active » auprès des Cris jusqu'au début des années 1980. Notamment, elle avait « travaillé de concert » avec eux pour la création du Conseil régional de zone de la Baie James, dont l'idée aurait jailli durant les rencontres d'un des comités de négociation de la CBJNQ, sur lequel elle avait été « particulièrement active », et qui avait eu pour objectif de déterminer quelles terres appartiendraient aux catégories I et II décrites au Chapitre 2 (SDBJ 1975, p.16 ; SDBJ 1976, p.16). À partir de 1976, la Société insistait sur la nécessité de consulter et de « collaborer avec les autochtones » (SDBJ 1976, p.28). Par la suite, on s'est mis à relater la moindre activité positive en lien avec ce dossier. La Société avait « amorcé... un projet de loi portant sur la création d'une filiale...[du nom] de Société de développement autochtone de la Baie James » ; elle avait « entamé des discussions en vue de préparer plusieurs autres projets de loi [dont]... le régime de chasse, pêche et trappage » ; elle avait « étudié des tracés de routes menant aux communautés » ; elle avait « offert une assistance technique » ; elle avait « [accordé] un contrat de 1.1 million », « [consenti des] prêts cumulatifs dépassant 1 000 000\$... à des entreprises autochtones », « amélioré [leurs] perspectives économiques ; et même... « [amélioré] les services téléphoniques » (SDBJ 1977 rapport, p.28 ; SDBJ 1978, p.8 ; SDBJ, 1979, p.12 ; 1980, p.11 ; SDBJ 1981, p.4). Bref, la Société a investi beaucoup d'efforts à démontrer qu'elle gardait non pas les populations autochtones à l'œil, mais dans son cœur. À partir de 1982, cependant, le vent tourne. On rapporte que le CRZBJ n'a pas siégé en raison de ceci et cela, par exemple, à cause de problèmes de financement (SDBJ, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988). En 1983, on

déplore qu'il n'y ait plus de rencontres au CRZBJ du tout – concordant avec la fin des travaux de la Phase I ; puis, on déclare désirer le ranimer en 1986... alors que la construction reprend son essor. La SDBJ voyait-elle le CRZBJ comme un moyen de surveiller les Cris, lui permettant de développer une meilleure perspective concernant leurs doléances ou stratégies? C'est possible, mais cela n'a rien à voir avec le corps policier de la MBJ. La seule source retrouvée mentionnant à la fois les autochtones et le SSP représente... le rapport du Service pour l'année 1982 : il allait « sans dire [qu'il était]... responsable de la *protection* des communautés indiennes et blanches » (SSP, 1982, p.4, les italiques sont ajoutés). Sinon, la SDBJ parlera d'un poste de police qu'elle avait établi à Fort George – une des communautés cries – où était situé un aéroport pour ravitailler le site de LG2 en matériaux et denrées avant que la route permanente ne soit achevée (SDBJ, 1973, p.25). Voilà qui semble aller dans le sens de l'hypothèse, mais on ne peut valider une hypothèse sur la base d'une seule référence. Par ailleurs, tout aéroport est toujours sous surveillance étroite.

Bref, il semble que la SDBJ ait montré un grand intérêt envers les Cris – non pas du point de vue de la menace qu'ils auraient pu constituer contre la bonne poursuite des travaux sur le chantier La Grande, mais pour les amener à y participer, ou pour améliorer leurs conditions sociales, possiblement car telle l'imposait la rectitude politique. D'autre part, la SDBJ parle en son nom plutôt que celui de la MBJ. À un seul moment dans tous les procès-verbaux des rencontres de son conseil lors de la Phase 1, est-il question des Cris pour une autre raison que leur participation au projet ou leur représentation au CRZBJ : on avait soumis un article de journal pour considération à leur sujet, sans en rapporter le contenu. Il a été possible de le retracer dans les archives du journal *La Sentinelle*, publié à Chibougamau : il était question d'une manifestation d'une douzaine de Cris à une des guérites de LG2. Pas un autre mot à ce sujet dans les procès-verbaux suivants. Du côté des autres écrits, dans *Baie James, une épopée*, Lacasse (1983, p.470) rapporte les propos d'un cadre d'Hydro-Québec qu'il avait interviewé. Celui-ci racontait que, alors que les Cris étaient en plein litige avec le gouvernement en Cour supérieure,

on s'est assis [avec les autochtones] et on a dit : nous avons mutuellement intérêt à nous protéger. Nous allons mettre une barrière à LG2. Une guérite. Il y avait un gardien de la Municipalité de la Baie James pour surveiller les gens qui entraient et sortaient... Et cela a bien fonctionné. Cela a fait réfléchir les Indiens.

En fait, c'est notamment sur la base de ce passage, avant même de consulter les procès-verbaux, qu'on avait développé l'hypothèse que le corps policier de la MBJ pouvait avoir servi à surveiller les populations. Déoux et Ceccaldi (1980, p.12) l'avaient suggéré aussi en traitant de Radisson, qui avait acquis,

de par sa localisation, un intérêt définitivement appréciable sur le plan géopolitique... Cet avantage aux implications stratégiques est supporté par la philosophie même de la [CBJNQ] qui sous-entend un principe de distinction entre les communautés autochtones et allochtones. Ainsi, les organismes gouvernementaux et paragouvernementaux seraient pleinement en mesure de remplir leur rôle de conseil et d'assistance technique, à l'intérieur d'une politique de non-intervention dans les affaires amérindiennes. À elle seule, cette possibilité d'action à la fois discrète et efficace est un atout politique majeur.

La somme de ces sources ne permet toutefois pas non plus d'établir de manière définitive que cela représentait la philosophie globale de la SDBJ, et donc, qu'un des services qu'elle avait à apporter au projet La Grande, via son instrument municipal, était celui de surveiller les populations autochtones. Mais peut-être en est-il autrement pour les populations allochtones?

#### 8.5.2 *Les populations locales*

Les documents analysés ont permis de faire trois constats concernant l'attention portée par la SDBJ aux populations locales. Il faut noter préalablement que le code « population » avait été subdivisé en « localités » et « municipalités [enclaves] », mais cela s'est avéré inutile car à chaque fois qu'il était question des municipalités, c'était presque toujours en tant que « population régionale », incluant donc les citoyens des localités. Par ailleurs, seul un autre groupe d'individus a fait l'objet de discussion au sein de la SDBJ en son propre nom, ou celui de la MBJ : la population du Québec. Ce sont les enjeux suivants qui ont été les plus souvent abordés : le développement économique de leurs communautés, leur consultation ou la quête de moyens pour leur permettre de participer plus activement sur le territoire, et l'aide que la SDBJ ou la MBJ pouvaient leur apporter. Pour ce qui est de leur surveillance, comme dans le cas des populations autochtones, aucun lien direct ne peut être établi. Seuls les procès-verbaux permettent de croire que leurs faits et gestes pouvaient être gardés à l'œil, mais seulement aux débuts de la MBJ. En effet, comme on l'a rapporté plus tôt, la municipalité était préoccupée par la question de *l'accès à la route* menant aux chantiers, mais l'enjeu était abordé d'un point de vue global : on ne voulait pas que la *population en général* puisse se déplacer sur le territoire, et ce, malgré que la route ait été construite aux frais des contribuables. Par ailleurs, on se

souvent que la Société pouvait refuser d'approuver les décisions des localités ou ne pas répondre à leurs demandes. Cependant, un seul règlement adopté par une localité n'a pas obtenu le sceau du conseil municipal : celui-ci concernant l'intégration à la zone 10, tel qu'on y a fait référence au Chapitre 2.

En somme, la surveillance des populations n'est pas une thématique qui a été mise à l'avant-plan par la Société ou sa municipalité. On voit plutôt une municipalité qui *prête* ses services aux municipalités enclaves ou autochtones. Les procès-verbaux évoquent aussi de nombreuses demandes en ce sens ; ou encore, on parle de « la possibilité d'étendre [le] service de sécurité publique [de la MBJ] à leur territoire », ce qui aurait fait « bénéficier la population d'une sécurité qu'elle n'était pas en mesure de s'offrir » (MBJ, 1977, p.94 ; MBJ, 1976, p.12). Comme dans le cas des autochtones, on n'a trouvé qu'une seule référence liant directement les populations allochtones au SSP : en 1980, la MBJ avait « fortement consolidé son système de protection des personnes et des biens par l'entremise du service de SPP et *accentué les liens* avec les régions limitrophes » (SDBJ, 1980, p.8, les italiques sont ajoutés). Enfin, une analyse d'occurrence de terme dans *nVivo* n'a mené nulle part non plus en croisant les mentions « localités » avec celle de « sécurité ». Il sera question de la mise en place d'un certain niveau de sécurité publique locale, mais les pompiers seront bénévoles, un service ambulancier sera assuré par les villes enclaves, et un seul policier sera embauché pour assurer la sécurité des populations sur le territoire des localités.

En somme, l'hypothèse d'un appareil de sécurité tourné contre les populations locales ne peut, elle non plus, être validée par la documentation disponible. Cependant, cette analyse permet d'arriver à une conclusion importante quant à la nature de la MBJ : sur la base du cadre conceptuel présenté dans le chapitre précédent, on a toutes les raisons de conclure qu'on a affaire à une sous-espèce de ville de compagnie, une espèce faisant véritablement de la MBJ une *Municipalité unique en son genre* (Direction des communications du MAM et MBJ, 1976 ; MBJ, 1987) : une ville de compagnie publique. Comme on l'a rapporté dans ce chapitre, la MBJ respectait la définition de ville de compagnie sur quatre critères : la compagnie – une corporation publique – œuvrait dans le domaine des ressources premières ; le site des ressources à exploiter était très éloigné des grands centres, nécessitant la construction de vastes infrastructures d'accès et de transport ; il a aussi fallu construire des résidences et des installations communautaires pour permettre d'y installer et retenir la main d'œuvre ; et la MBJ



a été érigée par loi particulière, permettant aux représentants de la compagnie, plutôt que ceux de la population, de contrôler l'organe décisionnel municipal et orienter son avenir. Maintenant, on voit que la municipalité respecte aussi le cinquième critère définissant la ville de compagnie : ses représentants ont pu exercer une forme de *contrôle social* – selon Dalla-Rosa et Di Méo (1981, p.200), même la « mise en tutelle » des travailleurs. C'est la SDBJ elle-même qui l'a avoué à quelques reprises dans ce chapitre, et l'avouera à nouveau dans celui qui suit : son service de sécurité était comparable à celui d'une *compagnie privée*. Dans le chapitre qui suit, on voit si la rationalité étatique qui a imaginé une telle ville de compagnie publique cadre avec la gouvernamentalité néoextractiviste.

## Chapitre 9 : Généalogie de la MBJ

---

La présentation dans le chapitre précédent a permis de conclure qu'il y avait bel et bien une relation entre la construction du Complexe La Grande, et le déploiement et les activités du Service de sécurité publique de la Municipalité de la Baie James. On a vu, cependant, que, contrairement à l'hypothèse initialement soumise, ce service n'avait pas comme vocation de surveiller la population, outre contrôler les entrées et sorties sur le territoire municipal, à l'image des services de sécurité dans les villes de compagnie. La majorité de l'effectif du service était composée de gardiens ; ceux-ci faisaient leurs rondes principalement sur les chantiers. Cette distribution des ressources découlait d'un évènement qui a eu un impact considérable sur la mission de la SDBJ, et par association, de la MBJ : celui du « saccage de la Baie James ». En effet, quelque trente millions de dommages plus tard, la SEBJ veut que son service de sécurité soit intégré à celui de la SDBJ, dont l'organisation et l'administration seront assurés par la MBJ. De l'aveu même de la Société, elle avait

succombé aux pressions [des développeurs]... cela a eu pour effet que la plupart [de ses] actions... ont convergé vers la construction et la mise en valeur des ressources hydriques. C'était la naissance de l'esprit de chantier qui a fait de la SDBJ une société surtout logistique pour les développeurs (MBJ, 1987, p.17-18).

À présent, on examine la deuxième hypothèse. Il est supposé que le Projet du siècle s'inscrit dans une rationalité extractiviste, plus précisément néoextractiviste. Pour tester cette hypothèse, on tend le micro au Premier ministre. Comment son projet, en ses mots, cadre-t-il avec les trames référentielles dégagées au Chapitre 7? Comment conceptualisait-il les populations, la nature, le territoire, le progrès? Il s'agit donc de retracer un récit : depuis ses premières promesses électorales, à ses derniers écrits sur la Baie James, à une conférence à l'Université de Montréal, en 1995, où il est revenu sur ses réalisations politiques, dont celle d'avoir cultivé la fierté des Québécois en faisant d'eux les architectes du plus puissant complexe hydroélectrique de son temps.

Par ailleurs, la pensée de Robert Bourassa ne s'est pas formée en vase clos. Elle s'est développée, tel que soutenu aux chapitres 5 et 6, à l'intérieur de plusieurs contextes. Avant de procéder à la présentation, il importe donc de revenir sur certaines circonstances sociales,

politiques, et économiques auxquelles le Québec était confronté, ou l'ont modelé, avant sa grande annonce du 30 avril 1971. Ce travail a déjà été entamé au Chapitre 1, où l'on a rencontré un jeune Premier ministre qui voulait relancer l'économie et éviter à la province une crise énergétique, mais il existe une foule d'autres éléments qui ont contribué à rêver ce projet plutôt qu'un autre. Plusieurs ont été évoqués par Monsieur Bourassa lui-même au Colisée de Québec ; d'autres se répartissent en éventail autour d'eux et dans le temps. Notamment, le Québec est agité par une crise économique et sociale ; il a été traversé par la Grande noirceur et la Révolution tranquille ; il a connu deux vagues de nationalisation de l'électricité qui ont fait d'une petite société d'État un fleuron national – des Québécois, de grands bâtisseurs ; et il est assis sur l'héritage de l'industrialisation. Cette mise en perspective élargie permettra aussi de suivre certaines trajectoires de pouvoir qui ont parcouru ces contextes, ainsi que de constater un silence, qui a accompagné cette thèse jusqu'ici, et auquel 1971 mettra fin : celui entourant les revendications autochtones. Ultimement, cette analyse généalogique mettra en lumière une nouvelle dimension de la création de la MBJ : elle a vu le jour car cela était cohérent avec les conditions qui font que l'on considère qu'il est temps qu'une nation s'ouvre sur la modernité. On observera Bourassa réagir à ces conditions dans la première partie contextuelle du chapitre ; on les verra également accompagner ses discours dans la deuxième partie. On contestera toutefois qu'il y a une zone de flou entourant l'hypothèse, à l'image de l'analyse précédente. Il est effectivement difficile pour un gouvernement de maintenir une vision extractiviste comme étant bénéfique à la société si elle piétine les droits de certains membres de sa population, capables, eux aussi, de maîtriser l'art du spectacle.

## **9.1 Les contextes**

### *9.1.1 La crise économique et sociale*

Du haut de son podium, au Colisée de Québec, ce fameux soir du 30 avril 1971, Robert Bourassa (1971, p.10) décrit un projet représentant non seulement une politique économique « sans précédent dans l'histoire du Québec », « un point tournant », ou « la clef du progrès économique », mais « la clef également... de sa stabilité politique ». L'année 1971 était effectivement assise sur une crise politique figurant « au palmarès des événements de l'histoire du Québec ayant fait l'objet d'une des plus importantes couvertures » : la Crise d'octobre (Tessier, 2012, p.13). Un diplomate britannique a été kidnappé ; un ministre a été assassiné ; on promet de rendre la liberté au premier si le manifeste des ravisseurs est lu en ondes. Cela est

fait les 7 et 8 octobre, quelques mois seulement, donc, après l'élection du jeune Premier ministre. De ce groupe paramilitaire, marxiste – le Front de libération du Québec (FLQ) – on apprend qu'il veut

l'indépendance totale des Québécois, réunis dans une société libre et purgée à jamais de sa clique de requins voraces, les « big boss » patronneux et leurs valets qui ont fait du Québec leur chasse-gardée du cheap labor et de l'exploitation sans scrupule...

et qu'il en a

soupe... d'un gouvernement de mitaines qui fait mille et une acrobaties pour charmer les millionnaires américains en les suppliant de venir investir au Québec, « la Belle Province », où des milliers de milles carrés de forêts remplies de gibier et de lacs poissonneux sont la propriété exclusive de ces mêmes Seigneurs tout-puissants du XX<sup>ème</sup> siècle (Front de libération du Québec, 1970).

On entend clairement une partie qui se voit comme ne détenant pas le gros bout d'une relation de pouvoir – une partie qui veut être « libérée ». Cette relation réunit les représentants du « cheap labour » – les Québécois francophones – et leurs exploiters « voraces », exploiters aussi de leurs richesses naturelles : les « seigneurs » anglophones. Bourassa demandera finalement au Premier ministre du Canada, Pierre Elliot Trudeau, de décréter les mesures de guerre. Les Forces armées canadiennes se déverseront dans les rues de Montréal ; il y aura des centaines d'arrestations arbitraires. La crise ne prendra fin que le 28 décembre 1970, quand les meurtriers du ministre Pierre Laporte seront arrêtés (Denis, 2006). Les kidnappeurs du diplomate – James Cross – quant à eux, négocieront une entente pour s'envoler vers Cuba. C'est à l'intérieur de ce tableau que Bourassa établit un lien causal devant la foule de partisans libéraux en liesse : une société dotée d'une économie vigoureuse, c'en est une dans laquelle le FLQ ne peut plus exister, et faire « tellement de torts aux Québécois » (Bourassa, 1971, p.5).

Dans un communiqué du 17 octobre 1970, le FLQ avait rapporté que c'était le « Ministre du chômage et de l'assimilation » qui avait été assassiné (Münch, 2000, p.154). Laporte était le Ministre du Travail. On ne dénonçait alors pas uniquement que les Québécois servaient de main d'œuvre bon marché, mais qu'ils étaient massivement sous-employés. Durant le cinquième mandat de l'homme dont on se souvient comme le père de la Grande noirceur, Maurice Duplessis, le taux de chômage avait presque doublé – conséquence quelque peu hors de son contrôle puisque cette période était marquée d'une importante réduction de la demande sur le

marché international pour les ressources premières, dont l'économie du Québec, comme on l'a vu au Chapitre 7, a toujours été dépendante (Boucher, 1972, p.622-624 ; Daneau, 1966, p.662). Bien que le chômage ait connu une baisse significative lors de la première moitié des années soixante, son accélération à « vive allure » avait repris dès 1966 (Boucher, 1972, p.624). Au moment où Bourassa gagnait son élection, il avait rejoint le sommet de l'époque Duplessis. Dans son discours du 30 avril, il rapporta une situation de « chômage aigu » (Bourassa, 1971, p.2). Cela plaçait le Québec dans un cercle vicieux : « beaucoup de chômeurs, ça coûte cher d'assistance sociale. Il y a donc moins d'argent dans le budget pour le développement économique » (*ibid.*, p.10). Moins de développement économique, c'est moins de création d'emplois, moins de revenus dans les poches des Québécois, moins de demande pour des produits et services, moins d'offre pour ces produits et services faute de revenus pour embaucher des employés, moins d'impôts payés à l'État – c'est une dynamique qui tourne en boucle, et qui tournait une population, de l'avis du Premier ministre, contre son gouvernement.

Ce ralentissement économique s'expliquait par deux événements qui ont eu lieu en 1967 : l'inauguration de la plus puissante centrale du Québec sur la rivière Manicouagan, et l'émergence de deux nouvelles îles en plein milieu du fleuve St-Laurent pour recevoir l'Exposition universelle de Montréal. Voilà en effet qui étaient les derniers grands chantiers de la province qui fermaient leurs portes. Grèves, lockouts, manifestations commenceront à faire les manchettes (Kabore 2014, p.7 ; Fortin, 2002). Monsieur Bourassa prévient de l'exode possible des cerveaux si les talents des jeunes Québécois, formés à grand prix, ne sont pas bientôt mis à profit (Bourassa, 1971, p.8). Ces « talents inutilisés ou sous-employés » ont d'ailleurs souvent figuré au centre de ses discours (Bourassa, 1970 ; Bourassa, 6 juillet 1971 ; Bourassa, 1973 ; Bourassa, 1985). Par contraste, grâce à la Baie James, les Québécois seraient 100 000 – peut-être 200 000, 300 000, suggéra-t-on, comme on s'en rappelle, au cours des débats entourant le projet de loi 50 – à ramener la province sur la voie promise de la prospérité. Ils seraient les jeunes ingénieurs, et géologues, et hydrographes, et arpenteurs d'un complexe hydroélectrique avec cinq fois la puissance installée de la Manic. Ils seraient les fabricants « des turbines, des alternateurs, des transformateurs, l'appareillage électrique, le ciment, l'acier de charpente » nécessaires à la construction de centrales électriques colossales, que le gouvernement achèterait au prix de « centaines de millions » (Bourassa, 1971, p.10) (Figure 9.1). Il ne fallait pas non plus « oublier toutes les entreprises secondaires permanentes qui [pourraient] être créées avec le développement » (Bourassa dans Commission permanente des

Richesses naturelles et des Terres et Forêts, Société d'aménagement de la baie James, 18 mai 1972, b-1354). Bref, si l'on avait à identifier qu'un seul facteur ayant informé les rêves de grandeur du Premier ministre, ce serait la pensée économique keynésienne, dont il était loin d'être le seul disciple à l'époque (Paquet, 2002).

Figure 9.1  
Dépenses en matériaux anticipées pour la construction du Complexe La Grande

- construction de turbines	\$150,000,000
- fabrication d'alternateurs	150,000,000
- fabrication d'appareillage électrique pour les postes et les lignes de transport d'énergie	165,000,000
- fabrication de transformateurs	50,000,000
- fabrication de vannes et autres accessoires connexes	32,000,000
- ciment	335,000,000
- acier de charpente et d'armature	150,000,000
- acier de pylônes	335,000,000
- conducteurs pour le transport d'énergie	320,000,000
<b>TOTAL:</b>	<b>\$1,687,000,000</b>

C'est donc au-delà d'un milliard et demi de dollars qui sera injecté ces prochaines années dans notre économie. Une opération d'une telle envergure ne s'est jamais vue au Québec.

Source : Bourassa, 1973, p.48

### 9.1.2 La Révolution tranquille

La relation de pouvoir décriée par le FLQ date de bien avant 1970 et la décennie précédente, alors que l'agitation sociale avait gagné plusieurs autres parties du monde. On peut retracer sa trajectoire jusqu'aux jours où le Québec n'était encore qu'une colonie, et que Lord Durham s'y était déplacé pour enquêter sur les causes de la Rébellion de 1840, pour en conclure, selon ce qui est dit de son rapport dans les classes d'histoire du Québec du secondaire, que les Canadiens français n'avaient pas de culture<sup>125</sup>. La description complète de ce long chapitre de l'histoire du Bas-Canada va au-delà des objectifs de cette thèse, mais on en retiendra que l'identité des francophones du Québec s'est bâtie autour d'un sentiment d'oppression par les « seigneurs tout-puissants du XX<sup>ème</sup> siècle » identifiés par le FLQ. La fin de la Deuxième Guerre Mondiale marquerait un tournant majeur dans cette histoire, toutefois. Un mouvement de grande ampleur

<sup>125</sup> Lord Durham a aussi observé que les instances municipales étaient inexistantes au Québec. Son rapport recommande qu'elles soient créées afin d'initier la population à la démocratie, ce qui a été fait dès les années suivantes.

se met en branle sur la scène internationale : des colonies, principalement en Afrique, réclament et gagnent leur indépendance. Cette vague nationaliste s'échoue aussi sur le Québec : le « nègre blanc d'Amérique » déclare que « l'idéal de l'indépendance nationale... [est] valable au Canada français comme partout ailleurs », et le gentil Québécois est né (D'Allemagne, 1960 ; Vallière 1968 ; Quirion, Chiasson, et Charron, 2017). Comme on le sait, le projet d'indépendance se butera finalement au Non en 1980, mais un autre mouvement à visée semblable aurait des répercussions tout aussi importantes sur le plan de l'identité nationale : la Révolution tranquille, portée par « l'équipe du tonnerre » de Jean Lesage, élu pour un premier mandat en 1960. Une réingénierie sociale d'envergure s'entame alors, car à l'époque, ce ne sont pas que les anglophones qui asservissent les Québécois, mais l'Église – celle de la Grande noirceur de Duplessis ; celle qui enseigne et qui soigne. La Révolution tranquille laïciserait ces champs de compétences en les transférant entre les mains du nouvel État québécois. C'était dans son intérêt économique : comment reprendre le contrôle de sa destinée quand seules les études supérieures dans des institutions privées et anglophones ouvrent la voie vers les professions les mieux rémunérées? Le Ministère de l'Éducation, l'Université du Québec, et les cégeps voient le jour<sup>126</sup>. Les services sociaux seront également progressivement démocratisés avec la mise sur pied de l'assurance-hospitalisation, le régime des rentes, l'aide sociale, et l'assurance-chômage (Leclerc, 2017).

Le gouvernement Lesage adopte aussi une approche « interventionniste » sur le plan économique. On assiste à la création de nombreuses corporations publiques, dont l'objectif était de stimuler la participation des Québécois francophones dans l'économie : la Société générale de financement, la Société québécoise d'exploration minière, et la Caisse de dépôt et de placement, notamment. Également, non moins d'un milliard de dollars sont investis dans la construction de la vaste infrastructure autoroutière qui parcourt aujourd'hui la province (Côté, 1963 [*Le Devoir*], p.1). Combiné aux investissements soutenus sur les grands chantiers de la rivière Manicouagan, puis de la Rivière-aux-Outardes, ainsi que sur les îles Ste-Hélène et Notre-Dame, on peut dire que Lesage avait effectivement en tête de « donner une nouvelle impulsion à la prospérité de la province et au bien-être de sa population » – et on a là une des

---

<sup>126</sup> L'université du Québec ainsi que le réseau des cégeps ont été mis en place sous l'Union nationale. Cependant, ils sont nés, tout comme le Ministère de l'Éducation, des recommandations du rapport de la Commission Parent, créée dans la foulée de la Révolution tranquille.

causes du taux de chômage scindé pratiquement en deux pendant son mandat (*ibid.* ; Boucher 1972). Bourassa est le protégé de Lesage. Il croit qu'agir « sur l'économique... c'est aussi et en même temps agir sur le social, agir sur l'Humain » car « ces politiques sont essentiellement complémentaires » (Bourassa, 1973, p.11). Il partage le rêve de son mentor : bâtir un « Québec dont [la population québécoise] pourra être fière » (Bourassa, 1970, p.104).

#### 9.1.4 *La nationalisation de l'électricité*

Le projet social et national de Lesage poursuivrait sa marche tranquille jusqu'à la fin des années 1970, avec l'adoption de la *Loi sur l'assurance maladie* (LQ 1970, c.37) et de la *Charte de la Langue française* (LQ 1977, c.5). Cette dernière deviendrait l'emblème du Parti québécois, porté au pouvoir en 1976 par un ancien joueur important au PLQ : René-Lévesque, ministre des Richesses naturelles sous Lesage, père de la deuxième nationalisation de l'électricité. Comme on le sait, la première nationalisation réfère à la création d'Hydro-Québec, en 1944. L'institution de cette société d'État est directement liée à la relation de pouvoir inégale que contestait le FLQ. On est dans les années 1920 et 1930 : l'activité industrielle fonctionne au ralenti depuis la fin de la Première guerre mondiale jusqu'à la Grande dépression ; des millions de Québécois, de Canadiens, et d'Américains peinent à manger à leur faim. Des articles paraissent dans les journaux montréalais faisant la démonstration que la population est exploitée par de « grandes compagnies d'électricité [qui] s'épaulent mutuellement et que les mêmes intérêts dominent une large part du domaine de l'électricité » (Hamel dans Université de Sherbrooke, S.d. ; Hubbard, 1961). C'est le début du mouvement « anti-trust », qui mènera à la création d'une commission d'enquête, sous le gouvernement libéral de Louis-Alexandre Taschereau, en 1934. Même jusqu'en Europe, les populations se mobilisent contre ce que son successeur, Adélard Godbout – chef aussi du PLQ et Premier ministre du Québec de 1939 à 1944 – dénoncera comme la « dictature économique crapuleuse et vicieuse » des compagnies d'électricité (Godbout dans Savard 2015, p.23). La colère citoyenne gronde particulièrement fort dans la métropole, où la compagnie Montreal Light, Heat and Power (MLHP) exerce un monopole. Godbout a été élu sous la promesse d'étatiser la compagnie (*ibid.*, p.22). Chose promise, chose faite : la *Loi établissant la Commission hydroélectrique du Québec* est promulguée, et donne comme mandat à la nouvelle Société « de fournir l'énergie aux municipalités, aux entreprises industrielles ou commerciales et aux citoyens de cette province aux taux les plus bas compatibles avec une saine administration financière » (*Loi établissant la*



*Commission hydroélectrique du Québec* SQ 1944, c.22, a.22). Mais il restait encore de nombreuses compagnies d'électricité privées réparties à travers la province – et de clients mécontents – sur lesquelles le gouvernement n'avait toujours aucun contrôle. Pour tenter de pallier à ce problème, on s'est mis à réserver pour Hydro-Québec les droits sur des grandes rivières encore non-réclamés : entre autres, les rivières Bersimis en 1951, et Manicouagan en 1959. Lorsque Lesage est élu en 1960, il annonce que toutes les rivières non-concédées seront réservées à la Société. Son ministre Lévesque se rend sur les plateaux de télévision et décrit son plan pour poursuivre le projet de nationalisation de l'électricité. Lesage appelle les téléspectateurs aux urnes alors qu'il reste encore deux ans à son mandat – c'est une élection référendaire. La population parle, et Hydro-Québec prend le contrôle de onze autres compagnies d'électricité. Un fleuron national est né. Comme on s'en rappelle du Chapitre 1, il hérite des études de la SWP ; puis, Jean-Claude Lessard est invité à Commission parlementaire des régies gouvernementales, et soutient que « la Baie James sera le prochain chantier » (Lessard dans Mathieu, 1967, p.2). Le député libéral de Mercier – un Robert Bourassa de 33 ans – assiste à la Commission, pose des questions, prend des notes.

#### 9.1.5 *L'industrialisation*

On a vu au Chapitre 6 que le Québec, comme la plupart des autres provinces canadiennes, a adopté de nombreuses lois et politiques pour inciter les entreprises d'exploitation des ressources à venir s'installer sur son territoire ; on ne reviendra pas sur celles-ci ici. Comme on l'a également vu au Chapitre 1, Bourassa, alors qu'il n'est encore que député, assiste à plusieurs commissions parlementaires où les ressources hydrauliques de la Baie James ont été mises sous la loupe, dont celle où Monsieur Lessard, ci-haut cité, fut invité. Il n'y a aucun doute que l'origine de son projet est liée aux informations qu'il a apprises lors des audiences de ces commissions. Il y a aussi, bien sûr, le legs du PLQ – non seulement les deux nationalisations de l'électricité, mais l'idée que faire de l'hydroélectricité, c'est créer des emplois, ou au moment où Lévesque en convainquait le peuple québécois, s'offrir « la clé du royaume » (Figure 9.2). Bourassa est avocat et économiste spécialisé en fiscalité ; avant d'être élu, il était professeur de sciences économiques à l'Université d'Ottawa. En 1963, il devient directeur des recherches à la Commission Bélanger<sup>127</sup>, instituée afin d'enquêter sur les sources de revenus du

---

<sup>127</sup> Commission royale d'enquête sur la fiscalité de la province de Québec

gouvernement du Québec et formuler des recommandations pour les augmenter – on le sait, il y a maintenant une facture salée en santé et en éducation à payer.

La Révolution tranquille a fait rêver les citoyens, mais elle a aussi placé la province devant une catastrophe économique : entre 1953 et l'année de la publication du rapport de la Commission, en 1965, les dépenses de l'État ont augmenté de 271 200 000\$ à 1,5 milliard \$, alors que les rentrées d'argent n'ont pas su suivre le même rythme, causant un déficit sans cesse grandissant. Parallèlement, les revenus en redevances minières ont dégringolé de 15% des revenus totaux de la province en 1939, à 10% en 1952, à un maigre 5% en 1964 (Commission royale d'enquête sur la fiscalité, 1965, p.57). Situation semblable<sup>128</sup> du côté des redevances liées aux ressources forestières... et aux ressources hydrauliques, mais celles-ci, selon l'équipe de Bourassa, doivent être considérées comme une catégorie de ressources à part (*ibid.*, p.188, p.212). En effet, bien qu'elles ne produisent plus des revenus proportionnels à leur potentiel – ou suffisants pour avoir un réel impact sur le budget – il ne fallait *pas* viser à les augmenter, puisque cela « accroîtrait les frais d'exploitation des sociétés industrielles » (*ibid.*, p.212).

---

<sup>128</sup> La Commission rappelait que cette situation n'est pas anormale vu les fluctuations de la demande pour les ressources premières.

Figure 9.2  
Affiche de campagne électorale du PLQ, 1962



Source : Société du patrimoine politique du Québec, 2019

C'est qu'en 1964, plus des trois quarts de la production hydroélectrique alimente le secteur industriel, dont, justement, les mines et les manufactures de pâtes et papier. Tel que souligné dans le rapport de la Commission, cette production était en fait responsable de son essor :

Nos ressources hydrauliques furent à l'origine de la fabrique de carbure de calcium, de l'aluminerie et de l'usine de papier établies en Mauricie au début du siècle ; elles firent également naître l'aluminerie au Lac Saint-Jean ; et tous nos bassins offrent l'exemple de la même convergence entre l'exploitation des ressources hydrauliques et l'apparition des fabriques... *C'est encore dans cette direction que s'oriente l'avenir de l'économie québécoise. Il est lié à l'hydro-électricité comme une force motrice de l'activité économique et à un des plus importants facteurs de localisation industrielle (ibid., p.208, les italiques sont ajoutés).*

Bourassa retourne à l'enseignement à l'Université Laval et l'Université de Montréal de 1966 à 1969. Un des principaux thèmes de ses cours est le développement économique du Québec. Comme il se le remémore, dès 1966, « je parlais des richesses naturelles » (Bourassa dans

Lacasse, 1983, p.97). C'est cette année-là qu'il devient député de Mercier. Puis, il porte sa campagne pour la chefferie du PLQ à Val D'or. Il donne raison à Lessard : la Baie James sera le prochain chantier, car

le théorème que je suivais, c'est que la force économique du Québec était le développement de ses richesses naturelles ; qu'à l'intérieur de ces richesses naturelles, l'atout particulier était les richesses hydrauliques, et que, troisièmement, le développement de ces richesses hydrauliques, c'était la conquête du Nord québécois. C'est en suivant ce raisonnement que j'ai été amené à promouvoir le développement de la Baie James. Pour moi, la richesse la plus précieuse au Québec était et demeure l'eau (Bourassa dans Lacasse, 1983, p.100 ; Bourassa, 1995).

Cependant, le vent a tourné à Hydro-Québec, alors même que Bourassa se lance dans la course pour devenir Premier ministre. À la Commission permanente des richesses naturelles en 1969, la Société se montrerait effectivement timide à recommander la voie de la Baie James, indiquant qu'elle devait se « préparer pour l'avenir, à faire des centrales thermiques et nucléaires » – argument que reprendrait Jacques Parizeau, quoique de manière plus colorée, au lendemain de l'annonce du Projet du siècle :

Il faut cesser de s'accrocher au maudit mythe des richesses naturelles au Québec. Ce n'est pas parce qu'il y a une rivière canadienne-française et catholique qu'il faut absolument mettre un barrage dessus (Parizeau dans Lachapelle, *et al.*, 2003, p.82).

Comme on le verra plus loin, il semble bien que Monsieur Bourassa voulait offrir au Québec une mythologie, que Desbiens (2014) a d'ailleurs étudiée dans *Power of the North*, reprenant le titre qu'il donnerait à son dernier essai sur la Baie James, où il ferait la sérénade aux Américains concernant la suite du Projet. Cette mythologie – définition par excellence d'un espace socio-narratif normé – c'est aussi celle que rejetait le FLQ (Lamizet, 2012). La relation de pouvoir qu'il décriait n'existait pas selon le Premier ministre. Exploiter les ressources naturelles, c'était au contraire, poursuivre le projet d'émancipation des Québécois – en faire des conquérants.

#### 9.1.6 *Le silence*

Les Québécois sont donc devenus maîtres chez eux, mais leur territoire est ponctué de nombreuses réserves autochtones, sous juridiction fédérale, et les discours de leurs leaders étaient pratiquement absents de l'espace public avant 1971 – silence mettant en soi au jour, selon la thèse de Foucault, un autre rapport de pouvoir. Les revendications autochtones ont

pourtant une longue histoire au Canada, où dès les années 1930, de nombreuses Premières nations avaient constitué des organisations qui réclameraient, décennie après décennie, que soient respectés leurs droits issus de traités. Elles se sont toutefois butées à obstacle après obstacle : commissions d'enquête ne menant nulle part, études tablettées, modifications à la *Loi sur les Indiens* sans réelle portée (Bouchard, 2011). L'Église viendrait ensuite à constituer une autre force d'opposition, alors qu'on commençait tout juste à dénoncer des agissements peu catholiques dans ses écoles résidentielles. Notamment, elle réussit à faire interdire l'usage de fonds alloués aux bandes comme contributions légales à leurs organisations – une à une, la plupart d'entre elles disparaîtront ainsi du paysage canadien jusqu'au milieu des années 1960, alors même que les mouvements des droits civiques et du *Red Power* au sud de la frontière, eux, prenaient de l'ampleur (*ibid.*).

1968 change tout, cependant : le slogan *Pour une société juste* traverse le pays, et les autochtones renouent avec l'espoir qu'ils seront entendus dans la nouvelle société inclusive promise par le futur Premier ministre, Pierre Elliot Trudeau (*ibid.*). Il affirmerait effectivement que son gouvernement ouvrirait un « nouveau dialogue » avec eux, afin d'élaborer une nouvelle « politique indienne ». En résulte, un an plus tard, *La politique indienne du gouvernement du Canada* (Chrétien et Gouvernement du Canada, 1969), mieux connue sous le nom de *Livre blanc*, même s'il n'en représente qu'un parmi plusieurs. Une formidable vague d'opposition déferle dans les journaux et les bulletins de nouvelles d'un bout à l'autre du pays. On déclarera n'avoir jamais vu l'ombre d'un représentant du gouvernement dans les communautés ; on rejettera la notion même que des discussions puissent avoir eu lieu sans préalable reconnaissance des droits issus de traités. Sont successivement publiés *Citizens Plus* (« Livre rouge ») (Indian Association of Alberta, 1969), et *The Unjust Society* (Cardinal, 1969) – deux ouvrages qui continuent d'informer les positions de l'Assemblée des Premières nations. Le gouvernement réagit à la controverse en répondant qu'il voulait simplement mettre fin à la discrimination, mais le *Livre blanc* ne survivra pas à la contre-attaque, et sera tabletté aussi. 1969, c'est donc l'année où l'histoire des revendications autochtones connaît son premier revirement – sauf au Québec, où c'est 1971 qui changera tout.

Le 4 mars 1971 : pour la première fois dans l'histoire du Canada, une institution publique reconnaît l'existence de droits autochtones. Il s'agit de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec. Celle-ci conclut que le gouvernement doit « signer avec les Indiens du

Québec une entente qui soit reconnue comme *éteignant* toute dette de quelque nature, individuelle ou collective, de l'État québécois envers les Indiens » (Gouvernement du Québec et Dorion, 1970, p.389, les italiques sont ajoutés). L'Association des Indiens du Québec (AIQ) ne se fera pas prier de commenter cette *reconnaissance* de droits, donc, dans les médias (Lemieux [*Le Soleil*], 1971 ; Trépanier [*Le Soleil*], 1971, B7). Considérant le contexte présenté jusqu'ici, et considérant la date de publication du chapitre faisant cette recommandation, *Le domaine indien*, auquel on reviendra dans la prochaine section, on ne peut qu'être encore plus étonné que les Cris n'aient été consultés, ni même informés du rêve que nourrissait Robert Bourassa pour la Baie James, qu'après son annonce (Moses, 2002, p.26). On pourrait soumettre comme hypothèse qu'il n'en avait pas ressenti le besoin car aucun traité n'a jamais été signé au Québec. On pourrait soumettre comme deuxième hypothèse que si la voix crie a brisé le silence avec autant de force – trouvant une alliée majeure en la Cour supérieure du Québec, qui ordonnerait l'arrêt des travaux à la Baie James en 1974 – c'est justement à cause des conditions que 1969 a mises en place. On a amplement traité de ce jugement historique<sup>129</sup>, le « jugement Malouf », ailleurs, mais on peut rappeler qu'il avait été question de démontrer que les autochtones habitant sur le territoire de la Baie James

vivaient totalement ou partiellement de la chasse, de la pêche et de la trappe et que la description des travaux nuisaient et brimaient leurs droits sur l'environnement, mettant ainsi en péril leur style de vie traditionnelle basé justement sur la chasse, la pêche et la trappe (Côté et Tremblay, 2000, p.11).

Le juge Malouf, tenant compte de témoignages accumulés sur près d'une année, conclurait que la requête en injonction était fondée<sup>130</sup>. Bien que le gouvernement réussisse à faire renverser cette décision en Cour d'appel, une semaine plus tard, il aurait été difficile de poursuivre le

---

<sup>129</sup> Un autre jugement historique est rendu la même année : la Décision Calder. En 1969, la nation Nisga'a de la Colombie Britannique poursuit le gouvernement provincial afin de faire reconnaître son titre sur le territoire. La Cour suprême de la Colombie Britannique rejette l'argument. Les Nisga'a se tournent alors vers la Cour suprême du Canada, qui reconnaît que leurs droits sont non seulement reconnus dans la Proclamation royale de 1763, mais que les sociétés autochtones vivaient selon leurs propres coutumes et mode de gouvernance avant l'arrivée des colonisateurs européens – bref, la Proclamation n'est pas la seule « source » de leurs droits. Sa décision est rendu en février 1973 et représente un revirement majeur non seulement car les droits sont reconnus dans la Proclamation, mais qu'ils existaient dans le territoire (Gagnon, 1973). C'est à la suite de ce jugement que le Ministère des affaires indiennes et du Nord Canada développe sa politique de revendications globales et particulières (Commission, v1, p.220).

<sup>130</sup> La décision de la Cour supérieure était aussi appuyée sur une des conclusions du *Rapport Dorion*, comme quoi le Québec « became legally bound to resolving Aboriginal land claims when it signed the Boundaries Extension Act in 1912 » (cite).

développement dans un contexte où la balance du pouvoir penchait de plus en plus à l'avantage des autochtones du Canada, et des Cris en particulier, qui avaient entre temps trouvé d'autres alliés importants dans les organisations de défense des droits et de l'environnement, et alors que leurs revendications s'étaient rendues jusqu'à la une de grands journaux new-yorkais... que lisaient les grands financiers dont dépendait le projet. À l'inverse, leur exclusion d'un discours sur la nouvelle modernité qui s'ouvrait devant le Québec, permet de mieux saisir à quel point le rapport de force au désavantage des autochtones était normalisé dans la province en 1971. Avant même que ne soit entamée l'analyse qui suit, ce constat renvoie déjà à l'hypothèse proposée. En effet, il existait, au moment où Bourassa montait sur le podium du Colisée de Québec, un identifiant important de l'extractivisme : des populations dont les intérêts ne sont pas pris en compte dans le projet de développement – des populations invisibles qu'on n'aura cependant pas réussi à faire taire, comme en témoigne la signature de la CBJNQ<sup>131</sup>, qu'on décrit comme le premier « traité moderne » au Canada. Ajoutant à cela une économie dépendante de l'exploitation des ressources naturelles, et un discours, encore jeune, d'émancipation nationale par leur mise en valeur, on voit encore mieux la pertinence de suivre la piste de la gouvernamentalité néoextractiviste.

## 9.2 Le récit de Robert Bourassa

Tel qu'on l'a vu au Chapitre 7, la pensée économique néoextractiviste se fonde sur plusieurs prémisses :

- La nature est un contenant de **ressources** qui doivent être extraites car elles sont productrices de capital ;

---

<sup>131</sup> La CBJNQ a été signée le 15 novembre 1975. Elle n'aurait sans doute jamais été négociée si cela n'avait pas été du « jugement Malouf ». À l'époque, les Cris et les Inuit sont représentés par l'Association des Indiens du Québec, mais ils s'en distancent rapidement alors qu'il devient clair que cette dernière est plus intéressée à négocier une entente générale pour tous les autochtones du Québec (La Rusic, 1983, p.iii; Tétreault, 1987, p.80; Diamond dans Tétreault, 1987, p.215). En mai 1974, les Cris quittent l'AIQ; le 16 août de la même année, ils forment le Grand conseil des Cris. C'est à ce moment que les négociations envers la Convention débutent. Le 15 novembre 1974, une entente de principe est signée. L'AIQ tient une conférence de presse et dénonce la « supercherie » qui s'est produite derrière le dos des autres communautés autochtones au Québec (Dumas [*Le Jour*], 1974, p.1). Selon son président, Andrew Delisle, les Cris « sold themselves off for mirrors » (*ibid.*) Les négociations se poursuivent sans relâche jusqu'au 15 novembre 1975, tout juste avant minuit, date butoir de la signature d'une entente finale.

- Subventionner l'extraction a des répercussions bénéfiques sur la population : le nouveau capital permet de financer l'État providence ; l'exploitation des ressources poursuit donc un projet d'**émancipation nationale** ;
- La « population » représente la **population nationale** ; les intérêts des populations locales sont relégués à l'arrière-plan, suivant une logique utilitaire ; et
- L'exploitation et le développement des ressources est aussi geste politique, bien que symbolique : c'est une affirmation de **souveraineté** sur un territoire auparavant inaccessible.

L'analyse suivante est subdivisée en quatre parties afin de retracer les discours associés à chacune de ces trames référentielles. En d'autres mots, on veut voir si Bourassa « parle » la langue de l'extractivisme.

Quelques considérations méthodologiques avant de poursuivre : premièrement, à l'image de l'exposé au Chapitre 8, les discours ont été codés selon leur concordance avec l'hypothèse et la *contre-hypothèse*. Ainsi, chaque référentiel possède son contraire : une nature détenue en commun, le bien-être des populations locales, et l'absence de discours sur l'appropriation du territoire ou sur des bénéfices nationaux. Deuxièmement, tous les discours de Robert Bourassa touchant au projet de la Baie James *qu'on a pu localiser*<sup>132</sup> ont été étudiés. Outre celui prononcé au Colisée de Québec, et ses interventions à l'Assemblée nationale lors des débats entourant le projet de loi 50, les publications identifiées sont les suivantes :

- *Bourassa/ Québec !* (1970)
- *La Baie James* (1973)
- *Deux fois la Baie James* (1982)
- *Power from the North* (1985) et sa traduction français, *L'énergie du Nord* (1985)
- *Gouverner le Québec* (1995)

S'ajoutent à ces sources ses interventions à la Commission permanente des Richesses naturelles et des Terres et Forêts, Société d'aménagement de la baie James, tenue en mai 1972 ; ainsi

---

<sup>132</sup> À l'exception des propos lui étant attribués dans les médias.



qu'un discours prononcé à la clôture du 17<sup>e</sup> Congrès du Parti libéral du Québec, en novembre 1972.

Troisièmement, des interventions des membres de son gouvernement, ainsi que les propos de la SDBJ et de la MBJ déjà étudiés au chapitre précédent, sont souvent cités dans l'analyse. Dans le premier cas, cela est justifiée par la convention de la discipline de parti ; dans le second, parce que cette thèse soutient que la MBJ représente une catégorie de ville de compagnie. Il est donc supposé que les membres de la Société se comporteront comme les administrateurs d'une ville de compagnie traditionnelle, c'est-à-dire, en portant la vision de leur compagnie au conseil municipal. Cette compagnie, la SDBJ, étant elle-même l'instrument du gouvernement, c'est la vision de Robert Bourassa qu'ils devraient porter. Mais les discours de la SDBJ/MBJ ont été intégrés pour une autre raison : l'analyse au chapitre 8 a été faite *avant* celle du présent chapitre. On avait donc des indications que l'hypothèse ne pourrait être validée, puisqu'il a été établi que le bien-être des populations a souvent été pris en considération par la Société. Quatrièmement, il faut se rappeler que le Parti québécois a pris le pouvoir en 1976, et que Monsieur Bourassa n'a été réélu qu'en 1985. On note toutefois qu'une de ses publications date de 1982, permettant tout de même de suivre l'évolution de son discours sur la Baie James dans le temps. Enfin, afin d'éviter la répétition, puisque, plusieurs des référentiels sont interreliés, l'ordre de la présentation est inversé par rapport à leur énumération ci-dessus.

### **9.2.1 *Un territoire-propriété***

Si l'on avait à identifier un protagoniste principal dans l'histoire du Projet du siècle, on dirait évidemment Robert Bourassa, mais il en est un autre tout aussi important, sinon plus, et Bourassa est peut-être plutôt son acteur de soutien : le territoire. En effet, c'est le territoire qui allait assurer l'autonomie énergétique de la province et l'essor continu de son secteur industriel ; c'est le territoire qui créerait et préserverait des centaines de milliers d'emplois ; et c'est le territoire qui permettrait à l'ensemble des Québécois de « découvrir à nouveau la fierté que seul peut donner l'accomplissement d'un destin à la grandeur de ses aspirations et de ses capacités » (Bourassa, 1973, p.49). On relève près de 600 références au territoire dans les retranscriptions des débats à l'Assemblée nationale. Tel que présenté par Monsieur Bourassa, il représentait le principe directeur même de la Loi. Décrivant sa grandeur et ses ressources inestimables, en fallait-il

davantage, M. le Président, pour susciter l'enthousiasme et appeler les Québécois à la découverte d'un monde nouveau? Voilà le but poursuivi par la Loi du développement de la région de la baie James... C'est tous ensemble que nous arracherons de ce territoire inexploité les promesses de notre avenir.

Ce territoire deviendrait aussi,

un symbole de cohésion et de mobilisation derrière une grande aventure qui appelle tous les Québécois à un meilleur avenir et qui leur donne un monde nouveau à bâtir (Bourassa, 6 juillet 1971).

Les députés de l'opposition se seront un peu moqués du « nouveau monde » qui attendait les Québécois au nord du 49<sup>ième</sup> parallèle, comparant le Premier ministre à un « Moïse réduit à considérer ce Parlement comme le mont Nébo d'où il ne fait qu'entrevoir sa terre promise », ou à un « nouveau Jacques Cartier... [suivant] les traces historiques des découvreurs du Canada français et du Canada », ou du « Pérou québécois », pour y installer « une nouvelle civilisation » (Laurin, 13 juillet 1971 ; Loubin, 7 juillet 1971 ; Charron, 7 juillet 1971 ; Simard, 9 juillet 1971). Ils exagéraient à peine. La teneur des propos de Bourassa laisse en effet à penser qu'il entrevoyait le nord du Québec comme la *Terra Nullius* que rejoindraient les bateaux des forces coloniales de l'autre côté de l'Atlantique : un territoire dénué de toute population – ou en tout cas, toute population civilisée – qu'on pouvait alors « conquérir » pour étendre sa souveraineté, ou « élargir » ou « repousser ses frontières » (Bourassa dans Desbiens, 2014, p.35 ; Bourassa, 1973, p.44 ; Bourassa, 1972, p.4). Plus précisément, aller de l'avant avec le Projet du siècle, serait ouvrir un « pays du Nord » qui était celui des Québécois « et qui hante leur esprit » ; c'était « quitter la vallée du St-Laurent » et dessiner la « nouvelle frontière du Québec moderne » (Bourassa, 1973, p.44 ; Bourassa, 1972, p.4). De surcroît, la découverte de ce pays ne mènerait à rien de moins que « l'éclosion d'une civilisation nouvelle » (Bourassa, 1972, p.4-5). On pourrait même comparer sa découverte à « l'exploration de l'espace » entreprise par les Russes et les Américains (*ibid.*) !

Il y a sur notre territoire et tout près de nous, à l'intérieur de nos frontières, un des plus beaux défis à relever : la conquête du nord québécois, avec ses rivières tumultueuses qui sont autant de fleuves grandioses, ses lacs immenses qui sont autant de mers intérieures, ses forêts de conifères qui cachent des ressources inouïes en gisements miniers de toutes sortes. Mais il y a aussi sa faune presque inconnue dans le Sud ; sa flore qu'il faut inventorier et protéger ; il y a *l'inconnu irrésistible qu'il faut découvrir*. C'est toute l'histoire du Québec qu'il faut réinventer ; c'est le courage et la volonté de nos ancêtres qu'il faut répéter au XX<sup>e</sup> siècle ; *c'est notre territoire qu'il faut occuper ; c'est la Baie James qu'il faut conquérir* (Bourassa, 1973, p.12, les italiques sont ajoutées).

Comme le rapporte Desbiens (2014, p.3), la place qu'a prise cette conception du territoire de la Baie James dans les médias était

comparable peut-être seulement à celle des Jeux olympiques de Montréal en 1976... C'était un peu comme un voyage à l'envers : ce n'était pas nous qui voyagions vers les chantiers, mais les chantiers qui voyageaient vers nous » (Desbiens 2014, p.3).

Bourassa a continué de porter ce message des conquérants qu'étaient les Québécois, lorsqu'il a repris le pouvoir en 1985 :

Il faut enrichir le Québec en exploitant ses richesses naturelles et il faut les développer en misant d'abord sur ses fabuleuses richesses hydrauliques. Or, la meilleure façon d'y parvenir, c'était d'entreprendre *la conquête du Nord Québécois, en reculant les frontières modernes de notre territoire* (Bourassa, 1985, p.7-8, les italiques sont ajoutés).

En d'autres mots, il fallait passer à la Phase 2 du projet, car il fallait continuer de développer « the great potential of our northern frontier » (Bourassa, 1985, p.2).

Enfin, le territoire était le protagoniste principal du Projet du siècle pour une autre raison : il allait mettre à profit une jeunesse formée « avec de grands sacrifices dans nos institutions d'enseignement » (Bourassa, 1971, p.8). Ainsi, « l'ouverture de cet immense territoire » profiterait, comme promis, à *l'ensemble* de la population du Québec, telle que conçue par Bourassa :

C'est la jeunesse qui pourra prendre possession d'un territoire qui lui appartient de droit ; jeunesse du Québec pour laquelle, en réalité, ce fantastique développement économique a été décidé » (Bourassa, 1973, p.132).

Par conséquent, le territoire de la Baie James était ultimement l'instrument de la jeunesse québécoise « à la conquête de son avenir » (*ibid.*). Il serait sa propriété, enfin. Le grand Nord serait raccordé à la Grande province, enfin.

### 9.2.1 Les populations

Avant d'entamer l'analyse du référentiel « populations », quelques précisions doivent être apportées. Premièrement, il n'est pas question de présenter un Bourassa malveillant à l'égard des habitants sur le territoire, mais seulement d'illustrer la considération qu'il leur a portés, comparativement à celle dont a bénéficié la « population québécoise ». Deuxièmement,

l'analyse concernant la population autochtone est la plus détaillée dans ce chapitre, et pour cause : il fallait faire attention de prêter des intentions *racistes* au Premier ministre. Ainsi, pratiquement chaque référence aux autochtones ou aux Indiens dans les sources consultées est présentée. Cela étant dit, il faut se souvenir que Bourassa est un homme de son époque, et à cette époque, comme on l'a vu plus tôt, on se préoccupait peu du sort de ces populations au Québec, et ce, malgré les événements de 1969. En même temps, au moment où Bourassa annonce son projet, le rideau est déjà en train de s'ouvrir pour l'entrée en scène de l'acteur autochtone. Le *Rapport de la Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec* vient d'être publié ; l'histoire a fait couler beaucoup d'encre<sup>133</sup> – sauf dans les premiers discours du Premier ministre.

#### 9.2.1.1 La population allochtone

Trois conclusions se dégagent de l'examen des données. Premièrement, s'il y a une population effacée dans cette histoire, c'est la *population allochtone* sur le territoire jamésien, et non la population autochtone. Alors qu'on débat des dispositions de la LDRBJ à l'Assemblée nationale, une intervention du député libéral, Guy Saint-Pierre, illustre bien le peu d'intérêt qu'on portait à son égard. Il est question de justifier la création de la SDBJ, plus particulièrement, quant à son rôle sur le plan du « développement régional », dont ne pourrait se charger Hydro-Québec :

Je prends un exemple pour illustrer mon argumentation. Il est évident que lorsque nous avons eu l'aménagement des rivières Manic et Outardes et que le maître d'œuvre était l'Hydro-Québec, la conception et la planification étaient la responsabilité de l'Hydro-Québec. La solution technique qui a été retenue, le financement qui a été retenu, l'échéancier qui a été retenu n'avaient qu'un seul but, dans l'intérêt du Québec : satisfaire les préoccupations de l'Hydro-Québec. Sans porter de blâme, je pense qu'on peut dire qu'il est possible, dans tous les cas de développement intégré de régions, que la solution optimum pour l'ensemble de la région ne soit pas nécessairement la solution optimum du point de vue hydroélectrique. Il est possible — peut-être qu'aux rivières Manic et Outardes on ait retrouvé un tel cas — que dans un cas donné ce qui est la meilleure solution sur le plan hydro-électrique, c'est-à-dire de pouvoir produire de l'énergie au moindre coût, ne soit pas nécessairement la meilleure

---

<sup>133</sup> Le moteur de recherche *Patrimoine québécois* de la Bibliothèque et Archives nationales du Québec permet de recenser des centaines d'articles mentionnant l'Association des Indiens du Québec entre la publication du Rapport Dorion et 1972. Voir par exemple, Bellefeuille, Roger, « Les indiens revienne à la charge auprès de M. R. Bourassa », Bellefeuille, 1 mars 1971; ou S.n., « Les indiens bloqueront le projet du Québec : Max Gros-Louis sollicitera l'appui d'Ottawa », *Le Soleil du Saguenay-Lac-St-Jean*, 4 mai 1971.

*solution si on tient compte de critères additionnels autres que des critères de production d'énergie, si on tient compte de critères d'écologie, si on tient compte de ressources minières, de ressources forestières et qu'il soit préférable d'utiliser la deuxième solution* (Saint-Pierre, 13 juillet, les italiques sont ajoutés).

Sur la base de ce passage, on a l'impression que la notion de développement régional exclut *de facto* le « critère » population. On tient compte de l'écologie avant la population. On tient compte des ressources. On pourrait en fait présumer sur la base du passage en italiques que le territoire *n'est pas habité*. De surcroît, ce passage représente la seule référence au développement régional par un député du PLQ – ou même le Premier ministre – et on n'en retrouve aucune concernant le « développement local ». Sur 250 références à une « population » dans les retranscriptions des débats parlementaires, une seule prononcée par un député libéral se rapporte à la population locale : François Cloutier (13 juillet 1971) évoque cependant des « populations amérindiennes qui seront impliquées par ce projet ». Toutes les autres références à la population concernent « la population du Québec » ou « la population québécoise ». Même constat en employant les mots-clés « citoyen\* », « allochtone\* », « local/locaux », « localité\* », « communauté\* », ou encore, le nom des villes enclaves. Seuls les députés des partis de l'opposition se seront enquis à savoir quel sort les attendait – mais sans trop insister, comme en témoigne d'ailleurs le silence relativement à cet enjeu du côté de la partie libérale. En regard de la présentation des débats au Chapitre 1, cet état de fait n'est pas surprenant puisque le gouvernement est aussi resté muet à chaque fois qu'il fut question de la MBJ ; il ne réagirait jamais, même lorsqu'on pousserait l'argument à la dérision en évoquant les tsars russes, les dictatures, ou les gouvernements totalitaires.

Il ne sera jamais question des populations allochtones dans les écrits de Robert Bourassa non plus. Ces écrits ne sont pas présentés ici, puisqu'il a justement été impossible de recenser *quelque référence que ce soit* les concernant. À une seule occasion référera-t-il à une population autre que celle du Québec ou des Cris : celle « des régions voisines », qui allaient pouvoir « profiter de l'activité économique à l'intérieur du territoire » (Bourassa, 1973, p.82). Pourtant, avant qu'il n'annonce son projet, Monsieur Bourassa (1970, p.67) avait critiqué le gouvernement de l'Union nationale, d'avoir « [envisagé] le problème du sous-développement des régions éloignées d'une façon incohérente ». L'idée de redresser cette situation ne s'est plus jamais présentée dans ses discours publics qu'on a pu consulter – sauf peut-être alors qu'il se lançait dans la course à la chefferie et faisait rêver la Baie James aux citoyens de l'Abitibi, en

particulier ceux de Matagami. Ils rappelaient d'ailleurs au gouvernement qu'il avait une grande dette à leur égard, décrivant « le comportement 'colonisateur' de certaines sociétés d'État comme la [SDBJ] ou Hydro-Québec [car] ces villes ont eu des frais à assumer sans obtenir des compensations en retour » (Delisle [*La Presse*], 1995, B8).

Tel que cela a été démontré au chapitre précédent, le discours tenu par la SDBJ semble se démarquer de celui du Premier ministre. Assise à son conseil municipal, et référant à une recommandation du MAM concernant « la formation de localités au Québec de façon à organiser le Territoire », elle abondait dans le sens du Ministère, car il était « attendu que cette mesure favorise la participation de la population au projet de la Baie James » (CMMBJ, 27 septembre 1972). La SDBJ tenait cependant un double discours :

À la période d'organisation, d'inventaire et d'établissement des objectifs, qui avait marqué les débuts de la Société, a succédé, en 1973, une phase de détermination des grandes orientations du développement économique et social (SDBJ, 1973a, p.7).

Voilà une citation provenant de son deuxième rapport annuel. C'est ici qu'on se serait attendu à observer une volonté d'ouvrir le développement économique aux populations locales, mais elles ne seront jamais mentionnées. Par ailleurs, en 1973, la Société parlait de la nécessité de « planifier le développement humain dans le territoire pendant et après l'aménagement des installations hydro-électriques » (SDBJ, 1973c, p.1). On a vu au Chapitre 2 que la SDBJ s'était effectivement affairée à explorer la possibilité de constituer des localités, mais cela ne s'est produit qu'en... 1976. La revoici, prenant la parole au nom de la MBJ, remettant la population locale à l'avant-plan :

les habitants du territoire de la Baie James pourront déterminer ce qu'ils jugeront dans l'intérêt de leur communauté. En fait, *ils sont largement favorisés par rapport aux citoyens des autres municipalités du Québec* en ce sens que tous les services de la Société de développement et ses experts sont à leur disposition pour les conseiller, qu'il s'agisse de financement, de planification, ou de tout autre domaine de l'activité municipale. Comme contribuables, tout cela ne peut que leur assurer des économies appréciables (MBJ, 1973, p.2-3, les italiques sont ajoutés).

La voici ensuite, dans sa première étude concernant la faisabilité de créer des localités, conclure :

Mais un mode de décentralisation, quel qu'il soit, comporte des inconvénients qui ne peuvent être négligés. Il importe de ne pas voir la décentralisation

comme la solution à tous les problèmes. *Un danger existe que, de par leur nouvelle structuration avec les pouvoirs s'y rattachant, les agglomérations croient avoir atteint un certain niveau d'autonomie, fausse dans les faits, les amenant à accuser de dirigisme les autorités supérieures*, aussitôt que ces dernières refuseraient d'acquiescer à une demandant qu'elles jugeraient non justifiées (MBJ, 1974b, p.2, les italiques sont ajoutés).

Dans tous les cas, la Société rapporterait régulièrement « la nécessité... de baser ses décisions [en tant qu'autorité municipale] sur les coûts et les bénéfices sociaux des différentes actions *qu'en retire le Québec dans son ensemble* » (SDBJ, 1973, p.9, les italiques sont ajoutés). C'est un discours qu'elle tiendrait jusqu'à au moins 1993, rappelant constamment que sa municipalité avait « pour mission de fournir le plus haut niveau de rendement dans les services municipaux aux meilleurs coûts pour les citoyens, *la Société de développement de la Baie James, ses filiales, et la collectivité québécoise* (MBJ, 1976, p.2 ; MBJ, 1987, p.12 ; MBJ et Service d'urbanisme de la MBJ, 1977, p.36 ; MBJ, 1993, p.6). Bref, l'attention portée aux localités qu'on a vu émerger au Chapitre 8 était plutôt superficielle. Voici une Société qui déclare que les services *municipaux* de la MBJ devaient favoriser ses intérêts, ceux la SEBJ, et ceux de *la population du Québec*.

Enfin, les propos de Fred Ernst (1973, p.9) – un des premiers membres de son conseil d'administration – semblent aussi se démarquer de ceux du Premier ministre, alors qu'il déclarait publiquement que « notre politique de l'emploi donne priorité à la population locale et plusieurs centaines de travailleurs ont déjà été embauchés dans ce contexte ». Toutefois, la Société déterminerait que

dans l'ensemble, la main-d'œuvre de [Val Paradis, Villebois, et Beaucanton]... ne pourrait que très difficilement subir un recyclage... [et] le niveau d'instruction [des jeunes] ne leur permet pas de trouver *de l'emploi dans la zone* (Municipalité de la Baie James, 1974b, p.4-5, les italiques sont ajoutés).

Il aurait été difficile d'embaucher une main d'œuvre locale car, malgré qu'on l'ait décrite, au départ, comme ne possédant pas les qualités recherchées, se déplacer d'une localité ou l'autre à Matagami représentait, à l'époque, un voyage de près de trois heures.

#### 9.2.1.2 La population autochtone

On distingue deux discours chez Robert Bourassa concernant les populations autochtones : celui qui les ignore, et celui qui se fait attentionné, soucieux, redéfinissant son projet comme

leur étant bénéfique. Ces deux discours sont séparés par l'année 1973. En fait, avant 1973, le Premier ministre ignore tout simplement la présence des Cris sur le territoire de la Baie James. Il ne reconnaîtrait pratiquement jamais leur existence dans ses interventions publiques ou écrites. Par exemple, on a déjà pu constater que son gouvernement avait à peu près ignoré cet enjeu durant les débats parlementaires. Plus précisément, Bourassa ne s'est prononcé que deux fois sur le sujet, et ceci, en se répétant : au dépôt du projet de loi, alors qu'il précise que « les municipalités déjà existantes sur le territoire et les réserves indiennes ne font pas partie de la municipalité constituée par le projet de loi » (Bourassa, 23 juin 1971), et à sa deuxième lecture, rappelant qu'on y remarquait

des dispositions concernant les droits des communautés indiennes vivant dans les territoires où la société exercera ses pouvoirs. Les Amérindiens qui vivent dans la région de la baie James ne devront pas voir leurs droits spoliés ou remis en cause. Ce n'est pas là que pure justice à rendre à ces citoyens du Québec (Bourassa, 6 juillet 1971).

C'est effectivement ce qui est indiqué à l'article 43 de la LDRBJ : la loi n'affecterait en rien les droits que possédaient les communautés indiennes vivant sur le territoire. Cette intervention serait reprise presque mot pour mot par le ministre des Richesses naturelles, Jean-Gilles Massé. Puis, silence. Comme on l'a vu au Chapitre 1, l'Union nationale reviendrait sur l'article 40 : vu « l'usage presque immémorial » du territoire par les autochtones à l'extérieur de leurs réserves, n'y avait-il pas lieu de préciser « et tout territoire réservé de fait à l'usage des Indiens » (Burns, 14 juillet 1971)? Comme on l'a vu aussi, le gouvernement ne répondrait pas à la question, et le député Lebel le rappellerait ensuite dans *Le Devoir*. Lorsqu'on interpellerait le gouvernement au sujet de l'article 43 – ne porterait-il pas atteinte aux droits des autochtones quand même? – le député Jean-Gilles Massé (14 juillet 1971) préciserait qu'il n'y avait qu'une

seule réserve à Mistassini qui pourrait être affectée par le projet. Il existe d'autres Indiens sur le territoire, surtout dans la partie de la baie James, sur la côte. Il est bien dit, à l'article 43, que cela n'affecte en rien les droits que possèdent les communautés indiennes. *Vous savez que, dernièrement, on déposait en Chambre un rapport de la commission Dorion sur l'intégrité du territoire. Nous sommes en train d'examiner ces recommandations. Nous avons même nommé un négociateur pour rencontrer l'association des Indiens, entendre leurs revendications. Au conseil de l'association siège un des Indiens du territoire affecté* (les italiques sont ajoutés).

On parle donc de droits qui ne seront pas affectés... tout en indiquant avoir lu le *Rapport Dorion* – qui demeure toutefois à l'étude deux mois après sa publication – dont un des arguments



centraux est justement que les autochtones ont des droits sur pratiquement toute l'étendue de la province<sup>134</sup>. Il faut cependant insister sur le fait que l'opposition n'était guère mieux, ayant aussi dans une large mesure, ignoré l'impact du projet sur les Cris vivant sur le territoire de la Baie James. Aux deux occasions où l'opposition a soulevé la question, avant que le projet de loi ne poursuive son chemin en comité plénier, elle n'a jamais relancé le gouvernement quand il est resté muet. Lorsqu'elle est revenue sur la signification et les conséquences des articles 40 et 43 durant l'étude article par article, encore une fois, le fait que le gouvernement ne réagisse pas n'a nullement provoqué de débat. En fait, à la lecture des retranscriptions, on a parfois l'impression que l'enjeu autochtone est abordé pour la simple raison qu'il s'est soudainement vu propulsé dans l'espace public avec la publication du chapitre *Le domaine indien*, alors que l'AIQ multiplie ses interventions pour l'applaudir – qu'on s'en sert, donc, comme arme contre un gouvernement qui doit faire face à une population mieux informée quant à cette cause. Mais il ne s'agit là que d'une impression impossible à soutenir. On sait cependant que l'opposition a intimé au gouvernement, qu'au minimum,

dès la *sanction* de la loi, [de] s'occuper de tenter de négocier avec les bandes indiennes qui sont visées [par le développement de la Baie James] et qui sont protégées pour que vous n'ayez pas de problèmes éventuellement pour la mise en application de ce que cette loi semble nous annoncer (Burns, 14 juillet 1971, les italiques sont ajoutés).

Bref, on aurait raison de croire qu'un gouvernement mené par le Parti québécois ou l'Union nationale n'aurait pas été plus préoccupé par le sort des autochtones sur le territoire puisque leurs députés n'avaient suggéré qu'il faudrait entreprendre des négociations *qu'après* l'adoption de la Loi.

Tel que précisé plus tôt, les écrits de Robert Bourassa touchant directement à la Baie James ont été publiés en 1970, 1973, 1981 et 1985. L'année 1972 est donc manquante, mais on peut tout de même étudier le discours qu'il tenait cette année-là en examinant ses interventions à la Commission permanente des Richesses naturelles et des Terres et Forêts, Société d'aménagement de la baie James (CRNTF) tenue en mai de la même année, ainsi que dans un

---

<sup>134</sup> À l'exclusion du tréfonds.

discours prononcé au 17<sup>ième</sup> congrès annuel de son parti en novembre. Dans le premier cas, il ne se prononcera qu'une seule fois en trois jours sur la situation des autochtones sur le territoire. Cette intervention est reproduite intégralement ci-après (Figure 9.3), car elle illustre bien la tendance de Monsieur Bourassa, ainsi que de ses députés, à esquiver la question, à l'image du silence constaté lors des débats entourant le projet de loi. Messieurs Tétrault et Roy représentent le Ralliement créditiste ; Monsieur Tremblay représente l'Union nationale ; et Monsieur Giroux est le président d'Hydro-Québec.

Figure 9.3

Retranscription d'interventions lors des audiences de la Commission permanente des Richesses naturelles et des Terres et Forêts, Société d'aménagement de la baie James

M. TETRAULT: Merci, M. le Président, je vais changer complètement le dialogue. Je vais entreprendre un autre sujet. Dans le territoire de la baie James, est-ce que vous n'auriez pas un certain territoire à récupérer d'autres personnes, d'autres gouvernements pour l'aménagement du projet de la baie James?

M. GIROUX: En autant qu'on sache, je pense qu'il appartient à la province à part la question des Indiens, les réserves indiennes...

M. BOURASSA: Les Indiens.

M. TETRAULT: Est-ce que vous n'auriez pas une récupération de territoires à faire?

M. BOURASSA: Avec les Indiens?

M. TETRAULT: Non. Globalement, dans tous les domaines. Pas strictement les indiens.

M. BOURASSA: C'est territoire québécois, la baie James. Quant aux Indiens, on va discuter avec eux, je ne crois pas que les Indiens fassent obstacle au développement de la baie James. J'ai rencontré M. Gros-Louis, il y a quelques mois. Le ministre des Richesses naturelles l'a également rencontré.

M. TETRAULT: Est-ce qu'il n'y a pas eu des concessions de territoires faites dans le projet de la baie James, où cela va être ouvert précisément?

M. BOURASSA: Des concessions à qui?

M. TETRAULT: A d'autres parties avec qui la province de Québec aurait fait une entente.

M. BOURASSA: Non. A quoi réferez-vous exactement? Je m'excuse; mais si vous pouviez être un peu plus précis. Il y a eu la question des terrains qui a été... le ballon a été facilement... Pardon?

UNE VOIX: La concession...

M. BOURASSA: Mais de quoi parle-t-on là? De quelles concessions parle-t-on?

Source : Gouvernement du Québec, 18 mai 1972, b-1363-1364

Les « Indiens ne feront pas obstacle au projet » ; on est en discussion avec eux. C'est le même discours que tenait le Ministre Massé à l'Assemblée nationale. Un autre indicateur du peu

d'importance accordée à la population autochtone est illustré par une réponse fournie par Monsieur Nadeau, premier président nommé de la SDBJ, lors des mêmes audiences. Malgré qu'il indique que c'est au gouvernement à qui revenait de répondre à la question de « la constitutionnalité du droit foncier », il précisera tout de même que

si on se réfère au rapport Dorion, et si mon interprétation de ce rapport est bonne, il semble qu'au-delà du 52<sup>ième</sup> parallèle les problèmes sont éliminés ou presque en totalité éliminés. Donc il semblerait qu'au-delà du 52<sup>ième</sup> parallèle *les droit territoriaux* ou, enfin les droits fonciers des Indiens *seraient presque non-existants ou non-existants* (Nadeau dans Gouvernement du Québec, 16 mai 1972, b-1692, les italiques sont ajoutés).

Il semble évident que cette interprétation ne peut être que celle du gouvernement Bourassa. C'est l'utilisation du terme « constitutionnalité » – que personne sauf Nadeau n'a utilisé à la Commission – qui permet d'arriver à cette conclusion. En effet, Monsieur Bourassa a rapporté qu'on « discute avec eux ». Dès 1971, l'AIQ signifiait à son gouvernement que la loi 50 était *inconstitutionnelle* car le territoire n'avait jamais été cédé ; le 5 mai 1972, elle déposait une demande d'injonction permanente en Cour supérieure dont l'objectif était de le confirmer<sup>135</sup> (Lavallée, 1995 ; Blancquaert, 2011). De plus, Monsieur Nadeau témoigne que « la société tient pour acquis que les territoires lui sont prêtés ou lui seront cédés en ce qui concerne certains ouvrages et qu'à ce moment-là la constitutionnalité du droit foncier lui appartient » (Nadeau dans Gouvernement du Québec, 16 mai 1972, b-1692). Il s'agit précisément de l'argumentaire de la partie gouvernementale dans cette cause. Les audiences de Commission se déroulent deux semaines après que l'AIQ ait déposé sa demande en Cour supérieure.

26 octobre : la partie autochtone dépose à présent une requête d'injonction interlocutoire pour faire cesser les travaux le temps que la demande d'injonction permanente soit étudiée par la Cour. Le même argument sera soumis à nouveau en appel de ce « jugement Malouf » une semaine plus tard<sup>136</sup>. Bourassa prononce un discours à l'Hôtel Reine Élisabeth, à Montréal, le

---

<sup>135</sup> Plus précisément, on voulait montrer que la LDRBJ était *ultra vires*.

<sup>136</sup> Dans son jugement, le juge Malouf indique que « l'argument, mis de l'avant, à l'effet que le territoire fait partie de la bande de terre originelle concédée à la compagnie de la Baie d'Hudson et que, par conséquent n'est pas sujet à la Proclamation royale » (*Chef Max « One-Onti » Gros-Louis et al. c. Société de développement de la Baie James et al.*, [1974] R.P. 38, p.71). Dans le bref déposé en appel, la partie gouvernemental soutiendra ensuite que « c'est un fait incontesté que les requérant n'ont aucun droit de propriété dans le territoire décrit dans la loi 50 ou dans les territoires adjacents, en un mot dans cette partie du Québec qui a été cédée par le Fédéral aux termes des lois de 1898 et 1912 » (bref de la SDBJ *et al.*, et Hydro-Québec et al, dans la cause *Commission hydroélectrique de Québec, Société de développement de la Baie James, Société d'énergie de la Baie James et al. c. Robert*

19 novembre. Il ne dit pas un mot au sujet des populations autochtones, misant plutôt sur la grandeur de son projet :

La Baie James sera encore plus que la fourniture de quantités colossales d'électricité, ce sera également l'éclosion d'une civilisation nouvelle, purement québécoise, avec la découverte d'une terre nouvelle, des routes à construire, des villes à créer, des ponts à lancer, des mines à creuser, des forêts à exploiter et du pétrole à découvrir, des circuits touristiques à établir (1972, p.5).

Comme on s'en rappelle de la section précédente, il mettrait constamment l'accent sur ce caractère utilitaire du territoire : il n'est jamais habité, la civilisation n'existe qu'au sud du 49<sup>ième</sup> parallèle. Comme on le verra dans la dernière section, il n'est toujours qu'un contenant de richesses, ou un producteur d'emplois à grande échelle.

1973 : le vent tourne et on rencontre un Bourassa qui, non seulement reconnaît la présence des Cris et Inuit sur le territoire, mais fait des pieds et des mains pour démontrer en quoi le projet leur sera bénéfique. Le Ministre Massé l'avait déjà souligné à l'Assemblée nationale :

*... aucun village indien ne sera touché ou déplacé par ce projet. Bien plus, les choix de développer le Nord, soit La Grande, laissera intactes les routes fluviales qui, depuis les temps immémoriaux, sont utilisées par les Indiens... En outre, les routes construites à ce jour pour les fins du projet hydro-électrique ont déjà eu des aspects très positifs puisqu'elles ont amélioré considérablement les communications entre les différents villages et entre les territoires de trappe et de pêche (Bourassa, 1973, p.93, l'auteur souligne).*

De plus, même les aspects dommageables du projet devraient être vus comme des aspects positifs. Par exemple,

la création des réservoirs permettra un accès plus facile aux territoires... Bien plus, la création de ces mêmes réservoirs pourra permettre aux Indiens le développement d'une pêche commerciale dont les prises pourront être acheminées par voies rapides vers les grands centres de consommation du sud du Canada (*ibid.*).

---

*Kanatewat et al.*, [1975] C.A. 166, p.435). Même si les Cris sur le territoire avaient eu des droits, selon les avocats des avocats du gouvernement, ceux-ci se limitaient à 1960 km<sup>2</sup>, soit la surface des lots de chasse et de trappe « affectée » par le développement, qui ne subirait toutefois « aucun dommage... avant 1978, et... ne toucheraient alors qu'un nombre très limité de personnes » alors qu'il était question de 265,000,000 à 701,000,000\$ et de six millions de québécois qui ont besoin d'électricité » (*ibid.*, p.501-502). Par ailleurs, ils arguaient qu'après 1978, « sur les 273 lots de trappage qui sont sur le territoire, 203 lots ne sont aucunement touchés par les travaux, 62 lots sont touchés de façon permanente, mais de ce nombre, seulement 15 lots le sont sur plus de 5% de leur surface (*ibid.*, p.498)

Du même souffle, cependant, Bourassa souligne que les activités de chasse et de pêche ne leur fournissent qu'une part négligeable de leur revenus, vivant plutôt des bénéfices sociaux fournis par les gouvernements du Québec et du Canada – ce sont encore des arguments qu'on aura soumis en Cour supérieure et en Cour d'appel<sup>137</sup>. Par ailleurs, comme Bourassa le déplore, cet état de fait n'était « pas tellement heureux en soi... [car] la majorité des jeunes Cris atteindra l'âge adulte devra s'expatrier » (*ibid.*, p.94). Ainsi, conscient de « cette donnée économique vitale », il avait demandé qu'une « priorité absolue » soit donnée aux autochtones en matière d'emploi... comme garde-chasse, pourvoyeurs, ou « pour accueillir les touristes qui se rendront dans la région » (*ibid.*).

Ainsi, les autochtones devaient prendre conscience des « chances exceptionnelles » découlant du projet La Grande (*ibid.*, p.130). Non seulement cela était-il dans leur intérêt économique, mais le projet aurait aussi des répercussions positives sur le plan interculturel, facilitant « une meilleure compréhension des modes de vie propre à chacun, un enrichissement culturel mutuel et, pourquoi ne pas l'affirmer, un respect et une compréhension accrue entre tous les Québécois » –discours que reprendrait la SDBJ (1972a, p.11) comme quoi elle souhaitait promouvoir « the achievement of a new indigenous social and cultural synthesis ; [and] a lifestyle adapted as well as possible to Northern conditions » (Bourassa, 1973, p.95). Bref, grâce à la Baie James, les autochtones pourraient s'engager sur la voie de l'émancipation tout en nouant de nouveaux liens avec la population québécoise! Plus tard, la SDBJ (1974) demanderait aussi s'il était possible, « et si oui sous quelles conditions, de faire coexister les deux groupes culturels... sans que l'un ou l'autre ne soit détruit ou même atteint dans son intégrité? » Dans une de ses premières publications, *Développement du territoire de la Baie James : plan initial* (1972e, p.7), elle tiendrait encore un discours se conformant à celui du Premier ministre : la construction du Complexe La Grande aurait des impacts moindres sur les autochtones, auxquels elle s'intéressait « au plus haut point », ne déplaçant aucune de leurs communautés, et ne

---

<sup>137</sup> ... si le terrain situé à l'intérieur du territoire devait revêtir une certaine importance pour les requérants, cette importance résiderait principalement dans la capacité de ce territoire à supporter la faune qui s'y trouve, ainsi que la croissance naturelle de cette faune. Or, en plus d'avoir démontré que l'importance de la faune n'était pas prépondérante ni dans l'alimentation ni dans le revenu des autochtones, nous avons également établi que la présence du projet de intimé n'affectera que de façon négligeable la capacité du territoire à supporter la faune qui s'y trouve et que, dans certains cas, la productivité s'en trouvera même accrue (bref de la SDBJ *et al.*, et Hydro-Québec et al, dans la cause *Commission hydroélectrique de Québec, Société de développement de la Baie James, Société d'énergie de la Baie James et al. c. Robert Kanatewat et al.*, [1975] C.A. 166, p.498-499, les italiques sont ajoutés).

dérangeant pas ou peu leurs territoires de trappe, de chasse et de pêche. De toute façon, arguerait la Société, le projet leur permettrait de profiter des « avantages de la société moderne », comme c'était déjà le cas, ayant « abandonné l'attelage de chiens pour la motoneige, [et] écoutant la radio et [lisant] les journaux ». Ils pourraient toutefois continuer à vivre de la chasse et de la pêche, « comme le faisaient leurs ancêtres », s'ils le préféraient (*ibid.*).

En 1981, Robert Bourassa publie *Deux fois la Baie James*, un ouvrage qui, comme le sous-entend son titre, défend le besoin de poursuivre la deuxième phase du projet de la Baie James alors que c'est à présent le Parti québécois qui est au pouvoir. Les populations locales – tant jamésienne qu'autochtone – sont à nouveau complètement rayées de la carte. Dans *Power of the North* (1985), par contre, on lit un tout autre auteur, nouvellement réélu Premier ministre. Il faut d'abord préciser que le livre est clairement destiné à un public américain. Il comporte notamment une préface de l'imminent économiste James Schlesinger, conseiller de Richard Nixon et de Gerald Ford, soutenant que cela serait « the height of irony... if irrational nationalism caused us to forego this extraordinary, nature-given, opportunity for joint economic benefit from Canada's resource development » (Schlesinger dans Bourassa, 1985, p.x). Cela dit, si on ne devait lire que ce texte, on en déduirait que Robert Bourassa avait eu à cœur le sort des autochtones sur le territoire de la Baie James depuis le moment qu'il était monté sur le podium au Colisée de Québec. En effet, comme les personnes qui allaient être le plus directement touchés étaient eux, il avait été « impératif » d'obtenir leur accord pour aller de l'avant avec le projet (*ibid.*, p.11). En fait, le plus gros défi du projet avait été de construire

an enormous hydroelectric project, whose power would soon be needed by the millions of Quebec citizens living in the south of the province... *without disturbing the lives of the people who already inhabited the James Bay region* (*ibid.*, p.32, les italiques sont ajoutés).

À cet effet, il rapporterait que son gouvernement avait ouvert un dialogue avec les Cris avant de procéder au début des travaux ! On détecte ensuite une pointe de déception :

Negotiations with the Cree and Inuit began early in 1972. To ensure that their situation would be recognized and dealt with justly, however, *the Cree and Inuit decided to seek a legal solution jointly* (*ibid.*, p.32-33, les italiques sont ajoutés).

On entend un Bourassa pour qui la situation des autochtones sur le territoire lui importait, mais finalement, ces derniers auront préféré choisir la voie des tribunaux plutôt que négocier avec

les représentants de son gouvernement. Selon Ernst (1973, p.9), c'est que leur action devant les tribunaux témoignait « de l'inquiétude que cause un projet qu'ils éprouvent quelques difficultés à comprendre ».

Enfin, lors d'un entretien en 1995, au sujet de l'histoire politique du Québec depuis les années 1960, Bourassa est revenu sur cette bataille juridique. Puisqu'il y avait des milliers de travailleurs en cause, et puisqu'il s'agissait d'un « projet clé pour l'avenir économique du Québec », il relatait que

comme Premier ministre, j'avais décidé de commencer les travaux puisque les discussions paraissaient interminables et qu'il était pourtant important d'agir (Bourassa, 1995, p.89).

Évoquant l'appel contre l'injonction interlocutoire qui avait été accordée par le juge Malouf, le voici poursuivre :

l'argument invoqué par la Cour – *certaines pourraient même dire l'astuce* – est que la loi 50, adoptée par l'Assemblée nationale, mentionne qu'il faut faire « l'exploitation des richesses naturelles du territoire délimité dans la loi et l'aménagement de ce territoire en donnant priorité aux intérêts québécois ». Donc, la Cour d'appel... dit que cette loi-là n'est pas anticonstitutionnelle, puisqu'elle a dûment été adoptée par l'Assemblée nationale et que les besoins de 6 000 000 consommateurs québécois devraient primer sur ceux des 2000 requérants (*ibid.*, p.88, les italiques sont ajoutés).

C'est effectivement ce qu'aura conclu la Cour d'appel – sur la base, il faut le rappeler, des arguments des avocats du gouvernement :

Par cette loi, on voit que ce sont les intérêts québécois que voulait sauvegarder le législateur. Or, il n'est pas établi que la Société n'a pas exercé ses pouvoirs « en donnant priorité aux intérêts québécois ». C'est donc l'intérêt public et général du peuple du Québec qui s'oppose à l'intérêt d'environ deux mille [sic] de ses habitants (*Commission hydroélectrique de Québec, Société de développement de la Baie James, Société d'énergie de la Baie James et al. c. Robert Kanatewat et al.*, [1975] C.A. 166, p.3).

Le manque d'intérêt à l'égard des Cris se reflète également dans les procès-verbaux de la municipalité, où il n'est question d'eux qu'au cours de huit séances entre 1972 et 1978, et ce, principalement en lien avec le remboursement des coûts liés aux services rendus par le SSP, la remise en fonction d'un aqueduc, et le déménagement de l'aéroport de Fort George.

### 9.2.1.3 La population du Québec

Tel qu'indiqué plus haut, lors des débats à l'Assemblée nationale, il a été question de la population du Québec des centaines de fois. Cette population est aussi au centre de tous les écrits de Bourassa analysés ici. Ce projet, il est pour eux. C'est affirmé dans l'objet-même de la Loi, tel que rappelé dans le jugement ci-haut cité. Par-dessus tout, il fallait aménager et développer les « ressources incroyables » de la Baie James car cela était *dans l'intérêt de tous les Québécois* (Bourassa, 1973, p.12). Elles leur serviraient sur le plan pratique : éclairer leurs maisons. Elles leur serviraient sur le plan de l'avenir économique de leur province : les industries énergivores continueraient de s'y installer. Elles leurs serviraient aussi sur le plan de l'emploi : des centaines de milliers seraient-ils ; d'autres dizaines de milliers demeureraient-ils alors que les compagnies minières et forestières continueraient à exploiter le territoire à présent accessible pour des décennies. Il serait inutile de retracer le discours de Monsieur Bourassa au-delà de ces promesses. Le message ne s'est jamais modifié, si ce n'est que de s'être tourné vers un public américain lors de la planification de la deuxième phase du projet, comme Bourassa l'avait aussi fait alors qu'il imaginait la première<sup>138</sup>.

### 9.2.3 L'émancipation nationale

On n'a pas à chercher bien loin pour trouver un Bourassa convaincu que développer la Baie James, c'était se donner la clé du même royaume promise par Lesage en campagne électorale. On l'entend sans arrêt, comme il l'a déjà répété plusieurs fois plus haut, dire que son projet assurerait quasiment la gloire du Québec. C'est comme cela qu'on sortirait la province « d'une situation d'*infériorité* économique qui freine son élan et entrave sa course » (Bourassa, 1971, p.12, les italiques sont ajoutés). Ne rien faire face à un « état de pauvreté relative par rapport au niveau de vie canadien et américain » pourrait aussi mener à « abandonner notre culture » (Bourassa, 1970, p.65). Ainsi, selon lui, le Projet du siècle – une politique de « prospérité économique » – et le « progrès social » étaient « complémentaires » (Bourassa, 1970, p.11, p.40). Même message à l'Assemblée nationale. De la voix de son député Lacroix (9 juillet 1971) :

---

<sup>138</sup> En plein Crise d'octobre, Monsieur Bourassa s'est rendu à New York pour discuter avec des investisseurs américains potentiels (Lacasse, 1983; Froschauer, 1999).



Cela prendra le temps que cela voudra mais, M. le Président, nous adopterons cette loi pour le plus grand progrès du Québec.

Même message d'une Option nationale, à présent rangée derrière le gouvernement :

*M. le Président, puisqu'il lui faut, pour relever les défis du progrès dans la région de la baie James, l'assistance d'une loi extraordinaire, d'une loi spéciale et d'une structure additionnelle non expérimentée dans le Québec (Loubier 14 juillet).*

Même message en 1972 :

La connaissance que nous avons du dossier, les avis non équivoques des experts et des spécialistes, les impératifs de la relance économique, tout nous commande de procéder sans délai aux premières étapes du développement de la baie James, pour le progrès du Nord-Ouest québécois et du Québec tout entier...

...nous sommes convaincus que ce projet de la baie James apportera des avantages économiques et sociaux considérables pour toutes les régions du Québec » (Bourassa dans Commission permanente des Richesses naturelles et des Terres et Forêts, Société d'aménagement de la baie James, 1972, 16-18 mai, b-1670)

Même message en 1973 : faire du Québec « un État moderne » passait par « le développement de nos richesses » (Bourassa, 1973, p.10).

Même message de la SDBJ aussi, et même de la SEBJ : il fallait que les pouvoirs publics « [développent] les grandes ressources de notre pays au profit de sa population présente et future » ; la Baie James, cette « terre de l'avenir », relancerait le Québec « sur la voie du progrès économique » (Ernst, 1973, p.1 ; SEBJ 1975, p.9).

Toujours ce message en 1985 :

The James Bay development project involved both social and economic goals. The accomplishment of those goals required unprecedented coordination of the efforts of both government and private industry... for governments, monetary profit, defined as excess of income over expenses, is not the sole object. *Social profit, and excess of well-being over sacrifice, is the main goal* » (Bourassa, 1985, p.11, les italiques sont ajoutés).

Bref, la promesse du Projet du siècle était effectivement que « le monde commence aujourd'hui », comme l'avait conclu le narrateur de la présentation visuelle sur les trois écrans géants au Colisée de Québec, qui avait fait rêver toute une génération de toute la grandeur à s'approprier dans le Nord québécois. Cette histoire, presque aussi mythique que celle de la

Création, impliquait-elle aussi les populations locales? Lesquelles? Celles qui emprunteraient l'art du spectacle de Bourassa, lorsqu'ils amarreraient leur odehyak<sup>139</sup> en plein Manhattan, pour dénoncer Grande Baleine (Figure 9.4)? Celles que les médias – de la CBC au New York Times – présenteraient à un public outré, menant à l'annulation d'un contrat de 17 milliards entre le Québec et l'État de New York (Posluns, 1993 ; Little et Longchap [CBC], 2015)? Celle qui a continué de prendre la voie des tribunaux jusqu'à l'entente, finalement, de la *Paix des Braves*?

Figure 9.4  
L'Odehyak à Manhattan le 22 avril 1989



Source : Little et Longchap [CBC], 2015

## 9.2.4 La nature

### 9.2.4.1 Des ressources à exploiter

Les retranscriptions des débats à l'Assemblée nationale donnent le ton pour cette dernière section. En 40 heures de débat, la « nature » n'a été mentionnée que trois fois par des membres du PLQ, et jamais par Monsieur Bourassa. Plus précisément, le député Mark Assad (9 juillet 1971) rappela que le

Québec a été doté de plusieurs rivières d'envergure et nous avons l'obligation d'exploiter au maximum cette richesse que la nature nous a donnée.

Le député Guy Saint-Pierre (12 juillet 1971), quant à lui, associa la nature au développement touristique :

Dieu sait le nombre d'endroits qui auraient pu, à un moindre coût, être aménagés pour permettre à la population un accès à des endroits récréatifs,

---

<sup>139</sup> L'*odeyak* est une embarcation « hybride » unissant les technologies du canot et du kayak.

offrant des nappes d'eaux intéressantes, offrant, enfin, de la verdure, de la nature.

Victor-Charles Goldbloom (12 juillet 1971) serait le seul député libéral à traiter de la nature de manière autre qu'utilitaire, affirmant qu'une

une étude écologique de la région [est] indispensable. [Il faudra formuler des] recommandations à l'intérieur des projets de construction pour permettre que la nature soit dérangée le moins possible.

Il faut cependant noter qu'il est ici question d'une étude *à faire*. Il n'y en a encore aucune – ce qui aura d'ailleurs coûté cher au gouvernement, car les Cris ont trouvé chez les environmentalistes outrés de puissants ambassadeurs pour présenter leur cause au public avec grand éclat. Comme le rapportent Gagnon et Gingras (1999, p.70, les italiques sont ajoutés),

questionné de toutes parts sur l'état [de ces] études... *le ministre d'État chargé de la qualité de l'environnement*, Victor Goldbloom, embarrassé, ne peut que répondre qu'il a prié Hydro-Québec de lui faire parvenir le résultat des études qu'elle a « sans doute » faites sur le sujet.

Par contraste, les « ressources » ou « richesses » naturelles ont été mentionnées non moins de 350 fois lors des débats parlementaires. Le même portrait se dégage lorsqu'on se tourne vers les audiences de la CRNTF : le mot nature<sup>140</sup> n'est pas employé une fois. Les écrits de Monsieur Bourassa n'en traiteront jamais non plus. Il parlera des ressources naturelles exclusivement selon deux points de vue : leur grandeur et leur utilité. On l'a vu au Chapitre 1 : avant même de devenir Premier ministre, quand il aspirait seulement à la chefferie de son parti, il croyait déjà que « la *richesse* la plus précieuse au Québec était et demeure l'eau » (Bourassa dans Lacasse, 1983, p.100, les italiques sont ajoutés). Élu à la tête du gouvernement, il parlera ensuite des ressources de la Baie James comme « incroyables », « fabuleuses », « colossales », « grandioses », « abondantes », et des ressources hydrauliques en particulier, comme les « plus fantastiques de la planète », offrant un « fabuleux potentiel énergétique », représentant « une réserve inouïe de puissance économique », « une force économique exceptionnelle », et par conséquent, il serait insensé de ne pas les développer, les « rentabiliser », les « creuser », les « mettre au service » du Québec (Bourassa, 1971, 1972, 1973, 1981, 1985).

---

<sup>140</sup> À l'exclusion de « la nature » d'un objet.

#### 9.2.4.2 Un environnement à protéger

Lors du dépôt du projet de loi, la seule remarque au sujet de « l'écologie », outre celles de Goldbloom ci-haut cité, appartient à Robert Bourassa. Grâce à la création de la SDBJ, rapportait-il, on pourrait non seulement aménager cinq grandes rivières et mettre en valeur « un potentiel considérable » de ressources minières, forestières, et potentiellement gazifières ou pétrolières, mais procéder à tout cela « sans détérioration du milieu *et dans le respect* de l'écologie (Bourassa, 6 juillet 1971, les italiques sont ajoutés). Cette affirmation serait reprise presque textuellement par le député Perreault (9 juillet 1971),

Il fallait intégrer le harnachement des cinq rivières avec son immense chantier hydro-électrique et la mise en valeur d'un potentiel considérable des ressources minières et forestières, la possibilité de découvertes pétrolifères et l'aménagement du territoire, en établissant des facilités routières, portuaires, ferroviaires et aériennes, le développement des pêcheries, du tourisme, *le tout en fonction de l'environnement et sans nuire à l'écologie du milieu* (les italiques sont ajoutés).

On fait référence à l'article 5 de la LDRBJ ici, comme quoi « la Société doit veiller à la protection du milieu naturel et prévenir la pollution dans le Territoire ». La prévention de la pollution représente en fait un référentiel très important dans les discours du Premier ministre. Alors qu'il était question d'une « ressource incroyable en énergie », il insistait régulièrement sur le fait qu'elle était « renouvelée continuellement et gratuitement » ou « infiniment renouvelable » (Bourassa, 1973, p.12, p.31 ; Bourassa, 1981, p.10). Elle avait aussi « l'immense avantage d'éviter toute pollution » (Bourassa, 1973, p.29). On avait même là un des critères qui avait mené le gouvernement à miser sur l'hydro plutôt que le nucléaire :

Le critère de choix suivant est l'environnement. Le système hydraulique est actuellement le plus *propre* de tous les systèmes. *Il ne produit aucune pollution* atmosphérique, hydraulique ou thermique, contrairement au système thermique fossile et nucléaire. Le système thermique conventionnel fossile est actuellement une grande source de pollution atmosphérique, dû à l'échappement de différents gaz par les cheminées, dont le CO-2, bioxyde de carbone et le SO-2, l'anhydride sulfureux et les différents composés gazeux d'oxyde d'azote. Quant au nucléaire, il comporte une pollution de l'air du fait des déchets radioactifs et une pollution thermique (Perreault, 9 juillet 1971, les italiques sont ajoutés).

La pollution causée par l'énergie thermique ou nucléaire a également été mentionnée à plusieurs reprises lors des audiences de la CRNTF. Non seulement le projet était-il écologique, mais l'exploitation de l'énergie hydroélectrique permettrait de *réduire* la pollution déjà présente. On pensait plus précisément aux pluies acides, dont les dommages causés au Québec étaient « de l'ordre de plusieurs dizaines de millions de dollars », et allaient en s'accroissant année après année (Bourassa, 1985, p.84). Ainsi, il était

dans notre intérêt d'aider les populations du Nord-Est américain à réduire leur consommation d'hydrocarbures et le nombre de centrales nucléaires nécessaires pour la production d'électricité (*ibid.*).

Les 10 000 MW promis par La Grande permettraient de surcroît

d'économiser plus de 1,2 milliard de barils de pétrole en 10 ans. Dans un monde où le pétrole se fait de plus en plus rare, un tel gaspillage est injustifiable (*ibid.*, p.146).

En somme, oui il fallait développer le potentiel énergétique de la Baie James, les besoins économiques étaient « certes pressants », mais cela ne devrait « jamais justifier la pollution du patrimoine public » (Bourassa, 6 juillet 1971).

La SDBJ s'est aussi faite la championne de l'écologie : ses actions étaient telles qu'elle se voyait même comme « la première entreprise au monde à jouer un rôle aussi poussé dans ce domaine » (SDBJ, 1972a, p.3). Elle se faisait un devoir de sauvegarder une faune et flore « uniques en Amérique », « d'aménager sans détruire », et travailler à « consolider l'équilibre écologique, non à le bouleverser » (*ibid.*, p.7, p.9). Ce discours environnemental était toutefois teinté d'impératifs économiques : si des territoires devaient être ennoyés, ce ne serait que là où les forêts étaient « clairsemées » et surtout composées « d'épinettes noires n'ayant aucune valeur marchande » ; ou que cela ne toucherait « que 1400 acres de concessions minières » comparativement à plus de 12 000 acres qui auraient été submergés si l'on avait opté pour le développement [du complexe NBR] » (*ibid.*). De plus, fallait-il le rappeler, le fait de développer les ressources hydroélectriques, plutôt que d'autres sources d'énergie, renforcerait « le combat du Québec contre la pollution », en assurant aux industries « en quantité... une forme d'énergie propre, pratique, sans déchets et constamment renouvelable » (*ibid.*, p.9). L'opposition, particulièrement du côté du Parti québécois, comme on le sait, défendrait le nucléaire avec vigueur. C'est qu'un grand économiste les appuyait dans les médias : Jacques Parizeau.

Pourquoi? Parce que cela coûtait *moins cher*, pas parce que cela sauverait des rivières, des arbres, ou des territoires ancestraux.

### 9.3 La gouvernementalité néoextractiviste

En regard de cette analyse, il n’y a nul doute que Robert Bourassa tenait un discours néoextractiviste, même si ses propos semblent s’être humanisés dans le temps, avec la reconnaissance des Cris, et même s’il s’est fait le champion de la protection de l’environnement. Cette vision représente l’objet même de sa loi : il faut *développer* les ressources de la Baie James car c’est *dans l’intérêt des Québécois* – c’est la prémisse centrale du néoextractivisme. C’était dans leur intérêt économique ; cela permettrait de créer emplois et renflouer les coffres du gouvernement ; cela ferait progresser la nation sur le plan social ; et par-dessus tout, la Baie James, ça serait le Québec qui prenait possession de son territoire. Ce territoire, c’était le même *boundless territory* identifié par Lescure *et al.* (1994, p.67). Il a été politisé alors que ses frontières ont été métaphoriquement étendues, garantissant « l’extension d’un espace national », permettant la « récupération d’une géographie, au nom du développement économique » (Willow, 2016 ; Desbiens, 2014, p.34). La vision de Bourassa était aussi incompatible avec celle des peuples que le néoextractivisme ne voit aucun mal à déposséder. On est en effet très loin de la notion de bien commun, de droit de propriété qui ne peut exister – encore moins être vendu à profit (Gilbert, 2009 ; Parsons and Prest, 2003 ; Turner *et al.*, 2000 ; Buggey, 1999 ; Notzke, 1994). Ce cadrage vient également rejoindre la conception qu’on s’est fait des populations locales : effacées du portrait ; la population crie seulement réintégrée dans le discours lorsqu’elle a su former une coalition avec des groupes qui dénonçaient le manque de considération qu’on avait porté à l’égard d’un milieu naturel si fragile, qui n’avait fait l’objet d’aucune étude d’impact avant que le Projet du siècle ne soit annoncé – avant que leur cause ne soit entendue par ses plus grands investisseurs au sud de la frontière. La nature : plutôt une machine à imprimer de l’argent. Il ne serait pas dit, comme le proclamerait Bourassa, le 30 avril 1971, sous les applaudissements, qu’on « [vivrait] pauvrement sur une terre aussi riche » (Bourassa, 1971, p.11). L’eau étant une ressource « infiniment renouvelable » on pourrait donc éternellement en imprimer. Enfin, la porte du royaume s’ouvrirait avec la clé de la « co-operative venture on the part of government and private enterprise » identifiée par Porteous (1970, p.318) ; et les administrateurs de la ville de compagnie unique étudiée dans cette thèse ont porté la voix de leur président et Premier ministre, encore et encore, à son conseil municipal.

Ce discours aura accompagné Monsieur Bourassa durant toute sa carrière ; mais aussi, il le dépasse, et ses rayons vont rejoindre la Révolution tranquille ; la deuxième, puis la première nationalisation de l'électricité ; la colère contre les trusts et la Grande noirceur ; l'ouverture des départements de génie ; les débuts de l'exploitation minière et forestière au Québec ; les terres choisies, où l'on plante des piquets ; la Confédération – la découverte de la *Terra Nullius* qui renflouerait les coffres de l'Europe coloniale. Il a été talonné par des vagues de pouvoir qui ont asservi les Canadiens français, puis les Québécois, sur lesquelles ils ont ensuite vogué avec des bateaux plus modernes, faisant la grande traversée de la toundra plutôt que de l'Atlantique. Ce discours n'était pas non plus seulement celui de Bourassa en 1971 : les partis de l'opposition n'ont pas vu de populations non plus ; ils n'ont jamais prononcé le mot nature non plus ; ils voulaient le Québec grand aussi, à leur façon, avec le nucléaire ; ils ont ensuite porté le flambeau néoextractiviste en campagne électorale : la population québécoise « s'enrichira avec l'exploitation de nos ressources naturelles » (Parti québécois, 2019). Ce discours s'est propulsé par devant, jusqu'à la Romaine, le Plan nord, la Phase 3 de La Grande, le dernier plan d'action stratégique d'Hydro-Québec<sup>141</sup>. L'analyse présentée dans ce chapitre valide et invalide à la fois l'hypothèse. La gouvernementalité extractiviste est celle de l'État québécois, et non pas du gouvernement de Robert Bourassa. Pour qu'elle ait été autre, il aurait fallu que le Québec et le Canada soient dirigés par un peuple doté d'une autre praxis sociale : peut-être les Premières nations, concevant la nature comme génératrice de richesse sociale, et nécessitant des gardiens pour assurer cette production pour la postérité. Pour Bourassa – ou pour tout autre Premier ministre avant ou après lui – on n'avait pas les moyens d'être pauvre. Pour d'autres, ce proverbe :

Only when the last tree has died, and the last river been poisoned, and the last fish been caught, will we realise we cannot eat money<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> « ...on a nos gens qui sortent de La Romaine parce que La Romaine est complétée, on fait quoi avec eux? Et c'est une expertise unique qu'on a, qu'on a développée avec le temps, et qu'il ne faut pas perdre » (Président d'Hydro-Québec, Éric Martel, dans Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles, 2014).

<sup>142</sup> Proverbe autochtone sans auteur.

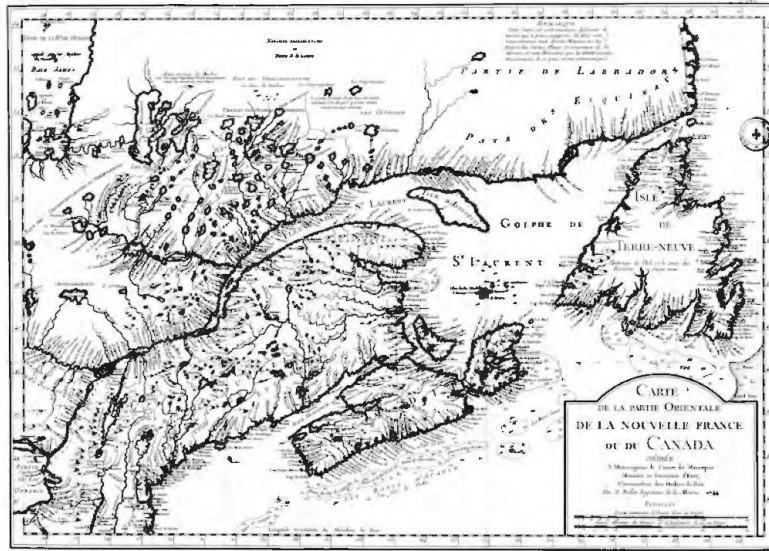
## Conclusion

---

Lorsque la France installa la Nouvelle-France sur le continent nord-américain, celle-ci n'a longtemps existé dans la connaissance de ses cartographes que jusqu'à la rivière Pichibourini – le Nord était une carte vierge (Figure 10.1 et 10.2). Aujourd'hui connue sous le nom d'Eastmain, son embouchure fut marquée de quatre piquets, qui furent brûlés par les navigateurs anglais pour être replantés par les Français – et cela, tour à tour pendant des décennies, comme ce fut le cas aux embouchures des autres grandes rivières qui traversent le littoral de la Baie James – pour maintenir le contrôle du commerce de la fourrure, jusqu'à la signature du Traité d'Utrecht, qui nomma un vainqueur (Leclerc, 2019 ; Bonnely, 2004 ; Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques du Québec, 2014). Ce n'est qu'au début du 20<sup>ième</sup> siècle que les premiers prospecteurs commencèrent à tracer l'intérieur de ce pays dans un pays, présenté en de nombreuses illustrations dans cette thèse, en quête de gisements miniers inouïs, qu'ils y trouveraient, mais laisseraient derrière eux, en raison des immenses coûts qu'impliquait leur transport vers le sud (Robitaille et Bernard, 2001, p.119). Arrivèrent, dans les années 1950, les hydrologues et géologues de la Shawinigan Water and Power Company, qui dessinèrent les rivières Nottaway, Broadback et Rupert. On connaît la suite : la deuxième nationalisation de l'électricité sonna son heure ; la Commission hydroélectrique de Québec se saisit de ses cartes et de ses études. Au même moment, une firme de génie conseil québécoise multipliait les vols au-dessus d'une rivière écrite dans le ciel : La Grande. Bourassa fut élu ; le Québec devint aussi vierge au-delà de la rivière Pichibourini qu'il ne l'était lorsqu'il fut tracé par les Français. Comme l'ont écrit Dalla-Rosa et Di Méo (1981, p.202), un mode de production capitaliste-étatique a « produit un nouvel espace » – celui qu'allait conquérir les Québécois, comme les Russes et les Américains sur leurs navettes spatiales, avant eux. Voilà donc la conclusion de l'histoire d'un siècle : le « véritable fleuve du Nord-du-Québec », où coule un dixième des eaux de la province, illumine toujours les maisons et fait tourner les turbines de manufactures industrielles jusqu'à l'État de New York (Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques du Québec, 2014).



Figure 10.1  
Carte de la partie orientale de la Nouvelle France en 1744



Source : Dessinée par Jacques-Nicolas Bellin, dans Gosling, 1910

Figure 10.2  
Représentation des rivières de la Baie James en 1744



Source : Agrandissement de la Figure 10.1

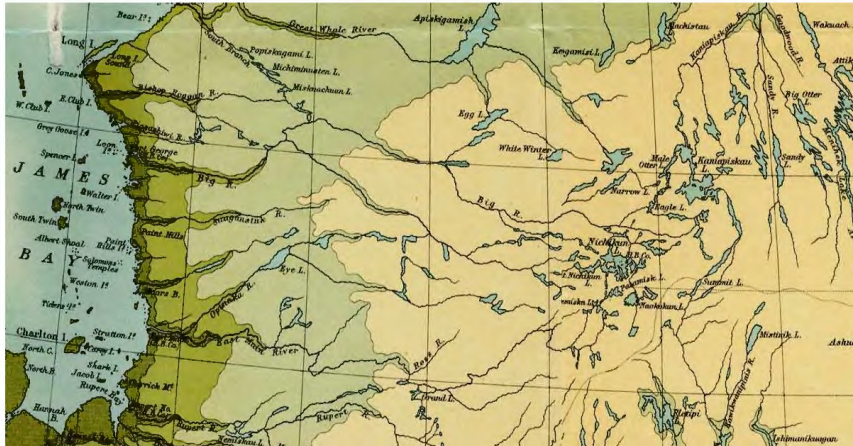
Après que le roi Louis XIV eût accédé au trône, il renvoya ses navigateurs en Nouvelle-France avec la cité rationnelle. Des règlements furent édictés concernant les poids et mesures, la

construction des églises, l'observance du dimanche, la fabrication et la vente du pain, *la police* (*ibid.*, p.33-36). C'est que Sa Majesté,

ayant remarqué le défaut de bonne police, surtout ce qui touche la société des habitants qui y sont passés de ce royaume, ou sont nés dans le dit pays, peut causer quelque diminution à cette colonie, et empêcher que d'autres François n'y passent (*Arrêt du Conseil d'État qui ordonne à M. Talon de faire des Règlements de Police*, 1672, dans Baccigaliupo, 1984, p.33).

En d'autres mots, il lui fallait un observatoire pour lui permettre de mieux répondre « aux maux pressants ayant besoin de remèdes plus prompts que ceux que nous pouvons y apporter de si loin » (*Édit de la création du conseil supérieur de Québec*, 1663, dans Baccigaliupo, 1984, p.30). Tel que l'écrit Robert Bourassa en préface de l'ouvrage *Les administrations municipales québécoises : des origines à nos jours* (1984), au sujet de ses mérites, le lecteur s'intéressant à l'administration municipale serait « en mesure de procéder à un cheminement intelligent vers les objectifs que les gouvernement successifs ont proposés, chacun avec leur idéologie, à la population du Québec, pour faire progresser la démocratie municipale » (p.6). Comme cette thèse l'a démontré, cette idéologie, en 1971, était la même qu'ont amenée avec elles les forces coloniales, lorsqu'elles étendirent leur souveraineté jusqu'à la *Terra Nullius* du Québec, à la différence que le Premier ministre ne souhaitait pas cumuler en ses coffres toute la richesse de la Baie James, mais en ceux de tous les Québécois – sauf quelques-uns – en particulier sa jeunesse. C'est la distinction entre l'extractivisme et le néoextractivisme : l'exploitation des ressources est décrite comme l'instrument d'un projet social. Cependant, on procède tout de même à une dépossession. Comme on l'a vu ici, cela se produit car on défend un intérêt collectif, ou les intérêts d'une *majorité*, à qui le développement sera utile, que l'État a définie. Et on creuse aussi de grands trous béants. À la Baie James, ils constituent les réservoirs du Complexe La Grande (Figure 10.3 et 10.4).

Figure 10.3  
Représentation de la Rivière la Grande (*Big R.*) en 1895



Source : Coupe d'une carte du Labrador, dessinée par John George Bartholomew, dans Gosling, 1910

Figure 10.4  
La Grande Rivière en 2012



Source : Boucher, 2012

C'est là une première contribution de cette thèse : d'avoir montré que la construction de grands barrages, aussi, constitue une forme d'extractivisme. En effet, l'exploitation des ressources hydrauliques de la rivière La Grande s'est faite à une si large échelle, qu'on a complètement redessiné le territoire, ennoyant plus de 15 000 km<sup>2</sup> de sa superficie<sup>143</sup>. À entendre le Premier ministre déclarer qu'une « civilisation nouvelle » pourrait y éclore, on aurait cru que ce territoire était inhabité (Bourassa, 1972). La conquête de ce « pays du Nord », comme il le

<sup>143</sup> Incluant le réservoir Caniapisco, qui alimente les barrages de Brisay et Laforge 1 et 2, et le réservoir Eastmain.

décrivit, a métaphoriquement repoussé les frontières du Québec, et ses ressources étaient destinées à un marché extérieur, soit celui du sud du Québec. Le fait qu'il s'agisse de ressources renouvelables ne remet nullement en question le caractère extractiviste du Projet du siècle. Au contraire, cela a donné plus de puissance à la rhétorique néoextractiviste, foncièrement empreinte d'images de grandeur de par sa promesse d'émancipation nationale : Monsieur Bourassa a annoncé la découverte d'une source *infinie* de capital. L'approche méthodologique foucauldienne, empruntée pour faire cette démonstration, a également permis de mieux comprendre une dernière caractéristique de l'économie extractiviste, exposée au Chapitre 7 : le développement n'a à peu près pas d'impacts positifs dans la périphérie du lieu d'extraction. Les emplois n'attendent pas les populations locales – ils se déplacent, avec les ressources, vers le « centre » envisagé par la théorie des systèmes-mondes. Dans ce cas, les emplois se sont rendus à la tour d'Hydro-Québec, ou alors ils sont montés du sud avec les matériaux pour construire le Complexe. Si cette dynamique de développement économique à un sens s'est trouvée reproduite en Jamésie, c'est que la collectivité, à qui devait bénéficier le Projet pour la postérité, s'est vu redéfinie par omission. Le tout québécois s'est vu amputé d'un morceau du moment que « la priorité aux intérêts québécois » s'est retrouvée inscrite à l'article 4 de la LDRBJ, alors que les municipalités jamésiennes et réserves indiennes ont été effacées à l'article 40. On ne peut profiter de retombées économiques si l'on n'existe pas.

Les autochtones auront vite fait de s'organiser et d'élaborer une stratégie pour se remettre à exister. Le discours néoextractiviste semble alors s'être adapté à ses critiques, se faisant la championne d'une nouvelle mission : l'émancipation nationale *et* autochtone. Ce constat a aussi été rendu possible grâce à la méthode généalogique, qui a permis de suivre le va-et-vient de relations de pouvoir instables. Voilà une autre contribution de cette étude : avoir entrouvert le voile sur la capacité d'adaptation du paradigme néoextractiviste, ou sur la transformation des stratégies du pouvoir pour se maintenir. À la suite de l'injonction prononcée par la Cour supérieure du Québec, Bourassa s'est présenté comme l'architecte d'un projet qui avait toujours donné sa visibilité à la population autochtone. L'emplacement des barrages avait été choisi en tenant compte des villages cris ; la création des réservoirs faciliterait les déplacements entre les territoires de trappe et de pêche ; la construction de nouvelles routes améliorerait les communications ; la vie moderne pourrait mieux se transporter vers ce pays qu'on était en train de construire. Et les emplois pleuvraient – Bourassa (1973) en avait fait sa « priorité absolue », car il était déplorable, selon lui, que la majorité des autochtones subsiste de prestations sociales.

Le projet La Grande changerait tout cela. Puis, la définition de ce tout québécois élargi est devenue si normalisée, que le Premier ministre rapporta qu'il avait été impératif d'obtenir l'accord des Cris et des Inuit pour aller de l'avant, comme ils seraient directement touchés par le projet (Bourassa, 1985). La signature de la *Convention de la Baie James et du Nord Québécois*, loin d'être le résultat d'un désir de répondre à un tel impératif, était plutôt l'aboutissement d'une lutte de pouvoir qui aura permis, selon ce discours extractiviste amendé, aux Cris et Inuit d'obtenir une généreuse compensation financière. Plus encore – et les gouvernements du Québec et du Canada l'auront bien souligné dans les tribunes – ils deviendraient les premiers Premiers peuples à bénéficier de droits « clarifiés » (Bouchard, 2010). Voilà comment creuser sans limites et être à la fois humaniste. Les critiques sont intégrées aux impératifs. En harnachant des rivières, on a produit des droits. En a-t-on produits à La Romaine? L'actuel Premier ministre, François Legault, en produira-t-il s'il va de l'avant avec ses propres ambitions hydroélectriques? Si l'on se rapporte au Chapitre 9, on pourrait supposer que non. L'État de New York s'est désisté du contrat Grande-Baleine. Les Cris et Inuit avaient fait la une des journaux en payant jusqu'à Mahattan en odayak pour dénoncer une nouvelle atteinte à leurs droits. Il semble que cela ne vienne pas naturellement au néoextractivisme de rendre à la fois visibles des ressources et des citoyens ne constituant pas l'ensemble d'une collectivité nationale. Aujourd'hui, on sait que les représentants new-yorkais vont visiter les communautés avant de signer des contrats avec le Québec (Lowrie [*Global News*], 2019).

L'extractivisme redéfinit également la nature en *richesses naturelles*. Dans le cas présenté ici, ce recadrage s'est joué sur la caractéristique fondamentale des ressources hydrauliques. Cependant, en opposition au schéma normatif informant ce paradigme économique, des préoccupations environnementales ont accompagné le slogan de capital infiniment renouvelable. Contrairement à l'option nucléaire, celle que proposait Monsieur Bourassa ne causerait aucune pollution, même qu'elle la diminuerait. Le pouvoir a-t-il adapté sa stratégie à d'autres résistances? Jacques Parizeau, économiste et président du conseil exécutif du Parti québécois, s'était lancé dans une campagne d'opinion concernant l'énergie nucléaire – celle-ci est perceptible dans au-delà de cent références à cette énergie lors des débats à l'Assemblée

nationale<sup>144</sup>. M. Goldbloom, délégué à l'Environnement, était incapable de produire une étude environnementale sur les conséquences du projet. Les groupes environnementalistes ont appuyé les Cris et les Inuit dans leurs démarches judiciaires et médiatiques. On ne l'a pas abordé au dernier chapitre, car les données n'ont pas mené sur cette piste additionnelle, mais un mouvement anti-nucléaire se mobilisait aussi en Europe et aux États-Unis, en 1971, et battait son plein à partir de 1973, suivant le premier choc pétrolier. Si 1973 s'était passé en 1971, la rhétorique néoextractiviste aurait-elle intégré les critiques solides offertes par ce mouvement planétaire? Quoi qu'il en soit, l'omission de sa montée révèle la lacune principale de l'approche méthodologique archéologique : il est impossible de dégager toutes les conditions de formation possibles d'un événement. Le chercheur écrivant près de cinquante ans plus tard est également limité dans ses capacités à ouvrir l'archive complète de l'actualité qui aurait pu exposer ce fil, et certainement d'autres, comme il ne peut appréhender toute l'Archive, ni se départir du schéma cognitif qui le guide dans l'acte de triage, même si sa méthode est rigoureuse.

Comme on l'a vu au Chapitre 7, l'extractivisme se définit aussi par sa dépendance à des supports juridiques ou politiques. Les villes de compagnie, érigées par lois particulières, lui ont offert cet appui institutionnel. Avant la Confédération, les compagnies s'installaient à peu près où elles voulaient. Par la suite, de nombreuses provinces, dont la dépendance à l'économie extractiviste s'est retrouvée inscrite dans la Constitution, ont accroché un régime municipal parallèle à leurs lois municipales de portée générale. Elles payaient déjà les routes ; à présent, elles poursuivraient cette « initiative coopérative entre intérêts publics et privés », décrite par Porteous (1970), en fournissant aux intérêts extractivistes l'instrument de la réglementation municipale. Comme lorsqu'une ville offre des incitatifs fiscaux à Walmart pour qu'elle s'installe chez elle, le Québec a ainsi attiré de nombreuses compagnies extractivistes sur son territoire avec la promesse de l'exemption de leurs immenses installations industrielles de toutes taxes municipales. Il pouvait suffire que leurs représentants, assis au conseil municipal d'une nouvelle ville de compagnie, adopte une résolution à cette fin, comme il a été fait par exemple à Arvida. Par conséquent, les villes de compagnie représentent des instruments de politiques publiques, puisqu'elles ont servi d'instrument de développement industriel. Une troisième contribution de cette thèse est d'en avoir fait l'illustration concrète en présentant l'étude de cas

---

<sup>144</sup> Voir la note 78.

d'une ville de compagnie plus clairement au service de l'État : *une ville de compagnie publique*. S'il est peu surprenant, en regard de sa singularité, que la littérature classique sur les instruments n'ait pu offrir la lentille théorique pour étudier la MBJ, on ne peut en dire de même pour les entités qu'elle imite. Celles-ci ont donné des moyens aux gouvernements provinciaux pour parvenir à leurs fins économiques – *des fins qui forment la base de l'économie politique du Canada*. Il s'agit donc d'une lacune théorique majeure, qu'on a seulement partiellement comblée, n'ayant examiné qu'un seul cas. Il serait souhaitable que d'autres chercheurs constituent le corpus empirique qu'on aurait dû trouver au Chapitre 4.

Ce n'est pas seulement en rapprochant les ouvriers des chantiers que les villes de compagnie ont servi les intérêts extractivistes. Une fois sur place, ce modèle de communauté fermée a aussi permis de contrôler leurs comportements. Les agents de sécurité de la compagnie patrouillaient ses allées, comme le Service de sécurité publique de la MBJ l'a fait sur le territoire de la Baie James. Cette surveillance, tel qu'on l'a vu au Chapitre 8, était principalement tournée vers les chantiers, mais ce n'est pas parce qu'elle n'a pas eu à policer les populations locales qu'elle ne l'aurait pas fait si les maux s'étaient présentés. Tel que soutenu par Foucault (1975, p.175), la ville de compagnie est en fait un instrument panoptique. Plus précisément, elle peut être conçue comme un observatoire qui reproduit le modèle idéal du camp militaire, ou une cité

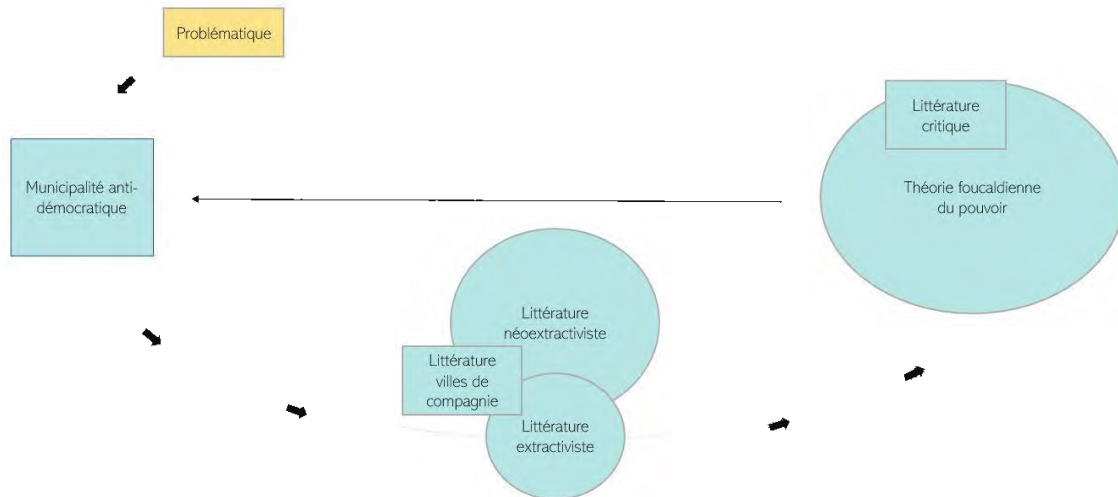
artificielle, qu'on bâtit et remodèle presque à volonté ; [un] haut lieu d'un pouvoir qui doit avoir d'autant plus d'intensité, mais aussi de discrétion, d'autant plus d'efficacité et de valeur préventive qu'il s'exerce sur des hommes armés... [où tout le pouvoir peut s'exercer par le] jeu d'une surveillance exacte... [où] chaque regard [est] une pièce dans le fonctionnement global du pouvoir... [où] on définit exactement la géométrie des allées, le nombre et la distribution des tentes, l'orientation de leurs entrées, la disposition des files et des rangées... [où] toutes les tentes sont à deux pieds les unes des autres. Les tentes des subalternes sont vis-à-vis les ruelles de leurs compagnies. Le bâton de derrière est à 8 pieds de la dernière tente des soldats et la porte regarde vers la tente des capitaines... Les tentes des capitaines sont dressées vis-à-vis les rues de leurs compagnies. La porte regarde vers les compagnies mêmes. Le camp, c'est le *diagramme d'un pouvoir qui agit par l'effet d'une visibilité générale* (Foucault, 1975, p.175, les italiques sont ajoutés).

Voici qui rejoint l'image sur laquelle s'est ouverte cette étude, bien qu'elle n'ait pas été empruntée de la citation ci-dessus. Cependant, si l'étude exploratoire présentée au Chapitre 1 avait compris l'analyse du Chapitre 8, elle aurait offert une assise théorique additionnelle à la recherche. On avait une municipalité unique, non seulement à cause des populations qu'on y a retirées et sa forme non-démocratique, mais aussi en raison du faisceau lumineux, fourni par sa

loi constituante, projeté sur le territoire depuis les bureaux de la SDBJ, à Montréal, et ultimement, du siège gouvernement, au sommet de la tour d'Hydro-Québec. En effet, on peut voir dans la Figure 8.5, qu'à refaire le trajet de cette thèse à l'envers, en débutant avec le cadre théorique extractiviste, on se retrouve à présenter une étude de cas sur les instruments de domination politique. C'est la quatrième contribution de cette thèse que d'en avoir fait l'illustration empirique. Telle la ville du Moyen Âge après les Lumières, le territoire de la Baie James a été, grâce au calquage d'une municipalité sur le modèle d'une ville de compagnie, grand ouvert au regard. D'une grande tour de contrôle dans la métropole, on pouvait appréhender toute son immensité ; suivre l'accélération des travaux ; savoir si des autochtones faisaient des manifestations devant une guérite ; boucler la route sauvage qui mènerait à ce que la Société d'énergie de la Baie James (1976) appelait déjà les « pyramides du Québec » un seul mois après que la *Loi du développement de la région de la Baie James* fut adoptée (SEBJ, 1971, p.25) (Figure 10.5). De plus, grâce à l'arrimage des écrits sur l'extractivisme à la théorie critique, on a pu examiner les savoirs qui soutenaient le rapport de forces exposé, qui n'était pas le fruit d'une intention de Robert Bourassa, mais d'une gouvernamentalité formée sur une toile de conditions formatrices. C'est la conséquence ignorée par l'école classique des instruments. Les instruments permettent, certes, aux politiciens de mettre en œuvre leurs politiques, mais ils ont pour second effet de définir une matrice sociale, de déterminer où l'un ou l'autre devrait se situer sur un continuum du pouvoir, lui-même déterminé par une rationalité étatique non-personnifiée. Voilà l'ultime contribution de cette étude : d'avoir fait la démonstration que l'approche foucauldienne améliore la compréhension des dynamiques complexes qui sous-tendent les phénomènes étudiés par l'Administration publique. On peut à la fois mettre en lumière la fonctionnalité, les caractéristiques, et les objectifs des instruments utilisés par les gouvernements, et exposer les schémas normatifs qui les informent, et qu'ils reconduisent. On peut observer une municipalité-instrument, et décrire en quoi elle représente aussi un vaisseau et véhicule du colonialisme.



Figure 10.5  
Représentation d'une étude de cas sur les instruments de domination politique



\*\*\*

La Municipalité de la Baie James est sans doute une des créatures municipales les plus singulières jamais érigées au Canada. Elle a facilité la mise en œuvre d'une politique de développement économique sans précédent, qui a permis au gouvernement de Robert Bourassa de faire de la région de la Baie James la périphérie du sud, comme l'Afrique de l'ouest. Elle a légitimé un mode de gouvernance municipale autocratique. Elle a rendu invisibles des citoyens qui auraient normalement dû avoir les moyens de leurs rêves aussi. Elle a découpé de son territoire toutes ses parties dotées d'un appareil démocratique. Elle a fait cela au travers de l'instrument de la réglementation municipale, qui a permis à la Société de développement de la Baie James d'assurer la surveillance sur ce territoire, et dont les pouvoirs étaient concentrés dans l'exécutif du gouvernement. Cette surveillance, comme on l'a vu, était concentrée sur les chantiers, mais s'il y avait eu soulèvement ailleurs, il n'y aurait eu nulle route où ses forces policières n'auraient pu facilement défilier.

La MBJ se révèle comme une municipalité unique en son genre car elle est une *ville de compagnie publique*. Elle fut érigée par loi particulière, lui conférant des caractéristiques juridiques qui ont fait en sorte qu'elle puisse *échapper* aux règles de droit du régime municipal

général (Berns dans Roy Grégoire, 2019). C'est surtout en cela qu'on peut conclure qu'elle a servi comme instrument du Projet du siècle, comme toutes les autres villes de compagnie l'ont fait pour d'autres projets de développement de ressources naturelles, avec l'aval de bien d'autres provinces canadiennes, avant elle. Le gouvernement, qui a fait adopter cette loi, appuyé de sa Société nouveau-genre, l'a fait pour assurer la prospérité de la nation québécoise. Intégrant bien le paradigme qui lui a donné naissance, cette société s'est vantée d'être la première entreprise au monde à se préoccuper autant de l'environnement et d'avoir à cœur le sort des populations locales, y compris autochtones. Sans doute que si tout était à refaire aujourd'hui, elle se présenterait comme entreprise respectant le principe de Responsabilité sociale des entreprises (RSE) et experte en développement durable. Ce même grand récit néoextractiviste est porté par la voix du Premier ministre, François Legault (dans Boutros [*Le Devoir*], 2019) :

L'hydroélectricité, c'est encore l'affaire du siècle... C'est un outil pour attirer des investisseurs au Québec et c'est un moyen pour s'enrichir en exportant davantage... Le Québec pourrait devenir la batterie du nord-est des Amériques.

Cette thèse avait quatre grands objectifs : d'abord, décrire une municipalité aussi méconnue qu'unique. Sa loi constituante était muette quant à sa raison d'être, au contraire de celle de la SDBJ à sa gouverne, qui était censée développer et exploiter les ressources de la Baie James. On est retourné à l'Assemblée nationale, et on a suivi un débat – qui mériterait d'être amené au grand écran tant il est haut en couleur – où on n'a rien dit de plus sur la municipalité. On a cartographié un territoire municipal découpé en pièces détachées, uniformisé, rationalisé, ouvert et à la fois fermé. On a présenté une littérature qui n'en avait jamais conçu la forme, pas plus que celle des entités qu'elle imite, qui forment aujourd'hui de nombreux villages fantômes au Canada. Cette étude a donc rempli le deuxième objectif de lui redonner sa place dans la boîte à outils théorique des gouvernements – ainsi qu'à toutes les villes de compagnie. La littérature critique sur les instruments a permis de reconcevoir la problématique comme concernant l'édification d'une certaine configuration de rapports de pouvoir, qui donnerait raison à la prophétie du député Marcel Leger : l'émergence d'une municipalité/État-policier en Jamésie. On a vu que ce sont les travailleurs qui ont été placés en rangs dans les rues de la compagnie ; on ne sait pas ce qui serait arrivé si d'autres populations s'étaient amenées aux portes du Complexe. Il est clair, cependant, que cette organisation particulière du pouvoir a permis de surveiller pour construire. En le montrant, on a réalisé un troisième objectif : faire la démonstration empirique que les instruments de politique publique peuvent conduire et

reconduire des relations de pouvoir, tout en illustrant ce que cela veut dire d'être un État dont la gouvernementalité est néoextractiviste : cela bâtit ce que des politiciens appellent des pays de géants ; et au Québec, cela a permis aux Cris de devenir David contre Goliath un moment, le temps que le pouvoir étatique se restabilise avec la signature de la *Convention de la Baie James et du Nord Québécois*, pour être à nouveau déstabilisé avec Grande-Baleine, restabilisé...

Enfin, on a montré que des écoles épistémologiques opposées peuvent mener à bien des projets de recherche lorsqu'elles mettent leurs ressources en commun. À une parabole de cause à effet, on a pu rattacher une toile de conditions nécessaires, qui a permis de lui donner plus de sens. Cette courbe est dense de rainures, comme celles du territoire exposé ici, lorsqu'on le découvre à bord d'un avion. Ce qu'on voit aujourd'hui des hublots, grâce à l'imbrication de deux approches méthodologiques, c'est une praxis sociale si normale qu'on crie gare aux tsars russes, mais on ne demande pas ce qu'ils font au siège d'un conseil municipal. On a aussi rempli ce dernier objectif en introduisant une source de données fréquemment négligée par notre École : les discours juridiques. Sans le discours de la *Loi du développement de la région de la Baie James*, et celui de bien d'autres lois, de règlements, d'arrêtés en conseil, de jugements, on n'aurait pu raconter cette histoire, qui reste à compléter. Pourtant, le Droit l'avait dit dès le départ : les municipalités sont des instruments qui permettent aux gouvernements d'appliquer leurs lois à distance. Il reste encore un vaste vide de connaissances quant à la matrice de pouvoir sur laquelle est posé le nouvel organisme municipal qu'est le Gouvernement régional Eeyou Istchee Baie James, au conseil duquel les Cris et les autres populations locales peuvent peut-être, peut-être pas, construire un nouveau récit concernant leur avenir – cette généalogie reste à compléter.

## Bibliographie

---

- Alfred, Taiaiake. 2009. « Colonialism and state dependency ». *International Journal of Indigenous Health*, 5(2) : 42-60.
- Alfred, Taiaiake. 1999. *Peace, power, righteousness: An indigenous manifesto*. Oxford : Oxford University Press.
- Allen, James B. 1996. *The company town in the American West*. Norman, OK : University of Oklahoma Press.
- Altmeyer, Jean Jacques. 1840. *Histoire des relations commerciales et diplomatiques des Pays-Bas avec le Nord de L'Europe: Pendant le XVIIe siècle ; accompagnée de pièces justificatives, inédites*. Bruxelles : Librairie encyclopédique de Périchon.
- Arcand, Pierre. 2015. *Le Plan Nord à l'horizon 2035*. Québec : Secrétariat du Plan Nord.
- Arsenault, Bona. 9 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Assemblée nationale du Québec. *Journal des débats* : 11(72). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.
- Acosta, Alberto. 2013. « Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse ». Dans Miriam Lang et Dunia Mokrani [dir.], *Beyond development: alternative visions from Latin America*. Amsterdam, Transnational Institute : 61-86.
- . 2011. « Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición ». Dans Miriam Lang et Dunia Mokrani [dir.], *Más allá del desarrollo*. Quito, Ediciones Abya Yala Abya Yala : 83-118.
- Almeidia, Mauro. 1996. « Household Extrative Economies ». Dans Manuel Ruiz Pérez, J. E. M. Arnold, et Yvonne Byron [dir.], *Current Issues in Non-Timber Forest Products Research*. Jakarta, Indonésie, Center for International Forestry Research : 119-142.
- Alvim, Paulo de T. 1981. A perspective appraisal of perennial crops in the Amazon Basin. *Interciencia (Venezuela)*, 6(3) : 139-145.
- Anderson, Charles. 1977 *Statecraft: An introduction to political choice and judgment*. John Wiley & Sons : New York.
- Arbour, Daniel, et Associés, et Municipalité de la Baie James. (S.d.) *Le lac Pajegasque : aménagement, plan correctif*. Montréal : Daniel Arbour et Associés.
- Aristote. 1984. *The Politics* [trad. Carnes Lord]. Chicago : University of Chicago Press.
- Arnott, Margaret. 2011. *Gastronomy: The Anthropology of Food and Food Habits*. Berlin: Walter de Gruyter.

Assad, Mark. 9 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(72). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Association forestière de l'Abitibi-Témiscamingue. 2003. *La route de la Baie-James c'est plus qu'une route à suivre, une route à vivre! Interprétation multiressources de la route de la Baie James*. Matagami : L'Association et la Municipalité de la Baie James.

Baakman, Nico. 1998. *The sociogenesis of policy tools in the Netherlands*. Dans Guy Peters et Frans Van Nispen [dir.], *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*. Northampton MA, Edward Elgar : 185-203.

Baba, Sofiane, et Emmanuel Raufflet. 2015. L'acceptabilité sociale: une notion en consolidation/Social acceptability: A concept in consolidation/La aceptación social : un concepto en consolidación. *Management International*, 19(3) : 98-114.

Bachrach, Peter, et Morton Baratz. 1962. Two faces of power. *American Political Science Review*, 56(4) : 947-952.

Baccigalupo, Alain. 1984. *Les administrations municipales québécoises : des origines à nos jours*, Volume 2. Ottawa : Les Éditions Agence d'Arc.

Badie, Bertrand. 2004. *L'impuissance de la puissance : essai sur les incertitudes et les espoirs des nouvelles relations internationales*. Paris : L'espace du politique.

Baxter, Pamela, et Susan Jack. 2008. Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The Qualitative Report*, 13(4) : 544-559.

Beauchemin, Beaton, Lapointe Inc, et Société de développement de la Baie James. 1972. *Agglomération La Grande: études préparatoires*. Montréal : BBL.

Beaudry, Michel, Edouard Cloutier, et Daniel Latouche. 1980. *Atlas électoral du Québec 1970, 1973, 1976*. Vol. 3. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Beaulieu, Alain. 2005. *Michel Foucault et le contrôle social*. Québec : Presses de l'Université Laval.

Bednik, Anna. 2013. Conflits, chocs et résiliences: L'extractivisme questionne-t-il la transition? *Mouvements*, 75(3) : 44-52.

Bélanger, Claude. 2004. *Carte des régions du Québec [1923]*, [en ligne] <http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/quebechistory/maps/MapregionsQuebec1923.htm> (page consultée le 20 avril 2019).

Béliveau, Bernard, et Marie-Thérèse Thibault. 1998. *Nord-du-Québec : la région administrative, les territoires de Jamésie et de Kativik et les principales municipalités. Recensement de la population 1996 -1991 - 1986*. Collection Les régions, recensement de la population. Québec : Institut de la statistique du Québec.

Bellefeuille, Roger. 1<sup>er</sup> mars 1971. « Les indiens revienne à la charge auprès de M. R. Bourassa ». *Le Soleil*.

Belley, Serge, et Marc-André Lavigne. 2017. « Le « pacte fiscal » municipal au Québec: Naissance, évolution et effets d'un instrument d'action publique... pas seulement fiscal ». Dans Serge Belley et Diane Saint-Pierre [dir.], *L'administration des territoires et les instruments d'action publique*. Québec, Presses de l'Université du Québec : 185-206.

Belley, Serge, et Diane Saint-Pierre. 2017. *L'administration des territoires et les instruments d'action publique*. Collection « Administration publique et gouvernance ». Québec : Presses de l'Université du Québec.

Bennett, Andrew. 2004. « Case study methods: Design, use, and comparative advantages ». Dans Detlef F. Sprinz, et Yael Wolinsky-Nahmias [dir.], *Models, numbers, and cases: Methods for studying international relations*. Ann Arbor, University of Michigan Press : 19-55.

Bérard, Yann, et Daniel Compagnon. 2014. « Politiques du changement climatique : des controverses scientifiques à l'action publique ». *Critique internationale*, 1(62) : 9-19.

Bergeron, René. 1977. « Encadrement clérical en contexte d'urbanisation à Shawinigan, 1908-1930 ». Trois-Rivières : Université du Québec à Trois-Rivières.

Bernier, Marianne, Pierre Cambon, Stéphane Ladouceur, Frédéric Laurin, et Institut de la statistique du Québec. 2016. *Panorama des régions du Québec*, [en ligne] <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/panorama-regions-2016.pdf> (page consultée le 20 avril 2019).

Berns, Thomas, Pierre-François Docquir, Benoît Frydman, Ludovic Hennebel, et Grégory Lewkowicz. 2007. Responsabilités des entreprises et corégulation. Volume. 6. Louvain-la-Bruxelles : Bruylant.

Berthiaume, Jean-Luc, et Marc Boivin. 1983. *La réforme municipale du gouvernement du Québec : une analyse de la décentralisation*. Péribonka, Québec : Berthiaume et Boivin.

Birkin, Jane. 2016. « Describing the Archive: Preservation of Space, Time and Discontinuity in Photographic Sequences ». *Networking Knowledge: Journal of the MeCCSA Postgraduate Network*, 9(5) : 1-19.

Blancquaert, Loïc. 2011. *L'impact du jugement Malouf au Québec (1973-1974)*. Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, [en ligne] <http://www.fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2011/2011Blancquaert.pdf> (page consultée le 20 avril 2019).

Bolduc, André. 2000. *Du génie au pouvoir : Robert A. Boyd, à la gouverne d'Hydro-Québec aux années glorieuses*. Montréal : Libre Expression.

Borges, Marcelo J., et Susana B. Torres. 2012. *Company Towns: Labor, Space, and Power Relations across Time and Continents*. New York : Springer.

Canada's Inherent Right Policy:  
Moving Forward ; Looking Back

Bouchard, Nancy. 2011. Canada's Inherent Right Policy: Moving Forward ; Looking Back. *Préparé pour le Directeur des Politiques stratégiques, Ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada*. Non-publié.

Bouchard, Nancy. 2010. « Don't Think of Self-Government: The Debate Over Which Language Should Govern Aboriginal Peoples' Relationship with the State ». *Mémoire de Maîtrise*, Administration publique et politiques publiques, Université Concordia, Montréal.

Boucher, Michel. 1972. « Évolution et anatomie du chômage au Québec ». *L'Actualité économique*, 47(4) : 621-642.

Boucher, Claude. 2012. *Carte du Projet de la Baie-James*. Carte réalisée à partir des données du Ministère des Ressources naturelles du Québec, 2012, *BDGA 1:1 000 000* ; et Natural Earth, 2012, *Graticules 1 degree (1:10 000 000)*, [en ligne] <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=20489218> (page consultée le 20 avril 2019).

Bourassa, Robert. 1995. *Gouverner le Québec*. Montreal: Éditions Fides.

———. 1985. *L'énergie du Nord, la force du Québec / Robert Bourassa*. Montréal : Québec-Amérique

———. 1985. *Power from the North*. North York, ON : Prentice-Hall Canada.

———. 1981. *Deux fois la Baie James*. Montréal : La Presse.

———. 1973. *La Baie James*. St-Lambert : Éditions du Jour.

———. 1972. *Discours prononcé par M. Robert Bourassa, premier ministre et chef du Parti libéral du Québec à la clôture du 17e Congrès du Parti libéral du Québec tenu à l'Hôtel Reine Elizabeth, à Montréal, les 17, 18, 19 novembre 1972*. Québec: S.e.

———. 14 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(76). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

———. 12 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(74). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

———. 9 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(72). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

———. 7 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(70). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

———. 6 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des 11(69). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

———. 23 juin 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(64). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

———. 1971. *Discours prononcé par M. Robert Bourassa, le vendredi 30 avril 1971, au Colisée de Québec, à l'occasion du premier anniversaire de l'élection du 29 avril 1970*. Québec: S.e.

———. 1970. *Bourassa / Québec!* Montréal : Éditions de l'homme.

Boutros, Magdaline. 15 avril 2019. « Hydro-Québec, le «vaisseau amiral», souligne ses 75 ans ». *Le Devoir*.

Bowen, Glenn A. 2009. « Document Analysis as a Qualitative Research Method ». *Qualitative Research Journal*, 9(2) : 27-40.

Bowles, Ron R. 1992. « Single-industry resource communities in Canada's north ». In *Rural Sociology in Canada*, 63-84. Don Mills, ON: Oxford University Press.

Bradbury, John H. 1979. New settlements Policy in British Columbia. *Urban History Review*, 8(2) : 47-76.

Briones, Claudia, et Ana Maria Gentile. 2014. « La question indienne en Argentine : entre le néolibéralisme, le national-populaire et le néo-développementisme, The Indian Issue : Between Neoliberalism, National-Populism, and Neodevelopmentism (Argentina) ». *Actuel Marx*, 56 : 85-96.

Browder, John O. 1992. « The limits of extractivism ». *BioScience*, 42(3) : 174-182.

Buggey, Susan. 1999. *An approach to aboriginal cultural landscapes*. Ottawa: Historic Sites and Monuments Board of Canada.

Bunker, Stephen G. 1984. « Modes of Extraction, Unequal Exchange, and the Progressive Underdevelopment of an Extreme Periphery: The Brazilian Amazon, 1600-1980 ». *American Journal of Sociology*, 89(5) : 1017-1064.

Bureau de la statistique du Québec. 1998. *Nord-du-Québec: la région administrative, les territoires de Jamésie et de Kativik et les principales municipalités. Cahier 1. Statistiques régionales Série : Recensement de la population*. Québec: Bureau de la statistique du Québec.

Bureau de la statistique du Québec, Direction de la géostatistique et de l'information. 1997. « Aperçu du découpage territorial du Québec et coup d'oeil statistique sur les régions ». *L'Écostat*, [en ligne] [http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/pdf/ecostat2\\_97.pdf](http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/pdf/ecostat2_97.pdf) (page consultée le 20 avril 2019).



Burns, Robert. 14 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(76). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Cardinal, Harold. 1969. *The unjust society*. Madeira Park, BC: Douglas & McIntyre.

Cartwright, John. 1965. « The politics of preserving natural areas in Third World states ». *Environmentalist*, 5(3) : 179-186.

Ceccaldi, Xavier. 1977. *Théories et politiques régionales en région-ressources*. Montréal: Municipalité de la Baie James, Service d'urbanisme.

Centre régional de la santé et des services sociaux de la Baie James, Direction santé publique. 2006. *Portrait de la communauté. Matagami*, [en ligne]  
<http://www.crsssbaiejames.gouv.qc.ca/docs/Publications/P/Portrait%20de%20la%20communaut%C3%A9%20Matagami-72dpi.pdf> (page consultée le 20 avril 2019).

———. 2005. *Portrait de la communauté : Chibougamau*, [en ligne]  
<https://rqvvs.qc.ca/membres-et-projets/projet/portrait-de-la-communaute-de-chibougamau> (page consultée le 20 avril 2019).

———. 2003. *Portrait de la communauté. Chapais*, [en ligne]  
<http://www.crsssbaiejames.gouv.qc.ca/docs/Publications/P/Portrait%20de%20la%20communaut%C3%A9%20Chapais-72dpi.pdf> (page consultée le 20 avril 2019).

———. 2002. *Portrait de la communauté : Lebel-sur-Quévillon*, [en ligne]  
<http://www.santecom.qc.ca/bibliothequevirtuelle/hyperion/2922250210.pdf> (page consultée le 20 avril 2019).

Chaplier, Mélanie, et Olivier Servais. 2005. « L'écologisme détrône le libéralisme... chez les Amérindiens cris du Québec ». *Revue nouvelle*, 12 : 30-33.

Charron, Claude. 7 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(70). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Cleary, David. 1993. « After the Frontier: Problems with Political Economy in the Modern Brazilian Amazon ». *Journal of Latin American Studies*, 25(2) : 331-349.

Coiteux, Henri. 8 décembre 1971. « Projet de loi no 277 - Loi de l'organisation municipale de certains territoires » Assemblée nationale. Journal des débats : 11(102). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Collerette, Pierre. 1997. « L'étude de cas au service de la recherche ». *Recherche en soins infirmiers*, 50 : 81-88.

Comité local de Val-Paradis. 8 décembre 1988. Procès-verbal.

———. 4 janvier 1989. Procès-verbal.

Comité Villebois 35-85. 1984. *Au pays des pins gris: ou cinquante ans de petite histoire à Villebois*. La Sarre : Imprimerie Commerciale de La Sarre.

Commaille, Jacques. 2010. « Sociologie de l'action publique ». Dans Laurie Boussaguet [dir.], *Dictionnaire des politiques publiques*. 3<sup>ième</sup> édition actualisée et augmentée. Paris, Presses de Sciences Po : 599-607, [en ligne] <https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques--9782724611755-page-599.htm> (page consultée le 20 avril 2019).

Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles. 2014. Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 44(85) : 41<sup>ième</sup> législature, 1<sup>ière</sup> session. Commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec. 1970. *Rapport de la commission d'étude sur l'intégrité du territoire du Québec. Volume 4 : Le domaine indien*. Québec : La Commission.

Commission de refonte des lois municipales. 1977. *Rapport des commissaires chargés de la refonte des lois municipales: code des municipalités de la province de Québec. Volume 4: La municipalité de comté*. Québec : La Commission.

Commission de toponymie du Québec. 2017a. *Origine et signification: Jamésie* », 2017a, [en ligne] [http://www.toponymie.gouv.qc.ca/ct/ToposWeb/Fiche.aspx?no\\_seq=291320](http://www.toponymie.gouv.qc.ca/ct/ToposWeb/Fiche.aspx?no_seq=291320) (page consultée le 20 avril 2019).

Commission de toponymie du Québec. 2017b. « Chibougamau », [en ligne] [http://www.toponymie.gouv.qc.ca/ct/ToposWeb/fiche.aspx?no\\_seq=13148](http://www.toponymie.gouv.qc.ca/ct/ToposWeb/fiche.aspx?no_seq=13148) (page consultée le 20 avril 2019).

Commission hydroélectrique du Québec. 15 mai 1968. Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 28<sup>ième</sup> législature, 3<sup>ième</sup> session.

Commission permanente des richesses naturelles. 15 décembre 1969. Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 44(85). 28<sup>ième</sup> législature, 4<sup>ième</sup> session.

Commission permanente des Richesses naturelles et des Terres et Forêts, Société d'aménagement de la Baie James. 18 mai 1972. Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 12(28). 29<sup>ième</sup> législature, 3<sup>ième</sup> session.

Commission permanente des Richesses naturelles et des Terres et Forêts, Société d'aménagement de la baie James. 16 mai 1972. Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 12(28). 29<sup>ième</sup> législature, 3<sup>ième</sup> session.

Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire de la Baie-James. 2011. *Portrait régional de la Baie James*, [en ligne] [http://www.crrntbj.ca/publications/doc\\_view/86-portrait-territorial-de-la-baie-james](http://www.crrntbj.ca/publications/doc_view/86-portrait-territorial-de-la-baie-james) (page consultée le 20 avril 2019).

Commission royale d'enquête sur la fiscalité. 1965. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*. Québec : Gouvernement du Québec.

Conseil municipal de la Municipalité de la Baie James. 20 novembre 2003. Procès-verbal.

———. 29 avril 2002. Procès-verbal.

———. 27 février 1989. Procès-verbal.

———. 22 mai 1985. Procès-verbal.

———. 29 novembre 1984. Procès-verbal.

———. 30 avril 1979. Procès-verbal.

———. 21 décembre 1976. Procès-verbal.

———. 16 novembre 1976. Procès-verbal.

———. 14 septembre 1976. Procès-verbal.

———. 1 août 1975. Procès-verbal.

———. 12 juin 1975. Procès-verbal.

———. 3 avril 1975. Procès-verbal.

———. 30 janvier 1975. Procès-verbal.

———. 29 novembre 1974. Procès-verbal.

———. 30 octobre 1974. Procès-verbal.

———. 25 juillet 1974. Procès-verbal.

———. 17 juillet 1974. Procès-verbal.

———. 13 juin 1974. Procès-verbal.

———. 25 avril 1974. Procès-verbal.

———. 4 janvier 1974. Procès-verbal.

———. 19 juillet 1973. Procès-verbal.

———. 27 septembre 1972. Procès-verbal.

———. 14 septembre 1972. Procès-verbal.

Conseil local de Rousseau. 10 octobre 1988. Procès-verbal.

Côté, Dany. 1993. *Price et Riverbend: splendeur et déclin d'une ville de compagnie*. Chicoutimi : Université du Québec à Chicoutimi.

Côté, Fernand. 1946. « L'industrie minière du Québec et le problème social ». *Actualité Économique*, 21(5) : 409-27.

Côté, Marc-Henri. 1<sup>er</sup> août 1963. « D'ici cinq ans, Québec dépensera \$1,000,000,000 pour la voirie.. ». *Le Devoir*.

Côté, Muriel. 2016. « After the Gold Rush: Exploration on the Permanent Mining Frontier of Burkina Faso ». *New Political Geographies Exploring Large-Scale Economic Infrastructures*, [en ligne] <https://www.newpoliticalgeographies.com/news/2016/3/29/after-the-gold-rush-exploration-on-the-permanent-mining-frontier-of-burkina-faso> (page consultée le 20 avril 2019).

Côté, Pascal, et Laëtitia Tremblay. 2010. « Les Droits de Propriété Autochtones et Le Règlement des Différends : un Essai Critique ». *Essai présenté dans le cadre du concours du Ministère de la Justice du Canada*, [en ligne] [http://www.cfcj-fcjc.org/sites/default/files/docs/hosted/17447-propriete\\_autochtones.pdf](http://www.cfcj-fcjc.org/sites/default/files/docs/hosted/17447-propriete_autochtones.pdf) (page consultée le 20 avril 2019).

Couveinhes-Matsumoto, Delphine. 2013. « Les droits des peuples autochtones dans le cadre de l'exploitation des ressources naturelles en Amérique latine ». *Thèse de doctorat, Droit international public*, Paris-1, Paris.

Cuadra Montoya, Ximena Angélica. 2014. « Pluralisme Radical et Décolonisation Dans Les Mobilisations Autochtones Face à l'industrie Extractive : Analyse de Deux Cas Au Chili et Au Québec ». *Mémoire de maîtrise, Science politique*, Université du Québec, Montréal.

Chrétien, Jean, Canada, et Ministère des Affaires indiennes et du Développement du nord. 1969. *Statement of the Government of Canada on Indian policy, 1969: presented to the first session of the twenty-eighth Parliament by the Honourable Jean Chrétien, Minister of Indian Affairs and Northern Development*. Ottawa : L'imprimeur de la Reine.

Dahl, Robert. 1957. « The concept of power ». *Behavioral Science*, 2(3) : 201-215.

Dakers, Sonya, et Jean-Denis Fréchette. « The Canadian Wheat Board-The Grain Industry in Canada ». Bibliothèque du Parlement du Canada, 1998, [en ligne] <http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/modules/prb98-2-grain/wheatboard-e.htm> (page consultée le 20 avril 2019).

Dalla-Rosa, Gilbert, et Guy Di Méo. 1981. « Les grands travaux d'aménagement de la Baie James (Québec). Un exemple d'intégration régionale en zone subarctique ». *Annales de Géographie*, 90(498) : 151-202.

D'Allemagne, André. 1960. *Manifeste du Rassemblement pour l'indépendance nationale*, [en ligne]

[https://biblio.republiquelibre.org/Manifeste\\_du\\_Rassemblement\\_pour\\_l%27ind%C3%A9pendance\\_nationale](https://biblio.republiquelibre.org/Manifeste_du_Rassemblement_pour_l%27ind%C3%A9pendance_nationale) (page consultée le 20 avril 2019).

Daneau, Marcel. 1966. « Évolution économique du Québec 1950-1965 ». *L'Actualité économique*, 41(4) : 659.

David, Louis-Olivier. 5 février 1870. « Canadiens-français et Canadiens-anglais ». *L'Opinion publique*, p.34.

De Bruijn, Hans, et Hans Hufen. 1998. « The traditional approach to policy instruments ». Dans Guy Peters et Frans Van Nispen [dir.], *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*. Northampton MA, Edward Elgar : 11-32.

Delisle, Norman. 1 mars 1995. « Le Nord du Québec n'est pas une région sous-développée clame le maire de Matagami ». *La Presse*.

Denhardt, Robert, et Janet Vinzant Denhardt. 2000. « The new public service: Serving rather than steering ». *Public Administration Review*, 60(6) : 549-559.

Denis, Charles. 2006. *Robert Bourassa: la passion de la politique*. Montréal: Fidès.

Denton, David. 1997. « Frenchman's Island and the Naatuwau Bones: Archaeology and Cree Tales of Culture Contact ». Dans Thomas Andrews et George Nicholas, *At a Crossroads: Archaeology and First Peoples in Canada*. Burnaby, CB, Archaeology Press : 105-124.

Déoux, Patrick G., et Xavier Ceccaldi. 1980. *L'Avenir de Radisson : rapport d'étude*. Études sur l'avenir de Radisson. Montréal : Société de développement de la Baie James.

Desbiens, Caroline. 2014. *Puissance Nord: territoire, identité et culture de l'hydroélectricité au Québec*. Presses de l'Université Laval : Québec.

Desbiens, Caroline. 2006. « Un nouveau chemin vers les rapides. Chisasibi/La Grande et les relations nord-sud au Québec ». *Globe: Revue internationale d'études québécoises*, 9(1) : 177-210.

Le Devoir. 1<sup>er</sup> mai 1971. Le projet de la Baie de James sera réalisé: \$5 à \$6 milliards. *Le Devoir*, 1-2.

Dewing, Michael, et William Young. 2006. « Les municipalités, la constitution et le régime fédéral canadien ». Ottawa : Service d'information et de recherche parlementaires, [en ligne] <https://lop.parl.ca/content/lop/researchpublications/bp276-f.htm#dville> (page consultée le 20 avril 2019).

Dimaggio, Paul, et Walter Powell. 1983. « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields ». *American Sociological Review*. 48(2) : 147-160.

Direction des communications du Ministère des affaires municipales et Municipalité de la Baie James. 1976. « La MBJ : une municipalité unique son genre ». *Municipalité*, 8(14).

Direction générale du domaine territorial, Service de la cartographie. 1979. « Les districts électoraux du Québec ». Québec : La Direction

Doern, Bruce. 1981. *The peripheral nature of scientific and technological controversy in federal policy formation*. Ottawa : Conseil des sciences du Canada, [en ligne] <http://artsites.uottawa.ca/sca/doc/Background-Study-No.-46-The-Peripheral-Nature-of-Scientific-and-Technological-Controversy-in-Fe.pdf> (page consultée le 20 avril 2019).

Dos Santos, Theotonio. 1970. « The Structure of Dependence ». *The American Economic Review*, 60(2) : 231-36.

Dubuc, Michèle. 2007. « Le village-usine de Mont-Rolland ». *Histoire Québec*, 13(1) : 35-40.

Dugas, Clermont. 1983. *Les régions périphériques: défi au développement du Québec*. Sillery, Québec : Presses de l'Université du Québec.

Duhaime, Gérard, Brousseau, Sébastien, Grenier, Josianne, Therrien, Aude et Charles Beaudoin-Jobin. 2013. « Le développement du Nord et le destin du Québec ». *Recherches sociographiques*, 54(3) : 477-511.

Durkheim, Émile. 1997. « Quatrième leçon ». Dans Georges Davy et Hüseyin Nail Kubali, *Leçons de sociologie*. Paris : Presses universitaires de France.

Dussault, René, et Louis Borgeat. 1984. *Traité de droit administratif*. Québec : Presse de l'Université Laval.

Eisner, Elliot W. 1991. *The enlightened eye: Qualitative inquiry and the enhancement of educational practice*. Upper Saddle River NJ : Prentice Hall.

Enroth, Henrik. 2014. « Governance: The art of governing after governmentality ». *European Journal of Social Theory*, 17(1) : 60-76.

Ernst, Fred. 1973. *Conférence Prononcée au Club Richelieu de Chicoutimi par Monsieur Fred H. Ernst, Vice-Président de La Société de Développement de La Baie James*. Chicoutimi : Société de Développement de la Baie James.

Estèbe, Philippe. 2004. « Les quartiers, une affaire d'État. Un instrument territorial ». Dans Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès [dir.], *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po : 47-70.

Fairclough, Norman. 2013. *Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language*. New York : Routledge.

Farazmand, Ali. 1996. *Public Enterprise Management: International Case Studies*. Westport, Connecticut : Greenwood Press.

Feiock, Richard. 2013. « The institutional collective action framework ». *Policy Studies Journal*, 41(3) : 397-425.

Fearnside, Philip M. 1997. « The Main Resources of Amazonia ». *Présenté à la Latin American Studies Association XX International Congress, Guadalajara, Mexico*. University of Pittsburg, Pittsburg Pennsylvania, 17-19 avril.

Flyvbjerg, Bent. 2006. « Five misunderstandings about case-study research ». *Qualitative Inquiry*, 12(2) : 219-245.

Foucault, Michel. 1982a. « Le sujet et le pouvoir ». Dans Defert, Daniel et François Ewald [dir.], *Michel Foucault: Dits et Écrits II, 1976-88*. Paris, Gallimard : 1041-1061.

———. 1982b. « Espace, savoir et pouvoir ». Dans Defert, Daniel et François Ewald [dir.], *Michel Foucault: Dits et Écrits II, 1976-88*. Paris, Gallimard : 1089-1104.

———. 1978a. « Dialogue sur le pouvoir ». Dans Defert, Daniel et François Ewald [dir.], *Michel Foucault: Dits et Écrits II, 1976-88*. Paris, Gallimard : 464-476.

———. 1978b. « La gouvernementalité ». Dans Defert, Daniel et François Ewald [dir.], *Michel Foucault: Dits et Écrits II, 1976-88*. Paris, Gallimard : 635-656.

———. 1977a. « L'œil du pouvoir ». Dans Defert, Daniel et François Ewald [dir.], *Michel Foucault: Dits et Écrits II, 1976-88*. Paris, Gallimard : 190-206.

———. 1977b. « Pouvoirs et stratégies ». Dans Defert, Daniel et François Ewald [dir.], *Michel Foucault: Dits et Écrits II, 1976-88*. Paris, Gallimard : 418-428.

———. 1976a. Foucault, Michel. *La Volonté de Savoir: Histoire de La Sexualité I*. Paris, Gallimard.

———. 1976b. « Il faut défendre la société ». Dans Defert, Daniel et François Ewald [dir.], *Michel Foucault: Dits et Écrits II, 1976-88*. Paris, Gallimard : 124-130.

———. 1976c. « Questions à Michel Foucault sur la géographie ». Dans Defert, Daniel et François Ewald [dir.], *Michel Foucault: Dits et Écrits II, 1976-88*. Paris, Gallimard : 28-39.

———. 1975. *Surveiller et punir: naissance de la prison*. Bibliothèque des histoires. Paris, Gallimard.

———. 1972. *Histoire de La Folie À L'âge Classique*. Paris, Gallimard.

———. 1971. *L'ordre Du Discours*. Paris, Gallimard.

———. 1961. *Folie et déraison: histoire de la folie à l'âge classique*. Paris : Plon.

- Fournis, Yann, et Marie-José Fortin. 2015. « Les régimes de ressources au Canada: les trois crises de l'extractivisme ». *[VertigO] La revue électronique en sciences de l'environnement*, 15(2) : 1-13.
- Fortier, Robert. 1996. *Villes industrielles planifiées*. Québec : Boréal.
- Fortin, Pierre. 2002. « Robert Bourassa et l'économie du Québec ». *Cahier de recherche*, Département des sciences économiques de l'UQÀM, 20(15) : 1-26.
- Frank, David. 1981. « Company Town/Labour Town: Local Government in the Cape Breton Coal Towns, 1917-1926 ». *Histoire sociale/Social History*, 14(27) : 177-196.
- Fréchette, Alain. 2009. « La gouvernance forestière au Québec : le défi du changement institutionnel dans les systèmes socio-écologiques interdépendants ». *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série, 6 : 1-7.
- Friedmann, Wolfgang. 1959. *Law in a Changing Society*. Oakland CA : University of California Press.
- Front de libération du Québec. 1970. *Manifeste du FLQ*, [en ligne] <https://www.republiquelibre.org/cousture/MANIFES.HTM> (page consultée le 20 avril 2019).
- Gagnon, André. 1973. *La Baie James Indienne: texte intégral du jugement Albert Malouf*. St-Lambert : Éditions du jour.
- Gagnon, Robert, et Yves Gingras. 1999. « La Baie James : de territoire à laboratoire ». *Bulletin d'histoire politique*, 7(3) : 67-78.
- Garner, John. 1992. *The Company town: architecture and society in the early industrial age*. New York : Oxford University Press.
- Gaudichaud, Franck. 2016. « Ressources minières, « extractivisme » et développement en Amérique latine : perspectives critiques ». *IdeAs. Idées d'Amériques*, 8 : 1-7.
- Gaudreault, Sylvain. 17 décembre 2013. *Lettre du Ministre des Affaires municipales, des régions et de l'occupation du territoire à l'intention Cécile Philippon, Présidente du conseil local de la Localité de Valcanton*. Non-publié.
- Gerber, Jean-David. 2016. « The managerial turn and municipal land-use planning in Switzerland – evidence from practice ». *Planning Theory & Practice*, 17(2) : 192-209.
- Gerring, John. 2017. *Case Study Research: Principles and Practices, 2<sup>nd</sup> edition*. New York : Cambridge University Press.
- Germain, Alexandre. 2015. « La question territoriale et le fédéralisme multinational : Uashat mak Mani-Utenam et la planification territoriale autochtone au Canada ». *Thèse de doctorat*, Science politique, Université de Montréal, [en ligne] <http://alexandregermain.com/AG-these.pdf> (page consultée le 20 avril 2019).



———. 2010. « Le fédéralisme et la territorialité : l'État québécois, les Autochtones et le pluralisme territorial ». *Présentation au le Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique*, 1 juin. [en ligne] <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/Germain.pdf> (page consultée le 20 avril 2019).

Gilbert, Jérémie. 2010. « Custodians of the land: Indigenous peoples, human rights and cultural integrity ». Dans Michele Langfield, William Logan et Mairead Nic Craith [dir.], *Cultural diversity, heritage and human rights: Intersections in theory and practice. Key issues in cultural heritage*. New York: Routledge

Girard, Réjean, et Normand Perron. 2016. « Le Nord-du-Québec ». Collection *Les régions du Québec... histoire en bref*. Québec : Presses de l'Université Laval.

Giroux, Thérèse, Madeleine Caron, Marie Murphy, et Muriel Garon-Audy. 1980. « Analyse de la notion de discrimination contenue dans la Charte des droits et libertés de la personne ». Montréal : Commission des droits de la personne, [en ligne] <http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/discrimination.pdf> (page consultée le 20 avril 2019).

Glaser, Barney G. 1998. *Doing grounded theory: Issues and discussions*. Mill Valley, CA : Sociology Press.

Glaser, Barney G., et Anselm L. Strauss. 2017 [1967]. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York : Routledge.

———. 1965. *Awareness of dying*. Londres: Weidenfeld and Nicholson.

Goldbloom, Victor Charles. 12 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats* : 11(72). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Gosling, William Gilbert. 1910. « Map of Labrador by J.G. Bartholomew, ca. 1895 ». Dans W.G. Gosling, *Labrador - Its Discovery, Exploration and Development*. Londres : Alston Rivers Limited, [en ligne] <https://www.heritage.nf.ca/lawfoundation/essay2/labmapfull.html> (page consultée le 20 avril 2019).

Gouvernement du Canada et William Turgeon. 1929. *Report of the Royal Commission on the Transfer of the Natural Resources of Manitoba*. Ottawa : F. A. Acland, Printer to the King.

Gouvernement du Québec. 1976. *La convention de la Baie James et du Nord québécois: convention entre le Gouvernement du Québec, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie James, la Commission hydroélectrique de Québec (Hydro-Québec), le Grand Council of the Crees (of Québec), la Northern Québec Inuit Association et le Gouvernement du Canada*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Gouvernement du Québec. 1965. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*. Québec : La Commission.

Gouvernement du Québec, et Ministère des affaires municipales et de l'Occupation du territoire. 2017. *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires : 2018-2022. Les régions aux commandes*, [en ligne] [https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/occupation\\_territoire/strategie\\_ovt\\_2018-2022.pdf](https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/occupation_territoire/strategie_ovt_2018-2022.pdf) (page consultée le 20 avril 2019).

Gravel, Robert. 1999. *Les institutions administratives locales et régionales au Québec: structures et fonctions*. Sainte-Foy, Québec : Presses de l'Université du Québec.

Gudynas, Eduardo. 2016. « Beyond varieties of development: disputes and alternatives ». *Third World Quarterly*, 37(4) : 721-732.

———. 2013. Extracciones, Extractivismos Y Extrahecciones. Un Marco Conceptual Sobre La Apropiación de Recursos Naturales. *Observatorio Del Desarrollo*, 18 : 1-18.

———. 2011. « Développement, droits de la Nature et Bien Vivre : l'expérience équatorienne ». *Mouvements*, 68 : 15-37.

———. 2010. « Agropecuaria y nuevo extractivismo bajo los gobiernos progresistas de América del Sur ». *Territorios*, 5(1) : 37-54.

Hahm, Sung Deuk, Kwangho Jung, et M. Jae Moon. 2013. « Shaping Public Corporation Leadership in a Turbulent Environment ». *Public Administration Review*, 73(1) : 178-87.

Hall, Stuart. 1997. *Representation: Cultural representations and signifying practices*. Vol. 2. Thousand Oaks, CA : Sage Publications.

Hafsi, Taïeb. 2009. « Partenariats public-privé et management de la complexité : les nouveaux défis de l'Etat ». *Revue française d'administration publique*, 130(2) : 337-48.

Harsi, Abdallah. 2005. « Décentralisation et déconcentration administrative: Instruments de la proximité administrative ». *Présentée au Colloque maghrébin sur L'administration de proximité : concepts et implications*, École Nationale de l'Administration, Rabat, 24-25 novembre.

Hayter, Roger, et Trevor Barnes. 1990. « Innis' Staple Theory, Exports, and Recession: British Columbia, 1981-86 ». *Economic Geography*, 66(2) : 156-73.

Hébert, Guillaume, et Simon Tremblay-Pepin. 2013. « Qu'est-ce que l'extractivisme? » *IRIS*. Institut de recherche et d'informations socio-économiques, [en ligne] <http://iris-recherche.qc.ca/blogue/quest-ce-que-leextractivisme> (page consultée le 20 avril 2019).

Holmes, Christian. 2015. *Company Towns of Michigan's Upper Peninsula*. Charlestown, SC : Arcadia Publishing.

Hood, Christopher. 1983. *The Tools of Government*. Londres : Macmillan.

Hood, Christopher, et Helen Margetts. 2007. *The tools of government in the digital age*. Londres : Palgrave Macmillan.

Horkheimer, Max. 1974. *Théorie traditionnelle et théorie critique*. Paris : Gallimard.

Howlett, Michael. 2014. « Policy design: What, who, how and why? » Dans Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, et Patrick Le Galès [dir.], *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*. Paris, Les Presses de Sciences Po : 281-315.

———. 2011. *Designing public policies : Principles and instruments*. New York : Routledge.

———. 2005. « What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles ». Dans Eliadis, F. Pearl, Margaret M. Hill, et Michael Howlett [dir.], *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montréal, Kingston, McGill-Queen's Press : 31-50.

———. 2004. « Beyond good and evil in policy implementation: instrument mixes, implementation styles, and second generation theories of policy instrument choice ». *Policy and Society*, 23(2) : 1-17.

———. 2000. « Managing the “hollow state”: Procedural policy instruments and modern governance ». *Canadian Public Administration*, 43(4) : 412-431.

———. 1991. « Policy instruments, policy styles, and policy implementation ». *Policy Studies Journal*, 19(2) : 1-21.

Howlett, Michael, et M. Ramesh. 1993. « Patterns of policy instrument choice: Policy styles, policy learning and the privatization experience ». *Policy Studies Review*, 12(1) : 3-24.

Hsieh, Hsiu-Fang, et Sarah Shannon. 2005. « Three Approaches to Qualitative Content Analysis ». *Qualitative Health Research*, 15(9) : 1277-1288.

Hubbard, Preston John. 1961. *Origins of the TVA ; the Muscle Shoals Controversy, 1920-1932*. Nashville. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.

Hudon, Raymond, et Christian Poirier. 2011. *La politique, jeux et enjeux: action en société, action publique, et pratiques démocratiques*. Québec : Presses de l'Université Laval.

Hydro-Québec Production. 2019a. « Bassin versant de la Grande Rivière ». *Centrales hydroélectriques au 1<sup>er</sup> janvier 2019*, [en ligne] [www.hydroquebec.com/production/centrale-hydroelectrique.html](http://www.hydroquebec.com/production/centrale-hydroelectrique.html) (page consultée le 20 avril 2019).

Hydro-Québec Production. 2019b. Centrales hydroélectriques au 1<sup>er</sup> janvier 2019, [en ligne] [www.hydroquebec.com/production/centrale-hydroelectrique.html](http://www.hydroquebec.com/production/centrale-hydroelectrique.html) (page consultée le 20 avril 2019).

Hydro-Québec. 2016. Plan stratégique 2016-2020. Voir grand avec notre énergie propre, [en ligne] [www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/plan-strategique.pdf](http://www.hydroquebec.com/data/documents-donnees/pdf/plan-strategique.pdf) (page consultée le 20 avril 2019).

Innis, Harold A. 2017 [1931]. « Transportation as a Factor in Canadian Economic History ». Dans Mary Q. Innis, *Essays in Canadian Economic History*. Toronto, University of Toronto Press : 62-77.

Innis, Harold. 1929. « The Teaching of Economic History in Canada ». *Contributions to Canadian Economics*, 2 : 52-68.

Iacono, Jessica Claudia, Ann Brown, et Clive Holtham. 2011. « The use of the Case Study Method in Theory Testing: The Example of Steel eMarketplaces ». *The Electronic Journal of Business Research Methods*, 9(1) : 57-65.

Igartua, José E. 1996. *Arvida au Saguenay: naissance d'une ville industrielle*. Vol. 6. Montréal, Kingston : McGill-Queen's Press.

Indian Association of Alberta. 2011 [1970]. « Citizens Plus ». *Aboriginal Policy Studies*, 1(2) : 188-281.

Institut de la Statistique du Québec. 2017. « Territoires équivalents dans la Région 10 ». Carte réalisée à partir des données du Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, 2016, *Découpage administratif (municipalités et MRC) : Système sur les découpages administratifs* ; du Ministère des Ressources naturelles Canada, 2013, *Réseau Hydro National (RHN) au 1 : 50 000* ; et de NAD 83, 1983, *Projection cartographique : projection conique équivalente d'Albers pour le Québec*. Fournie par Maxime Keith, Institut de la Statistique du Québec.

Institut de la Statistique du Québec. 2014. *Population projetée des municipalités régionales de comté (MRC) du Québec, scénario A - Référence, 2011-2036*, [en ligne] [http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/perspectives/population/mrc\\_pop\\_5ans\\_ed14.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/population-demographie/perspectives/population/mrc_pop_5ans_ed14.htm) (page consultée le 20 avril 2019).

Institut de la Statistique du Québec. 2007. « Modifications aux municipalités du Québec: document de référence ». L'Institut, 2007, [en ligne] <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/divisions-territoriales/bulletins/modifications-municipalites-nov07.pdf> (page consultée le 20 avril 2019).

Jenkins-Smith, Hank C., et Paul A. Sabatier. 1994. « Evaluating the Advocacy Coalition Framework ». *Journal of Public Policy*, 14(2) : 175-203.

John, Peter. 2011. *Making policy work*. Londres : Taylor & Francis.

Johns, Walter Hugh. 1981. *A History of the University of Alberta, 1908-1969*. Edmonton, Alberta : The University of Alberta Press.

Jordan, Andrew, Rüdiger Wurzel, et Anthony Zito. 2013. « Still the century of "new" environmental policy instruments? Exploring patterns of innovation and continuity ». *Environmental Politics*, 22(1) : 155-173.

Joron, Guy. 14 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(76). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

———. 13 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(75). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session

———. 7 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(70). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session

Kabore, Philippe. 2014. « Étude spéciale : histoire économique du Québec depuis une soixantaine d'années ». *Point de Vue Économique*, [en ligne]  
<https://www.desjardins.com/ressources/pdf/pv1411f.pdf> (page consultée le 20 avril 2019).

Kirschen, Etienne Sadi. 1964. *Economic policy in our time*. Amsterdam : North-Holland.

Klein, Naomi. 2011. « Capitalism vs. the Climate ». *The Nation*, 28(11) : 1-40.

Knowles, Morris. 1920. *Industrial Housing: With a Discussion of Accompanying Activities ; Such as Town Planning-Street Systems-Development of Utility Services-and Related Engineering and Construction Features*. New York : McGraw-Hill.

Kuhn, Thomas. 1972 [1962]. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Lacasse, Jean Paul. 1974. « Le claim en droit québécois ». *Thèse de doctorat*, Faculté de Droit, Université d'Ottawa, Ottawa.

Lacasse, Roger. 1983. *Baie James, une épopée*. Montréal : Libre Expression.

Lachapelle, Guy, Robert Comeau, et Valéry Colas. 2003. *Robert Bourassa: un bâtisseur tranquille*. Québec : Presses Université Laval.

Lacroix, Louis-Philippe. 9 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(72). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Lajoie, André. 1968. *Les structures administratives régionales: déconcentration et décentralisation au Québec*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.

Lamizet, Bernard. 2012. *L'imaginaire politique*. Cachan, FR : Lavoisier..

Lapointe, Ugo. 2010. « L'héritage du principe de free mining au Québec et au Canada ». *Recherches amérindiennes au Québec*, 40(3) : 9-25.

Lascoumes, Pierre. 2004. « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir ». *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, [en ligne]  
<http://journals.openedition.org/leportique/625> (page consultée le 20 avril 2019).

Lascombes, Pierre, et Patrick Le Galès. 2005. « Introduction: L'action publique saisie par ses instruments ». Dans Pierre Lascombes et Patrick Le Galès [dir.], *Gouverner par les instruments*. Paris, Presses de Sciences Po : 11-44.

Lascombes, Pierre, et Louis Simard. 2011. « L'action publique au prisme de ses instruments ». *Revue française de science politique*, 61(1) : 5-22.

Lasswell, Harold Dwight. 1950 [1936]. *Politics: Who gets what, when, how*. Cleveland : World Publishing Company.

———. 1945. *World politics faces economics: with special reference to the future relations of the United States and Russia*. New York: McGraw-Hill.

La Rusic, Ignatius. 1983. *La négociation d'une mode de vie ; la structure administrative découlant de la Convention de la Baie James: l'expérience initiale des Cris*. Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Laurin, Camille. 13 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(75). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session

———. 12 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(74). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session

———. 9 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(72). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session

Laval, Christian. 2014. « La productivité du pouvoir ». *Présenté au colloque Marx & Foucault*, Nanterre-Paris, 18-20 décembre, [en ligne] <http://www.cairn.info/marx-et-foucault-9782707188014-page-29.htm> (page consultée le 20 avril 2019).

Lavallée, Stéphane. 1995. « Analyse des institutions municipales et foncières instituées par la Convention de la Baie James et du Nord québécois sur le territoire du Nunavik. *Mémoire de maîtrise*, Science politique, Université McGill, Montréal, [en ligne] [http://digitool.library.mcgill.ca/webclient/DeliveryManager?pid=26208&custom\\_att\\_2=direct](http://digitool.library.mcgill.ca/webclient/DeliveryManager?pid=26208&custom_att_2=direct) (page consultée le 20 avril 2019).

Leclerc, Jacques. 2019. « Baie du Nord ou Baie-d'Hudson (Nouvelle-France) ». Dans *L'aménagement linguistique dans le monde*. Québec: L'aménagement linguistique dans le monde, [en ligne] [http://www.axl.cefano.ulaval.ca/francophonie/Nlle-France-Baie\\_d'Hudson.htm](http://www.axl.cefano.ulaval.ca/francophonie/Nlle-France-Baie_d'Hudson.htm) (page consultée le 20 avril 2019).

———. 2017. « Le rattrapage de la Révolution tranquille (1960-1966) ». Dans *L'aménagement linguistique dans le monde*. Québec: L'aménagement linguistique dans le monde, [en ligne] [http://www.axl.cefano.ulaval.ca/francophonie/HISTfrQC\\_s4\\_Modernisation.htm#1\\_Le\\_rattrapage\\_de\\_la\\_R%C3%A9volution\\_tranquille\\_\(1960-1966\)](http://www.axl.cefano.ulaval.ca/francophonie/HISTfrQC_s4_Modernisation.htm#1_Le_rattrapage_de_la_R%C3%A9volution_tranquille_(1960-1966)) (page consultée le 20 avril 2019).

Léger, Marcel. 12 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(74). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

———. 9 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(72). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Dumas, Evelyn. 1<sup>er</sup> novembre 1974. « Les cris de la Baie James se sont vendus pour des miroirs! » *Le Jour*.

Leblanc, Gérald. 17 novembre 1973. « L'opposition avait prévenu le gouvernement du danger d'injonction, rappelle Burns ». *Le Devoir*.

Lemieux, Fernando. 4 mars 1971. « L'Indien du Québec détient des droits "d'usufruit" limités au sol "fréquenté" ». *Le Soleil*.

Lemieux, Vincent. *L'étude des politiques publiques : les acteurs et leur pouvoir*. 3<sup>ième</sup> édition revue et augmentée. Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2009.

Lescure, Jean-Paul, Florence Pinto, et Laure Emperaire. 1994. « People and forest products in Central Amazonia: the multidisciplinary approach of extractivism ». Dans Ignacy Scachs et Miguel Clüsener-Godt [éd.], *Extractivism in the Brazilian Amazon: Perspectives on Regional Development*. Paris, UNESCO : 58-87.

Li, Tania Murray. 2007. « Governmentality ». *Anthropologica*, 49(2) : 275-81.

Linder, Stephen, et Guy Peters. 1989. « Instruments of government: Perceptions and contexts ». *Journal of public policy*, 9(1) : 35-58.

Little, Jamie, et Betsy Longchap. 22 avril 2015. « Northern Quebec Cree Community Celebrates 25th Anniversary of Odeyak Voyage ». *CBC*, [en ligne]  
<https://www.cbc.ca/news/indigenous/northern-quebec-cree-community-celebrates-25th-anniversary-of-odeyak-voyage-1.3044078> (page consultée le 20 avril 2019).

Loubier, Gabriel. 14 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(76). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

———. 7 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(70). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Laurin, Camille. 13 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(75). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

———. 12 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(74). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

———. 9 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(72). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

- Lowrie, Morgan. 30 juillet 2019. New York officials tour Quebec indigenous communities ahead of possible hydro deal. *Global News*, [en ligne], <https://globalnews.ca/news/5704822/new-york-officials-tour-quebec-indigenous-communities-ahead-of-possible-hydro-deal/> (page consultée 1 août 2019).
- Lucas, Rex. 1971. *Minetown, Milltown, Railtown: Life in Canadian communities of single enterprise*. Toronto: University of Toronto Press.
- Manoff, Marlene. 2004. Theories of the Archive from Across the Disciplines. *Portal: Libraries and the Academy*, 4(1) : 9-25.
- Manzagol, Claude. 1973. « Portée géographique des investissements étrangers ». *Cahiers de géographie du Québec*, 17(40) : 35-49.
- Masse, Marcel. 8 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(71). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.
- Massé, Jean-Gilles. 9 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(72). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.
- . 14 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(76). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.
- Mathieu, Gaston. 28 août 1967. « Prochain chantier: la Baie James ». *Entre/nous*, 47(15) : 1-2.
- Mazmanian, Daniel A., et Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and public policy*. Glenview, IL : Scott Foresman..
- McFarland, Joan. 1980. « Changing Modes of Social Control in a New Brunswick Fishing Packing Town ». *Studies in Political Economy*, 4(1) : 99-113.
- McGillivray, Brett. 2011. *Geography of British Columbia: People and landscapes in transition*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Meloche, Jean-Philippe, François Vaillancourt, et Stéphanie Boulenger. 2016. *Le financement des municipalités: comparaison de juridiction et éléments d'analyse*. Montréal : Cirano.
- Melot, Romain. 2009. « De la gestion des espaces au projet de territoire : les enjeux politiques d'un changement de paradigme juridique ». *L'Année sociologique*, 59(1) : 177-99.
- Merriam, Sharan. 2009. *Qualitative Research: A Guide to Design and Implementation*. New York : John Wiley & Sons.
- Meyer, John W., et Brian Rowan. 1977. « Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony ». *American journal of sociology*, 83(2) : 340-363.



Mills, Albert, Gabrielle Durepos, et Elden Wiebe. 2010. *Encyclopedia of Case Study Research: L-Z*. Vol. 1. Beverley Hills, CA : Sage.

Ministère de la Sécurité publique. 2016. « Criminalité au Québec : principales tendances ». Québec, [en ligne]  
[https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/statistiques/criminalite/2016/criminalite\\_2015.pdf](https://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/police/statistiques/criminalite/2016/criminalite_2015.pdf) (page consultée le 20 avril 2019).

Ministère de l'Énergie et des Ressources du Québec, Service de l'intégrité du territoire, Service de l'intégrité du territoire. 1983. *Inventaire des parcelles fédérales, région administrative du Nouveau-Québec, (10)*. Québec : Le Ministère.

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques du Québec. 2014. « Les sept grands bassins versants du Québec », [en ligne]  
<http://www.environnement.gouv.qc.ca/rapportsurleau/portrait-qc-aquatique-eau-nord-sud-est-ouest.htm> (page consultée le 20 avril 2019).

Ministère de l'environnement du Québec. 2015. « L'état de l'eau et des écosystèmes aquatiques ». *Le portrait du Québec aquatique - De l'eau du nord au sud et d'est en ouest*, [en ligne] <http://www.environnement.gouv.qc.ca/rapportsurleau/portrait-qc-aquatique-eau-nord-sud-est-ouest.htm> (page consultée le 20 avril 2019).

Ministère des Affaires municipales, et Maurice Tessier. 1971. *Proposition de réforme des structures municipales*. Québec : L'Éditeur officiel du Québec.

Ministère des Affaires municipales et Habitation. 2017. *Organisation du territoire : régime municipal général*, [en ligne] : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/organisation-territoriale-municipale/regime-municipal-general/> (page consultée le 20 avril 2019).

———. 2016. *L'organisation municipale au Québec en 2016*, [en ligne]  
<https://www.mamh.gouv.qc.ca/organisation-municipale/organisation-territoriale/organisation-territoriale-municipale/regime-municipal-general/> (page consultée le 20 avril 2019).

Ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec. 2006. « Le Québec, régions administratives », [en ligne]  
[http://www.quebecgeographique.gouv.qc.ca/education/images/qbc\\_10m\\_ra.pdf](http://www.quebecgeographique.gouv.qc.ca/education/images/qbc_10m_ra.pdf) (page consultée le 20 avril 2019).

Ministère des Ressources naturelles Canada, Division des levés officiels. 2013a. *Historique foncier des Terres indiennes au Québec : Village des Hurons, Wendake*, [en ligne]  
[https://www.rncan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/earthsciences/pdf/land-surveys/VILLAGE\\_DES\\_HURONS\\_FR.pdf](https://www.rncan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/earthsciences/pdf/land-surveys/VILLAGE_DES_HURONS_FR.pdf) (page consultée le 20 avril 2019).

Ministère des Ressources naturelles Canada, division des levés officiels. 2013b. *Historique foncier des Terres indiennes au Québec : Uashat*, [en ligne]  
[https://www.rncan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/earthsciences/pdf/land-surveys/UASHAT\\_FR.pdf](https://www.rncan.gc.ca/sites/www.nrcan.gc.ca/files/earthsciences/pdf/land-surveys/UASHAT_FR.pdf) (page consultée le 20 avril 2019).

Ministère des Richesses naturelles. *Rapport 1969/1970*. Québec : Le Ministère, 1970.

Morisset, Lucie K. 2017. « Les «villes de compagnie» du Canada. Un patrimoine urbain pour le vivre ensemble de notre siècle? » *Entreprises et histoire*, 2 : 39-50.

Morissette, Laurie. 2017. « Analyse de la gestion des ressources en hydrocarbures de l'Est du Québec dans le cadre de la politique énergétique 2030 ». Centre universitaire de formation en environnement et développement durable, [en ligne]  
[http://savoirs.usherbrooke.ca/bitstream/handle/11143/10523/Morissette\\_Laurie\\_MEnv\\_2017.pdf?sequence=4](http://savoirs.usherbrooke.ca/bitstream/handle/11143/10523/Morissette_Laurie_MEnv_2017.pdf?sequence=4) (page consultée le 20 avril 2019).

Moses, Ted. 2002. « A retrospective from Grand Chief Ted Moses ». Dans Micheal Gnarowski [dir.], *I Dream of Yesterday and Tomorrow: A Celebration of the James Bay Cree*. Kemptville, Ontario : Golden Dog Press.

Motard, Geneviève. 2012. « Le Gouvernement Régional d'Eeyou Istchee-Baie-James : Une Forme Novatrice de Gouvernance Consensuelle Au Canada ». Dans André Juneau, Carolyn Hughes Tuohy, et Berdahl, Loleen [dir.], *Canada: The State of the Federations 2012 - Regions, Resources, and Resiliency*. Montréal, Kingston, McGill-Queen's Press : 145-163.

Mouvement jeunesse Baie-James. 2012. *Histoire de la Jamésie: survol du développement des villes jamésiennes*. Chibougamau: Nord Graphique, [en ligne] <https://www.lsbj.ca/qui-sommes-nous/territoire> (page consultée le 20 avril 2019).

Muller, Pierre. 2000. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique ». *Revue française de science politique*, 50(2) : 189-208.

Mulrooney, Margaret M. 1991. « A Legacy of Coal: The Coal Company Towns of Southwestern Pennsylvania ». *Perspectives in Vernacular Architecture*, 4 : 130-37.

Mumford, Lewis. 1964. *La cite à travers l'histoire*. Paris : Éditions du Seuil.

Münch, André. 2000. *L'expertise en écritures et en signatures*. Québec : Les éditions du Septentrion.

Municipalité de Chibougamau. 2014. *Dates et faits saillants*, [en ligne]  
<http://www.ville.chibougamau.qc.ca/ville/histoire-de-chibougamau/dates-et-faits-saillants/> (page consultée le 20 avril 2019).

Municipalité de la Baie James. 1995. « Les visions de la municipalité face aux choix qui s'offrent aux citoyens. *Mémoire soumis à la Commission sur l'avenir du Québec, région Nord-du-Québec*. S.l. : La Municipalité.

———. 1987. *La Municipalité de la Baie James: une municipalité unique en son genre*. S.l. : La Municipalité.

———. 1982. *Stratégie d'occupation du territoire de la Baie James: énoncé d'une politique globale*. Montréal : Municipalité de la Baie James.

———. 1977. « Le rôle municipal dans la région de la Baie James ». *Mémoire soumis au Ministère des Affaires municipales*. S.l.: La Municipalité.

———. 1976. *Mémoire soumis au Ministère du revenu de la province de Québec pour la révision des critères de redistribution de la taxe de vente présentement appliqués à la Municipalité de la Baie James*. S.l. : La Municipalité.

———. 1974a. *Rapport de La Delegation Municipale Sur La Formation d'une Localité à Joutel*. Montréal : Municipalité de la Baie James.

———. 1974b. *Rapport de la Délégation municipale sur les agglomérations de Beaucanton, Val Paradis et Villebois*. S.l. : S.e.

———. 1973. *La Municipalité de la Baie James: son organisation*. Montréal: La Municipalité.

Municipalité de la Baie James, et Gerald Comeau. 1973. *Transfert des services municipaux de Joutel du Ministère des richesses naturelles à la Municipalité de la Baie James*. Montréal : La Municipalité.

Municipalité de la Baie James, et Service d'urbanisme de la Municipalité de la Baie James. 1977. *Le développement urbain en milieu de ressources*. Montréal : La municipalité

Murray, David. 2015. « Le long chemin de l'extractivisme ». Dans Yves-Marie et David Murray [dir.], *Creuser jusqu'où? Extractivisme et limites à la croissance*. Montréal, Les Éditions Écosociété : 15-55.

Murray, David, et Yves-Marie Abraham. 2015. *Creuser jusqu'où? Extractivisme et limites à la croissance*. Montréal: Les Éditions Écosociété.

Musée de la Civilisation. 2019. « Personnages historique: Louis XIV (1638-1715) ». *Place Royale, d'aujourd'hui à hier*, [en ligne], <https://www.mcq.org/place-royale/personnages.php?id=16> (page consultée le 20 avril 2019).

Natorski, Michal. 2013. « Reforms in the judiciary of Ukraine: domestic practices and the EU's policy instruments ». *East European Politics*, 29(3) : 358-375.

Nichols, Roger L. 1995. *Stephen Long and American Frontier Exploration*. Norman, OK : University of Oklahoma Press.

Notzke, Claudia. 1994. *Aboriginal Peoples and Natural Resources in Canada*. Concord, ON : Captus Press.

Oblin, George. 2011. « Une analyse des réactions des Cris à l'Entente de la Paix des Braves (2002) ». Dans Jacques-Guy Petit, Yv Bonier Vivier, Pita Aatami, et Ashley Iserhoff [dir.], *Les Inuit et les Cris du Nord du Québec*. Québec, Presses de l'Université du Québec : 87-103.

Office de planification et développement du Québec. 1985. *Le Choix des régions : rapport de consultation*. Québec : L'Office.

Oliveira, Carlos, et Isabel Breda-Vázquez. 2010. « Contradictory rescaling: Confronting state restructuring and the building of new spatial policies ». *European Urban and Regional Studies*, 17(4) : 401-415.

Otis, Ghislain, et Geneviève Motard. 2009. « De Westphalie à Waswanipi : la personnalité des lois dans la nouvelle gouvernance crie ». *Les Cahiers de droit*, 50(1) : 121-52.

Paquet, Gilles. 2002. « Robert Bourassa et la méso-économie : l'homme de Buridan et ses demi-mesures », *Document de travail - Telfer*. Ottawa : Faculté d'administration, Université d'Ottawa, [en ligne] <http://www.gouvernance.ca/publications/02-15.pdf> (page consultée le 20 avril 2019).

Parker, Keith A. 1997. « Ginger Goodwin: Union Organizer ». *B.C. Historical News*, 30(2) : 24.

Parsons, Reginald, et Gordon Prest. 2003. « Aboriginal forestry in Canada ». *The Forestry Chronicle*, 79(4) : 779-784.

Paul, Rémi. 10 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(73). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Payne, Geoff, et Judy Payne. 2004. *Key concepts in social research*. New York: Sage.

Perreault, Jean. 9 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(72). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Peters, Guy. 2005. « The Problem of Policy Problems ». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7(4) : 349-370.

Peters, Guy, et John Hoornbeek. 2005. « The problem of policy problems ». Dans Eliadis, F. Pearl, Margaret M. Hill, et Michael Howlett [dir.], *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montréal, Kingston, McGill-Queen's Press : 77-105.

Petit, Jacques-Guy. 2000. « Cris et Inuit du Nord du Québec: deux peuples entre tradition et modernité (1975-2010) ». Dans Jacques-Guy Petit, Yv Bonier Vivier, Pita Aatami, et Ashley Iserhoff [éd.], *Les Inuit et les Cris du Nord du Québec*. Québec, Presses de l'Université du Québec : 15-27.

Pigeon, Louis-Philippe. 1978. *Rédaction et interprétation des lois*. Québec : Éditeur officiel du Québec.

Polytechnique Montréal. 2016. « Historique ». *Renseignements généraux*, [en ligne] <https://www.polymtl.ca/renseignements-generaux/historique> (page consultée le 20 avril 2019).

Porteous, John Douglas. 1970. « The Nature of the Company Town ». *Transactions of the Institute of British Geographers*, 51 : 127-42.

Prémont, Marie-Claude. 2017. « Le pilotage du territoire pour le développement de l'hydroélectricité: le cas de la ville de Saguenay au Québec ». Dans Serge Belley et Diane Saint-Pierre [dir.], *L'administration des territoires et les instruments d'action publique*. Québec, Presses de l'Université du Québec : 207-238.

———. 2014. « Hydro-Québec et le délestage des grandes régions productrices d'hydroélectricité ». Dans Robert Bernier [dir.], *Les défis québécois: conjonctures et transitions*. Québec, Presses de l'Université du Québec : 31-58.

Prémont, Marie-Claude. 2011. « La Fiscalite Locale au Quebec: de la Cohabitation au Refuge Fiscal ». *Revue de droit de McGill*, 7(3) : 713-78.

Prémont, Marie-Claude, et Marc-Urbain Proulx. 2016. « L'exploitation de l'hydroélectricité en région périphérique québécoise : des modèles contre le territoire ». Dans Marie-José Fortin, Guy Chiasson, Maude Flamand-Hubert, Yann Fournis et François L'Italien [dir.], *Ressources naturelles, gouvernance et collectivités : Refonder le développement des territoires*. Rimouski, Éditions du GRIDEC : 139-164.

Pressman, Jeffrey L., et Aaron Wildavsky. 1984. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland ; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. Berkeley, CA: University of California Press.

Prichard, J. Robert S. 1983. *Crown corporations in Canada: the calculus of instrument choice*. Oxford, UK: Butterworths.

Proulx, Marc-Urbain. 1996. « Les trois échelons territoriaux du Québec: les enjeux de la décentralisation ». Dans, Serge Côté, Juan-Luis Klein et Marc-Urbain Proulx [dir.], *Le Québec des régions: vers quel développement, Actes du Colloque de la Section Développement régional de l'ACFAS 1995 tenu à l'UQAC le 22 au 24 mai 1995*. Rimouski, Éditions du GRIDEC : 107-130.

Proulx, Marc-Urbain. 1995. « Portrait institutionnel du Québec infranational ». Dans Groupe de recherche et d'interventions régionales, *Regards sur la décentralisation gouvernementale Au Québec : actes du forum régional sur la décentralisation*. Collection Développement Régional. Chicoutimi, Groupe de recherche et d'interventions régionales : 25-56.

Posluns, Michael. 1993. *Voices from the Odeyak*. Toronto, ON : NC Press Limited.

- Quirion, Jean, Guy Chiasson, et Marc Charron. 2017. « Des canadiens français aux québécois : se nommer à l'épreuve du territoire? » *Recherches sociographiques*, 58(1) : 143-57.
- Ramos, Gian Carlo Delgado. 2012. « Extractivismo, fronteras ecológicas y geopolítica de los recursos ». *Revista Améri-ca Latina en Movimiento*, 473 : 1-4.
- Ray, Arthur. 2016. *An illustrated history of Canada's Native people : I have lived here since the world began*. Montréal, Kingston : McGill-Queen's University Press.
- Reeves, Josephine. 1993. « The Deviant Mother and Child: The Development of Adoption as an Instrument of Social Control ». *Journal of Law and Society*, 20(4) : 412-426.
- Remick, Jérôme. 1976. *Wemindji Area, Municipality of James Bay*. Québec : Ministère des Richesses naturelles du Québec, Service de l'exploration géologique.
- Ribeiro, Gustavo Lins, et Paul E. Little. 1998. « Neoliberal recipes, environmental cooks: the transformation of Amazonian agency ». Dans Lynne Philips [éd.], *The third wave of modernization in Latin America: cultural perspectives on neoliberalism*. Wilmington, CA, SR Books : 175-191.
- Riccucci, Norma M. 2010. *Public Administration: Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Robert, Robert. 1984. « La décentralisation territoriale ou la municipalisation du pouvoir ». Dans École nationale d'administration publique et Centre d'études politiques et administratives du Québec [dir.], *La décentralisation : un effritement de l'État ou un enrichissement démocratique. Actes du colloque tenu du 30 mai au 1<sup>er</sup> juin, Manoir Du Lac Delage*. Collection Bilans et Perspectives. Sainte-Foy : Le Centre.
- Robitaille, Benoît, et Nick Bernard. 2001. « Explorations géographiques, Représentations cartographiques et frontières du Nord québécois ». Dans Gérard Duhaime [dir.], *Le Nord, habitants et mutations*. Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval et Groupe d'études inuit et circumpolaire : 103-124.
- Robitaille, France. 1996a. *Municipalité de la Baie James : l'aventure d'une municipalité unique en son genre, 1971-1986*. Montréal : La Municipalité de la Baie James.
- . 1996b. *Municipalité de la Baie James : l'aventure d'une municipalité unique en son genre, 1971-1996 : hommage à nos pionniers*. Montréal : La Municipalité de la Baie James.
- Rodon, Thierry. 2015. « From Nouveau-Québec to Nunavik and Eeyou Istchee: The Political Economy of Northern Québec ». *Northern Review*, 38 : 93-112.
- Rollwagen, Katherine. 2012. « When Ghosts Hovered: Community and Crisis in the Company Town of Britannia Beach, British Columbia, Canada ». Dans M. Borges et S. Torres [éd.], *Company Towns: Labor, Space, and Power Relations across Time and Continents*. New York, Springer : 151-80.

Rompré, Yvan. 1985. « L'analyse de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.) et de la municipalité régionale de comté (MRC) en fonction des objectifs poursuivis par le gouvernement québécois ». *Mémoire de maîtrise*, Université d'Ottawa, Ottawa.

Roy Grégoire, Étienne. 2019. « Écosystème normatif minier et communautés politique en Colombie transnationale ». *Thèse de doctorat*, Études politiques, Université d'Ottawa, Ottawa.

Roy, Fabien. 14 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats* : 11(76). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Royer, Marie-Jeanne, et Thora Martina Herrmann. 2013. « Cree Hunters' Observations on Resources in the Landscape in the Context of Socio-Environmental Change in the Eastern James Bay ». *Landscape Research*, 38(4) : 443-60.

Rui, Sandrine. 2013. « Où donc est le danger? » *Participations*, 2 : 65-86.

Rynard, Paul. 2000. « Welcome In, But Check Your Rights at the Door”: The James Bay and Nisga'a Agreements in Canada ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 33(2) : 211-243.

Saint-Pierre, Guy. 13 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats* : 11(75). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

———. 12 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats* : 11(74). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Salamon, Lester. 2000. « The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction ». *Fordham Urban Law Journal*, 28(5) : 1611-74.

———. 2002. « The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction ». Dans Lester Salamon [dir.], *The Tools of Governance: A Guide to the New Governance*. Oxford, UK, Oxford University Press : 1-47.

Samson, Camil. 7 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats* : 11(70). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Savard, Stéphane. 2015. La deuxième nationalisation de l'électricité au Québec: perspectives historiques. Dans Alexandre Stefanescu et Céline Saint-Pierre [dir.], *René Lévesque: Les Ressources Naturelles et Le Développement Économique*. Montréal, VLB Éditeur : 19-33.

———. 2013. *Hydro-Québec et l'état québécois: 1944-2005*. Québec : Septentrion.

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

Scheurich, James Joseph, et Kathryn Bell McKenzie. 2005. « Foucault's Methodologies: Archology and Genealogy ». Dans Norman K. Denzin et Yvonna S. Lincoln [éd.], *The Sage Handbook of Qualitative Methods, 3<sup>rd</sup> Edition*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications : 841-861.

Schneider, Anne, et Helen Ingram. 1990. « Behavioral assumptions of policy tools ». *The Journal of Politics*, 52(2) : 510-529.

———. 1997. *Policy design for democracy*. Kansas, IL : University Press of Kansas.

Shone, Tom. 18 juillet 2013. « Surveillance State ». *The New York Times*, [en ligne] <https://www.nytimes.com/2013/07/21/books/review/the-panopticon-by-jenni-fagan.html> (page consultée le 20 avril 2019).

Schuetz, Jenny. 2009. « No Renters in My Suburban Backyard: Land Use Regulation and Rental Housing ». *Journal of Policy Analysis and Management*, 28(2) : 296-320.

Scotland, James. 2012. « Exploring the Philosophical Underpinnings of Research: Relating Ontology and Epistemology to the Methodology and Methods of the Scientific, Interpretive, and Critical Research Paradigms ». *English Language Teaching*, 5(9) : 9-16.

Scott, James C. 1998. *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven, CT: Yale University Press.

Secrétariat aux Affaires autochtones. 2017. *Historique de l'Entente du gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James*, [en ligne] [https://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations\\_autochtones/ententes/cris/historique-entente-eeyou-istchee-en.htm](https://www.autochtones.gouv.qc.ca/rerelations_autochtones/ententes/cris/historique-entente-eeyou-istchee-en.htm) (page consultée le 20 avril 2019).

Seoane, José, Emilio Taddei, et Clara Algranati. 2013. *Extractivismo, despojo y crisis climática*. Buenos Aires : Ediciones Herramienta.

Service de sécurité publique, et Municipalité de la Baie James. 1984. *Rapport annuel*. Montréal : La Municipalité.

Service des finances de la Ville de Montréal. 2018. *Bâtir le Montréal de demain. Montréal, budget 2018: budget de fonctionnement en bref*, [en ligne] [http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service\\_fin\\_fr/media/documents/budget\\_2018\\_bref\\_fr.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/service_fin_fr/media/documents/budget_2018_bref_fr.pdf) (page consultée le 20 avril 2019).

Shannon, Thomas R. 1996. *An introduction to the world-system perspective*. Boulder, CO : Westview Press.

Signoles, Aude. 2002. « Régulation sociale et gestion des espaces municipaux en Palestine ». *NAQD*, 16 : 103-19.

Simard, Martin. 2017. « Le Nord québécois : un plan, trois régions, neuf défis ». *Recherches sociographiques*, 58(2) : 263-95.



Simard, Montcalm. 9 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(72). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

Sioui, Marie-Michelle. « Un faux pas de Québec soulève l'ire des autochtones ». *Le Devoir*, 17 mars 2018, [en ligne] <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/522908/les-ministres-melancon-et-kelley-s-excuse-aupres-des-premieres-nations> (page consultée le 20 avril 2019).

S.n.. 4 mai 1971. « Les indiens bloqueront le projet du Québec: Max Gros-Louis sollicitera l'appui d'Ottawa ». *Le Soleil du Saguenay-Lac-St-Jean*.

S.n., 1960. *Saint-Camille de Villebois*. Québec : S.e.

Société d'énergie de la Baie James. 1996. *Le complexe hydroélectrique de la Grande Rivière : réalisation de la deuxième phase*. Montréal : La Société.

———. 1987. *Le Complexe hydroélectrique de la Grande Rivière : réalisation de la première phase*. Montréal : La Société.

———. 1971. *Génie-construction*. 15 (8) : 1.

Société de développement de la Baie James. 1989. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James,

———. 1988. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James.

———. 1987. *Le Tandem SDBJ/MBJ: une force tranquille*. Matagami, Québec: Société de développement de la Baie James.

———. 1986. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James.

———. 1985. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James.

———. 1983. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James.

———. 1982. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James.

———. 1981. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James.

———. 1980. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James.

———. 1979. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James.

———. 1978a. *Perspectives pour le développement et l'aménagement du nord de la région de la Baie James*. Vol. 2. La Société.

———. 1978b. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James.

———. 1977. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James.

———. 1976. « Municipalité de la Baie James: Rapport Annuel 1976 ». *Rapport annuel*. Montréal, Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James : 1-15.

———. 1975. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James.

———. 1973a. *Infrastructure du territoire de la baie james*. Montreal: Société de développement de la Baie James.

———. 1973b. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James.

———. 1973c. *La Société de développement de la Baie James: objectifs et personnel*. Montréal: Société de développement de la Baie James.

———. 1972a. *Rapport annuel*. Montréal: Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James.

———. 1972b. « Chapitre VII: Études proposées ». *Document de travail*. Montréal: Société de développement de la Baie James.

———. 1972c. « Chapitre VI: Ressources humaines ». *Document de travail*. Montréal: Société de développement de la Baie James.

Société du patrimoine du Québec. 2019. *Affiche électorale du Parti libéral du Québec, élection de 1962*, [en ligne]  
<http://www.archivespolitiquesduquebec.com/publicite/affiches/affiches-electorales-1960-1970/> (page consultée le 20 avril 2019).

Société historique du Saguenay, Fonds Maison de la Presse. S.d. « Vue aérienne - Baie James. Photo FPH-50-04102-01 ». Licence d'utilisation obtenue de la Société.

Spitzer, Steven, et Andrew T. Scull. 1977. « Privatization and capitalist development: the case of the private police ». *Social problems*, 25(1) : 18-29.

Statistique Canada. 1991. *Recensement de la population de 1991*. Produit numéro 95F0168X au catalogue de Statistique Canada.

Statistique Canada. 1986. *Recensement de la population de 1986, Volume 4 : Chiffres de population et de logements - provinces et territoire, Québec*. Produit numéro 92-113 au catalogue de Statistique Canada.

Statistique Canada. 1981. *Recensement de la population de 1981, volume 2 : Série provinciale : population, répartition géographique, Québec*. Produit 93-902 au catalogue de Statistique Canada.

Statistique Canada. 1976. *Recensement de la population de 1976, volume 1 : Divisions et subdivisions du recensement, Québec*. Produit numéro 92-804 au catalogue de Statistique Canada.

Statistique Canada. 1971. *Recensement de la population de 1971, volume 1 : Divisions et subdivisions de recensement, Québec*. Produit numéro 92-706 au catalogue de Statistique Canada.

Stake, Robert E. 1995. *The Art of Case Study Research*. Beverly Hills, CA : Sage.

Stelter, Gilbert, et Alan Artibise. 1982. « Canadian Resource Towns in Historical Perspective ». Dans Gilbert Stelter [éd.], *Shaping the Urban Landscape: Aspects of the Canadian City-Building Process*. Montréal, Kingston, McGill-Queen's Press : 413-433.

St-Germain, Patrick. 2010. « L'économie sociale en Jamésie ». *Pôle d'économie sociale de la Jamésie, Nord-du-Québec*, [en ligne]  
[http://cdrslsj.coop/fileadmin/cdrslsj/pdf/L\\_%C3%A9conomie\\_sociale\\_en\\_Jam%C3%A9sie.pdf](http://cdrslsj.coop/fileadmin/cdrslsj/pdf/L_%C3%A9conomie_sociale_en_Jam%C3%A9sie.pdf) (20-04-2019).

Strauss, Anselm, et Juliet Corbin. 1994. « Grounded theory methodology ». *Handbook of qualitative research*, 17 : 273-285.

Svampa, Maristella. 2011. « Néo-« développementisme » extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique latine, Abstract, Resumen ». *Problèmes d'Amérique latine*, 81 : 101-27.

Tellier, Robert. 1968. *Code municipal de la province de Québec*. 3<sup>ième</sup> édition. Montréal: Wilson & Lafleur Limitée.

Tessier, Maurice. 7 décembre 1971. « Projet de loi no 277 - Loi de l'organisation municipale de certains territoires » Assemblée nationale. Journal des débats : 11(101). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.

- Tessier, Simon. 2012. *Octobre de force: répression et État d'exception*. Drummondville: Éditions du Québécois.
- Tétreault, Ronald. 9 juillet 1971. « Projet de loi n° 50 ». Québec. Assemblée nationale. Journal des débats : 11(72). 29<sup>ième</sup> législature, 2<sup>ième</sup> session.
- Tétreault, Daniel. 1987. « L'autonomie politique des peuples autochtones au Canada : L'expérience des Cris du Québec ». *Mémoire de maîtrise*, Science politique, Université d'Ottawa : Ottawa.
- Thoenig, Jean-Claude. 2014. « Politique publique ». Dans Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, et Pauline Ravinet [dir.], *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po : 420-427.
- Tranfield, David, David Denyer, et Palminder Smart. 2003. « Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review ». *British Journal of Management*, 14(3) : 207-22.
- Trebilcock, Michael J., Douglas G. Hartle, J. Robert S. Prichard, et Donald N. Dewees. 1982. « The Choice of Governing Instrument ». *SSRN Scholarly Paper*. Rochester, NY: Social Science Research Network.
- Tremblay-Pepin, Simon. 2015. *Dépossession: une histoire économique du Québec contemporain. Futur proche*. Montréal : Lux Éditeur.
- Trépanier, François. 27 mars 1971. « Le Chef Max Gros-Louis dit 'Ottawa, oui! Quebec, non!' » *Le Soleil*.
- Turner, Nancy J., Marianne Boelscher Ignace, et Ronald Ignace. 2000. « Traditional Ecological Knowledge and Wisdom of Aboriginal Peoples in British Columbia ». *Ecological Applications*, 10(5) : 1275-1287.
- Université de Sherbrooke. S.d. « Ouverture des audiences de la Commission d'enquête sur les «trusts» au Québec ». *Bilan du siècle: site encyclopédique sur l'histoire du Québec depuis 1900*, [en ligne] <http://bilan.usherbrooke.ca/bilan/pages/evenements/518.html> (page consulté le 20 avril 2019).
- University of Alberta. 2005. *Atlas of Alberta Railways -- Post Steam Era Railways*. Edmonton: University of Alberta Press, [en ligne] <http://railways.library.ualberta.ca/Chapters-13-2/#1> (page consulté le 20 avril 2019).
- Urbanex, Division de Roche ltés. 1992. « Étude du contexte socioculturel: Complexe Nottaway-Broadback-Rupert ». *Étude préparée pour la Vice-présidence d'Environnement Hydro-Québec*. Montréal : Hydro-Québec.
- Van Nispen, Frans, et Arthur Ringeling. 1998. « On instruments and instrumentality: a critical assessment ». Dans Guy Peters et Frans Van Nispen [dir.], *Public policy instruments. Evaluating the tools of public administration*. Northampton, MA, Edward Elgar : 204-217,

- Varone, Frédéric. 1998. *Le choix des instruments des politiques publiques: Une analyse comparée des politiques d'efficacité énergétique du Canada, du Danemark, des États-Unis, de la Suède et de la Suisse*. Berne : Verlag Paul Haupt.
- Vedung, Evert. 2011. « Policy Instruments: Typologies and Theories ». Dans Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, et Evert Oskar Vedung [dir.], *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. Copenhagen, Nota : 21-58.
- Vélez-Torres, Irene. 2014. « Governmental extractivism in Colombia: Legislation, securitization and the local settings of mining control ». *Political Geography*, 38 : 68-78.
- Vucetic, Srdjan. 2011. Genealogy as a Research Tool in International Relations. *Review of International Studies*, 37(3) : 1295-1312.
- Vuillemin, Jean-Claude. 2017. « Foucault archéologue: généalogie d'un concept ». *Implications Philosophiques*, [en ligne] <http://www.implications-philosophiques.org/implications-epistemologiques/foucault-archeologue-genealogie-dun-concept/> (page consulté le 20 avril 2019).
- Vallières, Marc. 1989. Des Mines et des Hommes : Histoire de l'Industrie Minérale Québécoise : des Origines au Début des Années 1980. *Rapport préparé pour le Ministère de l'Énergie et les Ressources naturelles du Québec*. Québec : Gouvernement du Québec.
- Vallières, Pierre. 1968. *Nègres blancs d'Amérique: autobiographie précoce d'un terroriste québécois*. Paris : FeniXX.
- Yin, Robert. 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. Beverly Hills : Sage.
- Wallerstein, Immanuel. 1979. *The Capitalist World-Economy. Vol. 2*. Cambridge, UK : Cambridge University Press.
- Wallerstein, Immanuel. 1980. *Le système du monde du XV<sup>ième</sup> siècle à nos jours: Tome 1, Capitalisme et Économie-Monde (1450-1640)*. Paris : Flammarion.
- Wallerstein, Immanuel. 1974. « The rise and future demise of the world capitalist system: Concepts for comparative analysis ». *Comparative studies in society and history*, 16(4) : 387-415.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society : An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, CA : University of California Press.
- Wiki Commons. 2005. *Territoire de la Municipalité de la Baie James*, [en ligne] <https://en.wikipedia.org/wiki/Baie-James#/media/File:Mun-Baie-James.png> (page consulté le 20 avril 2019).
- Wilkinson, Xenia Vunovic. 2010. *Tapping the Amazon for victory: Brazil's "Battle for Rubber" of World War II*. Georgetown: Georgetown University Press.

Willow, Anna J. 2016. « Indigenous ExtrACTIVISM in Boreal Canada: Colonial Legacies, Contemporary Struggles and Sovereign Futures ». *Humanities*, 5(3) : 1-15.

Wodak, Ruth. 2014. « Critical Discourse Analysis and the Study of Doctor-Patient Interaction ». Dans B. L. Gunnarsson, Per Linell, et Bengt Nordberg [dir.], *The Construction of Professional Discourse*. New York, Routledge : 173-193.

Wodak, Ruth. 2002. « Aspects of Critical Discourse Analysis ». *SfAL*, 26: 5-31

Wodak, Ruth, et Michael Meyer. 2009. « Critical Discourse Analysis: History, Agenda, Theory, and Methodology ». Dans Wodak, Ruth, et Michael Meyer [dir.], *Methods of Critical Discourse Analysis*. Beverly Hills, Sage : 1-33.

Woodside, Arch. 2010. *Case study research: Theory, methods and practice*. Bingley UK Emerald Group Publishing.

Wukich, Clayton. 2012. « Designing Public Policies: Principles and Instruments ». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 14(2) : 195-196.

## Lois codifiées

---

*Loi des cités et villes*, SRQ 1964, c.193

*Loi d'Hydro-Québec*, SR 1964, c.86

*Loi des villages miniers*, SR 1964, c.195

*Loi sur le développement de la région de la Baie James*, RLRQ, c.D-8.0.1

*Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c.C-19

*Loi sur l'organisation territoriale municipale*, RLRQ, c.O-9

## Lois annuelles

---

*Acte pour pourvoir à la vente et à une meilleure administration des bois qui se trouvent sur les terres publiques*, 12 Vict. 1849, c.30

*Acte pour mettre à part certaines étendues de terre pour l'usage de certaines tribus de sauvages dans la Bas-Canada*, 14-15 Vict. 1851, c. 106

*Acte concernant les mines d'or du Canada-Uni*, 27-28 Vict. 1864, c.9

*Acte concernant les mines en cette Province*, 43-44 Vict. 1880, c.12

*Acte général des mines, SQ 1880, c.12*

*Loi constituant en corporation la ville de Riverbend, SQ 1925, c.105*

*Loi constitution en corporation la cité d'Arvida, SQ 1926, c.78*

*Loi pour encourager le développement minier dans la province, SQ 1938, c.45*

*Loi pourvoyant à l'établissement, à Québec, d'une école des mines, de géologie et de métallurgie, SQ 1938, c.15*

*Loi concernant l'organisation municipale des villages miniers, SQ 1939, c. 64*

*Loi établissant la Commission hydroélectrique de Québec, LQ 1944, c.22*

*Loi organisant les villes minières, SQ 1952-1953, c.24*

*Loi concernant la municipalité de la Côte Nord du golfe Saint-Laurent, LQ 1963, c.97*

*Loi constituant la ville et la municipalité scolaire de Lebel-sur-Quévillon, LQ 1965, c.108*

*Loi de police, LQ 1968, c.17*

*Loi modifiant de nouveau la Loi des cités et villes, LQ 1968, c.55*

*Loi sur l'assurance maladie, LQ 1970, c.37*

*Loi de l'organisation municipale de certains territoires, LQ 1971, c.54*

*Loi du développement de la région de Baie James, LQ 1971, c.34*

*Loi sur l'évaluation foncière, LQ 1971, c.60*

*Charte de la Langue française, LQ 1977, c.5*

*Loi modifiant la Loi d'Hydro-Québec et la Loi du développement de la région de la Baie James, LQ 1978, c.41*

*Loi sur le Conseil régional de zone de la Baie James, LQ 1978, c.90*

*Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec, LQ 1978, c.93*

*Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, LQ 1979, c.51*

*Loi modifiant diverse dispositions législatives concernant les municipalités, LQ 1982, c.2*

*Loi modifiant des dispositions législatives concernant les municipalités, LQ 1983, c.57*

*Loi sur l'organisation territoriale municipale*, LQ 1988, c.19

*Loi modifiant de nouveau la Loi sur le développement de la Baie James*, LQ 1999, c.69

*Loi modifiant la Loi sur le développement de la région de la Baie James et d'autres dispositions législatives*, LQ 2001, c.61

*Loi modifiant la Loi sur le développement de la région de la Baie James et d'autres dispositions législatives*, LQ 2001, c.61

*Loi sur les compétences municipales*, LQ 2005 c.6

*Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie*, LQ 2013, c.19

*Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, LQ 2017, c.16

## Lois fédérales et d'autres provinces

---

*Acte de l'Amérique du Nord britannique (R-U)*, 30-31 Victoria, 1867, c.3

*Acte pour mettre à part certaines étendues de terre pour l'usage de certaines tribus de sauvages dans la Bas-Canada*, 14-15 Victoria, SC, 1851, c.106

*Loi créant une société nationale des pétroles*, LC 1975, c.61

*Loi sur les Indiens*, SRC 1985, c.I-5

*Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, SC 1984, c.18

*Municipal Act*, RSBC 1979, c.290

## Jugements

---

*Commission hydroélectrique de Québec, Société de développement de la Baie James, Société d'énergie de la Baie James et al. c. Robert Kanatewat et al.*, 1975 CA 166

*Harvey c. Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James* 2015 QCCS 4076

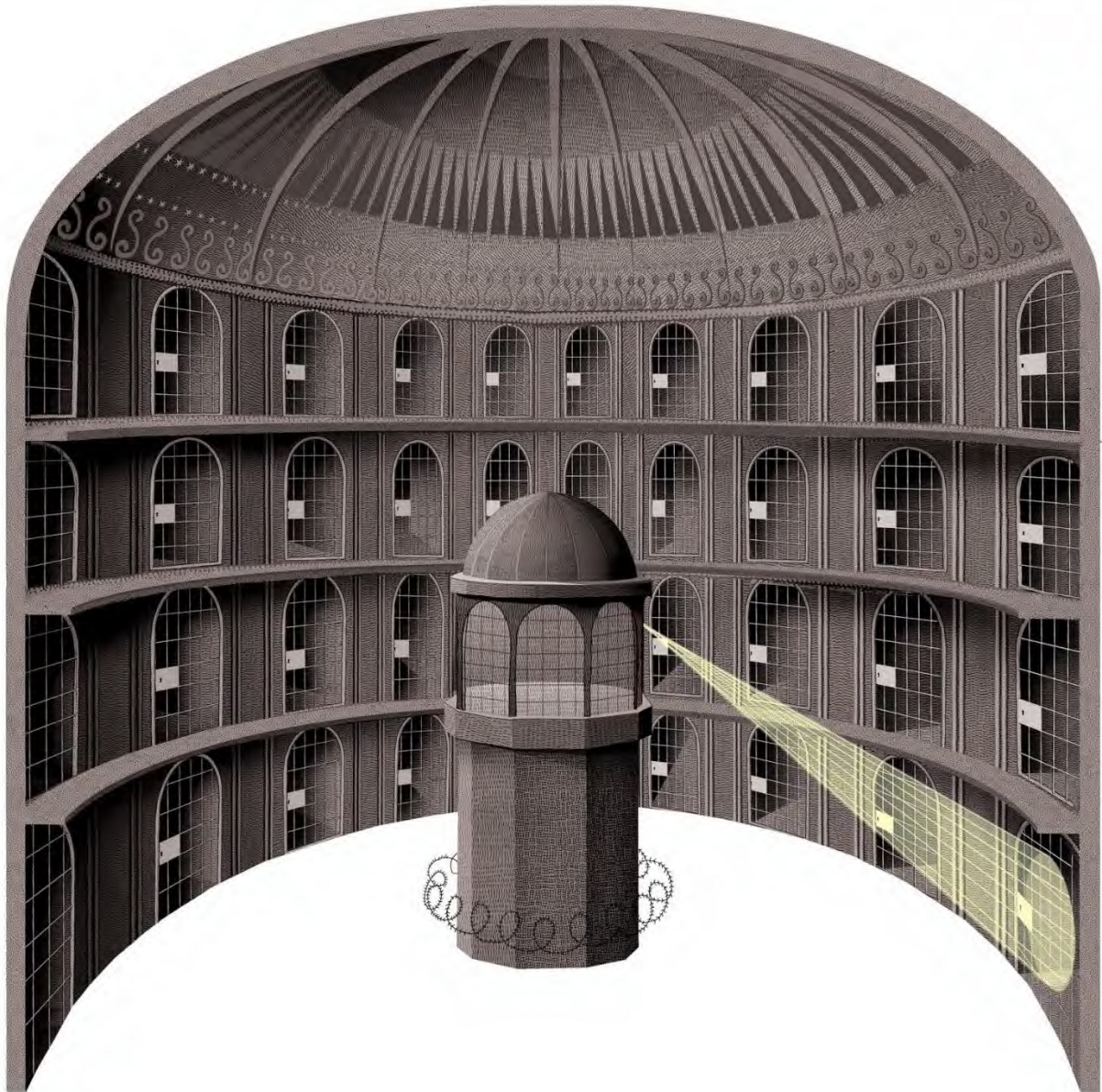
*Harvey c. Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James* 2017 QCCA 1098



## Annexe I

---

### Représentation du panoptique de Bentham



Tiré de Shone, 2013  
© Adam Simpson

## Annexe II

---

### **Description des modifications à la Loi du développement de la région de la Baie James, et de lois pertinentes, et loi ayant un impact sur le territoire de la MBJ**

#### **23 décembre 1971 : *Loi de l'organisation municipale de certains territoires (c.54)***

On y retrouve des dispositions très semblables à celles dans la LDRBJ, notamment :

- Les municipalités que la Loi permet de créer sont soumises au *Code municipal* ou la *Loi des cités et villes*, sauf là où leurs dispositions sont inconciliables (a.5) ;
- Une personne non-élue est substituée au conseil municipal, soit « un administrateur nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil » (a.6) ;
- Des localités peuvent être créés sur des parties du territoire habitées en permanence « par au moins cent personnes » : c'est le Ministre des Affaires municipales qui peut les instituer ; celles-ci sont dotées d'un conseil local ; et
- Les membres de ce conseil peuvent être nommé par le Ministre ou élus.

#### **23 juin 1978 : *Loi constituant le Conseil régional de zone de la Baie James (c.90)***

Cette loi précise qu'à l'égard des terres de catégorie II comprises dans le territoire de la Baie James, le CRZBJ est substitué au conseil d'administration de la SDBJ (a.6). Il est régi par la LCV et exerce « tous les pouvoirs du conseil d'une corporation de ville, sous réserve des dispositions de la LDRBJ et la présente loi » (a. 23). Le Conseil est formé de six membres, dont trois nommés par la MBJ et trois autres par l'ARC (a.7). L'article 27 donne cependant un veto à la municipalité : les ordonnances adoptées par le Conseil doivent être ratifiées par la MBJ (a.27).

#### **23 juin 1978 : *Loi concernant les villages cris (c.88)***

Les réserves cries sont transformées en « municipalités de villages cris ». Selon l'article 22, elles sont régies par la *Loi des cités et villes*, sous réserve de la Loi.

**23 juin 1978 : Loi concernant l'Administration régionale crie (c.89)**

Cette loi ordonne que le conseil de l'administration a pour objet, entre autres, de nommer les représentants cris au Conseil régional de zone de la Baie James (a.6-c)

**30 juin 1976 : Loi approuvant la Convention de la Baie James et du nord québécois (c.46)**

L'article a.2 de cette loi confirme que les terres de catégorie I sont mises de côté pour les Cris.

**13 juin 1978 : Loi modifiant la Loi d'Hydro-Québec et la Loi du développement de la région de la Baie James (c.41)**

Une première modification est apportée à la composition du conseil d'administration de la SDBJ. Dorénavant, un de ses membres ne devra plus être « le président ou un autre membre d'Hydro-Québec., mais un « membre du conseil d'administration d'Hydro-Québec » (a.18).

**3 juin 1978 : La Loi modifiant la Loi d'Hydro-Québec et la Loi du développement de la région de la Baie James (c.41).**

Celle-ci crée la SEBJ, dont l'objet est

de poursuivre, pour le compte de la Société, les travaux de développement des ressources hydro-électriques du bassin de La Grande Rivière et des bassins adjacents pour le Complexe La Grande et, à la demande de la Société, d'effectuer, selon des modalités convenues entre elles, des travaux d'ingénierie, de construction et de gérance pour des aménagements hydro-électriques, des lignes de transport d'électricité, des postes et pour tout autre projet d'envergure que lui confie la Société (a.12).

Comme l'indique son nom, la Loi modifie également la LDRBJ. Notamment, elle apporte une modification importante concernant les objets de la SDBJ, qui étaient *de susciter le développement et l'exploitation des richesses naturelles qui se trouvent dans le territoire* (LQ 1971, c.24, a.4) de susciter le développement et l'exploitation des richesses naturelles autres que les ressources hydroélectriques qui se trouvent dans le territoire (LQ 1978, c.41, a.16).

**Loi sur le régime des terres dans le territoire de la Baie James et du Nouveau Québec (LQ 1978, c.93)**

**14 juin 1984 : Loi sur les Cris et les Naskapis (du Québec) (SC 1984, c. 18)**

**24 février 1982 : La Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités (c.2)**

Elle ajoute l'article 39.1 à la LDRBJ, qui précise que le conseil d'administration de la SDBJ « peut imposer une taxe foncière générale à des taux différents selon la partie de la municipalité qu'il détermine » (a.40).

**22 décembre 1983 : la Loi modifiant des dispositions législatives concernant les municipalités (c.57)**

Elle remplace l'article 37 de la LDRBJ par le suivant

Le conseil d'administration exerce par ordonnance les pouvoirs du conseil municipal. Une ordonnance peut ne s'appliquer qu'à une partie de la municipalité qui y est indiquée.

Une ordonnance relative à un budget ou à un programme d'immobilisations, à l'imposition d'une taxe ou d'une compensation, à une réglementation d'urbanisme et d'aménagement du territoire ou à une autre réglementation établissant des normes de conduite des citoyens du territoire doit être soumise à l'approbation du gouvernement. Elle doit être publiée à la Gazette officielle du Québec après son approbation. Elle entre en vigueur le jour de cette publication ou à la date ultérieure qui y est fixée.

Une ordonnance soumise à l'approbation du gouvernement doit être transmise au ministre responsable de l'application de la présente partie (a.107).

Auparavant, l'article 37 se lisait comme suit :

Le conseil d'administration exerce les pouvoirs du conseil municipal par ordonnances soumises à l'approbation du gouvernement et publiées dans la Gazette officielle du Québec ; ces ordonnances peuvent ne s'appliquer qu'à une partie de la municipalité qui y est indiquée et entrent en vigueur et ont force de loi, s'il n'y est autrement prescrit, lors de leur publication.

**23 juin 1987 : La Loi relative à diverses mesures à caractère financier concernant les municipalités (c.42)**

Elle apporte quelques modifications au traitement des membres du conseil d'administration de la SDBJ.

**17 juin 1988 : Loi sur l'organisation territoriale municipale (c.19)**

Cette loi détermine les « territoires divisés aux fins municipales » (a.2). Ceux-ci comprennent « les territoires qui sont situés hors de ceux des [MRC, communautés urbaines et régionale, et

l'Administration régionale Kativik]... le territoire...des municipalités de villages cris, celui de la Municipalité de la Baie James et les territoires de villes qui sont enclaves dans ce dernier » (*ibid.*).

**8 mai 1996 : La Loi modifiant diverses dispositions législatives en application de la Loi sur l'organisation territoriale des municipalités (c.2)**

L'article 34 de la LDRBJ parle maintenant du « territoire d'une municipalité » plutôt que seule « une municipalité » (a.636). Le terme « municipalité » est remplacé par « territoire d'une municipalité » aux articles 35 à 40.

**12 mai 1999 : la Loi modifiant la Loi sur le développement de la Baie James (c.44)**

L'article 41 de la LDRBJ portant sur les concessions, est abrogé.

**13 décembre 1999 : la Loi modifiant de nouveau la Loi sur le développement de la Baie James (c.69)**

Le siège social de la SDBJ est déplacé de Montréal au « territoire de la Baie James » (a.1). Cependant, « la Société peut... tenir ses réunions à tout endroit au Québec » (*ibid.*). Également, l'article 4 de la LDRBJ est modifié pour parler de « mission » plutôt que d'objet. La Société a la mission d'administrer et d'aménager le territoire » plutôt que l'objet de « voir à l'administration et à l'aménagement » du territoire (*ibid.*, a.3 ; LQ 1971, c.37, a.4). Par ailleurs, la composition du conseil d'administration de la Société est modifiée. Il est maintenant composé « d'au plus sept membres » (a.5). La durée de leur mandat est aussi diminué à au plus cinq ans, alors que les autres membres sont en fonction au plus trois ans. Le président-directeur général (auparavant le président) est maintenant rémunéré, alors que les autres membres ne le sont pas (*ibid.*). Enfin, les nouveaux articles 15.7 et 15.8 de la LDRBJ précisent que la Société assume la défense et les dépense de son administrateur s'il est poursuivi par un tiers « pour un acte accompli dans l'exercice de ses fonctions » (*ibid.*).

**20 décembre 2001 : Loi modifiant la Loi sur le développement de la région de la Baie James et d'autres dispositions législatives (c.61)**

Tel qu'indiqué au Chapitre 2, cette loi est de loin celle qui apporte le plus de modifications à la LDRBJ. Premièrement, elle sera dorénavant connue sous le nom de Loi sur le développement et l'organisation municipale de la région de la Baie James [LDOMBJ] (a.1). Par ailleurs, voici la première fois que le nom de la MBJ apparaît dans la loi, mais il s'agit de « Municipalité de Baie James » plutôt que «Municipalité de la Baie James», comme on l'avait appelée jusqu'à là (a.4). Également, les pouvoirs de la SDBJ sont pour la première fois réduits : à présent, elle n'aura plus pour mission d'aménager et administrer le territoire, mais seulement de « [l'aménager]... sous réserve de la compétence municipale en matière d'aménagement et d'urbanisme (a.2). Autre première : l'article 40 intègre le langage du régime de catégorie de terres mis en place par la CBJNQ. Ainsi, il n'est plus question d'exclure « toute réserve indienne », mais « toute terre de catégorie I » (a.6). Autres éléments de la Loi :

- la municipalité adopte des règlements au lieu d'ordonnances ; cependant, ceux-ci peuvent toujours ne s'appliquer qu'à une partie du territoire (a.6).

- la municipalité devient partie de toutes les instances auxquelles la SDBJ était partie « [concernant] les compétences municipales en matière d'administration ou d'aménagement du territoire de la région de la Baie James » (a.16).
- le minimum de 500 habitants qui était initialement nécessaire pour constituer les localités est éliminé (a.6).
- Les présidents des localités peuvent, en cas de force majeure, décréter toute les dépenses jugées nécessaires pour y remédier (*ibid.*).

Le point majeur de la Loi, cependant, touche au mode de gouvernance de la municipalité, décrit au chapitre 2.

#### **14 juin 2002 : Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (c.37)**

Cette loi modifie l'article 37 portant sur le traitement des élus de la MBJ. Alors que la municipalité était réputée être une MRC pour l'application de la Loi sur le traitement des élus municipaux, on parle maintenant d'un « organisme supramunicipal » (a.145).

#### **18 décembre 2003 : Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant les municipalités (c.19)**

L'article 35.1 est créé dans la LDOMBJ. Il précise que la municipalité est aussi réputée être un « organisme supramunicipal » en ce qui concerne l'application de la Loi sur le régime de retraite des élus municipaux (c. R-9.3) (a.185).

#### **1<sup>er</sup> novembre 2004 : Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités (c.20).**

Les articles 40.1 à 40.3 sont créés, permettant à la municipalité d'exercer des activités agricoles et créer des sociétés d'économie mixte avec des coopératives (a.133).

#### **25 mai 2005 : Loi sur les compétences municipales (c.6).**

La MBJ est régie par cette loi en plus de la LCV (a.221).

#### **17 décembre 2005 : Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (c.28).**

Le mandat des membres du conseil de la municipalité, et de son président, est allongé de deux à quatre ans (a.63). Il ajoute également l'article 40.3 à la LDOMBJ à l'effet que la municipalité peut, avec toute personne, constituer une société en commandite pour produire de l'électricité (a.65).

#### **15 juin 2006 : Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (c.50)**

L'article 40.3, portant sur les sociétés en commandite pour produire de l'électricité, est abrogé.

**14 juin 2013 : Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie (c.19)**

Comme la loi de 2001, cette loi a eu un impact considérable sur la MBJ, son conseil, et son territoire. Outre les éléments décrits au Chapitre 2, la Loi confirme la compétence « extraterritoriale » du gouvernement régional, lui permettant de déclarer sa compétence sur toute municipalité enclavée, « à l'égard de tout domaine de compétence qui relève d'une municipalité régionale de comté ou d'une municipalité locale », sans l'approbation du Gouvernement du Québec, tant que la municipalité concernée en fait la demande (*ibid.*, a.24). Cette même disposition et ses conditions s'appliquent aux terres de catégories I.

Baie-James par le « Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James » (a.3). La loi abroge la partie II de cette loi, soit les articles 34 à 40 portant sur la « Municipalité » (a.61), et précisera le mode de fonctionnement, les pouvoirs, et la composition du nouveau gouvernement régional. De plus, la Loi apporte les modifications suivantes à d'autres articles :

<b>a.4 dans la LDOMBJ (après modification par LQ 2001 c.61)</b>	<b>a.4 après modification par LQ 2013 c.19, a.56</b>
La Société a pour mission de favoriser, dans une perspective de développement durable, le développement économique, la mise en valeur et l'exploitation des ressources naturelles, autres que les ressources hydroélectriques, du Territoire. Elle peut notamment susciter, soutenir et participer à la réalisation de projets visant ces fins. Elle a également pour mission d'aménager le Territoire sous réserve de la compétence municipale en matière d'aménagement et d'urbanisme.	La Société a pour mission de favoriser, dans une perspective de développement durable, le développement économique, la mise en valeur et l'exploitation des ressources naturelles, autres que les ressources hydroélectriques <b>relevant du mandat d'Hydro-Québec</b> , du Territoire. Elle peut notamment susciter, soutenir et participer à la réalisation de projets visant ces fins. Elle a également pour mission d'aménager le Territoire sous réserve de la compétence municipale en matière d'aménagement et d'urbanisme.
<b>a.4 dans la LDOMBJ (après modification par LQ 2001 c.61)</b>	<b>a.4 après modification par LQ 2013 c.19, a.56</b>

La Société a pour mission de favoriser, dans une perspective de développement durable, le développement économique, la mise en valeur et l'exploitation des ressources naturelles, autres que les ressources hydroélectriques, du Territoire. Elle peut notamment susciter, soutenir et participer à la réalisation de projets visant ces fins. Elle a également pour mission d'aménager le Territoire sous réserve de la compétence municipale en matière d'aménagement et d'urbanisme.	La Société a pour mission de favoriser, dans une perspective de développement durable, le développement économique, la mise en valeur et l'exploitation des ressources naturelles, autres que les ressources hydroélectriques <b>relevant du mandat d'Hydro-Québec</b> , du Territoire. Elle peut notamment susciter, soutenir et participer à la réalisation de projets visant ces fins. Elle a également pour mission d'aménager le Territoire sous réserve de la compétence municipale en matière d'aménagement et d'urbanisme.
<b>a.4.2 dans la LDOMBJ (après modification par LQ 1999 c.69)</b>	<b>a.4.2 après modification par LQ 2013 c.19, a.57</b>
La Société peut exécuter tout mandat que lui confie le gouvernement, un de ses ministères, organismes ou sociétés, dans tout domaine connexe à ses objets et dont les frais sont supportés, en tout ou en partie, par le mandant.	La Société peut exécuter tout mandat que lui confie le gouvernement, un de ses ministères, organismes ou sociétés, dans tout domaine connexe à ses objets et dont les frais sont supportés, en tout ou en partie, par le mandant.
<b>a.8 dans la LDOMBJ (après modification par LQ 1999 c.69)</b>	<b>a.8 après modification par LQ 2013 c.19, a.59</b>

Les affaires de la Société sont administrées par un conseil d'administration <b>composé d'au plus sept membres, dont un président-directeur général, nommés par le gouvernement.</b>	Les affaires de la Société sont administrées par un conseil d'administration composé de sept membres, dont un président-directeur général, nommés par le gouvernement, en tenant compte des recommandations du Gouvernement de la nation crie à l'égard de la nomination de trois de ces membres et du président-directeur général.
<b>a.29 dans la LDRBJ, puis LDOMBJ (après modification par LQ 1973 c.38)</b>	<b>a.29 après modification par LQ 2013 c.19, a.60</b>



<p>L'expropriation autorisée par la présente loi est faite en la manière prévue par la Loi sur l'expropriation (chapitre E-24).</p>	<p>L'expropriation autorisée par la présente loi est faite en la manière prévue par la Loi sur l'expropriation (chapitre E-24).</p> <p><b>Toutefois, la Société doit, avant toute expropriation, consulter le Gouvernement de la nation crie, si l'immeuble visé est situé dans les terres de la catégorie II du Territoire, ou le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James si l'immeuble visé est situé dans les terres de la catégorie III du Territoire.</b></p>
---	---

Enfin, la Loi crée l'article 4.3.1 :

Le Gouvernement de la nation crie, à l'égard des terres de la catégorie II du Territoire, et le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James, à l'égard des terres de la catégorie III du Territoire, peuvent proposer au ministre des projets de directives portant sur les objectifs et les orientations de la Société (a.58).

**2013 : Loi sur le gouvernement de la nation crie (c.19)**

Remplace la Loi sur l'Administration régionale crie.

## Annexe III

---

### Liste des résultats pertinents d'une revue systématique de la littérature portant sur la Municipalité de la Baie James

1. Robitaille, France. 1996. *Municipalité de la Baie James : l'aventure d'une municipalité unique en son genre, 1971-1996 : hommage à nos pionniers*. Montréal : La Municipalité de la Baie James.
2. Municipalité de la Baie James. 1992. *La Taïga : Bulletin de la Municipalité de la Baie-James*. Matagami : La Municipalité.
3. Robitaille, France. 1996. *Municipalité de la Baie James : l'aventure d'une municipalité unique en son genre, 1971-1986*. Montréal : La Municipalité de la Baie James.
4. Direction des communications du Ministère des affaires municipales et Municipalité de la Baie James. 1976. « La MBJ : une municipalité unique son genre ». *Municipalité*, 8(14).
5. Municipalité de Baie James. 2013. *Radisson, l'aventure Baie-James*. Matagami : La Municipalité.
6. Municipalité de la Baie James. 2004. *Radisson : L'aventure Baie-James*. Matagami : La Municipalité.
7. Municipalité de la Baie James. 1991-1997. *Rapport Annuel*. Matagami : Municipalité de la Baie James.
8. Municipalité de la Baie James, et Service d'urbanisme de la Municipalité de la Baie James. 1977. *Le développement urbain en milieu de ressources*. Montréal : La Municipalité.
9. Société de développement de la Baie James. 1980. *Les services dans les villes du moyen-nord québécois. Études sur l'avenir de Radisson. Volume 2*. Montréal : La Société.
10. Société de développement de la Baie James. 1980. *Les services dans les villes du moyen-nord québécois. Études sur l'avenir de Radisson. Volume 3*. Montréal : La Société.
11. Déoux, Patrick G., et Xavier Ceccaldi. 1980. *L'Avenir de Radisson : rapport d'étude. Études sur l'avenir de Radisson*. Montréal : Société de développement de la Baie James.
12. Germain, Alexandre. 2010. « Le fédéralisme et la territorialité : l'État québécois, les Autochtones et le pluralisme territorial ». *Présentation au le Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique*, 1 juin, Montréal.

13. Germain, Alexandre. 2015. « La question territoriale et le fédéralisme multinational : Uashat mak Mani-Utenam et la planification territoriale autochtone au Canada ». *Thèse de doctorat*, Science politique, Université de Montréal.
14. Motard, Geneviève. 2012. « Le Gouvernement Régional d'Eeyou Istchee-Baie-James : Une Forme Novatrice de Gouvernance Consensuelle Au Canada ». Dans André Juneau, Carolyn Hughes Tuohy, et Berdahl, Loleen [dir.], *Canada: The State of the Federations 2012 - Regions, Resources, and Resiliency*. Montréal, Kingston, McGill-Queen's Press : 145-163.
15. Dugas, Clermont. 1983. *Les régions périphériques: défi au développement du Québec*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
16. Dalla-Rosa, Gilbert, et Guy Di Méo. 1981. « Les grands travaux d'aménagement de la Baie James (Québec). Un exemple d'intégration régionale en zone subarctique ». *Annales de Géographie*, 90(498) : 151-202.
17. Rodon, Thierry. 2015. « From Nouveau-Québec to Nunavik and Eeyou Istchee: The Political Economy of Northern Québec ». *Northern Review*, 38 : 93-112.
18. Prémont, Marie-Claude. 2014. « Hydro-Québec et le délestage des grandes régions productrices d'hydroélectricité ». Dans Robert Bernier [dir.], *Les défis québécois: conjonctures et transitions*. Québec, Presses de l'Université du Québec : 31-58.
19. Duhaime, Gérard, Brousseau, Sébastien, Grenier, Josianne, Therrien, Aude et Charles Beaudoin-Jobin. 2013. « Le développement du Nord et le destin du Québec ». *Recherches sociographiques*, 54(3) : 477-511.
20. Gravel, Robert. 1999. *Les institutions administratives locales et régionales au Québec: structures et fonctions*. Québec : Les Presses de l'Université du Québec.
21. Municipalité de la Baie James. 1973. *La Municipalité de la Baie James: son organisation*. Montréal : La Municipalité.
22. Municipalité de la Baie James. 1982. *Stratégie d'occupation du territoire de la Baie James: énoncé d'une politique globale*. Montréal : Municipalité de la Baie James.
23. Municipalité de la Baie James. 1977. *Le rôle municipal dans la région de la Baie James. Mémoire soumis au Ministère des affaires municipales*. Montréal : Municipalité de la Baie James.
24. Municipalité de la Baie James. 1978. *Relevé des populations*. S.l. : s.n.
25. La Municipalité de la Baie James. 1987. *La Municipalité de la Baie James: une municipalité unique en son genre*. S.l. : La Municipalité.
26. Municipalité de la Baie James. *Rapport de la délégation municipale sur sa formation d'une localité à Joutel*. Montréal : La Municipalité.

27. Municipalité de la Baie James. 1974. *Rapport de la délégation municipale sur la formation d'une localité à Val-Paradis, Villebois, Beaucanton*. Montréal : La Municipalité.
28. Municipalité de la Baie James. 1976. *Mémoire soumis au Ministère du revenu de la province de Québec pour la révision des critères de redistribution de la taxe de vente présentement appliqués à la Municipalité de la Baie James*. S.l. : La Municipalité.
29. Service de sécurité publique, et Municipalité de la Baie James. 1984. *Rapport annuel*. Montréal : La Municipalité.
30. Municipalité de la Baie James. 1974. *Rapport de la délégation municipale sur les agglomérations de Beaucanton, Val Paradis et Villebois*. S.l. : S.e.
31. Municipalité de la Baie James, et Gerald Comeau. 1973. *Transfert des services municipaux de Joutel du Ministère des richesses naturelles à la Municipalité de la Baie James*. Montréal : La Municipalité.
32. Municipalité de la Baie James, et Service de sécurité publique de la Municipalité de la Baie James. 1978. *Mémoire présenté par le Service de sécurité publique de la municipalité de la Baie James au Groupe de travail sur les fonctions policières*. Montréal : La Municipalité.
33. Société de développement de la Baie James. 1978. *Perspectives pour le développement et l'aménagement du nord de la région de la Baie James. Volume 2*. Montréal : La Société.
34. S.n. S.d. *La Baie James, une région méconnue*. S.l. : Municipalité de la Baie James.
35. Ceccaldi, Xavier. 1977. *Théories et politiques régionales en région-ressources*. Montréal : Municipalité de la Baie James, Service d'urbanisme.
36. Municipalité de la Baie James. 1974. *Rapport de la délégation municipale sur la formation d'une localité à Val-Paradis, Villebois, Beaucanton*. S.l. : S.e.
37. Otis, Ghislain, et Geneviève Motard. 2009. « De Westphalie à Waswanipi : la personnalité des lois dans la nouvelle gouvernance crie ». *Les Cahiers de droit*, 50(1) : 121-52.

## Annexe IV

**Données démographiques disponibles concernant les différentes communautés ou régions englobées dans le territoire de la MBJ<sup>145</sup>**

Année	1966	1970	1970	1971	1971	1971	1972	1972	1972
Source	11	1	27	8	10	9	27	29	28
Val-Paradis								590	590
Villebois								477	477
Beaucanton								734	734
VVB			2000				1780	1801	
Joutel		1300							1300
Rousseau									
Localités et agglomérations									
Population dispersée									1134
Matagami	2244								
Lebel-sur-Quévillon									
Chapais	2459								
Chibougamau	8902								

<sup>145</sup> Les appellations sont celles des auteurs.

<b>Municipalités</b>									
<b>Population allochtone</b>									
<b>Mistissini (Baie-du-poste)</b>					1511				1589
<b>Chisasibi (Fort George)</b>					1309				1403
<b>Wemindji (Nouveau Comptoir)</b>					557				586

<b>Année</b>	<b>1966</b>	<b>1970</b>	<b>1970</b>	<b>1971</b>	<b>1971</b>	<b>1971</b>	<b>1972</b>	<b>1972</b>	<b>1972</b>
<b>Source</b>	11	1	27	8	10	9	27	29	28
<b>Nemaska</b>									
<b>Eastmain</b>					268				278
<b>Waskaganish (Fort-Rupert)</b>					889				917
<b>Waswanipi</b>					650				665
<b>Agglomérations autochtones sur le territoire</b>					5184	5184			5438
<b>Population autochtone dans la région Nord-du-Québec</b>				3470					
<b>Population répartie et Radisson</b>									
<b>Radisson</b>									
<b>Nord-du-Québec (NQ)</b>				10 002					
<b>Territoires non-organisés dans le N-Q</b>									
<b>Région 10</b>						11 085			
<b>Population allochtone sur le territoire</b>									
<b>Population totale sur le territoire</b>									
<b>Jamésie</b>									

<b>Population nomade sur le territoire incluant les ouvriers</b>									
<b>Territoire de la MBJ</b>									
<b>MBJ</b>				3346					

<b>Année</b>	<b>1972</b>	<b>1972</b>	<b>1972</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1973</b>	<b>1973</b>	<b>1973</b>	<b>1973</b>
<b>Source</b>	30	3	2	4	27	11	19	21	25
<b>Val-Paradis</b>								412	
<b>Villebois</b>								368	
<b>Beaucanton</b>									
<b>VVB</b>					1567				
<b>Joutel</b>								485	
<b>Rousseau</b>								494	
<b>Localités et agglomérations</b>		600	200				5000		
<b>Population dispersée</b>	1134								
<b>Matagami</b>						2411			
<b>Lebel-sur-Quévillon</b>						2936			
<b>Chapais</b>						2914			
<b>Chibougamau</b>						9701			
<b>Municipalités</b>									
<b>Population allochtone</b>									
<b>Mistissini (Baie-du-poste)</b>									
<b>Chisasibi (Fort George)</b>							1500		
<b>Wemindji (Nouveau Comptoir)</b>									
<b>Nemaska</b>									

Eastmain									
Waskaganish (Fort-Rupert)									
Waswanipi									

Année	1972	1972	1972	1972	1973	1973	1973	1973	1973
Source	30	3	2	4	27	11	19	21	25
Agglomérations autochtones sur le territoire	5438	500	4050	7000			3000		5000
Population autochtone dans la région Nord-du-Québec									
Population répartie et Radisson									
Radisson									
Nord-du-Québec (NQ)						34012			
Territoires non-organisés dans le N-Q									
Région 10									
Population allochtone sur le territoire									20000
Population totale sur le territoire									
Jamésie									
Population nomade sur le territoire							2000		
Territoire de la MBJ							15000		
MBJ							10000		

Année	1974	1974	1975	1975	1976	1976	1976	1976	1976
Source	27	22	26	28	1	6	7	12	30
Val-Paradis					590	490			



Villebois					477	345			
Beaucanton					734	531			
VVB									
Joutel		1200	1200		1300				
Rousseau			1000						
Localités et agglomérations							2046		
Population dispersée									
Matagami					4500	4030		4043	
Lebel-sur-Quévillon					4000	3463		3591	
Chapais					3500	3098		3147	
Chibougamau					11000			10536	
Municipalités							21038		
Population allochtone									
Mistissini (Baie-du-poste)				1753	1619	1895			
Chisasibi (Fort George)				1524	1603	1955			
Wemindji (Nouveau Comptoir)				643	597	668			
Nemaska						230			
Eastmain				301	283	310			
Waskaganish (Fort-Rupert)				1012	937	1057			
Waswanipi				721	665	775			
Agglomérations autochtones sur le territoire				5954		6400	6720		

Année	1974	1974	1975	1975	1976	1976	1976	1976	1976
Source	27	22	26	28	1	6	7	12	30

<b>Population autochtone dans la région Nord-du-Québec</b>									
<b>Population répartie et Radisson</b>					5150				
<b>Radisson</b>					3500	1600	1600		
<b>Nord-du-Québec (NQ)</b>					10536			38982	
<b>Territoires non-organisés dans le N-Q</b>									
<b>Région 10</b>					13470				
<b>Population allochtone sur le territoire</b>									
<b>Population totale sur le territoire</b>									
<b>Jamésie</b>								25396	
<b>Population nomade sur le territoire</b>									
<b>Territoire de la MBJ</b>									10395
<b>MBJ</b>								4079	

<b>Année</b>	<b>1976</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1977</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>	<b>1978</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>
<b>Source</b>	13	31	10	1	20	24	6	6	9
<b>Val-Paradis</b>									
<b>Villebois</b>									
<b>Beaucanton</b>									
<b>VVB</b>									
<b>Joutel</b>				650			512		
<b>Rousseau</b>									
<b>Localités et agglomérations</b>									
<b>Population dispersée</b>									
<b>Matagami</b>	4043								

<b>Lebel-sur-Quévillon</b>	3591								
<b>Chapais</b>	3147								
<b>Chibougamau</b>	10538						11220		
<b>Municipalités</b>									
<b>Population allochtone</b>									
<b>Mistissini (Baie-du-poste)</b>	1623		1868						
<b>Chisasibi (Fort George)</b>	1652		1652						
<b>Wemindji (Nouveau Comptoir)</b>			686						
<b>Nemaska</b>									
<b>Eastmain</b>	326		331						
<b>Waskaganish (Fort-Rupert)</b>	745		1067						
<b>Waswanipi</b>			800						
<b>Agglomérations autochtones sur le territoire</b>		6000						6800	

<b>Année</b>	<b>1976</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1977</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>	<b>1978</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>
<b>Source</b>	13	31	10	1	20	24	6	6	9
<b>Population autochtone dans la région</b>									
<b>Population répartie et Radisson</b>									
<b>Radisson</b>									
<b>Nord-du-Québec (NQ)</b>									
<b>Territoires non-organisés dans le N-Q</b>	1092								
<b>Région 10</b>									15360
<b>Population allochtone sur le territoire</b>									
<b>Population totale sur le territoire</b>		30000				40000			

<b>Jamésie</b>									
<b>Population nomade sur le territoire incluant les ouvriers</b>					9000				
<b>Territoire de la MBJ</b>					16000				
<b>MBJ</b>	4079								

<b>Année</b>	<b>1981</b>	<b>1981</b>	<b>1980</b>	<b>1986</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1991</b>	<b>1991</b>	<b>1991</b>
<b>Source</b>	14	17	5	9	15	23	17	18	16
<b>Val-Paradis</b>									
<b>Villebois</b>									
<b>Beaucanton</b>									
<b>VVB</b>									
<b>Joutel</b>									
<b>Rousseau</b>									
<b>Localités et agglomérations</b>						4000			
<b>Population dispersée</b>									
<b>Matagami</b>	3794			2738	2738			2467	2467
<b>Lebel-sur-Quévillon</b>	3681			3455	3455			3414	3414
<b>Chapais</b>	3119			2875	2875			2391	2391
<b>Chibougamau</b>	10732			9992	9992			8855	8855
<b>Municipalités</b>						20000			
<b>Population allochtone</b>			25000						
<b>Mistissini (Baie-du-poste)</b>	1690	1 690		1967			1 573	1 573	
<b>Chisasibi (Fort George)</b>	2222	2 222		2373	2373		2 306	2 306	2306
<b>Wemindji (Nouveau Comptoir)</b>	676			862	862		919	919	919

<b>Nemaska</b>	254	254		365	365		464	464	464
<b>Eastmain</b>	328	328		356	356		444	444	444
<b>Waskaganish (Fort-Rupert)</b>	1006	1 006		1179	1179		1 344	1 344	1344
<b>Waswanipi</b>	547	547		648	648		558	558	200
<b>Agglomérations autochtones sur le territoire</b>			7000	8240		7500		7197	

<b>Année</b>	<b>1981</b>	<b>1981</b>	<b>1980</b>	<b>1986</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1991</b>	<b>1991</b>	<b>1991</b>
<b>Source</b>	14	17	5	9	15	23	17	18	16
<b>Population autochtone dans la région Nord-du-Québec</b>									
<b>Population répartie et Radisson</b>									
<b>Radisson</b>									
<b>Nord-du-Québec (NDQ)</b>	41140			36112	37183			36310	
<b>Territoires non-organisés dans le NDQ</b>	1631								
<b>Région 10</b>									
<b>Population allochtone sur le territoire</b>						24500			
<b>Population totale sur le territoire</b>						32000			
<b>Jamésie</b>				30482				28617	
<b>Population nomade sur le territoire incluant les ouvriers</b>									
<b>Territoire de la MBJ</b>			32000						
<b>MBJ</b>	4735			2869	2869			3157	3157

## Sources :

1. Direction des communications du Ministère des affaires municipales et Municipalité de la Baie James. 1976. « La MBJ : une municipalité unique son genre ». *Municipalité*, 8(14).
2. Société de développement de la Baie James. 1972. « Chapitre I ». *Document de travail*. Montréal: Société de développement de la Baie James, 1972.
3. Société de développement de la Baie James. 1972. « Chapitre VII : Études proposées ». *Document de travail*. Montréal: Société de développement de la Baie James.
4. Société de développement de la Baie James. 1972. *The James Bay Development Plan : some observations and queries*. *Document de travail*. Montréal : La Société.
5. Société de développement de la Baie James. 1980. *Orientation du développement et de l'aménagement du territoire de la Baie James. Volume 2*. Montréal : La Société.
6. Société de développement de la Baie James. 1980. *Orientation du développement et de l'aménagement du territoire de la Baie James. Volume 1*. Montréal : La Société.
7. Déoux, Patrick G., et Xavier Ceccaldi. 1980. *L'Avenir de Radisson : rapport d'étude. Études sur l'avenir de Radisson*. Montréal : Société de développement de la Baie James.
8. Statistique Canada. 1971. *Recensement de la population de 1971, volume 1 : Divisions et subdivisions de recensement, Québec*. Produit numéro 92-706 au catalogue de Statistique Canada.
9. Bureau de la statistique du Québec. 1987. « Portrait statistique régional : région de Nouveau-Québec et municipalités régionales de comté ». *Statistiques régionales*. Québec : Le Bureau.
10. Université du Québec à Chicoutimi, Louise Normandin, et Office de planification et de développement du Québec. 1981. « La Population ». Dans *Profil du nord du Québec. Volume 3*. Québec: Service des impressions en régie du Ministère des communications.
11. Bureau de la statistique du Québec, et Ministère de l'industrie et du commerce. 1973. *Annuaire du Québec*. Québec : Le Bureau.
12. Bureau de la statistique du Québec, et Ministère de l'industrie et du commerce. 1978. *Annuaire du Québec*. Québec: Le Bureau.
13. Statistique Canada. 1976. *Recensement de la population de 1976, volume 1 : Divisions et subdivisions du recensement, Québec*. Produit numéro 92-804 au catalogue de Statistique Canada.
14. Statistique Canada. 1981. *Recensement de la population de 1981, volume 2 : Série provinciale : population, répartition géographique, Québec*. Produit 93-902 au catalogue de Statistique Canada.
15. Statistique Canada. 1986. *Recensement de la population de 1986, Volume 4 : Chiffres de population et de logements - provinces et territoire, Québec*. Produit numéro 92-113 au catalogue de Statistique Canada.

16. Statistique Canada. 1991. *Recensement de la population de 1991*. Produit numéro 95F0168X au catalogue de Statistique Canada.
17. Ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada. 1981-1996. *Indice du bien-être des collectivités*. Gatineau : Le Ministère.
18. Bureau de la statistique du QUébec. 1998. *Tableaux : Nord du Québec*, [en ligne] [www.bdso.gouv.qc.ca/docs-ken/multimedia/PB01628FR\\_theme1\\_reg101998H00F05.pdf](http://www.bdso.gouv.qc.ca/docs-ken/multimedia/PB01628FR_theme1_reg101998H00F05.pdf) (page consultée le 20 avril 2019).
19. Municipalité de la Baie James. 1973. *La Municipalité de la Baie James : son organisation*. Montréal: La Municipalité.
20. Municipalité de la Baie James. 1977. « Le rôle municipal dans la région de la Baie James ». *Mémoire soumis au Ministère des Affaires municipales*. S.l.: La Municipalité.
21. Municipalité de la Baie James. 1978. *Relevé des populations*. S.l. : s.n.
22. Municipalité de la Baie James. *Rapport de la délégation municipale sur sa formation d'une localité à Joutel*. Montréal : La Municipalité.
23. Municipalité de la Baie James. 1987. *La Municipalité de la Baie James: une municipalité unique en son genre*. S.l. : La Municipalité.
24. Municipalité de la Baie James, et Service d'urbanisme de la Municipalité de la Baie James. 1977. *Le développement urbain en milieu de ressources*. Montréal : La Municipalité.
25. Ernst, Fred. 1973. *Conférence Prononcée au Club Richelieu de Chicoutimi par Monsieur Fred H. Ernst, Vice-Président de La Société de Développement de La Baie James*. Chicoutimi : Société de Développement de la Baie James.
26. Société de développement de la Baie James. 1975. « Municipalité de la Baie James : Rapport Annuel 1975 ». *Rapport annuel*. Montréal, Service de l'information et des relations publiques de la Société de développement de la Baie James : 1-15.
27. Municipalité de la Baie James. 1974. *Rapport de la délégation municipale sur la formation d'une localité à Val-Paradis, Villebois, Beaucanton*. S.l. : S.e.
28. Municipalité de la Baie James. 1982. *Stratégie d'occupation du territoire de la Baie James: énoncé d'une politique globale*. Montréal : Municipalité de la Baie James.
29. Municipalité de la Baie James. 1974. *Rapport de la Délégation municipale sur les agglomérations de Beaucanton, Val Paradis et Villebois*. S.l. : S.e.
30. Municipalité de la Baie James. 1976. *Mémoire soumis au Ministère du revenu de la province de Québec pour la révision des critères de redistribution de la taxe de vente présentement appliqués à la Municipalité de la Baie James*. S.l. : La Municipalité.
31. Société d'énergie de la Baie James. 1996. *Le complexe hydroélectrique de la Grande Rivière : réalisation de la deuxième phase*. Montréal : La Société.

