

Agir sur les changements climatiques : vers un dialogue élargi à la société civile canadienne

Un recueil de textes en réponse à

*Agir sur les changements climatiques :
les solutions d'universitaires canadiens et canadiennes,*

un document de consensus lancé en mars 2015



McGill



McGill

Faculté des sciences



Association francophone pour le savoir



IDDPNQL

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES
PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR

À PROPOS DE L'ORGANISME

INSTITUT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC ET DU LABRADOR

CATHERINE BÉLAND ET MICHAEL ROSS

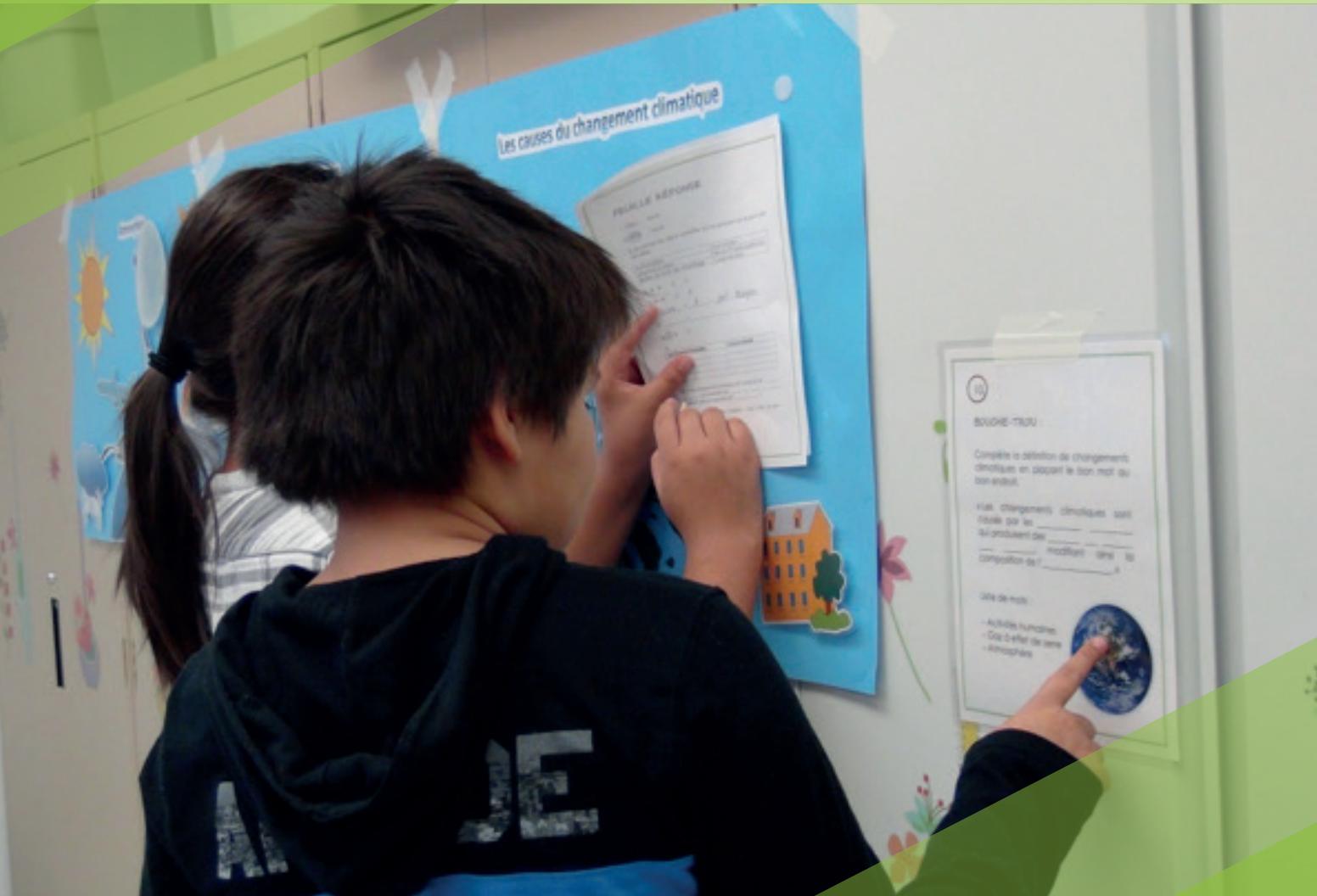
Créé en l'an 2000 par les Chefs en assemblée, l'IDDPNQL a pour mission d'offrir aux Premières Nations au Québec et au Labrador un carrefour dynamique de services en soutien à leurs démarches pour la santé du territoire et de ses ressources, le développement de communautés durables et la reconnaissance de leurs droits. L'IDDPNQL a réalisé de nombreux projets en partenariat avec diverses Premières Nations, notamment dans le domaine des changements climatiques. Ses principales réalisations dans ce domaine comprennent une tournée pour la mise en œuvre d'actions de réduction des gaz à effet de serre (GES), la publication d'un atlas des impacts des changements climatiques sur 11 Premières Nations, l'élaboration collaborative de plans d'adaptation aux changements climatiques avec sept Premières Nations et l'organisation du premier Forum sur l'adaptation aux changements climatiques par les Premières Nations au Québec et au Labrador. Cet événement, tenu à Québec les 25 et 26 février derniers, avait pour double objectif de créer un lieu de rencontre favorisant le dialogue et la recherche de solutions d'adaptation aux impacts des changements climatiques, tout en favorisant les collaborations futures pour la mise en œuvre de l'adaptation. Pour ce faire, le forum s'adressait tant aux Premières Nations qu'aux non-autochtones. En tout, environ 80 personnes ont participé à l'événement, dont des représentants de plusieurs Premières Nations, des employés de ministères fédéraux et provinciaux, des chercheurs, des scientifiques, des représentants d'organismes à but non lucratif ainsi que des particuliers. Le programme du forum comprenait des conférences, une table ronde, des ateliers et des séances en plénière, qui ont permis d'explorer les quatre thèmes principaux du forum, soit : la biodiversité; l'érosion et la submersion; la gestion des urgences; et les infrastructures et la planification communautaire.

POUR PLUS D'INFORMATIONS, Veuillez contacter

cbeland@iddpnql.ca

SITE INTERNET OFFICIEL

iddpnql.ca



ATELIER DE SENSIBILISATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES
DANS UNE ÉCOLE DE UASHAT MAK MANI-UTENAM



Décoloniser la démarche de transition vers un Canada durable

Avant-propos

L'invitation à contribuer à la rédaction de ce recueil de textes était à l'origine destinée à l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL). Toutefois, bien que l'APNQL partage plusieurs des préoccupations soulevées dans le rapport *Agir sur les changements climatiques : les solutions d'universitaires canadiens et canadiennes*, elle a décliné l'invitation, au vu de son rôle de rassemblement des Chefs de 43 Premières Nations au Québec et au Labrador. Les Premières Nations détiennent sur le territoire un titre aborigène et des droits ancestraux et issus de traités. Les Premières Nations traitent d'égal à égal avec les autres gouvernements. Le titre aborigène et les droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations les distinguent donc fondamentalement des parties prenantes que sont les organisations syndicales, environnementales ou de recherche, qui ont pris part à la rédaction du recueil de textes.

1 IDDPNQL (2015). Impacts des changements climatiques sur onze Premières Nations au Québec. Wendake, Québec, pp. 79.

2 IDDPNQL (2015a). Actes du forum « Le climat en changement : l'adaptation par les Premières Nations au Québec ». Wendake, Québec, pp. 41.

Toutefois, au vu de l'importance des impacts des changements climatiques sur les Premières Nations, tant sur leurs territoires que sur leurs communautés, l'APNQL a mandaté l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL) pour rédiger ce texte.

Nous prenons la parole aujourd'hui pour exprimer trois idées fondamentales, dans le cadre de ce dialogue d'envergure nationale.

Les Premières Nations, une autorité à part entière

Les Premières Nations doivent être reconnues comme une autorité à part entière dans le débat sur l'adoption de nouvelles politiques climatiques. Les gouvernements des Premières Nations, élus par les membres des communautés et auxquels ils sont imputables, représentent des gouvernements de plein droit. Ils ont des responsabilités affirmées envers tous leurs citoyens, quel que soit leur lieu de résidence. Afin de satisfaire ces responsabilités et d'offrir des services adéquats à leurs citoyens, les gouvernements

des Premières Nations peuvent collaborer avec d'autres ordres de gouvernement, notamment les gouvernements fédéral et provinciaux. Dans le cadre de cette collaboration, les Premières Nations entretiennent une relation de gouvernement à gouvernement avec leurs partenaires³.

Le titre aborigène et les droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations leur confèrent des droits distincts de ceux des citoyens canadiens non autochtones. Selon la Cour suprême du Canada, le titre ancestral confère des droits comparables à des droits de propriété, ce qui inclut le droit de déterminer l'utilisation des terres, y compris à des fins non traditionnelles; le droit de jouissance et d'occupation des terres; le droit de posséder les terres; le droit aux avantages économiques que procurent les terres; et le droit d'utiliser, de contrôler et de gérer les terres de manière proactive⁴.

Considérant que les politiques climatiques risquent d'avoir des impacts considérables sur le titre aborigène et les droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations, notamment en ce qui a trait à l'utilisation des territoires, il est essentiel que les gouvernements des Premières Nations soient impliqués dès le début dans ce dialogue. Cette implication et ce respect mutuel sont des solutions aux barrières que représentent le colonialisme et l'exclusion des Premières Nations, dans un contexte de transition vers un Canada viable pour tous.

Équité

Le rapport *Agir sur les changements climatiques : les solutions d'universitaires*

³ Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (2015). Relation politique : Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador et Gouvernement du Québec. Wendake, Québec, pp. 15.

⁴ Ibid.

canadiens et canadiennes identifie cinq principes qui devraient guider le processus de transition. Nous souhaitons ici revenir sur le principe d'équité. En effet, cette équité est pour l'instant absente du débat sur les politiques climatiques au Canada. Les Premières Nations subissent de manière disproportionnée les impacts des changements climatiques sur leur territoire, alors qu'elles contribuent très peu aux émissions de GES. Par ailleurs, elles subissent le fardeau des impacts liés à l'exploitation du territoire, sans pour autant en tirer de bénéfices réels, ce qui est fondamentalement inéquitable.

Cette iniquité représente une barrière à la mise en œuvre de politiques climatiques. La solution proposée par l'IDDPNQL consiste en la reconnaissance du titre aborigène et des droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations par les différents paliers de gouvernement et la création de mécanismes de collaboration respectueux, transparents et équitables. Il est d'ailleurs regrettable de souligner que l'avant-propos du rapport, s'il mentionne des objectifs liés aux autres paliers de gouvernement (municipal, provincial et fédéral), ne fait aucunement mention du rôle que les Premières Nations pourraient jouer dans ce dialogue.

Lutte contre les changements climatiques : des enjeux distincts

Le rapport met en lumière certains enjeux canadiens liés à la réduction des émissions de GES pour divers secteurs, notamment l'extraction des ressources naturelles, l'électricité, le transport, la construction et l'aménagement urbain, ainsi que le développement des affaires.

Or, la situation des Premières Nations diffère généralement de celle des communautés non autochtones pour chacun de ces enjeux, tant sur le plan du diagnostic que des solutions

potentielles. Les paragraphes qui suivent soulignent certaines de ces différences et suggèrent des pistes de solution pour faciliter la transition vers une société sobre en carbone.

Extraction des ressources naturelles

L'extraction des ressources naturelles est un secteur où ces différences sont particulièrement marquées, dans la mesure où l'extraction a souvent lieu sur le territoire d'une Première Nation, qui est pourtant rarement consultée et ne retire pratiquement aucun bénéfice de l'extraction des ressources. Malgré l'existence du titre aborigène et des droits ancestraux et issus de traités, les gouvernements des Premières Nations ont peu de pouvoir sur la planification ou l'autorisation des activités réalisées sur leur territoire. Or, les impacts des activités d'extraction se font sentir sur de nombreux aspects du mode de vie des Premières Nations, notamment sur la pratique d'activités de subsistance dont dépend le revenu de plusieurs familles, et peuvent contribuer à diminuer la qualité de vie des membres des communautés. Le diagnostic quant aux enjeux de l'extraction étant différent, selon qu'on examine le cas d'une Première Nation par rapport à celui d'une communauté non autochtone, les solutions proposées devraient aussi être adaptées au contexte.

De récents jugements de la Cour suprême du Canada soutiennent que l'absence de consultation et de recherche d'accordements préalables est inacceptable, ce qui implique que de nouveaux mécanismes de consultation et de collaboration devront être mis en place pour respecter le titre aborigène et les droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations, dans tous les secteurs. Ces mécanismes de consultation et de collaboration représentent des solutions qui faciliteront la transition vers un Canada viable.

Électricité

Le rapport propose par ailleurs d'augmenter la capacité de transport d'électricité entre les provinces, ce qui impliquera la construction de nouvelles infrastructures. Or, la construction de ces infrastructures se fera inévitablement sur des territoires autochtones. La consultation, l'implication et le consentement préalable des communautés impliquées devraient donc être des prérequis à la mise en œuvre d'une politique énergétique basée sur une nouvelle orientation de l'infrastructure de transport électrique. En plus de ces mécanismes, le réel partage des bénéfices suscités par cette restructuration du réseau représente une solution pour faciliter la transition vers un Canada viable. En effet, les Premières Nations devraient pouvoir tirer profit de l'utilisation de leurs territoires, tant sur le plan des redevances que des emplois et de la formation.

Par ailleurs, plusieurs communautés isolées ne sont pas reliées au réseau électrique intégré, malgré la présence de câbles à haute tension, de centrales, d'oléoducs ou de mines sur leurs territoires. Leur dépendance envers les carburants fossiles, en plus d'avoir des implications en termes d'émissions de GES, augmente la pollution locale, affecte la santé des membres et met en péril leur économie. En ce sens, les enjeux des communautés autochtones sont distincts de ceux des communautés non autochtones et nécessitent des solutions alternatives. Si plusieurs Premières Nations sont déjà impliquées dans la production d'énergie de sources renouvelables (solaire, éolien, biomasse, etc.), parfois avec des partenaires externes⁵, l'augmentation de la participation des Premières Nations à la production d'énergie renouvelable constitue une autre solution dans la transition vers une société canadienne sobre en carbone.

5 Centre for Indigenous Environmental Resources (2006). Report 3: Impacts of Climate Change on First Nation Economies, pp. 37.

Transport

Du côté du transport, il est impératif de souligner les différences qui distinguent certaines Premières Nations des communautés non autochtones. Ainsi, plusieurs communautés autochtones sont éloignées des centres urbains, ce qui engendre des défis particuliers en matière de transport collectif et durable. Cet éloignement, trop souvent jumelé à des capacités financières réduites, complique la recherche de solutions alternatives et requiert une analyse particulière. La prise en compte des besoins spécifiques des petites communautés isolées dans l'élaboration des politiques climatiques liées au transport représente une solution dans la transition vers la réduction des émissions canadiennes de GES liées à ce secteur.

Construction et aménagement urbain

La réalité des réserves est bien différente de celle des municipalités canadiennes, peu importe leur taille. Les critères de construction des résidences et des bâtiments, généralement établis par des représentants gouvernementaux, sont peu adaptés aux besoins des communautés. La taille réduite de la plupart des réserves, leur surpopulation et leur position enclavée limitent les options d'aménagement urbain. Ces paramètres illustrent que les enjeux des Premières Nations dans ce secteur sont distincts de ceux vécus par les municipalités. Plusieurs solutions pourraient être mises en place dans une transition vers une viabilité accrue, incluant l'élaboration de nouvelles normes liées à la construction et à l'aménagement, établies par les Premières Nations et adaptées à leur contexte, ainsi que l'augmentation du financement fédéral pour assurer des conditions de vie décentes dans les réserves, dans le respect des responsabilités fiduciaires du gouvernement.

Développement des affaires

Si l'économie de certaines Premières Nations est de type conventionnel, basée sur l'économie de marché, plusieurs Premières Nations affichent plutôt une économie mixte, où les activités de subsistance – chasse, pêche, trappe, cueillette – côtoient des emplois rémunérés. L'économie de subsistance représente souvent de 25 à 50 % de l'économie totale d'une communauté. Cette réalité, qui distingue déjà les communautés des Premières Nations des municipalités, s'ajoute aux différences marquées observées sur le plan du taux de chômage et du revenu. En effet, la plupart des Premières Nations ont des taux de chômage avoisinant les 30 à 40 % et des revenus par personne représentant à peine 50 % des revenus observés dans les communautés non autochtones⁶.

Plusieurs barrières ont été identifiées en lien avec le développement des affaires par les Premières Nations, entre autres : l'accès inadéquat au capital et aux programmes fédéraux de soutien aux entreprises, l'absence de revenus liés à la propriété foncière, l'impossibilité d'utiliser la terre comme contrepartie pour les prêts bancaires due à la *Loi sur les Indiens* et l'accès limité aux ressources naturelles des territoires⁷. Ces barrières freinent la création d'entreprises et d'emplois par les Premières Nations, ce qui limite leur capacité à profiter des opportunités liées à la transition vers une économie durable et sobre en carbone.

Conclusion

Les Premières Nations sont parmi les communautés les plus affectées par les changements climatiques, les élus et les

⁶ Ibid.

⁷ Centre for Indigenous Environmental Resources (2006a). Report 4: First Nations' Governance and Climate Change : Key Issues, pp. 27.

membres observant déjà leurs impacts sur leurs territoires et leur mode de vie. Les Premières Nations souhaitent participer à la démarche de transition vers un Canada viable et sobre en carbone, afin d'assurer que les sept prochaines générations pourront conserver leur lien sacré avec le territoire. Toutefois, pour que cette participation soit concrète, elle doit être basée minimalement

sur le respect du titre aborigène et des droits ancestraux et issus de traités des Premières Nations, sur la conservation et la préservation des ressources, sur un partage équitable des processus de gestion et des bénéfices tirés du territoire, ainsi que sur la mise en place de mécanismes de consultation et d'accordement efficaces et transparents.



À PROPOS DE L'INITIATIVE

DIALOGUES POUR UN CANADA VERT

Cette contribution fait partie d'un recueil de textes, *Agir sur les changements climatiques : vers un dialogue élargi à la société civile canadienne*, qui provient des interactions entre Dialogues pour un Canada vert, une initiative parrainée par la Chaire UNESCO-McGill Dialogues pour un avenir durable, et des gens d'affaires, des organisations non gouvernementales, des syndicats, des municipalités, des groupes de chercheurs et des citoyens.

Dialogues pour un Canada vert est une initiative qui mobilise plus de 60 chercheurs provenant de toutes les provinces du Canada qui représentent des disciplines diverses en sciences pures, en génie et en sciences sociales. Nous sommes convaincus qu'il est grand temps de mettre de l'avant des options concrètes, dans le contexte canadien, et que ces options aideront le pays à passer à l'action.

Ensemble, ces textes enrichissent les solutions possibles et prouvent qu'il y a des idées en ébullition partout au Canada. Les opinions exprimées dans *Agir sur les changements climatiques : vers un dialogue élargi à la société civile canadienne* appartiennent aux auteurs et aux organismes respectifs et ne reflètent pas nécessairement celles des Dialogues pour un Canada vert.

Nous remercions tous les contributeurs de s'être engagés dans ce dialogue afin d'arriver à une vision collective des voies menant à une société sobre en carbone et des façons d'y parvenir.

POUR PLUS D'INFORMATIONS, CONSULTEZ NOTRE SITE WEB

sustainablecanadadialogues.ca/fr/vert/agir-changements-climatiques