

Mémoire de politique canadienne :
Le colonialisme canadien et la fin de l'État providence

Mémoire (POL7979)

Mémoire de politique canadienne

Prof. C. Denis;

Prof. M. Papillon

Université d'Ottawa

Yves Gareau

2077031

20 mars 2013

Introduction

Le gouvernement du Canada a récemment annoncé, lors de la rencontre entre le Premier ministre Stephen Harper et les chefs autochtones du 24 janvier 2012 et de concert avec l'Assemblée des Premières Nations (APN), son intention de repartir à zéro et de reconstruire la gouvernance autochtone afin d'enlever les barrières à l'autodétermination et d'introduire de nouveaux mécanismes afin de moderniser la relation entre la Couronne et les divers groupes occupant le territoire canadien. Néanmoins, malgré cette déclaration d'ouverture, il est clair que la situation reste tendue, comme en témoignent les désaccords persistants sur la Loi sur les Indiens et leur sort en général, tel qu'observé par le mouvement *Idle No More* (et sa popularité grandissante) et la grève de la faim de Theresa Spence (et l'attention médiatique que cela lui a valu). Dans les faits, même un an après ces déclarations, force est de constater qu'il ne s'est pas passé grand-chose et qu'à toute fin pratique, nous sommes encore à la case départ du statu quo.

D'un côté, le gouvernement, par la voix de M. Harper, insiste sur le point qu'il n'est pas envisagé (et/ou envisageable) d'abroger ou de réécrire la Loi. « Après 136 ans, l'arbre a des racines très profondes. Enlever la souche laisserais simplement un trou énorme »¹ et donc, il serait préférable, du point de vue du gouvernement Conservateur, de simplement introduire les nouvelles mesures à l'extérieur du cadre réglementaire de la Loi fédérale, comme par exemple dans de simples accords administratifs non contraignants qui évoquent des souvenirs de fédéralisme coopératif. Par contre, la

¹ Citation du Premier ministre Stephen Harper, dans Laura Payton, *First Nations get broad promises on Indian Act, development*, CBC News, 24 janvier 2012. Consulté en avril 2012.

conceptualisation des Premières nations va dans un sens complètement différent. En fait, plusieurs des Chefs qui étaient présent à la réunion du 24 janvier 2012 la caractérisent comme étant « l'abrogation d'un partenariat respectueux entre deux nations »² et va même jusqu'à empêcher « la définition de qui nous sommes en tant que peuple [...] ; ce n'est pas seulement un trou (comme le prétend Harper), mais un obstacle »³.

À la lumière de ces déclarations, il est clair que, a priori, la conception de la relation, passé et futur, est fondamentalement différente. D'une part, parce que les peuples autochtones se considèrent comme des nations qui ont beaucoup souffert et qui souffrent encore, alors que la majorité des Canadiens ne se soucie que très peu de leur sort autre que lorsqu'il y a une crise, comme celle d'Attawapiskat à la fin de 2011. Aussi, le thème de la gouvernance autochtone comprend un grand défi à cet égard : celui de l'articulation d'un thème dans lequel l'auteur peut parler avec autorité – faisant ici référence au concept de *voice*. Il va donc sans dire que peu importe la recette, elle aura un goût occidentalisé, moderne, puisque peu importe où il aura fait ses études, le penseur de la gouvernance autochtone n'aura pas évolué en vase clos et sera immanquablement teinté d'une influence extérieure au monde autochtone. Ce qui aura fait dire à plusieurs qu'un A qui représente un B est une affirmation controversée, nonobstant son implication inhérente dans un système représentatif⁴. Ce genre de rhétorique est largement employé par les groupes minoritaires du Canada – dont font partie les autochtones – afin de promouvoir un agenda *pro-eux* qui trouve son origine dans un discours provenant de

² Citation du Chef de l'APN Shawn Atleo, dans Laura Payton, 24 janvier 2012.

³ Citation de l'ancien Chef de l'APN Ovide Mercredi, dans Laura Payton, 24 janvier 2012.

⁴ Cairns, Alan C. (2000) *Citizens Plus; Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, UBC Press, p. 15

l'intérieur de ces groupes. Sur la base qu'en fait, ce serait *eux* qui seraient le mieux placé pour parler de *leur* situation; ils sont minoritaires, sous la gouverne d'une majorité qui ne les comprend pas, qui les marginalise historiquement, ou pire. Cet enjeu se retrouve implicitement ou explicitement dans les opinions et la littérature pertinente; c'est entre autres le cas d'Alfred et Cornassel, dont nous ferons la revue un peu plus loin.

D'autre part, parce que l'ambition du gouvernement du Canada dans cette relation renouvelée est d'abord et avant tout guidée par des impératifs économiques d'efficacité budgétaire et de processus d'imputabilité et de transparence (au sein des réserves), alors que les Premières nations sont davantage préoccupées par « la crise du logement, le développement économique et les lacunes en matière d'éducation »⁵; bref, par des problèmes systémiques et souvent institutionnels qui nécessiteraient un effort commun pour les résoudre. Tout cela n'est pas nouveau et trouve, encore une fois, son origine potentielle dans la Loi sur les Indiens. Déjà en 1996, la Commission Royale sur les Peuples Autochtones (que nous identifierons à l'avenir comme étant la CRPA) illustre assez clairement ce point : on parle de faux postulats – « les autochtones étaient des êtres intrinsèquement inférieurs, la tutelle convenait aux peuples autochtones, seules les valeurs non autochtones étaient aptes à définir les concepts liés au développement »⁶ – à leur égard, ce qui entraîne et auto-justifie un abus de pouvoir de la part du gouvernement fédéral d'alors et d'aujourd'hui. Abus qui, à son

⁵ *Les chefs autochtones se préparent à leur première rencontre avec Stephen Harper*, Radio-Canada Nouvelles, 24 janvier 2012. Consulté en avril 2012.

⁶ Canada, CRPA, vol. 1, *Un passé, un avenir*, Deuxième partie : Faux postulats et échec de la relation, Ch. 8, http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115211319/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_f.html. Consulté en mai 2012.

tour, amène une « intrusion pure et simple de l'État dans les affaires autochtones et l'exercice outrancier de l'autorité bureaucratique »⁷.

Pour revenir à la dite annonce du gouvernement Harper, de tout cela, jusqu'à maintenant, les Premières nations ont reçu du gouvernement du Canada un engagement ferme et unanime à la Chambre des Communes concernant l'éducation⁸ et un effort appréciable au dernier budget : entres autres, 275 millions de dollars sur trois ans pour l'éducation⁹. Cela peut sembler être beaucoup, mais représente seulement une fraction de ce que l'APN jugeait nécessaire pour rétablir un équilibre au niveau du financement entre les écoles autochtones et non autochtones¹⁰. Pire encore, la nouvelle loi omnibus C-45 récemment introduite au Parlement vient écorcher au passage plusieurs de ces promesses faites antérieurement, tout en introduisant aussi de nouveaux dangers potentiels pour la survie des peuples autochtones vivant sur des réserves, que ce soit au niveau de la qualité de l'eau, l'utilisation du territoire ou de la survie elle-même sur leurs terres traditionnelles. Et donc, malgré quelques succès préliminaires potentiels¹¹, il persiste néanmoins un haut niveau de doute face à la pérennité du processus et aux intentions réelles des gouvernements fédéral et provinciaux, ce en quoi le mouvement *Idle No More* trouve sa justification et son existence.

⁷ *Ibid*

⁸ *House endorses equal funds for First Nations education*, CBC News, 27 février 2012. Consulté en avril 2012.

⁹ *Le budget de 2012*, <http://www.budget.gc.ca/2012/rd-dc/brief-bref-fra.html>. Consulté en avril 2012.

¹⁰ *House endorses equal funds*, CBC News.

¹¹ Voir: <http://www.winnipegfreepress.com/opinion/fyi/education-emancipation-152134575.html>. Consulté en mai 2012.

Définir le problème

Pourtant, le problème ne date pas d'hier. Il est connu depuis longtemps et continue de hanter à la fois les Premières nations en faisant d'eux des victimes d'un système aux allures coloniales et les autorités canadiennes qui cherchent toujours, avec un succès souvent mitigé, à dénouer l'impasse. Ainsi, la version canadienne du colonialisme s'est transformée au cours des quelques dernières décennies – suite au dépôt du *Livre blanc sur la politique indienne, 1969*¹² dans les années 70, de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de son Article 35¹³, des discussions de Charlottetown reconnaissant le droit inhérent à l'autodétermination ou encore des négociations récentes qui ont eu lieu – et s'opère pour l'essentiel à travers de deux vecteurs.

Charte

D'abord, les mécanismes de la reproduction du colonialisme sont organisés et perpétués de façon implicitement volontaire par l'État au travers de ses politiques et institutions (ce qui n'est pas nouveau), en conformité à la *Charte canadienne des droits et libertés* et autres considérations constitutionnelles observables lors des négociations de traités (ce qui est nouveau, et plus subtil). De manière générale, la Charte des droits et libertés pose un dilemme fondamental et absolument intéressant dans l'élaboration des traités, dans lequel le Canada veut maintenir certaines normes nationales; à un point tel que le maintien de la Charte dans son intégrité au sein des nouvelles organisations politiques autochtones en devenir est une condition *sine qua non* de la participation

¹² <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010189/1100100010191>, consulté en janvier 2013

¹³ <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-15.html>, consulté en janvier 2013

même du fédéral à la table des négociations (Rodon, 98; Dufour et Tremblay, 2001; Denis, 2002). Tout ceci pour une *Charte* à laquelle les autochtones, pour leur part, ne s'associent directement que dans de rares cas isolés, ne reconnaissent pas nécessairement sa valeur et ses valeurs comme étant intrinsèquement lié à leur mode de vie ancestral et, du coup, à leurs revendications politiques (Carens, 2000; Alfred & Cornthassel 2005).

Le Canada d'abord

L'autre vecteur dont il est question est dans la tendance à la libéralisation et à l'auto gouvernance, organisée en fonction d'accommoder *Nous*, pas *Eux*; c'est-à-dire, que la visée première reste dans la conciliation des intérêts économiques du Canada et n'a donc rien à voir avec les considérations réelles des Premières nations. Le drame prend tout son sens dans le fait que bien que le *statu quo* perpétue le cycle colonialiste, nous ne pouvons pas simplement nous désengager complètement et partir. Bref, le gouffre qui sépare la vision et la finalité de la relation entre le Canada et ses premières nations reste immense et il est difficile de percevoir où se situent les ponts, dans la mesure où il y en aurait.

Cela étant dit, bien qu'il soit vrai à priori que l'objectif soit d'accommoder le *Nous* avant tout, il n'est pas impossible non plus que ces deux visions ne puissent pas être réconciliées, voir même mutuellement avantageuses; la prémisse néolibérale maîtresse – l'État minimal – met à mal l'État-providence depuis quelques décennies. Cela rime bien sur avec le désengagement de l'État de ces différentes sphères d'activités, et pour les autochtones, cela ouvre la porte à la possibilité d'un transfert de responsabilité et de

financement qui facilite certainement l'obtention et la formation d'un gouvernement autonome (Alfred & Corntassel 2005, MacDonald 2011). Or, bien qu'il y ait effectivement un retrait progressif de l'État-providence (dont nous allons reparler en détail plus loin dans l'analyse), cette tendance, observable un peu partout dans les pays occidentaux, est à la fois très lente dans son aboutissement et difficile dans son exécution, ce qui devrait tempérer même les partisans du néo-libéralisme et de la déréglementation les plus optimistes. Les méthodes d'analyse qui existaient au préalable pour expliquer la raison d'être de l'État-providence ne sont possiblement pas tout à fait adaptées pour expliquer la suite, particulièrement son retrait. Par conséquent, afin de comprendre la situation actuelle des peuples autochtones du Canada, il est nécessaire non seulement de déterminer la façon dont les mécanismes de la reproduction du colonialisme opèrent, mais aussi de comprendre comment l'État, au travers de l'actuel gouvernement majoritaire Conservateur, essaye de se dégager du modèle traditionnel.

Quoi qu'il en soit, il est clair que la majorité des auteurs récents – que nous analyserons ensemble dans la prochaine section de l'analyse – se concentrent davantage sur la reconceptualisation, l'actualisation et le dénouement de la « crise » actuelle que sur l'acceptation résignée d'une réalité immuable. Les accords récents, leurs formes, leurs interprétations et leurs conceptions au sein d'un fédéralisme canadien manifestent – possiblement – une voie, une porte de sortie possible pour dénouer l'impasse dans laquelle se retrouvent les Premières Nations et laissent entrevoir la flexibilité (ou la rigidité) du moule traditionnel du fédéralisme au Canada.

Présenter la question

Dans le contexte actuel des choses, avec un lourd passé et le désir annoncé de part et d'autre à vouloir « réinitialiser la relation » entre la Couronne et les Premières nations, la question évidente à ce stade-ci est donc : qu'est-ce qui va changer et comment? Malgré ce qui semblait être une rencontre somme toute positive en janvier 2012 et de quelques lignes de budget favorable à la cause quelques semaines plus tard, il est normal de demeurer sceptique vis-à-vis l'ensemble et la finalité de l'œuvre, considérant ce que nous savons tous maintenant vis-à-vis des engagements rompus (mitigés, à tout le moins) du gouvernement Harper et du mouvement réactionnaire *Idle No More*. Malgré cela, sommes-nous en train d'assister à la (longue) renaissance de la relation entre les deux partenaires, de telle sorte qu'elle devienne respectueuse des nations – canadienne et autochtones – en présence et serve de fondation à une confiance mutuelle qui permettra de sortir de l'impasse à long terme?

De cet angle d'analyse, une question pertinente à formuler s'apparenterait à ceci : *Le fédéralisme au Canada, incorporant entre autre une Charte des droits et libertés qui se veut universelle, peut-il permettre de satisfaire les revendications de la gouvernance autochtone dans le contexte actuel du retrait de l'État-providence?* D'une part, il est question du fédéralisme canadien, concept dont nous discutons depuis le départ. Il apparaît, à la lumière des revendications historiques – et possiblement similaires (Seymour, 1999) – du Québec et de mes réflexions personnelles, que le fédéralisme comme modèle de gouvernance d'un État démocratique pourrait à toute fin pratique constituer le seul outil dont l'humanité connaît l'existence qui serait capable

d'accommoder des minorités nationales. La question étant jusqu'à quel point est-il assez flexible pour permettre pareille accommodation? Ce qui nous permet d'introduire le second point : celui de la Charte. En fait, plusieurs niveaux d'accommodation sont envisageables, dépendamment des aléas des conjonctures et des aspirations des peuples – parce que celles-ci varient d'une Nation autochtone à l'autre. Il serait donc très important de voir quel niveau d'accommodation serait acceptable pour toutes les parties impliquées. Et à quel type de gouvernance amérindienne nous aurons droit par la suite, dans le contexte où le désengagement de l'État pourrait en effet constituer une fenêtre pour l'établissement généralisé des gouvernements autonomes.

Hypothèse

En quelques mots, j'aurais tendance à croire que, malgré la démonstration d'une intention et d'une volonté concrète et réelle de la part des partis concernés, nous ne sommes pas en train d'assister au renouveau de nos relations avec les Premières nations. En fait, ce serait le contraire : nous sommes plutôt en train de nous réengager dans une autre voie qui serait plus conforme à la fois aux nouvelles valeurs canadiennes et à la pensée réformiste des Conservateurs actuellement au pouvoir et en situation de gouvernement majoritaire.

Il est important de garder en tête, avant toute chose, que le problème n'a pas de solution simple, facile et immédiate. Le véritable point de départ des négociations me semble être le premier point à rendre lui-même discordant la rhétorique des autorités

canadiennes en matière de projet de gouvernance autochtone. Le point de départ étant, de toute évidence, de satisfaire aux revendications autochtones, particulièrement celles qui ont trait au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale (DIAG) sur des bases historiques et juridiques au niveau d'une reconnaissance internationale à l'autodétermination des peuples. Voilà qui pourrait sembler radical pour plusieurs, particulièrement dans le contexte où l'on trouve de l'autre côté de la table des négociations (quand ils y sont) les gouvernements fédéral et provinciaux, qui se disent pleinement ouverts aux négociations – particulièrement depuis l'entente de Charlottetown qui, malgré son rejet au référendum national de 1992, confirmait que tous s'étaient plus ou moins mis d'accord sur le principe du DIAG¹⁴. Or, comme nous avons pu le constater pour les accords de « gouvernance », non seulement les négociations en elles-mêmes sont particulièrement longues et complexes, mais en plus, des gouvernements se disant ouverts à la négociation et au dialogue ont plutôt négocié serré, c'est-à-dire en étant fermé sur plusieurs points et en instaurant plusieurs conditions *sine qua non* pour leur présence même à la table des négociations.

Prenons par exemple le traité des Nisga'as, nation autochtone du nord-ouest de la Colombie-Britannique. À la lecture du document, le lecteur attentif pourra se rendre à l'évidence que la mention de la reconnaissance au DIAG n'est jamais tout à fait explicite; pourtant, on serait porté à croire que ce genre de chose serait dit dès le départ, puisqu'il constitue en fait la motivation première (du moins, pour les Nisga'as) pour justifier les négociations¹⁵. Plutôt, il est question d'autres considérations, telles que la présence historique, la différence culturelle, l'utilisation et les restrictions

¹⁴ Denis, Claude (2004) *Gouvernance et politique amérindienne au Canada*, Ottawa, Université d'Ottawa

¹⁵ Ibid.

applicables aux matières premières et ressources naturelles, le respect de la jurisprudence¹⁶. Mais le traité en tant que tel ne se base pas sur la reconnaissance explicite du DIAG de la part du gouvernement fédéral; ce qui n'est pas un pas forcément un problème en soi, puisque rien n'empêche les gouvernements fédéral et provinciaux de négocier pour d'autres raisons. Ce type de situation pourrait aussi prévaloir dans d'autres traités majeurs; nous regarderons les traités eux-mêmes dans la section trois de l'analyse.

Cela entraîne cependant un problème d'une autre nature. En effet, les objectifs à atteindre, ou si vous préférez, les finalités de la relation sont à la fois radicalement différent d'un côté et de l'autre et s'appuient sur des conceptions du monde qui ne sont probablement pas réconciliables. C'est entre autre la thèse que défendent Alfred et Corntassel, que nous verrons plus bas; d'un côté, le modèle traditionnel autochtone guidé par une identité autochtone perdue et de l'autre, le capitalisme néo-libéral poursuivant sa course vers l'acquisition des richesses, ne se préoccupant nullement au passage des entités locales et culturelles. C'est pourquoi il est possible de voir et de comprendre l'émergence récente d'accords d'autonomie gouvernementale qui ne sont pas protégés ou encadrés par un traité plus formel : l'objectif est souvent la poursuite d'un idéal néo-libéral d'essayer de « privatiser » la gouvernance autochtone afin d'en minimiser les coûts de services pour les gouvernements fédéral et provinciaux, plutôt que de viser un réel potentiel de développement local pour ces communautés (Alfred et Corntassel, MacDonald). Enfin, comble de malchance pour les Premières nations, l'impact politique qu'elles ont sur l'ensemble de la politique canadienne n'est pas suffisant pour garantir

¹⁶ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Rapport annuel 2001 sur l'Accord définitif Nisga'a*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100031762/1100100031764>. Consulté en août 2012.

une représentation politique durable qui leur soit favorable dans les assemblés législatives du Canada. Comme ce fut le cas dans le passé, leurs préoccupations deviendront inévitablement secondaires en cours de route, malgré la démonstration de leur bonne foi et de leur participation active aux divers processus (exemple : la Commission d'enquête, l'accord de Kelowna, etc.). D'ailleurs, à ce niveau, il est intéressant de se rappeler que si l'accord de Kelowna n'a pas été conclu et signé officiellement, c'est d'abord et avant tout parce que le gouvernement Conservateur fraîchement débarqué à Ottawa (plus ou moins le même que l'actuel) a refusé d'aller de l'avant avec le plan d'origine. Que ce soit pour des raisons budgétaires, idéologiques ou partisans (notons que ces options ne sont pas mutuellement exclusives), ce gouvernement n'a pas suggérer d'alternative viable ou de plan concret à long terme¹⁷.

Ainsi, ma thèse est donc celle-ci : en soi, les projets de gouvernance autochtone ne sont pas vraiment des projets qui visent la réalisation et l'implémentation de la gouvernance autochtone en soi, mais constituent plutôt une façon de réorganiser le colonialisme institutionnalisé de sorte qu'il soit davantage conforme avec les valeurs (néo) libérales et post-matérialistes véhiculées par le Canada moderne dans son ensemble. On ne peut donc pas réellement sortir du carcan colonial avec ce genre de projets – et ce, malgré la flexibilité potentielle que pourrait revêtir le fédéralisme canadien – parce que :

- 1- Les gouvernements déjà en place n'ont pas l'accomplissement du DIAG en tête (explicitement ou implicitement) comme étant un objectif prioritaire lorsqu'ils négocient.

¹⁷ Canadian Labour Congress, *Do you think that Stephen Harper cares about Aboriginal issues? Think Again.*, CUPE, <http://cupe.ca/aboriginal/stephen-harper-cares-aboriginal-issues>, Consulté en août 2012.

2- Le libéralisme politique et économique, de même que son institutionnalisation dans les systèmes modernes de gouvernance (via la Charte, notamment), sont reproduits à l'intérieur des structures balisant la gouvernance autochtone en tant que conditions *sine qua non* de leur existence même, reléguant tout modèle typiquement traditionnel aux oubliettes.

Ces concepts sont, faut-il encore le mentionner, extérieurs à la pensée du mode de gouvernance et de représentation qui sont propres aux coutumes ancestrales amérindiennes. Bref, la stratégie actuelle est à toutes fins pratiques une mise à jour dans la dynamique du colonialisme, sans sortir de son essence nécessairement paternaliste et basée sur la suprématie du Canada au sens large.

Méthodologie

Afin de mieux comprendre la situation, regardons un peu plus en détail les différents concepts mis de l'avant jusqu'à maintenant, de même que les définitions utiles à la compréhension.

La recherche procèdera en trois étapes. Dans un premier temps, pour parvenir à démontrer la nature de la relation problématique actuelle entre autochtones et non-autochtones, nous procéderons à une revue de la littérature pertinente à ce sujet. Nous tenterons d'explorer la nature de cette relation en fonction des différentes approches du domaine (institutionnalisme, néo-marxisme, économie politique).

Dans un deuxième temps, nous regarderons comment fonctionnent les dynamiques de *path shaping* et de *path dependency*, concepts théoriques issues du

courant de pensée institutionnaliste. Ceux-ci sont absolument fondamentaux pour la compréhension de l'analyse, puisqu'ils expliquent de façon très convaincante comment on parvient à créer un objet politique duquel il devient difficile de dévier une fois qu'il a été conçu et institutionnalisé dans les mécanismes d'un État.

Enfin, nous pourrions regarder quelques négociations et accords antérieurs sous les angles mentionnés précédemment, afin d'aller en chercher un peu plus la substance.

Revue de la littérature – conceptualiser l’impasse.

Alfred et Corntassel

Alfred et Corntassel¹⁸ sont plutôt catégoriques dans leur analyse : le pouvoir reste entièrement entre les mains de l’élite économique et politique des *Settler societies*, qui dominant à tous les niveaux sur les peuples autochtones (au Canada comme ailleurs). Cette analyse avant tout post-marxiste substitue les luttes de classes traditionnelles pour dépeindre les rapports de forces comme la continuité dans le modernisme des pratiques coloniales d’antan sur des populations indigènes dépossédées et luttant pour leur survie face à l’effort concerté d’un État qui veut implicitement ou explicitement les détruire. Ou qui, à tout le moins, ne leurs est pas proactivement favorable. Bref, ils intègrent ici une dimension analytique culturelle à l’inégalité matérielle tangible et observable afin de présenter la manipulation de l’identité dont les peuples autochtones seraient victimes.

Dans un premier temps, les auteurs expliquent la stratégie de la dominance selon deux axes. D’abord, il y a une forte composante visant l’intégration pacifique et apparemment mutuellement bénéfique prêchée par l’État, contribuant à la création d’un « bogus ‘we are you’ agenda »¹⁹ qui se veut être en fait un stratagème de légitimation du conquérant. En des termes possiblement plus simples, le message est qu’il faut quand même adopter les valeurs du capitalisme et du libéralisme pour être riche. Or, les auteurs prétendent ici que la logique même de l’argument sonne faux. La richesse, telle que définie par le libéralisme et le capitalisme, nécessite qu’on emploie ce modèle pour

¹⁸ Alfred, Taiaiake and Corntassel, Jeff (2005) « Being indigenous : Resurgences Against Contemporary Colonialism », *Government and Opposition*, vol. 40, no. 4, pp. 597-614

¹⁹ Alfred & Corntassel, p. 602

l'obtenir. Cependant, la richesse traditionnelle, autochtone, qui n'a rien à voir avec le capitalisme et le libéralisme, ne peut pas forcément ou automatiquement s'acquérir au travers du modèle véhiculé par l'État libéral et capitaliste. Le « bogus agenda » prend encore plus de sens, selon moi, avec l'analogie suivante : vous pouvez mettre tout le charbon que vous voulez dans un réacteur nucléaire, vous n'aurez ni électricité à court terme, ni une centrale thermique à long terme. Cela étant dit, il n'est pas explicitement indiqué non plus que les deux modèles soient incompatibles : il n'y a juste pas de pont de construit entre les deux. D'ailleurs, comme nous le verrons un peu plus bas, aucun outil pratique n'est actuellement disponible pour y parvenir de façon satisfaisante selon les auteurs.

Aussi, la dominance coloniale s'exprime au travers d'une forte tendance à vouloir circonscrire l'action autochtone au sein du cadre institutionnel et légal dominant. Tout ce qui est fait, tout ce qui doit être fait; doit d'abord et avant tout s'insérer dans la cadre de la constitution du Canada et, bien qu'un code de loi particulier puisse exister, il ne peut avoir préséance sur le droit canadien. Par exemple, dans les cas des Nisga'a, cela veut dire (entres autres choses) la primauté du droit canadien sur le droit du nouveau gouvernement de la nation Nisga'a (nous y reviendrons dans la troisième section du présent ouvrage). À l'évidence, cela renvoie les pratiques et coutumes autochtones à un niveau secondaire, à un statut optionnel d'importance relative.

Dans un deuxième temps, l'analyse d'Alfred et Corntassel tente de trouver une voie pour la résistance. Plus spécifiquement, comment échapper au *modus operandi* qui les empêche d'adopter pleinement le mode de vie qui leur serait le plus bénéfique.

Toujours selon les auteurs, beaucoup de recherches ont été faites sur le sujet, mais aucune ne semble réellement leurs procurer satisfaction, notant entre autres un trop grand accent sur la narrative de victimisation ou sur l'incapacité de rendre compte de tous les paramètres adéquatement.

En fait, le seul modèle théorique qui semble rendre justice à la situation des Premières Nations serait le *Peoplehood model*, basé sur les quatre facteurs clés de la relation à la terre (*land*), leurs liens communautaires (*kinship*), l'utilisation de la langue (*stories*) et l'histoire sacrée (*ancestry*)²⁰. Ce modèle doit d'abord et avant tout servir à revitaliser l'individu plutôt que le groupe; faire autrement – ce qui se produit souvent actuellement – est voué à l'échec. Cette optimisation d'une approche *bottom-up* est d'ailleurs présente de façon implicite ou explicite dans pratiquement tous les textes pertinents que nous verrons dans l'ouvrage, et les auteurs offrent ici à leurs lecteurs quelques conseils pour y parvenir dans leurs quotidiens.

Cela étant dit, cette lecture offre aussi un paradoxe qui est fort intéressant (et problématique à mes yeux) : si la régénération passe par les individus, comment doit s'organiser l'action forcément collective de la constitution d'une Nation autochtone? La revitalisation des individus sur un plan personnel ne mènera pas forcément, *a fortiori*, à des nouveaux mécanismes de « vivre ensemble ». Ce n'est pas parce que les individus regagnent leurs *indigèneté* qu'ils seront soudainement plus autonomes et/ou libres collectivement, ou encore à même de mieux négocier leurs conditions de vie avec le Canada, ou que ce dernier reconnaîtra leur potentielle renaissance (comme c'est le cas actuellement).

²⁰ Alfred & Corntassel, p. 608

Bref, force est de constater ici qu'il y a deux conclusions que l'on puisse tirer de l'argument d'Alfred et Corntassel : d'abord, le libéralisme politique et économique, de même que son institutionnalisation dans les systèmes modernes de gouvernance canadienne, sont reproduits à l'intérieur des structures balisant la gouvernance autochtone en tant que conditions *sine qua non* de leur existence même. Cela a pour effet de reléguer tout autre modèle typiquement traditionnel aux oubliettes. Ensuite, il n'y a pas d'effort véritable de la part des « Blancs » de forcer une issue qui soit mutuellement avantageuse ou stimulante pour les Premières Nations. Le prochain auteur que nous analyserons abonde d'ailleurs dans le même sens : les gouvernements du Canada se considèrent comme étant dans une position de force qui leur est bénéfique et confortable et ne sont donc pas vraiment animés par un sentiment de générosité ou du sens du compromis. Cela dit, il n'est pas clair, à la lecture d'Alfred et Corntassel, qu'il y ait un remède qui soit immédiatement efficace pour adresser ces deux constats. Enfin, il n'y a pas non plus le rejet de la possibilité d'instaurer un système qui pourrait s'avérer plus adéquat pour tout le monde au sein même du fédéralisme canadien.

Irlbacher-Fox

Irlbacher-Fox²¹ répond positivement à Alfred & Corntassel et enchaîne l'analyse avec ce que je considère être une analyse institutionnelle dotée d'une composante d'idée du changement culturel : soit l'étude des traités et de leurs négociations (cette dernière composante entraînant une dimension psychologique dans l'analyse). Comme les auteurs

²¹ Irlbacher-Fox, Stephanie (2009). *Finding Dasha. Self-Government, Social Suffering and Aboriginal Policy in Canada*, UBC Press, ch. 1, 3.

précédents le mentionnaient, elle suggère que le «Canada promotes Indigenous change as a way to accommodate and normalize ongoing injustice »²² comme étant la base même de la relation entre les deux groupes. Cela produit inévitablement un rapport de force inégal entre les acteurs, ceux-ci ayant des perceptions d'eux-mêmes complètement différentes. En effet, l'analyse plus détaillée des négociations en tant que telles faite par l'auteur démontre clairement que, dans l'esprit des négociateurs des gouvernements canadiens, les non-autochtones ont le gros bout du bâton, ils ne sont pas du tout intéressés par le passé et l'expérience de l'Autre. Ils se préoccupent seulement des détails techniques légaux et pragmatiques des ententes et de la livraison des programmes et services de leurs gouvernements, ayant comme point de départ que leurs solutions sont bien meilleures, étant même prêt à attendre et faire la sourde oreille aux revendications autochtones pour des périodes de temps souvent indéfinies et prolongées.

L'auteur suggère aussi qu'il existe dans la négociation l'idée, une préconception erronée, que la raison des souffrances des Premières Nations se retrouve dans leurs choix, et que tout ira mieux une fois qu'ils seront des modernes comme *Nous*. Cet aspect de son argument rejoint de fait le concept du « bogus argument » d'Alfred et Cornthassel. L'auteur suggère ici plutôt que le dysfonctionnement s'apparente en fait à du *social suffering* et que les changements en profondeur suggérés par l'État ne régleront rien d'autre que les enjeux des Canadiens (*Eux* changent pour accommoder *Nous*). Cette attitude s'insère aussi dans la logique de partage des profits et de redevances pour l'exploitation des ressources : loin d'être une façon de réparer un tort, l'opérationnalisation du partage se fait en fonction de gouvernance, de ce que le

²² Irlbacher, p. 2

gouvernement va économiser sur la base des prévisions des coûts de la gouvernance autochtone. En d'autres termes, la somme allouée est en fonction d'effectuer un *cost-recovery* et non pas en fonction de permettre un dédommagement ou de créer un facteur d'enrichissement pour les peuples autochtones afin d'en augmenter la prospérité (ou à tout le moins d'améliorer leurs conditions souvent tiers-mondialistes).

Cette approche vis-à-vis la négociation est dysfonctionnelle pour Irlbacher-Fox, parce qu'elle crée une séparation entre pragmatisme et identité, entre ce que les autochtones peuvent faire et comment ils savent le faire. Le rapport à la terre (*land*, comme nous le disions plus tôt avec Alfred et Cornassel) est central et privilégié pour l'identité et la culture; ramener la réalité à une simple équation de valeur mathématique basé sur la valeur au sens capitaliste du terme ne fonctionne pas. Et cela ne fonctionne pas depuis plus de 200 ans. Bref, il y a forcément plus qu'une simple dichotomie de primitif/moderne, dans laquelle le bonheur se trouve du côté de la modernité. Il y a aussi un aspect de relation de pouvoir inhérent à la négociation où, d'un côté, on le conçoit comme un amalgame de ressources et de territoires (lire : il y a des richesses exploitables qui rendraient possible le développement économique au profit de celui qui les possède), alors que de l'autre, il y a une quête de justice réparatrice et de décolonisation graduelle (ce qui pourrait mettre les coupables dans l'embarras). Enfin, alors que les gouvernements du Canada pense l'injustice comme étant uniquement passée, pré-datant possiblement même l'édification moderne du Canada, elle constitue en fait une réalité quotidienne pour les Autochtones qui voient dans ce rejet du passé la marginalisation de leur souffrance présente.

De cela nous pouvons tirer encore une fois deux conclusions : d'abord, les gouvernements déjà en place n'ont pas l'accomplissement du DIAG en tête (explicitement ou implicitement) comme étant un objectif prioritaire lorsqu'ils négocient. Ils sont d'abord et avant tout motivés par des considérations économiques de développement économique, de pragmatisme et de réduction des coûts. De plus, cet entêtement à voir les choses sous cet angle unique falsifie le rapport qu'ont les autochtones avec leur histoire et encourage chez eux une détresse historique de laquelle ils ne peuvent s'extirper.

MacDonald

MacDonald²³ présente quant à elle la réalité économique à laquelle doivent faire face les communautés autochtones dont il était question précédemment chez les deux autres auteurs pour la peaufiner davantage dans un contexte analytique d'économie politique. Pour tout dire, elle présente la gouvernance autochtone comme étant un modèle de privatisation néo-libérale dans laquelle le gouvernement fédéral remet entre les mains des Premières nations une part de ses responsabilités sur la prémisse d'un gain économique (pour le Canada, pas nécessairement pour les Autochtones) et de la dépolitisation des enjeux (idem). On pourrait aussi très bien y voir l'application au monde autochtone canadien des théories et principes de la privatisation de l'État providence; nous y reviendrons. Bref, nous sommes en présence d'un modèle d'économie politique appliquée pour démontrer que le désengagement de l'attitude paternaliste rejetée par les

²³ MacDonald, Fiona (2011) « Indigenous Peoples and Neoliberal Privatization in Canada : Opportunities, Cautions and Constraints », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 44, no. 2, pp 257-273

Premières nations (et traditionnellement associée à l'État-providence que le courant néo-libéral tente de démanteler) s'associe à la perspective d'auto-détermination sur la base que cette dernière comporte un potentiel économique intéressant pour l'État.

Bien qu'il serait possible, particulièrement à la lecture d'Alfred et Corntassel, de croire ces deux concepts irréconciliables, MacDonald suggère en fait qu'ils se recoupent sur deux axes différents. D'abord, « Indigenous scholars and activists repeatedly call for a rejection of state intervention and the need to assert their own jurisdiction in terms of controlling community membership, resource access and protection and land rights »²⁴. Ceci cadre plutôt bien avec le désengagement des structures de l'État comme l'avaient suggéré Alfred et Corntassel avec leur logique du *Peoplehood model* d'un côté et bien sûr avec l'idéal néo-libéral d'autosuffisance et de minimalisme étatique de l'autre. De plus, les incitatifs économiques sont directement à la base de ce support. L'accord de Kelowna (dont nous discuterons à la section trois de l'ouvrage) démontre bien comment la logique de « payer tout de suite pour payer moins plus tard » dicte l'attitude de ses supporteurs. Aussi, en vertu du fait que « Aboriginal peoples control 20 per cent of Canada's land mass »²⁵, la stratégie de développement économique à adopter pour les gouvernements devrait passer par le règlement des litiges territoriaux le plus rapidement possible, afin d'alléger l'incertitude sur les investissements dans les ressources et les infrastructures se situant sur ces terres. Une fois de plus, l'accord de Kelowna validait cette position; pourtant, huit ans plus tard, rien de concret n'est encore fait à cet égard.

²⁴ MacDonald, p. 262

²⁵ MacDonald, p. 264

Il y a cependant des incongruités apparentes avec cette stratégie : la portée des dévolutions est rarement suffisante pour permettre aux nouveaux exécutants d'accomplir leurs tâches avec succès, telle que l'auteur le démontre avec le cas des soins pour l'enfance dans la province du Manitoba. Comme les enjeux dépassent souvent les limites des responsabilités (soutien technologique et psychologique en tête de file), les ressources deviennent rapidement inadéquates et le tout s'accompagne inmanquablement d'un *spin* sur le blâme, qui incombent les nouveaux responsables de programmes. Malgré quelques bénéfices en matière de support culturel, les Premières Nations tombent ainsi dans le piège où elles doivent « constantly re-position themselves in response to the state's concessions in order to bring their unresolved concerns out of the de-politicized spheres created through devolution and into public political spaces of contest, debate and accountability »²⁶. En d'autres termes, les communautés autochtones se voient recevoir les crédits nécessaires pour utiliser l'école et embaucher des professeurs, mais sans nécessairement avoir les fonds pour le matériel, le personnel de soutien, la bibliothèque, etc. En plus, leurs requêtes font ensuite seulement office de « besoins administratifs » communs, comme les autres, à la merci et aux bonnes grâces des administrateurs ministériels.

Tout compte fait, et comme le mentionnaient Alfred et Corntassel, les mécanismes d'opération et de contrôle sont toujours bien présents et le modèle d'auto-gouvernance mis de l'avant fait des Premières Nations des administrateurs juniors dans le meilleur des cas. L'argument se rapproche aussi de celui que faisait Irlbacher-Fox, à savoir que la négociation vise d'abord à satisfaire un besoin « blanc » et que le résultat

²⁶ MacDonald 270

est modulé de façon à satisfaire un besoin « blanc ». Dans pareil contexte, il serait difficile de défendre la position que les gouvernements déjà en place ont l'accomplissement du DIAG en tête (explicitement ou implicitement) comme étant un objectif prioritaire lorsqu'ils négocient. Ces derniers sont, encore une fois, d'abord et avant tout motivés par des considérations économiques de pragmatisme et de réduction des coûts pour leurs propres bénéfices.

Leydet

Leydet²⁷ résume un peu ce que disaient autrement les autres, dans un cadre plus néo-institutionnel axé sur les structures politiques existantes. D'abord, il semble y avoir consensus vis-à-vis du fait que les Premières Nations privilégient les négociations de traités, puisque ce type d'accord permet *de facto* de reconnaître leur position d'égaux (comme un pacte entre nations). Ce serait encore mieux si c'était selon une stratégie *bottom up*, c'est-à-dire, qui survient au travers de la consultation populaire. Par contre, comme elle le démontre au travers du cas des Innus, il y a de sérieux problèmes au niveau des répercussions auxquels il faut faire face lorsqu'on procède de la sorte.

Il y a en effet souvent beaucoup de résistance populaire au sein des communautés voisines non-autochtones, la proximité de ces communautés encourageant davantage le conflit que la compassion ou l'esprit d'entraide. Effectivement, comme les communautés blanches qui pourraient être affectées ne sont pas toujours capables (elles le sont en fait rarement) de s'imposer ou de faire valoir leur point de vue directement à la table des

²⁷ Leydet, Dominique (2007) « Autochtones et non-Autochtones dans la négociation de nouveaux traités : enjeux et problèmes d'une politique de la reconnaissance », *Négociation*, no.2, pp. 55-71

négociations (quoiqu'il serait néanmoins possible de prétendre qu'ils sont en fait représentés par les élus qu'ils ont eux-mêmes envoyés à l'Assemblée nationale), il y a une présomption de favoritisme ou d'inégalité qui en découle, ce qui serait de fait en violation de la Charte des droits et libertés, entre autres choses. Cet argument serait apparemment justifiable au travers de l'article 15, qui causerait préjudice à l'égalité des non-autochtones; paradoxalement, le même article justifie aussi de faire ce genre de chose, afin de déconstruire le préjudice d'inégalité qui incombe aux autochtones. Peu importe ce que puisse en dire la loi, le fait est que pareille mesure de « discrimination positive » passe encore très mal. Il y a au sein des communautés non-autochtones un très fort sens qu'il doit exister une certaine égalité relative entre toutes les communautés, rejetant ainsi d'emblé ce qu'elles perçoivent comme n'étant pas équitable (i.e. les autochtones reçoivent des bénéfices que nous ne recevons pas) une fois que l'accord se peaufine d'une façon ou d'une autre. En plus, c'est un sentiment qui se voit parfois dans d'autres communautés non-autochtones (parfois, la province au sens large) qui ne sont pas directement affectées par l'entente et peuvent avoir des comportements de rejet similaire. Bref, les questions de redistribution du pouvoir sont très sensibles, les enjeux procéduraux nombreux, et les débordements inévitables.

Outre les conditions minimales nécessaires pour le succès du multilogue suggéré par l'auteur (discuter dans le cadre constitutionnel pré-existant, faire du respect mutuel une exigence de base et éviter de réduire les questions à une simple opposition majorité/minorité), l'auteur soulève un point que je trouve particulièrement intéressant et qui n'est pas abordé par la littérature. Lorsqu'elle présente la réaction des communautés

locales, on peut bien se rendre compte que celles-ci ont un très fort attachement au *statu quo*, non pas forcément par souci d'oppression envers les Innus, mais plutôt par rejet de la création d'une situation de concurrence déloyale²⁸. Effectivement, les régions (éloignées ou rurales) du Québec font face à des enjeux qui, étrangement, rappelle en quelque sorte ceux auxquels font face les communautés autochtones : précarité économique, exode des jeunes, chômage et possiblement aussi certains des autres problèmes de nature sociale. Se pourrait-il que ceci se vérifie et que ces enjeux soient davantage une question de centre/périphérie plutôt que de *Eux/Nous*? Si j'avais à répondre (et je crois que se serait aussi la réponse de nos auteurs), j'imagine que la position « blanche » serait plutôt favorable à cette façon de voir les choses, alors que les autochtones seraient probablement inquiets face à cette dilution de la vraie valeur de leurs enjeux.

Enfin, similairement aux conclusions que nous avons pu tracer au travers de la lecture des autres auteurs, les gouvernements déjà en place n'ont pas ici non plus l'accomplissement du DIAG en tête (explicitement ou implicitement) comme étant un objectif prioritaire lorsqu'ils négocient. Il s'agirait plutôt de bien doser pour ne pas choquer les autres qui vivent sur le territoire adjacent, étant d'abord et avant tout préoccupés par l'atteinte d'un compromis concernant des considérations pragmatiques de justice sociale au sens où l'entends la Constitution et le droit canadien, quitte à rejeter ou diluer la position autochtone. Aussi, si effectivement l'enjeu en devient un de centre versus la périphérie, cela viendrait une fois de plus falsifier le rapport qu'ont les

²⁸ Leydet, p. 64

autochtones avec leur histoire, encourageant chez eux une forme de détresse historique de laquelle ils ne peuvent s'extirper.

Widdowson et Howard; et Flanagan

Après avoir longuement hésité, j'ai décidé d'inclure l'analyse de Widdowson et Howard²⁹; pas parce qu'elle est mauvaise en soi, mais parce qu'elle représente une prise de position radicalement différente des autres auteurs. Il s'agit donc pour moi de voir si, malgré des visions qui soient diamétralement opposées, il est possible de trouver des points communs qui ressemblent à mes propres théories sur le sujet.

Je disais donc, les auteurs partent dans une direction sensiblement contraire aux autres et explorent un terrain tout à fait différent. En effet, la base de leur analyse se situe entièrement dans les rapports économiques au sens néo-marxiste. En terme plus clair, pour eux, le colonialisme correspond ni plus ni moins à l'inégalité matérielle à laquelle doit faire face les communautés autochtones, dans le manque et la restriction de leur accès aux ressources et aux emplois de leurs territoires. La raison : la reproduction de leur condition au travers du discours de la culture autochtone, de la normalisation de la pauvreté basée sur la différence culturelle et de leur désir d' « être des sauvages ».

Afin d'évacuer la culture autant que possible, les auteurs approchent le sujet avec une perspective fondée sur l'évolutionnisme culturel (où l'évolution est mesurée dans la capacité d'un groupe à contrôler son environnement et en extraire les nécessités de sa

²⁹ Widdowson, F. and Howard, A. (2008). *Disrobing the Aboriginal Industry*, McGill-Queen's Press, ch 2

subsistance) pour introduire son concept de *uneven and combined development*, vieux concept marxiste des années 1970. Ce schéma de pensée suppose de la part des descendants européens un encouragement au retard culturel, visible à la fois dans les arts (l'art autochtone est codifié comme étant non évolutif et reste centré sur un style précis et restrictif) et la science (l'archéologie et la l'anthropologie font de l'auto-promotion basée sur des explications faibles et observations subjectives), auxquels s'ajoute le courant postmoderniste. Cependant, ils vont plus loin en disant que ce phénomène existe aussi chez les peuples autochtones, de façon cette fois très réactionnaire et menant à ce qu'il convient d'appeler une « arrogance prétentieuse ». Leur critique du récit historique de Sioui³⁰ suggère à cet effet qu'il est très peu probable que les peuples autochtones soient fondamentalement plus respectueux de la terre que les Européens sur la prémisse qu'ils ne la détruiraient pas, considérant qu'ils n'avaient pas les moyens de le faire. Il s'agirait là pour les auteurs de la création pure et simple d'une fausse conscience.

Cela étant dit, les auteurs suggèrent ultimement le rejet de la vision du monde qu'ont les autochtones, sur la base qu'en bout de ligne, nous ne pourrions même pas l'accepter pour nous-mêmes. Le modèle ne fait que se reproduire au travers du discours sur la culture et cette différence engendre la normalisation de la pauvreté et la précarité économique des réserves. Les propositions avancées devraient donc, encore une fois et malgré l'approche radicalement différente, être rejetées sur la base qu'elles n'aident en rien à atteindre l'auto-gouvernance ou à mettre de l'avant des pistes de solutions qui soient fondamentalement favorables pour les Premières nations.

³⁰ Widdowson, pp. 71-72

Pourtant, malgré la distance idéologique qui les sépare, Widdowson et Howard trouve écho chez un autre penseur des affaires autochtones canadien, Tom Flanagan. Ce dernier parvient à des conclusions relativement similaires³¹ – c'est-à-dire, que nous ne voudrions pas de ce système d'auto-gouvernance pour nous même – pour des raisons un peu différentes. En effet, malgré les lacunes nombreuses apparentes dans son analyse décelées par Belanger³², Flanagan en vient à la conclusion que « in order to become self-supporting and get beyond the social pathologies that are ruining their communities, aboriginal people need to acquire the skills and attitudes that bring success in a liberal society, political democracy, and market economy. Call it assimilation, call it integration, call it adaptation, call it whatever you want: it has to happen »³³. En d'autres termes, il faudrait selon lui oublier la rhétorique du DIAG en faveur d'un genre d'assimilation de l'individu et du fractionnement des communautés en parcelles de propriétés en vue d'en faire des commodités marchandes. De là, il n'est pas très compliqué pour qui que ce soit de comprendre que Tom Flanagan milite fervemment en faveur d'un agenda néo-libéral excessivement conservateur et pour la « privatisation » des affaires autochtones, favorisant l'extraction des richesses au détriment du bien-être des individus ou de leur développement personnel.

Si Widdowson et Howard étaient à l'extrême-gauche du spectre de l'analyse politique, Flanagan se trouve donc de l'autre côté, à l'extrême-droite, et donne des arguments (à tout le moins, des recommandations) pour quiconque voudrait introduire

³¹ Flanagan, Tom (2000) *First Nations? Second Thoughts*, McGill-Queen's University Press

³² Belanger, Yale D. (2002) « Book Review of Citizen's Plus and First Nations? Second Thoughts », *The Journal of Aboriginal Economic Development*, vol. 2, no. 2, pp. 104–108. Consulté en janvier 2013

³³ Flanagan, p 195

des politiques pour le moins néo-libérales au sein de l'appareil étatique canadien. Des gens dont font partie les membres du parti Conservateur du Canada. M. Flanagan a d'ailleurs été un proche collaborateur du Reform Party et un conseiller pour Stephen Harper jusqu'en 2004, où il a très certainement influencé tout azimut la perspective de ceux qui étaient pour devenir les maîtres politiques du pays et les artisans des affaires indiennes. Compte tenu du développement des choses et de l'introduction de mesures budgétaires qui sont pour le moins troublantes pour les Premières nations (comme nous l'avons vu précédemment avec la loi C-45 et la réaction d'*Idle No More*), il n'est pas surprenant de voir ce que Flanagan écrit au sujet de C-45 dans son billet du 29 décembre 2012 dans le *Globe and Mail*³⁴. En effet, nous pouvons y lire l'auteur défendre la position du gouvernement fédéral sur la base que la loi permettra aux Premières nations de simplement faciliter le développement économique de leurs propres ressources disponibles sur leurs réserves. Derrière cet argument – la réduction des contrôles administratifs et du *red tape* est une bonne chose – se cache une logique qui place le libéralisme économique d'extraction des ressources au-dessus des consultations populaires et des processus démocratiques en vigueur. La modernisation de la Loi sur les Indiens dont il fait mention à la fin de son texte se retrouve donc un retour sur son mode de pensée tel qu'exprimé dans *Second Thoughts*, conditionnant et justifiant la politique autochtone du gouvernement actuel emprunt de l'idéologie néo-libérale d'extraction.

³⁴ Flanagan, Tom (2012) "Bill C-45 simply makes it easier for first nations to lease land", *Globe and Mail*, 29 décembre 2012. Consulté janvier 2013.

De toute évidence, la littérature en présence permet au lecteur de constater la nature et l'étendue du problème. En effet, la relation qu'entretient le Canada avec ses Premières Nations est fondamentalement injuste à leur égard, les politiques et les institutions de l'État reproduisent de façon délibérée ou non (dépendamment de l'auteur) ces injustices et les tendances vers la libéralisation et l'auto-gouvernance s'apparentent plutôt à des opportunités d'affaires pour satisfaire *Nous* plutôt que *Eux*. Pire encore, les termes de la négociation eux-mêmes, dans leurs définitions et dans leurs conceptions, favorisent et perpétuent cette injustice, refusant de voir ce qui est évident et critique pour les autochtones.

Cela dit, si notre modèle de démocratie libérale ne fonctionne pas, que notre logique de marché ne fonctionne pas et considérant que nous ne pouvons pas simplement partir ou nous désengager, que pouvons nous faire autrement? Il y a clairement une détresse historique persistante qui nous empêche d'aller de l'avant et l'attitude du « *get on with it* » ne pourra pas parvenir à la résoudre non plus; il y aurait belle lurette que ce serait fait si c'était le cas autrement. Une piste de solution possible pourrait se trouver dans l'outillage à la portée d'une fédération, soit dans le concept de fragmentation de la souveraineté de l'État sur une base territoriale, ne serait-ce qu'en fonction de permettre à une communauté locale de déterminer elle-même l'usage de son territoire. L'idée n'est pas si sophistiquée que cela : après tout, c'est sur cela même que reposent les divisions provinciales, qui ont elles-mêmes permis au Québec d'acquérir une si grande autonomie (certains diront qu'elle n'est pas suffisante) au sein de la fédération au sens plus large.

Cette voie de sortie reste quand même une pente bien glissante si nous nous fions à l'analyse de Leydet et du rapport actuel entre le Canada et le Québec.

La construction et la reconstruction d'une politique

Comme je l'avais mentionné plus haut en introduction, j'aimerais que nous prenions le temps de regarder comment fonctionnent les dynamiques de *path shaping* et de *path dependency*. Ces deux concepts sont absolument fondamentaux pour la compréhension de l'analyse, puisqu'ils expliquent de façon très convaincante comment on parvient à créer un objet politique duquel il devient difficile de dévier une fois qu'il a été conçu et institutionnalisé dans les mécanismes d'un État. Pour répondre à notre question : *Le fédéralisme au Canada, incorporant entre autre une Charte des droits et libertés qui se veut universelle, peut-il permettre de satisfaire les revendications de la gouvernance autochtone dans le contexte actuel du retrait de l'État-providence?*, je crois qu'il est bien pertinent de comprendre que répondre par l'affirmative nécessiterait un changement profond – possiblement même radical – mais que ceux-ci sont particulièrement rares et extrêmement audacieux. Tant et si bien qu'ils sont presque impossibles.

Base théorique

Pierson présente le retranchement de l'État providence, sujet chaud des années 90, comme étant un processus distinct de celui de son édification quant aux buts et au contexte dans lequel il se produit. « Why should we assume that theories designed to explain outcomes in a particular context and involving the pursuit of particular goals will still apply once the political environment and the goals of key actors have undergone radical change? »³⁵. Les objectifs de rationalité économique et/ou idéologique dont font preuve les acteurs des réformes font face à des défis énormes d'ordre structurel; l'État providence s'est en fait nourri de lui-même, a créé une logique d'autoreproduction qui bloque le changement. Au travers de celui-ci, la création de nouveaux groupes d'intérêts, de la classe moyenne et des bénéficiaires directs de l'État providence viennent effectivement se combiner à la logique inhérente de la démocratie – « generally conservative characteristics of democratic political institutions »³⁶ et la tendance naturelle au gradualisme et à favoriser les opinions plus populaires – pour créer un *path dependency* expliquant la logique de continuité.

Le potentiel de mobilisation de tous ces gens afin de défendre une politique et/ou programme populaire face à une réforme impopulaire pourrait avoir des conséquences désastreuses sur la capacité des acteurs qui la propose à se faire réélire. Parce que comme le suggère Pierson, la tendance moderne à la concentration du pouvoir entraîne aussi une concentration de l'imputabilité, et la seule façon qu'une réforme visant le retranchement – aussi petite puisse-t-elle être – ne pourra réussir que s'il y a une grande coalition pour

³⁵ Pierson

³⁶ Pierson, p. 174

son support et la répartition du blâme. Et contrairement à son édification, le retranchement ne crée pas d'effet d'entraînement ou boule-de-neige. Le retranchement pourrait être facilité par certains éléments, mais les structures pèsent très lourd dans le choix des acteurs qui font le politique et ces dernières restent, pour l'essentiel, imperméables.

Reprenant le même point de départ que Pierson (les explications conventionnelles ne fonctionnent pas), Cox essaie quant à lui de démontrer que ce qui est à la base du succès d'une réforme visant le retranchement de l'État providence est d'abord et avant tout une logique de *path shaping*, c'est-à-dire un processus de «framing issues in ways that generated widespread support for reform initiatives»³⁷. En d'autres termes, il est nécessaire de construire dans l'esprit des gens et de la société en générale une rhétorique du changement basé sur des points d'appuis d'idées reçues et acceptées par la population. À la base, un gouvernement de droite n'a pas plus de chance de réussir à démanteler des structures d'État providence qu'un gouvernement de gauche a comme devoir de le préserver. Tout est donc dans l'effort de construction du discours et de la pensée: «the beliefs and preferences of individuals cannot be deduced from preconceived assumptions [...] but rather that they are constructed in a social environment where the beliefs and preferences held by other members of the community constitute the basis for what is deemed to be socially valued or preferred»³⁸.

³⁷ Cox, 464

³⁸ Cox, 473

Le nerf de la guerre se situe donc au niveau de la capacité du gouvernement voulant effectuer des réformes de créer un discours qui pourra changer les perceptions ou la compréhension de la nécessité de certaines édifications de l'État providence. Agir de la sorte permet effectivement de préparer le terrain de la réforme et construit, dans la tête des gens, un nouveau besoin, conceptualisant ce qui existe comme dysfonctionnel dans l'atteinte des objectifs fixés. Rendu là, le débat public ne se situera plus au niveau d'une discussion sur la pertinence du changement – c'est le cas de l'Allemagne dans l'exemple de l'auteur, où malgré une forte présence de la droite, aucun changement substantiel n'a été possible durant la période d'analyse de l'auteur – mais bien plutôt sur les particularités et les modalités du changement – soit l'intensité et le *timing* de la réforme, comme ce fût le cas au Danemark, où même les Sociaux-démocrates, parti de gauche, appuyaient les réformes et le démantèlement partiel de l'appareil étatique. Bref, l'auteur présente l'argument que le « path shaping requires rhetorical strategies that connect new proposals to an existing value structure »³⁹ et qu'il faut donc que cette réorganisation s'appuie sur ce qui existe déjà afin de maximiser son potentiel de légitimité et de création de nouveaux besoins.

Discussion

De cette évolution historique de l'analyse de l'État providence, nous pouvons distinctement faire ressortir deux éléments importants. Dans un premier temps, comme a tenté de le démontrer Pierson (et Cox dans une certaine mesure), est-ce vraiment impossible d'avoir un cadre théorique unifié pour expliquer l'État providence? Aussi, est-

³⁹ Cox, p. 498

ce que, finalement, le concept de *path shaping* de Cox n'est pas simplement l'étape préliminaire de l'arrivée du *path dependency* de Pierson?

L'idée générale du *path shaping* servant de précurseur à l'introduction du *path dependency* est selon moi assez logique : il faut défricher la voie avant de pouvoir s'y engager, que cette voie soit refaite ou créée de toutes pièces. Cela est vrai pour plusieurs raisons. Dans un premier temps, il est clair que l'État providence lui-même ne s'est pas simplement constitué comme ça d'un coup; il est l'aboutissement de générations entières de lutte pour l'égalité et la reconnaissance de droits, dont l'aboutissement aura été les années de malheurs de la Grande dépression et de la Deuxième guerre mondiale. La combinaison de ces éléments aura finalement permis de faire le « *shaping* » nécessaire pour l'établissement des structures de l'État providence, dont les éléments fondateurs existaient déjà ici et là, du moins dans la pensée (le New Deal de Roosevelt, par exemple).

La logique de créer une rhétorique nouvelle qui s'appuie sur des éléments préexistants, populaires et légitimes est présente et ouvre définitivement la porte à l'édification de l'État providence (quoiqu'il ne soit pas tout à fait clair si cela est la raison précise de son édification). En même temps, plusieurs des pays scrutés à la loupe des auteurs présentent des cas de parlementarisme d'inspiration westminsterienne, où la logique d'opposition électorale est très forte et favorise davantage la confrontation plutôt que la coalition et/ou le consensus. Ceci place sur les acteurs de ces réformes des pressions structurelles supplémentaires qu'ils ont pourtant été capables de contourner au travers de processus de reformulation du discours. C'est clairement le cas dans les Pays-

Bas et le Danemark, mais aussi à la rigueur au Royaume-Uni et au Canada, où certaines réformes ont eu lieu malgré l'absence de gouvernements majoritaires de droite.

Il y aurait donc la raison de croire que la perspective du constructivisme social, qui permet le *path shaping*, puisse s'associer à la perspective du *path dependency* afin de se construire comme une théorie unifiée et unique permettant d'expliquer la construction, la continuité dans le temps et l'espace ainsi que le retranchement de l'État providence. Cependant, et comme j'ai mentionné plus haut, aussi convaincante cette théorie puisse-t-elle être, il n'est pas absolument clair que nous puissions expliquer avec satisfaction l'ensemble du problème grâce à ses notions. Il y a donc possiblement une autre dimension importante dans l'analyse qui, bizarrement peut-être, nous ramène à l'importance de la citoyenneté dans une société de droit. En effet, les luttes entre les classes ont comme point central le désir de détruire (ou à tout le moins, mitiger autant que possible) les inégalités entre celles-ci et l'avènement de l'État providence était, pour plusieurs, un genre d'aboutissement qui permettrait d'y parvenir. Parce que dans les faits, cet Etat providence contribue directement à la création de nouveaux droits pour ses citoyens qui garantissent un minimum d'égalité et de fraternité et font éclater les anciennes classes à la faveur de l'établissement de la classe moyenne. Les nouvelles structures, une fois créées, ont commencé à influencer le cours des choses, redessinant du même coup les liens de solidarité et la notion de capital social. Bref, tout n'est pas que structure (*shaped* ou *dependent of*).

Donc, tout cela étant dit, nous pouvons constater que maintenant que nous nous sommes engagé sur la voie actuelle, il devient très difficile de s'en écarter, peu importe la

nature et/ou le contenu des discours politiques que nous avons entendu au courant de 2012 et du début de 2013. Les promesses de changement et le discours du renouveau qu'ont entretenu les divers partis dont nous avons pris conscience au début de l'exercice n'ont en soit rien de particulièrement révélateur ou crédible. Peut-être qu'il serait alors plus judicieux de voir ce qui s'est fait avant si nous voulons mieux comprendre ce qui se fera après.

Les accords antérieurs

Quand on parle de gouvernance autochtone, on pense souvent, comme à tout autre gouvernance, à un gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple. On pense à des gens qui s'organise en tant que société, met en place un système de lois et de valeurs qui leurs seront communes et possiblement exclusive à eux. On pense au Canada, aux Etats-Unis, à n'importe quels autres endroits où il y a ce genre de chose. Dans la situation des autochtones du Canada, on penserait au système de gouvernance traditionnelle hérité de l'époque précoloniale.

Typiquement, ce genre d'organisation donne une communauté divisée en Clan, chaque clan étant représenté par une Mère, qui vont elles-mêmes choisir un chef (grandement dépendant des circonstances) qui devient l'exécutant de la politique des Mères pendant un certain temps au travers de son monopole de l'usage légitime de la

parole⁴⁰. En soit, ce serait un système qui se voudrait décentralisée dans son autorité ainsi que flexible dans l'exécution et la pratique du pouvoir. Ce genre de pratique gouvernementale tend à favoriser davantage l'atteinte d'un consensus plutôt que l'usage d'un monopole de coercition légitime; du moins, en théorie. Comme l'expliquait Rodon, « c'est d'ailleurs sur ce critère [que l'on établit] la distinction entre les systèmes politiques autochtones, principalement basés sur des relations de pouvoir consensuelles, et occidentaux, qui mettent l'accent sur la coercition et l'autorité »⁴¹. En contrepartie, l'ensemble des lois et des pratiques des gouvernements ont transformé ce type de gouvernance en système de réserve – visant ultimement à l'assimilation. Sous ce modèle, la communauté devient effectivement une bande constituée d'individus sans affiliation à quelque clan que ce soit qui se verront voter pour un conseil de bande et un chef unique. Ces deux dernières composantes étant bien celle qui reçoivent et distribuent les argents en provenance du gouvernement fédéral, qui les reconnaît en tant que seule source d'autonomie politique sur la réserve. Il y a donc ici l'introduction dans les peuples autochtones d'un type de gouvernance tout à fait nouveau et occidentaliste de faire les choses, basées sur le principe de gouvernants/gouvernés où l'État devient mandataire de la distribution des richesses et dépositaire d'une reconnaissance de monopole dans l'exercice de l'autorité. Au détriment de la structure coutumière des Mères et de leur chefs, qui se voit reléguer au second plan par Ottawa et qui, pour poursuivre ses activités, doit se tourner vers un espèce de système *underground*, secret et marginalisé de l'extérieur. Rajoutons à cela

⁴⁰ Rodon T. (1999) « Autochtones, modernité et pouvoir » dans *Thèmes canadiens #21 – Les peuples autochtones au Canada. Avenirs et identités*, sous la dir. De Michael Behiels. Montréal, Association d'études canadiennes, p. 72

⁴¹ Dans les modèles de gouvernance traditionnelle, le principe central, celui de la régulation sociopolitique, s'effectue au travers d'une autorité diffuse visant la résolution consensuelle des problèmes.

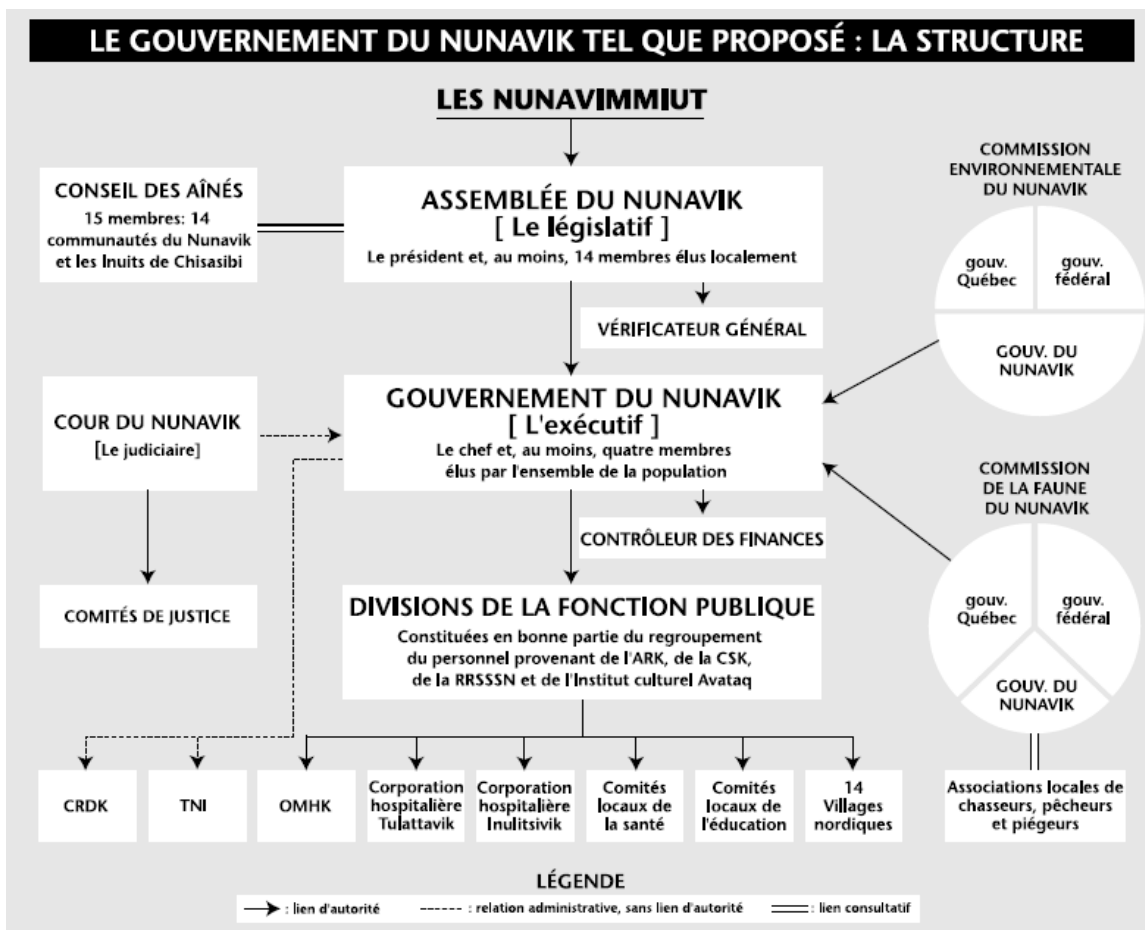
la pérennité de la tradition du Common Law et du Droit civil, et la suprématie de la Charte canadienne des droits et libertés – en fait, l’ensemble de la tradition du droit canadien – et on boucle de la sorte l’ensemble des mesures coloniales, qui viennent systématiquement se superposer au modèle et coutumes ancestrales des peuples autochtones.

Dans nos différents cas présent à l’étude pour mieux comprendre l’établissement de la gouvernance amérindienne, il est clair que le modèle de gouvernance favorisé par les gouvernements canadiens est le second, malgré qu’il soit en contradiction – possiblement fondamentale – au modèle de gouvernance traditionnelle qui soit propre aux pratiques et coutumes des autochtones.

Le Nunavik

Regardons d’abord la structure du Nunavik. Le gouvernement – formellement reconnu en tant que tel le 1^{er} décembre 2006 – que nous sommes à même d’observer se définit d’abord et avant tout en tant que gouvernement public, ce qui fait en sorte que l’on vote pour des représentant et un président à l’Assemblée. Ces derniers ont figure d’autorité dans le gouvernement élu et auquel se rattache toutes les structures de l’État libéral moderne : Cour du Nunavik et comités de Justice, vérificateur général, contrôleur des finances, fonction publique, etc. Que reste t-il dans ton cela des structures traditionnelles de gouvernance? Franchement, pas grand-chose. L’accord

place au plus haut rang les considérations voulant que l'autodétermination des Inuits⁴² par le biais du gouvernement public du Nunavik s'accomplisse en fonction du respect de la Constitution canadienne et des pouvoirs d'Ottawa et de Québec, et aussi du respect de la Charte canadienne (et québécoise) des droits et libertés⁴³. En gros, le Nunavik affiche davantage les couleurs d'un gouvernement local comme les autres, adapté au besoin du milieu nordique et d'une population majoritairement Inuit.



Rapport de la Commission du Nunavik⁴⁴

⁴² Il est aussi question des Naskapis et des Cris, mais il faut bien se rendre compte que le Nunavik serait composé presque exclusivement (90%) d'Inuits.

⁴³ Rapport de la Commission du Nunavik, mars 2001.

⁴⁴ Rapport de la Commission du Nunavik, mars 2001.

http://www.autochtones.gouv.qc.ca/publications_documentation/publications/nf.pdf

Aussi, un conseil des aînés. Gardien de la langue et de la culture inuite, il est composé de membres représentant toutes les communautés du territoire ainsi que de Chissasibi. Or, voilà que ce même conseil, seul organe de provenance traditionnelle, se voit conférer des fonctions consultatives. Ce qui fait en sorte que l'Assemblée peut ou non en tenir compte, dépendamment de la volonté des élus. Et si on se fie à tous les modèles de gouvernement sur lequel celui du Nunavik se base – le modèle libéral occidental – une assemblée consultative ne veut pas dire grand-chose aux yeux des gens qui ont réussi à se faire porter au pouvoir par une majorité des leurs et qui se réclame ainsi un droit de parole représentatif inaliénable obtenu de ceux-là même qu'il représente. Est-ce que les Inuits sont différents? La question reste ouverte. Toujours en est-il que le Conseil des Aînés fait plutôt ici figure de soldat sans armes que de réel gardien de la langue et de la culture inuite, face à une Assemblée qui peut rester à faire la sourde oreille. Somme toute assez symptomatique de l'opposition tradition autochtone/tradition canadienne.

Seule bémol : les Inuits ont choisit, d'eux-mêmes, ce type de gouvernance plutôt qu'un autre. Cela étant dit, il est explicite qu'il n'est pas question dans ce cas-ci de « l'autodétermination au moyen du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale »⁴⁵. Apparemment, ce genre de chose – toujours le DIAG – s'apparenterait davantage avec un gouvernement ethnique. Ce qui constitue quand même une certaine nuance. Car si le modèle adopté ici est d'abord et avant tout en fonction du maintien et de l'épanouissement de la culture et tradition des Inuits, il ne présente pas un cadre de citoyenneté exclusif qui empêcherait l'ascension au pouvoir

⁴⁵ *Ibid*, p.10

ou à des postes clés de la fonction publique par des non-Inuits. Pourquoi les Inuits auraient-ils donc privilégié ce modèle plutôt qu'un autre? Est-ce parce que c'est plus simple de cette manière? Est-ce que c'est parce que c'est une approche suffisante pour eux? Est-ce par une compréhension réaliste du jeu politique des gouvernements du Canada? Cette réponse mériterait sûrement qu'on s'attarde aux discussions internes à la communauté Inuit du nord du Québec. Toujours en est-il que dans sa substance, l'accord n'est pas en fonction du DIAG et que les composantes des systèmes occidentaux modernes de gouvernance se retrouve de façon explicite au sein de l'accord du Nunavik, tellement même qu'ils supplantent complètement toutes autres structures se voulant traditionnelles. Vue de cet angle, le modèle colonial semble donc simplement se modifier, se réorganiser pour être plus agréable, plus accommodant pour les autochtones, sans toutefois leur reconnaître le DIAG, sans les faire sortir du contexte de la suprématie de la société et des institutions canadiennes sur les leurs.

Et pour cause; dans le contexte du Nunavut, qui est soit dit en passant très près – de par son approche de gouvernement publique entre autres raisons – au Nunavik, on se rend compte que l'objectif, sur papier à tout le moins, est d'en arriver à des modèles de co-gestion. Or, “co-management arrangements oppress traditional Inuit forms of management. Wildlife’ provisions within most land claims agreements are infused with biases, concepts and procedures of western science and the conservation bureaucracy, many of which are alien to the Inuit hunters and their traditional management practices”⁴⁶. Même si certains voient néanmoins les choses sous un autre

⁴⁶ Marc G. Stevenson dans White, Graham (2002) *Treaty federalism in northern Canada : Aboriginal-government land claim boards*, Publius; Journal of Federalism, vol. 32, no. 3, été 2002, p. 110

angle, White nous rappelle toutefois que les caractéristiques – institutionnalisée, hiérarchique, bureaucratique, formelle, confrontationnelle, procédurale – des commissions telle que celle chargée du rapport sur l’entente cadre du Nunavik demeurent « antithetical to central tenets of traditional Aboriginal worldviews and culture »⁴⁷. À quel point la commission permet-elle réellement de faire le point sur les demandes des Inuits et de mettre en pratique ces revendications pour qu’elles deviennent effectives dans la réalité de tous les jours? La question se pose. Plus pertinente encore serait celle-ci : s’agit t’il d’une négociation entre partenaires égaux? Essaye t’on de faire en sorte que les Inuits puissent prendre des décisions en fonction d’un système qu’ils ont élaborés eux-mêmes de toutes pièces et qui convient parfaitement au stade actuel de l’évolution de leur société? J’aurais tendance à croire, à la lumière de l’analyse de Irlbacher-Fox que nous avons fait précédemment, que non. Il ne s’agit pas, du moins dans l’esprit des négociateurs non-autochtones, d’une rencontre d’égaux qui veulent atteindre un compromis mutuellement avantageux. Je pense plutôt qu’on fait du Nunavik – dans le contexte québécois – une espèce de grosse MRC aux pouvoirs légèrement étendus, qui se rapporte à l’Assemblée Nationale. D’autre part, la réponse ne pourrait être « oui » que si, comme Rodon le mentionne, « we believe, as do the governments, that empowerment is based on the ability to make choices within the context defined by the Canadian system »⁴⁸. Je ne suis pas complètement convaincu non plus qu’Alfred et Corntassel y verrait là une chance pour le peuple Inuit de s’affranchir.

⁴⁷ *Ibid.* p. 111

⁴⁸ Rodon, Thierry (1998) *Co-Management and Self-determination in Nunavut*, Polar Geography, vol.22, no.2, april-june 1998, p. 132

Les Nisga'as

Revenons quelques lignes en arrière. Déjà, le lecteur attentif voit émerger une seconde ligne dans laquelle l'analyse peut converger. Si le Nunavik se veut davantage un gouvernement public, il faut s'attaquer à la logique qui voudrait que le DIAG puisse aussi passer au travers du gouvernement ethnique. Il ne peut y avoir meilleur exemple disponible pour l'analyse à ce sujet que l'accord des Nisga'as, peuple autochtone du nord-ouest de la Colombie-Britannique dont nous avons parlé brièvement un peu plus haut.

D'entrée de jeux, un gouvernement que l'on définit comme étant ethnique serait celui qui gouverne des individus se regroupant en une société qui se forme autour d'un titre spécial ou d'un statut particulier. En d'autres termes, le traité des Nisga'as entraîne la création d'une sorte de nation Nisga'a officiellement reconnue qui donne à ses membres le titre de citoyen Nisga'a. Tout comme la nation canadienne donne à ses membres le titre de citoyen canadien. La différence résidant uniquement dans la méthode d'adhésion. Alors qu'au Canada, elle est innée à quiconque naît sur le territoire et octroyée à quelconque immigrant qui en fait la demande (sous la supervision d'un processus juridique complexe, évidemment), il est considérablement plus complexe de faire partie de la nation Nisga'a. Soit il faut démontrer un lien ancestral direct avec la communauté, soit il faut démontrer un attachement très fort et une implication volontaire dans la communauté au bout duquel, celle-ci peut nous adopter⁴⁹. D'où la notion de gouvernement ethnique; parce que dans les deux cas, la grande majorité des gens formant le corpus des citoyens seront ceux qui ont les

⁴⁹ Voir: Loi sur l'Accord définitif Nisga'a, <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/N-23.3/>

intérêts de la petite communauté Nisga'a à cœur, autant dans la substance que dans la forme, et seront prêts à s'y investir pour longtemps.

Malgré tout, et nonobstant le fait qu'il n'est pas impossible que quelqu'un parmi la communauté s'identifie davantage au Canada qu'à ses concitoyens, l'appartenance à la citoyenneté Nisga'a ne réfute en aucun cas l'appartenance à la citoyenneté canadienne. Parce que même si les Nisga'as ont mis sur pied un gouvernement ethnique qui s'appuie sur une telle exclusivité, avec des cadres politique et juridique favorisant l'implémentation d'une telle réalité, n'en reste pas moins que ces gens qui vivent dans la communauté Nisga'a et qui ont obtenu leur titre de citoyenneté conservent le statut et le privilège des autres qui ne le sont pas. La Constitution s'applique encore. Le système juridique canadien a toujours force de préséance et la Charte est en vigueur. Ce qui fait aussi en sorte que non seulement il peut y avoir un système de double citoyenneté, mais aussi de double standard au niveau de la pratique du droit; l'échappatoire juridique étant possible pour toute personne qui se verraient dans une premier temps accuser d'un crime en territoire Nisga'a, et dans un second temps si la peine envisager pour pénaliser l'individu serait autre à celles prévues traditionnellement dans la culture du Common Law (à noter que pour les gens s'identifiant d'abord à la citoyenneté Nisga'a, il n'y a que la deuxième possibilité qui s'offre à eux). Néanmoins, il reste qu'en réalité, le contrôle sociale de la pseudo-nation Nisga'a est d'abord et avant tout en fonction du désir de même ses plus fidèles adhérents d'y souscrire. Sommes toutes, le contrôle social, probablement

au cœur même de l'exercice de la souveraineté d'une nation ⁵⁰, échappe au gouvernement Nisga'a en même temps qu'il tente d'accroître sa spécificité culturelle, elle-même au cœur, en quelque sorte, des revendications pour le DIAG en premier lieu. En ce sens, il n'atteint même pas un seuil minimum de nation au sens courant.

Bref, nous pouvons nous rendre compte que peu importe le style de la délégation d'autorité – soit publique ou ethnique – il y a de fortes limitations quant à la reconnaissance, même implicite, de la notion de droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Contrairement à ce que prévoyait la Commission du Nunavik, l'autodétermination par gouvernement ethnique et DIAG ne vont pas nécessairement de pair. Il serait très peu probable que les gouvernements du Canada accueillent positivement ce type d'entente si elle le leurs seraient proposée, et la valeur tangible de la notion de citoyenneté qui est associée au traité des Nisga'a est fortement diluée, au mieux. Au niveau du droit et de l'application de règles et des peines, il est clair que toutes actions légales venant de ces systèmes de gouvernance n'ont de force que celle que les gens veulent bien leur donner; le droit canadien occupe encore tout l'espace législatif, et il est difficile de croire en l'existence d'un partenariat similaire à celui qui existe entre le fédéral et les provinces. Tout comme c'était (sera) le cas au Nunavik et au Nunavut – d'une façon similaire au premier – l'accord de gouvernement autonome des Nisga'as de la vallée du Nass n'est pas élaboré en fonction de promouvoir le DIAG et qu'en fait, les tendances lourdes de ce système politique sont organisées de sorte à conserver la suprématie des systèmes de

⁵⁰ Quoique ici, je suis peut-être justement influencé par ma conception eurocentrique de l'État libéral moderne, qui fait de la primauté du droit une valeur centrale à la cohérence de la société, se basant sur une sorte de formule douce de l'État comme détenteur du monopole de la coercition légitime.

gouvernance canadien. Tellement même qu'il va jusqu'à entraîner un processus échappatoire des structures se voulant traditionnelles. Vue de cet angle, le modèle colonial semble donc simplement se modifier pour s'accorder à une gouvernance autochtone.

L'accord de Kelowna

Les récents événements relatifs au mouvement *Idle No More* et la grève de la faim de la chef d'Attiwapiskat Theresa Spence ont ramené à la surface l'entente avortée de 2005-2006 qui avait été mise de l'avant par l'ancien Premier ministre Paul Martin. Fruit d'une réorganisation institutionnelle visant à concrétiser un bon départ symbolique en changement substantif concret⁵¹, l'accord était en fait une série de mesures et d'ententes entre les gouvernements du Canada et des provinces et territoires ainsi que les grandes organisations autochtones du pays. Après 18 mois de consultations, l'accord se voulait non seulement démocratique – comme il était le résultat d'un processus coopératif consultatif – mais aussi stratégique, de tel sorte qu'il puisse enrayer (théoriquement) plusieurs des carences structurelles observables chez les Premières nations au niveau de l'éducation, de l'accès au marché du travail et des conditions de vies, particulièrement sur les réserves.

Bref, l'entente et les sommes qui auraient été investies auraient permis une mise à niveau au travers de laquelle il devenait clair que « the federal government was no longer willing to tolerate the substandard living conditions of Aboriginal communities

⁵¹ Abele, F, Lapointe, R., Prince, M.J. (2005) « Symbolism, Surfacing, Succession, and Substance: Martin's Aboriginal Policy Style », *How Ottawa Spends 2005-2006; Managing the Minority*, McGill-Queen's University Press, pp. 99-120

and would no longer accept the disadvantages faced by Aboriginal youth from inadequate education and unequal opportunity. »⁵² Cette interprétation va de pair avec le Discours du trône de 2004 :

Aboriginal Canadians have not fully shared in our nation's good fortune. While some progress has been made, the conditions in far too many Aboriginal communities can only be described as shameful. This offends our values. It is in our collective interest to turn the corner. And we must start now.⁵³

Sur ces bases, l'argument de vente de l'accord auprès des différents intervenants (non-autochtones) se retrouvait, comme Macdonald en faisait mention dans son analyse, dans la perspective néo-libérale de l'estimation des coûts qui entourait l'entente⁵⁴. En effet, la perspective était que l'investissement, dès 2006, ferait en sorte de réduire l'investissement qui serait nécessaire dans l'avenir, non seulement en vertu de la réduction plus hâtive des facteurs de dépendance, mais aussi parce que la population autochtone est le groupe démographique qui connaît encore à ce jour la plus forte croissance au pays.

A study by the Centre for the Study of Living Standards⁵⁵ shows that the disproportionate use of government services by Aboriginal peoples, as a result of their desperate socio-economic standing, cost taxpayers about \$6.2-billion a year in 2006. If nothing is done to alleviate the situation, that figure is projected to grow by almost 40 per cent. If investments like those proposed in the Kelowna

⁵² Mitchell, T. et Curtis, L. (2013) « Canada, first nations have a road map. I twas the Kelowna Accord », *The Globe and Mail*, 11 janvier 2013

⁵³ Discours du trône, 2 février 2004, dans *How Ottawa Spends 2005-2006; Managing the Minority*, p. 99

⁵⁴ Macdonald, p. 264

⁵⁵ <http://www.csls.ca/sectors/aboriginals.asp>

Accord were to lead to educational and labour outcomes for Aboriginals that were comparable to those of non-Aboriginals, governments would save \$11.9-billion in 2026 (2006 dollars). The figure includes a decrease of \$8.4-billion in government services costs and \$3.5-billion in additional tax revenues in Canada in 2026. The study estimates that the cumulative benefit of investing in Aboriginal education and social well-being would be approximately \$115-billion over the 2006-2026 period. If these calculations are even close to being correct, it appears that former prime minister Paul Martin understood that social investments in Aboriginal children, the fastest growing population in Canada, are not only a moral but a fiscal responsibility.⁵⁶

Toutefois, cette stratégie « d'optimisation » néo-libérale n'a pas trouvé preneur auprès du nouveau gouvernement Conservateur qui débarque à Ottawa au début de 2006. En effet, malgré la relative élégance de l'entente, le gouvernement de Stephen Harper a eu tôt fait de mettre un terme à cet accord, au grand dam d'autres acteurs politiques de la droite canadienne tel que Ralph Klein, entres autres. D'après Macdonald, cela fait foi du fait que « neoliberalism still appears at odds with many Indigenous demands for political recognition and accommodation »⁵⁷, malgré le potentiel que l'adoption de telles stratégies pourraient avoir sur l'économie à long terme, sujet que les Conservateurs de M. Harper ont pourtant à cœur. Elle continue en disant :

⁵⁶ Mitchell, T. et Curtis, L

⁵⁷ Macdonald, p. 261

There is, therefore, good reason to view neoliberalism and Indigenous autonomy as co-existent yet contradictory movements with oppositional goals. Upon close inspection, however, these assumptions prove overly simplistic; [...] neoliberals and advocates for Indigenous self-determination do share some common ground, although how much ground will depend on which understanding of self-determination is privileged.⁵⁸

À cet égard, il est clair que la vision de Flanagan, dont nous avons discuté plus haut, d'un néo-libéralisme réducteur et individualisant (qui en fait rejette le concept même de collectivité ou de nation autochtone) à été beaucoup plus lourd dans la balance quant est venue le moment de choisir entre conserver ou rejeter l'accord de Kelowna. D'ailleurs, encore à ce jour, il est difficile de comprendre ou de percevoir une orientation claire dans la politique autochtone de la part de ce gouvernement, si ce n'est qu'il ne semble pas vraiment intéressé par le développement des communautés autochtones. En fait, cette stratégie néolibérale de fractionnement du territoire des réserves pour usage locatif (lire : réduction des dépenses du gouvernement fédéral au travers d'une stratégie de privatisation néo-libéral; les autochtones ne sont pas vraiment important) semble être plus attrayante que celle du développement du potentiel humain (lire : investir maintenant afin d'avoir des retombés positives plus tard; les autochtones sont au centre d'un renouveau économique) préconisée à l'époque du gouvernement Martin. Ce choix s'observe particulièrement bien aujourd'hui, dans la façon dont le gouvernement Harper a traité de la situation à Attiwapiskat, dans l'introduction de ses nouvelles mesures

⁵⁸ *Ibid*

budgétaires – entre autres C-45 – et dans la (non) réponse qu’il donne au mouvement *Idle No More* et de ses revendications pour, à toute fin pratique, ressusciter l’accord de Kelowna.

Et alors? Comment sortir du carcan colonial

On se rend bien compte, à la lumière de l’analyse des récentes tentatives visant à donner aux nations autochtones des instances gouvernementales basées sur le DIAG que ce sont en fait des accords excessivement limitatifs et restrictifs eu égard aux capacités des nouveaux gouvernements à protéger la spécificité culturelle et à son outillage pour voir à son développement ultérieur. Ce qui était déjà fortement pressentie dans la revue de la littérature. Or, dans ce contexte, il est particulièrement pertinent de se demander la question : mais comment est-ce que ses accords vont en fonction de garantir l’autodétermination, sans même aborder toute la question du gouvernement amérindien autonome? Notre problème reste entier. Les structures mises en place ne sont pas faites en fonction d’instaurer un réel DIAG; en fait, ces nouvelles structures reproduisent au sein des communautés autochtones les principaux organes et méthodes de gouvernance des gouvernements occidentaux, libéraux – disons simplement, canadien. Et ce, que ce soit au sein d’un modèle « civique », comme c’est le cas pour le Nunavik, ou encore pour les gouvernements aux allures davantage « ethniques », comme les Nisga’as. Ma théorie, mon intuition du départ,

semble donc se vérifier, quant à savoir que le point de départ des gouvernements déjà en place ne semble pas du tout être l'accomplissement du DIAG, ni explicitement, ni implicitement. Ce n'est pas exactement un point commun ou un objectif prioritaire, même si c'est souvent le point de départ des Premières nations.

J'aimerais apporter un point de précision : lorsqu'elle a été formulée initialement, l'hypothèse contenait aussi une facette de postmatérialisme. Bien que je conçois ne pas en avoir beaucoup traité dans la démonstration de la présente thèse, ceci est quand même relativement central dans l'explication des motivations des gouvernements de négocier dans un premier temps. Parce que si ce n'est pas le DIAG qui les motive – comme c'est le cas pour les Premières Nations – c'est forcément autre chose. Ce à quoi ma réponse serait toute simple : c'est justement cet ensemble de valeurs basées sur l'acceptation de la différence, du contrôle du soi, du désir de rejet des normes et institutions obsolètes. Tout ceci rime en fait avec les positions mises de l'avant par beaucoup d'auteurs qui pensent le politique et la politique canadienne plus spécifiquement, Kymlicka et tant d'autres. À savoir que les Canadiens trouvent de plus en plus de satisfaction dans le domaine de l'idéalisme et de l'autonomie, de la quête de l'accomplissement et de l'individualisme, en opposition à l'autorité traditionnelle et paternaliste. Dans ce contexte, il apparaît clair que le mode de gouvernance autochtone d'antan se retrouve dans une position de désuétude abasourdissante. Cela étant dit, il n'est pas clair que ce même schéma de penser possède des réponses claires aux questions difficiles d'une transition qui s'opère en temps réel et avec énormément de résistance de tous bords, tous côtés.

D'autant plus que, l'inertie étant toujours privilégiée en bout de ligne, et comme nous venons de le constater, cela n'entraîne pas pour autant un abandon du colonialisme structurel hérité de l'impérialisme européen (Cairns, 2000); au contraire, fort de la suprématie de ce système de valeurs canadiennes, il existe maintenant un nouveau genre de colonialisme qui tente à son tours de s'imposer sur les membres des Premières Nations, au travers du « We are you agenda » dont faisait mention Alfred et Corntassel. Entre imposer les valeurs supérieures de l'Empire britannique et imposer les valeurs supérieures du Canada, la différence est peut-être simplement qu'il n'est pas fait mention du terme « assimilation », comme c'était le cas antérieurement.

Une alternative efficace au problème serait en fait plutôt simple, et à ce niveau rejoint de près le discours des nationalistes québécois. Il s'agirait de faire du Canada une véritable entité multinationale; de toute façon, comme le souligne plusieurs auteurs (Kymlicka, McRoberts, Houle, et j'en passe), la dimension multinationale du Canada, même si elle se tait toujours dans les documents officiels en provenance d'Ottawa, « is simply too strong to be ignored or wished away »⁵⁹. En ce sens, il vaudrait mieux ne pas tenir compte de cas de jurisprudence qui commence à dater (Van der Peet, Sparrow, Delgamuukw) qui tente d'encourager des discussions plus franche et plus ouverte⁶⁰. Parce que, malgré cette reconnaissance dans le traité Nisga'a, cela ne veut pas dire que les gouvernements traitent de façon plus ouverte;

⁵⁹ McRoberts, Kenneth (2001) *Canada and the multinational State*, Revue Canadienne de Science politique (CJPS/RCSP), vol 34, no 4, dec 2001, p. 691

⁶⁰ Dacks, Gurston (2002) *British Columbia and the Delgamuukw Decision : land claims and other processes*, Canadian Public Policy, Analyse de politique, vol. 28, no. 2, p. 250

Voir aussi: Murphy, Michael (2001) *Culture and the Courts: A new direction in Canadian jurisprudence on aboriginal rights?* CJPS/RCSP, vol 34, no 1, march 2001, p. 126

l'exemple de la Charte en tant que condition *sine qua non* de la présence même du fédéral à la table des négociations, et que le même phénomène soit observable au niveau des ressources naturelles dans le cas des provinces, signifie que la porte à la reconnaissance des autochtones en tant que communautés ayant droit à un degré substantiel et applicable d'autonomie et d'autorité est bel et bien toujours fermée. À notre question de recherche, il faut donc répondre qu'en pratique, le fédéralisme tente plutôt de répondre aux exigences propres des Canadiens, et non pas des Canadiens et des autochtones. Mais, leur d'espoir, jamais il ne se présente comme fondamentalement mauvais non plus. Pourtant, ce n'est pas la voie qui est proposée dans la « nouvelle approche » dont les Conservateurs tentaient de nous convaincre en début d'année 2012. Un an plus tard, le manque de transparence, de vérité et d'humanité continue, comme il s'observait lors du rejet de l'accord de Kelowna en 2006-07, et lors de la crise d'Attawapiskat en 2011-12. Cet incident avait d'ailleurs été particulièrement marquant pour démontrer le déficit de l'actuel gouvernement entre ce qui est fait et ce qui devrait être fait pour véritablement parler d'un changement positif. En relation à cela, il faudrait donc voir l'accord de Kelowna et l'approche du gouvernement Martin comme étant celle qui sortait réellement des sentiers battus; celle du gouvernement actuel reprend simplement l'habitude fondée du *path shaping* pré-établie, celle de la dominance et du colonialisme à la saveur typiquement moderne du néo-libéralisme.

Il est néanmoins évident que ce genre d'initiative dont les Premières nations ont besoin, si jamais elle vient à voir le jour, devra émaner de ce même gouvernement

qui se refuse obstinément à perpétuer une structure coloniale obsolète datant d'une époque depuis longtemps révolue au travers de mécanisme moderne d'individualisme néo-libéral.

Bibliographie

Ouvrages académiques

- Abele, F, Lapointe, R., Prince, M.J. (2005) « Symbolism, Surfacing, Succession, and Substance: Martin's Aboriginal Policy Style », *How Ottawa Spends 2005-2006; Managing the Minority*, McGill-Queen's University Press, pp. 99-120
- Alfred, Taiaiake and Corntassel, Jeff (2005) « Being indigenous : Resurgences Against Contemporary Colonialism », *Government and Opposition*, vol. 40, no. 4, pp. 597-614
- Belanger, Yale D. (2002) « Book Review of Citizen's Plus and First Nations? Second Thoughts », *The Journal of Aboriginal Economic Development*, vol. 2, no. 2, pp. 104–108. Consulté en janvier 2013.
- Cairns, Alan C. (1998) *Citizen Plus; Aboriginal Peoples and the Canadian State*, UBC Press
- Cox, Robert H. (2001) « The Social Construction of an Imperative : Why Welfare Reform Happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany », *World Politics*, vol. 53, no. 3, pp. 463-498.
- Dacks, Gurston (2002) *British Columbia and the Delgamuukw Decision : land claims and other processes*, Canadian Public Policy, Analyse de politique, vol. 28, no. 2
- Flanagan, Tom (2000) *First Nations? Second Thoughts*, McGill-Queen's University Press
- Irlbacher-Fox, Stephanie (2009) *Finding Dasha. Self-Government, Social Suffering and Aboriginal Policy in Canada*, UBC Press, ch. 1, 3.

- Leydet, Dominique (2007) « Autochtones et non-Autochtones dans la négociation de nouveaux traités : enjeux et problèmes d'une politique de la reconnaissance », *Négociation*, no.2, pp. 55-71
- MacDonald, Fiona (2011) « Indigenous Peoples and Neoliberal Privatization in Canada : Opportunities, Cautions and Constraints », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 44, no. 2, pp 257-273
- McRoberts, Kenneth (2001) *Canada and the multinational State*, Revue Canadienne de Science politique (CJPS/RCSP), vol 34, no 4, dec 2001
- Murphy, Michael (2001) *Culture and the Courts: A new direction in Canadian jurisprudence on aboriginal rights?* CJPS/RCSP, vol 34, no 1, march 2001
- Pierson, Paul (1996) « The New Politics of the Welfare State », *World Politics*, vol. 48, no. 2, pp. 143-179.
- Rodon, Thierry (1998) *Co-Management and Self-determination in Nunavut*, Polar Geography, vol.22, no.2, april-june 1998
- Rodon Thierry (1999) « Autochtones, modernité et pouvoir » dans *Thèmes canadiens #21 – Les peuples autochtones au Canada. Avenirs et identités*, sous la dir. De Michael Behiels. Montréal, Association d'études canadiennes
- Stevenson, Marc G. dans White, Graham (2002) *Treaty federalism in northern Canada : Aboriginal-government land claim boards*, Publius; Journal of Federalism, vol. 32, no. 3, été 2002
- Widdowson, F. and Howard, A. (2008). *Disrobing the Aboriginal Industry*, McGill-Queen's Press, ch 2

Autres ouvrages

- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Livre blanc sur la politique indienne, 1969*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010189/1100100010191> consulté en janvier 2013.
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Rapport annuel 2001 sur l'Accord définitif Nisga'a*, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100031762/1100100031764>. Consulté en août 2012
- Canadian Labour Congress, *Do you think that Stephen Harper cares about Aboriginal issues? Think Again.*, CUPE, <http://cupe.ca/aboriginal/stephen-harper-cares-aboriginal-issues>, Consulté en août 2012.
- Canadian Press, *House endorses equal funds for First Nations education*, CBC News, 27 février 2012.
- Denis, Claude (2004) *Gouvernance et politique amérindienne au Canada*, Ottawa, Université d'Ottawa
- Flanagan, Tom (2012) "Bill C-45 simply makes it easier for first nations to lease land", *Globe and Mail*, 29 décembre 2012. Consulté janvier 2013.
- Loi sur l'Accord définitif Nisga'a; <http://lois-laws.justice.gc.ca/fra/lois/N-23.3/> Consulté en janvier 2013.
- Laura Payton, *First Nations get broad promises on Indian Act, development*, CBC News, 24 janvier 2012. Consulté en avril 2012.
- *Le budget de 2012*, <http://www.budget.gc.ca/2012/rd-dc/brief-bref-fra.html>
- Ministère de la Justice du Canada, *Charte canadienne des droits et libertés*, <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/Const/page-15.html>, consulté en janvier 2013.

- Mitchell, T. et Curtis, L. (2013) « Canada, first nations have a road map. I twas the Kelowna Accord », *The Globe and Mail*, 11 janvier 2013.
<http://www.theglobeandmail.com/commentary/canada-first-nations-have-a-road-map-it-was-the-kelowna-accord/article7210814/> Consulté en janvier 2013.
- Rapport de la Commission du Nunavik, mars 2001.
http://www.autochtones.gouv.qc.ca/publications_documentation/publications/ncf.pdf Consulté en novembre 2012.
- Radio-Canada Nouvelles, *Les chefs autochtones se préparent à leur première rencontre avec Stephen Harper*, 24 janvier 2012.
- Winnipeg Free Press, *Higher education: Funding puts reserve school on par with public system*, , <http://www.winnipegfreepress.com/opinion/fyi/education-emancipation-152134575.html>. Consulté en mai 2012.