

# Le **contexte** et les **enjeux** de la gouvernance autochtone au Québec<sup>1</sup>

Par **Pierre Bernier**, Professeur associé, École nationale d'administration publique du Québec • pierre.bernier@enap.ca  
et **Benoît Rigaud**, Professionnel de recherche, École nationale d'administration publique du Québec • benoit.rigaud@enap.ca

Les relations entre l'État et les citoyens dont les ancêtres vivaient sur le territoire du Québec avant les premiers contacts avec les Européens, que les documents officiels fixent à 1534, requièrent une attention particulière en raison de leurs spécificités juridiques et politiques. Compte tenu des multiples volets de la question autochtone, la présente analyse vise dans un premier temps à décrire l'organisation des systèmes politiques, juridiques et administratifs propres à ces citoyens et à en dégager les dimensions sémantiques et constitutionnelles. Après la description institutionnelle des entités reconnues par l'État québécois, nous présenterons dans une deuxième partie les enjeux singuliers de la gouvernance des bandes indiennes au Québec, notamment à la lumière du rôle prépondérant joué par le gouvernement fédéral dans l'organisation politico-administrative de ces groupes et dans la détermination des ressources.

## ■ L'ÉTAT DE LA SITUATION

### Une définition des termes

De nombreux termes, certains désormais couverts d'opprobre, illustrent la réalité protéiforme des identités autochtones. Une des raisons de cette inflation sémantique tient à une accumulation des qualificatifs employés pour désigner ces individus et ces groupes

depuis le régime français. Ainsi, les mots sauvages, indigènes, aborigènes, premiers habitants, autochtones, Indiens, Amérindiens, Premières nations, Esquimaux, Inuits et Métis ont été consignés dans des actes officiels français, anglais, puis canadiens après 1867, pour nommer ces populations rencontrées par les explorateurs et les colons d'origine européenne arrivés à partir du XVI<sup>e</sup> siècle. Étant donné les différences anthropologiques existant entre les groupes et le caractère péjoratif qui affectent aujourd'hui plusieurs mots, il est communément prescrit au Québec d'utiliser les appellations suivantes :

- celle d'« autochtone » pour désigner littéralement « toute personne dont les ancêtres sont considérés comme les premiers habitants d'un pays ou territoire ». De portée générique, à l'instar du terme « aborigène » utilisé en Australie, l'expression recouvre des réalités ethno-culturelles, géographiques et institutionnelles distinctes. Pris comme substantif ou qualificatif, ce vocable s'applique aussi bien aux individus et aux groupes nationaux, aux regroupements institutionnels (collectivités territoriales), aux territoires dévolus (réserves, villages ou aires d'activité réservées), aux coutumes ou aux pratiques communautaires de ces populations, ainsi qu'aux revendications de la composante de la population québécoise qui se reconnaît ou se réclame de cette filiation ;
- celle d'« Amérindien » pour désigner les Indiens d'Amérique. Le syntagme Premières nations est officiellement utilisé au Québec pour désigner spécifiquement les Indiens, c'est-à-dire les personnes reconnues en vertu de la Loi sur les Indiens, législation de portée organique adoptée en 1876 par l'État

<sup>1</sup> Les auteurs tiennent à remercier le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture pour le soutien financier accordé dans le cadre de son programme Soutien aux équipes de recherche qui a rendu possible la réalisation de cet article et du site Internet L'État québécois en perspective : [www.etatquebecois.enap.ca](http://www.etatquebecois.enap.ca).

fédéral canadien<sup>2</sup>. Cette loi a une importance déterminante pour l'organisation de la population amérindienne sur le territoire canadien avec ses dispositions sur le statut d'Indien, l'appartenance aux bandes, l'administration et le financement de ces entités, la fiscalité et les terres réservées notamment aux fins d'habitation, appelées réserves. En outre, elle énonce les règles sur la gestion des avoirs des Indiens, y compris les testaments et les successions, ainsi que sur l'organisation des services éducatifs élaborés à son intention. Malgré les changements apportés à cette loi, notamment en 1951 et en 1985, le statut d'Indien n'a jamais été reconnu aux Inuits et aux Métis ;

- celle d'« Inuit » (peuple en inuktitut) pour désigner officiellement sur le territoire du Québec les personnes dont les ancêtres d'origine asiatique ont migré en Amérique du Nord et dont la civilisation, les conditions de vie et le lieu d'habitation sont historiquement liés au milieu arctique. Cette dénomination remplace le vocable « Esquimau » de source linguistique algonquienne ;
- celle de « Métis » enfin pour nommer, au Canada, les personnes qui ont à la fois des ancêtres européens et des ancêtres membres des Premières nations. Des communautés s'identifiant en tant que métisses sont présentes dans le sud des provinces canadiennes, principalement à l'ouest du Québec. Elles sont traditionnellement importantes au Manitoba et en Saskatchewan, mais aussi en Ontario. Pour des

raisons historiques<sup>3</sup>, la législation québécoise ne reconnaît pas ce statut de Métis. Néanmoins, près de 30 000 personnes habitant au Québec s'identifient comme Métis auprès de l'administration fédérale.

Ces éclaircissements sémantiques sont essentiels pour bien saisir la nature des statuts et des situations juridiques qui s'appliquent aux autochtones et, conséquemment, aux relations entre ces derniers et la société non autochtone.

### Les statuts individuels et collectifs

En plus de la citoyenneté canadienne, deux catégories de statut à caractère civique s'appliquent aux autochtones. Instituées en fonction de critères juridiques et administratifs hérités de préceptes du droit administratif fédéral, ces catégories, pouvant se chevaucher dans le cas de l'appartenance à une Première nation, déterminent l'état civil et affectent les conditions de vie. D'une part, les individus se réclamant de l'identité « indienne » à laquelle est associée au Québec, rappelons-le, la reconnaissance de l'appartenance aux Premières nations sont soit des « Indiens inscrits », c'est-à-dire dont le nom apparaît au Registre des Indiens administré par le ministère fédéral responsable, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC), soit des « Indiens non inscrits », appelés aussi « Indiens sans statut ». D'autre part, le lieu effectif de résidence constitue un critère déterminant pour les services collectifs spécialement conçus pour les autochtones.

---

<sup>2</sup> Cette loi définissait les pouvoirs et les obligations du gouvernement fédéral à l'égard des Indiens ; elle déterminait le cadre et les limites de la déconcentration administrative territoriale dont pouvaient bénéficier les entités autochtones reconnues à l'échelon local ; elle établissait le cadre relatif à la gestion des réserves et de l'argent des Indiens ; elle stipulait que les Indiens devaient être enregistrés en tant que tels au Registre des Indiens tenu par le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) ; elle chargeait le ministre des AINC d'administrer les terres indiennes et certains des fonds appartenant aux Indiens ; elle prévoyait que ce ministre soit responsable d'approuver ou de révoquer les règlements administratifs établis par les autorités politiques des bandes indiennes (les conseils de bande), plaçant ainsi les Indiens sous la tutelle du gouvernement fédéral ; elle encadrait, pour les Indiens, les questions liées au droit de la famille, au droit de propriété et au droit des successions. Présentant cette loi, Mary C. Hurley (1999) affirmait qu'elle « reflétait l'importance qu'accordait le gouvernement à la gestion des terres, à l'appartenance aux Premières nations, à l'administration locale et à son objectif ultime, l'assimilation des Autochtones du Canada ».

<sup>3</sup> L'attribution d'une portée juridique restrictive à cette appellation a été la conséquence directe de l'annulation au XIX<sup>e</sup> siècle de droits territoriaux et linguistiques s'appliquant aux descendants de ressortissants francophones originaires de la vallée du Saint-Laurent partis vivre à l'ouest des Grands Lacs et qui s'étaient liés aux autochtones avant les décrets de colonisation de ces terres. Ces décrets ont été pris au XIX<sup>e</sup> siècle par le régime britannique pour contrer l'expansion des États-Unis et leurs effets ont été accentués par l'accession des territoires de l'Ouest au statut de provinces après 1867.

Les Indiens inscrits sont tributaires des droits et obligations du statut d'Indien et par là même rattachés à une « bande » reconnue en vertu de la Loi sur les Indiens. Ils sont alors admissibles au traitement réservé aux membres de cette communauté, ce qui implique habituellement le droit d'habiter sur le territoire qui a été, en principe, réservé à cette collectivité par l'État fédéral. Quelques privilèges individuels sont également associés au statut d'Indien inscrit, par exemple l'exemption fiscale sur les revenus réputés acquis sur un site de réserve, l'exonération de taxes gouvernementales sur les biens ou les services marchands que l'individu s'y procure, mais aussi le droit à la pratique de certaines activités traditionnelles (chasse, pêche, piégeage) hors des limites du territoire réservé suivant des règles précises (période, quantité de prélèvement).

Il en découle que les Amérindiens sont soit « résidents » effectifs soit « non résidents » d'un territoire autochtone ou prévu à leur intention en vertu d'un acte officiel, de la Loi sur les Indiens, d'un traité formel spécifique ou d'une convention équivalente. Au Québec, les résidents sont donc les Amérindiens qui habitent sur un territoire sous l'égide de la Couronne fédérale érigé habituellement en réserves dont l'accès aux fins d'habitation et autres usages ou services est délimité par des mesures contraignantes ou les Inuits qui vivent dans un village institué par une loi québécoise. Dans le cas des mesures relatives au lieu de résidence des Amérindiens, elles ont été décrétées unilatéralement par l'État tutélaire (l'ordre de gouvernement fédéral), alors que celles entre le gouvernement québécois et plusieurs groupes autochtones (les Inuits au Québec, mais aussi les Naskapis et les Cris pour certaines activités des résidents sur les territoires limitrophes à la réserve) ont été convenues après négociation. À l'inverse, le terme non résidents est attribué aux populations autochtones qui demeurent à l'extérieur du territoire d'une collectivité autochtone, majoritairement des individus qui ont migré volontairement vers les régions urbaines ou qui, le cas échéant, se sont vu refuser le droit de résider sur un territoire réservé. Inscrits ou non inscrits, résidents ou non résidents, l'accès aux biens et aux services collectifs diffère selon leur statut.

### L'intervention de l'État québécois : clarifications constitutionnelles et précisions historiques

Au Canada, les interventions des États fédérés à l'égard des autochtones qui habitent sur le territoire où s'exercent leurs prérogatives constitutionnelles ne peuvent se faire sans tenir compte de prescriptions juridiques incontournables. Elles ne peuvent être exclusivement dictées par des intérêts qui seraient propres à la société majoritaire. C'est ainsi que le cadre politique et administratif qui délimite la question autochtone au Québec est déterminé par un certain nombre d'éléments sur lesquels l'État québécois a peu d'emprise dans le contexte constitutionnel actuel, notamment :

- l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867, qui énonce que « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » relèvent de la compétence exclusive du gouvernement fédéral ;
- les articles 25, 35 et 35.1 de la Loi constitutionnelle de 1982, qui garantissent que la Charte canadienne des droits et libertés ne porte pas atteinte aux droits ou libertés – ancestraux, issus de traités ou autres – des peuples autochtones du Canada et qui reconnaissent et confirment « les droits existants – ancestraux ou issus de traités – de [ces] peuples ». De plus, les gouvernements fédéral et provinciaux sont liés par l'engagement de principe selon lequel le premier ministre du Canada consultera les autochtones avant d'introduire des modifications à l'article 25 de la Loi constitutionnelle de 1982 ou à l'article 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 ;
- les précisions relatives à la définition, à la portée ou à l'application des droits accordés aux autochtones produites par les tribunaux.

Dans les années 1970, souhaitant exploiter les ressources hydroélectriques du nord-ouest de son territoire, l'État québécois a structuré ses premières interventions à l'égard des autochtones, puis il les a formalisées par la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en 1975 et de la Convention du Nord-Est québécois en 1978. Au début de la décennie suivante, à la suite du désaccord du gouvernement et du Parlement du Québec quant au

rapatriement de la Constitution canadienne survenu en 1982, le Conseil des ministres du Québec a adopté, le 9 février 1983, 15 principes relatifs aux relations entre le gouvernement du Québec et les autochtones. Cette démarche visait à affirmer le fait que le gouvernement du Québec leur reconnaissait des droits sur le territoire québécois, conformément au texte constitutionnel canadien de 1982, mais que cette reconnaissance s'inscrivait dans une démarche n'appartenant qu'au Québec. En 1985, l'adoption d'une motion unanime de l'Assemblée nationale reprenant ces principes et reconnaissant solennellement les autochtones comme des nations distinctes avec lesquelles le gouvernement du Québec voulait négocier des ententes est venue consacrer ces principes en tant que pierre angulaire de la politique de l'État du Québec en la matière. Cette motion avait pour raison d'être de définir les relations entre les communautés autochtones et le gouvernement du Québec en tant que relations de nation à nation. En 1998, le gouvernement québécois a adopté des orientations gouvernementales précises à propos de son intervention auprès de ces nations. Ces orientations visent spécifiquement à améliorer les relations entre les autochtones et la population de l'ensemble du Québec, à favoriser la conclusion d'ententes de développement et à améliorer l'autonomie gouvernementale et financière ainsi que les conditions socioéconomiques des communautés autochtones. En 2004, une déclaration ministérielle devant l'Assemblée nationale a officialisé les normes gouvernementales concernant la consultation des nations autochtones sur tous les sujets qui les intéressent. Conséquence de cette intervention de l'État québécois dans les affaires autochtones, on ne comptait en juin 2009 pas moins de 123 conventions ou ententes formelles sur diverses questions d'intérêt commun dans différents domaines. En outre, le gouvernement du Québec<sup>4</sup> réalise des programmes, fournit des services ou mène des actions sectorielles propres aux autochtones dans 20 champs de l'action

étatique relevant d'une douzaine de ministères ou d'organismes gouvernementaux.

### **Le profil général des autochtones au Québec**

Au Québec, 87 251 personnes se reconnaissent comme autochtones en 2007<sup>5</sup>. La population autochtone croît continuellement au Québec depuis le milieu du siècle dernier et elle a plus que doublé entre 1982 et 2007, représentant aujourd'hui 1,1 % de la population québécoise. L'âge moyen des autochtones est nettement moins élevé que celui de l'ensemble de la population. La moitié des autochtones vivent dans trois régions administratives québécoises : le Nord-du-Québec, l'Abitibi-Témiscaminque et la Côte-Nord. Ils représentent près de 14 % de la population de ces trois régions.

S'agissant de l'aspect linguistique, trois grandes familles d'appartenance sont à distinguer au Québec : la famille linguistique algonquienne, que l'on trouve dans l'ouest et le centre du territoire québécois ; la famille iroquoienne, dont les dialectes sont utilisés dans le sud de la province, sur les terres adjacentes au Saint-Laurent ; la famille linguistique esquimaude-aléoute au nord du 55<sup>e</sup> parallèle. La parenté langagière entre deux nations distinctes ne suppose pas de similitudes d'ordre culturel (valeurs traditionnelles, rites et pratiques) ; les valeurs sont généralement propres à chaque nation, voire à chaque communauté. De manière générale, 32 % des autochtones disent pratiquer couramment une langue autochtone, 33,2 % déclarent ne parler que le français et 5 % affirment parler uniquement l'anglais.

Sur le plan de la scolarité, 5 % des individus détiennent un diplôme universitaire, alors que 35 % des 25-34 ans déclarent ne disposer d'aucun certificat ou diplôme créditant une formation reconnue. Le taux d'activité est de 60 % au sein de cette population, alors que le taux de chômage est deux fois, voire trois fois dans

---

<sup>4</sup> À propos des institutions administratives gouvernementales, le Secrétariat aux affaires autochtones, une entité au sein du ministère du Conseil exécutif, est responsable des relations entre les autochtones et le gouvernement québécois depuis 1976. Par ailleurs, les questions ayant trait aux autochtones sont normalement traitées de façon sectorielle à l'intérieur des différents ministères et organismes publics, le Secrétariat aux affaires autochtones étant un organe chargé de la coordination centrale de l'ensemble de l'action gouvernementale.

<sup>5</sup> Secrétariat aux affaires autochtones (2009) et Statistique Canada : Profil des populations autochtones du Québec (2007), données estimées à partir de celles du recensement de 2006.

certaines communautés, supérieur à celui des collectivités non autochtones environnantes. Les revenus disponibles de l'ensemble de la population autochtone du Québec pour l'année 2006 étaient composés à 71,4 % de gains provenant d'un travail et à 22 % de transferts gouvernementaux (comparativement à 76,9 % et 18,1 % en moyenne chez les autres autochtones du Canada au profil démographique comparable). Finalement, pour ce qui est de la vie domestique, les coûts de la vie, les conditions de logement et même l'accès aux denrées de base, y compris à l'eau potable dans certains cas, sont généralement problématiques. En 2006 par exemple, plus de trois Inuits sur dix vivaient dans des logements surpeuplés<sup>6</sup>.

### Les nations autochtones reconnues par l'État québécois

L'État québécois reconnaît 11 nations autochtones, soit 10 nations amérindiennes (les Premières nations) et la nation inuite<sup>7</sup>. Ces 11 nations regroupaient exactement 87 251 individus en 2007<sup>8</sup>. Rappelons qu'aucune communauté métisse ne jouit du statut de nation autochtone reconnue par l'État québécois.

### La population des Premières nations du Québec<sup>9</sup>

Selon les données officielles québécoises pour l'année 2007, les 10 Premières nations reconnues par l'État québécois étaient regroupées en 41 communautés et étaient constituées de 76 787 individus. Ceux-ci étaient pour la plupart des résidents, soit 72,3 % de la population totale des Premières nations. Les Mohawks, les Innus et les Cris constituaient près des deux tiers (64 %) de la population des Premières nations. Parallèlement, les Premières nations présentes sur le territoire québécois se voient reconnaître 39 statuts de bandes indiennes en vertu de la terminologie statutaire retenue par le fédéral. La notion de bande identifie alors principalement les groupes d'Indiens au profit desquels des terres ont été réservées et dont les ressources foncières (fonds et tréfonds) et financières liées au fonctionnement des institutions locales sont détenues, fournies et contrôlées principalement par la Couronne (gouvernement fédéral). Mais elle peut également viser des groupes, à l'instar des ressortissants malécites et micmacs au Québec, qui vivent principalement à l'extérieur des réserves en raison de l'exiguïté de ces terres (attribuées par l'administration fédérale sur le territoire québécois) ou de leur dispersion près des milieux urbanisés.

<sup>6</sup> Les Inuits au Nunavik sont les plus susceptibles de vivre dans des logements comptant plus d'une famille. En 2006, plus du quart (26 %) des Inuits du Nunavik habitaient au sein de logements multifamiliaux, une légère baisse par rapport à 2001 (29 %).

<sup>7</sup> Pour accéder à la carte des communautés autochtones au Québec, voir Secrétariat aux affaires autochtones, 2008.

<sup>8</sup> Les Métis sont exclus de cet ensemble. Notons que plusieurs organisations autochtones existent au Québec, dont l'Administration Régionale Crie, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador, l'Association des femmes autochtones du Québec, la Commission de développement des ressources humaines des Premières nations du Québec et du Labrador, la Commission de développement économique des Premières nations du Québec et du Labrador, la Commission de la santé et des services sociaux des Premières nations du Québec et du Labrador, le Conseil en éducation des Premières nations, l'Institut culturel et éducatif montagnais, l'Institut de développement durable des Premières nations, le Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec, la Société de communication Atikamekw-Montagnais, la Société Makivik, la Société touristique autochtone du Québec.

<sup>9</sup> L'information de cette section est principalement issue du Secrétariat aux affaires autochtones (2007a).

TABLEAU 1 : LES PREMIÈRES NATIONS DU QUÉBEC

NATIONS	RÉSIDENTS	NON RÉSIDENTS	TOTAL
Abénaquise	376	1 715	2 091
Algonquine	5 575	4 070	9 645
Attikamek	5 328	993	6 321
Crie	14 423	1 728	16 151
Huronne-Wendat	1 310	1 696	3 006
Innu (ou Montagnaise)	11 444	4 755	16 199
Malécite	0	786	786
Micmaque	2 540	2 564	5 104
Mohawk	13 838	2 889	16 727
Naskapie	627	46	673
Indiens inscrits non associés à une nation	1	83	84
<b>Total</b>	<b>55 462</b>	<b>21 325</b>	<b>76 787</b>

Source : Secrétariat aux affaires autochtones (2007b), *Statistiques des populations autochtones du Québec 2007*.

### La population inuite au Québec

La population inuite du Québec, qui représentait 12 % de la population autochtone du Québec en 2007, réside presque entièrement dans les 14 villages nordiques. Il s'agit de collectivités comptant entre 119 et 1406 habitants. Les résidents d'une collectivité inuite constituaient 92,9 % de la population totale inuite en 2007 (Secrétariat aux affaires autochtones, 2007b) et plus de la moitié des Inuits du Québec (56,8 %) vivent dans les quatre communautés principales (Inukjuak, Kuujjuak, Puvirnituq et Salluit). Chaque village nordique est dirigé par un maire et un conseil qui assument des responsabilités similaires à celles des élus des autres municipalités du Québec. Il n'y

a pas de conditions relatives à l'ethnicité pour résider dans ces villages où tous les résidents (Inuits et non Inuits) peuvent participer aux élections<sup>10</sup>. Les Inuits n'étant pas assujettis à la Loi sur les Indiens, ils sont soumis au même régime fiscal que l'ensemble des Québécois et des résidents non autochtones de ces collectivités (environ une centaine de personnes). Par ailleurs, la population inuite est nettement plus jeune que celle du reste de la population québécoise. En 2006, l'âge médian des Inuits s'établissait à 20 ans, soit un écart de 21 ans par rapport aux non-autochtones. La population inuite est également plus jeune que la population des Premières nations, dont l'âge médian est de 25 ans.

TABLEAU 2 : LA POPULATION INUITE DU QUÉBEC

VILLAGES NORDIQUES	RÉSIDENTS	NON RÉSIDENTS	TOTAL
14	9 714	750	10 464

Source : Secrétariat aux affaires autochtones (2007b), *Statistiques des populations autochtones du Québec 2007*.

<sup>10</sup> Voir l'article 64 de la Loi sur les villages nordiques et sur l'Administration régionale Kativik.

Au Québec, les Inuits sont signataires de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (1975) et ils demeurent principalement dans les villages nordiques institués par cette convention. Les institutions de droit public qui encadrent l'organisation collective des Inuits résultent essentiellement de négociations entre les parties concernées et sont stipulées dans des textes qui ont valeur de traités (Secrétariat aux affaires autochtones, 2009b). Les dispositifs juridiques et institutionnels et les règles de leur articulation ont été adoptés par l'Assemblée nationale du Québec. Les principales conventions de portée organique se rapportant aux Inuits sont aujourd'hui :

- la Convention de la Baie-James et du Nord québécois de 1975, signée entre les Inuits, les Cris et les gouvernements du Québec et du Canada et réputée être le premier accord des temps modernes sur les revendications territoriales au Canada. Elle a conduit à la création, en 1978, de l'Administration régionale Kativik, un organisme supramunicipal qui exerce ses compétences dans différents champs de l'administration publique;
- la Convention du Nord-Est québécois de 1978 associant les Naskapis au régime de la Convention de 1975;
- l'Entente Sanarrutik (2002) visant l'accélération du développement économique et communautaire du Nunavik;
- l'Entente Sivunirmut (2004) entre le gouvernement du Québec et l'Administration régionale Kativik visant à fusionner la plupart des financements publics en une seule enveloppe globale;
- l'Entente (2005) concernant le financement global des villages nordiques de la région Kativik;
- l'Entente (2007) de principe sur la fusion de certaines institutions publiques et la création du gouvernement régional du Nunavik;
- l'Entente Sivunirmut (2009) concernant le financement global de l'Administration régionale Kativik.

À l'origine de ces quatre dernières ententes, un accord politique tripartite intervenu en 1999 avec les gouvernements du Québec et du Canada (pour les quelques domaines qui le concernent directement) instituait la Commission du Nunavik. Celle-ci fut chargée de formuler des recommandations sur une forme de gouvernement autonome devant gérer l'ensemble du territoire du Nunavik (appellation inuite du territoire québécois au nord du 55° parallèle), peuplé à 90 % d'Inuits. Cet accord fut suivi d'un accord-cadre, en 2003, sur l'amorce des négociations pour une mise en œuvre progressive dudit gouvernement autonome. Les trois dernières de 2005, de 2007 et de 2009 en sont les premiers résultats tangibles.

## ■ LES ENJEUX ET LES DÉFIS DE LA GOUVERNANCE AMÉRINDIENNE AU QUÉBEC

Après avoir présenté le contexte dans lequel s'inscrit la gouvernance autochtone et avoir mis en évidence la nécessité de prendre en considération les dimensions ethnologiques, juridiques et historiques pour en décrire le fonctionnement, nous aborderons plus particulièrement dans cette deuxième partie la gouvernance des communautés amérindiennes au Québec. Les Amérindiens, représentant près de 90 % de la population autochtone du Québec, sont, rappelons-le, assujettis à l'application de la Loi sur les Indiens. Les lacunes de l'esprit de la loi sont bien documentées :

**Les peuples autochtones qualifient la loi de paternaliste, tandis que [ périodiquement ] le gouvernement avoue qu'elle ne constitue pas un cadre satisfaisant pour ses relations avec les Premières nations. Or, si la Loi a été un instrument d'assimilation, elle a aussi garanti certaines protections aux collectivités indiennes. Ces rôles contradictoires, ainsi que les approches différentes qu'adoptent le gouvernement fédéral et les Premières nations à l'égard de l'autonomie gouvernementale dans le cadre constitutionnel, rendent encore plus complexe la réforme de la Loi sur les Indiens (Hurley, 1999).**

À partir de ce constat de l'existence de contradictions entre les prescriptions de la loi, qui a instauré un régime de tutelle des communautés amérindiennes par le gouvernement fédéral<sup>11</sup>, et les démarches visant à leur octroyer plus d'autonomie, nous exposerons d'abord le cadre institutionnel de la gouvernance amérindienne, c'est-à-dire l'organisation des conseils de bande et le mode de nomination de leurs membres, leurs champs de compétence et les conditions du contrôle exercé par le gouvernement fédéral. Nous soulignerons le paradoxe selon lequel les communautés amérindiennes se voient attribuer des responsabilités supérieures en nombre et en importance à celles des administrations municipales, alors que toutes décisions émanant de ces communautés peuvent être révoquées de manière discrétionnaire par le ministre des AINC. Enfin, toujours dans le contexte québécois, nous identifierons certaines voies de réformes qui permettraient une meilleure conciliation entre les revendications autonomistes et le respect des règles d'un État de droit démocratique et garant des libertés fondamentales.

### **De lourdes attributions pour des institutions de gabarit local**

En vertu de la Loi sur les Indiens, tout Indien dûment inscrit au Registre des Indiens et résidant sur le territoire d'une réserve est représenté par un conseil de bande. Selon l'article 74 de la Loi, un conseil de bande est composé « d'un chef, ainsi que d'un conseiller par cent membres de la bande, mais le nombre des conseillers ne peut être inférieur à deux ni supérieur à douze ». Les membres du conseil sont élus ou désignés en fonction de la coutume de la bande. Leur mandat est d'une durée de deux ans. Pour pouvoir participer à l'élection du conseil, les membres de la communauté doivent avoir plus de 18 ans et surtout être inscrit sur la liste de bande.

Les critères permettant d'être inscrit sur cette liste, fait qui conditionne la reconnaissance formelle d'appartenance à la bande, sont établis par la communauté et doivent être autorisés à la majorité. Bien que cette procédure fasse l'objet d'un contrôle de légalité de la part du ministre des AINC, ce pouvoir des bandes de déterminer de manière collective des critères d'inclusion et d'exclusion en leur sein est exorbitante des règles s'appliquant aux institutions locales non ethniques.

Une fois élu ou désigné, le conseil de bande assume des rôles et des fonctions à caractère politique et administratif dans de nombreux domaines de compétence et représente la bande auprès des gouvernements ou des autres pouvoirs publics non autochtones. Instance exécutive, ce conseil est le maître d'œuvre principal pour la production et la prestation des services auxquels ont droit les Indiens inscrits et résidents appartenant à la bande. Ces services concernent de nombreux aspects de la vie privée et en collectivité. En effet, le conseil de bande, en tant qu'instance politico-administrative décentralisée territorialement en vertu d'une loi fédérale, est doté de compétences statutaires plus étendues que celles conférées aux conseils municipaux du Québec<sup>12</sup> : il est responsable de la prestation des services collectifs de proximité tels que la santé et les services sociaux<sup>13</sup> ; il détient également une capacité réglementaire déléguée en matière de conservation de la faune, d'urbanisme et, dans certains cas, de sécurité publique (la police) et d'usage des boissons alcoolisées. En outre, le conseil de bande agit à titre d'agent fournisseur de services publics fédéraux pour le compte du ministre des AINC. Il intervient également en matière de protection de la jeunesse et dans les démarches relatives à l'occupation de terres ou à la possession de biens mobiliers dans les réserves.

---

<sup>11</sup> Ce régime est un reliquat de la politique officielle d'assimilation en vigueur jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle. En effet, jusqu'à cette période, les Indiens inscrits étaient encore considérés comme des pupilles de l'État et, par conséquent, comme des mineurs devant la loi. Ils ne possédaient aucun droit que confère la citoyenneté, dont, au premier chef, celui de voter, droit qu'ils ont obtenu seulement en 1960. Cependant, ils étaient considérés comme sujets britanniques et, en tant que tels, ils étaient légalement dans la même situation que les autres citoyens canadiens.

<sup>12</sup> Sur ce point, consultez le site L'État québécois en perspective à la page suivante : <http://www.etatquebecois.enap.ca/etatquebecois/fr/index.aspx?sortcode=1.1.3.11>

<sup>13</sup> L'éducation est une compétence exercée centralement par l'appareil administratif fédéral.



Si cette liste des domaines dans lesquels les conseils de bande interviennent apparaît conséquente, surtout lorsqu'on la compare avec la situation des municipalités locales québécoises, il est néanmoins fondamental d'appréhender l'exercice des pouvoirs des conseils de bande dans le cadre des larges pouvoirs tutélaires dont dispose le ministre des AINC à leur égard. En tant que « surintendant général des affaires indiennes », le ministre peut à sa discrétion, en vertu de l'article 4 de la Loi sur les Indiens, désavouer toute décision de portée contraignante, tout statut administratif ou toute autre mesure adoptée par un conseil de bande et même recommander l'annulation d'une élection d'un conseil de bande. De surcroît, le ministère des AINC contrôle et vérifie les états financiers des bandes, notamment pour s'assurer que les fonds transférés ont bel et bien été consommés pour les programmes et services selon les modalités qu'il a établies. Ces états financiers ne peuvent être rendus publics sans que le conseil de bande concerné ne le permette explicitement, ce qui contrevient au principe généralement admis de transparence en matière de finances publiques. Les réserves constituent donc des enclaves fédérales (sorte de « protectorat »<sup>14</sup>) à l'intérieur du territoire des États fédérés. Le degré d'intervention du gouvernement fédéral et de ses administrations pour rendre des services dans les réserves varie en conséquence pour l'essentiel selon les capacités endogènes des bandes. Dans les réserves où ces capacités sont faibles, les relations entre le fédéral et le conseil de bande relèvent plus dans les faits de la simple déconcentration, avec des administrations fédérales prenant en charge l'ensemble des tâches relatives à l'élaboration et à la prestation des services publics, que ces services concernent ou non des domaines identifiés comme délégués aux conseils de bande.

De taille réduite, sujette à un relatif isolement géographique, mais aussi idéologique, connaissant des carences, quantitatives et qualitatives, de leurs ressources autonomes pérennes, la plupart des communautés amérindiennes du Québec sont ainsi fréquemment mal outillées pour identifier les besoins

relevant des rôles et des fonctions qui leur sont reconnus statutairement et, en conséquence, restent dépendantes de l'appareil fédéral. Enclavées, ces modestes structures institutionnelles ne peuvent faire face à l'ampleur de l'évolution des problèmes sociaux, sanitaires, éducationnels et économiques (notamment du fait du coût des transports des biens et des personnes). Si des obstacles de telle nature peuvent être provisoirement rencontrés également dans les communautés non autochtones du Québec installées dans les régions éloignées des axes de communication de la vallée du Saint-Laurent, ils revêtent une acuité particulière dans le cas des communautés autochtones. À cause en effet des incidences négatives du processus historique de déculturation dont elles sont victimes, leur aptitude à concevoir des arrangements institutionnels – à la fois innovateurs pour affronter les enjeux de l'heure et adaptés à leurs us et coutumes traditionnels reconnus et légitimes – est compromise. Comment alors dans ce contexte éviter les deux écueils que constituent, d'un côté, l'attribution de lourdes compétences à des communautés supposément autonomes mais n'étant pas en mesure de les assumer et, de l'autre, une gestion publique centralisée, affichant une méconnaissance des enjeux locaux et adepte par nature (ou perçue comme telle) d'une génétique juridico-administrative autoritaire?

### Quelles réformes pour la gouvernance amérindienne au Québec ?

Nous avons mis en évidence que les bandes et leur conseil interviennent dans des dimensions de la vie en société plus nombreuses que les municipalités québécoises, alors même que ces dernières agissent dans un cadre institutionnel où leurs compétences sont plus clairement définies et leurs décisions propres, fondées sur une assiette fiscale nettement établie qui leur assure des revenus autonomes pérennisés, moins sujettes à être censurées par une autorité centrale, en l'occurrence le ministère des Affaires municipales. En outre, en raison de l'évolution démographique et de l'exacerbation des problèmes

<sup>14</sup> Les paramètres utiles à l'analyse de la forme institutionnelle dite « protectorat colonial », largement utilisée par la Grande-Bretagne au cours du siècle dernier, permettent de rendre compte de plusieurs aspects du statut et du fonctionnement interne des « bandes indiennes » et de leurs rapports obligés entretenus directement avec l'ordre fédéral de gouvernement, en l'absence de responsabilités de l'État fédéré riverain.

sociaux que connaissent les populations amérindiennes, les conseils de bande seront particulièrement sollicités dans un avenir prévisible pour relever des défis de plus en plus complexes.

Dans cette perspective, les ressources endogènes autochtones font généralement défaut et l'administration fédérale, lorsqu'elle se substitue aux conseils de bande, semble mal préparée pour concevoir et rendre directement des services aux membres des communautés amérindiennes. Il est important à ce stade de rappeler la grande diversité des situations, ce qui « rend impossible le développement de solutions uniformes comme tend à le proposer une avenue strictement juridique » (Tremblay, 2000, p. 149) et centralisatrice du « protecteur-tuteur » de l'ordre fédéral de gouvernement. La question de la mise en œuvre des instruments de l'autonomie apparaît donc essentiellement politique. Au Québec, malgré les compétences de l'État québécois et l'action de ses gouvernements successifs en matière d'exploitation des ressources naturelles, d'éducation et de santé, et la reconnaissance par l'Assemblée nationale de cet état du statut national de plusieurs groupes autochtones habitant sur le territoire québécois, il apparaît difficile pour l'État québécois de contribuer davantage au développement social et économique des autochtones tant que le déficit fiscal dans le régime fédératif canadien n'aura pas été réellement réglé et que le pouvoir général de dépenser dont est doté le fédéral n'aura pas été encadré. La multiplication des ententes envisagées entre le gouvernement du Québec et les nations autochtones atteste d'ailleurs de la nécessité de prévoir des arrangements institutionnels plus structurants, mais exigeant des partenaires ayant la faculté d'assumer réellement, dans la durée, les responsabilités qu'ils affichent détenir.

Trois pistes de solution peuvent être proposées. La première<sup>15</sup>, pourtant déjà largement utilisée par le gouvernement fédéral, est d'ordre financier. Étant donné que les affaires indiennes relèvent de ses compétences, il s'agit pour le gouvernement fédéral de doter les instances amérindiennes des fonds nécessaires pour qu'elles puissent adéquatement

satisfaire les exigences d'une production de qualité des services publics de proximité. Mais ce réinvestissement dans les communautés amérindiennes devrait également s'accompagner de mesures visant à renforcer les capacités endogènes des bandes pour qu'elles puissent élaborer des projets et en assurer le suivi. Les mécanismes de reddition de comptes du gouvernement fédéral à l'égard des conseils de bande sont en effet essentiellement, depuis toujours, des mécanismes de contrôles hiérarchiques qui habilitent insuffisamment les conseils de bande. La formation des membres des conseils de bande aux principes de base de la gestion publique (la transparence, la planification, l'établissement des responsabilités d'action, l'évaluation et le suivi des mesures) devrait ainsi accompagner l'augmentation des transferts financiers.

Deuxièmement, sur la base de la reconnaissance des relations de nation à nation dont relèvent les échanges entre les communautés autochtones et le gouvernement du Québec, des ententes de coopération entre les bandes et l'État québécois permettraient d'améliorer la prestation des services publics. Certes, depuis plusieurs années, les administrations publiques québécoises tentent de rompre avec la situation d'isolement politico-administratif des bandes localisées sur le territoire du Québec. Les traités (ou ententes sectorielles qui en sont issues) conclus entre le gouvernement du Québec et les communautés cries à la suite de la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière d'éducation et de santé et services sociaux en sont des exemples. Mais pour les communautés ne disposant pas de ressources comparables à celles des Cris, les conditions pour mettre sur pied une véritable collaboration entre les différents acteurs, le gouvernement fédéral, les conseils de bande, les ministères et organismes du gouvernement du Québec, voire les municipalités et les établissements des réseaux de l'éducation et des services sociaux, se révèlent plus malaisées. En effet, la dépendance des conseils de bande envers le gouvernement fédéral est prononcée et par voie de conséquence la signature d'accords de coopération avec les administrations publiques

---

<sup>15</sup> À ce propos, voir l'article de Jean-François Savard et de Marie-Eve Béland intitulé *Une relation nécessaire: le rôle de l'État canadien dans l'habilitation de la gouvernance locale des Premières nations* publié dans le présent numéro [NDLR].

québécoises dans des domaines circonscrits n'est pas généralement considérée comme une solution prioritaire pour lutter contre leur isolement. Pourtant, les administrations publiques québécoises apparaissent mieux outillées que le ministère des AINC pour rendre des services de proximité, si on tient compte d'une part des champs de compétence qui leurs sont assignés par la Constitution et surtout d'autre part de leurs cultures organisationnelles qui accordent plus d'importance à la participation citoyenne et à l'habilitation des prestataires des services publics (voir Hamel et Jouve, 2006).

Ainsi, à condition que les modalités en matière de financement et de reddition de comptes soient clairement établies, les coopérations entre les Premières nations et l'État québécois pourraient favoriser la mise en œuvre de projets de prestation de services publics qui répondraient mieux aux attentes d'une gestion publique plus subsidiaire, plus participative dans la mesure où elle viserait d'abord à renforcer les capacités endogènes des bandes, et donc ultimement plus performante. De plus, elles permettraient d'accroître les échanges dans de nombreux domaines d'action (la santé, l'éducation, la culture, les loisirs et le sport, l'alimentation, la gestion de l'eau, le logement, les transports) entre les communautés amérindiennes et les administrations publiques québécoises environnantes. L'objectif de ces projets devrait être d'établir des relations d'interdépendance entre les communautés amérindiennes et les administrations publiques non ethniques. L'atteinte de cet objectif sera parfois difficile étant donné le dynamisme social et culturel très variable entre les nations autochtones, voire entre les communautés d'une même nation. Mais en l'absence de mesures structurantes de ce type sur le plan local, les probabilités sont très fortes pour qu'on assiste à une accentuation de l'étanchéité des communautés amérindiennes et des communautés non autochtones. Ce processus de distanciation a déjà pour effet de favoriser le développement de formes institutionnelles extra-étatiques, particulièrement

observables chez les Mohawks et les Hurons, qui remplissent « certaines fonctions d'énonciation, d'interprétation et d'application d'un droit clairement populaire » (Lajoie, 2008, p. 144). Si elles témoignent certes de la vitalité sociale de certaines Premières nations, ces formes posent cependant la double problématique de leur complémentarité avec les règles juridiques propres à un État de droit démocratique et de la construction d'une vision commune aux populations autochtones et non autochtones des problèmes et des enjeux de l'action collective<sup>16</sup> sur le territoire qu'elles partagent.

Une troisième proposition de réforme des institutions politico-administratives concerne la question de la taille pertinente des organisations publiques autochtones. Dans de nombreux domaines, l'échelle d'intervention des bandes est inadéquate eu égard à certains enjeux publics tels que l'aménagement du territoire, le développement économique, le transport, et aussi pour envisager de négocier des accords de coopération responsables avec les administrations publiques québécoises. Pour pallier ce problème de taille et de capacité, les autorités publiques non autochtones pourraient soutenir la création et la reconnaissance d'instances supralocales, à l'instar de leur soutien à la création du gouvernement du Nunavik sur les terres peuplées en majorité par les Inuits. Au palier supralocal en effet, des conseils tribaux, des institutions traditionnellement entretenues sur une base volontaire par les collectivités locales (les bandes), ont été progressivement reconnus comme interlocuteurs par Ottawa et par Québec. Ils se sont alors vu concéder essentiellement un rôle de représentation des intérêts des Amérindiens dans certaines des négociations qui se sont multipliées au cours des dernières décennies. À titre d'exemple, les Conseils tribaux Mamuitun et Mamit Innuat sont deux organismes représentant quelques-unes des communautés innues. Ils sont notamment impliqués dans la négociation territoriale globale des Innus auprès des gouvernements fédéral et québécois. Chez les Attikameks, ce rôle est assumé

<sup>16</sup> Lors du congrès annuel de la Société québécoise de science politique en mai 2009, Stéphane Roussel a bien illustré ces difficultés relatives à la question de la lutte contre le trafic de drogue. Depuis la publication de la directive du président américain George Bush en matière de sécurité nationale et intérieure dans l'Arctique en janvier 2009, le gouvernement fédéral s'est montré particulièrement préoccupé par l'éventualité d'un trafic de drogue passant par l'Arctique, alors que pour les communautés autochtones du Nord, le trafic de drogue est considéré comme un fléau en provenance du Sud.

par le Conseil de la nation attikamek alors que chez les Algonquins, il est assuré par le Conseil tribal de la nation algonquine Anishnabeg. Les intérêts des Cris au Québec sont défendus par le Grand conseil des Cris du Québec<sup>17</sup>.

## ■ CONCLUSION

La révision de la Loi sur les Indiens est indispensable dans un monde où l'État fédéral est de moins en moins efficace, pertinent et perçu légitime lorsqu'il s'agit de satisfaire de façon unilatérale et autoritaire les besoins anciens et nouveaux de la population amérindienne. Les questions de la reconnaissance des droits ancestraux fondamentaux et des revendications territoriales étant harnachées par des dispositifs juridiques reconnus et suivis par les parties<sup>18</sup>, des

modernisations urgentes pourraient être envisagées relativement à l'articulation des aires de compétence et à la distribution des responsabilités et des financements aux échelons local (les conseils de bande) et régional (les conseils tribaux) dans le cadre d'une modernisation de la Loi sur les Indiens. Si les prescriptions fédérales en ce domaine semblent devoir inexorablement rester de facture centralisatrice et autoritaire, il n'en demeure pas moins qu'il est de la responsabilité de cet ordre de gouvernement de décider d'un cadre plus adéquat de déconcentration administrative et territoriale. Compte tenu de l'échelle régionale de certains enjeux et solutions de la gouvernance autochtone, une légitimation accrue des conseils tribaux comme instances de représentation des nations indiennes serait l'une des voies de réformes à privilégier.

---

<sup>17</sup> D'autres organismes régionaux existent pour la défense des intérêts abénakis, hurons-wendat, micmacs et malécites.

<sup>18</sup> Si ces dispositifs existent au Québec, une seule Première nation était toutefois impliquée dans un processus formel de revendications territoriales globales en juin 2009. En mars 2004, après plus de 20 ans de pourparlers improductifs, le Conseil tribal Mamuitun et les gouvernements fédéral et québécois ont signé une entente de principe d'ordre général devant mener au règlement éventuel des revendications des communautés innues de Betsiamites, de Mashteuiash, d'Essipit et de Natashquan. En juin 2009, cette négociation était toujours en cours.

## BIBLIOGRAPHIE

- Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones (1996). *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones*, Ottawa, Groupe Communication Canada.
- Duhaime, G. (2004). *La situation socioéconomique du Nunavik et l'avenir de l'État*, Communication présentée lors des Forums régionaux sur l'avenir du Québec, Kuujuaq, [www.chaireconditionautochtone.fss.ulaval.ca/extranet/doc/107.pdf](http://www.chaireconditionautochtone.fss.ulaval.ca/extranet/doc/107.pdf) (page consultée en avril 2009).
- Dupuis, R. (1991). *La question indienne au Canada*, Montréal, Boréal.
- Gagnon, A.-G. et G. Rocher (2002). *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Montréal, Québec Amériques.
- Hamel, P. et B. Jouve (2006). Un modèle québécois? *Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Hurley, M. C. (1999). *La Loi sur les Indiens*, <http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/EB/prb9923-f.htm> (page consultée en avril 2009).
- Lajoie, A. (2008). *Conceptions autochtones des droits ancestraux au Québec*, Paris, L.G.D.J.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (2009). *Faits saillants*, [www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/aboriginal/highlights.cfm](http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/aboriginal/highlights.cfm) (page consultée en avril 2009).
- Secrétariat aux affaires autochtones (2009a). *Page d'accueil*, [www.autochtones.gouv.qc.ca/index.asp](http://www.autochtones.gouv.qc.ca/index.asp) (page consultée en avril 2009).
- Secrétariat aux affaires autochtones (2009b). *Inuits*, [www.autochtones.gouv.qc.ca/relations\\_autochtones/profils\\_nations/inuits.htm](http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/profils_nations/inuits.htm) (page consultée en avril 2009).
- Secrétariat aux affaires autochtones (2008). *Les autochtones du Québec*, [www.saa.gouv.qc.ca/nations/cartes/carte\\_grandformat.pdf](http://www.saa.gouv.qc.ca/nations/cartes/carte_grandformat.pdf) (page consultée en octobre 2009).
- Secrétariat aux affaires autochtones (2007a). *Profils des nations*, [www.saa.gouv.qc.ca/relations\\_autochtones/profils\\_nations/profil.htm](http://www.saa.gouv.qc.ca/relations_autochtones/profils_nations/profil.htm) (page consultée en avril 2009).
- Secrétariat aux affaires autochtones (2007b). *Statistiques des populations autochtones du Québec 2007*, [www.autochtones.gouv.qc.ca/nations/population.htm](http://www.autochtones.gouv.qc.ca/nations/population.htm) (page consultée en avril 2009).
- Secrétariat aux affaires autochtones (2001). *Les Amérindiens et les Inuits du Québec : onze nations contemporaines*, [www.autochtones.gouv.qc.ca/publications\\_documentation/publications/onze\\_nations.pdf](http://www.autochtones.gouv.qc.ca/publications_documentation/publications/onze_nations.pdf) (page consultée en avril 2009).
- Statistique Canada (2008). *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006 : les Métis*, [www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/aboriginal/metis.cfm](http://www12.statcan.ca/francais/census06/analysis/aboriginal/metis.cfm) (page consultée en avril 2009).
- Statistique Canada. *Identité autochtone (5), état du logement (4), nombre de personnes par pièce (5), groupes d'âge (7), sexe (3) et région de résidence des Inuits (11) pour la population dans les ménages privés, pour le Canada, les provinces et les territoires, Recensement de 2006 – Données-échantillon (20 %)*, Statistique Canada.
- Tremblay, J.-F. (2000). « L'autonomie gouvernementale autochtone, le droit et le politique, ou la difficulté d'établir des normes en la matière », *Politique et sociétés*, vol. 19, n° 2-3, p. 133-151.