

# Une relation nécessaire : le rôle de l'État canadien dans l'habilitation de la gouvernance locale des Premières nations<sup>1</sup>

Par **Jean-François Savard**, Professeur, École nationale d'administration publique du Québec • jean-francois.savard@enap.ca  
et **Marie-Eve Béland**, Candidate à la maîtrise, École nationale d'administration publique du Québec • me.beland@gmail.com

Pour un examen fécond de la gouvernance locale autochtone, il convient *a priori* de définir ce que l'on entend par gouvernance. Si ce thème a su s'imposer en science politique et dans l'étude des politiques publiques, il n'en demeure pas moins que sa compréhension varie selon les auteurs. Nous ne prétendons pas offrir ici la « bonne » définition de la gouvernance – là n'est pas la visée de notre recherche –, mais nous pensons tout de même primordial d'établir notre conception de la gouvernance comme postulat de notre analyse. Ainsi, dans cet article, la gouvernance est conçue comme un engagement des acteurs privés – non seulement les représentants de l'entreprise, mais aussi tout acteur qui ne relève pas d'un organisme public – et un consentement des acteurs publics pour une mutualisation de la définition des politiques publiques.

Pour Le Galès, trois éléments caractérisent la gouvernance. Il s'agit d'abord « d'un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement », et ce, dans un environnement fragmenté et incertain. La gouvernance renvoie également à un « [...] ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique [...] » (Le Galès, 2004,

p. 243). Enfin, c'est un mécanisme qui permet aux acteurs publics et privés de parvenir à des décisions qui sont mutuellement satisfaisantes et contraignantes afin de résoudre des conflits par la coopération (Le Galès, 2004).

Dans ces conditions, Muller et Surel (1998) considèrent la gouvernance comme une véritable forme de gouvernement auquel participent autant les membres de la société civile – la *politie* selon Gérard Bergeron (1982) – que les représentants des organismes publics. C'est une forme de gouvernement « [...] dans lequel la mise en cohérence de l'action publique [...] ne passe plus par l'action d'une élite politico-administrative relativement homogène et centralisée [...], mais par la mise en place de formes de coordination multi-niveaux et multi-acteurs [...] dont le résultat, toujours incertain, dépend de la capacité des acteurs publics et privés à définir un espace de sens commun, à mobiliser des expertises d'origines diverses et à mettre en place des formes de responsabilisation et de légitimation des décisions [...] » (Muller et Surel, 1998, p. 96-97).

## ■ LES TRAVAUX SUR LA GOUVERNANCE AUTOCHTONE

Si la question du droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale occupe une place importante dans la littérature sur les enjeux sociaux, politiques et économiques autochtones, celle de la gouvernance autochtone au Canada semble préoccuper peu de chercheurs. Notre recension des écrits révèle qu'un nombre limité de recherches a porté

<sup>1</sup> Les auteurs tiennent à remercier les évaluateurs pour leurs suggestions et monsieur Dominic St-Pierre du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien – Bureau régional du Québec – pour ses commentaires et ses conseils.

sur le sujet. Elle montre aussi, sans l'ombre d'un doute, que la notion d'autonomie gouvernementale est intimement liée au concept de gouvernance autochtone. Pour autant, il faut bien constater que si la notion d'autonomie gouvernementale autochtone est présente dans les débats depuis les années 1970, l'intérêt accordé au concept de gouvernance est beaucoup plus récent.

Il se dégage des travaux sur la gouvernance autochtone une tendance récurrente qui veut que l'on s'interroge sur le niveau d'autonomie relative – et la nature de cette autonomie – qui doit être concédée aux communautés autochtones pour assurer une bonne gouvernance. Les experts de la gouvernance autochtone adoptent généralement une approche historique des politiques autochtones avec pour objectif de montrer de quelle manière ces politiques ont favorisé l'accès à une plus grande autonomie pour ces communautés dans un contexte particulier.

Dans sa thèse de doctorat, Thierry Rodon (1998) s'intéresse au concept de cogestion et aux relations politiques qui lient les autochtones et l'État canadien. Il décrit diverses formes d'autonomie acquises par les autochtones, en effectuant d'abord un survol théorique puis historique des luttes politiques et juridiques qu'ont menées les autochtones. Il conclut, entre autres choses, que dans le contexte politique canadien, le pouvoir politique autochtone ne peut être qu'un pouvoir de résistance et de remise en question. Selon lui, on « ne peut s'attendre à ce que les institutions de cogestion donnent du pouvoir aux autochtones, car elles ne remettent pas en cause la structuration du pouvoir qui établit la domination de l'État dans les sociétés occidentales » (Rodon, 1998, p. 53).

Portant un regard historique sur l'institutionnalisation du mouvement d'indépendance des communautés autochtones et du développement d'initiatives de logements sociaux en milieux urbains, Walker (2008) établit un parallèle entre l'indépendance des communautés autochtones et l'interventionnisme de l'État. Au cours des dernières décennies, l'intervention de l'État dans l'institutionnalisation progressive des logements sociaux pour les communautés autochtones aurait évolué d'un rôle de leader et de responsable à celui de partenaire stratégique de la gouvernance locale.

En conservant l'idée qu'il est positif d'accorder davantage d'indépendance aux communautés autochtones, Walker affirme toutefois que le système de redistribution permettant une autonomie locale accrue serait susceptible d'engendrer une mauvaise allocation des ressources et un manque de cohérence dans les programmes. Par ailleurs, l'inflexibilité et la rigueur des mécanismes de reddition de comptes auxquels est soumis l'État canadien limitent le fonctionnement de la gouvernance locale de même que le pouvoir réel que détiennent les communautés autochtones en matière d'initiatives de logements sociaux en milieux urbains.

À l'instar de Rodon et de Walker, Carr-Stewart (2006) adopte une perspective historique dans sa description de la relation entre l'État fédéral canadien et les communautés autochtones. Elle ausculte l'évolution des structures de gouvernance du système d'éducation ainsi que le rôle accru joué par les communautés autochtones dans la gestion des programmes d'études et de la gouvernance de leur système d'éducation. L'auteure dénonce l'existence d'un décalage majeur entre l'instruction offerte aux autochtones et celle donnée aux non-autochtones. Cet écart s'explique, selon elle, par une évolution déficiente de la relation entre l'État canadien et les communautés autochtones, évolution occasionnant des lacunes importantes dans la gouvernance locale. Selon Carr-Stewart, l'échec des communautés autochtones dans la gouvernance du système d'éducation témoignerait d'un déficit de supervision et de soutien constant à ces populations.

Kiera Ladner et Michael Orsini (2004) ont, pour leur part, tenté d'illustrer la réalité des changements institutionnels en matière de politiques autochtones. En examinant les principales législations dont l'objectif est de modifier des aspects de la gouvernance autochtone, ils affirment que « bien que le paradigme politique dominant à l'égard des autochtones ait éventuellement ménagé une place aux discours des droits et des négociations d'autonomie gouvernementale, il n'en reste pas moins que l'héritage politique colonial subsiste toujours » (Ladner et Orsini, 2004, p. 71). Un courant de pensée inspiré par un paternalisme et un colonialisme dominerait l'élaboration des politiques autochtones, ces dernières se déployant « au sujet des peuples autochtones et non pour les autochtones » (Ladner et Orsini, 2004, p. 86).

Concentrant leurs efforts sur la définition de la nature des écueils institutionnels freinant l'instauration de mesures plus égalitaires entre l'État canadien et les peuples autochtones, Ladner et Orsini soutiennent que l'enchaînement des événements historiques a su montrer l'immuabilité d'un paradigme politique fondé sur un héritage de protection, de civilisation et d'assimilation. Selon eux, « les peuples autochtones au Canada demeurent des objets de politiques et représentent aux yeux du législateur une question à résoudre, un problème à régler et non pas des partenaires d'égal à égal, capables de poser les critères de leur bien-être collectif et de voir à leur façon à sa mise en œuvre » (Ladner et Orsini, 2004, p. 79).

Enfin, en s'inspirant du rapport du Comité consultatif sur la consultation sanitaire avec les Indiens et les Inuits (rapport Berger), Ladner et Orsini soulignent l'importance de mettre un terme à toute réticence envers l'apport des points de vue autochtones dans l'élaboration des lois et des politiques autochtones. Le législateur canadien aurait tendance à négliger la pertinence des consultations et des dialogues avec les peuples autochtones, considérant ses propres intérêts comme supérieurs, un état de fait qui encouragerait l'immobilisme et le renforcement du paradigme dominant à l'égard des peuples autochtones.

À la lumière de notre revue de la littérature, nous formulons deux constats. Premièrement, pour qu'un réel pouvoir transcende une attitude de résistance et de remise en question, l'évolution de la gouvernance locale autochtone doit s'inscrire dans un changement de paradigme, où l'État canadien abandonne son paternalisme au profit d'une relation axée sur l'égalité des partenaires. Deuxièmement, le développement d'une gouvernance locale autochtone passe *a priori* par un transfert de compétences de l'État canadien vers les communautés autochtones, de façon à accroître leur autonomie dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes qui répondent à leurs besoins. Selon Carr-Stewart, ce transfert doit s'accompagner d'un soutien constant de l'État pour éviter qu'apparaissent d'importantes lacunes dans la gouvernance locale autochtone. Enfin, pour être opérationnelle, la gouvernance locale autochtone devrait idéalement reposer sur des mécanismes de consultation et de dialogue entre l'État canadien et

les communautés autochtones. Certes, des contraintes menacent le développement de la gouvernance locale autochtone: d'une part, les transferts de pouvoirs, s'ils ne sont pas convenablement encadrés, peuvent conduire à une mauvaise allocation des ressources ou à un manque de cohérence lors de la mise en œuvre des programmes et, d'autre part, les mécanismes de reddition de comptes, s'ils ne sont pas adaptés aux réalités autochtones, risquent surtout de paralyser les mécanismes de gouvernance locale.

Selon Thomas Flanagan (2000), deux autres éléments sont susceptibles de paralyser les mécanismes de gouvernance locale autochtone. D'une part, les coûts associés à l'exercice d'une gouvernance locale étant si élevés – en raison de la taille de ces communautés – et les gestionnaires autochtones n'ayant ni l'expérience ni les connaissances requises pour gérer efficacement, les gouvernements autochtones risqueraient la faillite. D'autre part, maintes bandes sont aux prises avec des familles entières qui dominent les conseils de bande. Cette situation concède à un petit groupe le pouvoir de manipuler le système politique pour bénéficier des avantages de l'État, sans que la population elle-même puisse en jouir. Cette vision de la gouvernance autochtone brosse un portrait pessimiste aux teintes racistes. C'est d'ailleurs pour cette raison que Cairns affirme que la pensée de Flanagan est empreinte d'un impérialisme réactionnaire (Cairns et Flanagan, 2001). Sans nécessairement partager l'opinion de Cairns, force est de constater que la vision de Flanagan est surtout idéologique et n'apporte rien d'utile au développement de la gouvernance locale autochtone.

## ■ LES HYPOTHÈSES ET LE CADRE THÉORIQUE

Au Canada, la question de la gouvernance autochtone constitue une préoccupation importante – autant pour les autochtones que pour le gouvernement canadien –, mais peu d'analyses aident à comprendre comment les communautés autochtones adhèrent à un rapport de gouvernance. En nous basant sur le postulat que le développement de la gouvernance locale autochtone repose sur une plus grande autonomie des communautés, nous nous sommes posés la question suivante: comment l'État canadien habilite-t-il les communautés autochtones à assumer leur gouvernance?

Nous formulons l'hypothèse que pour habiliter les communautés autochtones à prendre en charge leur gouvernance, le gouvernement canadien met en avant divers instruments (programmes, lois, transferts de fonds) qui favorisent le développement de leur autonomie. Plus précisément, nous soutenons que ces outils touchent différents domaines publics, qu'ils proposent des modes habilitants diversifiés et qu'ils apparaissent dans plusieurs types de structure d'autonomie.

Avant de vérifier cette hypothèse, il est important de préciser que nous avons centré notre étude sur un groupe autochtone particulier : les Premières nations. Au Canada, l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 reconnaît trois groupes autochtones distincts : les Métis, les Inuits et les Indiens (que l'on désigne aujourd'hui sous le vocable Premières nations). Ces groupes se singularisent par des réalités et un rapport à l'État fort différents. Ainsi, mener une étude qui tienne compte de l'ensemble des variables contextuelles propres à chacun de ces groupes aurait constitué une entreprise complexe dépassant largement le cadre de cet article. Nous avons donc décidé d'examiner plus particulièrement le cas des Premières nations, car ce groupe autochtone est visé par le plus grand nombre d'instruments privilégiés par le gouvernement canadien pour favoriser la gouvernance locale. Nous ne prétendons pas que les conclusions de notre étude soient généralisables aux deux autres groupes autochtones au Canada, mais nous jugeons qu'elles seront de bons indicateurs sur la façon dont l'État canadien habilite les communautés autochtones à assumer leur gouvernance locale.

Pour valider notre hypothèse de départ, on se doit d'adopter un cadre théorique pertinent et adapté à l'étude des instruments. L'étude des outils dont se sert l'État pour répondre à des problématiques sociales se trouve dans la littérature sur l'analyse des politiques publiques. Cette discipline soutient que le développement des politiques publiques peut être influencé à la fois par l'action de certains acteurs et par des institutions qui ont une incidence sur le façonnement des politiques publiques. Bien que plusieurs types d'acteurs puissent jouer un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, c'est ultimement à l'administration publique, dirigée par un gouvernement, que revient celui de

coordonner ces activités selon les différents moyens dont disposent les gouvernements et leurs bureaucraties. Ce sont ces moyens que l'on appelle les instruments de politiques publiques.

Au fil du temps, divers instruments de politiques publiques ont été forgés par les chercheurs s'intéressant à la question, mais peu de travaux ont réellement permis de définir un cadre théorique général les catégorisant. Plusieurs experts ont tenté de les définir, de les classer, de les segmenter, mais aucun consensus ne semble se dégager. Cependant, quelques taxonomies des instruments de politiques publiques se sont graduellement démarquées au sein de la littérature scientifique.

L'une des premières à émerger est défendue par Howlett et Ramesh (2003) qui proposent une division des instruments de politiques publiques en quatre catégories en référence aux sphères d'activité d'un organisme public qui requièrent l'intervention du gouvernement à l'aide d'instruments de politiques publiques : (1) les relations internes et externes et les sources d'information disponibles ; (2) le niveau d'autorité gouvernementale défini par l'établissement d'un degré de contrôle et de règlements en fonction des besoins ; (3) les ressources financières et la capacité du gouvernement à procéder à la redistribution des fonds ; (4) la création d'organismes gouvernementaux permettant l'exécution de tâches bien précises. Howlett et Ramesh précisent que dans chacune de ces catégories, il est possible de rencontrer deux types d'instruments, les instruments substantiels et les instruments procéduraux. Les premiers sont utilisés pour fournir des biens et des services directement à la population, alors que les seconds relèvent plutôt de la création d'infrastructures tels des comités-conseils et des réglementations.

Dans leurs travaux sur les instruments de politiques publiques, Bresser et O'Toole (1998) mettent l'accent sur la perspective de réseaux d'acteurs. Ils adoptent une approche mécanique qui se concentre principalement sur l'influence des réseaux sur les choix formulés par les acteurs. D'après ces deux auteurs, les spécificités des réseaux seraient utiles pour mieux saisir de quelle façon les administrations publiques choisissent leurs instruments. Dans cette perspective de réseaux, la classification d'instruments de politiques

publiques repose sur deux variables: les interconnexions entre acteurs ou groupes d'acteurs et le niveau de cohésion des objectifs des acteurs du gouvernement et ceux d'autres groupes.

En observant la relation entre ces deux variables, les auteurs ont arrêté une taxonomie d'instruments variant selon un degré de cohésion fort ou faible et d'interconnexions serrées ou souples. Ainsi, un réseau au sein duquel la cohésion est forte et les interconnexions serrées aurait tendance à recourir à des instruments pragmatiques, comme par la

distribution d'information, tandis qu'un réseau dans lequel la cohésion est forte, mais les interconnexions souples aura tendance à privilégier des investissements. Par ailleurs, un réseau dont la cohésion est faible et les interconnexions serrées aura surtout recours à des arrangements multilatéraux et, enfin, un réseau où la cohésion est faible et les interconnexions souples assiera la mise en œuvre d'une politique sur des instruments réglementaires. Il s'agit ici principalement d'orientations et non d'ordres mutuellement exclusifs et absolus.

## LA CLASSIFICATION DES INSTRUMENTS DE POLITIQUES PUBLIQUES SELON BRESSER ET O'TOOLE

	COHÉSION FORTE	COHÉSION FAIBLE
INTERCONNEXIONS SERRÉES	Recours à des instruments pragmatiques	Recours à des arrangements multilatéraux
INTERCONNEXIONS SOUPLES	Recours à des investissements	Recours à des instruments réglementaires

Leslie Pal (2006) propose une catégorisation des instruments de politiques publiques prenant appui sur deux variables: les résultats attendus d'une politique et les objectifs politiques des acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des politiques. Les catégories qui ressortent de cette taxonomie sont l'inaction, les actions indirectes et les actions directes. Cette classification prend en considération les actions entreprises par les acteurs membres d'un gouvernement qui visent à influencer certains comportements, conditions ou services en vue d'atteindre un but précis. Elle a le mérite d'être simple, mais elle informe insuffisamment sur la nature des instruments. Elle a donc peu de pertinence pour une étude comme la nôtre.

Dans leurs analyses des instruments de politiques publiques, Thomas Birkland (2005) et Guy Peters (2002) soulignent que bien qu'il y ait différentes natures de programmes et de politiques, les moyens utilisés pour atteindre les objectifs de ces programmes et de ces politiques demeurent relativement similaires. Pour Birkland, par contre, l'arrivée au cours des dernières décennies de nouvelles théories dans l'étude de l'administration publique et les nombreuses réformes de modernisation des administrations publiques

ont eu pour conséquence de multiplier le nombre d'instruments dont dispose aujourd'hui le secteur public pour mettre en œuvre une politique. Parce que les instruments sont nombreux et leurs natures diverses, Peters et Birkland suggèrent de les ordonner pour en faciliter le choix dans des processus d'élaboration de politiques publiques.

Ainsi, même si les outils se différencient les uns des autres, ils répondent à certaines caractéristiques communes que Birkland regroupe en quatre dimensions: (1) la nature des activités du gouvernement; (2) la structure du système d'offre des services; (3) le degré de centralisation de l'organisation; (4) le degré d'autonomie requis lors de la prise d'actions administratives. Quant à Guy Peters, il aligne les instruments suivant trois dimensions des politiques publiques qui déterminent le choix des gouvernements au moment de l'action: (1) la visibilité; (2) le niveau d'action directe sur la population; (3) l'automatisme d'un instrument.

Pour les deux auteurs, le contexte de son utilisation et la nature du problème à résoudre déterminent le choix d'un instrument. Ce choix ne peut être aléatoire; il doit au contraire prendre en compte certains éléments

clefs tels que la faisabilité politique, les ressources disponibles pour sa mise en œuvre et les comportements et réactions prévisibles de la population.

Ce tour d'horizon des instruments de politiques publiques nous amène à constater qu'aucun consensus ne se dégage de ces travaux, ni même une tendance théorique commune. Les cadres d'analyse proposés par Howlett et Ramesh, Bresser et O'Toole ou Pal apparaissent trop techniques ou trop généraux pour nous être réellement utiles. Les travaux de Peters et de Birkland sur les dimensions des instruments semblent plus pertinents. Nous considérons ces travaux comme complémentaires, les dimensions relevées par Birkland s'attachant à la nature structurelle de l'utilisation des instruments, celles enregistrées par Peters révélant surtout la nature politique du choix d'un instrument. Dans le cadre de notre analyse, ce n'est pas tant la nature politique de la gouvernance locale autochtone qui nous intéresse, mais plutôt la relation qui s'établit entre l'État canadien et les communautés des Premières nations. Pour cette raison, nous estimons que le modèle élaboré par Birkland est le plus approprié pour notre étude.

Les quatre dimensions dont fait mention Birkland aident à la compréhension de l'ensemble des choix d'instruments de politiques publiques du gouvernement. Toutefois, nous sommes d'avis que lorsqu'un chercheur explore un domaine politique précis, il y a peu de chance pour que la totalité des dimensions puisse favoriser la compréhension des instruments choisis par un gouvernement. Nous suggérons plutôt que le chercheur isole les dimensions les plus aptes à permettre de comprendre ce choix. Pour analyser les instruments appuyant la gouvernance locale autochtone, nous avons décidé de nous attarder aux deux dimensions suivantes : la nature des activités du gouvernement et le degré d'autonomie requis dans le déclenchement d'actions administratives.

## ■ LA MÉTHODOLOGIE

Notre examen repose sur une démarche d'analyse de contenu thématique. Ainsi : «La conception de cette méthode envisage de considérer les textes comme des objets qui peuvent être saisis et analysés essentiellement

comme s'ils avaient les mêmes caractéristiques que les objets matériels» (Sabourin, 2003). Autrement dit, chaque texte est regardé en fonction de thèmes spécifiques qui forment des catégories, lesquelles sont ensuite analysées. Ces catégories doivent être exhaustives, exclusives et adéquates pour rendre l'analyse pertinente. Elles peuvent être définies de façon inductive ou déductive. La définition inductive est plus longue et ne permet pas d'orienter *a priori* l'analyse, mais elle a l'avantage de prendre en compte toutes les réalités d'un texte et pas seulement celles qui correspondent à des catégories prédéterminées.

Dans le cadre de notre recherche, les textes retenus sont ceux qui décrivent les programmes, les lois et les autres mécanismes prévus dans des politiques publiques ayant pour objectif d'appuyer la gouvernance locale autochtone. Pour mener à bien notre étude, nous avons d'abord recensé toutes les politiques de l'ensemble des ministères du gouvernement fédéral qui portaient sur les questions autochtones. Dans cette liste, nous avons choisi celles qui nous apparaissaient développer ou renforcer une gouvernance locale autochtone, puis nous avons rejeté celles qui visaient d'autres groupes que les Premières nations. En tout, vingt-cinq textes ont fait l'objet de l'analyse.

Celle-ci a été effectuée à l'aide du logiciel d'analyse de données qualitatives NVivo 7.0. Nous avons d'abord encodé les textes de façon inductive, ce qui nous a amenés à répertorier plus de quarante-cinq thèmes. Il s'agissait bien évidemment d'un trop grand nombre de catégories. Nous avons donc codé à nouveau les textes en un nombre de catégories plus propice à l'analyse. Ces catégories s'inscrivant dans l'une ou l'autre des deux dimensions que nous avons conservées du modèle de Birkland, elles ont ensuite été croisées à l'intérieur de matrices qualitatives pour comprendre la nature des activités visées par les instruments et le degré d'autonomie requis pour leur mise en œuvre. Cette démarche nous a également permis de déceler quels ministères du gouvernement fédéral mettent en œuvre des instruments pour la gouvernance locale des Premières nations et quels sont les modes habilitants auxquels ces ministères accordent leur préférence. La section suivante rend compte des résultats de notre analyse.

## ■ L'ANALYSE ET LES RÉSULTATS

Pour rendre compte adéquatement de nos résultats, il convient de rappeler notre hypothèse de départ : le gouvernement canadien met en avant divers instruments (programmes, lois, transferts de fonds) qui favorisent le développement de l'autonomie des communautés autochtones ; plus précisément, la mise en œuvre de ces instruments recouvre divers domaines publics à travers différents modes habilitants et s'adresse à plusieurs types de structures autonomes.

Ce que nous apprend en premier lieu l'analyse, c'est que sept ministères fédéraux dédient des outils à l'essor de la gouvernance locale des Premières nations. S'il est vrai que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est le principal « administrateur » des lois sur les Premières nations, dont la Loi sur les Indiens, et le gestionnaire du plus grand ensemble de politiques et de programmes pour ce groupe autochtone, il faut tout de même préciser que le gouvernement fédéral a confié à d'autres ministères la responsabilité de conduire des politiques, de diriger des programmes et de préparer des lois dans des domaines précis comme la santé et les pêches.

En revanche, contrairement au Secrétariat aux affaires autochtones du Québec, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'a pas de rôle horizontal à jouer auprès des autres ministères fédéraux et aucun mécanisme formel de coordination n'existe entre les ministères. Des comités interministériels ont été mis sur pied pour résoudre des problèmes précis<sup>2</sup>, mais il s'agit avant tout d'organismes *ad hoc*. Ainsi, le nombre de ministères impliqués dans l'habilitation de la gouvernance des Premières nations et l'absence de coordination formelle entre eux expliquent en partie les défauts dans la cohérence des programmes et la lourdeur des mécanismes de reddition de comptes que déplore Walker (2008).

Notre analyse permet aussi de constater que parmi les sept ministères fédéraux, ce sont Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada qui mettent en œuvre la très grande majorité (80 %) des outils appuyant le développement de la gouvernance locale des Premières nations. Rien d'étonnant, puisqu'il s'agit

des ministères qui ont à travers le temps offert le plus grand nombre de services aux Premières nations. En outre, l'incidence de ces deux ministères sur l'appui à la gouvernance locale des Premières nations s'explique par le fait même qu'Affaires indiennes et du Nord Canada a réorienté sa mission en 1987 : auparavant pourvoyeur de services, il intervient désormais pour l'essentiel en soutien des initiatives autochtones.

De même, Santé Canada a adopté en 1989 une politique (inspirée en partie par les recommandations du rapport Berger) qui, par des ententes contributives, permet le transfert de compétences et de fonds pour aider les Premières nations à décider, implanter et gérer des programmes de santé qui répondent aux besoins spécifiques de leurs communautés. Le budget affecté à cette politique dépasse aujourd'hui le milliard de dollars (Santé Canada, 2007).

Les autres ministères fédéraux qui ont créé des instruments en appui à la gouvernance locale des Premières nations sont, par ordre d'importance, Pêches et Océans Canada, Ressources naturelles Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Ressources humaines et Développement des compétences Canada et l'Agence de la santé publique du Canada. S'agissant de cette dernière, les programmes qu'elle consacre aujourd'hui aux Premières nations ont été arbitrés quand l'Agence était encore une direction générale de Santé Canada.

### Les modes habilitants

L'un des attendus de notre hypothèse de départ veut que les instruments qui ont la faveur de ces sept ministères opèrent selon différents modes habilitants. En réalité, notre analyse témoigne de l'existence de deux modes habilitants pour assurer le développement de la gouvernance locale des Premières nations : le transfert des compétences et le financement. Le transfert des compétences est un mode selon lequel un ministère, à la suite d'un accord de contribution, s'engage à transmettre à une communauté locale des compétences spécifiques, dans un domaine particulier, permettant ainsi à la communauté d'acquérir une

<sup>2</sup> Par exemple, la question de la salubrité des logements a été l'occasion de créer un comité réunissant des représentants de Santé Canada, de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

autonomie relative dans la gestion de certains programmes. Ces ententes sont toujours accompagnées d'une affectation de ressources pour que les communautés puissent financer les programmes qu'elles projettent. Le programme du Développement de la petite enfance de Ressources humaines et Développement des compétences Canada (développement de compétences pour la garde d'enfants et financement des initiatives de la communauté dans ce domaine) en est un exemple.

Le financement est un mode par lequel un ministère transfère des fonds – et uniquement des fonds – pour venir en aide à des programmes ou à des projets déjà existants. Le plus souvent, ces subsides sont nécessaires pour poursuivre le programme et donc pérenniser l'autonomie que sous-entend la pratique de la gouvernance locale. On mettra ici en exergue le Programme des centres éducatifs et culturels du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dont le but est de revitaliser des centres en activité.

L'étude des modes habilitants montre que le transfert des compétences est davantage privilégié que le financement. Pour autant, une mise en garde s'impose. Bien que notre méthodologie commande de distinguer des catégories exclusives, on n'aura garde d'oublier que les deux modes habilitants décrits ci-dessus supposent un transfert de fonds. Ce qui les différencie, c'est l'intention derrière cette subvention. Dans le cas de la transmission des compétences, le financement cherche à provoquer de nouvelles initiatives permises justement par l'acquisition de nouvelles compétences. En ce qui a trait au mode de financement, le virement de fonds, tel que nous venons de l'expliquer, survient pour consolider des initiatives préexistantes. Quoique l'on puisse suspecter des chevauchements entre les deux modes, ils sont en vérité distincts. Ainsi, nonobstant le fait que tous les instruments mis en avant par les ministères impliquent de transférer des fonds, nous pouvons affirmer que ces transferts servent surtout au développement de nouvelles compétences et de nouvelles initiatives, plutôt qu'au soutien de celles déjà en place.

### La nature des activités

Lorsqu'il propose de considérer la nature des activités du gouvernement comme une dimension des instru-

ments de politiques publiques, Birkland (2005) ne définit pas ce que suppose exactement cette notion. Nous avons choisi ici d'examiner la nature des activités des gouvernements locaux des Premières nations selon les domaines publics dans lesquels s'inscrivent ces activités. Ainsi, à l'issue de notre analyse avec NVivo, nous avons pu répertorier huit secteurs dans lesquels interviennent les instruments favorisant la gouvernance locale des Premières nations: la santé et les services sociaux, l'économie, l'éducation, l'énergie, la culture, l'environnement, le développement d'infrastructures et l'appui à la gestion publique.

Le secteur d'activité le plus important est celui de la santé et des services sociaux (plus de 30% des interventions). Cette ampleur corrobore la priorité accordée à ce secteur par l'ensemble des gouvernements canadiens. Ensuite vient l'appui à la gestion publique des gouvernements locaux des Premières nations avec par exemple des outils comme le Financement des conseils tribaux d'Affaires indiennes et du Nord Canada, l'Accréditation des services de santé autochtones de Santé Canada et la Consultation et liaison en matière de santé de Santé Canada. Le secteur de l'économie arrive en troisième position avec des instruments renforçant le développement d'une économie locale, principal moteur d'une saine gouvernance locale, dont le Programme de développement économique des communautés d'Affaires indiennes et du Nord Canada et l'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique de Pêches et Océan Canada.

On ne se surprendra pas que ce soit dans ces trois secteurs que l'on recense la plupart des instruments de politiques publiques, puisqu'ils secondent directement la gouvernance locale. Gardons de surcroît à l'esprit que le secteur du développement des infrastructures, bien que moins doté par les initiatives gouvernementales, n'en est pas moins aussi agissant en complément des autres pour épauler la gouvernance locale des Premières nations. Les autres secteurs d'activité (l'environnement, la culture, l'éducation et l'énergie), eux beaucoup moins ciblés par les politiques d'encouragement, correspondent néanmoins à des préoccupations prioritaires des Premières nations.

Quand on rapproche les secteurs d'activité avec les ministères mentionnés au début de cette section, on constate qu'Affaires indiennes et du Nord Canada



met surtout en œuvre des outils dont l'objectif est d'appuyer la gestion publique des communautés des Premières nations. Cette observation est en adéquation avec la mission que s'est donnée le ministère depuis 1987. De même, la majeure partie des instruments de Santé Canada sont déployés en renfort des activités du secteur de la santé et des services sociaux, ce qui est pareillement en cohérence avec la mission du ministère.

On enregistre cependant qu'Affaires indiennes et du Nord Canada aligne presque autant d'instruments dans le secteur de la santé et des services sociaux que dans celui de l'appui à la gestion publique et inversement s'agissant de Santé Canada. Cela s'explique aisément puisque aussi bien, nous l'avons dit, le secteur de la santé et des services sociaux est celui qui réclame le plus grand nombre d'interventions des gouvernements, au sein des communautés des Premières nations comme au Canada et dans les provinces. Pour autant, les gouvernements des Premières nations ne disposent pas des mêmes outils que les gouvernements canadiens pour agir dans ce secteur. Dans un souci de complémentarité, Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada doivent donc appuyer le développement d'initiatives à la fois dans le secteur de la santé et des services sociaux et dans celui de l'appui à la gestion publique. Plus généralement, on retiendra que les ministères mettent des instruments au service de la gouvernance locale des Premières nations dans des secteurs congruents à leurs missions.

Lorsque dans un deuxième temps on effectue un croisement entre les secteurs d'activité et les modes habilitants, on découvre un portrait qui diffère légèrement de celui attendu. D'après notre analyse, s'il est avéré que le mode habilitant le plus utilisé est le transfert de compétences, c'est d'abord en raison de l'incidence statistique des secteurs de l'économie et de l'appui à la gestion publique. Nous rencontrons en effet, dans tous les secteurs d'activité, un nombre quasiment identique d'instruments pour chacun des modes habilitants, mais ceux propres aux secteurs de l'économie et de l'appui à la gestion publique sont semble-t-il davantage orientés vers le transfert de compétences que vers le financement. À titre d'explication, il ne fait aucun doute que dans les deux cas, la gestion publique et l'économie, le subven-

tionnement de l'existant apparaît moins fertile que, respectivement, l'acquisition de nouvelles compétences ou la création de nouveaux marchés.

Notre hypothèse de départ présumant que les instruments de politiques publiques favorisant la gouvernance locale des Premières nations se rapportent à plusieurs domaines publics est confirmée par cette dernière démonstration que ces instruments ont effectivement huit secteurs d'activité pour champ d'application.

### **Les structures d'autonomie**

Au terme de notre revue de la littérature, nous citons l'autonomie gouvernementale des communautés comme une condition nécessaire à la gouvernance autochtone. C'est pour cette raison que nous avons retenu le degré d'autonomie requis dans le lancement d'actions administratives comme l'une des deux dimensions des instruments qui nous intéressent. Ce degré d'autonomie est garanti par des structures particulières de mise en œuvre des instruments que nous appelons des structures d'autonomie. Selon notre analyse, on distingue trois structures d'autonomie favorisant la gouvernance locale des Premières nations : l'action des gouvernements locaux, les ententes fédérales-provinciales et la cogestion et le partenariat.

L'action des gouvernements locaux est la structure la plus simple et celle qui offre le plus d'autonomie. Dans ce type de structure, les gouvernements locaux des Premières nations se voient transférer directement des compétences et des fonds pour décider, mettre en œuvre et gérer eux-mêmes des programmes qui répondent aux besoins de leurs communautés. Il s'agit de la structure d'autonomie dans laquelle s'ancre la majorité des instruments de gouvernance locale.

Les ententes fédérales-provinciales requièrent la collaboration des deux ordres de gouvernement pour qu'une communauté autochtone puisse gérer elle-même certains programmes. Bien que les communautés des Premières nations jouissent dans ce cas d'une grande autonomie, cette structure est notoirement plus complexe du fait que le transfert des compétences et des fonds nécessite l'accord d'un plus grand nombre d'intervenants. Il faut toutefois préciser que des outils affiliés à ce type de structure ont prouvé leur flexibilité. Ainsi, certains exigent un arrangement

entre le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial, mais d'autres sont conclus de façon à compléter un financement offert par une province ou à l'inverse à permettre à une province de compléter le financement accordé par le gouvernement fédéral. Comparativement à la précédente, cette structure d'autonomie accueille un faible nombre d'instruments, mais elle n'en conserve pas moins sa portée.

Enfin, la structure que nous appelons cogestion et partenariat implique justement une mise en œuvre des instruments en mode de cogestion entre des autorités régionales et des Premières nations, en partenariat avec des ministères fédéraux ou en partenariat public-privé. Il s'agit d'une structure d'autonomie complexe qui confère moins d'autonomie aux gouvernements locaux autochtones. Elle rend nécessaire l'accord de plusieurs gouvernements et oblige à une coopération constante entre les gouvernements des Premières nations, les gouvernements régionaux ou le gouvernement fédéral, ou encore la direction d'entreprises privées. Dans certains secteurs, comme celui des forêts, cette structure peut s'avérer être la seule forme de gestion rendant possible l'intervention des Premières nations dans la gouvernance, mais il ne s'agit pas du meilleur moyen pour conforter la gouvernance locale autochtone. Notre analyse révèle au demeurant que ce type de structure reste marginal, très peu d'instruments en dépendant.

Ce dernier constat est validé par notre analyse lorsque nous croisons les ministères et les modes habilitants avec les structures d'autonomie : les ministères dédaignent la cogestion, les partenariats et les ententes fédérales-provinciales, optant presque exclusivement pour un transfert direct de compétences et de fonds afin que les gouvernements locaux puissent gérer en complète autonomie.

Le rapprochement des secteurs d'activité et des structures d'autonomie entérine ce même constat. Dans tous les secteurs, les instruments ministériels s'insèrent presque toujours dans une structure qui favorise l'action des gouvernements locaux. Dans quelques secteurs, on retrace des instruments qui peuvent être activés par des ententes fédérales-

provinciales ou des accords de cogestion et partenariat, mais il s'agit là d'exceptions à la règle.

Nous avançons au départ l'hypothèse que les instruments de gouvernance locale des Premières nations s'inscrivent dans plusieurs types de structure d'autonomie. Notre analyse atteste l'exactitude de cette hypothèse, mais avec une certaine réserve, car s'il est vrai que nous répertorions trois structures d'autonomie à travers lesquelles sont mis en œuvre les instruments visant la gouvernance locale des Premières nations, l'une d'elles – l'action des gouvernements locaux – s'impose radicalement, ce qui a pour conséquence d'accessoiriser les deux autres.

## ■ CONCLUSION

Au début de cet article, nous avons émis l'hypothèse selon laquelle le gouvernement canadien habilitait les communautés autochtones à assumer leur gouvernance en mettant de l'avant divers instruments (programmes, lois, transferts de fonds) qui favorisent l'accroissement de l'autonomie des communautés autochtones. En fondant notre analyse sur le cadre théorique de Birkland (2005), nous avons montré non seulement l'existence de ces instruments, mais également qu'ils s'adressaient à divers domaines publics (huit secteurs précisément), qu'ils proposaient deux modes habilitants (le transfert de compétences et le financement) et qu'ils s'inscrivaient dans trois structures d'autonomie, mais par-dessus tout, s'agissant de ce dernier point, dans l'action des gouvernements locaux.

Notre étude met en évidence la fragilité de la gouvernance locale des Premières nations dont la plateforme sociale et économique se solidifie, certes inégalement d'une communauté à l'autre, mais qui reste surtout dépendante pour une large part du soutien (essentiellement financier) de l'État canadien.

Notre recherche homologue aussi certaines conclusions de notre revue de la littérature. Ainsi, la gouvernance locale des Premières nations est-elle rendue possible parce que l'État canadien habilite les communautés en leur apportant des instruments (transfert de com-

pétences et de fonds) qui autorisent une hausse de leur niveau d'autonomie. En revanche, ces instruments ne sont pas équipés de mécanismes d'accompagnement, comme l'allègue Carr-Stewart (2006). De notre côté, nous n'avons pu vérifier si des failles de ces instruments pouvaient rendre aléatoires les allocations de ressources et l'application de programmes. De même, nous n'avons pu mesurer l'incidence de la rigueur des mécanismes

de reddition de comptes, auxquels sont astreints les ministères fédéraux, sur la gouvernance autochtone. Les données que nous détenions ne le permettaient pas et une telle analyse aurait excédé le cadre de ce travail. Ces questions sont sans contredit importantes, voire fondamentales, et demandent de nouvelles recherches pour approfondir les connaissances sur la gouvernance locale des Premières nations au Canada.

## BIBLIOGRAPHIE

- Bergeron, G. (1982). « L'État et ses trois niveaux : le régime, la gouverne et la politie », *Revue canadienne de science politique*, vol. 15, n° 2, p. 227-257.
- Birkland, T. A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, New York, Armonk.
- Bresser, H. et L. J. O'Toole (1998). « The Selection of Policy Instruments: A Networked-based Perspective », *Journal of Public Policy*, vol. 18, n° 3, p. 213-239.
- Cairns, A. et T. Flanagan (2001). « Flanagan and Cairns on Aboriginal Policy », *Policy Options Politiques*, vol. 22, n° 7, 2001 p. 43-53.
- Carr-Stewart, S. (2006). « The Changing Educational Governance of First Nations Schools in Canada: Towards Local Control and Educational Equity », *Management in Education*, vol. 20, n° 5, p. 6-12.
- Flanagan, T. (2000). *First Nations? Second Thoughts*, Montréal, McGill University Press.
- Howlett, M. et M. Ramesh (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto, Oxford University Press.
- Ladner, K. et M. Orsini (2004). « De l'infériorité négociée à l'« inutilité de négocier » : la Loi sur la gouvernance des Premières nations et le maintien de la politique coloniale », *Politique et sociétés*, vol. 23, n° 1, p. 59-87.
- Le Galès, P. (2004). « Gouvernance », dans L. Boussaguet et autres (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 242-250.
- Muller, P. et Y. Surel (1998). *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Éditions Montchrestien.
- Pal, L. A. (2006). *Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*, Toronto, Thomson Nelson.
- Peters, G. (2002). « The Politics of Tool Choice », dans L. M. Salamon (dir.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, New York, Oxford University Press, p. 552-564.
- Rodon, T. (1998). *En partenariat avec l'État : les expériences de cogestion des Autochtones au Canada*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Sabourin, P. (2003). « L'analyse de contenu », dans B. Gauthier (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 357-385.
- Santé Canada (2007). *Financement – Rapports et publications*, <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/pubs/finance/-index-fra.php> (page consultée en mai 2009).
- Walker, R. (2008). « Aboriginal Self-determination and Social Housing in Urban Canada: A Story of Convergence and Divergence », *Urban Studies*, vol. 45, n° 1, p. 185-205.