



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

ENAP

TELEscope

Revue d'analyse comparée en administration publique

Vol. 15 n° 3 automne 2009

LA GOUVERNANCE AUTOCHTONE

■ **Pierre Bernier, Benoît Rigaud**

Le contexte et les enjeux de la gouvernance autochtone au Québec

■ **Michael Coyle**

Les négociations sur la gouvernance autochtone au Canada : pouvoir, culture et imagination

■ **Araceli Burguete Cal y Mayor**

La municipalisation de la gouvernance locale autochtone en Amérique latine

■ **Consuelo Sánchez**

La gouvernance des villages d'origine dans la ville de Mexico

■ **Patrick Sullivan**

L'avenir des services publics aborigènes australiens au-delà de l'assimilation ou de l'autodétermination

■ **Lise Lyck**

Gouvernement et développement de la gouvernance au Groenland

■ **Ghislain Otis**

Rencontre des cultures juridiques dans la toundra subarctique : vers une nouvelle gouvernance foncière au Nunatsiavut

■ **Jean-François Savard, Marie-Eve Béland**

Une relation nécessaire : le rôle de l'État canadien dans l'habilitation de la gouvernance locale des Premières nations

TÉLESCOPE

Télescope est une publication universitaire indépendante éditée en français. Elle propose à ses lecteurs un éclairage sur les problématiques, dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier, qu'affrontent aujourd'hui les États et les organisations publiques dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés à travers le monde, *Télescope* fait connaître les avancées en matière de gouvernance publique. Elle permet à l'École nationale d'administration publique du Québec de promouvoir un message singulier sur la gouvernance à la rencontre des univers francophone et anglo-saxon. Elle offre également à tous ceux, praticiens, universitaires, chercheurs, dans le champ de l'administration publique, un espace pour échanger, se situer sur le plan international et recueillir les savoirs et les repères utiles à leur action.

Télescope est la revue de L'Observatoire de l'administration publique créé en 1993 par l'École nationale d'administration publique du Québec, un établissement membre du réseau de l'Université du Québec. L'Observatoire de l'administration publique est un pôle de vigie et de recherche. Il collecte et analyse l'information disponible dans le monde en matière de gouvernance publique. Le lancement de *Télescope* répondait au besoin de disposer d'un outil de communication sur les avancées du management public. *Télescope* a connu une expansion régulière qui s'est accélérée ces trois dernières années en même temps que s'intensifiaient les activités de recherche de L'Observatoire.

COMITÉ DE RÉDACTION

Michel Audet (Université Laval); Serge Belley (ENAP); Pierre Bernier (ENAP); Jacques Bourgault (ENAP); Mohamed Charih (ENAP); David Clark (Université de Winchester UK); Paul-André Comeau (ENAP); Dominique Darbon (Institut d'études politiques de Bordeaux); Bernard Enjolras (Université d'Oslo); James Iain Gow (Université de Montréal); Joseph Facal (HEC Montréal); David Giaque (Université de Lausanne); Réal Jacob (HEC Montréal); Benoît Lévesque (Université du Québec à Montréal); Bachir Mazouz (ENAP); Luc Rouban (Sciences-po – Paris); Lucie Rouillard (ENAP); Jean Turgeon (ENAP).

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Sandford Borins (Université de Toronto); Geert Bouckaert (Université catholique de Louvain); Jacques Chevallier (CNRS); Patrick Gibert (Université de Paris X); Taïeb Hafsi (HEC Montréal); François Lacasse (Université du Québec en Outaouais); Ann Langley (HEC Montréal); Daniel Latouche (INRS-Urbanisation); Vincent Lemieux (Université Laval); Claude Lessard (Université de Montréal); B. Guy Peters (University of Pittsburgh); Jacques Plamondon (Université du Québec); Marc-Urbain Proulx (Université du Québec à Chicoutimi); Louise Quesnel (Université Laval); Donald J. Savoie (Université de Moncton); Jeanne Shaheen (John F. Kennedy School of Government, Harvard University); Jean-Claude Thoenig (CNRS); Sabine Urban (Université Robert Schuman de Strasbourg).



Directeur de la publication et Rédacteur en chef **Louis Côté**; Conseiller à la rédaction **Marc Cambon**; Révision linguistique et coordination **Patricia Caron**; Pages *Repères et Références* **Marie-Helen Brisebois, Nicolas Charest**; Traduction: **Francine Bertrand-Gonzalez, Éric McComber**; Graphisme **Anise Lamontagne**; Impression **AGMV Marquis**.

Pour plus d'information ou si vous avez des renseignements à nous transmettre, communiquez avec **Danielle Landry**, secrétariat de L'Observatoire, 418 641-3000 poste 6574, courriel: danielle.landry@enap.ca. Les publications de L'Observatoire peuvent être consultées à l'adresse suivante: <http://www.observatoire.enap.ca>

TÉLESCOPE • ENAP du Québec, 555, boulevard Charest Est, Québec (Québec) G1K 9E5 CANADA

Sommaire

TÉLESCOPE • Vol. 15 n° 3 automne 2009

- III Éditorial
Louis Côté

- 1 Le contexte et les enjeux de la gouvernance autochtone au Québec
Pierre Bernier, Benoît Rigaud

- 14 Les négociations sur la gouvernance autochtone au Canada :
 pouvoir, culture et imagination
Michael Coyle

- 31 La municipalisation de la gouvernance locale autochtone en Amérique latine
Araceli Burguete Cal y Mayor

- 53 La gouvernance des villages d'origine dans la ville de Mexico
Consuelo Sánchez

- 75 L'avenir des services publics aborigènes australiens au-delà de l'assimilation
 ou de l'autodétermination
Patrick Sullivan

- 98 Gouvernement et développement de la gouvernance au Groenland
Lise Lyck

- 108 Rencontre des cultures juridiques dans la toundra subarctique :
 vers une nouvelle gouvernance foncière au Nunatsiavut
Ghislain Otis

- 116 Une relation nécessaire : le rôle de l'État canadien dans l'habilitation
 de la gouvernance locale des Premières nations
Jean-François Savard, Marie-Eve Béland

Éditorial

Par **Louis Côté**

Professeur à l'École nationale d'administration publique du Québec

Directeur de L'Observatoire de l'administration publique

louis.cote@enap.ca

Chers Lecteurs,

L'intérêt pour les questions entourant la gouvernance autochtone, au Canada et ailleurs dans le monde, s'est considérablement accru au cours des dernières années. Nombreuses sont les équipes de recherche qui s'appliquent à caractériser les modèles de cette gouvernance. Chef de file pour la formation des gestionnaires publics au Québec, l'École nationale d'administration publique du Québec s'est dotée d'un programme « Appui à la gouvernance et à la gestion en milieu autochtone » à l'intention des dirigeants et des organisations des communautés autochtones du Québec et du Nord. En choisissant de consacrer ce numéro de *Télescope* à la gouvernance autochtone, nous nous inscrivons résolument dans cette dynamique.

Au-delà de la polysémie du concept de gouvernance, désormais bien documentée et sur laquelle nous ne nous attarderons pas, on peut assurément parler à propos de la gouvernance autochtone de polymorphie. Une approche duale de la gouvernance autochtone est à l'origine de sa diversité. Elle se traduit d'une part à travers l'entérinement d'une forte dépendance entre le présent et le passé ou plus précisément d'une réverbération du passé dans le présent et, d'autre part, dans la mise en œuvre effective de la gouvernance par l'activation des instruments de celle-ci. Nous constaterons dans les témoignages que nous avons recueillis la permanence de cette conjugaison.

La représentation des héritages, racontés, mythifiés et sacralisés, explique en grande partie l'hétérogénéité observée des revendications contemporaines des droits ancestraux. Mais l'interprétation de ceux-ci ressort également du contexte historique, c'est-à-dire de la colonisation et des rapports subséquents, de force ou négociés, avec l'État. Cette institutionnalisation a inscrit les personnalités politiques, économiques et sociales et culturelles des sociétés autochtones dans une nouvelle normativité juridique. Au Canada par exemple, les problèmes de la gouvernance autochtone ne sont pas étrangers aux débats sur le fédéralisme et la citoyenneté.

Les thèmes des recherches que nous mentionnons ont justement en commun de s'interroger sur la redéfinition des liens entre la gouvernance autochtone et les divers paliers de gouvernement dans le but d'améliorer cette gouvernance. Nous en ferons état, mais nous nous proposons dans ce numéro de *Télescope* de donner un éclairage différent, en prêtant attention aux réalités de la gouvernance autochtone aux niveaux local et régional. Nous souhaitons ici susciter une réflexion autour d'enjeux propres à la gouvernance autochtone, notamment ses responsabilités envers la population qu'elle dessert ou les défis posés par le renforcement des capacités de son administration publique.

S'agissant de transferts et d'appropriations de compétences, les sujets sont nombreux et protéiformes. Nos auteurs évoquent, entre autres et dans le désordre, la gestion de l'éducation, de la justice et du patrimoine foncier, l'aménagement du pouvoir politique et la gestion des conflits entre les communautés et au sein de celles-ci, la participation civique en milieu autochtone, les problèmes de santé publique et les pratiques et traditions sociosanitaires, les conditions d'un développement économique autonome et la spécificité de la culture des entreprises autochtones, la propriété intellectuelle de l'art autochtone... Ils s'attardent par ailleurs sur la formation des personnels administratifs et la structuration de l'administration publique autochtone, la gestion budgétaire, les questions d'éthique ou encore la faculté conjointe des gouvernements autochtones et de leurs administrations publiques à formuler des politiques publiques répondant aux besoins de leur population.

Enfin, nous aurions dérogé à la vocation de *Télescope* si nous n'avions pas tenté d'étalonner la gouvernance autochtone sur une échelle internationale. Originales, argumentées, parfois polémiques, les analyses de nos experts nous instruisent de situations historiquement et institutionnellement singulières au Mexique et dans le reste de l'Amérique latine, en Australie et en Scandinavie, mais elles mettent également en évidence la communauté et la permanence des luttes menées par des peuples pour sauvegarder leur identité au sein des États modernes.

Peuples originaires, natifs, premiers, indigènes, aborigènes, autochtones, Indiens, Amérindiens, Premières nations... à travers les continents, la terminologie a de quoi dérouter le lecteur non initié. C'est tout le mérite du travail de **Pierre Bernier** et de **Benoît Rigaud**, à propos de la gouvernance autochtone au Québec, que de dévider l'écheveau lexicologique et de répondre avec une grande précision à la question : de quoi, et de qui, parle-t-on ? Mais cette élucidation bienvenue des contours de l'autochtonie québécoise – son assise législative, politique et administrative et le statut des individus et des groupes – conduit surtout les auteurs à fixer les limites de ce qu'ils appellent un protectorat. Entre un gouvernement fédéral lointain et volontiers centralisateur et des communautés autochtones vulnérables – ce qui rend leur gouvernance inopérante – il existe toutefois une porte de sortie avec à la clef un redimensionnement et un refinancement des institutions autochtones. Ainsi ces dernières seraient-elles outillées pour faire face à la surenchère annoncée de leurs obligations, une réhabilitation dont l'État québécois, par sa proximité, serait sans doute un partenaire plus avisé.

Demeurons au Canada, où **Michael Coyle** rappelle avec à-propos que la vie entière d'un autochtone, de sa naissance à son décès, est maillée dans un entrelacs de décisions prises et de systèmes implantés par des non-autochtones, la mise à l'écart des décideurs autochtones ayant entraîné l'anémie de l'encadrement politique et socioéconomique des communautés, avec les conséquences désastreuses qu'on ne peut plus ignorer. Dès lors, comment redonner aux autochtones la place qui leur revient dans les processus décisionnels les concernant, sur quels espaces et avec quels outils la gouvernance autochtone serait-elle à même de promouvoir les singularités autochtones ? Comment à l'inverse ne pas évacuer la tradition juridique occidentale et apaiser les vertiges de l'État au moment de céder du pouvoir ? Pour résoudre ce dilemme, l'auteur conjure les parties d'imaginer un paradigme créatif de négociation. Il plaide pour un modèle déverrouillé, qui rétablisse la confiance par un rééquilibrage des forces en présence, et décoincé, c'est-à-dire qui accorde du crédit à la subjectivité, émotionnelle ou spirituelle.

Le contexte est différent, mais le projet est le même. **Araceli Burguete Cal y Mayor** nous relate les épisodes de la rébellion séculaire des peuples autochtones des pays latino-américains pour sauvegarder leur identité. La gouvernance locale est leur terrain de prédilection, la municipalisation de la gouvernance autochtone n'ayant jamais eu de cesse. Elle épouse le rythme heurté d'un pas de deux entre l'adaptation nécessaire aux mutations de l'environnement politique, économique et social et la cannibalisation, c'est le terme utilisé par l'auteure, des politiques de décentralisation y compris jusqu'au décalque d'institutions précoloniales. Une stratégie d'indianisation, entre innovation et continuité, qui a permis aux peuples autochtones de survivre aux conquistadores, aux indépendances, ou plus près de nous aux dictatures national-populaires ou encore aux oukases de la mondialisation néolibérale. Rien n'est définitivement acquis cependant. Une nouvelle menace – dite néo-municipalisation – plane sur les territoires autochtones. Mais déjà, la résistance s'organise. Une fois de plus.

La capitale du Mexique est composée de villages dont certains existaient antérieurement à l'arrivée de Cortez. Comment ne pas s'étonner – le fait est d'ailleurs méconnu de ses habitants, nous révèle **Consuelo Sánchez** – quand on sait que Mexico est aujourd'hui une des plus grandes mégalo-poles du monde. Bien sûr, sans garde-fous, l'urbanisation dévorante a bétonné les territoires ancestraux et dissous les institutions de gouvernance qui s'y rattachaient. Mais il ne faut pas se fier aux apparences, avertit l'auteure, en prenant exemple sur la communauté de Milpa Alta, l'une des seize divisions politico-administratives de la Ville de Mexico. L'important est d'une part la survivance d'une cosmogonie inspiratrice du modèle de gouvernance locale autochtone, basé ici sur une territorialité hiérarchisée et, d'autre part, les efforts consentis pour convertir les autorités et les institutions à cette vision du monde. Revêtir des habits neufs sans se défaire des anciens, nous retrouvons la stratégie d'indianisation, avec la même ambition : s'autogouverner pour préserver son identité et le mode de vie communautaire.

En Australie, l'histoire des aborigènes est une tragédie. Les politiques, ségrégationnistes ou assimilatrices, d'abord des États fédérés puis, après la Seconde Guerre mondiale, de l'État fédéral acquis aux droits de l'homme, ont désintégré les familles aborigènes, enfermant les enfants dans des pensionnats pour les « blanchir », et les adultes dans des campements isolés du bush ou dans des bidonvilles périurbains. **Patrick Sullivan** renvoie dos à dos les intégrateurs, qui occultent la « typicité » autochtone, et les partisans de l'apartheid, descendants nostalgiques de colons ou aborigènes bataillant pour l'autodétermination, qui l'exacerbent. Plutôt que de perdre son temps à revendiquer – ou à dénier – des droits, une démarche improductive, dit-il, traitant au passage Kymlicka et son déterminisme culturel de doux rêveur, il faut lever le préalable du misérabilisme en dotant les minorités autochtones de structures administratives efficaces et en phase avec leur culture. Iconoclaste, il exhorte ses compatriotes blancs à se fondre dans le décor originel aborigène et les aborigènes à se réfugier sous l'arche d'abondance australienne dans une spirale d'interdépendance dont il fournit un exemple en décrivant par le menu la gouvernance des territoires Ngaanyatjarra.

Les colonnes de *Télescope* sont ouvertes à tous les courants de pensée. Les auteurs assument l'entière responsabilité de leurs écrits sans craindre d'être censurés. Nombreuses sont les prises de position qui ne reflètent pas la ligne éditoriale de *Télescope*, ce qui fait la richesse de la revue. C'est le cas de l'analyse de Patrick Sullivan dont, bien qu'il soit sans

conteste un des plus grands experts de la question aborigène, nous ne saurions partager les conclusions.

Sur la problématique de la gouvernance autochtone et depuis une perspective historique, l'Europe, en particulier les États scandinaves, peut se prévaloir sans contredit de quelques siècles d'avance. Quand on examine cinq cents ans de luttes autochtones en Amérique latine, et infiniment moins au Canada ou en Australie, **Lise Lyck** déchiffre elle un millénaire de gouvernance inuite au Groenland. Les Groenlandais appartiennent à la famille des peuples subarctiques, dont certaines branches nous sont bien connues au Québec et au Canada. Colonie puis comté du Danemark, on ne se surprendra pas qu'une loi de 1979 ait donné corps à l'autonomie du Groenland à travers un dédale de délégations élargies, avant qu'une loi de 2009 n'ouvre la voie sinon à la souveraineté, du moins au processus de consultation populaire qui décidera de son calendrier. Mais si l'auteure fait remarquer que les droits acquis par les Inuits du Groenland devancent les normes fixées par les organisations internationales, elle s'interroge en même temps sur la viabilité de cette future indépendance politique vassale d'une indépendance économique embryonnaire et soumise aux aléas de projets miniers à long terme.

Nous retrouvons l'univers subarctique avec l'essai de **Ghislain Otis** sur les perspectives ouvertes en matière de propriété et de gestion foncières par la signature de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador. Un sujet sensible au moment où les territoires de l'inlandsis, et plus largement les régions nordiques, apparaissent désormais comme la nouvelle frontière de l'économie mondiale. Rompant avec la suprématie à tendance hégémonique de la common law ou du droit civil, l'Accord instaure pour les terres inuites du Nunatsiavut une gouvernance foncière novatrice. Respectueux de l'orthodoxie constitutionnelle, qui, au demeurant, le sanctuarise, le nouveau régime l'est également de la coutume, plateforme de la tradition juridique autochtone. Il entretoise donc le juridisme d'origine étatique et celui d'origine extra-étatique en s'assurant de leur porosité réciproque. En égratignant le monopole normatif de l'État sans l'enfreindre et en revisitant le legs du droit coutumier, un tel consensus crée les conditions d'un jeu de miroirs prometteur entre deux cultures juridiques qui s'ignoraient, mais au-delà, il inscrit le devenir d'un peuple autochtone au sein d'un État moderne.

Jean-François Savard et **Marie-Eve Béland** poursuivent dans la même veine. Du paternalisme au partenariat, l'État canadien doit réinventer sa relation avec les Premières nations. D'abord en acceptant sans qu'on lui force la main de transférer des compétences vers les communautés et de financer leurs initiatives, ces deux modes opératoires étant découplés, ne serait-ce que par leur dessein, mais non exclusifs l'un de l'autre. Ainsi l'État se porterait-il garant de l'autonomie de la gouvernance locale autochtone, plus encore que par la conclusion d'ententes fédérales-provinciales réputées trop complexes ou en se satisfaisant de pratiques de cogestion manifestement oubliées des singularités autochtones. L'État fait preuve de volontarisme en légiférant et à travers les programmes et les budgets dédiés de huit ministères dont au premier chef le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Mais il y a loin de la coupe aux lèvres. Vigilance insuffisante dans le suivi des projets, mécanismes de reddition des comptes stérilisants, écoute déficiente, allocation de ressources improductive, autant de maux affectant la gestion de l'État dans ce domaine, dont pâtit la gouvernance locale des Premières nations qui se trouve à la fois consolidée et précarisée.

Je tiens à remercier mon collègue Jean-François Savard pour nous avoir sans cesse apporté son appui et nous avoir délivré ses judicieux conseils tout au long de la préparation et de la réalisation de ce numéro.

Pluridimensionnel, le thème de la gouvernance autochtone locale est inépuisable. En le présentant sans apriorismes, mises à l'index ou prêches inutiles, nous n'avions pas l'ambition d'offrir avec ce numéro de *Télescope* un traité sur la question, mais plutôt de dresser un portrait de la situation, ici, au Canada et ailleurs dans le monde. Il faut l'admettre, l'exercice a ses limites. Nous sommes toutefois confiants que chacun y puisera matière à réflexion.

Bonne lecture!

Appel à communications

LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT LINGUISTIQUE

Lorsque l'État intervient en matière de langue, cela suppose un effort délibéré de modifier l'évolution naturelle d'une langue ou l'interaction normale entre des langues. L'État agit alors sur les phénomènes de puissance et d'attraction des langues les unes par rapport aux autres. On peut ainsi hâter l'évolution normale d'une langue, la freiner ou changer son cours, comme on peut aussi tenter de réduire la concurrence entre les langues ou l'accentuer, sinon l'éliminer.

L'intervention linguistique est le plus souvent désignée en français par les expressions « aménagement linguistique », « planification linguistique » ou « dirigisme linguistique ». En anglais, on parlera de *Language Planning* ou de *Language Policy* (ce dernier concept associé au dirigisme) et parfois de *Language Spread* (concept lié à la diffusion des langues). Quels que soient les termes employés, ils renvoient toujours, de la part d'un État ou d'un gouvernement, à un processus de décision sur la langue. L'action – ou l'inaction – entreprise étant décidée par le pouvoir politique, on l'associera donc souvent à une « politique linguistique ».

De façon générale, l'aménagement linguistique consiste à résoudre les conflits résultant du contact des langues en s'appuyant sur la Constitution, les lois, les règlements ou de simples pratiques administratives¹. Depuis quelques décennies, l'interventionnisme de l'État est de plus en plus fréquent, surtout dans les pays occidentaux, en Europe et en Amérique du Nord, mais également en Asie et dans certains micro-États du Pacifique. Dans les faits, les interventions politiques en matière de langue s'inspirent rarement de motifs purement linguistiques; elles se rapportent le plus souvent à des projets de société formulés en fonction d'objectifs d'ordre culturel, économique et politique.

Dans certains cas, on a pu parler de réussite, mais le plus souvent, on dénonce des échecs ou des semi-échecs. L'expérience a montré que pour être efficaces, les lois linguistiques doivent réunir de nombreuses conditions: la volonté d'intervenir et de faire des choix, l'importance numérique ou la masse critique des groupes linguistiques en présence, le consensus social, les ressources humaines (linguistes, démographes, pédagogues, sociologues, statisticiens, etc.),

les ressources financières, les ressources linguistiques (alphabet, grammaires, dictionnaires et manuels scolaires), le tout accompagné d'une certaine coercition et d'une pénalisation des infractions.

La revue *Télescope* consacrera son numéro thématique de l'automne 2010 aux politiques d'aménagement linguistique. Nous invitons chercheurs et spécialistes à soumettre leur proposition d'article sous la forme d'un résumé avant le 1^{er} février 2010. Les auteurs dont les propositions auront été retenues devront ensuite remettre le texte complet de l'article avant le 1^{er} juin 2010.

Publié trois fois par an, *Télescope* est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. En mettant en perspective des expériences et des modèles de gestion observés partout dans le monde, *Télescope* fait connaître les plus récentes avancées en matière de gouvernance publique. Pour le format des articles, les auteurs sont invités à consulter le site Web à l'adresse suivante:

www.telescope.enap.ca

¹ Tiré en partie du Site de l'aménagement linguistique au Canada, www.salic-slmc.ca

Pour tous renseignements relatifs à ce numéro sur les politiques d'aménagement linguistique ou pour soumettre des articles, les auteurs doivent prendre contact avec:

Patricia Caron

L'Observatoire de l'administration publique
École nationale d'administration publique du Québec
555, boulevard Charest Est
Québec (Québec) G1K 9E5 Canada

Téléphone: 418 641-3000
poste 6314
Télécopieur: 418 641-3057
Courriel: patricia.caron@enap.ca

Rédacteur invité:

Jacques Leclerc
Montréal (Québec)
Canada

Le **contexte** et les **enjeux** de la gouvernance autochtone au Québec¹

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^e 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

¹ 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.

fédéral canadien². 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 historiques³, 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.

² 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 ».

³ L'attribution d'une portée juridique restrictive à cette appellation a été la conséquence directe de l'annulation au XIX^e 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^e 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 Québec⁴ 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 2007⁵. 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^e 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

⁴ 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.

⁵ 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 surpeuplés⁶.

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 inuite⁷. Ces 11 nations regroupaient exactement 87 251 individus en 2007⁸. Rappelons qu'aucune communauté métisse ne jouit du statut de nation autochtone reconnue par l'État québécois.

La population des Premières nations du Québec⁹

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.

⁶ 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 %).

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

⁸ 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.

⁹ 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
Total	55 462	21 325	76 787

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 élections¹⁰. 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*.

¹⁰ 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 fédéral¹¹, 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 Québec¹² : il est responsable de la prestation des services collectifs de proximité tels que la santé et les services sociaux¹³ ; 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.

¹¹ Ce régime est un reliquat de la politique officielle d'assimilation en vigueur jusqu'au milieu du XX^e 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.

¹² 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>

¹³ 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 »¹⁴) 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

¹⁴ 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 première¹⁵, 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

¹⁵ 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 collective¹⁶ 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

¹⁶ 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 Québec¹⁷.

■ 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 parties¹⁸, 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.

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

¹⁸ 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 (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 (page consultée en avril 2009).
- Secrétariat aux affaires autochtones (2009a). *Page d'accueil*, 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 (page consultée en avril 2009).
- Secrétariat aux affaires autochtones (2008). *Les autochtones du Québec*, 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 (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 (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 (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 (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.

Les négociations sur la gouvernance autochtone au Canada: **pouvoir, culture et imagination**¹

Par **Michael Coyle**, Professeur associé, Faculté de droit, Université de Western Ontario • mcoyle@uwo.ca

Traduit de l'anglais

Pour les peuples autochtones du Canada, très peu de questions revêtent une aussi grande importance que celle de la reprise en main des processus décisionnels touchant la santé et la viabilité de leurs communautés. Depuis de nombreuses générations, les bureaucraties, les réglementations et les politiques sociales d'origine non autochtone définissent pratiquement tous les aspects de la vie autochtone au Canada. De la naissance (et la question de la reconnaissance de l'enfant en tant que membre d'une communauté autochtone) au décès et à la validité des legs en passant par l'éducation (y compris la possibilité pour les peuples autochtones de transmettre leurs langues et leurs cultures), le mariage et les conséquences de son échec, mais aussi les structures et les limites juridictionnelles des gouvernements locaux ou encore la capacité des communautés autochtones à voter des lois qui seraient reconnues par les tribunaux des provinces et du Canada, tous les aspects de la vie autochtone au Canada sont régis par des règles établies par des politiciens non autochtones et des législateurs vivant à l'extérieur des communautés autochtones.

L'imposition de ces lois et de ces mécanismes de contrôle extérieurs a eu pour effet l'affaiblissement (délibéré) des structures sociales autochtones, de leurs langues et de leurs systèmes de valeurs, mais, comme le reconnaissent de plus en plus les organismes gouvernementaux, elle a également entraîné une

détresse généralisée accompagnée d'une anomie sociale au sein des communautés autochtones (Canada, 1996; Harper, 2008; Penner, 1983).

Au cours des vingt-cinq dernières années, plusieurs recherches et débats politiques, menés au sein ou à l'extérieur des communautés, se sont intéressés aux possibilités et aux conséquences d'un éventuel transfert de pouvoirs vers les communautés autochtones dans l'optique de les doter de gouvernements autonomes. Le défi que représente l'établissement d'institutions gouvernementales autochtones fonctionnelles, représentatives et responsables soulève d'importantes questions plus générales sur la nature même de l'État canadien, sur les droits des peuples autochtones et sur la relation appropriée entre les deux.

Quelles formes prendraient les nouvelles institutions capables de reconnaître efficacement les singularités autochtones sur les plans social, culturel, politique et juridique? Jusqu'à quel point les valeurs libérales et les traditions juridiques occidentales devraient-elles se refléter dans ces institutions? Quelle devrait être la relation entre ces nouveaux gouvernements autochtones et les structures politiques canadiennes existantes? Entre les lois autochtones et celles des provinces et du palier fédéral? Sur quels territoires et à quelles personnes s'appliquerait la compétence autochtone? Quelles structures économiques seraient le meilleur soutien des nouvelles institutions? Ces questions – et d'autres encore tout aussi fondamentales – ont provoqué de vastes débats. Elles ont également fait l'objet d'études théoriques et de discussions entre les universitaires spécialistes.

¹ Cet article a été réalisé grâce à l'appui financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

■ L'IMPORTANCE DES NÉGOCIATIONS DANS L'ÉLABORATION DE NOUVEAUX ARRANGEMENTS EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE AUTOCHTONE

À cette étape, il apparaît clair désormais que les réformes dans le domaine de la gouvernance autochtone seront élaborées prioritairement grâce à un processus de négociation au cas par cas, plutôt que par une réforme globale du système. Les tentatives de mener à bien de vastes changements constitutionnels qui auraient reconnu un « troisième ordre de gouvernement » autochtone ont échoué et il semble improbable qu'elles soient relancées dans un futur proche. De plus, les décisions des tribunaux canadiens n'encouragent pas l'éventuelle reconnaissance générique d'un droit inhérent des communautés autochtones à l'autonomie gouvernementale (Borrows, 1999; McNeil, 2008). Même si les tribunaux devaient aujourd'hui reconnaître un droit global inhérent à l'autogouvernance, comme de nombreux universitaires le réclament (Borrows, 1992; Macklem, 1991; Slattery, 1991), la complexité des effets et la diversité des sociétés autochtones feraient en sorte que les tribunaux suivraient les récentes décisions de la Cour suprême du Canada en matière de revendications territoriales et de conflits sur la propriété des ressources, lesquelles préconisent la négociation en tant que méthode appropriée pour l'élaboration de nouveaux arrangements de gouvernance autochtone. Enfin, depuis 1995, la politique du gouvernement fédéral a été de négocier avec les divers peuples autochtones l'enchâssement d'un « droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale » dans la Constitution canadienne (Affaires indiennes et du Nord Canada, 1995). Résultat, quelque trois cent quatre-vingt-quatre communautés autochtones – plus de la moitié des communautés autochtones du Canada – participent depuis à des négociations sur la gouvernance avec le gouvernement fédéral (Affaires indiennes et du Nord Canada, 2009).

Peu d'attention a été portée à l'importance du contexte de négociation dans l'élaboration des institutions de gouvernance autochtone qui vont sans doute voir le jour au Canada. Cela semble un oubli conséquent, car les questions sous-jacentes primordiales liées à l'ampleur et à la forme des nouveaux arrangements de gouvernance au Canada ne seront pas résolues par

l'examen serein d'une théorie générale. Les systèmes de gouvernance qui seront mis en place naîtront de l'interaction entre des négociateurs armés d'objectifs spécifiques, parfois conflictuels, présents à chacune des tables de négociation. La dynamique de toutes les négociations sur la gouvernance sera nécessairement dépendante du contexte, perméable à l'influence des émotions humaines, tributaire de la force des mandats des négociateurs, limitée par la capacité à communiquer des personnes concernées et subordonnée à la satisfaction des besoins et des intérêts immédiats des parties représentées à la table de négociation. Pour toutes ces raisons, ces négociations seront (jusqu'à un certain point) contraintes et imprévisibles, tant sur le plan du processus que des résultats. Tout effort visant à dessiner les frontières de la gouvernance autochtone au Canada doit prendre en compte à la fois cette particularité du processus de négociation au cas par cas et les défis systémiques qui ne manqueront pas de se manifester aux tables de négociation où ces projets seront discutés.

À partir d'une perspective théorique de la négociation, le présent article analyse les conséquences d'un des aspects des négociations sur la gouvernance : l'existence de rapports de force entre les parties. Si le projet d'établir de nouveaux mécanismes de gouvernance autochtone se veut en rupture avec les pratiques coloniales, il est implicite que ces nouveaux mécanismes ne sauraient être imposés unilatéralement par l'État. Il est toutefois difficile d'imaginer que des négociations de cet ordre puissent être mises à l'abri des rapports de force qui les entourent.

L'objectif de cet article est d'étudier les incidences potentielles de telles dynamiques de pouvoir sur les négociations sur la gouvernance, tant sur leur processus que sur leurs résultats. Étant donné les rapports de force entre les parties, des négociations de cette nature ont-elles des chances d'amener des changements significatifs par rapport au *statu quo*? De la même manière, les résultats de ces négociations reflèteront-ils fidèlement les aspirations de la partie autochtone? Pour me permettre de répondre à ces questions, j'analyserais tout d'abord les bases du pouvoir de négociation et les effets des rapports de force sur les négociations en général, avant d'étudier comment ces rapports pourraient se manifester au cours des négociations impliquant les autochtones et la Couronne.

Dans mon analyse, je prévois qu'il existe un risque non négligeable, lors de plusieurs négociations sur la gouvernance, pour que des inégalités ressenties à l'endroit du rapport de force opèrent au détriment de la qualité des interactions entre les parties, des possibilités de signature d'ententes et de la production de résultats novateurs et répondant aux aspirations des parties. En outre, l'analyse révélera que d'autres facteurs, tels que les différences de culture entre les parties, sont susceptibles d'exacerber ces effets. Si ce qui précède s'avère fondé, il faudrait que les parties considèrent des manières adaptées d'augmenter l'efficacité des négociations sur la gouvernance. Je suggère, dans cet article, l'existence de raisons impérieuses pour les parties de considérer l'utilisation prudente (et négociée) de certains principes de la négociation basée sur les intérêts, ou « négociation raisonnée », afin d'améliorer l'interaction entre les parties durant le processus de négociation de même que la qualité des ententes qui en résulteront.

■ LES RAPPORTS DE FORCE ET LES NÉGOCIATIONS SUR LA GOUVERNANCE : QUELQUES CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

L'analyse du processus d'accès à la gouvernance autochtone à partir de la perspective ouverte par la théorie de la négociation offre de nouveaux éclairages sur les défis présentés par l'élaboration de véritables formes de gouvernance autochtone. Cette méthode ne nie pas les arguments de la théorie politique qui peuvent mettre en lumière les obstacles historiques, juridiques et institutionnels qui bloquent systématiquement la voie de la décolonisation (Alfred, 1999; Tully, 2000). Elle ne se substitue pas non plus aux travaux des théoriciens culturels qui font remarquer à quel point des divergences de points de vue sur le monde peuvent empêcher le dialogue et la résolution de conflits entre des cultures majoritaires et minoritaires (Avruch et Black, 1993; Brett et Gelfand, 2006; Kahane, 2004). Pour autant, la théorie de la négociation a un point de départ différent de ceux de la science politique et de la théorie culturelle: elle émane d'une compréhension des dynamiques des négociations. Dès lors, examiner la question des rapports de force depuis la perspective de la théorie de la négociation

nécessite de commencer par considérer l'essence de la négociation.

La définition habituelle et généralement acceptée de « négociation » recouvre tout échange de communications au cours duquel une partie cherche à influencer l'autre pour atteindre un positionnement d'affaires souhaité (Lax et Sebenius, 1986; Rubin et Brown, 1975). Le fait qu'une négociation implique une communication entre humains, qu'elle soit liée fonctionnellement à des aspirations et qu'elle s'appuie sur des tentatives d'influencer le comportement, suggère un certain nombre de réflexions fécondes quant à la relation liant les rapports de force et la négociation.

Si l'on part tout d'abord de la prémisse qu'une négociation est un processus par lequel deux parties ou plus cherchent à s'influencer mutuellement pour obtenir un résultat souhaité, l'essence d'une négociation apparaît intimement liée à l'exercice du pouvoir. Le « pouvoir » est communément compris comme la capacité à générer des effets dans l'environnement et, en particulier dans le contexte d'une négociation, comme l'habilité à exercer une influence sur d'autres ou sur leur entourage (Lax et Sebenius, 1986; Lewicki, Saunders et Barry, 2006). J'analyserai ci-dessous de plus près le pouvoir dans la négociation, en me concentrant sur les origines du pouvoir qui, dans une négociation, est issu de sources relativement stables et extérieures à la table de négociation. Il suffit pour l'instant de noter que la capacité à exercer une influence dans une négociation semble *a priori* fortement liée aux définitions classiques du concept de « pouvoir ».

Le thème des négociations sur la gouvernance autochtone présente une autre raison de s'intéresser au rôle que joue le pouvoir lors de telles négociations. Par nature, les négociations sur la gouvernance sont axées sur la possibilité de changer les rapports de force existants entre les peuples autochtones et la Couronne. Leur objectif déclaré est de conclure des ententes par lesquelles des institutions autochtones exerceraient plus de pouvoir sur les peuples autochtones. Cependant, ces négociations doivent se dérouler dans un contexte légal et constitutionnel au sein duquel une partie jouit dès le départ d'une plus

grande capacité à influencer sur le choix des changements (s'il devait y en avoir) qui auront force de loi à l'échelle nationale. Ce contexte oblige les observateurs à soulever carrément la question de la prépondérance de la Couronne sur l'environnement juridique national actuel et des effets de celle-ci sur le résultat de négociation prétendant modifier ce même environnement.

Lorsque l'on aborde la question des négociations portant sur le thème de la gouvernance autochtone, il devient ensuite évident que de nombreux facteurs pèseront sur la joute mutuelle entre la Couronne et les peuples autochtones. On peut inclure dans ces facteurs les limites et la flexibilité des mandats dont est doté chacun des négociateurs (en particulier, étant donné leur structure hiérarchique, les mandats fournis par les gouvernements provinciaux et fédéral). L'ouverture des parties aux changements sur les questions de gouvernance peut par ailleurs être influencée par l'irruption d'autres questions d'importance au cœur des discussions, comme une revendication de titre ancestral. La méfiance engendrée par des discussions interrompues par le passé entre la Couronne et les communautés autochtones, les perceptions divergentes quant aux droits préexistants en matière de gouvernance, la complexité inhérente à toute initiative gouvernementale qui pourrait altérer le *statu quo* de façon significative ou encore la réputation personnelle et le talent de négociateur des représentants sont également autant d'éléments qui peuvent moduler l'interaction entre les parties autour de la table et finalement modifier les résultats obtenus.

Enfin, lorsqu'il est question de négociations sur la gouvernance des peuples autochtones, il est logique d'inclure non seulement les discussions sur la gouvernance menées spécialement avec des nations autochtones individualisées, mais aussi tout dialogue entre la Couronne et de plus vastes regroupements autochtones (comme l'Assemblée des Premières nations), dont les démarches s'efforcent de faire évoluer les ententes de gouvernance au Canada. Le présent article est orienté en grande partie sur le contexte des négociations formelles impliquant certaines nations autochtones précises, mais les facteurs pris en compte par l'analyse peuvent également être appliqués aux dynamiques de certaines «méta-négociations» plus vastes entre l'État et les regroupements autochtones.

■ LES PRÉCÉDENTES ANALYSES DES EFFETS DU POUVOIR DANS LES NÉGOCIATIONS SUR LES DROITS DES AUTOCHTONES AU CANADA

Plusieurs observateurs s'étant récemment penchés sur le contexte de certaines négociations portant sur les droits des autochtones au Canada ont allégué que le déséquilibre de pouvoir en faveur de la Couronne avait été la cause de graves entraves à la justice et à l'efficacité de ces négociations (Alcantara, 2008; Coyle, 2006; Imai, 2003; Woolford, 2005). Chacun de ces observateurs s'est dit convaincu que certains éléments structurels à l'extérieur de la table de négociation ou du processus lui-même avaient provoqué ce déséquilibre des forces en présence.

Imai (2003) estime que la «supériorité de la Couronne dans ses négociations avec les autochtones» provient d'un accès plus facile aux ressources juridiques, techniques et financières permettant d'appuyer les négociations ainsi que de sa capacité à agir unilatéralement sur le plan juridique au sein de la structure constitutionnelle existante. La critique de Woolford (2005) sur le processus de négociation des revendications territoriales en Colombie-Britannique porte également sur la disparité des ressources des deux parties, un rapport de force exacerbé, selon lui, par la politique de la Couronne qui refuse de négocier avec les Premières nations qui feraient obstruction ou tenteraient des actions auprès des tribunaux pour renforcer leurs positions. Woolford associe les effets de ces éléments du processus de négociation (ainsi que d'autres) à une «violence symbolique» envers les peuples autochtones. En dénonçant les disparités des ressources, les inquiétudes d'Imai et de Woolford font écho à celles d'une célèbre critique du recours systématique à des négociations pour régler des conflits de droits (Fiss, 1984).

Ma propre analyse des revendications territoriales en Ontario portait sur les inconvénients de l'alternative juridique dans le cas des Premières nations cherchant à obtenir la reconnaissance de leurs droits territoriaux, ainsi que sur l'absence de mécanismes indépendants pour régler les conflits qui pourraient survenir au cours des négociations. Enfin, dans son étude sur les négociations sur les titres ancestraux au Canada, Alcantara (2008) a souligné le fait que les processus obligent les groupes autochtones à porter le fardeau

de la preuve de la validité de leurs revendications tout en les forçant à adopter des formes occidentales de discours (dont la langue anglaise) et de procédures s'ils veulent participer aux négociations.

Or aucun des auteurs cités précédemment ne s'est préoccupé en priorité de l'étude de l'incidence systémique des rapports de force à la table de négociation. Chacun propose ses conclusions sur les effets du pouvoir en tant que volet d'une plus vaste analyse des mérites des processus de négociation existants pour régler les contentieux juridiques entre la Couronne et les nations autochtones. Au bénéfice de ma démarche, qui consiste à découvrir les sources et les conséquences des dynamiques de pouvoir dans le cadre des négociations sur la gouvernance autochtone, il me paraît à propos de réviser quelques préceptes de la théorie de la négociation.

■ LES ORIGINES ET LES INCIDENCES DU POUVOIR LORS D'UNE NÉGOCIATION

Il est relativement aisé de montrer que la capacité à influencer sur le résultat d'une négociation ne découle pas automatiquement de la possession d'une ou de plusieurs qualités telles que la taille d'une organisation ou l'accès aux ressources. Une brève réflexion suffit à confirmer que le pouvoir lui-même n'est pas un attribut fixe, isolé du contexte, et qu'il n'émane pas d'un ensemble de traits particuliers. Le « pouvoir de négociation » de la partie A décrit la capacité de la partie A à entraîner la partie B vers un corps de résultats désirés par la partie A. Il convient de noter ici l'importance du caractère relatif du pouvoir: ce à quoi les parties doivent prêter attention, c'est leur capacité à s'influencer de manière réciproque. Ainsi, dans un face-à-face, le « pouvoir » est déterminé par le contexte et dépend des motifs et des comportements des autres au sein et à l'extérieur de la relation. L'accès aux ressources financières, par exemple, peut sous-entendre la potentialité d'atteindre des objectifs dans le cadre de certaines transactions marchandes, mais n'assure en rien l'obtention d'un meilleur prix ou la consolidation d'une entente lors d'une négociation en particulier. De surcroît, comme le savent très bien les familles des victimes d'enlèvement, la richesse peut rendre particulièrement vulnérable lors d'une négociation. Le concept de « pouvoir » en tant

qu'abstraction n'a donc pas de sens dans le contexte des négociations et plus largement dans le monde. L'aspect situationnel du fonctionnement du pouvoir dans la société a parfaitement été décrypté par Foucault (1976) qui concluait: « [L]e pouvoir, ce n'est pas une institution, et ce n'est pas une structure, ce n'est pas une certaine puissance dont certains seraient dotés: c'est le nom qu'on prête à une situation stratégique complexe dans une société donnée. »

Dans le contexte d'une négociation, les chercheurs ont ciblé une vaste gamme de facteurs pouvant affecter la capacité de chaque partie à influencer sur les résultats. Parmi les sources de l'influence, on trouvera l'accès à l'information, des accords étrangers aux négociations, les ressources financières, l'expertise, la possibilité de sanctionner ou de « nuire » au-delà de la table, le talent des négociateurs, les attentes réciproques des parties relativement aux résultats, la capacité d'échafauder des solutions élégantes aux dissensions en suspens et la valeur accordée par chaque partie à toute relation réelle ou virtuelle entre elles (Adler et Silverstein, 2000; Fischer, 1983; Mayer, 1987). Tous ces facteurs peuvent sans aucun doute moduler l'exercice de l'influence dans le contexte des négociations. Les inquiétudes au sujet du déséquilibre du pouvoir se concentrent néanmoins sur les facteurs qui pourraient limiter la capacité de chacune des parties à obtenir un résultat basé uniquement sur les interactions des parties au cours de la négociation. Autrement dit, ces analyses portent essentiellement sur les circonstances externes à la table dont on pourrait dire qu'elles font pencher le résultat probable vers la satisfaction des intérêts d'une des parties, quel que soit le comportement de ces dernières au cours des négociations. Si l'on considère les facteurs déterminés majoritairement à l'extérieur du cadre des interactions entre les parties à la table de négociation, la documentation théorique et empirique indique qu'il existe généralement deux ascendants sur les résultats des négociations:

- les alternatives envisagées par les parties à l'extérieur du processus des négociations;
- leurs échelles de préférence en ce qui a trait au sujet même de la négociation.

Parce que chaque partie, agissant rationnellement, cherchera en temps normal à obtenir des résultats au moins aussi favorables que le meilleur résultat envisageable hors négociation, les alternatives à la négociation jouent un rôle clef qui limite l'étendue possible des résultats (Fisher, Ury et Patton, 1991; Lax et Sebenius, 1986). Le champ des alternatives à la négociation d'une partie inclura souvent le maintien du *statu quo*, la recherche d'une entente équivalente avec une autre partie, la mise en œuvre d'une action unilatérale dans son propre intérêt et, dans le cas d'un conflit juridique, l'obtention d'une décision de justice sur le litige. La viabilité et le « poids » des alternatives de chaque partie auront fréquemment un caractère aléatoire, pour la partie concernée comme pour son interlocutrice (d'où l'importance des perceptions de chaque partie dans le choix de leur comportement lors des négociations). En fin de compte, c'est l'interaction entre la perception de chacune des parties de sa meilleure solution de rechange (la « MESORE ») à une entente avec l'autre qui devrait représenter les limites possibles d'une telle entente. Pour cette raison, l'attractivité des alternatives des parties à la négociation est généralement montrée comme un facteur essentiel, sinon le plus déterminant, de leur pouvoir dans la négociation (Fischer, Ury et Patton, 1991; Lax et Sebenius, 1986; Wolfe et McGinn, 2005).

En supposant que les alternatives de chaque partie fassent apparaître raisonnable l'opportunité d'explorer les possibilités d'obtenir un résultat supérieur par une entente avec l'autre, la théorie de la négociation enseigne que les échelles de préférence (ou les préférences) subjectives des parties joueront un grand rôle dans la détermination du résultat de la négociation. Il est logique que la nature et l'intensité des préférences de chaque partie en lien avec le thème faisant l'objet de la négociation (y compris la valeur accordée aux relations existantes entre les parties) définissent avec quelle vigueur chaque partie cherchera à savoir ce que l'autre a à offrir, ainsi que ce qu'elle est prête à proposer en échange. En d'autres termes, la capacité respective à exercer une influence sur le résultat de la négociation varie selon le degré de chaque partie du besoin ou de l'envie qu'elle a de ce que l'autre a à offrir. Par conséquent, une fois les négociations laissant présager de possibles résultats supérieurs à la MESORE de chaque partie, et quelles que soient

les tactiques de négociation employées par les deux camps, la nature et la force des préférences des parties devraient fortement colorer les options qu'elles sont prêtes à agréer en vue d'une entente (Emerson, 1972; Lax et Sebenius, 1986).

Dans le monde réel, comme il est fait mention ci-dessus, il est souvent inenvisageable pour une partie d'escompter avec certitude les conséquences d'un échec des négociations. En outre, il est rarement possible pour une des parties de déceler avec précision la fermeté des préférences de l'autre partie au sujet des options de l'entente ou encore son évaluation des alternatives de l'entente. Enfin, durant la négociation, chaque partie peut en revanche poser des gestes qui modifient l'échelle de préférence de l'autre ou son estimation de l'intérêt des alternatives. Pour toutes ces raisons, et bien que les préférences initiales de chaque partie et la solidité de ses alternatives puissent modifier les résultats de la négociation indépendamment des interactions entre les parties assises à la table de négociation, la façon d'agir de celles-ci pour infléchir le résultat (avec ou sans accord) est impossible à prévoir avec précision.

Quoique la complexité des rapports humains interdise de dresser une liste définitive des déterminants des résultats de négociation, les données empiriques indiquent à l'évidence que les parties armées au départ des MESORE obtiennent un pourcentage favorable de résultats de négociation (Lax et Sebenius, 1985; Wolfe et McGinn, 2005). Ceci correspond bien au rôle attendu des MESORE dans une négociation. Toutefois, il est important de se rappeler que tant que les alternatives perçues par chaque partie ne sont pas d'un niveau tel qu'elles empêchent la possibilité d'une entente négociée, les MESORE ne déterminent pas *de facto* le résultat final de la négociation. Les alternatives des parties servent plutôt à établir des limites rationnelles des résultats possibles dans un cas précis. L'échelon où se situera le résultat négocié à l'intérieur de ce classement sera déterminé par les échelles de préférence respectives des parties et par leurs interactions à la table de négociation (Greenhalgh, Neslin et Gilkey, 1985; Lax et Sebenius, 1986).

Il est intéressant de souligner qu'un corpus représentatif de la recherche empirique avance que la perception d'un déséquilibre des forces entre les

parties d'une négociation aurait des conséquences négatives pour les deux parties, à la fois pour la qualité du processus et pour les résultats obtenus. En termes de réalité de l'interaction entre les parties, de nombreuses études montrent que lorsqu'il existe une impression de disparité des forces, la partie « plus forte » est moins tentée de chercher à obtenir de l'information sur les attentes de l'autre partie, mais elle privilégie à l'encontre des tactiques de négociation hostiles et insiste sur la catégorisation des résultats (Lawler, 1992; Kim, Pinkley et Fragale, 2005). Quoique surprenantes, les données empiriques révèlent également que dans de telles situations, et faute d'une source extérieure de confiance mutuelle entre les parties, la « partie faible » a elle aussi tendance à opter pour l'affrontement et la dissimulation de l'information. Le sentiment de vulnérabilité, la protection de l'estime de soi et la résistance aux diktats jouent un rôle dans le fait que les parties plus faibles évitent les approches collaboratives dans de telles négociations. Ce penchant à refuser une sortie de négociation proposée par la partie dominante peut se faire jour même dans des cas où un examen rationnel montre que la proposition mise de l'avant préserve l'intérêt des deux parties. Les études empiriques ne sont pas univoques à travers la multiplicité des contextes de négociation, mais la plupart d'entre elles témoignent que dans les cas où un déséquilibre des forces est perçu, les parties tendent à consacrer moins d'énergie au partage de l'information et à la recherche commune de solutions (Christen, 2004; Lawler, 1992).

Pour ce qui est de la qualité des résultats, maintes études attestent que les déséquilibres dans le pouvoir de négocier débouchent globalement sur un moins grand nombre d'accords et, lorsque des ententes sont conclues, que leurs suivis sont moins agissants pour l'avancement des objectifs des deux parties (McAlister, Bazerman et Fader, 1986; Rubin et Brown, 1975)². Ces effets, bien évidemment, sont ceux auxquels on est en droit de s'attendre, venant de processus de négociation agressifs tels que ceux décrits plus haut. Il est toutefois intéressant de signaler que certains indices permettent de croire que ces incidences sur les processus et les résultats sont moindres lorsque les parties perçoivent que leurs

objectifs respectifs et les résultats projetés des négociations sont complémentaires (Coleman et autres, 2008).

■ L'ÉVALUATION DES EFFETS DES RAPPORTS DE FORCE SUR LES NÉGOCIATIONS ENTRE LA COURONNE ET LES AUTOCHTONES AU CANADA

Que nous dévoile ce rappel de la théorie de la négociation à propos de la nature et des effets probables des rapports de force lors des négociations sur la gouvernance autochtone? Tout d'abord qu'une partie jouissant d'un plus grand pouvoir de négociation au début des discussions devrait disposer d'une plus grande capacité à s'assurer que tous les résultats servent ses propres intérêts. Ensuite, que le pouvoir de négociation décrit une capacité d'influer sur les résultats; il n'est pas assuré pour autant que détenir une telle faculté amène une des parties à l'exercer de telle façon qu'elle puisse nuire aux intérêts de l'autre partie. Cependant, la théorie de la négociation enseigne que les rapports de force préexistants entre la Couronne et les membres des délégations autochtones agiront sur la typologie des résultats auxquels on est en droit de s'attendre lors des négociations portant sur la gouvernance. De plus, un déséquilibre des forces à la table de négociation tendra à abaisser le niveau et la qualité de la collaboration dans le processus de négociation, en particulier si l'une des parties – ou les deux – juge ce processus comme une simple « distribution » de compétences et de ressources, et non comme une occasion de faire avancer conjointement les objectifs de toutes les parties.

Enfin, alors que l'accès inégalitaire à des ressources semble assurément jouer un rôle important dans les résultats des discussions sur la gouvernance, la théorie de la négociation incite à un examen attentif des alternatives et des attentes respectives des parties, qui aura des retombées plus prédictives et plus perspicaces. Saisir les déterminants du pouvoir de négociation dans le cas précis d'une négociation entre la Couronne et des autochtones nécessitera de s'enquérir des solutions envisagées par les parties à la reconnaissance négociée des institutions de gouvernance et des droits

² Pour une perspective différente, extraite d'une analyse des négociations conduites à l'occasion de crises internationales, voir Rioux, 1999.

autochtones qui s’y rattachent. Cela requerra également une analyse des attentes et des objectifs respectifs des parties en lien avec le dénouement de la négociation. La perception par les parties de leurs alternatives et de leurs attentes en termes de résultats peut varier de table en table, car elle dépend d’une part de la situation, de la culture et des objectifs politiques et économiques de chaque communauté autochtone, d’autre part des objectifs du moment des gouvernements concernés, mais aussi des représentations culturelles de la négociation sur la gouvernance, etc. En admettant ces variables, il est néanmoins possible de définir certains aspects généraux de l’actuel arrière-plan juridique et politique susceptibles d’avoir des incidences majeures sur les rapports de force aux tables de négociation où la question de la gouvernance autochtone sera posée.

Les alternatives des parties à une entente négociée sur la gouvernance autochtone

Pour les parties impliquées dans les négociations sur la gouvernance autochtone, les facteurs suivants affecteront normalement leur perception des alternatives à une entente :

- l’acceptabilité du *statu quo* selon la vision de chaque partie ;
- les conséquences politiques, le cas échéant, de l’échec d’un accord ;
- l’appréciation par chaque partie de son intérêt (ou de sa tolérance) pour un long processus juridique en réponse aux questions faisant l’objet de la négociation ;
- les possibilités d’exercer des recours en justice pour faire avancer la cause de la partie autochtone ou pour nuire aux intérêts de la Couronne ;
- la faculté pour chaque partie d’entreprendre des actions unilatérales à l’extérieur des tribunaux afin de promouvoir ses intérêts ou d’affaiblir ceux de l’autre partie.

Il faut se rappeler que c’est la perception des parties de l’intérêt de leurs alternatives qui fixera l’étendue des ententes acceptables. L’évaluation par chaque partie de l’attractivité des solutions de rechange à la

négociation sera conditionnée par la vision – spirituelle, culturelle ou matérielle – de ces parties. Pour ne citer qu’un seul exemple de l’importance de ces visions, soyons au fait que les négociateurs fédéraux et provinciaux ont tendance à évaluer les solutions telles qu’elles se manifestent au moment des négociations, alors que les négociateurs autochtones et leur base populaire entretiennent une vision à plus long terme en considérant, par exemple, que les résultats des discussions doivent être pensés en fonction de leurs conséquences sur les sept prochaines générations. Ainsi, lors de négociations sur la gouvernance, des différences de valeurs entre les parties en présence peuvent très bien entraîner des jugements divergents sur ce qui apparaît être le « même » ensemble d’alternatives factuelles à l’entente négociée.

À la lumière de ces éléments, il est possible de dégager quelques pistes de réflexion sur les options généralement recevables par les parties lors de négociations sur la gouvernance. On peut premièrement attendre de la partie autochtone qu’elle considère le *statu quo* comme inacceptable. Le gouvernement fédéral semble également enclin à réformer la situation actuelle, ce que confirme son engagement présent à rechercher des « changements fondamentaux » au *statu quo* par la négociation (Affaires indiennes et du Nord Canada, 1995). Cependant, au cours des négociations sur la gouvernance, les effets négatifs de l’incapacité institutionnelle des peuples autochtones à se diriger eux-mêmes efficacement sous le régime de la Loi sur les Indiens risquent d’être ressentis avec plus d’acuité par les parties autochtones que par les gouvernements fédéral et provinciaux. De surcroît, bien qu’un échec des négociations sur de nouvelles ententes sur la gouvernance puisse ne pas avoir de « prix à payer » politique pour les leaders autochtones, il est apparu clairement depuis la dernière décennie qu’un insuccès à progresser sur la question de la gouvernance autochtone n’aura aucune incidence sur les perspectives électorales des gouvernements non autochtones.

Par ailleurs, il est dorénavant peu probable qu’une nation autochtone soit séduite par une démarche alternative de procédure légale au sein du système légal canadien dans le but de faire reconnaître ses pouvoirs de gouvernance. En plus des contraintes financières auxquelles font face la plupart des

communautés autochtones, les actions juridictionnelles sont généralement mal adaptées à l'établissement d'institutions gouvernementales. Certes, d'éminents universitaires soutiennent depuis longtemps que les tribunaux canadiens devraient s'appuyer sur la jurisprudence constitutionnelle pour reconnaître un droit inhérent des peuples autochtones à se gouverner eux-mêmes; mais jusqu'à aujourd'hui, la Cour suprême du Canada a rejeté deux requêtes expresses à déclarer l'existence d'un tel droit³. Au demeurant, même si les tribunaux parvenaient à prendre une pareille décision, rien n'indique de quelle façon cela modifierait le cadre de travail des négociations en cours, lesquelles présupposent d'ores et déjà l'existence de ce droit intrinsèque. Il est facile de spéculer sur le fait qu'une déclaration sur l'existence d'un tel droit dans la loi canadienne ouvrirait grande la porte à de futures actions en justice de la part des peuples autochtones afin de préciser certains champs spécifiques de compétence, mais un semblable scénario n'est pas une priorité à l'ordre du jour des peuples autochtones.

Finalement, comme le fait remarquer Shin Imai, la Couronne et les Parlements bénéficient d'une grande marge de manœuvre dans le cadre de la Constitution canadienne pour décider de mesures législatives qui aient des incidences réelles sur les ententes de gouvernance avec les peuples autochtones (Imai, 2003). Les groupes autochtones ne possèdent pas de pouvoir équivalent dans le cadre constitutionnel actuel. Bien que des actions unilatérales (en accord avec les traditions coutumières autochtones, par exemple) ayant pour objectif d'imposer des mécanismes de gouvernance reflétant leurs propres cultures, besoins et aspirations puissent encore être utiles, cette possibilité sera généralement moins fonctionnelle pour les peuples autochtones qu'une collaboration avec la Couronne. Les décisions unilatérales prises par une communauté autochtone pour asseoir sa compétence peuvent en effet ouvrir la voie à des poursuites et à des procès engagés par certains membres de la communauté, comme l'ont montré les plaintes déposées avec succès contre des membres des Premières nations qui avaient autorisé le jeu sur leur réserve⁴.

Dans certaines circonstances, sans doute, des éléments extérieurs contribuent à décupler l'attractivité des retombées d'une action non négociée contre la Couronne. Plusieurs discussions en cours sur la gouvernance se déroulent dans le cadre d'une négociation plus vaste destinée à résoudre des revendications non satisfaites à propos du statut autochtone. Dans de tels cas, l'ordre juridique peut retarder certaines décisions de la Couronne en lien avec les territoires en question jusqu'à ce que les droits territoriaux autochtones soient reconnus et que les conséquences des actions de la Couronne sur les populations autochtones soient discutées et évaluées «honorablement». Il est vraisemblable que le spectre de cette interférence dans le processus décisionnel de la Couronne réduise la tolérance de celle-ci pour les échecs des ententes dans leur globalité, dont les motifs relatifs à la gouvernance. On peut donc en déduire que la Couronne considère ses positions moins assurées quand une négociation sur la gouvernance est assortie d'une revendication territoriale solide et plus favorables à l'inverse lorsque la négociation est exempte de consignation.

Or il semble généralement raisonnable de supposer que dans la plupart des différends relatifs à la reconnaissance de nouveaux pouvoirs de gouvernance pour les peuples autochtones, la Couronne jugera le *statu quo* comme une solution valable, ce qui ne sera pas le cas de la partie autochtone. Étant donné que pour la délégation autochtone l'alternative à la négociation n'a pas de bien-fondé comparativement aux possibles résultats de la négociation, on ne peut que prévoir un exercice de rapports de force à l'avantage de la Couronne. C'est ainsi que dans certaines négociations sur des revendications territoriales, cet état de situation a été la cause de nombreux recours en justice visant ces processus et a incité des observateurs neutres à proposer que lesdits processus soient soumis à des mécanismes indépendants d'arbitrage afin de résoudre les conflits surgis au cours des négociations (Canada, 1996; Commission sur les Indiens de l'Ontario, 1990). Les négociations sur la gouvernance peuvent être distinguées des négociations sur les revendications territoriales, en s'appuyant

³ R. c. Pamajewon [1996] 2 R.C.S. 821, et *Delgamuukw c. Colombie-Britannique* [1997] 3 R.C.S. 1010.

⁴ R. c. Pamajewon [1996] 2 R.C.S. 821.

sur l'idée que les négociations sur la gouvernance n'impliquent pas nécessairement un antagonisme entre les objectifs des parties et conséquemment qu'elles ne sont pas autant tributaires des rapports de force. Pour mesurer la pertinence de cet argument, il importe de prendre en considération les attentes probables des parties au sujet de la gouvernance et les facteurs susceptibles d'entrer en ligne de compte lors des échanges sur ces attentes⁵.

Les échelles de préférence des parties dans les négociations sur la gouvernance autochtone

Dans un contexte de négociation, le terme « préférence » s'applique généralement à la valeur subjective que chaque camp attribue aux éléments qui font partie ou qui pourraient faire partie de la négociation. En d'autres mots, les préférences sont ce qui guide l'évaluation par chaque partie des possibles résultats de la négociation. Ce terme peut également se rattacher à un substrat immatériel, qu'il soit social, éthique ou autre. Dans une négociation, les préférences sont conditionnées par un large éventail de facteurs, dont le contexte social, les besoins et les objectifs économiques et les engagements culturels et spirituels. Nous avons vu que l'interaction entre les préférences préexistantes des parties influait ordinairement sur les résultats des négociations. Bien que l'analyse de l'alternative aux négociations sur la gouvernance suggère que les parties autochtones semblent habituellement désavantagées en ce qui concerne le rapport de force à la table de négociation, il est néanmoins possible de conclure que les préférences des parties sur l'entente ont des chances d'être similaires ou complémentaires et qu'elles pourraient se traduire équitablement dans le résultat des négociations.

Lors de négociations sur la gouvernance, le rôle des préférences dans la procédure d'évaluation que font les parties des termes de l'entente est évidemment

rendu plus complexe du fait que les négociations font se rencontrer les représentants de communautés plus larges. Pour cette raison, le dévoilement et l'articulation des échelles de préférence à la table de négociation seront commandés par un discours à trois niveaux : (1) un débat au sein de la nation autochtone sur ses valeurs, ses besoins et ses aspirations en lien avec la gouvernance ; (2) un dialogue entre les gouvernements, fédéral et provinciaux, au sujet des objectifs à atteindre ; (3) les échanges entre les représentants des parties aux tables de négociation dédiées.

Les déterminants dont on peut penser qu'ils auront une incidence dans le dessein des protagonistes participant à des négociations ayant trait à la gouvernance comprennent, pour chaque partie :

- l'intérêt accordé à la préservation de l'identité culturelle autochtone ;
- l'estimation des besoins politiques, sociaux et économiques de la communauté autochtone ;
- l'appréciation de la pertinence et du « poids » des traditions et des lois coutumières autochtones ;
- le jugement sur la réalité d'un droit historique, légal et éthique des peuples autochtones à se gouverner eux-mêmes ;
- la tolérance pour le maintien du *statu quo* ;
- la capacité de mobiliser une expertise technique et juridique pour évaluer les mérites des options proposées dans le cadre des négociations ;
- l'effet des ententes législatives et constitutionnelles existantes sur l'habilitation de chaque partie à envisager différentes façons d'exercer le pouvoir et différentes formes nouvelles d'interaction entre les peuples autochtones et l'État canadien ;

⁵ Il est important de distinguer les négociations sur la gouvernance (*governance negotiations*) des négociations sur des revendications territoriales basées sur des droits ancestraux (*negotiation of claims to aboriginal title*). Les premières portent uniquement sur le développement des institutions autochtones. Elles sont menées pour l'essentiel avec le gouvernement fédéral dans le cadre de sa politique de 1992 sur les droits à l'autonomie gouvernementale. Les secondes ont trait à la reconnaissance de droits territoriaux fondés sur la possession historique de ces territoires antérieurement à l'arrivée des Européens. Dans ce dernier type de négociations, la stratégie du gouvernement fédéral est d'inclure la question de la gouvernance, en plus de celle de recours sur les droits fonciers de peuples autochtones. Les négociations avec les Cris de la baie James, avec les Premières nations de la Colombie-Britannique et avec plusieurs communautés inuites dans le grand Nord sont des exemples de ce type de négociations territoriales.

- l'influence des normes occidentales et euro-canadiennes sur l'idée qu'on se fait de la gouvernance;
- l'utilité pour les intérêts des uns et des autres, si besoin est, d'une supervision exercée par les institutions politiques et judiciaires canadiennes dans le respect de la gouvernance des communautés autochtones.

Cette liste n'est pas exhaustive, mais elle sert à baliser une voie le long de laquelle les valeurs et les priorités des parties pourraient diverger dans l'évaluation de l'adéquation des choix proposés lors de négociations sur la gouvernance.

Il est également acquis, en dépit du fait que les parties ont indubitablement des intérêts sous-jacents communs dans le développement de la gouvernance autochtone, que l'histoire singulière, les cultures, les traditions politiques et les situations socioéconomiques contemporaines des populations autochtones au Canada rendent inévitable le fait qu'elles ne véhiculeront pas à la table de négociation des valeurs forcément compatibles dans l'optique d'une entente sur l'issue des négociations. Ces divergences de valeurs complexifieront éventuellement les efforts entrepris pour atteindre un consensus sur les mécanismes de gouvernance appropriés. En outre, comme les deux parties sont résignées à ce que les questions telles que l'allocation de ressources et la reconnaissance des droits deviennent des sujets d'affrontement, pour les raisons évoquées précédemment, les approches de négociation sectorielle risquent de dominer. Dans un contexte où l'État détient un avantage dans la négociation en raison de son pouvoir, il existe un danger élevé pour que les négociations soient rompues ou, dans les cas où elles seraient menées à bien, que leurs résultats privilégient les positions de l'État en matière de gouvernance.

Deux facteurs supplémentaires augmentent le risque que les résultats des négociations sur la gouvernance soient moins influencés par les valeurs autochtones que par celles de l'État. Les deux font référence à la manière dont les parties discutent et évaluent leurs attentes pendant le processus de négociation et ils agissent de façon invisible, du moins pour les négociateurs non autochtones. Dans n'importe quelle démarche ayant pour objet de dessiner de nouvelles institutions de gouvernance, les parties et les experts techniques qui les assistent ne sauraient éviter d'être

influencés par la structure institutionnelle non autochtone existante. Cela offre un défi à l'imagination, qui procède en partie du besoin de s'assurer que tout nouveau mécanisme de gouvernance puisse interagir efficacement avec les structures fédérales et provinciales du même champ de compétence (dont les organismes de financement et les partenaires). Il n'est pas difficile, en effet, pour les parties de se représenter de nouvelles institutions « autochtonisées » qui occuperaient un champ identique et emploieraient des processus de prise de décision similaires à ceux des institutions non autochtones en place. Sur le plan cognitif, davantage d'efforts seront nécessaires (en particulier pour les experts des deux côtés qui ont été formés par des méthodes non autochtones) pour imaginer et bâtir de nouveaux mécanismes qui intégreront les valeurs autochtones dans des structures qui pourraient répondre aux besoins actuels de la communauté autochtone. Les structures plutôt conservatrices mises en place jusqu'à maintenant à la suite de négociations dans les secteurs de la police et de l'éducation tendent à confirmer le phénomène suivant : lors des négociations sur la gouvernance, les deux parties s'exposent à être lourdement influencées par les structures institutionnelles non autochtones.

Un dernier obstacle à la prise en compte de l'échelle de préférences des autochtones à la table de négociation vient de la relation entre les cultures des deux parties. On peut s'attendre à ce que l'ensemble des négociateurs soit au fait de la centralité de la culture dans les objectifs d'un gouvernement autonome. Au demeurant, il est probable que les négociations incluent certains éléments de la culture autochtone – un rôle distinctif pour les anciens, des cérémonies de prière, des fêtes, etc. Dans ce domaine particulier, les négociateurs professionnels devront également être attentifs à discerner et à respecter ce qui apparaît être des particularismes d'ordre culturel dans l'approche de négociation de la partie adverse. Il est cependant extrêmement difficile pour n'importe quel négociateur d'éviter de privilégier sa propre optique pour comprendre et juger la situation, sa conviction intime des types de dialogue les plus appropriés à la négociation ou sa méthode personnelle pour soupeser la force des revendications de l'autre partie.

Quelques-unes de ces manières d'observer, de jauger et d'agir émanent de la personnalité des participants,

d'autres trouvent leur origine dans leur éducation ou leur milieu social, mais beaucoup sont fonction d'une culture commune (Lebaron, 2004; Rubinstein, 2003). Dans un contexte où chaque partie s'efforce de communiquer ses visées et, ultimement, de faire accepter par l'autre partie le bien-fondé de ses objectifs, le fossé culturel peut constituer un obstacle majeur pour ceux qui ne partagent pas la culture dominante. Ce problème est aggravé du fait que les normes les plus prégnantes du « courant principal » sont souvent non perceptibles par ceux-là mêmes qui participent de cette culture. Ainsi, à l'occasion de négociations biculturelles, les négociateurs représentant la culture dominante ont tendance à promouvoir leurs propres règles de prise de décision jusqu'au point de les rendre incontestables et même indiscutables (Brett et Gelfand, 2006; Young, 2000).

Plusieurs chercheurs ont analysé les différents modes par lesquels les canons cognitifs et relationnels de la culture dominante risquent de s'imposer, de manière insoupçonnée, lors de négociations entre la Couronne et les peuples autochtones (Kahane, 2004; Lebaron, 2004). Ainsi espère-t-on que les arguments soient présentés de manière rationnelle et linéaire, que l'expression de fortes émotions soit évacuée des débats, que les inquiétudes au sujet du processus et des résultats soient exprimées franchement, que les négociations soient tournées vers l'avenir sans retour superflu sur le passé, qu'un accord clair et définitif eu égard aux droits des parties soit conclu, accord préférable à une entente qui augurerait de constantes remises en cause..., autant d'exemples – parmi d'autres – d'aspirations de nature culturelle, jamais remises en question, qui font en sorte de favoriser les objectifs et les interventions non autochtones durant les négociations sur la gouvernance. Puisque ces conventions restreignent la portée des tentatives des négociateurs autochtones pour influencer leurs contreparties, leur application réduira d'autant leur capacité à peser sur les résultats des négociations sur la gouvernance. Les effets de ce cadre normatif ne se limiteront pas par ailleurs à la table de négociation, car même si sa neutralité était ouvertement contestée, il serait très difficile d'en minimiser les conséquences auprès des décideurs fédéraux et provinciaux extérieurs à la table de négociation, chargés de décider des politiques et d'approuver les ententes.

■ CONCLUSION

L'analyse qui précède montre qu'un certain nombre d'obstacles réduisent les probabilités que les négociations sur la gouvernance génèrent des résultats reflétant véritablement les besoins et les aspirations des autochtones. Le plus important d'entre eux provient sans doute du déséquilibre entre les capacités des parties à promouvoir leurs intérêts en dehors de la table de négociation, un élément qui donne à l'État un pouvoir de négociation disproportionné vis-à-vis des résultats espérés en matière de gouvernance. En outre, puisqu'il n'est pas assuré que les parties percevront leurs objectifs comme complémentaires, le contexte de rapports de force accroît le risque que les négociations ne débouchent pas sur une entente, ou que les ententes obtenues ne fassent guère avancer les intérêts des deux parties. Finalement, les défis systémiques, culturels et cognitifs tendent à diminuer plus encore l'effet des aspirations autochtones sur les résultats des négociations sur la gouvernance.

Les défis soulevés par les rapports de force entre les parties et par leurs relations culturelles sont très souvent exacerbés par leur histoire coloniale. Cette histoire, nourrie de la domination politique et juridique de l'État, laisse entendre que les négociations sur la gouvernance se dérouleront fréquemment dans une atmosphère de méfiance. Le manque de confiance entre les participants concourt à les prédisposer à l'emploi de tactiques défensives et agressives et à affaiblir d'autant l'efficacité des initiatives visant au partage de l'information, à une écoute attentive et à la résolution en commun des problèmes. Ces multiples écueils compromettent les négociations sur la gouvernance, dont le dessein, après tout, est la reconnaissance et la protection de la singularité identitaire autochtone, la création de modèles inédits de gouvernance et le renouveau de la relation entre l'État et les peuples autochtones. L'analyse présentée dans cet article laisse entrevoir que ces objectifs ne seront atteints que si les deux parties instaurent consciemment des stratégies de négociation conçues pour contrecarrer l'effet négatif des jeux de pouvoir qui, au moins pour l'État, agissent inconsciemment.

Il sera difficile de corriger l'inégalité causée par la disparité entre les alternatives à la disposition des parties. Seules deux ententes hors du contexte des

revendications territoriales ont été signées jusqu'à aujourd'hui à l'issue de négociations tenues dans le cadre de la politique du gouvernement fédéral (Affaires indiennes et du Nord Canada, 2009). Avertis de l'expérience, les peuples autochtones continueront sans doute à contester le *statu quo* devant les tribunaux, cherchant ainsi à obtenir la garantie juridictionnelle d'un espace constitutionnel pour la gouvernance autochtone au Canada. Toute décision qui reconnaîtrait aux autochtones des droits permanents à gérer un secteur de leurs affaires ouvrirait une période d'incertitude pour l'État et l'inciterait à conclure des ententes qui élimineraient cette incertitude. Dans le même temps, on doit s'attendre à ce que les peuples autochtones poursuivent des actions unilatérales dans le but d'étendre leur compétence institutionnelle à légiférer et à s'autogouverner. De telles initiatives entretiennent l'espoir de renforcer l'autorité des peuples autochtones à maîtriser leur avenir et, jusqu'à un certain point, de consolider leur position lors de la négociation d'une entente.

La création de processus de négociation dans lesquels l'application de normes culturelles ne porterait pas préjudice à l'expression et à l'appréciation des attentes autochtones réclame de la part des parties une vigilance de tous les instants. Pour que ces processus soient réellement effectifs, ils doivent avoir été le produit d'un travail fait en collaboration, à la fois sur le plan des politiques nationales et provinciales que sur celui des protocoles de négociation qui varient selon les cultures précisément concernées. Ils viseraient non seulement à favoriser un partage des horizons culturels entre les parties, mais également à prévenir le choix de critères décisionnels avérés et culturellement biaisés. Cette démarche supposerait de rechercher des méthodes efficaces pour modifier les perspectives, contourner les obstacles mentaux à la délibération et se convaincre de l'importance de relations assainies. Nombre de ces approches sont spontanément familières aux autochtones, eux qui ont reçu des enseignements le plus souvent délivrés à travers le récit de contes décrivant les exploits d'animaux ou de héros de légende, pour lesquels l'hospitalité et la fête priment lors de rencontres avec des étrangers, ou encore qui chassent par un cérémonial les pensées encombrantes qui pourraient les distraire d'avoir un « esprit clair » ouvert au consensus lorsqu'ils sont désignés pour délibérer.

En terminant, la substance des défis exposés dans cet article nous convainc que les parties devraient s'attacher à considérer deux stratégies principales de la théorie de la négociation raisonnée : rechercher une convergence d'une part sur les intérêts des parties et, d'autre part, sur les outils qui appuieront au mieux l'invention de solutions créatives pour la prise en charge de ces intérêts (Fisher, Ury et Patton, 1991 ; Menkel-Meadow, 1984). L'exploration conjointe des intérêts sous-jacents de chaque partie (plutôt qu'une attention portée aux changements de postures liés aux résultats admissibles pour les deux parties) offrirait la promesse d'une collaboration plus étroite au détriment d'options tactiques défensives. Cette conduite encouragerait les parties à communiquer ouvertement, dans un langage commun, leurs attentes et les raisons (historiques, culturelles et opérationnelles) qui motivent ces attentes. Globaliser ainsi la discussion, dans un environnement moins adverse, offrirait l'occasion de rectifier le jugement de l'État sur la pertinence des alternatives qui ne cautionneraient pas des droits réels de gouvernance. Ce type de comportement rendrait davantage attractifs les considérants d'une entente qui confieraient aux communautés autochtones des pouvoirs forts pour promouvoir leurs langues, leurs cultures et leurs économies. Parallèlement, l'approche fondée sur l'exploration des attentes des parties inviterait ces dernières à expliciter leur volonté de recourir à un processus de négociation qui puisse dégager un espace propice à des constructions intellectuelles novatrices qui feraient se rejoindre leurs intérêts. L'idée selon laquelle les parties devraient séparer le processus de recherche sans entraves des possibilités d'accord du processus au cours duquel ces mêmes possibilités seraient critiquées (ou revendiquées et assumées) a été émise pour créer un climat fécond pour des approches collectives et imaginatives dans des environnements où la méfiance et les attitudes hostiles limiteraient normalement l'inventivité des parties.

C'est bien évidemment aux parties de fixer le degré d'application auquel ces principes seront le plus utiles lors de négociations sur la gouvernance, mais aussi la forme sous laquelle ils seront adaptés pour prendre tout leur sens dans ce contexte précis. L'explication moderne de la théorie de la négociation raisonnée trouve sa source dans un univers non autochtone (Menkel-Meadow, 2006) et jusqu'à présent

ses formulations trahissent inmanquablement les référents culturels des universitaires qui les ont élaborées. Il est cependant possible de prétendre que les grands principes de cette théorie, qui met au premier plan les intérêts et les échelles de préférence tout en respectant l'importance du relationnel, devraient susciter l'engouement des négociateurs disposés à adapter les principales leçons de la négociation raisonnée d'une manière qui n'avantage pas les façons de penser non autochtones⁶. Ainsi, il va de soi que la mise en avant des buts et des besoins de l'une des parties lors de négociations sur la gouvernance devrait inclure tous les critères auxquels chaque partie attache de l'importance, y compris les croyances spirituelles et le poids des traditions. On se doit aussi, dans le contexte des négociations sur la gouvernance, de combattre certaines interprétations de la négociation

raisonnée qui favoriseraient des négociations au déroulement linéaire, exemptes d'émotions et mettant l'accent sur les « critères objectifs » pour juger des ententes possibles.

Une discussion respectueuse entre les parties prendrait en compte toutes ces alarmes. Il faudrait toutefois admettre la possibilité que des croisements fertiles puissent se tisser entre les apprentissages de la négociation raisonnée et les traditions autochtones de négociation. Enfin, il semble pour le moins plausible que les échelles de valeurs des deux parties seraient cohérentes avec une approche de la négociation sur la gouvernance qui professerait systématiquement une conceptualisation étendue des débats et testerait les limites à l'imagination des parties.

⁶ Dans cet ordre d'idées, je conteste l'avis de certains universitaires pour lesquels les principes constitutifs d'une négociation fondée sur les intérêts sont par nature incompatibles avec la vision du monde des autochtones. Pour un aperçu de ces travaux, voir les écrits de Kahane (2004) et de Barkai (2008). Pour une discussion sur quelques-uns des biais implicites des instruments d'une négociation ou d'une médiation, souvent associée à une négociation fondée sur les intérêts, voir LeBaron (2004).

BIBLIOGRAPHIE

- Affaires indiennes et du Nord Canada (2009). *Fiche d'information : autonomie gouvernementale*, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/is/abgov-fra.asp> (page consultée le 18 juin 2009).
- Affaires indiennes et du Nord Canada (1995). *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/pubs/sg/sg-fra.asp> (page consultée le 18 juin 2009).
- Adler, R. S. et E. M. Silverstein (2000). «When David Meets Goliath: Dealing with Power Differentials in Negotiations», *5 Harvard Negotiation Law Review*, p. 1-112.
- Alcantara, C. (2008). «To Treaty or Not to Treaty? Aboriginal Peoples and Comprehensive Land Claims Negotiations in Canada», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 38, n° 2, p. 343-369.
- Alfred, G. R. (1999). *Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto*, Oxford, Oxford University Press.
- Avruch, K. et P. W. Black (1993). «Conflict Resolution in Intercultural Settings: Problems and Prospects», dans D. Sandole et H. Van Der Merwe (dir.), *Conflict Resolution Theory and Practice*, Manchester, Manchester University Press.
- Barkai, J. (2008). «Cultural Dimension Interests», *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, vol. 8, n° 3, p. 403-448.
- Borrows, J. (1999). «Sovereignty's Alchemy: An Analysis of Delgamuukw v. British Columbia», *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 37, p. 537-595.
- Borrows, J. (1992). «A Genealogy of Law: Inherent Sovereignty and First Nations Self-Government», *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 30, p. 291-353.
- Brett, J. et M. Gelfand (2006). «A Cultural Analysis of the Underlying Assumptions of Negotiation Theory», dans L. L. Thompson (dir.), *Negotiation Theory and Research*, Hove, Psychology Press, p. 173-202.
- Canada (1996). *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Ottawa, Canada Communications Group.
- Christen, C. T. (2004). «Predicting Willingness to Negotiate: The Effects of Perceived Power and Trustworthiness in a Model of Strategic Public Relations», *Journal of Public Relations Research*, vol. 16, p. 243-267.
- Coleman, P. et autres (2008). *The View from Above: The Effects of Power Symmetries and Interdependence on Conflict Dynamics and Outcomes*, www.ssrn.com/abstract=1298492 (page consultée le 18 juin 2009).
- Commission sur les Indiens de l'Ontario (1990). «Discussion Paper on Land Claims», dans *Indian Claims Commission Proceedings*, 1995, vol. 2, p. 157-246.
- Coyle, M. (2006). «Addressing Aboriginal Land Rights in Ontario: Options for the Future», *Queen's Law Journal*, vol. 31, p. 796-845.
- Emerson, R. M. (1962). «Power-Dependence Relations», *American Sociological Review*, vol. 27, n° 1, p. 31-40.
- Fisher, R. (1983). «Negotiating Power: Getting and Using Influence», *American Behavioral Scientist*, vol. 27, n° 2, p. 149-166.
- Fisher, R., W. Ury et B. Patton (1991). *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving in*, 2^e édition, New York, Penguin Books.
- Fiss, O. M. (1984). «Against Settlement», *Yale Law Journal*, vol. 93, p. 1073-1090.
- Foucault, M. (1976). *Histoire de la sexualité t. 1, La volonté de savoir*, Paris, Gallimard.
- Greenhalgh, L., S. A. Neslin et R. W. Gilkey (1985). «The Effects of Negotiator Preferences, Situational Power, and Negotiator Personality on Outcomes of Business Negotiations», *Academy of Management Journal*, vol. 28, n° 1, p. 9-33.
- Harper, S. (2008). *Présentation des excuses*, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/rqpi/apo/index-fra.asp> (page consultée le 18 juin 2009).
- Imai, S. (2003). «Sound Science, Careful Policy Analysis, and Ongoing Relationships: Integrating Litigation and Negotiation in Aboriginal Lands and Resources Disputes», *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 41, p. 587-627.
- Kahane, D. (2004). «What is Culture? Generalizing about Aboriginal and Newcomer Perspectives», dans C. Bell et D. Kahane (dir.), *Intercultural Dispute Resolution in Aboriginal Contexts*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 28-56.

- Kim, P. H., R. L. Pinkley et A. R. Fragale (2005). «Power Dynamics in Negotiation», *Academy of Management Review*, vol. 30, n° 4, p. 799-822.
- Lawler, E. J. (1992). «Power Processes in Bargaining», *Sociological Quarterly*, vol. 33, n° 1, p. 17-34.
- Lax, D. A. et J. K. Sebenius (1986). *The Manager as Negotiator: Bargaining for Cooperation and Competitive Gain*, New York, Free Press.
- Lax, D. A. et J. K. Sebenius (1985). «The Power of Alternatives of the Limits to Negotiation», *Negotiation Journal*, vol. 1, p. 163-179.
- LeBaron, M. (2004). «Learning New Dances: Finding Effective Ways to Address Intercultural Disputes», dans C. Bell et D. Kahane (dir.), *Intercultural Dispute Resolution in Aboriginal Contexts*, Vancouver, University of British Columbia Press, p. 11-27.
- Lewicki, R. J., D. Saunders et B. Barry (2006). *Negotiation*, 5^e édition, Toronto, McGraw-Hill/Irwin.
- Mayer, B. (1987). «The Dynamics of Power in Mediation and Negotiation», *Conflict Resolution Quarterly*, vol. 16, p. 75-86.
- McNeil, K. (2008). *The Crown's Fiduciary Obligations in the Era of Self-Government*, [document non publié].
- Macklem, P. (1991). «First Nations Self-Government and the Borders of the Canadian Imagination», *McGill Law Journal*, vol. 36, p. 382-456.
- McAlister, L., M. H. Bazerman et P. Fader (1986). «Power and Goal Setting in Channel Negotiations», *Journal of Marketing Research*, vol. 23, p. 228-236.
- Menkel-Meadow, C. (2006). «Why Hasn't the World Gotten to Yes? An Appreciation and Some Reflections», *Negotiation Journal*, vol. 4, n° 4, p. 485-503.
- Menkel-Meadow, C. (1984). «Toward Another View of Legal Negotiation: The Structure of Problem Solving», *UCLA Law Review*, vol. 31, p. 754-842.
- Penner, K. (1983). *Indian Self-Government in Canada: Report of the Special Committee*, Ottawa, Queen's Printer.
- Rioux, J.-S. (1999). «Crisis Negotiation Outcomes among Equals and Unequals, Democracies and Non-democracies», *International Politics*, vol. 36, n° 1, p. 25-44.
- Rubin, J. Z. et B. R. Brown (1975). *The Social Psychology of Bargaining and Negotiation*, San Diego, Academic Press.
- Rubinstein, R. A. (2003). «Cross-Cultural Considerations in Complex Peace Operations», *Negotiation Journal*, vol. 19, n° 1, p. 29-49.
- Slattery, B. (1991). «Aboriginal Sovereignty and Imperial Claims», *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 29, p. 681-703.
- Tully, J. (2000). «The Struggles of Indigenous Peoples for and of Freedom», dans D. Ivison, P. Patton et W. Sanders (dir.), *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*, New York, Cambridge University Press, p. 36-59.
- Wolfe, R. J. et K. L. McGinn (2005). «Perceived Relative Power and Its Influence on Negotiations», *Group Decision and Negotiation*, vol. 14, n° 1, p. 3-20.
- Woolford, A. (2005). *Between Justice and Certainty: Treaty-Making in British Columbia*, Vancouver, University of British Columbia Press.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press.



la première source d'information
sur l'État québécois,
son organisation,
son fonctionnement,
son action



RASSEMBLE

les données les plus récentes
et l'information disponible
depuis les 25 dernières années
sur la gouvernance publique
au Québec



DONNE ACCÈS

gratuitement à une information
exhaustive sur l'État québécois
(organisation politico-administrative,
effectif du secteur public et finances
publiques), les politiques publiques
et la gestion publique



PRÉSENTE ET ANALYSE

les données quantitatives et
qualitatives recueillies auprès
des institutions gouvernementales
et des universités

COMPARE

l'organisation, le fonctionnement
et l'action de l'État québécois
avec ceux d'autres entités étatiques,
souveraines ou non

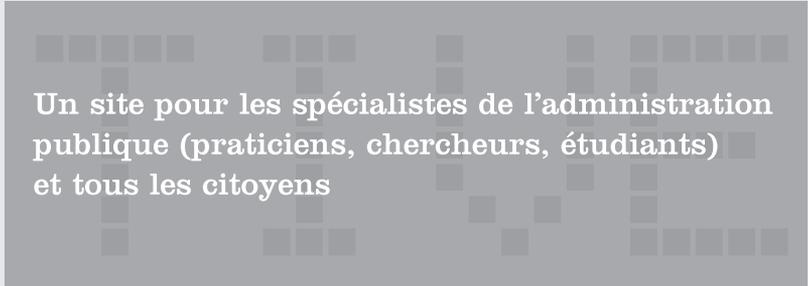
RÉACTUALISE

l'information en continu
par la mise en place d'un service
de veille spécifique



FACILITE

la réflexion à conduire
sur l'action publique



La municipalisation de la gouvernance locale autochtone en Amérique latine

Par **Araceli Burguete Cal y Mayor**, Professeure, Centre de recherches et d'études supérieures en anthropologie sociale (CIESAS-Sureste), San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, Mexique • araceli_burguete@yahoo.com.mx

Traduit de l'espagnol

En Amérique latine, les populations autochtones conservent des formes d'autogouvernance régies selon leurs propres systèmes normatifs qui s'inscrivent dans un cadre culturel spécifique. Ces formes de gouvernance autochtone ne suivent pas un dessein unique; elles sont aussi diverses que la réalité dans laquelle chacune d'elles se développe, dans un contexte où se croisent de multiples ambitions, relations et hybridations. En plus de cinq siècles d'existence, la gouvernance autochtone a été contrainte en permanence de s'adapter, au rythme de son dialogue tendu avec les transformations de son environnement. La clef de la survie des populations autochtones réside dans une stratégie réfléchie de maintien de leur singularité en tant que sociétés distinctes. Actuellement, la gouvernance autochtone évolue simultanément entre la continuité et l'innovation. Ce dualisme s'exprime d'une part dans l'acceptation des institutions gouvernementales imposées (comme reliquat de la situation coloniale), mais d'autre part dans la capacité à les « recréer », pour les cannibaliser, au moyen de processus complexes d'appropriation qui résultent de la volonté de ces populations de préserver leur différence.

Lors des trente dernières années, la gouvernance autochtone a subi les effets des virages abrupts pris par les États nationaux latino-américains à la suite des réformes, de la mondialisation et de l'expansion du capitalisme néolibéral. Dans ce contexte, les gouvernances locales autochtones ont connu en

Amérique latine de nouveaux processus de municipalisation enchâssés dans des politiques régionales de décentralisation et de démocratisation. Cette néomunicipalisation a été le moyen pour l'État réformé d'accroître sa présence, d'élargir ses compétences et son aptitude à réglementer dans des régions autochtones où il avait été jusque-là déficient ou carrément absent.

Au cours des décennies 1980 et 1990, la majorité des nouveaux gouvernements démocratiques d'Amérique latine ont souffert radicalement d'inefficacité économique et ils ont apporté une réponse insuffisante aux problèmes de la société (Cavarozzi, 1991). Des luttes sociales s'en sont suivies, rejetant les mesures d'ajustement structurel et luttant pour la démocratisation des pays de la région. L'émergence de ces mouvements dans pratiquement tous les pays de la région, avec leurs conséquences sur la stabilité économique, a plongé « le politique » dans une crise qui a entraîné une révision des stratégies globalisantes, ouvrant ainsi la porte à une « seconde génération » de réformes qui visaient cette fois la restructuration et le renforcement de l'organisation administrative (Andara, 2007).

Les mouvements autochtones ont également été présents dans les combats contre les dictatures et les gouvernements autoritaires. Qualifiés d'« identitaires » ou d'« émergence autochtone », refusant les politiques intégrationnistes et dénonçant la non-reconnaissance de l'alternative qu'ils représentaient, ils furent, des années 1970 à nos jours, d'importants acteurs des processus de démocratisation du continent. Ils se montrèrent déterminés en tentant de se défaire de la conception d'un État-nation monoethnique, proposant et soutenant des réformes législatives en vue de la reconnaissance de leurs droits spécifiques, en tant que peuples autochtones, dans la perspective d'un

nouvel État plurinational. Ils se sont insurgés contre l'inexorable disparition à laquelle ils avaient été condamnés par les projets nationaux prenant appui sur le paradigme « un État – une nation – un peuple » (Bengoa, 2000 ; León, 1994).

Les revendications des autochtones ont été (partiellement) écoutées, au point d'entraîner, dans tous les pays latino-américains, la mise en œuvre de réformes législatives reconnaissant la diversité culturelle de leurs sociétés. Ainsi, le multiculturalisme, nouvelle politique remplaçant le vieux paradigme intégrationniste, a permis aux autochtones d'être représentés dans les gouvernements autonomes locaux, à condition que ce soit à la suite d'une élection, dans le cadre de la démocratie électorale, et que leurs leaders aient le profil pour mener prioritairement des politiques sociales ainsi que d'autres politiques propres au néo-institutionnalisme. Les intéressés ont réagi diversement à ce nouveau paysage.

D'un côté, la néo-municipalisation a eu pour résultat la consolidation du pouvoir des acteurs sociaux autochtones en favorisant leur participation aux décisions politiques dont ils avaient été exclus auparavant. Dans cette perspective, certains acteurs ont œuvré avec obstination pour mieux intégrer l'institution administrative. À l'inverse, d'autres ont refusé ce genre de compromis en n'adoptant pas le nouveau concept municipal qualifié par eux de néolibéral. Ils ont conçu de nouvelles stratégies politiques visant l'autonomie et la « communalisation » de la gouvernance autochtone, c'est-à-dire la revitalisation de leurs propres institutions, celles des origines, comme l'*ayllu*¹ ou encore le *cabildo*, un conseil municipal autochtone de la période coloniale. C'est donc dans l'espace communal que se poursuit leur résistance, car c'est là que se nidifie aujourd'hui la stratégie de construction d'« interstices autonomes » (Burguete, 2008).

La présente contribution a pour objectif de rendre compte de ces processus. Dans la première partie, nous définissons le concept de peuple autochtone et présentons une approximation statistique sur son importance en Amérique latine. La deuxième partie est une réflexion sur trois moments historiques différents de la municipalisation de la gouvernance autochtone. Avant de conclure, nous analysons dans une troisième partie quelques conséquences de la politique de l'heure, appelée néo-municipalisme dans les régions autochtones, ainsi que des stratégies des autochtones pour les minimiser.

■ LES POPULATIONS AUTOCHTONES EN AMÉRIQUE LATINE

Bien qu'aucun consensus sur les chiffres n'ait été atteint, les estimations des statisticiens identifient comme autochtones, en Amérique latine, plus de 34 millions de personnes (12,76 % de la population totale de la région) réparties dans 21 pays et appartenant à plus de 522 groupes ethniques qui parlent 420 langues. Les caractéristiques démographiques et notamment la proportion par rapport à la population nationale varient d'un pays à l'autre. Comme l'illustre le tableau qui suit, en Bolivie (56,80 %), au Guatemala (43,80 %) et au Pérou (40,80 %), les autochtones représentent la moitié ou presque de la population. En Équateur, ils représentent encore 29,50 % de la population, mais seulement 0,20 % de celle du Brésil même si on relève dans ce pays une grande diversité ethnolinguistique (247 langues), ce qui tend à prouver la faiblesse en nombre de certains groupes. Au Mexique, on estime les locuteurs de près de 60 langues autochtones différentes à 14,20 % de la population.

¹ Communauté formée de plusieurs familles, dont les membres considèrent qu'ils tirent leurs origines des mêmes racines [NDLR].

L'IMPORTANCE DE LA POPULATION AUTOCHTONE PAR RAPPORT À LA POPULATION TOTALE AU MEXIQUE ET DANS LES PAYS SUD ET CENTRAUX AMÉRICAINS (ESTIMATION)

PAYS	POPULATION AUTOCHTONE		POURCENTAGE DE LA POPULATION TOTALE	
	INSTITUT INDIANISTE INTERAMÉRICAIN	BANQUE MONDIALE	INSTITUT INDIANISTE INTERAMÉRICAIN	BANQUE MONDIALE
Argentine	350 000	360 000	1,00	1,10
Belize	30 000	27 000	19,00	14,70
Bolivie	4 500 000	4 150 000	63,00	56,80
Brésil	300 000	225 000	0,20	0,20
Îles Caraïbéennes	3 000	x	0,01	x
Colombie	600 000	300 000	2,00	0,90
Costa Rica	30 000	26 000	1,00	0,90
Chili	800 000	550 000	6,00	4,20
Équateur	4 100 000	3 100 000	40,00	29,50
El Salvador	400 000	1 000	7,00	0,02
Guatemala	5 800 000	3 900 000	66,00	43,80
Guyana	15 000	x	6,00	x
Honduras	600 000	110 000	12,04	2,10
Mexique	7 800 000	12 000 000	9,00	14,20
Nicaragua	160 000	48 000	5,00	14,25
Panama	140 000	99 000	5,05	4,10
Paraguay	100 000	80 000	3,00	1,90
Pérou	8 400 000	9 100 000	40,00	40,80
Surinam	30 000	x	6,00	x
Uruguay	-----	x	-----	x
Venezuela	400 000	150 000	2,00	0,80
Total Amérique latine et Caraïbes	34 225 000	34 426 000	7,72	12,76

----- : Absence de peuples autochtones

x : Absence d'éléments statistiques

Source : Banque mondiale (1994). *Regional and Sectorial Studies: Indigenous Peoples & Poverty in Latin America*, Washington D.C.

Institut indianiste interaméricain (1995). *América Indígena*, vol. LV, n° 3.

Extrait de : *Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe*, www.gtz.de/indigenas/espanol/introduccion/estadistica.html

Dans la perspective anthropologique, sont considérées comme peuples autochtones les collectivités qui maintiennent une continuité historique (réelle ou symbolique) avec les sociétés antérieures à l'invasion européenne. Ils se revendiquent différents des sociétés

métisses des pays où ils habitent, ce qui pousse à affirmer que l'assimilation coloniale et postcoloniale à laquelle ils ont été soumis a échoué. Selon la définition de Martínez (1999), les peuples autochtones sont les groupes déterminés à demeurer des sociétés distinctes,

qui montrent la volonté de préserver, de développer et de transmettre aux générations futures leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique comme fondements de leur existence continue comme peuple, en se basant sur leurs propres modèles culturels, leurs institutions sociales et leurs encadrements légaux.

La Convention 169 relative aux peuples autochtones et tribaux de l'Organisation internationale du travail (1989) définit les peuples autochtones « [...] du fait qu'ils descendent de populations qui habitaient le pays, ou une région géographique de ce pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs propres institutions sociales, économiques, culturelles et politiques ou certaines d'entre elles ». Rodolfo Stavenhagen (1991) ajoute la composante de l'autochtonie comme élément distinctif, évoquant des collectivités originaires des terres qu'ils occupent et où elles se trouvaient avant la constitution des États nationaux. Ainsi, aujourd'hui, les peuples autochtones d'Amérique latine et des Caraïbes sont ces groupes ethniques dont la particularité est de descendre des peuples d'origine du territoire qu'ils occupent (Schkolnik et Del Popolo, 2005). Leur volonté de persévérer explique leur permanence. L'ethnicité est la force qui les mobilise et inspire leur action et qui rend possible leur renouveau continu et leur vigueur.

Dans cet ordre d'idées, les peuples autochtones sont des créations historiques nées avec l'instauration du régime colonial, puisque c'est précisément à ce moment critique de leur histoire qu'apparaît la catégorie politique d'« Indien ». Selon Bonfil Batalla, l'indianité infère une relation à caractère colonial. Il affirme que le terme « Indien » « [...] peut se traduire par colonisé et, par conséquent, désigne le secteur asservi dans tous ses aspects par une structure de domination impliquant l'existence de deux groupes dont les caractéristiques ethniques diffèrent et dans laquelle la culture du groupe dominant (le colonisateur) s'érige en supérieure. L'Indien est une catégorie supraethnique issue du système colonial, et c'est la seule façon de le concevoir [...]. La présence de l'Indien révèle la persistance de la situation coloniale. Indien et situation coloniale sont ici des termes inséparables et chacun réfléchit l'autre » (Bonfil Batalla, 1972, p. 117-119).

L'indépendance des pays latino-américains et la formation des États nationaux au cours du XIX^e siècle n'ont pas eu pour effet de transformer la condition autochtone, mais, au contraire, de la reconduire (Beaucage, 1988). Pour les peuples autochtones, la situation coloniale perdue, traduite désormais par la suprématie du groupe ethnique dominant qui détient les rênes de l'État. La persistance de cette hégémonie, appelée « colonialisme interne », démontre la continuation du statut d'Indien de ces populations (González Casanova, 1963). Pour s'affranchir de cette situation, ces collectivités se sont assumées au cours des quatre dernières décennies en tant que « peuples », réclamant une autodétermination politique au sein des États nationaux dans lesquels elles vivent, avec les droits afférents qu'elles aspirent à exercer principalement, mais non exclusivement, à travers des régimes autonomes (Díaz-Polanco, 1996).

La perpétuation des peuples indigènes s'explique par cette faculté qu'ils ont de se réinventer constamment. Ils ont fait montre d'une grande capacité pour rénover et solidifier leurs institutions, notamment leurs institutions de gouvernance. Dès lors, bien que leurs institutions soient dites anciennes ou « ancestrales », elles sont toujours contemporaines.

■ LES ÉTAPES DE LA MUNICIPALISATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE AUTOCHTONE

On soutiendra ici que lesdits « gouvernements autochtones » sont des créations historiques issues d'une hybridation complexe entre les institutions de gouvernance d'origine et celles qui ont été créées ensuite, d'abord par le système colonial, puis par les États nationaux. La « gouvernance autochtone » est une résultante de l'histoire, le produit d'un échange difficile entre les peuples autochtones et, d'une part, les divers intérêts et tensions qui les traversent en interne et, d'autre part, les dialogues noués, les alliances conclues, les pressions subies et les conflits vécus avec des acteurs externes, notamment les institutions étatiques, à chacune des périodes historiques. Les institutions de gouvernance autochtone se sont maintenues durant plus de cinq siècles en évoluant constamment. La continuité de la gouvernance autochtone (et plus largement des peuples autochtones eux-mêmes et de leurs propres institutions) s'explique

par sa capacité à s'ajuster aux réalités nationales et à un contexte plus vaste. Dans les prochaines sections, j'analyserai ces transformations et tenterai de montrer l'adaptation et la réactualisation ininterrompues de la gouvernance autochtone, à travers des processus de municipalisation, en trois étapes ou moments historiques.

La première municipalisation

En Amérique latine, la gouvernance autochtone a émergé lors du passage – déterminant – du système politique préhispanique à l'État colonial espagnol. Avant l'établissement du régime colonial, la catégorie « gouvernement autochtone » n'existait pas et le statut d'« Indien » ou d'« autochtone » n'avait pas été instauré. À l'origine, les gouvernements autochtones n'étaient pas des institutions politiques indépendantes pilotant les rapports de pouvoir d'un groupe local isolé de natifs. Ils résultèrent au contraire d'un système d'entrelacs sociopolitiques dont l'organisation, l'idéologie et la maîtrise avaient non seulement pour but d'administrer et de contrôler l'ordre de leur propre existence identitaire, mais aussi, et surtout, d'affronter diverses situations interrelationnelles auxquelles ces gouvernements ont été exposés depuis lors (Burgos, 1995). La gouvernance autochtone a été érigée par les colonisateurs eux-mêmes qui n'ont certes pas détruit les anciennes institutions et structures de la gouvernance préétablie, mais s'en sont servis, en les remodelant afin d'organiser la vie coloniale, redéfinissant et raccordant les hiérarchies ancestrales. Le *cabildo* des Indiens (conseil municipal) a été calqué sur les modèles de l'organisation préhispanique². Dès son apparition, la gouvernance autochtone a modifié les notions, les fonctions et la hiérarchisation des institutions natives préhispaniques, les rénovant dans un sens utile au système colonial. Parmi les nouvelles fonctions en vigueur, on soulignera la perception de l'impôt et l'organisation de la main-d'œuvre de même que la gouvernance locale.

La « déglobalisation » de la gouvernance d'origine, qui s'exerçait à différents niveaux, par son confinement à l'échelle locale, aura été une autre conséquence de la colonisation. Ceux par exemple qui ont étudié la région andine rappellent l'importance de l'interdépendance économique et politique entre les étages géophysiques dans l'histoire de l'État inca. Murra (1983) avance l'hypothèse de l'existence d'un système politique établi sur des niveaux territoriaux discontinus mais articulés politiquement, qu'il dénomme « archipels verticaux », système politique dont la fonction était l'appropriation des différents espaces andins. Cette forme d'origine de la gouvernance a été démantelée. Une fois reconfigurée en « gouvernance autochtone », elle a été cantonnée à l'échelon local. Le système colonial ne permettait pas aux Indiens d'accéder aux postes de direction de la colonie, mais il leur concédait l'établissement d'une institution locale semi-autonome, sur le modèle européen de la municipalité, en l'occurrence espagnole, avec son propre conseil municipal. La République des Indiens a donc pris la forme d'un chapelet de communautés, autant d'espaces où se sont forgées les nouvelles institutions de la gouvernance autochtone (Aguirre, 1952).

On a très tôt commencé à légiférer au sujet des instances de gouvernement qui devaient être accordées aux indigènes. Au début, on appelait leurs dirigeants caciques, reprenant ainsi l'appellation d'origine antillaise. Mais par une adresse en date du 26 février 1538 du Tribunal de Mexico, il a été ordonné de ne plus les appeler « seigneurs des villages ou des municipalités qu'ils président, mais simplement “gouverneurs” ou “principaux” » (Chávez, 1943, p. 5). En 1555, sur le modèle espagnol, l'autorité locale autochtone comprenait deux maires et douze régisseurs. En 1675, l'administration autochtone de la Ville de Mexico comptait un gouverneur, un maire, un maire adjoint, des régisseurs, un régisseur principal, un chef de police principal et des greffiers. Toutefois, bien que les titres soient identiques à ceux de la

² En étudiant la formation des gouvernements autochtones dans la région andine, Burgos (1995, p. 321) élabore un cadre hiérarchique d'« équivalence préhispanique du *cabildo* des Indiens dans les Andes », dont les fonctions propres à la structure inca ont été réorganisées pour s'adapter aux nouvelles charges de l'administration coloniale. À titre d'illustration, il y a lieu de mentionner : *Guaranga* (cacique), *Pisca-pachaca* (principal), *Pachaca camachicoc* (maire adjoint), *Pisca-changa camachicoc* (régisseur), *Chunga camachicoc* (huissier) et *Pisca camachicoc* (percepteur).

république des Espagnols, le gouvernement autochtone s'en distinguait, car le poste et l'institution elle-même ont toujours été redessinés pour refléter les codes culturels des natifs. Ce qui explique leur appropriation rapide (par « indianisation ») comme un espace de reconnaissance et, par conséquent, comme un lieu de résistance.

Cette acceptation a donné lieu à des critiques. Afin d'adapter les charges au monde nahua³, il a fallu en changer le sens. En étudiant l'instauration du *cabildo* espagnol par-dessus l'institution de l'altepetl⁴ d'origine des populations nahuas du Mexique, Lockhart (1999) signale quelques accommodements :

- quand la municipalité espagnole pouvait compter sur un centre ou un chef-lieu, il n'en était pas de même pour l'altepetl, dont la population était dispersée dans les *calpulli*⁵. Ainsi, tout au moins durant la première période (jusqu'à la fin du XVIII^e siècle), le centre ou chef-lieu municipal eut peu d'importance ;
- en Espagne, les gouverneurs étaient considérés comme des représentants du roi, les défenseurs des intérêts de la Couronne. Il s'agissait donc de personnes étrangères ou du moins extérieures aux territoires qu'ils dirigeaient. Ce n'était pas le cas dans la région nahua. Face à la contestation tout d'abord, puis en l'acceptant, les gouverneurs autochtones en sont venus à diriger leurs propres lieux d'origine, reconduisant les fonctions du *tlatoani*⁶, dont seul le nom avait été changé ;
- dans la municipalité altepetl, les postes de maire et de régisseur devaient avoir une assise territoriale, représentative des parties constitutives de l'altepetl.

L'une des conséquences de cette adéquation réside dans le fait que les membres du *cabildo* autochtone furent toujours plus nombreux. La multiplication des

postes de maire au-delà des deux fixés par la norme espagnole était courante, en plus de la constitution d'un grand groupe de régisseurs représentant tous les territoires de la municipalité. À Tlaxcala⁷, le *cabildo* (1545) était composé de quatre maires, un pour chaque altepetl constitué, de quatre *tlatoque*⁸, qui agissaient comme régisseurs permanents (comme le prescrivait la norme espagnole) auxquels on ajouta – entre autres mesures du même ordre – trois nouveaux postes de régisseurs nommés pour un an pour chaque altepetl. De l'avis de l'auteur, « ... il est clair que les Nahuas ont décalqué, avec l'assentiment général, la structure et les charges sociopolitiques d'avant la conquête sur celles de la période qui l'a suivie, ce que corrobore les ressemblances significatives entre les deux périodes. Qui plus est, ce niveau de continuité fut déterminant pour l'établissement rapide et réussi de gouvernements municipaux qui ont fonctionné indépendamment des autorités de la région, ce qui, dans de nombreux endroits de l'Amérique hispanique, s'est produit plus tard ou n'a jamais eu lieu » (Lockhart, 1999, p. 62).

L'installation des nouvelles institutions de la gouvernance autochtone ne s'est pas faite en douceur, mais à l'encontre de résistances et au prix de heurts permanents entre les divers acteurs, aussi bien du côté espagnol (la dispute classique entre l'Église et la Couronne) qu'au sein des collectivités autochtones elles-mêmes. Les groupes qui se querellaient pour accaparer les postes du pouvoir local cherchaient à assoir leur légitimité et certains invoquaient les normes et les règlements ancestraux (qu'on dénomme depuis lors « us et coutumes »), refusant l'intervention des colonisateurs, tandis que d'autres faisaient *a contrario* appel au nouvel ordre régnant. Au cours de la période coloniale, il y eut des rébellions contre les Espagnols, mais également contre les autorités autochtones (Chávez, 1943).

³ Les Nahuas sont le principal groupe amérindien du Mexique [NDLR].

⁴ Un altepetl est l'unité politico-territoriale de base des peuples qui habitaient la vallée de Mexico au moment de l'arrivée des Espagnols [NDLR].

⁵ En langue nahuatl, *calpulli* signifie littéralement « grande maison », c'est-à-dire « maison communale », et se réfère ainsi à un groupe de maisons, un quartier, une commune. Il a été traduit le plus souvent par « quartier » (*barrio*) [NDLR].

⁶ Titre du plus haut dirigeant militaire et religieux d'un altepetl [NDLR].

⁷ Au Mexique, Tlaxcala est aujourd'hui la capitale de l'État du même nom [NDLR].

⁸ En langue nahuatl, nom donné à un fonctionnaire de haut rang appartenant au *cabildo* autochtone [NDLR].

Au fil des siècles, le « *cabildo* de la República de los Indios » s'est avéré progressivement une institution appropriée, même si des différends ressurgissaient de façon cyclique. En réaction aux réformes des monarques Bourbons, il y eut de fréquents soulèvements autochtones tels ceux de Túpac Amaru et de Túpac Katari⁹ dans la région andine (Chiaramonti, 2007). Les institutions établies au cours des XVI^e et XVII^e siècles ont provoqué une grave crise de la gouvernance autochtone. Le XVIII^e siècle apparaît comme une période de restructuration politique et de redéfinition des institutions coloniales durant laquelle de nouvelles identités ont été créées (Menegus, 1996). Le régime des intendances fut institué à partir du XVIII^e siècle dans les possessions de l'Empire espagnol en Amérique et aux Philippines, où il a apporté d'importants changements aux institutions de la gouvernance autochtone.

Le plus important a été le déplacement, et quasiment la disparition, des autorités autochtones de type « seigneurial ». Il s'agissait de caciques ou de seigneurs qui avaient collaboré avec les Espagnols dans le but d'obtenir une reconnaissance partielle de leur pouvoir hiérarchique. Leurs descendants ont continué de percevoir des tributs dans certaines régions qu'ils revendiquaient. Dans les autres régions autochtones où le système des caciques n'a pas survécu, c'est l'organisation castillane de la municipalité, sous la direction des *cabildos* et de leurs maires, ainsi que nous l'avons décrite plus tôt, qui s'est imposée. La généralisation du régime des intendances a favorisé l'expansion des *cabildos* dirigés par des maires. Désormais, les territoires autochtones étaient de leur ressort (Sala, 1992). Tout au long du XVIII^e siècle, le maire des Indiens a joué progressivement, mais de façon irréversible, un rôle majeur, suscitant des tensions là où les caciques conservaient un certain poids.

Carmagnani (1988) estime que dans certaines régions du Mexique, les *cabildos* autochtones se sont renforcés en remettant le gouvernement local entre les mains du peuple. Il fait remarquer que durant cette période, les Mixtèques¹⁰ et les Zapotèques¹¹ d'Oaxaca se sont réconciliés avec leurs dieux en récupérant leur religiosité. Ce processus a été rendu possible parce que les *cabildos* autochtones ont été créés au XVIII^e siècle en tant qu'espaces semi-autonomes. Grâce à la médiation du *cabildo*, les groupes ethniques d'Oaxaca ont pu réinvestir leur ethnicité et la consolider. Les révoltes autochtones (par exemple celle des Zapotèques de Tehuantepec¹²) ont été les éléments déclencheurs de ces transformations (Díaz-Polanco et Burguete, 1996). C'est en fait sous la pression que le *cabildo* a connu un processus d'« indianisation », révélant ainsi un modèle de gouvernance autochtone revendiqué « en propre » et qui s'éloignait de plus en plus du dessein de la République des Indiens de la colonisation. À la fin du XVIII^e siècle, plusieurs dizaines de *cabildos* autochtones avaient fleuri, depuis le Mexique jusqu'à la région andine.

Cependant, les nouvelles tendances touchant la municipalisation, apparues au XIX^e siècle à la suite de l'éphémère (mais qui a eu des effets à long terme) Constitution de Cadix (1812-1814 et 1820-1823), ont modifié l'ordre des choses. Les *cabildos* autochtones n'ayant plus de reconnaissance légale, ils ont perduré depuis lors dans la clandestinité (en tant qu'us et coutumes); aux autorités locales traditionnelles se substituèrent les nouveaux conseils municipaux gaditains¹³.

La deuxième municipalisation

Entre 1808 et 1812, les provinces et les villes de l'Empire espagnol ont créé des assemblées gouvernementales en réponse à l'invasion de la péninsule Ibérique par

⁹ En 1780, José Gabriel Túpac Amaru II fut le chef d'un mouvement de rébellion contre la Couronne espagnole au Pérou et Túpac Katari fut l'un des leaders de la révolte indienne de 1781 en Bolivie face à l'occupation coloniale espagnole [NDLR].

¹⁰ Les Mixtèques étaient un peuple mésoaméricain dont les descendants vivent dans la Mixteca, zone regroupant les actuels États mexicains de Oaxaca, Guerrero et Puebla [NDLR].

¹¹ Les descendants du peuple Zapotèque vivent dans l'État d'Oaxaca, au Mexique [NDLR].

¹² Tehuantepec est une ville située au sud-est de l'État mexicain d'Oaxaca [NDLR].

¹³ En Espagne, les personnes originaires de Cadix sont des « Gaditains ». La Constitution et les conseils municipaux qui en sont issus sont donc appelés « Constitution gaditane », « Charte gaditane » et « Conseils gaditains » (Ortiz et Serrano, 2007).

Napoléon Bonaparte. Ainsi appelée dans la Péninsule, la « révolution libérale » a bouleversé l'organisation et la gestion de la métropole et de ses possessions d'outre-mer. La Constitution de Cadix de 1812 a introduit une nouvelle conception du territoire et des façons de l'organiser et de l'aménager, en privilégiant de nouvelles approches dont une plus forte centralisation et une plus grande dépendance des diverses composantes du système administratif territorial. La Constitution structurait le territoire autour de deux pôles clefs : les provinces et les villes. Ainsi le royaume était-il uniformisé, la représentation des habitants clarifiée et par voie de conséquence la perception des impôts rendue plus efficace. Les provinces devenaient des entités gouvernementales et chaque agglomération d'au moins mille habitants était élevée au rang de municipalité, dirigée par un conseil municipal élu par les citoyens. Au Mexique, plus de mille municipalités ont ainsi vu le jour, dont certaines peuplées d'autochtones (De Gortari, 1997).

Pour autant, les conseils municipaux des localités autochtones n'ont pas toujours accueilli des autochtones en leur sein ; la tendance aurait plutôt été inverse. En cherchant à effacer les identifications ethniques caractéristiques de la période coloniale, la Constitution de Cadix accordait le statut de citoyen à tous les habitants ultramarins comme à ceux de la Péninsule. La conséquence fut que des personnes issues de diverses ethnies et de régions ethniquement diversifiées briguaient les postes des conseils municipaux des régions autochtones. Cette tendance s'est confirmée des années plus tard au moment des révolutions pour l'indépendance des possessions d'outre-mer qui ont abouti à la création des États nationaux. L'indépendance a concrétisé le triomphe politique des Créoles et des Métis, qui ont remplacé les Espagnols dans les postes de haut niveau et les autochtones dans les municipalités.

Espinosa (2007) relate l'épisode de la requête des Incas du Pérou en vue du retour du gouvernement d'origine dans leurs régions à la suite de l'accession à l'indépendance du pays. Il raconte que la population créole de la ville péruvienne de Cajamarca, capitale de la province du même nom, a proclamé son indépendance le 8 janvier 1821. En apprenant la nouvelle, la

noblesse autochtone de la localité s'est réunie pour déclarer que la direction du nouvel État revenait à un descendant d'Atahualpa¹⁴ qui vivait dans le voisinage. Et même s'ils furent écoutés, personne n'endossa leur argumentation ; pour l'oligarchie et l'aristocratie créole, il était évident que les descendants des Incas ne représentaient pas une option crédible de gouvernement. En de nombreux lieux, les autochtones rejetèrent le nouvel ordre qui se mettait en place, réclamant le retour du système colonial. Face à « la prise d'assaut du pouvoir local » par les Créoles et les Métis, les responsables autochtones andins ont dû négocier quelques maigres espaces de ce pouvoir local. À cet égard, Sala (1992, p. 66) affirme :

En défendant un gouvernement ethniquement distinct, le *cabildo* autochtone reconnaissait sa défaite et son incapacité à endiguer le rôle prépondérant des groupes *místis* (métis) dans la région. Loin de réclamer l'égalité, dans une position évidente de repli, les autochtones demandaient qu'on augmente la protection royale et qu'on leur garantisse l'accès à la terre et un gouvernement propre. Ce cas d'espèce nous dévoile des autochtones qui, tout en étant conscients de l'origine de leur situation et constatant l'impossibilité de coexister également avec les groupes métis et blanc, optaient pour défendre le maintien de la République des Indiens en marge des autres groupes ethniques et pour demeurer l'allié de la Couronne espagnole dès lors qu'elle pouvait assurer leur défense face à l'arrivée progressive d'éléments étrangers, aussi bien dans leur gouvernement que dans leur économie.

Cette situation était vécue de manière identique dans les régions autochtones du Mexique. Ignorant l'institution du *cabildo*, la nouvelle législation postindépendance a créé des associations municipales. Dans ce nouveau cadre juridique, nombre de Républiques des Indiens ont été incapables de remplir les conditions fixées par la loi. Sous le régime colonial, un village d'Indiens devait avoir quatre-vingts censitaires (soit environ trois cent soixante habitants) pour se doter d'un gouvernement autonome. En 1826, la population moyenne des deux cent vingt villages de la région mixtèque d'Oaxaca était de trois cent quarante habitants, moyenne à laquelle correspondaient les quatre-vingt-sept sièges de gouvernement autonome existant alors dans cette région. Une

¹⁴ Atahualpa (1500 ou 1502-1533) est le dernier empereur de l'Empire inca [NDLR].

demi-douzaine seulement de ces villages possédaient un chef-lieu comptant les mille habitants ou plus exigés par la nouvelle législation pour être reconnus comme des municipalités ; soixante-quatorze villages se sont ainsi vu retirer leur statut d'autonomie, devenant des agences municipales subordonnées aux nouvelles municipalités dont, bien sûr, les conseils municipaux passèrent aux mains des Métis (Pastor, 1987, p. 420-421). Avec la municipalisation, le *cabildo* autochtone et, par conséquent, l'autonomie gouvernementale autochtone ont perdu leur reconnaissance officielle. Dans ce contexte, le processus de reconstruction ethnique engagé aux XVII^e et XVIII^e siècles dans les régions mixtèque et zapotèque a été freiné radicalement par l'ascension des Créoles et des Métis. De l'avis de Carmagnani (1988), à partir du XIX^e siècle, une nouvelle ou deuxième « conquête » s'est produite : les groupes ethniques d'Oaxaca (et plus généralement les Mexicains et tous les peuples autochtones des nouvelles républiques) se sont retrouvés dans une situation « néocoloniale ».

L'indianisation de la municipalité gaditane

Tout au long du XIX^e siècle, on a refusé systématiquement de reconnaître la gouvernance autochtone comme une catégorie juridique spécifique. Là où elle s'exerçait encore, le discours libéral sur l'égalité des citoyens la repoussait dans la clandestinité. Il était fréquent en effet que dans les petites localités le *cabildo* demeure, quoique sans importance politique étant donné qu'il ne bénéficiait plus de statut officiel. Les anthropologues qui ont réalisé des monographies sur les communautés autochtones au cours des deux premiers tiers du XX^e siècle ont découvert que ces autorités fonctionnaient sous le nom générique de « systèmes de postes » (Korsbaek, 1996), d'« autorités traditionnelles » (Prokosch, 1973) ou d'« autorités des us et coutumes » (Velásquez, 2000). Malgré ce vide juridique (ou peut-être à cause de lui), les communautés et les municipalités autochtones se sont attachées durant le XIX^e siècle à réinvestir les institutions de la nouvelle gouvernance issue de l'indépendance, pour s'approprier certains espaces de pouvoir. Il en a été ainsi dans les municipalités d'origine gaditane demeurées entre les mains des autochtones quand ceux-ci y étaient démographiquement majoritaires. Cela s'est produit également dans de nombreuses

« municipalités autochtones » quand les Métis les délaissèrent pour gagner les villes où les services étaient concentrés. Ces mouvements ont favorisé la « réindianisation » progressive de l'espace local et de la gouvernance municipale, avec encore une fois à la clef une appropriation culturelle de la municipalité. Il est surprenant de constater durant tout le XIX^e siècle, cette récupération par réindianisation de la municipalité gaditane d'origine espagnole. En l'absence de statut juridique, des « municipalités autochtones » ou des « gouvernements autochtones » ont vu le jour, car les systèmes politiques des républiques latino-américaines s'étaient inspirés des théories libérales de l'égalité juridique.

Au début du XX^e siècle, Tax (1996) observe qu'au Guatemala, les municipalités ont été fondées sur les divisions ethniques traditionnelles, chacune devenant alors la plateforme identitaire de chaque groupe socioculturel au sein de la diversité ethnique du pays. La municipalité est devenue prépondérante dans les configurations ethniques de la fin du XIX^e siècle, au point que, dans le style espagnol, les gentilés utilisés par les autochtones des différentes municipalités et reconnus par tous, à commencer par eux-mêmes, étaient tirés des noms de leurs propres municipalités. Ainsi, un natif de Quetzaltenango était appelé et s'inscrivait lui-même *quetzalteca* ; quelqu'un de Totonicapán se nommait *totonicapéño*. En plus du gentilé, les gens se définissaient par leur habillement qui était distinct de celui des habitants des municipalités des alentours. Dans les premières décennies du XX^e siècle, la tradition voulait que chaque municipalité ait un costume typique pour les hommes et un autre pour les femmes ; c'était un signe identificateur. L'indianisation de la municipalité au cours du XIX^e siècle et du premier tiers du XX^e a permis, encore une fois, le façonnement de nouvelles territorialités ethniques et la réinvention de l'autonomie autochtone.

Mais lors des deux premiers tiers du XX^e siècle, des mouvements intégrationnistes déployèrent à nouveau des efforts pour tenter de déstructurer les municipalités autochtones qui avaient pris forme. Les gouvernements national-populaires, soucieux d'intégration nationale, ont privilégié la désagrégation des identités des peuples autochtones. L'acculturation de leurs formes de gouvernance faisait partie de cette stratégie politique. Au Mexique, Gonzalo Aguirre Beltrán (1991),

anthropologue autochtone, a mis en lumière l'importance que la municipalité libre (la municipalité constitutionnelle) aurait sur la croisade intégrationniste. Il l'expliquait en ces termes :

Cette intégration a été l'une des motivations véhémentes de la Révolution [...]. L'une des mesures ayant eu le plus d'effet a été d'accorder aux communautés (autochtones) une autonomie de gouvernement à l'intérieur des modules généraux établis par la Constitution, la norme étant celle de la municipalité libre. La majorité des communautés autochtones, leurs habitants et leurs territoires constituent actuellement des municipalités libres (Aguirre, 1991, p. 17).

L'auteur n'était pas sans savoir que l'instauration de la municipalité libre aurait pour conséquence d'éliminer les gouvernements autochtones, considérés comme « leur appartenant » par les peuples autochtones. Il l'exprime en ces mots :

Nonobstant l'échec apparent de la municipalité libre auprès de ces communautés, la Révolution n'a eu d'autre but que d'imposer la forme de gouvernement qu'elle avait choisie et niait aux dites communautés le droit de se gouverner selon leurs modèles traditionnels. Cette politique peut sembler incohérente pour celui qui ignore que l'objectif primordial poursuivi par le mouvement révolutionnaire du Mexique est l'intégration d'une communauté nationale au sein de laquelle tous ses membres participent des bénéfices d'une culture commune. En contredisant la fiction libérale de l'égalité des Mexicains, la Révolution a de surcroît sacrifié le principe de libre détermination des peuples de se gouverner selon leurs propres modèles, considérant que parvenir à l'unité nationale était la condition incontournable pour un réel progrès et une meilleure vie en commun (Aguirre, 1991, p. 55-56).

Au Mexique, les politiques d'assimilation incluaient le renversement des autorités autochtones, quand le parti aux commandes de l'État (le Parti révolutionnaire institutionnel) intervenait dans le choix des membres du conseil municipal – phénomène étudié par Rus (2004) dans la municipalité de Chamula, dans la région d'Altos de Chiapas¹⁵ –, le privant ainsi de toute autonomie et efficacité. Dans les villages autochtones des hauts plateaux du Chiapas (mais la tendance était générale), cette intervention directe de l'État dans le fonctionnement de la gouvernance locale entraînait souvent la coexistence de deux

institutions: l'ancien *cabildo*, chargé de la gestion interne et de la communication avec les dieux ancestraux, et le conseil municipal « constitutionnel », qui s'occupait des relations extérieures avec les institutions fédérales et avec l'État. Ainsi était-on parvenu à la fin du XX^e siècle, à la suite d'un lent processus de dépérissement, à ce qui ressemblait à la fin du *cabildo* autochtone. Jusqu'à ce que la rébellion de l'Armée zapatiste de libération nationale au Mexique, l'extension des luttes pour l'autonomie à travers le continent et, plus récemment, l'apparition d'un nouveau projet d'État plurinational en Bolivie donnent un nouveau souffle à l'ancienne (et toujours vivante) gouvernance autochtone.

■ NÉO-MUNICIPALISME ET GOUVERNANCE : DEUX TENDANCES DANS LA RÉFORME DE L'ÉTAT NÉOLIBÉRAL

Au XX^e siècle, en dépit du projet intégrationniste, les politiques autochtones ont manqué de consistance. Dans la majorité des pays latino-américains, l'État a été peu présent, voire parfois absent, dans les régions autochtones; ses interventions ayant eu régulièrement le plus d'effet sont les politiques de répartition agraire, en provoquant la réaction de la paysannerie. Le défaut d'État dans ces régions s'est aggravé dans les années 1980 en raison des politiques de libéralisation économique et politique et de l'ajustement structurel. C'est dans ce contexte que se sont déclenchées les révoltes autochtones dirigées contre les gouvernements autoritaires et l'exclusion. Un mouvement autochtone naissant exige reconnaissance, autonomie et auto-détermination (Sánchez, 1999).

Au cours des années 1980 et 1990, la plupart des pays d'Amérique latine ont connu des processus de démocratisation. Des réformes constitutionnelles ont réaffirmé que la diversité culturelle faisait partie intégrante de leurs sociétés et des politiques ont été menées dans ce sens. Cette combinaison du pluralisme ethnique et du pluralisme politique a permis aux autochtones d'accéder à des niveaux de pouvoir auparavant inatteignables. Ces réformes ont pris naissance hors des communautés monoethniques ou des municipalités majoritairement autochtones.

¹⁵ Le Chiapas est un État fédéré du Mexique situé au sud de la péninsule du Yucatán [NDLR].

Depuis les deux dernières décennies, des autochtones dirigent des municipalités pluriethniques (où cohabitent indigènes et non-indigènes) au Guatemala, en Équateur, en Bolivie, au Chili, au Mexique et au Pérou, et d'autres occupent des postes de niveau intermédiaire, comme les préfetures, en Équateur et en Bolivie. Ils parviennent même aux fonctions supérieures de l'État, la vice-présidence en Bolivie et la présidence au Pérou et en Bolivie; et cela avec un certain succès, que traduisent plusieurs exemples de réélection.

Au Chili

Simultanément, l'une des dimensions de la réforme de l'État en Amérique latine dans les trois précédentes décennies a été la municipalisation de l'organisation politico-territoriale. Ce fut le cas au Chili, pays où les municipalités ont pris une importance particulière dans la réforme de l'État initiée sous la dictature d'Augusto Pinochet (1973-1990) et où un double processus de municipalisation a concerné l'ensemble du territoire national. D'une part, on a rendu fonctionnelles les municipalités qui existaient déjà et, d'autre part, on en a créé de nouvelles. La municipalisation a atteint son objectif qui était d'amplifier et de consolider le caractère institutionnel de l'État afin de viabiliser les réformes néolibérales du gouvernement. Sept nouvelles municipalités furent créées en 1996 et quatre autres entre 2000 et 2004. Les municipalités ont servi de champs d'expérimentation aux réformes économiques que réclamait la nouvelle phase du capitalisme néolibéral et de points de départ à leur implantation (Mardones, 2006). Dans des régions du nord du Chili, à prédominance ethnique andine, ainsi que dans la zone mapuche¹⁶, la création de municipalités a eu des effets imprévus. Les demandes autochtones d'autodétermination des années 1990 font référence à la territorialité municipale mise en œuvre à l'époque de la dictature, mais elles ont été déposées dans un cadre démocratique et favorisées par des politiques inspirées du multiculturalisme, lequel plaide en faveur des revendications autochtones d'autogouvernance (Gundermann, 2004).

Dans les années 1970 et jusque dans les années 1990, la création de municipalités dans des régions

autochtones en Amérique latine n'avait pas pour objectif de reconnaître les juridictions autochtones, mais répondait avant tout au souhait d'augmenter la présence de l'État et de faciliter son intervention. C'est le sens de la création de nouvelles communes au Chili en 1979. La municipalisation chilienne, qui se manifestait par le transfert de prérogatives, de ressources et d'attributions aux communes, était à l'origine une stratégie de déconcentration (Gundermann, 2007 et 2004). Son déploiement à l'échelle locale n'a pas épousé un modèle progressiste. En dotant les municipalités de nouvelles fonctions, elle a plutôt combiné le principe néolibéral de réduction de l'État avec des critères technocratiques visant une plus grande efficacité dans l'offre de services (principalement en santé et en éducation). Ce n'est que plus tard, avec le retour à la démocratie des années 1990, que ces changements ont emboîté le pas des réformes de décentralisation (de la deuxième génération de la réforme de l'État) pour lesquelles les exigences de démocratisation furent un facteur important, comme les réformes de 1992 portant sur l'élection des maires (présidents communaux) et des conseillers (échevins).

Sauf fortuitement, comme sur l'île de Pâques, la municipalisation et la réorganisation territoriale qui y était associée ne se sont pas concrétisées au Chili où les populations autochtones étaient pourtant considérées comme des groupes sociaux appropriés pour définir des unités territoriales communales. Au contraire, prenant en compte la proximité de ces communautés de régions frontalières (Pérou, Bolivie et Argentine) où vivaient de fortes concentrations de populations autochtones, l'État s'est montré réticent envers la municipalisation. Celle-ci a été étendue à ces régions jusque dans les années 1990, sans pour autant qu'elle s'inscrive dans une logique de reconnaissance des territorialités indigènes, mais bien dans le cadre d'une « modernisation des *réductions autochtones* (villages d'Indiens baptisés) », implantées par l'État depuis la fin du XIX^e siècle en remplacement de l'ancien type de rapport entre l'État chilien et les peuples autochtones (Foerster, 2007). En général, le critère qui définit une commune n'est pas l'ethnicité, mais son unité territoriale et fonctionnelle (unité géographique relative, volume de population, com-

¹⁶ Le terme mapuche, littéralement « peuple de la terre », désigne les communautés autochtones de la zone centre-sud du Chili et de l'Argentine [NDLR].

munications et accessibilité). Une commune est d'abord un centre ou un chef-lieu politico-administratif présentant des particularités urbaines (une ville, petite ou moyenne, parfois des villages) auquel on relie un écheveau de localités et de secteurs ruraux.

Malgré l'absence de volonté gouvernementale de reconnaître des droits, le processus de « municipalisation des espaces ethniques » a pris, au Chili, une dimension ethnique. Dans la région andine du nord du Chili, la municipalisation a stimulé des dynamiques inédites, favorisées par ailleurs par le renforcement du secteur minier, une meilleure intégration à la géographie du pays grâce à la modernisation des voies de communication et une plus grande visibilité des institutions nationales, au point que s'est écrit un scénario original qui a transformé l'organisation sociale et les identités. La création de nouvelles municipalités dans les régions andines de Taracapacá et d'Antofagasta a ainsi amené des changements, parmi lesquels il y a lieu de souligner le passage de « microrégions paysannes » à la régionalisation d'une société andine, dont les composantes ethniques dessinent les contours (Gundermann, 2004).

En Bolivie

L'expérience chilienne s'est révélée plus funeste appliquée à d'autres pays d'Amérique latine, comme en Bolivie. Le cas bolivien d'une réforme de l'État empruntant des processus de municipalisation est paradigmatique. En 1994, ce pays ne comptait qu'une vingtaine de municipalités, faiblement institutionnalisées et situées principalement dans les zones urbaines. Une loi sur la participation populaire (LPP), promulguée dans le cadre d'un ambitieux programme de réforme de l'État engagé durant la période de gouvernement du président Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), a fait la promotion d'une politique de décentralisation qui prévoyait la création d'environ trois cents municipalités et l'application de procédures participatives. Avant la réforme, le territoire était divisé en (par ordre d'importance) départements (9), provinces (112), sections de province (301) et cantons (1 408). Les départements et les provinces avaient à leur tête respectivement un préfet et un sous-préfet, les deux désignés par le palier de gouvernement

supérieur (c'est-à-dire national et départemental). Les sections provinciales ne possédaient pas d'organisme gouvernemental reconnu, bien que ce fût là que se réfugiaient, clandestinement, les anciennes institutions de la gouvernance autochtone, comme le *cabildo*, les *ayllus* et les *markas*¹⁷, jouant un rôle d'autorités communautaires. Dans les cantons, il existait des administrateurs qui étaient des délégués de la sous-préfecture, ainsi que des agents municipaux élus par la population. Les capitales des provinces étaient dirigées par des maires. La municipalisation de la LPP prenait appui sur les sections provinciales (les communautés), converties en municipalités : deux cents nouvelles municipalités mi-urbaines mi-rurales furent ainsi créées. On a, en outre, « revitalisé » de vieilles municipalités, accordant leur fonctionnement à la logique de l'État néolibéral, pour atteindre le total de trois cent onze « nouvelles municipalités » (Assies, 2003).

La LPP a fait l'objet de polémiques et a été combattue, à un point tel qu'elle était connue en Bolivie comme « la loi maudite », nom dont l'avaient affublée certains dirigeants des organisations paysannes des hauts plateaux et des vallées (Albó, 2002). Il se disait, à propos de l'initiative du projet (et de sa verticalité du haut vers le bas), que « [...] la municipalisation était tout sauf une revendication sociale » ; elle trahissait plutôt une « nécessité de l'État » (Assies, 2003, p. 138) et faisait partie d'un programme interne cohérent de réformes modernisatrices de nature néolibérale, censées fournir un nouveau cadre institutionnel pour une offre de services étatiques plus efficiente. La LPP a encouragé et consolidé une forme spécifique de participation populaire qui liait les communautés autochtones, paysannes et urbaines avec les milieux juridique, politique et économique. L'association de la population autochtone à l'institution étatique participait d'un exercice de discipline citoyenne autour de la municipalité et d'une forme démocratique : la démocratie libérale représentative. Pour Assies :

Le processus de municipalisation a fait en sorte que l'État plaque en partie un modèle homogène sur une réalité extrêmement hétérogène, avec des conséquences importantes pour un des groupes qui, supposément, bénéficiaient de la LPP : les populations autochtones. Étant donné que jusqu'à

¹⁷ Les *markas* sont une des formes d'organisation territoriale antérieures à la colonisation [NDLR].

la promulgation de la LPP la municipalité était virtuellement inexistante dans le pays, cette entité n'existait pas non plus en tant que référent identitaire. Pour les peuples autochtones, les référents identitaires sont souvent l'*ayllu* (Flores, 1998), la *capitania* (territoire de la vice-royauté gouverné avec une certaine indépendance), etc. Pour la population autochtone paysanne, le syndicat est un référent important. La subdivision des municipalités en districts et en cantons, conçue par les Organisations territoriales de base (OTB)¹⁸, ébranle ces formes de sociabilité et d'organisation sociopolitique (Assies, 2003, p. 148).

Au Venezuela

Il s'est produit un processus similaire au Venezuela. En 1958, à la chute de la dictature de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), le pays comptait quatre-vingt-neuf municipalités; elles se multiplièrent pour atteindre le nombre de trois cent trente-six en 2004. Comme dans les autres pays de l'Amérique latine, cette évolution a eu lieu dans les années 1980 et au début des années 1990. La loi organique sur le régime municipal de 1989 faisait du conseil municipal le point de rencontre entre le gouvernement et les citoyens, les communautés et les groupes. La municipalité a accueilli et symbolisé les idéologies de la décentralisation et de la réforme, telles que – entre autres – la réinvention de la gouvernance, le principe de proximité, la responsabilité implicite et explicite du gouvernement. La loi prévoyait qu'une demande de municipalisation devait prendre la forme d'une pétition citoyenne. Dans la région métropolitaine de Caracas, le nombre de municipalités a doublé en trois ans, passant de trois à six entre 1989 et 1992.

Les politiques de décentralisation, y compris la réorganisation politico-territoriale et la création de nouvelles municipalités, avaient une autre dimension, économique celle-ci, qui répondait au nouveau contexte: la mondialisation des capitaux, le nouveau rôle assigné aux États nationaux et, plus récemment, la prééminence de l'économie en Amérique latine. Dans cette perspective, l'État est intéressé à accroître sa présence, aussi bien institutionnelle que régulatrice, dans des régions qui, auparavant, n'étaient pas prioritaires, notamment des régions que leur géodiversité

(forêt, eau et, éventuellement, minerais et pétrole) rend attractives pour l'investissement étranger.

La réorganisation politico-territoriale mise en œuvre par l'État vénézuélien est exemplaire de cette stratégie. Dans le cadre d'une réforme de l'État, deux lois ont été promulguées en 1988: la loi sur la décentralisation et la loi sur les municipalités. Elles ont modifié le système politique du pays pour que les gouverneurs et les maires soient désormais élus par le peuple (Lauer, 2005). En 1992, à la suite du vote de la loi sur l'aménagement politique et territorial, une réorganisation territoriale a été engagée, qui a vu la création d'un 22^e État de la fédération vénézuélienne, l'État d'Amazonas, au sud du pays. Comme il s'agissait d'un nouveau membre de la fédération, le Congrès national a projeté d'y créer sept nouvelles municipalités, dont la démarcation a débuté en 1994. Jusqu'à cette date, Puerto de Ayacucho était la capitale et l'unique municipalité de la région. Les sept municipalités en devenir s'étendaient principalement sur des territoires occupés historiquement par la population autochtone amazonienne.

Le sort de ces municipalités eut été le même que celui des municipalités boliviennes mentionnées plus tôt si trois faits d'importance ne venaient pas singulariser leur histoire: (1) une forte lutte des dix-neuf villages autochtones de l'Amazonie vénézuélienne qui s'opposèrent à la démarcation municipale approuvée par le Congrès; (2) l'existence préalable d'un article de la Constitution qui stipule qu'au Venezuela, différents régimes municipaux (ou types de municipalités) peuvent fonctionner et coexister; (3) une saga judiciaire menée avec succès par l'organisation régionale des villages indigènes de l'Amazonie (*Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas* – ORPIA) jusqu'en Cour suprême, celle-ci reconnaissant deux ans plus tard le droit de ces villages de participer à la division territoriale et annulant celle prévue dans la loi sur la division politico-territoriale, en alléguant qu'elle avait été décidée à l'insu des personnes intéressées (Quispe, 2005, p. 21). Tenant compte de ce délibéré, une nouvelle réorganisation territoriale fut proposée avec la création de nouveaux corps d'autorité locale. Une note d'information

¹⁸ Au sein des municipalités, les OTB sont des unités de participation populaire (entités juridiques) formées par les communautés paysannes, de quartier ou autochtones définies par les caractéristiques naturelles, sociales et culturelles d'un lieu d'appartenance, d'un territoire habité [NDLR].

résumait ainsi le dénouement des controverses constitutionnelles :

La [nouvelle] proposition prévoit la création de sept nouvelles municipalités, une de plus que ce qui avait été décidé dans la loi abrogée, et consigne la demande d'une municipalité spéciale pour les Yanomamis, l'un des peuples les plus anciens du monde qui vit entre le Brésil et le Venezuela. Il y est également décidé de promouvoir une forme de gouvernement collectif, où le maire est remplacé par un coordonnateur, « qui agira comme un serviteur favorisant l'activité et défendant les droits de la communauté », de préciser Guevara [...]. « Nous voulons un gouvernement des communautés, avec des réseaux autochtones et des conseils interethniques où tous les villages auront leurs représentants qui se substitueront aux élus traditionnels... » ajoute-t-il... (Gutiérrez, 1997, p. 2).

En février 1995, l'ORPIA et ses alliés ont introduit devant la Chambre plénière de la Cour suprême de justice de l'époque un recours en annulation, contre la loi sur la division politico-territoriale, pour inconstitutionnalité et illégalité. En décembre 1996, presque deux ans plus tard, la Cour a prononcé la sentence définitive qui annulait la loi promulguée et ordonnait l'élaboration d'une nouvelle loi qui se devait de respecter les droits des peuples autochtones. En novembre 1997, à la suite de la tenue du premier Congrès extraordinaire des peuples autochtones durant lequel le processus de consultation des communautés autochtones a été approuvé, l'ORPIA a soumis à l'Assemblée législative de l'État d'Amazonas un nouveau projet de loi.

Son plaidoyer dénonçait le type de municipalisation imposé par le Congrès national, qui créait des « municipalités artificielles » qui « séparait certaines ethnies et en forçait d'autres à cohabiter avec des rivaux séculaires », et qui, en même temps, violait plusieurs articles de la Constitution nationale et même de la Constitution de l'État d'Amazonas, toutes deux reconnaissant l'existence de la diversité des régimes municipaux du pays. Les habitants de l'État d'Amazonas étaient donc en droit de décider et de choisir un régime municipal culturellement approprié et de proposer le modèle de « municipalité ancestrale », définie comme celle qui « respecte les limites environnementales, la cosmovision de chaque peuple, ses lieux sacrés et sa propre gouvernance » (Gutiérrez, 1997, p. 3).

Pendant ce temps, l'Assemblée législative nationale insistait sur le fait que la proposition de l'ORPIA était hors des limites de la légalité. Finalement, en décembre 1997, elle votait la loi sur la réforme partielle de la loi sur la division politico-territoriale sans tenir compte du projet alternatif déposé par l'organisation. Elle ordonnait cependant à l'Assemblée législative de l'État d'Amazonas de s'abstenir de toute action menée sous couvert de la loi sur la division politico-territoriale qui ne respecterait pas les termes du projet des peuples et des communautés autochtones. Cette concession ne modifiait toutefois pas le fond de la proposition gouvernementale : elle se limitait à des changements mineurs, en maintenant les juridictions déjà établies. À l'exception des Kke'kwana, dans le Haut-Orénoque (Lauer, 2005), les populations autochtones, dispersées dans de petites localités isolées sur un immense territoire, demeuraient subordonnées à des chefs-lieux où dominait une population non autochtone, contrariant ainsi l'instauration d'une autonomie municipale autochtone.

En adoptant cette position, l'État vénézuélien dédaignait les institutions de la gouvernance communale autochtone et proscrivait leurs façons de nommer ou d'élire leurs autorités, en privilégiant les procédures électorales du système des partis politiques. Il ignorait également l'organisation autochtone traditionnelle d'occupation de la jungle. Le résultat de cette politique fut la disparition de l'encadrement institutionnel autochtone préexistant, remplacé par celui de l'État (Quispe, 2005).

Il faut préciser que la Cour suprême a reçu la protestation de l'ORPIA, car la loi organique municipale de 1989, dans ses articles 26 et 27, reconnaissait la diversité municipale et prévoyait la possibilité d'instituer différents types de municipalités, respectueux des conditions d'existence de la population, du développement économique, de la situation géographique et d'autres facteurs importants. Dans la logique du concept de diversité municipale, on acceptait un modèle de « municipalités à population autochtone ». Indépendamment du type de municipalités, chacune d'elles devait sauvegarder les principes libéraux qui spécifient que, dans tous les cas, elle sera démocratique et « répondra à la nature même de la gouvernance locale » (Colmenares, 2002, p. 201). Quoi qu'il en soit, cette reconnaissance *de jure* circonscrite au profil

de la municipalité en place, empêchait toute reconnaissance *de facto* du caractère institutionnel de la gouvernance locale autochtone.

À l'issue du processus juridique et politique, sept nouvelles municipalités, ainsi qu'il avait été prévu, ont été fondées. Elles respectaient les critères fixés par l'institution municipale nationale. De l'avis de Quispe (2005, p. 23), le principal problème était que l'acceptation d'une « municipalité à population majoritairement autochtone » n'aurait pas de l'adhésion à un modèle de « municipalité autochtone ». Dans les faits, il s'agissait du même modèle, mais bâti sur des territorialités majoritairement autochtones, sans que cette donnée quantitative se traduise par des traits qualitatifs.

Il me semble que c'est là un défi important que doivent relever les « municipalités dites autochtones » ou « majoritairement autochtones », appelées ainsi par référence à la variable du nombre portant sur la concentration de personnes parlant une langue autochtone, sans pour autant que cette variable quantitative ait son pendant qualitatif. La valorisation de la dimension culturelle en est un exemple, même si dorénavant les politiques inspirées du multiculturalisme sont censées l'intégrer dans la réforme de l'État, avec une portée réduite cependant, tant qu'on ne parviendra pas à admettre et à incorporer l'organisation communale qui prévalait antérieurement. Les cas de la Bolivie et du Venezuela montrent bien qu'au-delà de la rhétorique de la diversité municipale, celle-ci reste lettre morte quand surgissent les composants intrinsèques à la définition de la municipalité autochtone : (1) l'unité et l'unicité de la juridiction municipale qu'un peuple endosse parce qu'elle est ethniquement identifiée ; (2) la sujétion au système hiérarchique de la gouvernance communale dans la perspective socioculturelle d'un collectif spécifique ; (3) le corpus de normes et les valeurs qui l'associent au groupe social qui se revendique ethniquement homogène ; (4) les formes d'organisation sociale propres au collectif en question ; (5) les procédures de nomination et d'élection des dirigeants.

La méconnaissance de la diversité culturelle en milieu municipal s'est traduite concrètement par le remplacement des formes de gouvernance communale

existantes par des modèles institutionnels municipaux nationaux. Même dans les cas où des municipalités à majorité autochtone ont été instaurées sur la base du critère quantitatif, les aides gouvernementales versées à ces municipalités feront que, tôt ou tard, l'institution communale sera dissoute et une nouvelle s'y substituera.

D'une manière générale, cette institutionnalisation ne décalque pas exactement les canons étatiques, chaque nouveau déploiement institutionnel de l'État sur un territoire autochtone marquant en effet habituellement le début d'une lutte des collectivités autochtones pour tenter, encore et toujours, de réorienter et d'ethniciser les institutions de l'État et en fin de compte d'acculturer les initiatives « exogènes ». Un combat historique qui nous aide à comprendre la résistance des peuples indigènes, sans cesse réinterprétée, jusqu'à nos jours (Burguete, 2008).

C'est ainsi, sous la pression des politiques de réformes de l'État, que le concept de municipalité est réinventé ; on assiste sans contredit à une « néo-municipalisation » des territoires autochtones, héritière à la fois du néo-indigénisme (multiculturalisme), du néo-institutionnalisme et du néolibéralisme. En somme, que ce soit par la création de nouvelles municipalités ou par la refonte de l'ancienne municipalité gaditane, l'insertion des collectivités autochtones dans l'État institutionnel se réalise aujourd'hui à travers la municipalisation des espaces autochtones.

■ LES DÉFIS DE LA NÉO-MUNICIPALISATION ET LES STRATÉGIES AUTONOMES DE RÉSISTANCE

Dans le paradigme des intégrationnistes qui recherchaient l'assimilation des autochtones dans la nation, les « formes de gouvernance autochtone » étaient considérées comme « rémanentes » ou résiduelles d'institutions propres au passé, lesquelles dans un *continuum* évolutionniste devraient disparaître une fois rattachées à la modernité, c'est-à-dire aux institutions de l'État moderne (Aguirre, 1991). Mais comme la réalité s'est chargée de le démontrer, la disparition à laquelle les gouvernements autochtones semblaient voués par les politiques intégrationnistes ne s'est pas pleinement concrétisée et ils continuent d'exister, œuvrant sans relâche à leur renforcement.

La clef de cette ouverture réside dans le fait que, de nos jours, l'État néolibéral reposant sur la démocratie électorale acquiesce à ce que la gouvernance locale demeure entre les mains des citoyens sans que l'identification ethnique soit une objection. Enchâsser dans le discours de l'État une référence à la différence culturelle – ce qui introduit une nuance importante dans la stratégie de l'État-nation d'homogénéisation culturelle et politique, sans que cela suppose de sa part de renoncer à son hégémonie – offre à la gouvernance locale autochtone une conjoncture inédite. Les croisements entre démocratie locale et diversité culturelle – deux principes chers à l'État néolibéral – ont facilité l'émergence de gouvernements locaux qui se revendiquent « gouvernements autochtones », jouissant de la légitimité d'avoir été portés au pouvoir dans le cadre d'une procédure électorale démocratique.

On comprendra que l'État ne (con)çède rien à titre gracieux. En se faisant le chantre de la diversité, il cherche et trouve de nouveaux mécanismes pour réassurer son hégémonie et tente de s'infiltrer dans les « interstices autonomes », par exemple la gouvernance locale autochtone, en l'harmonisant avec la logique étatique au moyen d'homologations démocratico-électorales. Dès lors, la méfiance s'installe. D'un côté, la situation se prête à une intervention accrue de l'État dans les espaces ethniques autochtones, avec à la clef l'aval des droits des autochtones et le regroupement d'instances autochtones qui enchérissent pour une reconnaissance explicite de la diversité. Mais dans le même temps, la municipalité est le véhicule par lequel l'État a décuplé sa présence institutionnelle, investissant (pour les contrôler et les régler) des lieux où il s'était fait remarquer jusque-là par son absence ou sa déliquescence.

L'institution municipale sort renforcée du néo-municipalisme, car elle est parvenue à revitaliser l'espace municipal en menant des politiques de participation populaire. L'arrimage de la gouvernance locale autochtone aux procédures de la démocratie électorale donne lieu à de nouvelles joutes politiques. Produits de la combinaison de la démocratie électorale et des politiques de la diversité, les municipalités « constitutionnelles » se trouvant dans des régions autochtones sont fréquemment dirigées par des autochtones. Parallèlement, le « vote ethnique » acquiert de l'importance.

En se remémorant le processus de municipalisation dans les régions andines du nord du Chili, Gundermann (2004) prévient que la méconnaissance des institutions de la gouvernance locale et des formes de nomination et d'élection de ses représentants est l'une des limites les plus évidentes, quand bien même l'occasion se présenterait de promouvoir un nouveau type de gouvernance municipale et de dégager de nouveaux leaders, partenaires et animateurs de la politique locale. Le terreau social de la municipalisation de l'espace andin n'est pas celui d'une société traditionnelle. Les sociétés andines du début du XXI^e siècle sont beaucoup plus hétérogènes et complexes que par le passé. Abordant la décennie 1990 en sociétés transformées ou en voie de transformation, composites, ayant perdu leur base paysanne traditionnelle, leurs nouveaux ancrages sociaux facilitent l'émergence de sujets, individus ou collectivités, d'une autre dimension, aptes dorénavant à participer à la course au pouvoir local, à administrer le cas échéant, à créer et à reproduire des réseaux, à se bâtir des clientèles, à transiger politiquement et à agir stratégiquement. Ils progressent en s'appuyant sur les logiques andines et sur les nouvelles règles du jeu politique local et en tenant compte des facteurs, des forces, des intérêts et des normes externes. À une politique locale de plus en plus complexe correspondent dès lors des sujets andins contraints d'acquérir des aptitudes sociales et culturelles pour tirer avantage de tels scénarios afin, présume-t-on, de favoriser les leurs au moyen de politiques autochtones et de raffermir leur contrôle sur la juridiction ethnicisée.

Dans la mesure où les autochtones relèvent le défi d'accéder au pouvoir local dans des municipalités pluriethniques, ils s'engagent à gouverner une population ethniquement disparate, c'est-à-dire à gouverner en répondant à l'« Autre ethnique ». C'est l'occasion d'innover politiquement, de construire des stratégies ambivalentes, de mixer les pratiques, les références et les institutions propres à un « gouvernement autochtone » avec celles attendues et jugées adéquates par la population non autochtone qui vit dans la juridiction. Et inversement, l'État doit accorder ses institutions, ses discours et ses références aux réalités culturelles autochtones.

Ces défis ont été relevés – entre autres exemples – en Équateur, par les responsables de la préfecture

de la province de Cotopaxi et de la municipalité de Saquisilí¹⁹, qui administrent dans des contextes pluriethniques (Tibán et García, 2008) et au Chili, par ceux de la commune de Tirúa²⁰ (Mariman et Alwin, 2008). L'une des principales motivations de ces gouvernements autochtones a été de prouver qu'ils pouvaient être « un bon gouvernement », et même « un meilleur gouvernement ». Un enjeu de taille sous la pression duquel ils ont innové dans le domaine institutionnel et expérimenté de nouvelles formes de gouvernance, y compris la revivification d'institutions indigènes, comme l'assemblée, les réunions à grande échelle, les ententes qui, une fois actualisées, sont devenues des pratiques ordinaires dans l'exercice de la gouvernance locale (Burguete, 2008).

Dans certain cas cependant, on ne constate pas de différences entre la gestion des gouvernements autochtones et celle de leurs homologues non autochtones. Durston (2007) rapporte que la « sous-culture » du clientélisme politique est bien présente dans les relations entre les autorités locales et leurs administrés dans les régions autochtones du Chili, où on ne parvient pas à déceler de différences significatives entre le comportement des politiciens autochtones et celui de leurs pairs non autochtones. Les autochtones font ainsi de la politique en participant à des groupes dont la loyauté ethnique n'est pas toujours le « ciment », au contraire du favoritisme et des prébendes. Cette vision est partagée par Norero (2007) qui, en observant le gouvernement mapuche du Biobío²¹, note que l'engagement des autochtones dans le débat politique, avec ses compromis à saveur électorale, a connu de nombreux « clairs-obscur ». Pour l'auteure, rien ne distingue la gestion de ce gouvernement municipal, ce qui l'amène à s'interroger : l'ethnicité ne serait-elle qu'une simple bannière brandie par les leaders autochtones dans leur conquête du pouvoir sans qu'il s'ensuive des retombées significatives pour les communautés autochtones ?

C'est la question que se posent couramment différents acteurs du mouvement autochtone insatisfaits de la

néo-municipalisation qu'ils jugent même dangereuse. Dans le rapport prétendument rénové entre l'État et les peuples autochtones, ils ne perçoivent pas les changements substantiels qui, normalement, auraient dû résulter des réformes constitutionnelles et des politiques de reconnaissance induites. Malheureusement, le multiculturalisme, en tant que politique d'État, n'avait pas pour premier objectif de donner le pouvoir aux peuples autochtones, mais plutôt de fortifier les institutions de l'État, afin qu'il retrouve son hégémonie, grandement minée par les politiques d'assimilation.

Les organisations autochtones, déçues, ont réagi unilatéralement en manifestant un « repli sur elles-mêmes », un retour en arrière dans une tentative de rompre tout contact avec l'État, en creusant la différence, en radicalisant les frontières ethniques, en choisissant sa propre voie, en encourageant les processus de micro-ethnicité... C'est la stratégie utilisée par l'Armée zapatiste de libération nationale, avec la création *de facto* de communautés, de municipalités et de régions autonomes en l'absence de toute reconnaissance par l'État. Les zapatistes ont combattu les politiques consistant à créer de nouvelles municipalités dans leur zone d'influence (Leyva et Burguete, 2007). Ce repli stratégique est également une caractéristique du mouvement maya du Guatemala, qui a sacralisé la politique pour se distancer des partis politiques et des autres acteurs traditionnels (Bastos, Hernández et Méndez, 2008).

Semblable stratégie a été empruntée par les *ayllus* et les *markas* en Bolivie, qui ont marqué leur différence face aux autonomies régionales et municipales en faisant pression sur les acteurs politiques afin qu'ils concèdent aux institutions des communautés d'origine un statut légal d'autonomie dans le pays (Albó et Romero, 2009). La décision des populations autochtones des régions amazoniennes de se déclarer en « isolement volontaire » afin de prendre leurs distances avec l'État, ses institutions et ses projets modernisateurs, va dans le même sens. Toutes ces initiatives révèlent l'intention de rompre avec l'État et avec le « monde

¹⁹ La province de Cotopaxi est une subdivision de l'Équateur située au centre du pays. Saquisilí en est un chef-lieu de canton [NDLR].

²⁰ Tirúa est une commune chilienne de la province d'Arauco et de la région du Biobío [NDLR].

²¹ La région du Biobío est située au centre de la dorsale chilienne. Sa capitale Concepción est la deuxième ville du pays après Santiago [NDLR].

occidental», le rejet implicite et explicite du mode de vie offert par l'Occident et l'aspiration à penser le monde à partir de plusieurs perspectives civilisatrices.

C'est en même temps l'expression de l'hostilité à la présence des sociétés pétrolières, minières et forestières qui investissent les territoires grâce aux concessions accordées par les États. La mondialisation encourage la tendance au « repli sur soi-même ». Avatar du capitalisme, elle se traduit, entre autres, par l'expansion de l'économie de libre marché qui, les frontières étant désormais grandes ouvertes, atteint aujourd'hui les contrées les plus reculées. En réaction à la puissance financière – des compagnies pétrolières, minières, forestières, d'écotourisme, de privatisation de l'eau –, au déploiement des accords commerciaux et à un scénario d'abandon par l'État de la défense de la souveraineté nationale – aiguë par l'importance prise par les matières premières dans le sous-continent latino-américain –, les populations autochtones se sentent menacées et se réfugient derrière la revendication de leur propre souveraineté, en décrétant leur autonomie, et dans leur cosmovision qui les invite à renouer avec leur passé. Ils se préoccupent ainsi d'assurer la défense de leurs ressources naturelles et de leurs savoirs, essayant, en disputant le contrôle à l'État et au capital, de les transformer en cellules autonomes.

Pour formuler leur volonté, les populations autochtones se convainquent de la primauté des pratiques et des discours par lesquels elles cherchent à redonner du sens à leur singularité et à se proposer comme un projet alternatif à la crise du modèle capitaliste et de la société occidentale, en échafaudant par exemple de nouveaux concepts, tel celui du « bien vivre » enchâssé dorénavant comme « les droits du bien vivre » dans la Constitution de l'Équateur approuvée en septembre 2008, et qui recouvrent, entre autres, les droits à l'eau et à l'alimentation, à un environnement sain, à la communication et à l'information, à l'habitat et au logement, à la santé, au travail et à la sécurité sociale (République de l'Équateur, 2008).

Ce concept est également présent dans les programmes politiques du mouvement mapuche du Chili, lesquels programmes recyclent les principes cosmogoniques de l'ordre et des structures qui gouvernent le monde. Selon Marimán et Alwin (2008), le « bien être », présent

dans la culture du *winka* (créole-métis chilien), s'oppose au bien vivre, entendu comme une accumulation. Dans la mesure où l'on respecte les interrelations et les équilibres, ces auteurs suggèrent que les personnes peuvent s'approcher d'un état de vie appelé *küme fülen* (bien être) qui se compare à la notion de « développement » sans être réellement la même chose. En situant l'accès à leurs ressources et à leur patrimoine sur le terrain de la cosmovision et de la spiritualité, elles approfondissent leur propre perspective civilisatrice, professent « leur développement » et contestent à l'Occident la distanciation entre les deux logiques.

En d'autres occasions, la rupture est consommée par la sacralisation de la politique et la politisation du sacré (Bastos, Hernández et Méndez, 2008). Invoquer l'incommensurabilité pour s'écarter résolument de l'Occident, et par là de l'État et du capitalisme néolibéral, faire appel à la cosmovision, à la spiritualité, à la philosophie, au cosmos, à l'être, à la sagesse ancestrale et à l'harmonie avec la nature et la mère terre, sont autant de stratégies, de pratiques et de discours prétextés comme acquis des communautés, des peuples, des organisations et des acteurs autochtones pour légitimer leur retour en arrière.

Ces notions sont (ré)actualisées par les leaders autochtones pour se positionner politiquement, défier l'ordre existant et rejeter ensuite le modèle capitaliste actuel – qualifié de prédateur – en vue d'enterrer leur propre alternative, qui interpelle l'Occident, l'État et le capital. Ces approches, qu'il nous arrive de juger ethnocentristes, essentialistes, millénaristes, culturalistes, passésistes, voire naïves ou romantiques, semblent avoir trouvé aujourd'hui un nouveau souffle et un fil conducteur. À partir de cette nouvelle compréhension, la mobilisation autochtone encourage les acteurs à créer des pratiques et à trouver des ressources visant à fabriquer une sorte de « carapace » qui imperméabilise leurs territoires et leurs institutions, et donc, en dégagant de tels espaces d'autonomie, à exercer sur eux un plus grand contrôle.

Cette attitude de résistance, qui s'appuie sur l'identité et la cosmovision, peut se révéler efficace si on change à son avantage les règles du jeu de la négociation politique, surtout quand on perçoit dans les dialogues avec l'État et la société nationale dominante plus de

menaces que de bienfaits. En faisant prévaloir les institutions étatiques, la néo-municipalisation rampante des espaces autochtones est à cet égard ressentie comme un danger. L'option politique qui reconnaît au gouvernement local son caractère institutionnel propre, dans le cadre d'un régime d'autonomie qui prend en compte à la fois les diverses formes de la gouvernance autochtone et les différents paliers de l'organisation de l'État, n'a jusqu'à présent été choisie que dans la toute récente Constitution bolivienne, adoptée de justesse en janvier 2009 par un référendum constituant (République de Bolivie, 2009). Sa mise en œuvre et son importation dans d'autres pays représentent toujours le grand espoir pour cette reconnaissance.

■ EN GUISE DE RÉFLEXION FINALE

Au sein des villages, des communautés et des instances autochtones ont lieu des débats, parfois âpres et conflictuels, au sujet de la position à défendre face à l'État sur la nouvelle municipalité réformée, son acceptation ou son rejet. Il n'existe pas de réponse unique et le jeu politique consiste à faire mine d'y consentir pour mieux se l'approprier par la suite à l'aide d'un procédé d'indianisation. Il s'agit là d'un chemin semé d'embûches qu'on a appris à connaître

depuis plus de cinq cents ans. Les risques de la néo-municipalisation sont réels et la menace d'une dépossession territoriale imminente. Il est impossible de se voiler la face même si on peut se réfugier dans les espaces d'autonomie libérés où s'organise la résistance.

À notre époque de multiculturalisme, la lutte des peuples autochtones pour redonner du sens à la démocratie locale les oblige régulièrement à se positionner devant le dilemme suivant: ou ils abandonnent ce champ d'action et y laissent prospérer les pratiques propres au multiculturalisme dans sa conception néolibérale pure et dure, ou bien ils en font le terrain de leurs luttes et relèvent le défi de la (re)désigner et éventuellement, partant de là, d'éperonner la construction de la démocratie plurinationale. Dans le contexte de la mondialisation, du néolibéralisme et du multiculturalisme, la gouvernance autochtone se réforme. Elle connaît une mutation, constante en cela avec l'histoire de ses formes locales successives et de ses relations avec l'État, qu'il soit colonial, républicain ou national-populaire. La municipalité représente un risque, mais aussi une occasion. Il est à souhaiter qu'on parvienne à trouver un type de municipalité culturellement appropriée à chaque réalité socioculturelle, si possible en favorisant une approche plurimunicipale.

BIBLIOGRAPHIE

- Aguirre Beltrán, G. (1991). *Formas de gobierno indígena. Obra Antropológica IV*, Universidad Veracruzana, INI, Gobierno del Estado de Veracruz, México.
- Aguirre Beltrán, G. (1952). «El gobierno indígena en México y el proceso de aculturación», *América Indígena*, vol. XII, n° 4, México, Instituto Indigenista Interamericano, p. 271-297.
- Albó, X. (2002). *Pueblos indios en la política*, Bolivia, CIPCA, Plural Ediciones.
- Albó, X. et C. Romero (2009). *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución*, www.vicpresidencia.gob.bo/Portals/0/documentos/AUTONOMIAS_INDIGENAS1.pdf (page consultée en août 2009).
- Andara M., A. E. (2007). «La segunda generación de la Reforma del Estado y su efecto en la administración pública local de América Latina», *Provincia*, n° 17, Universidad de los Andes, p. 77-105.
- Assies, W. (2003). «La descentralización a la boliviana y la “economía política” del reformismo», dans W. Assies (dir.), *Gobiernos locales y reforma del Estado en América Latina. Innovando la gestión pública*, Zamora, Michoacán, COLMICH, p. 135-160.
- Bastos, S., D. Hernández Ixcoy et L. Méndez (2008). «Reconocimiento, reconstitución del pueblo maya en Guatemala: entre la acción autónoma y el reconocimiento estatal», dans X. Leyva, A. Burguete et S. Spedd (dir.), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, México, CIESAS, FLACSO Ecuador, FLACSO Guatemala, p. 305-342.
- Beaucage, P. (1988). «La condición indígena en México», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 50, n° 1, p. 191-211.
- Bengoa, J. (2000). *La emergencia indígena en América Latina*, Chile, FCE.
- Bonfil Batalla, G. (1972). «El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial», *Anales de Antropología*, vol. IX, México, IIA, UNAM, p. 105-124.
- Burgos Guevara, H. (1995). *El Guamán, el Puma y el Amaru. Formación estructural del gobierno indígena en Ecuador*, Ecuador, Biblioteca Abya Yala.
- Burguete Cal y Mayor, A. (2008). «Gobernar en la diversidad en tiempos de multiculturalismo en América Latina», dans X. Leyva, A. Burguete et S. Spedd (dir.), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, México, CIESAS, FLACSO Ecuador, FLACSO Guatemala, p. 15-64.
- Carmagnani, M. (1988). *El regreso de los dioses. El proceso de reconstitución de la identidad étnica en Oaxaca. Siglos XVII y XVIII*, México, FCE.
- Cavarozzi, M. (1991). «Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n° 74, p. 85-111.
- Chávez Orozco, L. (1943). *Las instituciones democráticas de los indígenas mexicanos en la época colonial*, México, Ediciones del Instituto Indigenista Interamericano.
- Chiaromonti, G. (2007). «De marchas y contramarchas: apuntes sobre la institución municipal en el Perú (1812-1861)», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 9, n° 18, p. 150-179.
- Colmenares Olivar, R. (2002). «El derecho a la autonomía de los pueblos indígenas en Venezuela», *Revista CENIPEC*, n° 21, p. 185-217.
- De Gortari Rabiela, H. (1997). «Ayuntamientos y ciudadanos. La ciudad de México y los estados: 1812-1827», *Tiempos de América. Revista de Historia, Cultura y Territorio*, n° 1, p. 113-130.
- Díaz-Polanco, H. (1996). *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI.
- Díaz-Polanco, H. et A. Burguete (1996). «Sociedad colonial y rebelión indígena en el obispado de Oaxaca (1660)», dans H. Díaz-Polanco (dir.), *El fuego de la inobediencia. Autonomía y rebelión india en el Obispado de Oaxaca*, México, CIESAS, p. 17-52.
- Durston, J. (2007). «Poder local y movimiento étnico en Villarica, Chile», dans W. Assies et H. Gundermann (dir.), *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina, México, Chile, COLMICH, Universidad Católica del Norte de Chile*, p. 290-328.
- Espinoza Soriano, W. (2007). «Reacción de los indígenas de Cajamarca frente a la Independencia de Trujillo y Lima, 1821-1822», *Investigaciones Sociales*, n° 18, p. 197-220.

- Flores, A. (1998). « Los ayllus de Chayanta y la participación popular », *Ruralater*, n° 16/17.
- Foerster, R. (2007). « El horizonte del municipio en la dirigencia de las comunidades mapuche del Valle de Cayupil, Chile », dans W. Assies et H. Gundermann (dir.), *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*, COLMICH, IWGIA, Universidad Católica del Norte de Chile, San Pedro Atacama, p. 328-355.
- González Casanova, P. (1963). « Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo », *América Latina. Revista del Centro Latinoamericano de Ciencias Sociales*, vol. 6, n° 3, México.
- Gundermann, H. (2007). « Municipios y pueblos indígenas en Chile », dans W. Assies et H. Gundermann (dir.), *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*, COLMICH, IWGIA, Universidad Católica del Norte de Chile, San Pedro Atacama, p. 161-198.
- Gundermann, H. (2004). « Sociedades indígenas, municipio y etnicidad: La transformación de los espacios políticos locales andinos en Chile », dans M. Castro-Lucic (dir.), *Los desafíos de la interculturalidad: identidad, política y derecho*, Universidad de Chile Santiago de Chile, p. 291-328.
- Gutiérrez, E. (1997). *Proponen nueva división territorial diecinueve pueblos indígenas derrotaron la imposición de municipios en Amazonas*, www.eurosur.org/rebelion/hemeroteca/ecologia/indig003.htm (page consultée en mars 2005).
- Korsbaek, L. (dir.) (1996). *Introducción al sistema de cargos. Antología*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Lauer, M. (2005). « Líderes políticos indígenas en Amazonía: política y auto-representación entre los ye'kwana del Alto Orinoco », *Revista de Antropología Iberoamericana*, n° 41, Madrid, Antropólogos Iberoamericanos en Red, p. 1-20.
- León, T. J. (1994). *De campesinos a ciudadanos diferentes: el levantamiento indígena*, Quito, CEDIME-Abya Yala.
- Leyva, X. et A. Burguete (dir.) (2007). *La remunicipalización en Chiapas. La política y lo político en tiempos de contrainsurgencia*, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Lockhart, J. (1999). *Los nahuas después de la Conquista. Historia social y cultural de la población indígena del México central, siglos XVI-XVIII*, México, FCE.
- Mardones Z., R. (2006). « Descentralización y transición en Chile », *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n° 1, p. 3-24.
- Marimán, P. et J. Alwin (2008). « Las identidades territoriales mapuche y el Estado chileno: conflicto interétnico en un contexto de globalización », dans X. Leyva, A. Burguete et S. Spedd (dir.), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, México, CIESAS, p. 111-150.
- Martínez, M. A. (1999). *Los derechos humanos de las poblaciones indígenas. Estudio sobre los tratados, convenios y otros acuerdos constructivos entre los Estados y las poblaciones indígenas. Informe final*, www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b5f7c60307b79f9d802567c4004ba1e6?Opendocument (page consultée en juillet 2009).
- Menegus Bornemann, M. (1996). « Comunidad, pueblo o corporación: los indios de la Nueva España en el siglo XVIII. Una revisión historiográfica », dans E. González y González (dir.), *Historia y Universidad. Homenaje a Lorenzo Mario Luna*, México, UNAM, p. 51-62.
- Murra, J. (1983). *La organización económica del Estado Inca*, México, Siglo XXI-HEP.
- Norero, M. R. (2007). *Municipio y etnicidad. El caso de la comuna del Alto BioBio*, tesis, licenciado en antropología, Santiago de Chile, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago de Chile.
- Organisation internationale du travail (1989). *Convenio OIT Núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml (page consultée en juillet 2009).
- Ortíz Escamilla, J. et J. A. Serrano Ortega (dir.) (2007). *Ayuntamientos y liberalismo gaditano en México*, Zamora Michoacán, COLMICH.
- Pastor, R. (1987). *Campesinos y reformas: La mixteca, 1700-1856*, México, COLMEX.
- Prokosch, E. (1973). « Gobiernos indios "tradicionales" en los Altos de Chiapas », *Estudios de Cultura Maya*, vol. IX, México, Centro de Estudios Mayas-UNAM.
- Quispe, M. T. (2005). *Venezuela. Gobiernos locales y pueblos indígenas*, Venezuela, ORPIA, IWGIA.
- République de Bolivie (2009). *Constitución Política del Estado*, www.vicepresidencia.gob.bo/Portals/0/-documentos/NUEVA_CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO.pdf (page consultée en août 2009).

- République de l'Équateur (2008). *Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Constituyente*, www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf (page consultée en août 2009).
- Rus, J. (2004). «La comunidad revolucionaria institucional: la subversión del gobierno indígena en Los Altos de Chiapas. 1936-1976», dans J. P. Viqueira et M. Humberto Ruz (dir.) *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, México, UNAM, CIESAS, tercera reimpression, p. 251-278.
- Sala Vila, N. (1992). «La Constitución de Cádiz y su impacto en el gobierno de las comunidades indígenas en el Virreinato del Perú», *Boletín Americanista*, n° 42-43, p. 51-70.
- Sánchez, C. (1999). *Del indigenismo a la autonomía*, México, Siglo XXI.
- Schkolnik, S. et F. Del Popolo (2005). *Los censos y los pueblos indígenas en América Latina: una metodología regional*, www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/23525/notas79-cap4.pdf (page consultée en juillet 2009).
- Stavenhagen, R. (1991). *Los conflictos étnicos y sus repercusiones en la sociedad internacional*, www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/CONFLICTOS%20ETNICOS.pdf (page consultée en juillet 2009).
- Tax, S. [1937] (1996). «Los municipios del altiplano mesooccidental de Guatemala», dans L. Korsbaek, (Antología), *Introducción al sistema de cargos*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, p. 87-112.
- Tibán, L. et F. García (2008) «De la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia de la CONAIE y el MICC en Ecuador», dans X. Leyva, A. Burguete et S. Spedd (dir.), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, México, CIESAS, p. 271-304.
- Velásquez Cepeda, C. (2000). *El nombramiento. Las elecciones por usos y costumbres en Oaxaca*, México, Instituto Electoral de Oaxaca.

La gouvernance des villages d'origine dans la ville de Mexico

Par **Consuelo Sánchez**, Professeure et chercheuse, École nationale d'anthropologie et d'histoire de Mexico • konsuelomx@yahoo.com.mx

Traduit de l'espagnol

Mexico est une ville composée de « villages », un fait souvent ignoré et sous-estimé. Il s'agit d'une mégalopole où se côtoient de vastes agrégats de population à prédominance métisse, provenant de tous les coins du pays, divisée en villages et en quartiers et dont la composition inclut des communautés autochtones. Cette diversité constitue l'une des richesses de la ville.

En 1824, Mexico¹ a été proclamée capitale de la République mexicaine et siège des institutions de la Fédération. Cette année-là, les limites de la ville recouvraient pratiquement ce que l'on connaît aujourd'hui comme le « centre historique ». Autour de la ville s'étendaient les terres des peuples indiens rescapés de la conquête et de la colonisation espagnoles. Les gouvernements autochtones de Tenochtitlan, Tlatelolco, Xochimilco, Coyoacán, Tacuba, Tacubaya, Azcapotzalco et Milpa Alta avaient autorité sur des territoires étendus qui incluaient de nombreux villages et quartiers. Au cours du XIX^e siècle cependant, ces gouvernements et ces territoires ont été dissous au fur et à mesure de l'avancée du projet libéral mené par l'élite politique créole.

Les survivants de ce processus d'assimilation sont les villages et les quartiers autochtones situés principalement dans les entités politico-administratives au sud de la ville : Milpa Alta, Xochimilco, Tláhuac, Tlalpan, La Magdalena Contreras et Cuajimalpa, vers où se déploie justement l'urbanisation actuelle de la ville. Les territoires que ces villages d'origine

sont parvenus à récupérer et à conserver grâce à la réforme agraire sont menacés ; de plus en plus de terres cultivables, de zones lacustres et de régions forestières propriétés de ces villages sont transformées en secteurs résidentiels et en infrastructures urbaines.

Dans la vallée de Mexico, des peuples et des communautés de différentes origines ethniques ont mené une lutte incessante pour préserver et enrichir leur identité. Le présent essai offre un échantillon de ces luttes sociales, axé principalement sur la vie contemporaine de ce que nous appelons la macro-communauté de Milpa Alta, constituée de neuf villages d'origine. De même que les autres résidents de la capitale, ceux de Milpa Alta ont dû avancer, à contre-courant, dans le but de protéger leur vie communautaire et de jeter les bases d'un exercice minimal d'autogouvernement.

Depuis le début du XX^e siècle, les villages d'origine de Milpa Alta ont été intégrés dans la municipalité et, plus tard (depuis 1929), dans l'arrondissement (*delegación*) de Milpa Alta, l'une des seize divisions politico-administratives de la Ville de Mexico. Il faut toutefois distinguer le découpage officiel de l'arrondissement et la structure organisationnelle des villages établis dans cette collectivité. Douze villages sont du ressort de l'arrondissement. Neuf d'entre eux forment ce que nous nommerons la « macro-communauté de Milpa Alta » : Santa Ana Tlacotenco, San Lorenzo Tlacoyucan, San Pablo Oztotepec, San Pedro Atoctpan (ou Atocha), San Francisco Tecoxpan, San Jerónimo Miactlan, San Juan Tepenahuac, San Agustín Ohtenco et Villa Milpa Alta, ce dernier

¹ La première Constitution de la République mexicaine (en 1824) a créé le district fédéral avec pour objectif que son territoire soit le siège des « pouvoirs suprêmes de la Fédération ». On considérait que la Ville de Mexico serait le lieu tout indiqué pour un tel projet. C'est pourquoi on lui a accordé le statut de district fédéral qu'elle a conservé jusqu'à aujourd'hui. Pour autant, ses structures institutionnelle et politique ont connu des évolutions. En 1928, on a supprimé les municipalités qui existaient au sein du district pour les remplacer par les délégations. Cette situation s'appuya sur la réforme politique du district. Actuellement, le district fédéral est divisé en seize délégations.

étant en même temps le chef-lieu de l'arrondissement. Les trois autres villages sous l'autorité de cet arrondissement, mais qui ne se considèrent pas comme faisant partie de la Communauté de Milpa Alta, sont San Salvador Cuauhtenco², San Bartolomé Xicomulco et San Antonio Tecómitl (ou Tecomic).

La distinction entre les villages appartenant à la macro-communauté de Milpa Alta et ceux qui s'y refusent est défendue par les habitants eux-mêmes et par les responsables agricoles. Ce cadre identitaire de la macro-communauté n'élimine pas pour autant d'autres niveaux d'identification.

TABLEAU 1 : LES SEIZE DIVISIONS POLITICO-ADMINISTRATIVES DE LA VILLE DE MEXICO

ARRONDISSEMENTS	VILLAGES	QUARTIERS
Álvaro Obregon	8	2
Azcapotzalco	14	14
Benito Juarez	6	1
Coyoacán	7	10
Cuauhtémoc	1	0
Cuajimalpa de Morelos	4	1
Gustavo A. Madero	15	10
Iztacalco	1	9
Iztapalapa	18	15
Milpa Alta	9	32
Magdalena Contreras	5	6
Miguel Hidalgo	1	0
Tláhuac	2	30
Tlalpan	10	10
Venustiano Carranza	2	0
Xochimilco	14	34

Source : INEGI, XII Censo General de Poblacion y Vivienda, Mexico, INEGI, 2000

■ L'ORGANISATION MACRO-COMMUNAUTAIRE DES VILLAGES

Avec le concept de macro-communauté, nous cherchons à expliquer la structure politico-territoriale des villages d'origine, notamment ceux de la communauté de Milpa Alta, laquelle est basée sur l'intégration de ses différentes entités indépendantes dans une unité

territoriale et sociopolitique plus importante. C'est une « communauté de communautés singulières » partageant des intérêts collectifs communs, territoriaux, culturels, symboliques, historiques et sociopolitiques. Actuellement, la macro-communauté de Milpa Alta est constituée de neuf villages (que nous dénommerons « communautés singulières ») qui occupent un territoire

² Au XVII^e siècle, San Salvador Cuauhtenco est mentionné dans les documents fondateurs de l'Asunción Milpa Alta comme village dépendant du chef-lieu de Milpa Alta. Au XVIII^e siècle, ce village a pris ses distances de Milpa Alta, provoquant ainsi un conflit au sujet des limites territoriales, conflit qui perdure encore de nos jours.

ininterrompu et compact, comprenant les emprises territoriales de chacun d’eux plus un espace commun. L’appropriation et la division du territoire sont régies par des droits et des obligations coutumiers et par les dispositions découlant de la législation agraire nationale. Les limites officielles du territoire de la macro-communauté ont fluctué, mais dans la perception et la représentation des résidents de Milpa Alta, elles sont figées et les communautés qui en font partie ont appuyé un contrôle effectif sur cet espace.

Les dirigeants de Milpa Alta utilisent indistinctement les termes village et communauté (avec des majuscules: Village de Milpa Alta ou Communauté de Milpa Alta) qui, dans les deux cas, englobent les neuf villages ou communautés singulières de la collectivité de Milpa Alta. Notre acception de macro-communauté est la même que celle définie par les termes Village ou Communauté. Nous préférons utiliser celui de macro-communauté, car il implique la représentation d’un ensemble plus vaste ou plus complexe que ses parties constitutives; il souligne également le caractère supracommunal ou ethnorégional de l’organisation sociopolitique des habitants de Milpa Alta. En ce sens, les parties constitutives de la macro-communauté

de Milpa Alta sont les villages ou communautés singulières qui la composent.

À Milpa Alta, de même que dans les autres villages d’origine de la ville de Mexico, la communauté singulière correspond à ce que l’on désigne communément par le nom *village*: il s’agit, pour la plupart, des villages créés à l’époque coloniale à partir de l’organisation préhispanique. Actuellement, chaque village, ou communauté singulière, possède un cadre territorial incluant les terres agricoles à usage commun ainsi que l’espace urbain, avec une disposition particulière des maisons, des rues, des quartiers, des places publiques, des lieux de culte et des sanctuaires. Il est gouverné à travers un système réunissant les autorités religieuses, communales et administratives. Le toponyme de chaque village combine généralement le nom nahuatl avec celui du saint patron ou titulaire du village. À leur tour, certains villages de la macro-communauté se divisent en plusieurs sous-unités ou quartiers. On observe une certaine symétrie dans le nombre de quartiers compris dans quelques-uns des villages de Milpa Alta: huit à Villa Milpa Alta, quatre à San Pedro Atocpan, quatre à Santa Ana Tlacotenco et deux à San Pablo Oztotepec.

TABLEAU 2 : LES QUARTIERS DE QUATRE VILLAGES DE LA MACRO-COMMUNAUTÉ DE MILPA ALTA

VILLAGES	QUARTIERS
Villa Milpa Alta	Santa Martha, San Mateo, Los Ángeles, La Concepción, San Agustín, Santa Cruz, San Marcos et La Luz
San Pedro Atocpan	Tula, Ocotitla, Nuchtla et Panchimalco
Santa Ana Tlacotenco	San Miguel, San José, Guadalupita et San Marcos
San Pablo Oztotepec	San Miguel et San Juan

La macro-communauté est basée sur une organisation territoriale à la fois sociale et spatiale à paliers variables: l’organisation territoriale de chaque communauté singulière et la délimitation imaginaire, matérielle et normalisée du territoire communautarisé. Bien que les parties (communautés singulières) qui cohabitent sur le territoire de Milpa Alta conservent leurs particularismes, elles entretiennent des rapports et partagent une identité. Les règles, prescriptions et interdictions (coutumières

et étatiques, telles celles établies par les lois agraires), dont le contenu est à la fois social, territorial et historique, inscrivent les parties (communautés singulières) et leurs membres (individus) dans une configuration identitaire.

L’un des deux fondements de la macro-communauté est une territorialité construite, appropriée, partagée, normalisée et démarquée au fil des ans sur un mode

consensuel. Cette territorialité est chargée de contenus culturels, symboliques, socioéconomiques et politiques. Depuis l'obtention des titres vice-royaux d'origine, en passant par les formalités pour la confirmation et la titularisation de leurs « terres communales » – après la Révolution mexicaine et jusqu'à aujourd'hui –, les communautés ont tenté de défendre une perspective du territoire qui embrasse simultanément l'enceinte de chaque communauté singulière et celle de l'ensemble (qui comprend les terres et les forêts communautaires). Ainsi, l'intégration des communautés singulières dans la macro-communauté est donc concomitante du maintien de leur territorialité. L'élite intellectuelle (qui comprend aussi bien les dirigeants que les chercheurs) a joué un rôle clef dans cette évolution.

L'assise de la territorialité est l'organisation politique interne, soit l'autre caractéristique fondamentale de la macro-communauté. L'articulation politique des communautés singulières au sein d'une macro-communauté a impliqué un certain nombre d'ententes. En général, ces ententes comprennent et orientent la reconfiguration des institutions, des procédures et des formes d'organisation politique et de gouvernance des parties et de l'ensemble, basées sur leurs propres perceptions culturelles. Les ententes ne sont pas immuables et invariables; elles sont soumises périodiquement à la conformité des parties et de l'ensemble. On peut remarquer que c'est par l'entremise des ententes politiques internes que sont arrêtés les limites des communautés singulières et de la macro-communauté ainsi que les différents paliers de gouvernement. La forme d'organisation sociopolitique et gouvernementale habituellement adoptée dans la macro-communauté inclut les champs de compétence du gouvernement des communautés singulières qui en font partie et de l'ensemble.

Il est cependant difficile, dans le dessein des ententes internes, d'isoler les signes distinctifs d'un régime politique dans lequel se côtoient les collectivités autochtones, le régime colonial du passé et l'État-nation actuel. Si la macro-communauté de Milpa Alta a conservé une identité historique, ses frontières et son organisation sociopolitique n'ont pas toujours été les mêmes au cours des ans. L'organisation préhispanique des habitants de Milpa Alta a été remaniée au cours des XVI^e et XVII^e siècles. À cette époque, Milpa Alta s'est séparé de Xochimilco pour devenir un chef-lieu avec ses propres villages rattachés.

Plus tard, il y eut des désaccords suivis de la séparation de certains de ces villages, comme San Pedro Atocpan (qui s'est détaché de Milpa Alta à la fin du XVII^e siècle pour devenir chef-lieu à son tour) ou encore San Salvador Cuauhtenco (qui a rompu ses liens au XVIII^e siècle). Sous la République, les habitants de Milpa Alta ont dû adapter leurs formes d'organisation et de gouvernance au modèle de la municipalité et, dans ce processus, certaines communautés singulières ont formé des municipalités séparées de Milpa Alta (comme San Pedro Atocpan, depuis le début du XIX^e siècle et San Pablo Oztotepec, dans la seconde moitié du XIX^e siècle), bien qu'elles y soient de nouveau rattachées après avoir cessé d'être des municipalités, dès la première décennie du XX^e siècle.

En dépit des désunions du passé, un trait saillant de Milpa Alta est que presque toutes ces communautés singulières (ou villages) sont actuellement intégrées dans la macro-communauté de Milpa Alta – à l'exception de Cuauhtenco. Cette adhésion ne signifie pas pour autant que les relations entre les communautés soient toujours harmonieuses et équilibrées. Quelques villages entretiennent traditionnellement des échanges plus étroits entre elles (à travers des liens de réciprocité associés aux fêtes religieuses ou d'autres types d'attachement et d'alliances) et plus distants avec d'autres. Dans certains cas, on a déploré des disputes entre communautés, mais ce qui est remarquable c'est qu'elles n'ont pas entraîné la rupture du tissu macro-communautaire.

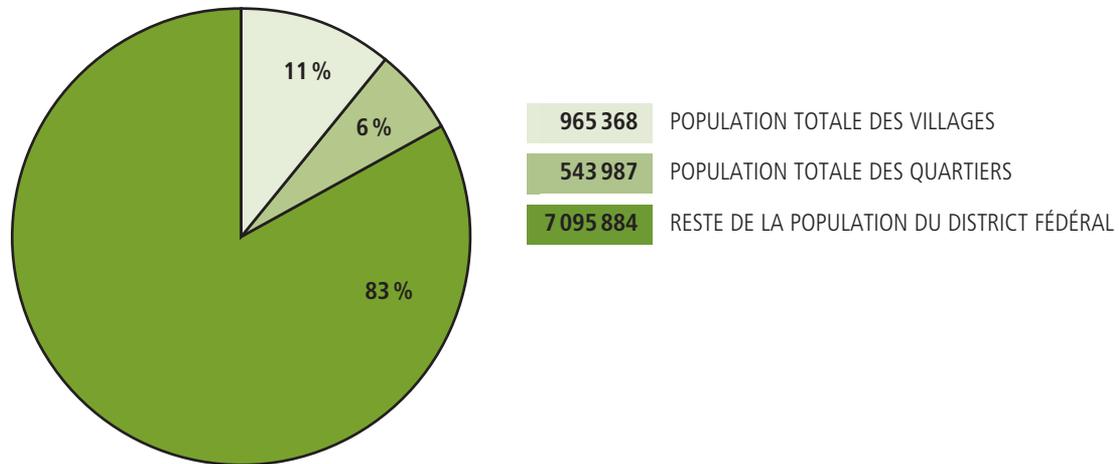
De fait, il existe dans la macro-communauté différents degrés d'interaction et de réciprocité. On en note au moins trois: (1) au sein de chaque communauté singulière, les interactions interpersonnelles sont plus denses et les rapports de réciprocité plus intenses; (2) ces mêmes interactions interpersonnelles et rapports de réciprocité sont plus denses et plus intenses avec les communautés singulières limitrophes qu'avec les communautés éloignées géographiquement, mais ils peuvent également dans ce cas être plus tendus, surtout quand le tracé des limites entre les communautés n'est pas clairement dessiné; (3) à l'échelle macro-communale, les interactions interpersonnelles ne sont pas aussi directes et les rapports de réciprocité sont plus sporadiques. À ce niveau, divers mécanismes mentaux opèrent pour compenser la dispersion géographique des communautés, par exemple la conscience d'appartenir à une grande

collectivité historique ou la valorisation accordée au partage, à la division et à la gestion d'un territoire entre les parties et l'ensemble des membres.

Le sentiment d'appartenance à une macro-communauté repose sur un socle politique, c'est-à-dire une quelconque forme d'organisation politique macro-communale, et une élite politique et intellectuelle qui développe et promeut l'interaction symbolique et matérielle entre les communautés en même temps que sa vision d'un ensemble homogène. Les dirigeants

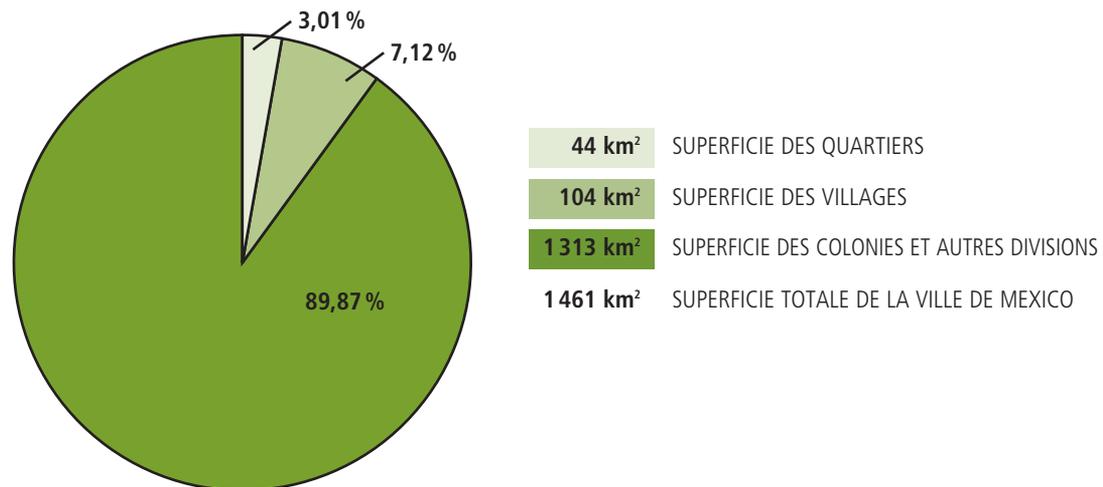
de Milpa Alta ont eu recours au référent historique dans leur lutte pour garder le contrôle de la collectivité sur le territoire, l'intégrité de ce dernier et sa reconnaissance juridique. Ce discours a rempli une double fonction : en interne, en renforçant le sentiment d'identité et de permanence de la communauté des villages de Milpa Alta et l'engagement de ses membres à poursuivre l'œuvre de défense du territoire de leurs ancêtres, et en externe, en alimentant leurs revendications sur les droits de possession et la propriété du territoire (Comuneros Organizados de Milpa Alta, 1995).

GRAPHIQUE 1 : POPULATION DES VILLAGES ET DES QUARTIERS DE LA VILLE DE MEXICO EN 2000



Source : INEGI, XII Censo General de Poblacion y Vivienda, 2000

GRAPHIQUE 2 : SUPERFICIE DES QUARTIERS ET DES VILLAGES DANS LA VILLE DE MEXICO



Source : www.inegi.gob.mx/inegi

Au sujet des origines de Milpa Alta, le discours historique se nourrit de divers récits. Certains ont été publiés par des intellectuels de Milpa Alta, par des leaders politiques ou paysans locaux. En remontant jusqu'en 1565, on trouve un rapport contenu dans le document sur le bornage de Milpa Alta, rédigé en langue nahuatl, qui fait partie des titres d'origine. Ce texte est révélateur du souci de la population de Milpa Alta de cette époque de fixer les limites territoriales de leurs villages respectifs préalablement à l'avancée spoliatrice des colonisateurs :

Dans ce village de Nuestra Señora Santa María Asunción Milpa, moi, Don Miguel Ocoxochi, gouverneur, et Don Antonio Quauhxochi³, qui administrons le bureau de la République dans ledit village, déclarons que nous établissons et signalons ici toutes les limites des terres qui nous appartiennent, afin que nos enfants et nos petits-enfants, aussi bien ceux qui sont présents que ceux qui naîtront plus tard et à qui il plaira à Dieu d'accorder la grâce de demeurer en ce monde, les conservent et en prennent soin, et pour qu'en tout temps ils sachent jusqu'où se rend ce qui appartient au village de Nuestra Señora la Asunción, nous lui donnons le nom de Huey Can Milpa, afin qu'ils en usent et s'y attachent [...].

D'autres récits font remonter l'origine de Milpa Alta aux premiers établissements chichimèques, ce que confirmerait l'organisation politico-territoriale ultérieure dans laquelle, au dire de certains, il aurait été l'altepetl⁴ de Malacachtepec Momozco. Les mêmes font également référence à la reconnaissance de leurs droits de propriété par la Couronne espagnole et à la réunification des neuf villages de la communauté de Milpa Alta (Comuneros Organizados de Milpa Alta, 1995 ; López Ávila, 1982⁵).

L'élément essentiel est que le récit historique étaye la représentation collective du territoire et les droits

territoriaux afférents : « Le territoire n'appartient pas à un village – disent les dirigeants actuels de Milpa Alta –, mais à tous les villages qui composent la communauté de Milpa Alta », liant ainsi la territorialité à l'intégrité macro-communautaire, c'est-à-dire à l'identité et à la cohésion de la collectivité des neuf communautés singulières. Le récit est également appuyé ou renforcé par des rituels de reconnaissance des limites du territoire désormais périodiquement accomplis par les habitants de la communauté. En guise d'évocation de cet arrière-plan historique, les habitants de Milpa Alta effectuent des parcours avec les enfants, les adolescents, les adultes et les anciens, afin que tous connaissent les limites de leur territoire et en confirment collectivement la démarcation. Le récit historique et le rituel qui l'accompagne deviennent des clefs de la géopolitique communautaire de ces villages, la géopolitique entendue ici comme les actions entreprises par les villageois pour consolider la défense de leur territoire et marquer l'espace de vie commun.

Ainsi que nous l'expliquions, la territorialité de la macro-communauté est étroitement associée à son organisation politique, de sorte que l'effacement ou la rupture de la territorialité ont des répercussions sur l'organisation macro-communale, et vice versa. Les habitants de la communauté de Milpa Alta sont pleinement conscients de cette symbiose. Ils se rappellent qu'au moment où des démarches ont été engagées en vue de reconnaître et d'officialiser leur territoire communal (au cours de la décennie 1930, après la Révolution), ils ont été contraints de modifier et de démanteler leur structure organisationnelle traditionnelle, laissant entre les mains d'un seul représentant la responsabilité de prendre des décisions pour la macro-communauté de Milpa Alta, comme l'exigeait la loi agraire.

³ Archivo General de la Nación, *Tierras*, vol. 3032, n° 3, p. 220. Dans ce document, rédigé en langue nahuatl, on mentionne, après le nom d'Antonio Quauhxochi, *tlatoque teucpa tepetenchi*, ce qui est omis dans la traduction espagnole.

⁴ Un altepetl est l'unité politico-territoriale de base des peuples qui habitaient la vallée de Mexico au moment de l'arrivée des Espagnols. C'est un mot nahuatl qui, selon James Lockhart, désigne une organisation composée de personnes qui tient un territoire sous sa domination. Ce qui caractérisait minimalement un altepetl simple étaient un territoire, un dirigeant dynastique ou *tlatoni* et un ensemble de parties constitutives ou sous-unités, connues sous le nom de *calpulli*. Les habitants de Milpa Alta croient que le nom de leur ancien altepetl était Malacachtepec Momozco.

⁵ Ce texte a été rédigé entre 1971 et 1974.

Or, en 1980, quand ils furent en mesure d'influer sur le choix de la nouvelle représentation communale, ils insistèrent sur la nécessité de maintenir l'union des communautés membres symbolisée par un représentant général nommé par toutes les communautés, en plus d'une représentation pour chacune d'elles. Ainsi, croit-on, la macro-communauté renouait « avec sa loi coutumière d'avoir un représentant par village » tout en rebâtissant une représentation générale unique (Comuneros Organizados de Milpa Alta, 1995, p. 9). Depuis lors, ils comptent un représentant général et un représentant pour chacune des neuf communautés. Les membres de chaque communauté singulière élisent leur propre représentant et les neuf réunis en assemblée élisent le représentant général. Les habitants de Milpa Alta se targuent du fait que cette organisation communautaire-régionale n'est pas prévue dans la loi agraire; c'est effectivement une création bien à eux, car la loi ne stipule que la représentation des membres de la communauté.

Dans sa forme, cette hiérarchie a un caractère essentiellement agraire. Son existence a cependant été la clef de voute de la pérennité socioculturelle de la macro-communauté de Milpa Alta. Cette structure de gouvernement unifié et supracommunal tire sa légitimité des membres de la communauté et s'est révélée particulièrement utile pour les habitants de Milpa Alta, même si elle n'a pas d'existence légale. En interne, elle a maintenu la cohésion et l'articulation entre les neuf villages ou communautés singulières et elle a entretenu le sentiment d'appartenir à une entité plus importante ainsi que la perspective macro-communale du territoire. Elle a également renforcé un double système de prise de décision qui s'efforce de garantir la prééminence des intérêts collectifs sur les intérêts privés et de neutraliser et de prohiber les manœuvres personnelles de certains représentants. Les décisions au sujet des questions conservatoires intéressant la macro-communauté de Milpa Alta sont prises par les représentants communaux des neuf villages et le représentant général, ainsi que par l'assemblée générale des membres. Vers l'extérieur, le regroupement des neuf villages dans une représentation générale a donné un plus grand pouvoir de négociation et de pression face aux autorités gouvernementales (fédérales et de la Ville de Mexico)

et dans de nombreux cas de figure, cette influence et ce rôle (interne et externe) dépassent le cadre de la question agraire à proprement parler.

Le fait que seule la fonction agraire du représentant communal soit reconnue légalement pose certes un problème. Pour lever les restrictions et résoudre les problèmes posés à la macro-communauté, les dirigeants de l'organisation *Comuneros Organizados de Milpa Alta (COMA)* ont défendu, tout au moins depuis 1995, la nécessité, d'une part, de redéfinir leur relation avec l'État et la Ville de Mexico sur la base de la reconnaissance du droit « de décider des lignes de notre destin en tant que *peuple d'origine* », « d'avoir notre propre organisation hiérarchique » et de fixer « les limites des champs de compétence avec les différentes autorités gouvernementales »; et, d'autre part, d'élucider un projet exclusif à partir d'accords politiques internes entre les communautés membres de la macro-communauté qui prennent la forme de statuts communaux. Ces statuts, est-il précisé, devront conférer une légalité à la reconstruction et à l'intégration de « toutes les formes d'organisation communale dans une structure et un gouvernement unique »; ce serait alors « un aménagement social de notre territoire et des paliers et formes d'autorité et de gouvernement, des usages et usufruits de la terre, reposant sur l'idée de propriété communale de la terre et de *notre existence en tant que peuple d'origine et communal* ». De même, entre autres questions, ces statuts devront encadrer les droits et les obligations des membres de la communauté et les rapports de ces derniers avec les nouveaux résidents (*Comuneros Organizados de Milpa Alta*, 1995, p. 9-11⁶). On comprend que les ententes internes seraient orientées vers la reconstruction des formes de gouvernance au sein de chaque communauté singulière et leur intégration dans une structure de gouvernance macro-communale. En d'autres termes, ce que les dirigeants de la COMA mettent en exergue, ce sont des ententes « autonomisées » supposant la reconnaissance, par l'État et la Ville de Mexico, des formes d'organisation et de gouvernance décidées par les habitants de Milpa Alta eux-mêmes. Cela entraînerait de fait la reconnaissance du territoire macro-communal en tant que cadre juridico-politique.

⁶ L'italique est de l'auteur.

Dans un tel scénario d'ententes autonomisées, il y a lieu de se demander quelle serait la situation de San Antonio Tecómitl, de San Bartolomé Xicomulco et de San Salvador Cuauhtenco, les trois autres pôles socioculturels qui font partie actuellement de l'arrondissement de Milpa Alta et avec lesquels les communautés de Milpa Alta ont maintenu des liens historiques. De fait, dans l'arrondissement de Milpa Alta, on distingue trois paliers d'identification et de filiation : (1) l'assimilation des habitants avec leur communauté singulière ; (2) la cognation des membres des neuf villages ou communautés singulières avec la macro-communauté de Milpa Alta ; (3) l'apparement entre les douze communautés singulières intégrées dans l'arrondissement. Évidemment, l'intensité de l'identification varie au cas par cas selon le type de liens et de relations en vigueur et selon l'appartenance au territoire de la macro-communauté de Milpa Alta et au respect des droits qui s'y rapportent.

Une dernière question à soulever a trait au statut des nouveaux résidents de divers horizons, c'est-à-dire les métis et les indigènes en provenance des différents États du pays qui peu à peu ont fait souche dans l'espace de la macro-communauté et, prioritairement, dans l'arrondissement de Milpa Alta. Autant les dirigeants que de larges parties de la population de Milpa Alta semblent avoir pris conscience de la nécessité de redéfinir et de normaliser la relation entre les nouveaux venus et les membres des communautés d'origine. Dans un contexte d'autonomie, cela impliquerait de prendre des décisions arrêtant à la fois les principes d'une gouvernance fusionnant la diversité et les conditions d'une citoyenneté communautaire.

■ LES TRANSFORMATIONS DES FORMES DE GOUVERNANCE AUTOCHTONE

La gouvernance des villages d'origine a varié avec les époques historiques successives et, pour la conserver en l'état, les villageois ont dû l'accorder avec les modèles de gouvernance imposés. La structure ancienne a été

réadaptée sous le régime colonial en s'inspirant du modèle indien du conseil (*cabildo*) ; plus tard, à la suite de l'indépendance, elle s'est fondue dans le moule de la municipalité, puis en 1929, après la disparition des municipalités, dans celui d'un arrondissement de la Ville de Mexico. Dans cette évolution, on constate une atomisation progressive des anciennes unités politico-territoriales indigènes, ainsi que l'aimantation de l'orbite étatique-nationale et de la Ville de Mexico des activités administratives et économiques d'intérêt pour les villages d'origine (et pour l'ensemble des habitants de la capitale) et la sujétion des autorités et des institutions de gouvernance traditionnelles aux institutions officielles.

Durant les années 1950, chaque village ou communauté singulière disposait d'une structure de gouvernement conforme à la notion traditionnelle de la gouvernance. Elle comprenait un maire et un conseil (*cabildo*) composé d'un président, d'un trésorier, d'un secrétaire et d'un percepteur. Le maire était l'un des principaux dignitaires de la communauté : il combinait la direction civile et religieuse de sa localité (certains habitants se rappellent qu'ils le surnommaient le « père du village »). La résolution des conflits et l'administration de la justice interne⁷ étaient ses tâches prioritaires. Même s'il n'était pas membre du conseil, il assistait à ses réunions et collaborait étroitement au règlement des affaires à caractère civil et religieux. Le maire et le président du conseil avaient notamment la responsabilité de piloter la construction et la réparation de certains équipements collectifs (les ponts, les chemins de terre qui reliaient les villages entre eux, etc.), de diriger les travaux sur les terres propriétés du clergé, de fixer les dates des semailles, du désherbage et des récoltes et de présider l'assemblée annuelle du village au cours de laquelle les marguilliers sortants présentaient leur rapport sur leur façon de financer la fête du saint patron et où l'on élisait les marguilliers pour la fête de l'année suivante. Le conseil gérait les revenus cléricaux qui servaient à organiser la fête annuelle du saint patron du village et à rénover l'église.

⁷ Sauf dans les causes criminelles impliquant des dommages et des blessures physiques, lesquelles étaient transférées aux autorités de l'arrondissement de Milpa Alta, le maire administrait la justice en différentes matières d'ordre interne (vol de récoltes ou dans les habitations, dégradations causées par des animaux sur les terres du voisin, disputes matrimoniales, etc.). Les gens se tournaient vers lui pour qu'il leur rende justice ; il livrait son verdict et si l'inculpé ne respectait pas la sentence, le maire pouvait le faire incarcérer dans la prison de Milpa Alta. Si l'un des plaignants n'obtenait pas une réparation qui le satisfasse, il pouvait faire appel auprès des autorités de Milpa Alta.

S'agissant de la division spatiale du village (en quadrilatères, parties, quartiers et secteurs), d'autres dirigeants de rang inférieur intervenaient : (1) ceux qui, une fois élus en assemblée, devaient rassembler les hommes de plus de dix-huit ans pour les travaux communautaires ; (2) les « poseurs », également élus en assemblée, chargés d'élever un autel à l'entrée de leur secteur le jour de la fête du saint patron ; (3) ceux désignés par le conseil qui devaient s'assurer que les hommes de leur quadrilatère s'acquittent de leurs obligations de travailler sur les terres qui appartenaient au clergé. Il y avait aussi d'autres personnages de rang mineur liés à l'église, tels les marguilliers responsables des fêtes de moindre importance ou encore les sonneurs de cloches et les officiants aux heures des prières.

Les résultats des recherches de Madsen semblent prouver qu'il existait déjà à l'époque un « conseil communal » ou un « conseil de gestion des terres communales » des neuf villages de Milpa Alta, qui veillait à la représentation générale des biens communaux (Madsen, 1960, p. 123). Ce conseil avait été créé conformément aux dispositions de la législation agraire.

Au cours de ces années, le premier dirigeant de la communauté était dénommé « sous-délégué » par les autorités de la capitale. Madsen signale que le poste de sous-délégué coïncidait approximativement avec celui de maire, comme dans le cas du maire de Tecoxpan (une des communautés singulières de la macro-communauté de Milpa Alta) qui, précisément, en était également le sous-délégué (Madsen, 1960, p. 107). Mais le sous-délégué jouait un rôle bien différent de celui qu'il acquit ultérieurement. En ce temps-là, la fonction de maire était constitutive de la gouvernance indigène de chaque communauté singulière et le fait qu'il porte, à l'extérieur, le nom de sous-délégué ne modifiait en rien la situation initiale :

pour les communautés, le maire était toujours une autorité qui leur était *propre*, quand bien même les officiels de la Ville de Mexico l'appelaient sous-délégué. Cette manœuvre de l'État traduisait néanmoins une méconnaissance de la gouvernance traditionnelle et le dessein d'intégrer l'une de ses principales figures dans l'organisation politico-administrative de la Ville.

Cette stratégie politique semble se confirmer avec la loi organique du département du district fédéral (DDF) de 1970⁸ (*Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*). La décentralisation administrative que le législateur prétendait promouvoir renforçait les sous-délégations en les dotant d'une plus grande capacité de gestion des services publics (eau, électricité, entretien des routes, etc.) de leur localité et en resserrant leurs liens avec les autorités de l'arrondissement et du DDF. Paradoxalement, pour les villages d'origine, il résultait de cette législation une plus grande centralisation politique, l'intensification du contrôle par les autorités de la Ville de Mexico et l'ingérence de ces dernières dans les modes de vie communautaire, ce qui entraînait le déclin ou la paralysie de leurs propres instances traditionnelles de participation et de décision. L'usurpation des pouvoirs des villages s'est poursuivie et accentuée tout au long des années 1970⁹, avec la promulgation de plusieurs lois, règlements, décrets et ententes. Cet ensemble de dispositions élargissait les prérogatives du DDF pour décider de l'utilisation, de la vocation et de la préservation des terres, des propriétés, des aires de développement, des cours d'eau et des boisés, et pour modifier, aménager et réglementer les espaces, les zones et les établissements humains dans la Ville de Mexico, y compris les territoires des villages d'origine. Par voie de conséquence, cet encadrement normatif et ces politiques dépossédaient les villages de leurs pouvoirs sur des

⁸ Cette loi visait une décentralisation administrative du district fédéral, mais sans aucune traduction politique puisqu'elle réaffirmait le caractère hiérarchique et centralisateur de son système de gouvernance : le gouvernement du district fédéral était toujours sous la responsabilité du président de la République, représenté en l'espèce par le chef du département du district fédéral, nommé et révoqué librement par l'exécutif fédéral. Le territoire du district fédéral demeurait divisé en arrondissements (*delegaciones*) dont les délégués étaient nommés et congédiés par le chef du département, avec l'assentiment de l'exécutif. Cette loi innovait en affectant au chef du département, en plus des délégués qui existaient depuis 1928, de nouveaux auxiliaires lui permettant d'exercer ses fonctions de gouverner, parmi lesquels trois secrétaires généraux, un officier public supérieur, un conseil consultatif, les sous-délégués et des comités de citoyens. Voir : *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Diario Oficial*, 29 décembre 1970, articles premier et troisième.

⁹ Au sujet des lois, règlements et décrets promulgués au cours de cette décennie, voir Espinosa López, 2003, p. 278-279.

questions vitales et augmentaient les domaines de compétence des autorités de Mexico¹⁰.

En outre, les responsables de la Ville de Mexico s'attachèrent à évincer les autorités traditionnelles des villages des fonctions qu'elles remplissaient en matière d'administration de la justice et de résolution des conflits internes, réservant ce rôle aux institutions officielles spécialisées implantées dans l'arrondissement. De cette manière, on écartait encore davantage les villages d'origine de la prise de décision sur des questions primordiales et on décuplait les pouvoirs des administrateurs du DDF, leur permettant de supplanter les orientations arrêtées par les villageois.

Ces pressions, parmi d'autres, ont contribué à rendre le sous-délégué de plus en plus dépendant des décisions des édiles de la Ville et de l'arrondissement et à imposer peu à peu l'appellation de sous-délégué à la place du nom sous lequel la communauté désignait par tradition son dirigeant (le maire). Les habitants des villages ont alors exigé que la personne qui assumerait la charge de sous-délégué soit choisie parmi eux, selon leurs procédures traditionnelles. La majorité a eu gain de cause, de sorte que, dans les faits, le sous-délégué était considéré comme une autorité administrative bien à eux. Comme le maire son devancier, il serait élu par sa communauté, mais en même temps, une fois nommé, il deviendrait un fonctionnaire local de l'administration du district fédéral.

C'est dans ce contexte d'immixtion graduelle des institutions de l'État dans le territoire communal et dans l'administration de Milpa Alta – bouleversant la gouverne traditionnelle –, conjugué à l'effacement de la représentation générale des biens communaux et, au cours des années 1970, à la poursuite d'intérêts externes contraires à ceux de la macro-communauté,

que les habitants de Milpa Alta se mobilisèrent et entreprirent de moderniser la représentation communale et l'écheveau politique de leurs communautés.

Le résultat des changements survenus, notamment durant les décennies 1970 et 1980, dans chacune des communautés singulières de Milpa Alta s'est manifesté à travers l'ascendant pérenne (jusqu'à aujourd'hui) de deux figures représentatives de l'autorité : l'une administrative (le sous-délégué, récemment rebaptisé coordonnateur de liaison territoriale¹¹) et l'autre agro-communale. Notons également la présence d'un représentant général de la macro-communauté des neuf villages de Milpa Alta.

Si les instances communales agraires sont de facture plus ou moins récente et qu'elles émanent d'une loi nationale, elles sont vite devenues des symboles de la gouverne des villages d'origine et ceux-ci les reconnaissent comme tels. Pour sa part, le statut du sous-délégué a suivi un chemin différent. Comme nous l'avons décrit, le sous-délégué était confondu au début avec une autorité traditionnelle pour se transformer ensuite progressivement en une sorte d'échelon administratif hybride, loyal alternativement envers la Ville et sa communauté. Dans cette perspective, la figure du maire, vidée de toute signification, a été remplacée par celle du sous-délégué dont la légitimité traverse actuellement une crise, car la population a conscience qu'il dépend de plus en plus des responsables et des partis politiques de la Ville de Mexico. La population de Milpa Alta date ce glissement du jour où le sous-délégué a commencé à percevoir un salaire de la municipalité, les partis politiques entrant dès lors en lutte pour le poste ; les villages sont alors devenus des lieux de querelles partisans pour le pouvoir.

¹⁰ C'est précisément au cours de ces années que le gouvernement fédéral et celui du district fédéral ont conçu le projet de construction de la route Xochimilco-Oaxtepec (1974), de la ligne de haute tension Chicoasén-Topilejo qui, en principe, devait passer par la zone boisée de Milpa Alta, et l'expropriation de 800 hectares de territoire communal pour la construction de plusieurs centres de recherche (1978). Ces décisions ont provoqué la colère des habitants de Milpa Alta et les ont amenés à s'organiser pour s'y opposer, car ils les considéraient comme une atteinte à l'intégrité de leur territoire.

¹¹ C'est surtout à la suite des changements qui ont affecté le statut politique du district fédéral durant les années 1990, que le sous-délégué fut rebaptisé coordonnateur de liaison territoriale. Le village de Villa Milpa Alta étant le chef-lieu de l'arrondissement, il n'abrite pas de sous-délégué.

En vérité, la présence de partis politiques n'est pas une nouveauté ; ce qui est inédit, c'est le multipartisme. Jusque dans les années 1980, le Parti révolutionnaire institutionnel était le seul à avoir une réelle influence sur la vie de ces villages et il avait la haute main dans l'arrondissement sur un sous-comité dont le siège, situé dans le village de Villa Milpa Alta, « accueillait un représentant de chaque population¹² ». L'arrivée des partis politiques de l'opposition s'est fait sentir dans la région à la suite de réformes électorales nationales, dont la première remonte à 1978.

Une gouvernance traditionnelle ou communautaire ?

Les mutations de la gouvernance indigène – avec la création d'instances communales agraires, conformément aux lois nationales, et la conversion des autorités traditionnelles – amènent à s'interroger. Ces changements ont-ils entraîné la disparition de l'autonomie gouvernementale de Milpa Alta ? Le présent et l'avenir des villages indigènes dépendent-ils du maintien de leur gouvernance traditionnelle ? À notre avis, ce qui présente de l'intérêt n'est pas tellement la continuité d'un certain type traditionnel d'autorités, d'institutions et de procédures, car dans aucun village ou communauté de telles composantes ne sont demeurées inchangées dans le temps. Ce qui importe, ce sont les principes et l'idéation du modèle de gouvernance des collectivités indigènes – comme faisant partie de leur vision du monde et de leurs modes de vie communautaire – et les efforts qu'elles ont déployés pour – qu'elles soient anciennes, traditionnelles ou nouvelles – convertir les autorités, gagner les institutions et approprier les formes de gouvernance de la communauté à ces principes, à ces valeurs et à ces idées.

Dans la macro-communauté de Milpa Alta, de nombreuses institutions et autorités gouvernementales ayant existé dans le passé (au cours des périodes préhispanique, coloniale et même républicaine) ont disparu ;

mais à diverses époques de l'histoire, leurs membres ont cherché à créer ou à recréer des institutions qui répondent à leur conception de la gouvernance, institutions qui, sous divers aspects, sont propres à cette génétique historique. Ces institutions adoptent généralement des caractéristiques distinctives, non pas parce qu'elles sont plus ou moins traditionnelles, mais précisément parce que leurs représentants souhaitent qu'elles épousent leur conception de la gouvernance. Cette approche nous permet de comprendre pourquoi dans les communautés (comme celles de Milpa Alta), en dépit de la disparition d'institutions anciennes et traditionnelles, il s'en crée de nouvelles qu'on se plaît à adosser aux valeurs communautaires, différentes de celles de la société globalisante dans laquelle elles fonctionnent.

On peut alléguer que les marguilliers et le système des fonctions liées à la religion sont l'une des rares institutions de Milpa Alta à avoir survécu dans sa forme traditionnelle à l'époque coloniale, sous inventaire de quelques variantes depuis ses origines. Les marguilliers conservent leur rôle traditionnel dans la célébration des fêtes religieuses. Pour la durée de sa charge – habituellement pour un an, pour l'organisation des festivités de la période correspondante – le marguillier responsable de la fête principale acquiert une grande importance dans la vie de la communauté. Il collabore avec les autres autorités (agraires et administratives) du village, les assiste quand il s'agit de prévenir ou de résoudre les conflits internes ou bien de recruter les habitants pour les travaux communautaires, le *xulaltequetl*. On sollicite également son avis lorsque des assemblées se terminent sans avoir trouvé un terrain d'entente.

L'institution des marguilliers est l'un des fondements de l'organisation communale, car les fêtes religieuses sont encore aujourd'hui des cérémonies publiques qui cristallisent le sentiment identitaire, la communauté de vie et la participation des habitants aux instances de la collectivité. Ces fêtes constituent également

¹² La ligue des communautés agraires et des syndicats paysans du district fédéral, émanation de la Confédération nationale paysanne, proche du Parti révolutionnaire institutionnel, dirigeait également un comité régional paysan à Milpa Alta (Martínez Ruvalcaba, 1974, p. 50-51).

un moyen pour les résidents de Milpa Alta de se rassembler socialement, non seulement parce que la population participe ordinairement aux fêtes des différents villages (surtout les plus proches), mais parce que la coutume veut qu'il existe entre certains villages des ententes de réciprocité associées aux fêtes. Le pèlerinage à Chalma, par exemple, est toujours l'un des événements religieux auquel prennent part des membres de toutes les communautés singulières de Milpa Alta, en référence dans ce cas de figure à la macro-communauté.

La survivance du système des marguilliers peut s'expliquer par le caractère éminemment socioreligieux du poste, contrairement à d'autres fonctions qui pour être également composites de la structure de gouvernance indigène avaient un mandat plus ouvertement politique ou judiciaire. Ainsi, la survivance du marguillier et du système des fêtes peut être attribuable au fait que les autorités fédérales et de la capitale se sont montrées plus « condescendantes » à leur égard, car *a priori*, leur image est plus « culturelle » que politico-judiciaire.

■ LA MACRO-COMMUNAUTÉ DANS L'ORGANISATION POLITIQUE DE LA VILLE DE MEXICO

Comme on l'a déjà mentionné, les municipalités ont fait place à la Ville de Mexico en 1929. On a ainsi supprimé les conseils municipaux et les autorités correspondantes (président municipal, conseillers et syndics) et par la même occasion leur élection directe par la population. Ils ont été remplacés par les arrondissements, privés de toute autonomie politique. Le chef de l'arrondissement (appelé délégué) était choisi et démis par le chef du département du district fédéral après accord du président de la République. Au même titre que le sous-délégué, le délégué était un collaborateur déclinant, au niveau local, les fonctions confiées à l'état-major de la capitale. Ce dernier autorisait les villages d'origine à élire leurs sous-délégués, mais la nomination des délégués est demeurée le privilège du chef du gouvernement du district fédéral¹³ jusqu'à l'an 2000, quand les habitants de Milpa Alta (et la population de la capitale en général) les ont élus pour la première fois. Lors de la décennie 1990, les réformes administratives de la Ville de Mexico ont certes rendu possible l'élection populaire du délégué et du chef du gouvernement du district fédéral, mais elles n'ont pas rétabli les municipalités et elles n'ont pas été accompagnées de la création d'un nouveau modèle de gouvernance fondé sur la diversité socioethnique.

¹³ Jusqu'en 1994, le président de la République mexicaine détenait la charge de diriger la Ville de Mexico, mais il la déléguait au chef du département du district fédéral. Cet arrangement a pris fin avec la réforme politique du district fédéral et son accession au statut de gouvernorat en 1994. Le nouveau statut a institué un chef de gouvernement du district fédéral, qui serait élu pour la première fois par les citoyens de la circonscription à l'occasion des élections de 1997.

LES DIVISIONS POLITICO-ADMINISTRATIVES DE LA VILLE DE MEXICO



LA STRUCTURE POLITICO-ADMINISTRATIVE DE LA VILLE DE MEXICO

En 1994, avec l'adoption du statut de gouvernorat du district fédéral, la Ville de Mexico devient le district fédéral et, à ce titre, une division de la Fédération. Mais l'organisation politique et administrative du gouvernorat du district fédéral est différente de celle des autres divisions fédératives du pays, notamment par le fait que le district fédéral est le siège du pouvoir fédéral et la capitale de la République mexicaine. C'est pour cette raison – et d'autres encore – que le gouvernorat du district fédéral prend en charge des tâches fédérales et qu'il a la responsabilité des institutions de l'exécutif, du législatif et du judiciaire au palier local. À l'échelon local, les autorités du gouvernorat du district fédéral sont : l'Assemblée législative du district fédéral, le chef de gouvernement du district fédéral et la Cour supérieure de justice du district fédéral. L'Administration publique du district fédéral comprend : (1) des organisations publiques centralisées (bureaux

du chef de gouvernement du district fédéral, secrétariats et autres organismes); (2) des organismes politico-administratifs implantés dans chacune des seize délimitations territoriales (appelées de manière générique délégations) qui composent le district fédéral. À la tête de chaque délégation se trouve un chef de délégation qui détient des pouvoirs pour diriger et administrer en matière de travaux publics, d'activités de services, de protection civile, de sécurité publique, de culture...

L'organisation des élections locales (du chef de gouvernement du district fédéral, des députés à l'Assemblée législative du district fédéral et des chefs de délégation) est confiée à un organisme public autonome : l'Institut des élections du district fédéral. Le tribunal des élections du district fédéral est la plus haute autorité judiciaire chargée de régler les différends en matière d'élections.



Il est temps désormais d'abstraire les composants unitaires internes de la gouvernance de l'arrondissement de Milpa Alta : (1) l'unité de l'arrondissement, qui embrasse la diversité des communautés singulières comprises dans les limites de son territoire ; (2) l'unité de la macro-communauté, qui assemble les instances décisionnaires des neuf communautés singulières ; (3) l'unité de chacune des communautés singulières.

Arrêtons-nous brièvement à la description de la spécificité de chacun de ces composants et des fonctions qu'ils ont endossées.

L'arrondissement

L'arrondissement compte actuellement un organe politico-administratif composé du chef d'arrondissement, élu au suffrage populaire, et de fonctionnaires et

d'employés publics qui dépendent de lui. Il a compétence « en matière de gouvernement, d'administration, d'actes juridiques, de travaux publics, d'activités de service, d'affaires sociales, de protection civile, de promotion économique, culturelle et sportive et dans tous les autres domaines stipulés dans les lois ». Il détient par ailleurs d'autres attributions à caractère administratif¹⁴. En somme, les fonctions des arrondissements sont limitées et de nature essentiellement administrative. La configuration et les fonctions de cet organisme politico-administratif ne coïncident pas avec celles des institutions propres à la macro-communauté ni ne contribuent à la sauvegarde de ses intérêts et au comblement de ses besoins. Ce décalage expliquerait, en partie, la raison pour laquelle la macro-communauté est perçue par ses membres comme un organisme parallèle à l'arrondissement.

La macro-communauté

En accord avec les lois agraires, les habitants de la commune élisent librement leurs responsables communaux agricoles et prennent également de manière autonome les décisions au sujet des ressources et des biens communaux de leur territoire. La gouvernance macro-communale, instituée par ses membres, est partagée entre une autorité agraire générale (élue par tous les résidents de la macro-communauté) et les responsables agraires de chacune des neuf communautés singulières (élus par les habitants de leur communauté respective). Ces instances tiennent des réunions périodiques afin de traiter de toutes les questions liées au territoire et aux ressources de la macro-communauté¹⁵.

La premier devoir des représentants communaux est de continuer à faire pression pour la reconnaissance et la certification des titres de propriété du territoire de la macro-communauté de Milpa Alta (27 000 hectares) et de garantir leurs droits territoriaux, en veillant à ce que les politiques gouvernementales d'urbanisme ou de reconversion des sols, entre autres, ne lèsent pas l'intégrité du territoire et ne nuisent pas au contrôle qu'ils exercent sur lui. Ces mêmes représentants ont également tenté d'exercer des fonctions liées au secteur forestier, au développement et à la commercialisation de ses produits et, plus globalement, à l'amélioration des conditions socioéconomiques de leurs villages. À l'heure actuelle, des projets environnementaux ont été négociés avec la commission forestière nationale (Comisión Nacional Forestal) et la commission des ressources naturelles du district fédéral (Comisión de Recursos Naturales), projets destinés au reboisement et à la protection des forêts. La plupart des fonctions des élus communaux, en tant que représentants agricoles, leur sont conférées par la loi agraire.

La difficulté réside dans le fait que ces instances ne sont légalement reconnues qu'en tant que représentantes du secteur de l'agriculture, sans aucun pouvoir politique. Elles ne bénéficient donc pas de la faculté de s'autogouverner. Cela limite sérieusement leur légitimité comme représentantes de la macro-communauté : leurs décisions, leurs pouvoirs et leurs compétences sont circonscrits exclusivement au domaine agricole. On pourrait plaider que les représentants communautaires accomplissent à l'occasion des actes de

¹⁴ Voir : Statut du gouvernement du district fédéral, publié dans le *Diario Oficial de la Federación* du 26 juillet 1994 (mis à jour le 14 octobre 1999), article 117. À la suite de la réforme du district fédéral, en 1993, et de l'approbation de son statut, en 1994, les résidents de Milpa Alta, et ceux de la capitale en général, ont pu choisir, pour la première fois, en 1997 le chef du gouvernement du district fédéral et en 2000 les chefs des arrondissements respectifs ; dans les deux cas, ces autorités ont été élues au suffrage universel, libre, direct et secret, dans le respect des procédures électorales légales.

¹⁵ Les autorités fédérales ont tenté à maintes reprises d'affaiblir la représentation des résidents de Milpa Alta dans le but ultime de désagréger la communauté et d'incorporer les terres dans le marché foncier. Elles ont notamment appuyé différentes personnes de la macro-communauté qui aspiraient à prendre le contrôle de la représentation à leur avantage et, dans le même temps, incitaient à l'affrontement et au désordre interne, comme cela s'est produit récemment. Nombre de membres de la communauté voient derrière ces actes la main du gouvernement fédéral et des « intérêts immobiliers ». Ainsi en est-il de « l'organisation Riqueza Nacional, une association prétendument écologique qui, en 1997, a présenté un projet d'aménagement comprenant un parc, des hébergements, des centres sportifs et un héliport, projet que la communauté n'a pas accepté et n'acceptera pas » (Rojas et Pérez, 2005, p. 42).

gouvernement, mais ceux-ci ne sont communément opposables qu'aux membres de la communauté, c'est-à-dire ceux qui possèdent des droits agraires.

Conformément à la loi, le chef de l'arrondissement ne peut s'immiscer dans la vie interne de la macro-communauté de Milpa Alta sur les questions agricoles. Mais les pouvoirs qui lui sont conférés pour diriger et administrer le territoire de son arrondissement l'habilitent à intervenir dans d'autres affaires vitales pour la macro-communauté. Certes, le délégué, à l'instar des institutions et des organismes fédéraux et de la Ville de Mexico, a dû reconnaître l'autorité agraire et le régime communal de la terre de même que l'obligation de consulter les représentants de la macro-communauté et de convenir avec eux des actions à entreprendre dans son aire de compétence. Or ces paliers administratifs ignorent fréquemment la participation de la représentation communale – ou y font obstacle – dans les prises de décision engageant le territoire et les ressources qui, légalement, sont du ressort des collectivités agraires. L'éviction des instances communales agraires et l'ingérence des autorités de l'État dans des affaires de la compétence des villages ont été des sources de tensions et de conflits.

Les communautés singulières

Dans l'unité décisionnelle de chaque communauté singulière, il existe trois types de responsabilité : celles de l'instance communale agraire, du sous-délégué (ou coordonnateur de liaison territoriale) et du marguillier de la fête patronale. Les trois sont élus selon différentes procédures : les représentants communaux sont élus uniquement par les membres de la communauté ayant des droits en vigueur, le marguillier est élu par l'ensemble de la population d'origine, alors que tous les habitants de la communauté, d'origine ou nouvellement établis, élisent le sous-délégué. Chacune de ces autorités détient des fonctions distinctes, mais elles ne communiquent pas systématiquement entre elles et se trouvent parfois en concurrence sur certaines questions face à d'autres paliers de gouvernement

(arrondissement et Ville de Mexico). La désynchronisation de ces autorités est l'un des symptômes de la déliquescence de la gouvernance traditionnelle, conséquente à l'immixtion de l'État.

Bien évidemment, les représentants communaux, le sous-délégué et le marguillier entrent occasionnellement en contact pour résoudre certains problèmes, mais ils divergent souvent (surtout l'autorité communale et le sous-délégué) dans le choix des priorités et l'estimation des besoins de leurs villages et de la façon de les satisfaire. Dans une certaine mesure, les désaccords sont inévitables étant donné la nature du poste et le contenu de leurs fonctions. Mais les réalisations immobilières hors la loi et l'accroissement considérable de la population récemment installée (ou non d'origine) dans leurs communautés, notamment à partir des années 1980, sont venus assombrir les relations et se révèlent être un motif de contentieux entre les autorités.

La situation du sous-délégué (ou coordonnateur de liaison territoriale) est problématique. Comme on l'a vu, dans la première moitié du XX^e siècle, l'une des principales figures traditionnelles des communautés d'origine a commencé à être appelée sous-délégué parce que l'on souhaitait qu'à la longue, elle exerce ses fonctions indépendamment de la communauté et appuie l'urbanisation du district fédéral et de l'arrondissement dans sa localité. Cependant, ce processus de dérivation des fonctions du sous-délégué par rapport à la tradition n'a pas été chose aisée ; les gens exigeaient en effet du sous-délégué qu'il défende les intérêts de sa communauté et assume des fonctions identiques à celles de l'autorité traditionnelle qui l'avait précédé.

Le sous-délégué s'est vu quelquefois confier des responsabilités par la communauté, bien que la loi n'ait pas énoncé les conditions d'une telle délégation. Il s'agit de fonctions similaires à celles des juges de paix, des juges civils, des notaires publics et des registraires de l'état civil¹⁶. Mais l'aptitude du sous-

¹⁶ Parmi les fonctions exercées par le sous-délégué, on compte l'assermentation des limites de la propriété, la conciliation en cas de disputes familiales, la gestion des dons matériels au bénéfice de la communauté, le recensement des animaux en prévision de leur transfert ou de leur vente, l'annonce de la perte d'animaux et leur récupération, la délivrance des certificats de résidence, de concubinage et de dépendance financière, de revenus et de solvabilité, etc. Voir : *Diagnóstico de las funciones y facultades de los coordinadores de enlace territorial del sur del Distrito Federal*.

délégué à accueillir les demandes de la communauté et à y répondre dépend du bon vouloir du délégué et plusieurs des fonctions que lui sont assignées par la communauté sont suspendues, dans les faits, à la permissivité de celui-ci. De surcroît, ces dernières années, les sous-délégués sont l'objet de pressions pour qu'ils s'en tiennent à leur fonction d'agent de liaison territoriale et se plient aux directives de l'arrondissement et de la Ville. Concomitamment, on soutient que plusieurs fonctions de droit coutumier assumées par les sous-délégués sont transférées aux organes de représentation citoyenne institués par la loi de participation citoyenne. Ces organes n'ont toutefois pas encore été agréés et légitimés par les habitants de Milpa Alta.

La sujétion progressive du sous-délégué aux directives de l'arrondissement a pour conséquence de faire naître des situations conflictuelles entre les objectifs de certaines de ses fonctions et les intérêts collectifs de sa communauté. On citera par exemple les décisions d'urbanisme menant à la multiplication des voies asphaltées et à l'agrandissement du centre des villages. Ces actions ne peuvent que heurter les représentants communaux, dont la raison d'être consiste justement à garantir l'intégrité de leur territoire et à maîtriser la croissance urbaine.

Afin de dénouer ces impasses, certains résidents proposent que ce soit l'assemblée communautaire qui décide du rythme et du type d'agrandissement du centre-ville et insinuent que de nombreux problèmes seraient résolus si les deux autorités étaient appariées. Cela imposerait sans doute la mise en place d'une autorité administrative distincte de celle de l'actuel sous-délégué ou coordonnateur de liaison territoriale. Prévoyons que cela équivaldrait à l'officialisation d'un certain degré d'autonomie encore inexistant aussi bien au niveau local que national¹⁷.

■ LES INSTANCES DE PARTICIPATION ET DE DÉCISION DES VILLAGES

L'assemblée est une autre des institutions qui a subsisté dans les villages de Milpa Alta, avec quelques innovations. En tout état de cause, elle est en adéquation

avec leur vision de la gouvernance. Les habitants de Milpa Alta souhaitaient que les assemblées perdurent, à titre d'instances de participation et de décision des membres de la communauté dans les affaires locales de chaque communauté singulière, mais aussi dans celles à plus grande portée collective de la macro-communauté. Voilà pourquoi trois assemblées cohabitent dans la macro-communauté de Milpa Alta :

- l'Assemblée générale des membres de la macro-communauté ;
- l'Assemblée générale des membres en règle de chaque communauté singulière ;
- l'Assemblée de la population de chaque communauté.

Tous les membres de la macro-communauté participent à l'*Assemblée générale des membres* afin de délibérer des affaires se rapportant au territoire et à la forêt ainsi que de diverses questions agricoles et de conservation des ressources du territoire de la communauté. Cette assemblée est reconnue par la loi agraire en vigueur en tant qu'organe supérieur de décision des membres de la communauté. En plus de cette première assemblée, deux autres coexistent dans la plupart des villages : tout d'abord l'*Assemblée générale des membres de chaque communauté* à laquelle prennent part les membres dont les droits agraires sont en vigueur et où l'on débat à propos du territoire, des terres, de l'agrandissement du centre-ville, des chemins de liaison, de la préservation de la forêt, de l'élection du représentant de la communauté, etc. de leur village respectifs ; ensuite l'*Assemblée de la population*, à laquelle peuvent siéger tous les habitants, d'origine ou nouveaux. Dans cette dernière assemblée, on aborde diverses affaires d'intérêt commun exclusives des questions territoriales ou agraires, comme les décisions relatives aux services publics (électricité, eau, drainages, services en général) et, dans certains cas, l'élection du coordonnateur de liaison territoriale.

Les habitants de Milpa Alta ont veillé à ce que les décisions des autorités communales soient orchestrées avec les agréments conclus lors des assemblées. En principe, les responsables communaux ne sauraient

¹⁷ Cette ouverture est esquivée dans la réforme constitutionnelle de 2001 en matière de droits et de culture indigène. Au sujet de cette réforme, honnie par les différentes expressions du mouvement indigène, voir Díaz-Polanco et Sánchez, 2002, chap. 3.

décider et agir de façon autonome, obligés qu'ils sont de respecter les décisions prises par les assemblées. Ainsi, les actes du représentant général de la macro-communauté de Milpa Alta, qui fait office, à certains égards, de gouverneur général, se doivent pour autant de concorder avec les résultats des votes de l'Assemblée générale des membres de la communauté. Les responsables communaux de chaque communauté singulière doivent également s'aligner sur les délibérés de l'assemblée générale de leurs communautés respectives. Les avis et les critères des responsables communaux sont exposés dans les assemblées, les membres de la communauté les prennent ainsi en considération, mais les rejettent s'ils les jugent inadéquats.

Les autorités de la macro-communauté et des villages se réunissent périodiquement pour discuter, entre autres, de différentes questions en lien avec le territoire et les ressources sylvestres de Milpa Alta, ainsi que des initiatives du gouvernement fédéral et de la Ville de Mexico qui touchent leur région. Un des sujets examinés depuis le début de 2006 est la proposition du gouvernement fédéral de créer une zone communautaire de conservation écologique sur le territoire de Milpa Alta¹⁸; un autre thème de discussion est celui du registre de la population, car le dernier recensement remonte à 1980 et nombreuses sont les personnes qui insistent pour qu'il soit révisé. Milpa Alta compte aujourd'hui 10 000 habitants.

Il arrive que les autorités communales ne parviennent pas à un consensus: il suffit qu'une seule ne soit pas d'accord sur une décision à prendre pour décréter qu'il n'y a pas consensus et, par conséquent, que cette décision soit considérée comme irrecevable ou ajournée. Une assemblée générale des membres de Milpa Alta est alors convoquée afin de trancher le différend et sa résolution doit être respectée par toutes les autorités communales. Mais dans le même temps, l'assemblée générale doit parvenir à un consensus; dans le cas contraire, on ne peut agir ou décider d'une mesure et, partant, rien n'oblige les autorités.

Les antagonismes et les tensions entre les autorités communales et les membres des communautés se présentent, précisément, quand ces autorités prennent une décision importante sans avoir au préalable consulté l'assemblée. À ce moment, une assemblée est habituellement convoquée et si elle n'entérine pas la décision des autorités, la mesure est dénoncée et abrogée. Une autre pomme de discorde surgit quand les partis politiques tentent d'influencer une décision ou *a fortiori* de décider dans une affaire interne – d'une communauté singulière ou de la macro-communauté – sans recueillir l'assentiment de l'assemblée, ou bien quand ils offrent une perspective contraire à celle de la communauté et cherchent à réorienter celle-ci, ou encore quand ils prétendent ignorer la stratégie des représentants de la communauté.

Une des innovations des résidents de Milpa Alta sur la façon de tenir compte de la diversité dans la gouvernance de leur territoire a été l'admission des nouveaux arrivants à l'Assemblée de la population sur les bancs de laquelle on discute des questions administratives et des services publics. Nombre de nouveaux venus se sont établis en dehors du centre des villages; ils adressent donc à ces assemblées leurs besoins en services publics. Certains membres de la communauté s'opposent à ces demandes quand la dotation de services publics présume de l'agrandissement du centre de leur village, au-delà de ce qu'ils jugent pertinent. Ces questions sont d'ordinaire source de crispations et de querelles entre les résidents d'origine et les nouveaux arrivants. Les contestations et les oppositions qui se font jour dans le milieu de ces villages sont selon toutes les apparences des avatars du système politique et des politiques que la Fédération et la Ville de Mexico – suivant leurs compétences – mènent notamment au sujet des titres de propriété et de l'application des lois agraires, de l'utilisation du sol, de l'immobilier résidentiel, du réaménagement éco-territorial et du développement économique.

En résumé, l'ambition des villages d'origine est leur désir évident de s'autogouverner, de conserver leur identité propre et d'assurer la survie de leurs communautés et de leurs territoires.

¹⁸ Le district fédéral a publié dans son *Diario Oficial* du 21 juin 2006 la réforme de la loi sur l'environnement local créant le modèle de « zone communautaire de conservation écologique ».

BIBLIOGRAPHIE

- Cámara de Diputados (1994). «Estatuto de Gobierno del Distrito Federal», *Diario Oficial de la Federación*, 26 juillet, Mexico.
- Cámara de Diputados (1970). «Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal», *Diario Oficial*, 29 décembre, Mexico.
- Comuneros Organizados de Milpa Alta (1995). *Proyecto Milpa Alta, su territorio y estatutos generales*, Milpa Alta.
- Díaz-Polanco, H. et C. Sánchez (2002). *México diverso. El debate por la autonomía*, Mexico, Siglo XXI Editores.
- Espinosa López, E. (2003). *Ciudad de México. Compendio cronológico de su desarrollo urbano (1521-2000)*, Mexico, Instituto Politécnico Nacional.
- Galarza, J. et C. López Ávila (1982). *Tlacotenco Tonantzin Santa Ana. Tradiciones: toponimia, técnicas y fiestas, canciones, versos y danzas*, Mexico, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Cuadernos de Casa Chata 49.
- López Ávila, C. (1982). *Malacachtepec Momoxco. Historia legendaria de Milpa Alta*, Introducción y Estudio glífico de J. Galarza, J. Pedraza et L. Taboada, Mexico, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Cuadernos de Casa Chata.
- Madsen, W. (1960). *The Virgin's Children. Life in an Aztec Village Today*, Austin, University of Texas Press.
- Martínez Ruvalcaba, M. de J. (1974). *Remanentes religiosos de Milpa Alta. El sistema de cargos y fiestas*, thèse de licence, Mexico, Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- Rojas, R. (2005). «Repudian en Milpa Alta pretensión de la SRA de remover a su dirigente», *La Jornada*, 19 mai.
- Rojas, R. et M. Pérez (2005). «Cesa la SRA al servidor que avaló destituir a dirigente de Milpa Alta», *La Jornada*, 20 mai.
- Walter Porto Gonçalves, C. (2001). *Geografías. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad*, Mexico, Siglo XXI Editores.

Repères et Références

Télescope a choisi des articles et des ouvrages à lire utilement en complément de ce numéro consacré à la gouvernance autochtone.

■ DES ARTICLES

In Praise of Taxes: The Link between Taxation and Good Governance in a First Nations Context

Par **John Graham** et **Jodi Bruhn**

Langue: anglais

Institut sur la gouvernance, mars 2008

Les auteurs de cet article suggèrent qu'une taxation mise en œuvre par les gouvernements des Premières nations au Canada est la clef d'une bonne gouvernance. L'introduction de régimes fiscaux internes aux réserves contribuerait à conforter la légitimité et à hausser le rendement, la responsabilité et la probité de ces gouvernements. Ils traitent de ce thème en s'appuyant sur les théories de la fiscalité et des finances publiques, mais également en tenant compte des traditions autochtones.

Accessible en version électronique par www.iog.ca/view_publication.asp?area=1&publicationItemID=251

The Continuous Process of Recognition and Implementation of the Sami People's Right to Self-determination

Par **John B. Henriksen**

Langue: anglais

Cambridge Review of International Affairs, vol. 21, n° 1, 2008, p. 27-40

Le peuple Sami a une forte identité, une histoire, une langue, une culture, une structure sociale et un mode de vie spécifiques. Vivant sur des territoires qui chevauchent les frontières de la Finlande, de la Norvège, de la Suède et de la Russie, les Samis luttent depuis longtemps pour faire reconnaître leur singularité et conquérir leur autonomie. Dans les trois pays scandinaves, le processus est en cours. Il s'inscrit dans la tradition démocratique de ces pays.

Ce n'est toutefois pas encore le cas en Russie.

Accessible en version électronique par Informaworld

Indigenous Territories in the USA and Brazil: Comparative Perspectives on Governance and Management Issues

Par **Sondra Wentzel**

Langue: anglais

IASC Conference, 14-18 juillet 2008

Bien que très différentes, les situations des autochtones aux États-Unis et au Brésil présentent de nombreux points communs: la diversité des peuples, leur faible importance en nombre, l'étendue et l'intérêt économique récent (ressources premières) de leurs territoires, l'intervention des agences fédérales... L'auteure examine ici les changements intervenus au cours des trois dernières décennies dans les deux pays en matière de gouvernance des territoires autochtones.

Accessible en version électronique par http://iasc2008.glos.ac.uk/conference%20papers/papers/W/Wentzel_229601.pdf

Emerging Indigenous Governance: Ainu Rights at the Intersection of Global Norms and Domestic Institutions

Par **Erik Larson**, **Zachary Johnson** et **Monique Murphy**

Langue: anglais

Alternatives: Global, Local, Political, n° 33, 2008, p. 53-82

Le succès des revendications des peuples autochtones a conduit les organisations

internationales à édicter des normes mondiales en matière de droits. Pour qu'elles deviennent un outil à l'appui de la gouvernance autochtone, encore faudrait-il qu'elles soient diffusées et appliquées dans les États-nations. Les auteurs de l'article analysent cet écueil en prenant comme exemple le peuple Aïnu, reconnu comme peuple autochtone à l'échelle internationale, mais nié en tant que tel par le gouvernement japonais.

Accessible en version électronique par [Accessmy Library](http://AccessmyLibrary)

Federalism From Below? The Emergence of Aboriginal Multilevel Governance in Canada: A Comparison of the James Bay Crees and Kahnawake Mohawks

Par **Martin Papillon**

Langue: anglais

Thèse de doctorat, Université de Toronto, février 2008

L'auteur avance qu'au-delà des négociations constitutionnelles et des traités, la multiplication des échanges « quotidiens » entre les autochtones et les divers paliers de gouvernement canadiens a ouvert un espace dans lequel se crée une interdépendance d'où la gouvernance des Premières nations tire sa légitimité et son autorité. À l'appui de sa thèse, l'auteur analyse comparativement les transformations de la gouvernance des Cris de la baie James et des Mohawks de Kahnawake.

Accessible en version électronique par T-Space at [The University of Toronto Libraries](http://TheUniversityofTorontoLibraries)

Governance Think Tank Report

Par **Centre national pour la gouvernance des Premières nations**

Langue : anglais

Rapport du Centre national pour la gouvernance des Premières nations, 27 et 28 mars 2008

Le Centre national pour la gouvernance des Premières nations reconnaît que disposer de la capacité à exercer une gouvernance conduit au renforcement des nations et des communautés. Il s'est donné pour objectif d'aider les communautés à bâtir cette capacité, à définir les stratégies, les outils et les indicateurs d'une bonne gouvernance. Dans cette perspective, le rapport fait état très concrètement des défis à relever et des actions à entreprendre.

Accessible en version électronique par www.fngovernance.org/pdf/governance_thinktank_mar08.pdf

■ DES OUVRAGES

Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues

Par **Yale D. Belanger** (sous la direction de) (2006)

Langue : anglais

Éditeur : Purich

Après un bref historique du développement et de l'acceptation par le public de l'autonomie gouvernementale des autochtones au Canada, l'ouvrage offre un tour d'horizon des dernières avancées de la gouvernance autochtone dans tous les secteurs : justice, santé, éducation, municipalités, finances, droits des femmes... Les incidences de plusieurs traités sur une plus grande maîtrise des affaires autochtones par les autochtones eux-mêmes sont aussi étudiées.

The State of the Native Nations: Conditions under U.S. Policies of Self-Determination

Par **The Harvard Project** (sous la direction de) (2007)

Langue : anglais

Éditeur : Oxford University Press

Le filtre des médias et certains *a priori* ne permettent pas d'avoir une exacte compréhension des défis relevés au quotidien par les 500 nations autochtones des États-Unis dans tous les domaines : identité, religion, économie, culture, santé, sécurité, gouvernance, etc. L'ouvrage rend compte des efforts, des obstacles et des projets qui caractérisent la recherche par ces communautés de formes d'autonomie dans le cadre des politiques fédérales contemporaines.

Gouvernance autochtone : aspects juridiques, économiques et sociaux

Par **Andrée Lajoie** (sous la direction de) (2007)

Langue : français

Éditeur : Thémis

L'ouvrage porte sur la gouvernance dans les différents secteurs de la vie des communautés autochtones au Canada : politique, économique et social. La gouvernance autochtone est essentiellement caractérisée par une forte tension entre tradition et modernité, une hybridité variable en intensité, dans le temps, suivant les lieux et les individus et qui ne manque pas de poser des problèmes énormes de gouvernance dans tous les actes de la vie sociale.

First Nations Governance Law

Par **Brian A. Crane, Robert Mainville et Martin W. Mason** (2006)

Langue : anglais

Éditeur : LexisNexis

Cet ouvrage propose une lecture du contexte historique de la gouvernance autochtone au Canada en même temps qu'il en fournit des éléments clefs – accords d'autodétermination, gouvernance des bandes, appartenance aux bandes, élections et résolution

des conflits – ainsi qu'une nomenclature de textes de lois, d'énoncés et de calendriers de politiques. Il est complété par une étude sur la gestion budgétaire et la fiscalité et par le rappel des nouvelles ententes sur la gouvernance autonome.

Entre espoir et adversité : la jeunesse autochtone et l'avenir du Canada

Par **collectif** (2008)

Langue : français

Éditeur : Horizons (numéro spécial), vol. 10, n° 1

Les jeunes autochtones de moins de vingt-cinq ans représentent plus de la moitié de la population autochtone du Canada d'aujourd'hui. Comparée au vieillissement de la population canadienne en général, cette réalité démographique prend plus de signification et contraint tous les paliers de gouvernements à ajuster leurs offres de services. Ce numéro spécial d'*Horizons* présente les tendances émergentes, les perspectives encourageantes et les effets de la croissance rapide de la population des jeunes autochtones sur les politiques.

Contested Governance: Culture, Power and Institutions in Indigenous Australia

Par **Janet Hunt, Diane Smith, Stephanie Garling et Will Sanders** (sous la direction de) (2008)

Langue : anglais

Éditeur : The Australian National University

Pour les auteurs de cet ouvrage, le bien-être et la croissance économique des aborigènes sont un impératif pour tous les ordres de gouvernement en Australie. Ils étudient les dilemmes et les défis auxquels doivent faire face les aborigènes pour faire accepter leurs systèmes de gouvernance. Ils soulignent la difficulté des négociations et prônent un rapprochement nécessaire des modèles de gouvernance autour des notions communes de pouvoir, d'autorité, d'institutions et d'interrelations.

ENAP

L'UNIVERSITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

www.enap.ca

L'École nationale d'administration publique forme, depuis 40 ans, les cadres et les professionnels du secteur public, grâce à un **enseignement crédité de 2^e et de 3^e cycles** et à **des activités de perfectionnement**.

L'ENAP contribue en outre au développement de l'administration publique par des activités de **recherche** et par des services **d'appui aux organisations**.

Comme partenaire universitaire de l'administration publique, elle oriente ses activités de **recherche** dans les domaines suivants :

- l'évaluation et le développement des compétences
- l'évaluation des politiques et des programmes publics
- l'éthique publique
- le leadership
- l'impact de la mondialisation sur les politiques publiques
- les technologies et l'organisation du travail
- la gouvernance

L'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP offre aux décideurs publics un comparatif stratégique en matière de gestion et de politiques publiques. L'Observatoire diffuse et publie les résultats de ses recherches dans plusieurs publications, dont *Télescope*.

Sur le plan international, l'ENAP dispense des programmes d'études en ligne et des programmes de formation continue. Ses interventions prennent la forme d'appui institutionnel aux établissements de formation en administration publique et de services conseils auprès des gouvernements en matière de gouvernance et de réforme du secteur public.

L'ENAP est reconnue au Québec et dans le monde comme l'une des plus importantes écoles universitaires de management public de langue française. Elle accueille annuellement autour de 1 900 étudiants et compte plus de 7 500 diplômés, dont plusieurs exercent des fonctions stratégiques dans le secteur public.

 **École nationale
d'administration
publique**

L'avenir des services publics aborigènes australiens au-delà de l'assimilation ou de l'autodétermination

Par **Patrick Sullivan**, Professeur et chercheur, National Centre for Indigenous Studies, Australian National University, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies • patrick.sullivan@aiatsis.gov.au
Traduit de l'anglais

En 2004, le gouvernement australien a transformé en profondeur son approche de la gestion des affaires autochtones et supprimé l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC), l'agence nationale représentative sous contrôle autochtone ayant pour mandat d'organiser et de subventionner le développement des communautés aborigènes. La responsabilité des programmes administrés par cet organisme a été confiée aux ministères du gouvernement central. Parallèlement à ces changements, ce même gouvernement a lancé une politique globale de prestation de services gouvernementaux et créé deux nouveaux régimes, celui des Ententes à responsabilité partagée et celui des Ententes de partenariats régionaux, qui impliquaient que les populations autochtones devraient se résoudre à modifier leurs comportements – pour refléter le consensus national – en échange des subventions gouvernementales (Gray et Sanders, 2006; Sullivan, 2007).

La rhétorique politique entourant ces transformations visait explicitement les « échecs » des politiques passées (Sanders, 2008). Par souci de vulgarisation, il est possible de classer les politiques des affaires aborigènes en différentes phases : conflit et conquête, protection et ségrégation, assimilation et intégration, autodétermination ou gouvernement autonome. La politique actuelle est justifiée par l'échec de celle d'autodétermination et elle est qualifiée par ses détracteurs de « néo-assimilationisme ». C'est à l'étude de ce dilemme

de nature politique que cet article est consacré. Comment dégager une philosophie politique dans le cadre de laquelle les intérêts des aborigènes et des autres habitants du pays convergent sans perpétuer, au nom de l'autodétermination, une forme de développement séparé de second rang, ni éradiquer ce faisant la singularité aborigène ?

Cet enjeu est particulièrement important pour l'administration des régions et des établissements autochtones. Nombre de recherches illustrent le besoin des minorités autochtones de développer des structures administratives en phase avec leurs cultures¹. Par ailleurs, ces territoires nécessitent une administration saine et une gestion efficace, ce qui, de l'avis général, n'est pas culturellement connoté. J'avance dans le présent article que la dialectique opposant assimilation et autodétermination, gestion dominante globalisante à gouvernance culturellement distincte, n'est plus pertinente. Je propose une approche consolidée dans laquelle les peuples aborigènes seraient administrés indissociablement du cadre politique national, mais qui ne chercherait pas à effacer ni à exalter la différence culturelle. Cette politique exigerait au contraire des Australiens non autochtones qu'ils se voient comme appartenant intrinsèquement à un environnement social et physique aborigène. Cette thématique sera poursuivie plus loin, mais il nous faut d'abord brosser un tableau du contexte historique.

La formulation et la mise en œuvre de politiques à l'échelle d'un continent sur lequel la colonisation a débuté en 1788, mais dont les États souverains ne se sont fédérés qu'en 1901, ne peuvent guère être séquencées en retenant les cycles mentionnés ci-dessus². Ceux-ci sont toutefois utiles pour décrire

¹ En particulier dans le cas des chercheurs associés au Projet sur le développement économique des Indiens d'Amérique de l'Université Harvard (Cornell et Kalt, 2006).

² À propos de la période de l'assimilation, voir Rowse, 2005b.

simplement des processus complexes. En 1901, au moment de la création de la Fédération, la Constitution interdisait expressément au gouvernement fédéral de légiférer sur la gouvernance des peuples aborigènes. Cette compétence demeurait la prérogative des États fédérés. Décolonisation, fraternité universelle, droits de la personne, dans l'atmosphère qui régnait à la suite de la Seconde Guerre mondiale, le traitement des aborigènes en tant que pensionnaires de l'État dans chacun des États et des territoires devenait embarrassant. Le *veto* constitutionnel empêchant le gouvernement fédéral de s'impliquer dans l'administration des affaires aborigènes a été levé par référendum en 1967. Le débat public qui a précédé la consultation populaire a été idéologiquement dominé par le concept d'assimilation progressive. Le référendum n'avait pas pour objectif la reconnaissance de la spécificité aborigène, mais plutôt l'admission des peuples autochtones à un régime commun de droits de la personne, notamment pour l'éducation et les politiques salariales (Attwood et Marcus, 2007, p. 44-53). Jusqu'alors, l'une des contradictions évidentes de la période dite d'assimilation venait d'une législation discriminatoire qui « prêchait » la nécessité d'une mise en tutelle des aborigènes préalablement à leur assimilation. Lors du référendum, l'avant-garde du mouvement aborigène avait déjà commencé à épouser une approche basée sur les droits des minorités à une autodétermination « décolonisée », pendant que les blancs sympathiques à la cause autochtone s'empêtraient encore dans des discours sans nuances sur les droits de la personne (Read, 1990).

La stratégie d'autodétermination du peuple aborigène est apparue en réaction aux conséquences inattendues de la politique d'assimilation et d'intégration. Celle-ci constituait une tentative de s'affranchir d'un régime qui avait jusque-là dénié toute existence civile, politique ou économique au peuple aborigène, séquestrant ses représentants dans des fermes d'élevage ou dans des réserves rurales éloignées. Certains aborigènes âgés se rappellent aujourd'hui cette époque avec nostalgie, en se remémorant la stabilité sociale de ces territoires et la place assurée – quoique subordonnée – des aborigènes dans la société locale en général. Or en réalité, ils ne bénéficiaient d'aucunes formes de liberté ou de bien-être matériel. Ils étaient pauvres, leurs habitations rudimentaires, leur éducation minimale ou inexistante, leur état de santé précaire et on leur

imposait un emploi très souvent non rémunéré. Il ne s'agissait donc pas d'un âge d'or.

Dans la période de l'après-guerre, où dominaient nous l'avons vu les idées de décolonisation et de respect des droits de l'homme pour les personnes « non blanches », il était inévitable de lancer des politiques d'assimilation et, au demeurant, elles ont parfaitement rempli leur office auprès de ceux qui ont été capables de s'adapter. Ce n'est que plus tard, lorsqu'une enquête fut ouverte pour mesurer l'incidence des enlèvements d'enfants dans le cadre du programme d'assimilation, que devinrent flagrantes les conséquences concrètes des privations sociales et émotives sur la piètre implication des autochtones dans le système d'éducation et le marché du travail, mais aussi sur leur relation tumultueuse avec le système de justice criminelle (HREOC, 1997, p. 18-21; Majchrzak-Hamilton et Hamilton, 1997). L'assimilation a également engendré une désagrégation massive de populations qui se sont retrouvées sous-éduquées, incapables de demeurer sur leurs territoires traditionnels et supportant difficilement l'héritage de générations instrumentées. Les aborigènes ont alors émigré en grand nombre vers des bidonvilles insalubres et surpeuplés situés en bordure des agglomérations et progressivement gangrénés par les effets de l'alcoolisme, avatar de la liberté qu'offrait leur nouveau statut (Willis, 2003).

C'est en réaction à cette situation qu'ont été formulées les politiques d'autodétermination du début des années 1970, quand le gouvernement fédéral a commencé à intervenir dans les régimes aborigènes des États fédérés. Des organismes d'entraide aborigènes ont été mis sur pied et dotés directement par le gouvernement fédéral pour pallier les handicaps défavorisant les autochtones et pour développer leurs communautés. Entre les dernières années 1970 et les premières de la décennie 1980, on a assisté à une explosion des services communautaires et des organismes de gouvernance (Coombs, 1984, p. 25-28). Parallèlement, on a encouragé l'installation de communautés de faible importance dans des régions éloignées, revitalisé les réserves existantes et créé des enclaves en milieu urbain. L'endossement de la responsabilité des affaires aborigènes par le gouvernement fédéral au cours de la décennie qui a suivi le référendum de 1967 a

mené à trente années de développement au cours desquelles, à travers des ententes avec les gouvernements des États et des territoires, le gouvernement fédéral a défini en grande partie et subventionné presque en totalité les politiques liées aux affaires autochtones. Ces politiques, qualifiées d'autodétermination ou d'autogestion, favorisaient le contrôle autochtone sur les communautés, qu'elles aient été historiquement sur des réserves ou qu'elles soient nouvellement établies sur des territoires traditionnels.

Plusieurs organismes nationaux représentatifs des autochtones ont été fondés par l'adoption de lois (HREOC, 2008). Le plus récent d'entre eux, l'ATSIC, amalgamait des fonctions relevant auparavant de l'ancien Department of Aboriginal Affairs, de l'Aboriginal Development Commission et de la principale institution représentative, la National Aboriginal Conference. En plus de cet engagement croissant du gouvernement fédéral dans le financement du développement autochtone et des conseils communautaires de gouvernance, un réseau national d'organismes de services pilotés par les communautés autochtones a été créé; on y trouvait les services de santé autochtones, l'assistance juridique autochtone, les conseils territoriaux, des organismes-ressources aux fonctions multiples, des bureaux pour la culture et la communication ainsi que des instances vouées à la préservation des langues autochtones. La plupart de ces organismes avaient un statut fédéral et ils étaient financés par ce même gouvernement. En 2007, 2 552 organismes étaient enregistrés auprès de la Councils (Aboriginal and Torres Strait Islander) Act 2006 (ORIC, 2008, p. 27). De nombreux autres organismes dépendaient des lois des États sur les associations et les entreprises, y compris celles sur les coopératives et les trusts (Rowse, 2005a, p. 208).

Le milieu des affaires dans le contexte autochtone est complexe. Il obéit à plusieurs cadres réglementaires et concerne autant de types différents d'organisations. Du point de vue de l'administration publique, un flou subsiste en Australie sur l'une de ces principales distinctions. Les organismes de gouvernance communautaire, qui jouent un rôle politique à la fois au palier municipal et sur la scène nationale en tant que défenseurs des causes autochtones, sont aisément confondus avec les organismes de prestation de services. Il n'existe donc pas de démarcation claire

entre deux attentes équivalentes: celle de compter sur des organes politiques reflétant des structures d'autorité légitimes et culturellement connotées et celle de disposer de structures de gestion efficaces recherchant les meilleures prestations de services ou opérations commerciales possibles. Les deux peuvent même entrer en conflit.

La gestion n'est pas une science exacte et des principes jugés adéquats dans un environnement donné doivent quelquefois subir un réexamen dans certains contextes autochtones. Toutefois, dans le but d'apporter des réponses appropriées dans un domaine où les besoins sont pressants, les fondements de la gestion demeurent irréductibles: l'obligation de rendre des comptes aux membres ou à la clientèle, la réactivité face au gouvernement, la transparence dans le processus décisionnel, la réversion équitable des avantages, l'impartialité dans l'application des sanctions, l'existence de processus de révision et d'appel, la clarification des tâches – et des procédures disciplinaires – au sein des organismes et l'emploi judicieux des talents disponibles pour la planification comme pour la mise en œuvre. La réunion de ces éléments installe un environnement de gestion efficace. Il est vrai que même les organisations non autochtones fonctionnent avec des systèmes informels sous-jacents à la structure officielle et que leurs aspects informels autorisent habituellement une marge de liberté à l'endroit du système officialisé (Wright, 1994, p. 17-20). En revanche, l'abandon de ces principes fait naître un risque d'effondrement et les peuples autochtones, plus encore que bien d'autres, ont besoin d'une administration désintéressée et efficace. Des environnements sains, des habitations bien entretenues, des routes en état, des systèmes d'approvisionnement en énergie et en eau de qualité et le maintien de l'ordre public sont autant de «normes» que la plupart des Australiens tiennent pour acquis, mais qui, le plus souvent, font défaut aux autochtones d'Australie, ainsi qu'aux communautés autochtones à travers le monde. La population dans son ensemble souffre des conséquences de cette situation.

Il ne faut pas perdre de vue que la gouvernance communautaire en tant qu'ordre politique des groupes autochtones reçoit sa légitimité au niveau local et peut donc ne pas adhérer à ces principes uniformisés. Dans le contexte culturel des sociétés autochtones,

la gouvernance communautaire peut à l'occasion se désaccorder des principes communément reconnus de la gestion et des standards ordinairement acceptés des droits de la personne et des droits civils. L'une des solutions serait de reconnaître les institutions formelles et informelles des sociétés civiles autochtones, ce qui réfère au principe de la subsidiarité culturelle, qui se rapporte à l'ampleur et à l'incidence des pratiques culturelles, mais sans pour autant tenter de les formaliser dans des structures organisationnelles dédiées à la gestion et à la gouvernance (Sullivan, 2006b). Le seul impératif qui devrait guider ces structures est celui de leur bon fonctionnement.

Cette approche a pour ambition de dépasser la position « néo-assimilationniste » des gouvernements australiens des décennies précédentes, ainsi que la radicalisation se réclamant des droits des minorités qui a suivi. Un pré-supposé indispensable à cette démarche est une meilleure intégration de l'Australie blanche à l'Australie aborigène, la résilience d'un comportement subjectif plutôt que la poursuite d'une relation structurelle (Greer, 2003).

■ LE SCEPTICISME SUR L'ACTUALITÉ DES DROITS DES MINORITÉS EN AUSTRALIE

En 1996, quand le gouvernement de coalition formé par le Parti libéral et le Parti national a entamé son mandat, ses membres montraient peu de sympathie pour ce qu'ils appelaient le « projet des droits » qui s'enracinait selon eux dans la mouvance des « politiques ratées » de l'autodétermination. L'ATSIC était devenue la cible principale de leurs critiques. On aurait pu s'attendre à ce que le nouveau gouvernement, dès sa prise de pouvoir, se préoccupe sans délai de ces questions. Il n'en fut rien, lors de sa première conférence de presse, le premier ministre se contenta d'annoncer une vérification comptable de tous les organismes autochtones financés par l'ATSIC. Pendant cette même

conférence de presse inaugurale, on évoqua également un scénario de dissolution de l'ATSIC, mais ce projet n'aboutit finalement qu'au cours du second mandat du gouvernement.

La gestion des affaires autochtones était une priorité pour le premier ministre et ses collègues du gouvernement alors qu'elle faisait l'objet d'un désintérêt croissant de la part des intellectuels conservateurs et d'une attitude ambivalente de la population en général. Ces tendances faisaient écho au découragement grandissant du public envers les conditions lamentables qui persistaient dans les territoires aborigènes et aux niveaux incurablement bas des indicateurs socio-économiques de toutes les populations aborigènes, qu'elles soient isolées, rurales ou urbaines (Hunter, 2006). C'est dans cette atmosphère de désillusion générale que le gouvernement a engagé au début de 2004 une politique qui a atteint son point culminant en 2005, qui l'a conduit à abolir l'ATSIC, à réaffecter ses programmes dans les principaux ministères et à montrer sa volonté de lancer un programme de prestation de services gouvernementale intéressant l'ensemble des ministères et des organismes.

Puisqu'il n'existe que de rares domaines (la défense par exemple) sur lesquels le gouvernement fédéral exerce une compétence exclusive, la centralisation a augmenté les pressions pour que les États et les territoires haussent leur offre de services municipaux dans les territoires aborigènes. Ainsi, dans les territoires autochtones éloignés, les services municipaux passent de plus en plus sous la responsabilité des pouvoirs locaux, faisant surgir un troisième palier de gouvernance. Dans certains cas, ces autorités publiques ont pris la place des organisations communautaires locales et régionales indépendantes, dans d'autres, elles ont conclu des contrats de fourniture avec elles³. En novembre 2007, le nouveau gouvernement travailliste a hérité de cette politique, quoiqu'elle n'ait pas encore été consolidée, ayant été appliquée depuis trop peu

³ Bien qu'elles soient des corporations privées, les institutions de gouvernance autochtones sont statutairement soumises à des procédures de contrôle. Elles sont par ailleurs souvent dotées d'autres statuts par des gouvernements qui leur confient des rôles précisés par différentes formes de législation variant d'un État à l'autre. Le principe de l'administration locale en tant qu'agent tiers du gouvernement a été introduit dans les zones aborigènes du Territoire du Nord (Local Government Act 2008). L'État du Queensland a modifié sa législation pour octroyer aux conseils communautaires locaux des pouvoirs de gouvernance (Local Government – Community Government Areas – Act 2004) et l'État d'Australie-Occidentale a distribué un document d'orientation prévoyant que les services municipaux soient offerts aux communautés aborigènes par les comtés (SEHISOG, 2007).

de temps.

Bien qu'il soit impossible de décrypter l'opinion de chaque membre d'un parti politique (*a fortiori* celle de la totalité de l'Australie blanche), on peut, d'un raccourci, expliquer que le désintérêt pour les peuples autochtones est venu à la suite d'un sentiment de défaite et de deuil. Les observations de Miriam Dixon sur la résistance australienne au multiculturalisme résument de manière convaincante l'un des courants de fond des politiques australiennes au cours des années 1990. Elle dit :

Pas un mot n'est prononcé à propos de la douleur liée à un attachement à la nation alors qu'on a le sentiment que l'objet de cette affection est, un peu plus chaque semaine, en train de disparaître. À un niveau de conscience très profond, on a interdit aux Australiens de vieille souche de se lamenter sur la question. Beaucoup a été dit, à juste titre, parfois avec toute l'empathie nécessaire, à propos de l'angoisse de l'émigration. Mais le processus d'élaboration de la nouvelle synthèse de notre diversité culturelle réclame la reconnaissance d'une souffrance complémentaire ressentie par de nombreux Australiens de vieille souche. À sa façon, la culture hôte expérimente un rééquilibrage en forme de déracinement, une douleur intense bien que moins poignante (Dixon, 1999, p. 43).

L'emploi par Dixon des termes « culture hôte » et « Australiens de vieille souche », par lesquels elle désigne l'Australie blanche anglo-celtique, révèle la distance séparant encore nombre d'Australiens de l'acceptation d'un sceau aborigène au cœur de leur identité nationale (Greer, 2003).

L'incapacité des États modernes de négocier avec les peuples autochtones d'autres concepts que ceux de l'indépendance ou de l'assimilation a eu un effet considérable sur la mobilisation autochtone en réduisant la fragmentation positive de la diversité, de la flexibilité, de la négociabilité et de la permutation en une fragmentation négative faite de démarcations entre groupes. Comme extension de la philosophie sociale libérale, la communauté, la tribu ou la nation ont été des concepts nécessaires de la rhétorique des droits des minorités parce qu'il n'existait aucun autre modèle de groupes porteurs de droits. Dans le même temps, cette construction philosophique alimente le scepticisme sur la question des droits des minorités, car le groupe ainsi désigné n'est pas en mesure

d'obtenir les droits réclamés du fait de sa différence qui le maintient à l'écart des normes libérales.

Pour l'État comme pour les théoriciens libéraux, la communauté minoritaire n'est rien d'autre qu'une extrapolation du sujet individuel. De même qu'il est impossible à un individu de se concurrencer lui-même hors d'une approche pathologique, la diversité et la segmentation au sein d'un groupe minoritaire sont également diagnostiquées d'ordre pathologique. Conscients de cela, et principalement pour accéder aux droits escomptés par la reconnaissance de l'identité autochtone, les groupes aborigènes d'Australie ont consacré plus de deux décennies à tracer les frontières de leurs diverses cultures. Ce faisant, ils ont déclenché des conflits internes et externes.

Il s'agit ici d'un mouvement mondial (ce qui rassurera les lecteurs australiens) : les alliances, remarquables autrefois pour leur flexibilité, la richesse de leurs échanges et leur esprit de cohabitation, ont été amenées à traduire un courant de pensée réclamant de les reconfigurer sur une base plus « ethniquement homogène ». Impuissant à y parvenir, le processus a transformé les alliances en différends insolubles. Les désaccords ont engendré à leur tour un scepticisme sur la question des droits des minorités ou des ethnies, lui-même devenant la pierre d'achoppement des droits des minorités. On assiste à une perte de légitimité des groupes anciennement colonisés en raison de leurs querelles internes et de leurs dysfonctionnements. Il n'est pas étonnant d'observer, en accompagnement d'une baisse de confiance, une hostilité à peine déguisée envers une forme de trahison. Plus qu'un retrait agnostique, on peut parler d'un flirt avec une sorte d'athéisme des droits de la personne et, pour certains, de la nostalgie du temps de l'espoir.

Comme les autochtones ne représentent que 2,4% de la population totale de l'Australie (Taylor, 2006, p. 5) et que nombre d'entre eux vivent dans des régions éloignées des territoires habités par les blancs, il est sans doute inévitable que la majorité des Australiens, y compris les politiciens et les commentateurs médiatiques, n'ait été en contact direct avec la vie aborigène. Cette situation favorise l'apparition d'une réalité virtuelle du type « tout le monde sait bien que... » (McCallum, 2007), basée largement sur des échanges d'opinions partisanes très éloignées de la vérité du terrain. Plusieurs débats publics mobilisent

les protagonistes non autochtones de « guerres culturelles » avec pour objectif de s'attirer la faveur médiatique au bénéfice de visées politiques particulières et marquées idéologiquement. Le système électoral est ainsi fait que les politiques des affaires autochtones sont élaborées à l'intention de l'Australie blanche plutôt que pour les populations directement concernées. Ceci permet aux médias de jouer un rôle influent de représentation des populations autochtones auprès de la population générale, cristallisant ainsi les impératifs politiques du gouvernement de l'heure (Sullivan, 2009, p. 63).

L'une des premières tâches des organisations autochtones est de se muer en avocat de leurs membres et de brandir continuellement la menace d'une crise politique, avec pour objectif d'asseoir leur influence au-delà de leur poids électoral. Cette approche, qui a fonctionné dans le passé, aggrave désormais le découragement et la confusion au sein de la population en général et conforte l'incapacité d'une administration déjà peu encline à la prise de risque à poser des gestes décisifs. Elle l'encourage à poursuivre ses exercices bureaucratiques qui se réduisent essentiellement à de l'autoadministration où la planification et les rapports de gestion ont la priorité sur les véritables services offerts concrètement sur le terrain (Sullivan, 2008).

L'une des choses que « tout le monde sait » à propos des aborigènes d'Australie est que toutes les politiques qui se sont succédé dans le passé ont échoué. L'anthropologue David Mosse fait remarquer que les politiques du passé échouent toujours, par le simple fait qu'elles appartiennent justement au passé, alors que les politiques actuelles ne peuvent échouer, car, orientées vers l'avenir, elles n'ont donc pas encore été mises en œuvre et donc testées (Mosse, 2004, p. 658-661). Il est vrai que la plupart des communautés aborigènes isolées souffrent de désordres jugés inacceptables dans un quartier urbain contemporain. On y déplore des taux excessifs de violence, un niveau élevé (bien que fluctuant) de consommation de drogues, une santé publique déficiente, un faible niveau d'éducation, un habitat surpeuplé et mal entretenu et, ce qui a récemment retenu l'attention, de nombreux cas d'enfants victimes d'agressions liées à toutes les conditions de vie citées précédemment

(Wild et Anderson, 2007). Il pourrait sembler inconsidéré de prétendre que cette situation n'est pas le résultat de politiques ayant échoué. Toutes les personnes bien intentionnées dénoncent ces conditions, les qualifiant d'intolérables, mais il est vrai par ailleurs qu'elles sont aussi les conséquences aberrantes de certaines avancées significatives. On doit s'y référer en tant qu'étape du développement aborigène, et non comme l'issue inéluctable de ce développement, qui a tout de même connu de nombreux changements positifs qui contrebalancent ces éléments négatifs. Cette position est certes impopulaire. On croirait entendre un fameux apologiste, mais il est néanmoins nécessaire d'examiner cette opinion dans le cadre de l'approche consolidée que propose le présent article. Il est également important d'étudier les façons par lesquelles les peuples autochtones peuvent à la fois être considérés comme peuples distincts et uniques et comme parties intrinsèques de la société dans son ensemble.

Dans une perspective d'anthropologie politique, les peuples autochtones ne sont pas uniques. Ils partagent des traits communs avec d'autres groupes ethniques et sectorisés à travers le monde. Ils luttent pour une reconnaissance politique, le redressement des injustices passées et l'équité matérielle en utilisant un discours sur les droits culturels foncièrement identique à celui employé par les groupes non autochtones. Les travaux de Kymlicka éclairent fort bien ce phénomène et une attention particulière y sera apportée plus loin. Il est subversif de suggérer que les droits des autochtones puissent être regardés dans un contexte plus large et non plus seulement en se basant sur l'unicité des peuples autochtones. Cette optique semble vouloir nier leurs droits, revendiqués fondamentalement en tant que droits autochtones *sui generis*, et non simplement comme les droits d'une minorité ou des droits culturels en général ; les peuples autochtones sont représentés comme premières nations, peuplements originaires et, selon certains arguments, dépositaires d'une spiritualité singulière conservée et transmise à travers des systèmes de connaissance qui leur sont propres. Un représentant nord-américain a déclaré un jour aux Nations Unies : « Les groupes ethniques gèrent des restaurants, les peuples autochtones ont des droits⁴. » Or, dans une compréhension plus large, les peuples autochtones sont des « groupes ethniques » selon deux aspects :

⁴ Sarah Pritchard, directrice d'*Indigenous Peoples, the United Nations and Human Rights*, 1998.

tout d'abord parce qu'ils connaissent les mêmes dynamiques des relations sociales que les autres groupes humains et ensuite parce que dans cette période de modernité avancée, ils sont contraints de revendiquer leurs droits en s'appuyant sur le même langage que celui de l'ethnicité et de la nationalité. Bien que remis en cause par des revendications nationales concurrentes, l'État moderne reste sourd à toute autre forme de requête, puisqu'il s'est lui-même bâti sur la base de ce discours.

Il est indéniable que les peuples aborigènes d'Australie sont génétiquement différents des autres peuples du monde et qu'avant la colonisation, ils se trouvaient isolés géographiquement. Bien qu'ils affichent une grande diversité linguistique – plus de deux cents idiomes au moment de la colonisation (Dixon, 1980, p. 1) –, ils sont également distincts linguistiquement de tout autre groupe connu à l'extérieur du pays. Ils ont en commun une cosmologie religieuse introuvable ailleurs. Ils sont sans contredit les « premières nations » ayant occupé le territoire, sans toutefois exclure la probabilité que le continent ait été peuplé par vagues successives séparées chacune par des intervalles de temps espacés. Mais il existe également autant de diversité au sein de l'Australie aborigène qu'à l'extérieur. Les usages linguistiques en sont une illustration. En effet, même le fait de partager une des langues australiennes ne confère pas d'unité à un groupe. De nombreux peuples ayant une langue distinctive ont plus d'échanges sur les plans matériel, matrimonial et religieux avec des voisins qui ne parlent pas leur langue qu'avec des membres éloignés du même groupe linguistique. En outre, le multilinguisme et les emprunts de vocabulaire ont pour conséquence que ceux qui pratiquent plusieurs langues communiquent plus aisément que les membres issus d'un seul bloc linguistique en raison des glissements dialectiques d'un bloc à l'autre.

Il existe d'autres formes de diversités relationnelles tout aussi prononcées que celles de la langue, comme le lien à la famille ou à la terre. Même pour des groupes de faible importance associés à un territoire local, le fait de partager un patrimoine unique ne suffit pas pour constituer un groupe en tant que tel, puisque de

nombreux peuples vivent un attachement similaire par d'autres moyens – matrilinéarité, mariage, filiation – ou à travers la maîtrise du savoir culturel. C'est ainsi que les membres d'un même groupe peuvent clairement avoir de nombreuses attaches pour certaines parties d'un autre groupe. Cette équivoque à la fois sur les limites internes et externes rend caduque l'emploi même des termes « interne » et « externe » et force à remettre en question plusieurs acceptions du terme « groupe »⁵.

Ces tendances appartiennent peut-être en propre à la société aborigène australienne, mais elles sont également l'expression d'un mécanisme universel des relations humaines. Cette ambiguïté fondamentale des interactions humaines, qu'on pourrait appeler l'hybridité intrinsèque (Sullivan, 2006a), n'a jamais été étudiée avant la période moderne. Au début de celle-ci, les profondes mutations qui ont eu lieu ont soulevé de fortes inquiétudes à propos de l'ère et du cours des notions d'identité et d'autorité qui demandaient alors à être stabilisées de manière à faire accepter par les populations les formes contemporaines de gouvernance – qu'elles se soumettent à la règle de l'État moderne. Ces transformations ont doté les populations d'une voix des peuples et l'anxiété a fait place aux concepts jumeaux de l'ethnicité et de la nationalité et, comme séquelle, au nationalisme ethnique.

Le fait que les peuples autochtones ne puissent être entendus ou qu'ils puissent participer aux processus étatiques sans employer le langage du nationalisme ethnique est un fardeau qui encombre jusqu'à présent la mise en œuvre des politiques. La solution de rechange conduit à leur effacement. Cela se traduit par une tension permanente dans l'administration publique des régions et des établissements autochtones. Que les instances de gouvernance communautaire et les organismes de prestation de services soient l'incarnation d'une forme d'autonomie, ou de simples sous-traitants du gouvernement – rien de plus qu'une autre émanation du secteur sans but lucratif –, ou encore des prestataires engagés par contrat par le gouvernement pour mettre en œuvre les programmes gouvernementaux, la tension demeure. Le cas du Conseil de Ngaanyatjarra sera étudié

⁵ Les observations sur la nature des groupes aborigènes sont détaillées dans Sullivan, 2006b, et celles sur la nature des groupes culturels en général dans Sullivan, 2005 et 2006a.

en détail plus loin. L'actuel gouvernement australien, lequel a discrètement endossé la majorité des politiques de son prédécesseur, se penche actuellement vers l'assimilation. Le modèle contractuel de l'acheteur-fournisseur est à rapprocher de la vague de réformes de la nouvelle gestion publique qui a déferlé sur les pays anglophones au cours des années 1980 (Du Gay, 2007 ; Head, 2005 ; Sullivan, 2009). D'un autre côté, les intellectuels accordent du crédit aux arguments en faveur de l'autonomie au sein des démocraties libérales. Les échecs de cette approche doivent également être disséqués.

■ LA CRITIQUE DE L'APPROCHE LIBÉRALE DE L'AUTONOMIE DES MINORITÉS

Le théoricien libéral des droits Will Kymlicka soutient avoir résolu l'équation de l'intégration de droits spécifiques à l'autogouvernance des sociétés culturellement minoritaires dans le cadre démocratique dominant. Il y parvient en refondant le nationalisme, le nationalisme de la minorité, comme bien public grâce auquel l'ordre social s'instaure et la liberté s'apprend (Kymlicka, 2001, p. 209). La tradition libérale en général doit répondre de la promotion de l'idée selon laquelle les valeurs libérales sont mises en application au mieux par les nations, idéalement constituées en États, ou par des modèles de gouvernance répliques de celui des États et qui lui sont subdivisionnaires. Kymlicka plaide pour la reconnaissance des droits des minorités dans une approche discursive libérale et, ce faisant, il se trouve contraint de défendre une vision étanche de la culture en tant que vecteur adéquat de la revendication des droits. Il réussit ensuite imparfaitement à traiter le problème de la diversité au sein des groupes minoritaires ou entre ceux-ci et à admettre l'éventualité que les minorités elles-mêmes reproduisent des inégalités en adoptant des valeurs non libérales.

Le droit à l'autodétermination des minorités peut être considéré selon deux perspectives qui, bien qu'elles y soient documentées, sont régulièrement confondues dans le travail de Kymlicka. Les droits procédant de la nature des relations qu'entretiennent les membres d'une minorité les uns avec les autres, en un mot « leur culture », composent une perspective, les droits dérivant de l'existence elle-même du groupe, formé

séparément et distinctement des autres groupes, en dessinent une autre complètement différente. Kymlicka (1995, p. 35) défend que les deux sont également aptes à subir l'analyse libérale. Or la seconde est un sophisme nationaliste. Un groupe n'a pas automatiquement le droit à l'autonomie, uniquement parce qu'il existe. On trouve ici la construction libérale du libre choix de l'individu autonome étendu au groupe minoritaire pris comme personne organique. Qui plus est, l'idée de conférer des droits à un groupe définissable est sociologiquement naïve. La nature des groupes a été inventée à tort. Comme le dit Benhabib, une autre théoricienne libérale des droits des minorités :

Qu'elles soient progressives ou conservatrices, ces tentatives [d'accorder séparatisme et groupes culturels] partagent des prémisses épistémiques erronées : (1) que les cultures sont des ensembles clairement délimités ; (2) que les cultures sont congruentes avec les groupes de population et qu'une description non controversée de la culture d'un groupe humain est possible ; (3) que même si les cultures et les groupes ne peuvent être comparés point par point les uns aux autres, et même s'il existe plus d'une culture au sein d'un groupe humain et plus d'un groupe humain susceptible de posséder des traits culturels identiques, cela ne pose pas de problèmes majeurs pour les politiciens ou pour la politique (Benhabib, 2002, p. 4).

Elle appelle ce phénomène la « sociologie réductionniste de la culture ». Cette vision de la culture, de la nation et des droits à l'autodétermination est un sous-produit du modernisme et donc relativement nouvelle dans l'histoire de l'humanité (Anderson, 1991 ; Geary, 2003 ; Hale, 1993, p. 66-70).

Un moment charnière de l'histoire a eu lieu en 1919 lorsque l'Empire Ottoman et celui des Habsbourg se sont finalement effondrés et que la vieille diplomatie du droit de conquête (qui avait peu d'égards pour l'ethnicité) a été supplantée par le nouveau bréviaire de l'autodétermination des peuples. La révélation que fait Margaret McMillan de l'existence d'une « pensée unique » sur la question des droits à la Conférence de paix de Paris en 1919 vient éclairer notre réflexion, car les mêmes problèmes produisent encore aujourd'hui les mêmes effets, non seulement parce que la Conférence nous a légué, en Europe et dans le monde postcolonial et postsocialiste, une série d'États sujets

à des affrontements interethniques, mais parce qu'elle a également fixé les limites de son mode de pensée.

McMillan montre comment le Conseil suprême formé de Wilson, de Clémenceau, de Lloyd George et d'Orlando⁶ s'est efforcé de dessiner les frontières de territoires offrant une patrie naturelle à des peuples définis par des critères ethniques. Ils ont failli à la tâche parce que: (1) les peuples concernés étaient dispersés et imbriqués les uns dans les autres (sur les cartes, les lignes séparaient des peuples qui se sentaient liés, en réunissaient d'autres qui avaient peu d'affinités et isolaient de fortes minorités dans des États qui leurs étaient hostiles); (2) les revendications se réclamant d'un droit historique et d'une ethnogenèse étaient non seulement suspectes et foncièrement contestables (seraient-elles basées sur la religion, la langue ou les coutumes et jusqu'à quel point?), mais de surcroît, on y répondait la plupart du temps par des choix arbitraires et aléatoires; (3) l'application du principe ethnique pouvait avoir pour conséquence de livrer des peuples à des régimes corrompus; (4) le double critère d'un territoire doté de défenses naturelles contre une attaque et de ressources naturelles à l'appui d'une économie viable était rarement compatible avec l'adhésion au principe ethnique. L'obstination de ces dirigeants et de leurs experts face à l'adversité, au point de négliger des aspirations plus traditionnelles telles que les réparations et la jouissance des prises de guerre, témoigne de la primauté de ce principe pour l'époque moderne. Cette démonstration est capitale, car elle met crûment en lumière les écueils à surmonter pour nouer de justes relations avec les peuples sans État incorporés dans des États ex-coloniaux comme l'Australie. L'abandon de peuples à la merci de régimes corrompus ou intolérants est l'une des principales conséquences de la théorie de Kymlicka sur les droits des minorités.

Kymlicka ne se préoccupe pas de la formation des groupes. Les groupes sont. Il s'engage plutôt dans des discussions avec d'autres tenants de la théorie libérale sur les raisons pour lesquelles les minorités auraient des droits vis-à-vis des États dans lesquels elles sont insérées. La majeure partie de son argumentation consiste à décréter que les groupes ont des droits

simplement parce qu'ils existent. Approfondissant son analyse, Kymlicka poursuit sur la liberté qui ne saurait s'exercer qu'à travers l'appartenance à des collectivités culturelles, qu'il appelle des cultures sociétales, car c'est là le siège de l'identité. Les cultures sociétales sont des entités distinctes et délimitées, par le truchement desquelles chaque membre se construit lui-même et sans lesquelles il serait privé des outils conceptuels et psychospirituels qui inspirent le *modus operandi* des droits (Kymlicka, 2001 et 1995, p. 18). Fatalement, Kymlicka redécouvre le nationalisme au niveau sous-étatique et il est amené à le défendre en tant que mécanisme d'une politique vernaculaire universelle intrinsèquement plus démocratique que la jouissance des droits obtenus grâce aux processus étatiques en cours (Kymlicka, 2001, p. 209-210). Kymlicka comprend que sa description de systèmes culturels imperméables est contestable, mais il ne tient pas à la défendre. Il déclare:

Les adversaires du culturalisme libéral ont soulevé de nombreuses objections contre l'ensemble de cet argumentaire [que la liberté est exercée à travers l'appartenance créatrice d'identité à des cultures sociétales]. Certains nient que nous puissions intelligemment distinguer « culture » individuelle et « groupe culturel »; d'autres nous refusent le droit d'accorder du sens à la revendication selon laquelle les individus sont « membres » de certaines cultures; d'autres encore prétendent que même si [nous] pouvons comprendre la revendication selon laquelle les individus sont « membres » de cultures distinctes, nous n'avons pas de raison de tenir pour acquis que le bien-être ou la liberté de l'individu ne soit lié d'aucune façon à l'épanouissement de la culture (Kymlicka, 2001, p. 22).

La réplique de Kymlicka à ses contradicteurs prolonge directement la citation précédente: « Ce sont-là des objections importantes, mais je crois qu'on peut y répondre. En tout état de cause, elles ne sont pas parvenues à faire baisser l'enthousiasme pour le culturalisme libéral, qui a pris rapidement la forme d'un consensus parmi les libéraux travaillant dans le domaine » (Kymlicka, 2001, p. 22). Pour autant, Kymlicka ne répond pas à ces objections importantes, pas plus qu'il n'explique pourquoi ce consensus apparent fait l'objet de démentis sans conteste bien-fondés.

⁶ Woodrow Wilson, président des États-Unis; Georges Clémenceau, premier ministre de France; David Lloyd George, premier ministre du Royaume-Uni; Vittorio Emanuele Orlando, ministre-président d'Italie [NDLR].

Le raisonnement de Kymlicka lui a attiré la critique de Castoriades qui se moque de la « [...] schizophrénie euphorique des intellectuels boyscouts des récentes décennies qui prêchent à la fois pour les droits de l'individu *et* pour l'idée selon laquelle il existe des différences radicales entre les cultures qui nous interdisent de poser des jugements de valeur sur une autre culture ». Il poursuit en demandant : « Comment pourrait-on alors juger (et si l'occasion se présentait, affronter) les cultures nazies, stalinienne, les régimes de Pinochet, de Mengistu ou de Khomeiny⁷? Ne sont-ce pas là des "structures" historiques d'un égal intérêt, incomparables et différentes? » (Castoriades, 1997, p. 30).

Ce qui pose problème chez Kymlicka, c'est sa vision des cultures comme des ensembles impénétrables, méta-référentiels et reduplicatifs, propres à justifier des droits similaires à des droits nationaux à l'intérieur des frontières d'États-nations plus vastes. Dans son plus récent ouvrage, il assume plus explicitement cette forme de nationalisme. Certes évoque-t-il la question de la rupture des droits universels, mais pour l'écarter aussitôt en disant : « Je ne souhaite pas me lancer dans ce débat et les questions de relativisme culturel qu'il soulève. Nous sommes tous familiers avec cette discussion et j'ai bien peu à y ajouter. » Il conclut que les problèmes seront moindres une fois réparées les injustices ethno-culturelles (Kymlicka, 2001, p. 90). En somme, cela revient à souscrire à l'idée qu'on doit en premier accorder des droits à une minorité avant d'évaluer ensuite si on a contribué à créer un monstre.

Cette position ne manque pas de créer un malaise, car c'est dans ce même ouvrage que Kymlicka se retranche derrière son argumentation selon laquelle la liberté ne peut s'exprimer qu'à travers la médiation d'une culture spécifique, comme si les problèmes qu'il n'a su aborder que sommairement avaient été réglés une fois pour toutes (Kymlicka, 2001, p. 209), ce qui l'autorise à endosser l'ethno-nationalisme la conscience tranquille :

Pour cette raison, l'engagement libéral fondateur envers la liberté individuelle peut être étendu jusqu'à devenir un engagement pour la survie et le déploiement des cultures

sociétales. Et dans les États multinationaux, cela passe par la montée du nationalisme des minorités – et donc des revendications pour des droits linguistiques et des pouvoirs publics autonomes. Ces droits et ces pouvoirs sont garants que les minorités nationales seront capables d'assurer la durabilité et le développement de leurs cultures sociétales dans un futur illimité (Kymlicka, 2001, p. 210).

Il va même plus loin. Non seulement l'ethno-nationalisme est-il préalable à la liberté en raison du besoin de l'être humain d'assujettir sa liberté à une structure culturelle, mais il est aussi l'assise de la participation démocratique dans le monde moderne :

La démocratie à l'intérieur d'une unité nationale/linguistique est plus authentiquement participative qu'à des niveaux plus élevés qui traversent les frontières linguistiques... Dit simplement, les politiques démocratiques sont les politiques du vernaculaire. C'est dans sa propre langue que le citoyen moyen se sent le plus à l'aise pour discuter de politique. En règle générale, seules les élites parlent plus d'une langue couramment... En outre, la communication politique comporte de multiples rituels et ces formes ritualisées de communication appartiennent spécifiquement à la langue (Kymlicka, 2001, p. 213).

On doit s'inscrire en faux contre ce raisonnement. Classiquement, sur une vaste échelle, les relations politiques ont été l'apanage de populations parlant une *lingua franca* transethnique aussi bien qu'un grand nombre d'idiomes locaux. Avec son point de vue selon lequel la démocratie participative ne peut s'ancrer que dans un terreau ethnique (parce que c'est le seul niveau où la population peut communiquer), Kymlicka oublie de poser la problématique de l'ethnicité et ignore le potentiel participatif de plusieurs autres niveaux, de même que le fait que les populations parlent ordinairement plus d'une langue (dialectes, registres, codes culturels et stylistiques, en dehors des langues distinctes). Cette dialectique présente le danger d'éveiller des conflits entre des collectivités politiques définies à partir de critères ethniques et de couvrir l'oppression au sein même de ces collectivités.

Reconnaître les autorités des communautés autochtones et communiquer avec elles n'implique pas d'avoir une vision complaisante de l'existence d'une culture « traditionnelle » et de ses effets, dans un contexte

⁷ Augusto Pinochet, président du Chili; Mengistu Haile Mariam, chef d'État d'Éthiopie; Ruhollah Khomeiny, dignitaire religieux d'Iran [NDLR].

moderne, sur le bien-être des sous-groupes au sein de la société. Les partenariats pour le développement autochtone résultent d'une acceptation des droits autochtones, à égalité avec ceux des autres citoyens ou propres à une unicité culturelle. Il n'est cependant pas acceptable que les droits au développement s'étoffent au détriment des autres droits de la personne. L'autonomie et la reconnaissance d'une gouvernance ancrée dans une culture peuvent se concilier avec le respect des droits de l'homme en faisant progresser le concept de subsidiarité culturelle. Le principe de subsidiarité a été inventé pour la gouvernance des communautés religieuses catholiques. Il s'agit de transférer aux autorités centrales les prises de décision qui transcendent les particularismes locaux tout en garantissant aux régions le droit de pratiquer les politiques qui reflètent les priorités régionales (Cass, 1992). On dit aussi de lui qu'il est le principe de prise de décision le plus proche possible du citoyen en fonction des circonstances (Delors, 1998).

Aux fins de cette analyse, il est nécessaire de distinguer deux aspects du principe de subsidiarité : d'une part, l'obligation de faire coïncider les formes de gouvernance aux niveaux pertinents de la politique considérée ; d'autre part, en particulier dans le cas de subsidiarité culturelle, la nécessité de vérifier l'adéquation du mode d'intervention de l'autorité supérieure avec le type d'activité qui lui est confié. Ce qui signifie que limiter l'intervention de l'autorité locale se justifie si une mesure peut avoir un impact considérable et qu'à l'inverse restreindre la portée de la décision locale n'est plus légitime si la mesure n'a que peu d'effets. Ces éléments offrent au moins un cadre d'autonomie relative qui puisse accueillir les jugements sur la réalité, l'étendue et l'à-propos des actions.

Le principe de subsidiarité est pragmatique et dénoue ainsi certains dilemmes du relativisme libéral que censure Castoriades. Ce principe rejette le postulat inhérent à la philosophie, adage singulièrement inhibiteur dans la philosophie politique libérale, selon lequel si, au terme d'une étude, une position est avérée, il incombe de la faire avancer jusqu'au point où elle parvienne à sa propre absurdité pratique. Il existe de nombreux champs pour lesquels les personnes d'esprit

libéral s'accordent pour avouer que l'application des principes libéraux est oppressive : les affaires familiales, les rapports amoureux, le domaine des arts et l'expérience religieuse, pour ne citer que quelques exemples. Il faut du leadership pour que la subsidiarité culturelle atteigne les institutions locales de la société civile, distinctes des organismes dédiés, ou des ententes politiques formelles qui orientent autant les souhaits de la population qu'elles encadrent l'initiative autonome. C'est le rôle du leader, l'autorité choisie par la communauté (et non les organismes de développement ou de prestation de services), de proposer un sens à ceux qui demandent l'impossible, de définir un horizon pour les objectifs non liés au développement et de contourner les domaines pour lesquels des formes d'activité non libérale, non occidentale, pourront se poursuivre hors réglementation. De ce point de vue, la subsidiarité est utile, car elle dégage un espace d'autonomie relative au sein de systèmes plus vastes de gouvernance et diffère du concept de dévolution en reconnaissant des droits inhérents au niveau local plutôt que concédés par le palier supérieur.

■ LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES NGAANYATJARRA : UNE ÉTUDE DE CAS SUR L'INTERDÉPENDANCE

On peut récuser, aussi bien sur le plan conceptuel qu'empirique, la notion de « cultures sociétales », clef de voute de l'analyse de Kymlicka. Sous un certain angle, le fameux aphorisme de Margaret Thatcher « la société n'existe pas⁸ » est vrai ; la société n'est pas une « chose » concrète, pas plus d'ailleurs que les cultures (Strathern, 1990). Formulées ainsi, les cultures ne sont pas elles-mêmes des faits sociaux, mais plutôt des constellations de relations mises en évidence par l'activité humaine. Bien qu'innées, elles ne préexistent ni ne consignent leurs interactions. Par voie de conséquence, la diversité au sein des cultures ne peut être franchement différenciée de la diversité entre les cultures. Les frontières ne sont pas immanentes à la culture, mais contextuelles, évolutives et négociables, et les cultures sont nichées, imbriquées, stratifiées, tant avec leurs propres sous-cultures qu'avec les « autres » cultures. Ces arguments sont basés sur un solide,

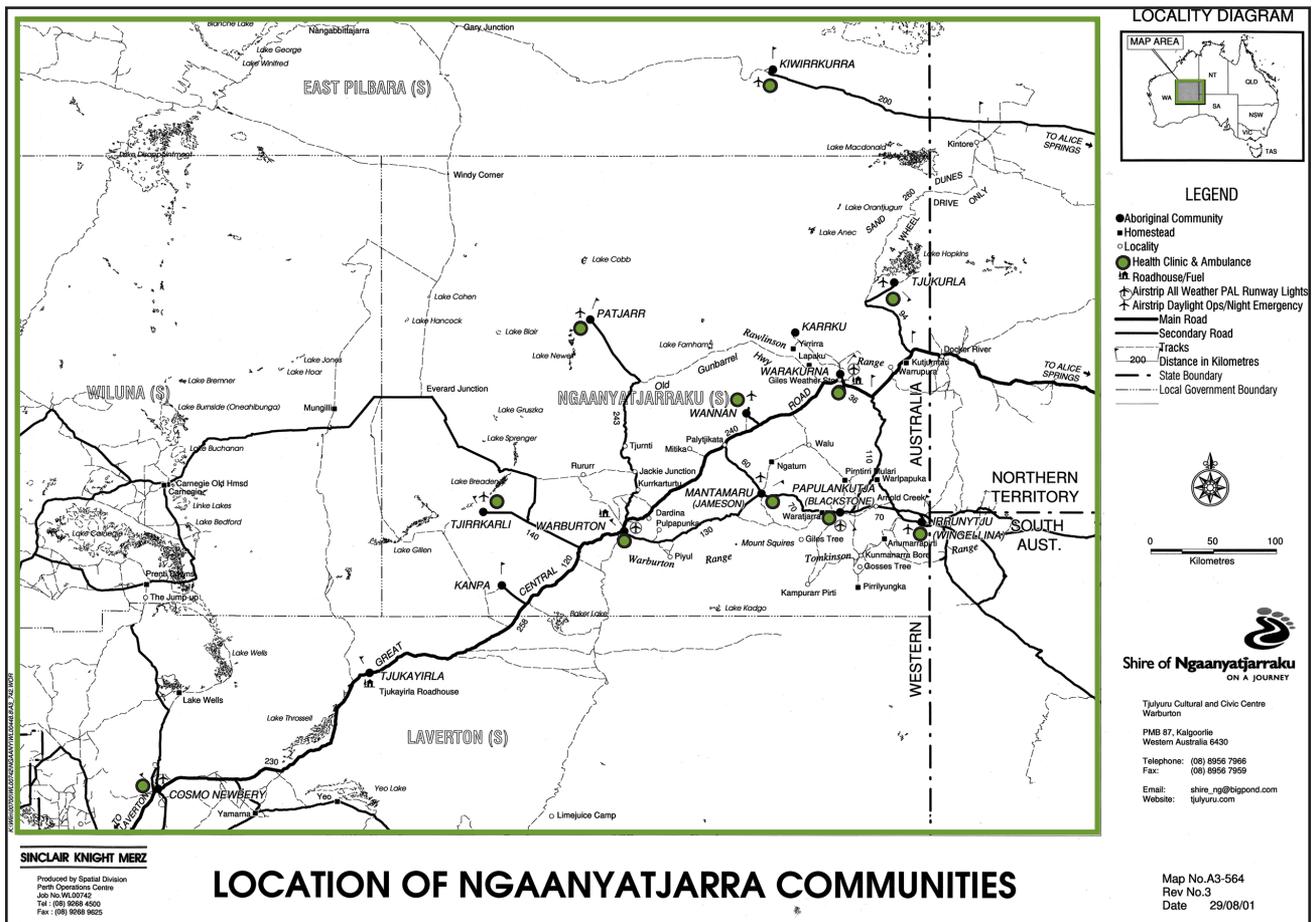
⁸ « La société n'existe pas. Il existe des personnes, hommes et femmes, et il existe des familles » (dans *Woman's Own*, 31 octobre 1987).

quoique dissident, corpus de la théorie anthropologique (Sullivan et Bauman, 2006), ainsi que sur les travaux de théoriciens libéraux comme Benhabib (2002).

La présentation qui suit se veut une démonstration de nature empirique et décrit en même temps les complexités de la gestion publique sur les territoires aborigènes. Le cas évoqué est celui du peuple de

langue Ngaanyatjarra, qui vit dans une partie du Western Desert, une région aride de l'État d'Australie-Occidentale, limitrophe de l'Australie-Méridionale et du Territoire du Nord. Sa population compte 2000 personnes (Brooks et Kral, 2007, p. 26-27) qui contrôlent un territoire de 300 000 kilomètres carrés⁹. Quatre composants concourent à engrener les Ngaanyatjarra dans des processus australiens plus vastes: leur désignation

LES COMMUNAUTÉS NGAANYATJARRA



en tant que groupe, leurs ententes sur l'occupation territoriale, leur interdépendance avec les populations non aborigènes de leur territoire et leur contexte

environnemental.

Dans ce développement, j'insisterai longuement sur le Conseil Ngaanyatjarra, une institution communautaire

⁹ Le Comté de Ngaanyatjarraku s'étend sur 260 000 kilomètres carrés. La surface couverte par les titres de propriété autochtone est légèrement plus importante et les terres de la réserve louées par contrat par le Conseil territorial Ngaanyatjarra sont encore plus vastes.

¹⁰ « Éloigné » et « très éloigné » sont en Australie des catégories démographiques. L'Australian Bureau of Statistics publie des données autochtones pour les régions « très éloignées », « éloignées », « régionales extérieures », « régionales intérieures » et « villes principales », basées sur le système de classification géographique standard des régions australiennes (Taylor, 2006). La majeure partie du territoire australien est classé éloigné ou très éloigné.

aborigène australienne ordinaire – et non exceptionnelle – puisque l'on y trouve tous les éléments présents à différents degrés dans les autres institutions aborigènes situées dans les régions éloignées¹⁰. Ce peuple est possiblement le plus « isolé » d'Australie, leur établissement principal de Warburton étant situé à 750 kilomètres à l'ouest et à 700 kilomètres à l'est des plus proches agglomérations. L'état des routes de gravier rallonge encore ces distances. Aux niveaux local et régional, les Ngaanyatjarra se gouvernent eux-mêmes par l'intermédiaire des « conseils communautaires », chapeautés par un organisme de service, le Conseil Ngaanyatjarra. Ils contrôlent également le Conseil du comté de Ngaanyatjarraku, une instance municipale assujettie à la Western Australian Local Government Act 1995¹¹ (loi sur la gouvernance locale d'Australie-Occidentale de 1995). Bien que les Ngaanyatjarra n'aient jamais été colonisés pour des motifs d'exploitation agricole ou pastorale, que l'exploration minière leur ait causé des désagréments minimes et qu'ils aient vécu l'office des missions tardivement et sans excès, leurs structures sont malgré tout intégrées dans la société australienne. Or je prétends que l'accomplissement des aspirations de la société dans son ensemble dépend du bien-être du peuple Ngaanyatjarra et de son territoire.

Lorsqu'une mission religieuse s'est établie à Warburton en 1934 (Kral, 2007, p. 42-43), nombre des plus anciens vivant encore aujourd'hui partageaient toujours un mode de vie traditionnel fait de chasse et de cueillette dans les marécages et les points d'eau de la région, à l'intérieur d'un rayon de 300 kilomètres autour de la mission. Leurs parents les avaient confiés aux missionnaires avant tout parce que ces derniers promettaient une régularité dans l'approvisionnement en nourriture. Quelques-uns furent éduqués à la mission et d'autres envoyés dans les pensionnats de

Kalgoorlie ou d'Esperance. Durant la période de la politique d'autodétermination décrite précédemment, les Ngaanyatjarra ont fondé le Conseil Ngaanyatjarra afin d'accéder à la reconnaissance formelle de leur propriété ancestrale sur les territoires, pour les aider à en récupérer certaines parties qu'ils considéraient traditionnellement leurs et pour dispenser des services à leurs établissements, devenus depuis des villages. Le Conseil a été agréé en 1981. Auparavant, et sans qu'ils soient eux-mêmes intervenus, les territoires Ngaanyatjarra avaient été déclarés territoires réservés pour « l'usage et le bénéfice des aborigènes » dans une succession de lois territoriales du gouvernement de l'État d'Australie-Occidentale. Des dispositions administratives particulières et des restrictions d'accès s'appliquaient.

Le territoire de la réserve a été loué au Conseil territorial Ngaanyatjarra en 1988¹², consécutivement à l'échec de leur mouvement de revendication territoriale et après le rejet de l'Aboriginal Land Bill (loi sur les territoires aborigènes) du Parlement d'Australie-Occidentale en 1984. Ils ont depuis obtenu l'homologation de leur titre de propriété ancestrale à la suite d'une série de victoires juridiques à titre de première nation dans le cadre légal fédéral de la Native Title Act (loi sur les titres aborigènes) de 1993, qui enchâsse la reconnaissance des titres dans la loi commune. Les Ngaanyatjarra continuent donc d'occuper leur territoire grâce à une diversité de règles non autochtones, dont certaines leur accordent différents droits et responsabilités, mais dont aucune ne leur défère de territoire exclusif, car elles ont pour but d'organiser leur cohabitation avec d'autres titulaires de droits et de permis. Cette description simplificatrice reste cependant assez complexe pour montrer que le peuple Ngaanyatjarra, qu'il le veuille ou non, est indéfectiblement attaché à l'État australien.

¹¹ Le Comté de Ngaanyatjarraku a été intégré à la Local Government Act 1960 en 1993, à la suite d'une partition du Comté de Wiluna. Le président du comté est non autochtone, bien que résident de longue date et marié à une femme de la communauté. Les conseillers sont presque tous affiliés aux membres du Conseil Ngaanyatjarra.

¹² Le Conseil territorial Ngaanyatjarra a été officialisé séparément du Conseil Ngaanyatjarra avec pour mandat de contrôler les locations des terres de la réserve. Les membres des conseils d'administration du Conseil territorial Ngaanyatjarra et du Conseil Ngaanyatjarra sont les mêmes et les deux conseils se réunissent simultanément. Le Conseil Ngaanyatjarra est également agréé en tant que représentant de l'entreprise désignée par la Native Title Act 1993 pour détenir le titre d'autochtone, l'association aborigène Yarnangu Ngaanyatjarra Parnu, qui se doit, d'après les règlements de la Native Title Act, d'être agréée séparément sous couvert des dispositions de la Corporations (Aboriginal and Torres Strait Islander) Act 2006.

Cette réalité devient encore plus évidente lorsque l'on observe les institutions Ngaanyatjarra chargées de la gestion foncière, de l'administration et de la prestation de services. L'institution principale est le Conseil Ngaanyatjarra. Bien que le gouvernement fournisse quelques services de base tels que les écoles, les enseignants et la police, la plupart sont dispensés par le Conseil Ngaanyatjarra, en grande partie grâce à un financement fédéral. Le Conseil a suivi une trajectoire semblable à celles de nombreux organismes du nord et du centre de l'Australie, en ayant pour matrice une simple association informelle de militants réclamant des droits territoriaux et aidant ses membres à réoccuper leurs territoires traditionnels à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Tout en conservant ce rôle, le Conseil a évolué en créant des entreprises commerciales offrant surtout des services répondant aux besoins des Ngaanyatjarra, mais dans certains cas, simplement à titre d'investissement. Dans les dernières années, le Conseil est tombé dans le même piège que beaucoup d'organismes sans but lucratif des économies libérales, en devenant un succédané du gouvernement pour la fourniture des services municipaux et des services essentiels comme l'assainissement des eaux ou la salubrité publique, dépendant presque totalement de ses subsides pour remplir son mandat.

Douze communautés sont desservies par le Conseil de Ngaanyatjarra, chacune située en moyenne à une distance de 100 à 150 kilomètres de sa plus proche voisine, 1 200 kilomètres séparant la communauté la plus à l'ouest de celle à l'extrême nord. Les cinq communautés d'origine implantées avec l'assistance du Conseil Ngaanyatjarra sont agréées sous couvert de la West Australian Associations Act 1987 (loi des associations de l'Australie-Occidentale). L'existence des sept autres (dont une n'est pas de culture Ngaanyatjarra, mais Pintubi), ainsi que celle du Conseil lui-même, est approuvée dans le cadre de la Councils (Aboriginal and Torres Strait Islander) Act 2006. Le degré de supervision et le type de réglementation varient considérablement entre ces deux lois – l'Australie-Occidentale a tendance à se montrer tolérante dans l'application de sa législation – mais la structure préconisée par les deux paliers est similaire. Elle décalque le modèle des associations basées sur le volontariat, avec des

membres qui partagent des objectifs communs, élisent un conseil de direction et reçoivent des rapports lors d'une assemblée générale annuelle. En pratique, la gouvernance au quotidien des communautés dépend des présidents des conseils communautaires, assistés parfois d'une ou de deux personnes-ressources, et de leurs relations avec les chefs d'équipe en activité sur le terrain.

Malgré cette structuration formelle, avec l'élection des conseillers par l'ensemble de la population, les membres du Conseil Ngaanyatjarra ont depuis longtemps adopté un consensus selon lequel le conseil de direction réunit les présidents de chacun des conseils communautaires. En 2006, ces mêmes membres ont également décidé de réserver quatre fauteuils du conseil d'administration à des femmes. Le siège du Conseil est situé à Alice Springs, à près de 600 kilomètres de la plus proche communauté Ngaanyatjarra, mais des réunions trimestrielles ont toujours lieu dans l'un des villages du territoire. Au cours de ces rencontres, les comptes-rendus des travaux du Conseil sont rédigés par des employés non aborigènes. Les réunions sont polyglottes. L'état-major du Conseil échange en anglais et les débats se déroulent souvent en Ngaanyatjarra. L'état-major du Conseil ne parlant pas le Ngaanyatjarra, certains conseillers Ngaanyatjarra font office d'interprètes. En général, les Ngaanyatjarra parlent un anglais de base, à de très rares exceptions près et très peu d'entre eux lisent l'anglais couramment. La difficulté, toutefois, ne réside pas dans la communication elle-même, mais dans la complexité croissante de l'information et des décisions à prendre. Le président du Conseil, qui détient un diplôme d'études supérieures, admet ne pas toujours comprendre les subtilités de l'information financière qu'il est censé expliquer.

En 2007, le Conseil Ngaanyatjarra a déclaré des revenus directs d'environ 20 millions de dollars australiens sous forme de subventions et 5 millions provenant d'autres sources. Une fois les revenus des filiales consolidés dans le budget général, celui-ci grimpe à environ 80 millions de dollars australiens. À l'opposé, le revenu du comté de Ngaanyatjarraku ne représente qu'une fraction de ce montant; il reçoit beaucoup moins du palier fédéral et ses subventions en provenance du gouvernement de l'État sont à peine équivalentes à celles versées par ce même gouvernement au Conseil

Ngaanyatjarra. Le Conseil Ngaanyatjarra est certes une grande entreprise qui joue un rôle considérable en tant que substitut du gouvernement.

Une part des revenus du Conseil est aussi de l'argent public recyclé. L'une de ses plus importantes fonctions est en effet de fournir des services comptables, bancaires, de transfert et de sécurité des fonds pour les communautés du territoire. Ces services sont rémunérés à la pièce par sa filiale, Services Ngaanyatjaara, et les frais d'exploitation sont épongés par les subventions gouvernementales aux communautés. Services Ngaanyatjarra est une filiale indépendante, agréée comme entreprise aborigène sous la Corporations (Aboriginal and Torres Strait Islander) Act 2006, mais ses directeurs appartiennent au Conseil. Services Ngaanyatjarra est elle-même unique propriétaire de trois filiales, dont une est fiduciaire d'une autre société. Deux de ces entreprises ont à leur tête des directeurs qui ne sont pas membres du Conseil Ngaanyatjarra.

L'activité de la division habitat du Conseil, également gérée par Services Ngaanyatjarra, dépend des appels d'offres et des contrats gouvernementaux, mais elle reste une entreprise commerciale. Santé Ngaanyatjarra, qui dispense des services de santé de base dans trois cliniques réparties sur le territoire, est une filiale constituée distinctement, mais dont les directeurs sont membres du Conseil. Air Ngaanyatjarra est une fiducie du Ngaanyatjarra Air Trust, propriété à part entière du Conseil Ngaanyatjarra et dont les directeurs sont les mêmes. Le service d'affrètement et de transport Ngaanyatjarra, qui fournit des services subventionnés de fret, y compris les denrées alimentaires par le truchement d'un sous-traitant, est un trust contrôlé par le Conseil et, encore une fois, ses directeurs sont les mêmes que ceux du Conseil. Quelques communautés possèdent également des entreprises par le biais de filialisations¹³. Toutes ces entreprises ne sont réellement ni commerciales, ni communautaires. Elles dépendent le plus souvent d'un faisceau de subventions. Lorsqu'elles font des profits, ceux-ci sont retournés aux membres des communautés détenteurs de parts et quand elles prennent des décisions de nature

commerciale, c'est toujours en augurant des avantages sociaux pour la communauté. La Ngaanyatjarra Agency and Transport Service facture par exemple au prix coûtant la livraison des fruits et de légumes aux épiceries de la communauté.

L'action la plus remarquable du Conseil Ngaanyatjarra demeure toutefois la mise en œuvre sur le terrain de deux programmes ambitieux du gouvernement fédéral : le programme des services municipaux et les projets de développement d'emplois communautaires, tous deux administrés par le Department of Families Housing Community Services and Indigenous Affairs. Par le truchement de subventions directes issues de ces deux programmes, le Conseil finance l'embauche par chaque conseil communautaire d'un conseiller en développement communautaire, d'un gestionnaire et d'un directeur des projets de développement d'emplois communautaires. Le premier programme assure les services essentiels tels que l'alimentation en eau, l'assainissement et la fourniture d'énergie, alors que le second est un programme d'emploi qui a remplacé les versements d'aide sociale. Le suivi et l'imputabilité de ces programmes sont complexes (en particulier dans le cas des projets de développement d'emplois communautaires) et la gestion des demandes, l'administration et la comptabilité des subventions gouvernementales mobilisent une main-d'œuvre d'environ 150 employés, logés pour la plupart dans les bureaux d'Alice Springs. En 2007, le Conseil Ngaanyatjarra a dépensé 11 millions de dollars australiens en salaires.

Ces systèmes de gestion, concoctés à Canberra¹⁴, entraînent souvent des tiraillements entre les bureaux centraux du Conseil et ses représentants locaux ou les membres des communautés. Les contrats gouvernementaux exigent du Conseil qu'il atteigne certains objectifs à la fois dans la mise en œuvre et dans les rapports de gestion. Les employés locaux ont souvent très peu de temps et de sympathie pour ces derniers et préfèrent tenir leurs propres évaluations des besoins en se basant sur leur observation directe des priorités communautaires. En tant qu'organisation, le Conseil est donc fréquemment amené à jouer un

¹³ L'auteur tient à remercier Leanne Stedman, conseillère générale du Conseil Ngaanyatjarra, pour cette information.

¹⁴ Canberra est la capitale nationale (et administrative) de l'Australie. Elle abrite le siège du gouvernement fédéral et de son administration [NDLR].

rôle de chien de garde des communautés qu'il doit servir. Cette question préoccupe les chefs du Conseil, lesquels craignent que l'institution ne soit forcée à la fois d'oublier ses racines communautaires et de compromettre son engagement récurrent pour les idéaux de l'autodétermination¹⁵. En résumé, par sa structure, son financement, ses relations avec le gouvernement et ses interactions avec la population Ngaanyatjarra sur la question des services essentiels, le Conseil Ngaanyatjarra est inextricablement enchevêtré au sein de processus australiens, sans moyen de s'y singulariser.

Un autre indice confirme, si besoin est, que les services offerts par le Conseil sur les territoires Ngaanyatjarra ne sont pas exclusifs à l'habitus national australien. Hormis les employés du programme de transition de l'assistance sociale au marché du travail, la main-d'œuvre du Conseil Ngaanyatjarra est presque entièrement non aborigène. Cet état de choses est inévitable étant donné la complexité des dossiers gérés par le Conseil, mais aussi tout simplement parce que ses bureaux sont implantés dans un centre urbain d'importance. La plupart des conseillers ne s'alarment pas de cette situation. Alors que le Conseil est en quelque sorte un organisme délégué du gouvernement, les employés du Conseil et ceux sur le terrain se considèrent comme des délégués des Ngaanyatjarra. D'une certaine façon, on peut dire qu'ils le sont.

Ces travailleurs œuvrent dans le non-dit d'une tradition australienne de dénigrement des « bergers blancs » (et plus récemment des « déchets blancs ») qui court dans les communautés aborigènes et qui remonte à l'époque des luttes pour la possession des terres¹⁶ (McDonald, 1982). Une rhétorique semblable a fait son apparition (ou effectué un retour) au Canada (Widdowson et Howard, 2008), mais demeure loin de ce que nous observons ici. Des analyses plus poussées ont été réalisées¹⁷ (Batty, 2005; Sullivan, 1996; Trigger, 1986). Moran a noté que les « étrangers de

confiance », officieusement les *Permanent Resident Outside Employees* (PROE) (employés étrangers en résidence permanente) sont indispensables au fonctionnement des communautés aborigènes (Moran, 2007). Dans un certain sens, l'acronyme PROE de Moran cache une contradiction. S'ils sont effectivement des résidents permanents, en quoi demeurent-ils des « étrangers », sauf à reproduire l'approche culturellement imperméable critiquée plus haut? Il est vrai qu'à la tête d'entreprises importantes, le Conseil Ngaanyatjarra pourrait faire beaucoup mieux en termes d'offre d'emploi pour les membres de la communauté. Même les employés des « magasins-restaurants-stations-services » (appelés *roadhouses* en Australie) se trouvant sur l'autoroute qui traverse le territoire Ngaanyatjarra ne sont pas aborigènes.

Il s'agit toutefois d'une question épineuse qui devrait faire l'objet d'une analyse séparée. L'important n'est pas tant ici les retombées économiques évidentes que générerait un plus fort taux d'emploi que l'aspiration à ce que les aborigènes occupent la totalité des postes les concernant dans une optique d'autodétermination. Il s'agit encore une fois d'un postulat ethnique qu'il est d'usage de ne pas remettre en cause. Globalement, les Ngaanyatjarra se satisfont d'une relation où ils sont tributaires de leurs employés non aborigènes tout en conservant la mainmise sur les structures dans lesquelles ces derniers officient, eux-mêmes pratiquant « une hybridité économique » (Altman, 2005), qui fusionne des emplois des projets de développement d'emplois communautaires, des revenus de substitution provenant de la commercialisation des produits de la terre, des embauches individuelles dans l'industrie et des emplois occasionnels dans l'économie générale australienne. Les Ngaanyatjarra consacrent une part considérable de leur temps à leur vie rituelle et la flexibilité inhérente à ce mode d'existence se trouve rarement dans les emplois à l'extérieur de la communauté. Qu'importe, en pratique, sans les non-aborigènes, le développement du peuple Ngaanyatjarra subirait

¹⁵ Des inquiétudes semblables se font jour ailleurs dans le secteur sans but lucratif, en particulier en Angleterre, où le gouvernement de Tony Blair a piégé le secteur communautaire au sein de « conventions » (Ball, 2006; Edgar, 2008).

¹⁶ Voir : http://blogs.theaustralian.news.com.au/letters/index.php/theaustralian/comments/bravo_chris_sarra_for_exposing_feckless_workers, en particulier les commentaires d'Annie Farrell, ancienne employée du Conseil Ngaanyatjarra.

¹⁷ Il n'existe pas d'étude australienne d'importance comparable à *The People's Land* de Brody (1991), bien que Tess Lea (2008) et Emma Kowal (2006) aient proposé des travaux dignes d'intérêt.

un sérieux coup d'arrêt. Bien plus qu'un simple empiètement entre deux systèmes, on est ici face à une inextricable synchronisation.

Il n'est pas dans mon intention de prétendre que les populations aborigènes des régions éloignées sont dépendantes des non-aborigènes, mais plutôt d'attester l'amplification inéluctable d'une interdépendance. Il est rarement fait mention de l'autre pôle de celle-ci, mais les établissements humains isolés sont bel et bien indispensables au bien-être des Australiens habitant dans les régions plus densément peuplées¹⁸. Presque 88 % des Australiens vivent dans les grandes villes, toutes côtières, ou dans les régions intérieures. Dans ces parties du pays, seulement 3,4 % de la population est d'origine autochtone. Inversement, les aborigènes représentent 63 % de la population des régions extérieures, éloignées ou très éloignées¹⁹ (Taylor, 2006, p. 5). Fatalement, une nette tendance se dessine à considérer les problèmes de ces régions éloignées au même titre que ceux d'un pays voisin, un glissement certes inquiétant, mais qui n'a pas d'effet direct et immédiat. Dillon et Westbury (2007), deux hauts fonctionnaires spécialistes des affaires autochtones avec des décennies d'expérience, ont tenté d'attirer l'attention sur le développement des territoires éloignés en qualifiant les établissements aborigènes d'« États en faillite » à l'intérieur de l'État (Dillon et Westbury, 2007, p. 39-49). On peut leur laisser la responsabilité de la terminologie – ce ne sont pas des États et ils ne sont pas en faillite –, mais l'image demeure forte. En faisant référence aux travaux de la Brookings Institution pour la Banque mondiale, ils pointent du doigt des années d'abandon des infrastructures conjugué à une explosion démographique²⁰ et à une versatilité de la gouvernance qui ont produit selon eux des résultats négatifs pour chacun des critères définis par l'institution (Dillon et Westbury, 2007, p. 39-43).

La terminologie « États en faillite » évoque la Somalie, l'Afghanistan et, plus près de nous au nord de l'Australie, les Îles Salomon, Nauru, et plus loin la Papouasie-Nouvelle-Guinée et les îles Fidji. L'opinion de Dillon et Westbury contient une dimension morale selon laquelle une nation aussi riche et puissante que l'Australie ne couve pas en son sein des « États en faillite », mais elle énonce également une préoccupation de sécurité nationale. Cette inquiétude est reprise par le lieutenant-général Sanderson, l'actuel président du conseil de mise en application de la gouvernance autochtone de l'État d'Australie-Occidentale. Il a auparavant commandé l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge avant d'être gouverneur de l'Australie-Occidentale. Empruntant la formule aux analyses militaires états-uniennes (Sanderson, 2008a, p. 117), il prévient que la conjoncture actuelle dans les territoires aborigènes réunit toutes les conditions pour une « surprise stratégique ». Dans une telle situation, tous les indices d'une menace potentielle sont connus, mais on se tait à leur propos et on les occulte pour des raisons politiques. Dans l'hypothèse d'une rupture ou d'une attaque subite et brutale, leur combinaison provoque la surprise. Il émet cet avertissement avec circonspection, mais on peut en déduire sans risque d'erreur que l'Australie aborigène représente un maillon faible dans les futures relations stratégiques de l'Australie avec ses voisins peu amènes du Nord.

Le troisième élément qui corrobore l'importance de l'Australie aborigène pour la majorité qui vit sur les côtes tient à la question de l'environnement. Dans le cas où les aborigènes resteraient cantonnés dans des villages en ruine dans le centre et le nord de l'Australie et qu'ils seraient convaincus ou forcés de quitter ceux-ci faute d'un accès à des services, pour trouver un emploi ou parce que leur santé est en péril, de vastes zones du continent seraient laissées à l'abandon et leurs milieux environnementaux

¹⁸ C'est l'un des arguments avancés par une coalition de groupes d'intérêts formée récemment et portant le nom de remoteFOCUS et appuyée par le Cooperative Research Centre for Desert Knowledge : www.desertknowledge.com.au/dka/index.cfm?fuseaction=remoteFocus

¹⁹ Ces pourcentages sont biaisés par la présence dans les classifications « éloignées » de quelques centres urbains importants dont les habitants non autochtones sont très nombreux.

²⁰ Les couples aborigènes se forment précocement, les familles s'agrandissent plus rapidement avec un nombre d'enfants plus élevé que dans les familles non aborigènes. La hausse relative (par rapport à la population dans son ensemble) du taux de mortalité des aborigènes atteint plus particulièrement les personnes d'âge moyen. L'Australie aborigène se caractérise donc par une population beaucoup plus jeune que celle des non-aborigènes.

condamnés à se dégrader. Loin du regard et donc méconnus de la plupart des Australiens, la plus grande partie des territoires « éloignés » ou « très éloignés » sont déjà victimes de dommages environnementaux sévères. La pléthore d'espèces animales importées – chameaux, buffles, ânes, porcs et chèvres – entraîne la surexploitation des savanes fragiles et une érosion autour des points d'eau. L'absence d'une régulation humaine conservatrice à l'intérieur du continent exposera à leur tour les régions densément peuplées aux maladies affectant à la fois les humains et le bétail, maladies véhiculées lors des migrations de populations et par les vents chargés de poussière (Campbell et autres, 2008; Green, King et Morrison, 2009; Kellogg et Griffin, 2006; Sanderson, 2008b; Yiu et autres, 2005). La santé de la nation, tant humaine qu'environnementale, est donc redevable de la santé des territoires isolés de l'intérieur.

■ CONCLUSION

Pour parvenir à admettre les besoins spécifiques de l'Australie aborigène tout en gardant à l'esprit que le futur de ces peuples est intimement lié aux acquis australiens, il suffit d'adopter une approche politique visant la satisfaction de leurs besoins et non de pratiquer des politiques ayant pour objectif l'exacerbation de leur identité culturelle singulière ou au contraire son effacement. Certains participants au débat sur les droits des minorités se hasardent à cette proposition, dans le respect de la souveraineté des droits humains et civils universels, en martelant l'intérêt pour les groupes les plus démunis de parfaire leur faculté à faire respecter leurs droits (Nussbaum, 2000). Bien que l'approche basée sur la capacité pâtisse du volontarisme des théoriciens libéraux (à l'opposé du déterminisme culturel de Kymlicka) qui escomptent que les membres des groupes minoritaires puissent décider ou non d'exercer leurs droits, elle a l'avantage de donner la priorité à la satisfaction de leurs besoins, consolidation préalable de leur aptitude à promouvoir leurs droits. À l'instar de cet article, cette approche défend que le discours sur les droits soit, par bien des aspects, improductif pour peu qu'on veuille bien se préoccuper des conditions de vie matérielles actuelles

de nombreux peuples autochtones.

J'ai plaidé dans cet article l'importance de dépasser l'approche binaire de la gouvernance aborigène. Cette approche ne sert qu'à discuter de différences, acceptées comme telles par chacune des parties et immuables, car intrinsèquement identitaires. Je soutiens que les politiques autochtones devraient d'abord répondre aux besoins des autochtones (y compris ceux qui découlent de pratiques culturelles, de compréhensions et d'histoires distinctes), plutôt que de chercher à élucider des droits inhérents et uniques ou bien, au contraire, à faire croire que ces individus ne se distinguent en rien du reste de la population. Simultanément doit se forger au sein des peuples autochtones eux-mêmes la conscience d'une diversité, non seulement des lieux et des personnes, mais aussi des contextes, puisque les populations endossent de leur propre chef des rôles et des arrangements institutionnels différents. Nous franchissons une étape supplémentaire: les différences doivent s'extérioriser sous une arche politique australienne. Cela contraint tous les Australiens à se persuader que les colons et les immigrants font également partie de la mouvance autochtone parce qu'ils sont venus s'établir au cœur d'un paysage physique et social autochtone²¹. Dans cet article, je développe cette argumentation comme une approche consolidée de la politique, dans une tentative d'échapper à la tradition binaire partition/assimilation.

En arguant pour une vision consolidée des affaires indigènes, je n'insinue pas qu'il soit possible ou nécessaire de gommer les différences, ni même les différences radicales de comportement et d'entendement qu'on peut qualifier de culturelles, avec toutes leurs connotations. Les peuples autochtones peuvent consolider leurs relations sans oblitérer leurs différences. Les descendants des colons et des immigrants peuvent consolider leurs relations avec les peuples autochtones sans les absorber ou s'appropriier leurs identités. La consolidation requiert l'acceptation de ce qui réunit et de ce qui sépare. Aucun groupe autochtone ne vit à l'écart d'ensembles non autochtones plus larges. Ils sont intégrés et doivent s'attendre à une plus grande intégration.

²¹ Il n'est pas indispensable de suivre la suggestion de Greer selon laquelle les Australiens doivent tous devenir des aborigènes pour approuver ce qu'elle sous-entend, à savoir que l'« aboriginalité » devrait constituer une orientation fondamentale de l'identité australienne (Greer, 2003, p. 72).

Mais il est tout aussi vrai, bien que régulièrement nié, que les colons et leurs descendants n'ont jamais pu enregistrer des avancées en Australie sans être au contact des populations autochtones. Cette réalité contredit absolument le concept de domaine réservé que chaque camp peut de temps à autre revendiquer. Elle confirme plutôt que les relations entre les aborigènes et les non-aborigènes se tissent dans un espace inter-subjectif (Merlan, 2006) dans lequel les populations interagissent, qu'elles soient autochtones ou non, qu'il soit question des tractations d'un employé du secteur des services avec ses clients en régions éloignées, d'un engagement national ou encore d'une mobilisation via les médias, l'art ou le théâtre. Et même quand les autochtones n'ont pas l'occasion de rencontrer quotidiennement les Australiens non autochtones, ils s'en rapprochent néanmoins à travers les fournitures pour les maisons et les véhicules ou l'approvisionnement en produits alimentaires.

La conscientisation de cette interrelation permet de comprendre ce qui diffère la consolidation de

l'intégration ou de l'assimilation pure et simple. Il s'agit d'une démarche bidirectionnelle. Elle réclame un effort de la part des populations non autochtones d'Australie, qui doivent inscrire leur identité dans un pays aborigène. Elle offre, aux autochtones et aux non-autochtones, l'énorme défi de trouver comment leurs enfants pourraient tous devenir non pas des autochtones, mais des natifs du pays. Elle représente un défi de taille autant pour les peuples aborigènes qui défendent farouchement leur singularité identitaire que pour les descendants des colons tout aussi solidement arc-boutés sur une vision de l'Australie anglo-celtique blanche. La consolidation rend obligatoire un face à face dans lequel les peuples autochtones devront repousser les limites de leur esprit de générosité jusqu'à inclure les Australiens non autochtones²², et les populations non autochtones devront avoir le courage de braver leurs peurs les plus profondes nées de la relative minceur de l'histoire nationale et de l'identité qui s'y enracine. Un tel aggiornamento de l'imaginaire collectif ne mettrait pas à la portée des peuples aborigènes d'Australie des formes originales

²² Kerry Arabena, une militante et intellectuelle des îles du détroit de Torrès a entamé un dialogue provocateur à ce sujet dans son essai sur la citoyenneté universelle, dans lequel elle prétend que tous les humains, colonisés et colonisateurs, doivent se départir des effets de la colonisation et construire une « autochtonie globale » (Arabena, 2009, p. 39).

et typiques de gouvernance, mais une application appropriée de bonnes pratiques de gestion publique, éprouvées et utilisables dès à présent.

BIBLIOGRAPHIE

- Altman, J. (2005). «Development Options on Aboriginal Land: Sustainable Indigenous Hybrid Economies in the Twenty-First Century», dans L. Taylor et autres (dir.), *The Power of Knowledge, the Resonance of Tradition*, Canberra, Aboriginal Studies Press.
- Anderson, B. (1991). *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, édition revue, London, Verso.
- Arabena, K. (2009). *Indigenous Epistemology and Wellbeing: Universe-referent Citizenship*, Discussion Paper 22, Canberra, Research Programme, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies.
- Attwood, B et A. Marcus (2007). *The 1967 Referendum: Race, Power and the Australian Constitution*, Canberra, Aboriginal Studies Press, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies.
- Ball, C. (2006). *Getting Together? Some Experience in Other Countries of Relationships between Non-profit Organisations and between them and Government*, National Roundtable of Non-profit Organisations, [document non publié].
- Batty, P. (2005). «Private Politics, Public Strategies: White Advisers and their Aboriginal Subjects», *Oceania*, vol. 75, n° 3, p. 209-221.
- Benhabib, S. (2002). *The Claims of Culture: Equality and Diversity in the Global Era*, Princeton, Princeton University Press.
- Brody, H. (1991). *The People's Land: Inuit, Whites and the Eastern Arctic*, Vancouver, Douglas and McIntyre.
- Brooks, D. et I. Kral (2007). *Ngaanyatjarra Lands Population Study*, Warburton, Shire of Ngaanyatjarraku.
- Campbell, D. et autres (2008). «Responding to Health Impacts of Climate Change in the Australian Desert», *Rural and Remote Health*, 8, 1008, p. 1-9.
- Cass, D. Z. (1992). «The Word That Saves Maastricht? The Principles of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community», *Common Market Law Review*, vol. 29, p. 1107-1136.
- Castoriades, C. (1997). *World in Fragments: Writings on Politics, Society, Psychoanalysis, and the Imagination*, Stanford, Stanford University Press.
- Coombs, H. C. (1984). *The Role of National Aboriginal Conference*, Canberra, Australian Government Publishing Service.
- Cornell, S. et J. P. Kalt (2006). *Two Approaches to Economic Development on American Indian Reservations: One Works, the Other Doesn't*, Harvard Project on American Indian Economic Development and the Native Nations Institute for Leadership, Management and Policy, University of Arizona.
- Delors, J. (1998). «A Necessary Union», dans B. F. Nelsen et A. Stubb (dir.), *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, 2^e édition, London, Lynne Rienner (MacMillan), p. 55-68.
- Dillon, M. C. et N. D. Westbury (2007). *Beyond Humbug: Transforming Government Engagement with Indigenous Australia*, West Lakes, Seaview Press.
- Dixon, R. M. W. (1980). *The Languages of Australia*, Sydney, Cambridge University Press.
- Dixon, M. (1999). *The Imaginary Australian: Anglo-Celts and Identity, 1788 to the Present*, Sydney, University of New South Wales Press.
- Du Gay, P. (2007). *Organizing Identity: Persons and Organizations After Theory*, London, Sage.
- Edgar, G. (2008). *Agreeing to Disagree: Maintaining Dissent in the NGO Sector*, Discussion Paper 100, Canberra, The Australia Institute.

- Geary, P. J. (2003). *The Myth of Nations: the Medieval Origins of Europe*, Princeton, Princeton University Press.
- Gray, W. et W. G. Sanders (2006). *Views from the Top of the "Quiet Revolution": Secretarial Perspectives on the New Arrangements in Indigenous Affairs*, Discussion Paper 282, Canberra, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University.
- Green, D., U. King et J. Morrison (2009). «Disproportionate Burdens: the Multidimensional Impacts of Climate Change on the Health of Indigenous Australians», *Medical Journal of Australia*, vol. 190, n° 1, p. 4-5.
- Greer, G. (2003). «Whitefella Jump Up: The Shortest Way to Nationhood», *Quarterly Essay*, vol. 11, p. 1-78.
- Hale, J. (1993). *The Civilization of Europe in the Renaissance*, London, Harper Collins.
- Head, B. (2005). «Governance», dans P. Saunders et J. Walter (dir.), *Ideas and Influence: Social Science and Public Policy in Australia*, Sydney, University of NSW Press.
- HREOC (2008). *Building a Sustainable National Representative Body*, Issues Paper, Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commissioner, Sydney, Human Rights and Equal Opportunity Commission.
- HREOC (1997). *Bringing Them Home: A Guide to the Findings and Recommendations of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from their Families*, Sydney, Human Rights and Equal Opportunity Commission.
- Hunter, B. (dir.) (2006). *Assessing the Evidence on Indigenous Socioeconomic Outcomes: A Focus on the 2002 NATSISS*, Canberra, Australian National University Press.
- Kellogg, C. A. et D. W. Griffin (2006). «Aerobiology and the Global Transport of Desert Dust», *Trends in Ecology and Evolution*, vol. 21, n° 11, p. 638-644.
- Kowal, E. (2006). *The Proximate Advocate: Improving Aboriginal Health on the Postcolonial Frontier*, thèse de doctorat, Victoria, University of Melbourne.
- Kral, I. (2007). *Writing Words – Right Way! Literary and Social Practice in the Ngaanyatjarra World*, thèse de doctorat, Canberra, Australian National University.
- Kymlicka, W. (2001). *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press.
- Lea, T. (2008). *Bureaucrats and Bleeding Hearts: Indigenous Health in Northern Australia*, Sydney, University of New South Wales Press.
- Majchrzak-Hamilton, G. S. et N. T. M. Hamilton (1997). «Socioeconomic Deprivation of Australia's Stolen Generation», *People and Place*, vol. 5, n° 4, p. 28-35.
- Marsden, D. (1994). «Indigenous Management and the Management of Indigenous Knowledge», dans S. Wright (dir.), *The Anthropology of Organisations*, London, Routledge, p. 1-55.
- McCallum, K. (2007). Indigenous Violence as 'Mediated Public Crisis', ANZCA Conference Proceedings – Communications, Civics, Industry.
- McDonald, G. (1982). *Red over Black*, Bullsbrook (WA), Veritas.
- McMillan, M. (2002). *Paris 1919: Six Months that Changed the World*, New York, Random House.
- Merlan, F. (2006). «Beyond Tradition», *The Asia Pacific Journal of Anthropology*, vol. 7, n° 1, p. 85-104.
- Moran, M. (2007). *The Interethnic Practice of Local Governance in Aboriginal Settlements in Desert Australia*, Working Paper 12, Alice Springs (NT), Desert Knowledge Cooperative Research Centre.
- Mosse, D. (2004). «Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice», *Development and Change*, vol. 35, n° 4, p. 639-671.
- Nicholson, T. (1994). «Examining the Fit between Bureaucracies and Indigenous Systems», dans S. Wright (dir.),

- The Anthropology of Organisations*, London, Routledge.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development: the Capabilities Approach*, New York, Cambridge University Press.
- ORIC (2008). *Yearbook 2006-07*, Canberra, Office of the Registrar of Indigenous Corporations.
- Read, P. (1990). «Cheeky, Insolent and Anti-White: The FCAATSI Split of Easter 1970», *Australian Journal of Politics and History*, vol. 36, n° 1, p. 73-83.
- Rowse, T. (2008). «Indigenous Culture: the Politics of Vulnerability and Survival», dans T. Bennett et J. Frow (dir.), *The Sage Handbook of Cultural Analysis*, Los Angeles, Sage, p. 406-426.
- Rowse, T. (2005a). «The Indigenous Sector», dans D. Austin-Broos et G. McDonald (dir.), *Culture, Economy and Governance in Aboriginal Australia*, Sydney, University of Sydney Press, p. 207-223.
- Rowse, T. (dir.) (2005b). *Contesting Assimilation*, Perth, API Network.
- Sanders, W. (2008). «In the Name of Failure: A Generational Revolution in Indigenous Affairs» dans C. Aulich et R. Wettenhall (dir.), *Howard's Fourth Government: Australian Commonwealth Administration 2004-2007*, Sydney, University of New South Wales Press, p. 187-205.
- Sanderson, J. (2008a). «Giving Up on Reconciliation: Is Strategic Surprise Inevitable?» *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 67, n° 2, p. 117-121.
- Sanderson, J. (2008b). *National Security and Climate Change: Is Remote Australia to Become a Contested Terra Nullius in a New World Order*, Perth, Banksia Lecture, Murdoch University.
- SEHISOG (2007). *The Bilateral Agreement on Indigenous Affairs Issues for Local Government*, Discussion Paper, Sustainable Environmental Health and Infrastructure Officer Group, <http://www.dia.wa.gov.au/IssuesForLocal-GovernmentDiscussionPaper.aspx> (page consultée le 10 décembre 2007).
- Strathern, M. (1990). «The Case For», dans T. Ingold (dir.), *The Concept of Society is Theoretically Obsolete*, Manchester, Group for Debates in Anthropological Theory.
- Sullivan, P. (2009). «Reciprocal Accountability: Assessing the Accountability Environment in Australian Aboriginal Affairs Policy», *International Journal of Public Sector Management*, vol. 22, n° 1, p. 57-71.
- Sullivan, P. (2008). «Bureaucratic Process as Morris Dance: An Ethnographic Approach to the Culture of Bureaucracy in Australian Aboriginal Affairs Administration», *Critical Perspectives on International Business*, vol. 4, n° 2-3, p. 127-141.
- Sullivan, P. et T. Bauman (dir.) (2006). «Delimiting Cultures: Conceptual and Spatial Boundaries», *The Australian Journal of Anthropology*, vol. 17, n° 3.
- Sullivan, P. (1996). *All Free Man Now: Culture, Community and Politics in the Kimberley Region North Western Australia*, Canberra, Aboriginal Studies Press, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies.
- Sullivan, P. (2007). «Strange Bedfellows: Whole-of-Government and Shared Responsibility Agreements, the Implications for Regional Governance», *Nginya: Talk the Law*, Journal of the Jumbunna Indigenous House of Learning, University of Technology, Sydney, p. 53-71.
- Sullivan, P. (2006a). «Introduction: Culture without Cultures – The Culture Effect», dans P. Sullivan et T. Bauman (dir.), *Delimiting Cultures: Conceptual and Spatial Boundaries*, *The Australian Journal of Anthropology*, vol. 17, n° 3, p. 253-264.
- Sullivan, P. (2006b). *Indigenous Governance: The Harvard Project on Native American Economic Development and Appropriate Principles of Governance for Aboriginal Australia*, Discussion Paper 17, Canberra, Research Programme, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies.
- Sullivan, P. (2005). «In Search of the Intercultural, In Search of the Culture», dans M. Hinkson et B. Smith (dir.), *Figuring the Intercultural in Aboriginal Australia, Oceania*, vol. 75, n° 3, p. 183-194.
- Taylor, J. (2006). *Population and Diversity: Policy Implications of Emerging Demographic Trends*, Discussion Paper 283, Canberra, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University.

- Trigger, D. (1986). « Blackfellas and Whitefellas: The Concepts of Domain and Social Closure in the Analysis of Race-Relations », *Mankind*, vol. 16, n° 2, p. 99-117.
- Widdowson, F. et A. Howard (2008). *Disrobing the Aboriginal Industry: The Deception behind Indigenous Cultural Preservation*, Montréal, McGill-Queens University Press.
- Wild, R. et P. Anderson (2007). *Ampe Akelyememane Meke Mekarle "Little Children are Sacred"*, Report of the Northern Territory Board of Inquiry into the Protection of Aboriginal Children from Sexual Abuse, Darwin, Northern Territory Government.
- Willis, P. (2003). *Patrons and Riders: Conflicting Roles and Hidden Objectives in an Aboriginal Development Programme at Kununurra, Western Australia*, Flaxton, Post Pressed.
- Wright, S. (dir) (1994). *The Anthropology of Organisations*, London, Routledge.
- Yiu-Chung, C. et autres (2005). « Influence of the 23 October 2002 Dust Storm on the Air Quality of Four Australian Cities », *Water, Air and Soil Pollution*, vol. 164, n° 1-4, p. 329-348.

Gouvernement et développement de la **gouvernance** au **Groenland**

Par **Lise Lyck**, Professeure associée et directrice du Center for Tourism and Culture Management, Copenhagen Business School • ll.tcm@cbs.dk
Traduit de l'anglais

Dans cet article, je traite du développement de la gouvernance au Groenland au cours du dernier millénaire en m'attardant principalement sur la période de l'autonomie gouvernementale. Je retrace les grandes lignes du développement administratif à partir des perspectives historique et juridique en portant un intérêt particulier aux droits de la propriété, aux droits constitutionnels et aux droits des peuples. Ma recherche porte également sur le développement de l'autonomie du Groenland dans le contexte international en le comparant au développement des peuples autochtones dans le cadre de la convention 169 de l'Organisation internationale du Travail et de la Déclaration des Nations Unies sur les peuples autochtones. On découvre ainsi que la loi sur l'autonomie du Groenland de 1979 – dans un contexte de délégation – offrait déjà des droits beaucoup plus étendus que ceux fixés par les normes internationales et que la nouvelle loi de 2009 constitue une étape vers la souveraineté, dont les peuples inuits auront la responsabilité de décider du calendrier.

Je démontre par ailleurs que l'économie du Groenland n'est pas autosuffisante pour asseoir une éventuelle souveraineté sans que la population consente à une baisse importante des revenus et de l'aide sociale,

sauf à développer les ressources minières, ce qui permettrait d'augmenter les recettes de l'État appelées à remplacer les subventions globales du gouvernement danois. Si la nouvelle loi sur l'autonomie du Groenland contient certaines dispositions ouvrant la voie à une procédure d'autodétermination et à l'accession à la souveraineté, elle ne prévoit pas pour l'instant d'abroger le pouvoir délégué par l'État danois. En d'autres termes, cette loi offre aux peuples autochtones l'occasion de mettre en place leur propre gouvernance dans la perspective d'une future indépendance.

■ PRÉSENTATION

Le Groenland est rattaché au Royaume du Danemark, l'un des huit États arctiques. En 2007, la population de ce territoire s'élevait à 56 648 habitants dont 50 366 appartiennent à la communauté autochtone des Inuits¹, les autres étant pour la plupart des Danois résidant au Groenland pour de courtes périodes. En outre, en janvier 2009, on dénombrait 14 375 Inuits vivant au Danemark. La superficie du Groenland est huit fois plus étendue que celle du Danemark, mais le territoire est presque entièrement recouvert de glace. Comme le Danemark subventionne annuellement le Groenland à hauteur de 3,4 milliards de couronnes danoises (environ 740 millions de dollars canadiens en 2009), il est plus juste de mettre en perspective les économies des deux territoires au moyen du revenu intérieur brut. Ainsi, en 2006, le revenu intérieur brut danois (par habitant) s'élevait à 301 700 couronnes danoises (64 000 dollars canadiens), alors qu'il n'était

¹ Dans cet article, le terme Inuit est employé dans le même sens que Groenlandais, car les habitants du Groenland eux-mêmes choisissent majoritairement de s'appeler Inuits, Groenlandais se référant à une notion de territoire et non d'ethnie. Toutefois, la quasi-totalité des résidents du Groenland sont à la fois Inuits et Groenlandais.

que de 249 400² (près de 53 000 dollars canadiens) au Groenland.

En données corrigées tenant compte du pouvoir d'achat, le revenu moyen des citoyens du Groenland chute à 219 600 couronnes danoises (46 620 dollars canadiens), alors que le revenu intérieur brut par habitant reste le même au Danemark. Ces statistiques indiquent que le revenu moyen est 27 % plus bas au Groenland, écart qui s'explique par un coût de la vie plus élevé qu'au Danemark. On relève aussi que la distribution de la richesse est beaucoup plus égale au Groenland. On observe certes un niveau de revenu plus élevé que celui de la moyenne danoise à Iqviut, mais il s'agit là d'une très petite municipalité. Bien qu'ils soient inférieurs aux moyennes danoises, les niveaux de revenus dans la capitale Nuuk sont relativement élevés. Dans les seize autres municipalités, les revenus sont beaucoup plus faibles.

Dans le présent article, je retrace le chemin parcouru par le Groenland en quête de pouvoirs accrus et d'autonomie, notamment depuis 1979, date à laquelle débute la période de gouvernement autonome. J'étudie également l'évolution de la gouvernance du Groenland dans une perspective internationale, la rapprochant de celle des autres peuples autochtones. Je dresse enfin la liste des principaux facteurs qui permettent aux peuples autochtones d'influer plus fortement sur leur développement.

■ LE DÉVELOPPEMENT DU GOUVERNEMENT ET DE LA GOUVERNANCE AU GROENLAND DANS UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE³

Autour de l'an mil, le chef viking Erik le Rouge, banni d'Islande, accosta au Groenland, à Brattahlíð, l'actuelle Qassarsuk, en compagnie de sa famille et de son clan. Les sagas islandaises témoignent du fait que lorsque les Vikings abordèrent le Groenland, des Inuits l'occupaient déjà. À compter de 1100, l'Islande devint un État vassal de la Norvège et en 1397, cette dernière fut intégrée au Royaume du Danemark et de la Norvège. Durant cette période et

surtout après 1300, les échanges et la communication avec les Vikings du Groenland puis avec leurs descendants diminuèrent. Le territoire du Groenland fut ensuite oublié jusqu'à la fin du XVII^e siècle quand on commença à s'interroger au sujet de la destinée de ces descendants vikings. Des expéditions furent alors organisées vers le Groenland avec pour mission de retrouver lesdits descendants dans le but de les évangéliser. Pas un seul descendant viking ne fut découvert, mais les Inuits, eux, vivaient toujours au Groenland qui devint une colonie danoise en 1721.

Le Groenland était alors administré exclusivement depuis le Danemark, sans la moindre intervention locale. Ce n'est qu'au milieu du XIX^e siècle que des conseils locaux (*forstanderskabers*) virent le jour. Ils étaient composés d'un gestionnaire colonial, d'un prêtre, de missionnaires (*Herrnhut*) allemands, d'un catéchiste et d'un médecin. Des chasseurs respectés et libres de dettes furent invités dans chaque village à siéger au conseil. Ce type de gouvernance fonctionna jusqu'en 1911 quand furent institués les conseils municipaux et deux conseils provinciaux, un pour le Nord et l'autre pour le Sud. Les conseillers municipaux étaient élus tous les quatre ans parmi les Groenlandais et les Danois employés depuis plus de deux ans au Groenland. Seuls les hommes bénéficiaient du droit de vote. Les conseils avaient la responsabilité de répartir les subventions versées aux pauvres, de maintenir la loi et l'ordre et de prendre soin des malades. Élus pour six ans au vote indirect, les conseillers provinciaux étaient, eux, chargés de la liaison avec le gouvernement danois.

En 1925, le conseil de district (*Syssekråd*) fut établi. Il comptait tous les présidents des conseils municipaux, les membres des conseils provinciaux, de même que les fonctionnaires danois ayant cumulé plus de deux années d'ancienneté. Le conseil avait la responsabilité d'encourager la construction de maisons, de fournir des armes aux chasseurs et d'assister les personnes handicapées et les personnes âgées. En 1951, une réforme de la gouvernance instaura de nouveaux conseils municipaux et un conseil provincial, ces

² Grønlandsk-dansk selvstyrekommisjons betænkning om selvstyre i Grønland, Namminersoneq Pillugu Kalaallit Qallunaallu Isumaliogatigiissitaat, p. 51-52.

³ Information principalement fondée sur Gad (1975) ainsi que sur Grønlandsk-dansk selvstyrekommisjons betænkning om selvstyre i Grønland, Namminersoneq Pillugu Kalaallit Qallunaallu Isumaliogatigiissitaat (2008).

deux organes élus au suffrage direct, en remplacement de l'ancien système. L'État danois dirigea le conseil provincial jusqu'en 1957. Les régions Nord et Est du Groenland n'eurent aucune représentation au conseil provincial jusqu'en 1961.

Après la Seconde Guerre mondiale et jusqu'en 1954, le Groenland eut le statut de colonie tel qu'il était défini au chapitre 11 du Traité des Nations Unies. Durant cette période, le Danemark était tenu de rendre régulièrement des comptes aux Nations Unies au sujet de la colonie. La Constitution danoise de 1953 fit du Groenland un comté danois avec deux représentants (sur cent soixante-dix-neuf membres) siégeant au Parlement du Danemark, un système semblable à celui en vigueur au Portugal pour les représentants élus des anciennes colonies telles que l'Angola et le Mozambique. Cette évolution résultait de la politique d'assimilation en vigueur à l'époque dans le monde arctique.

Alors que de grandes compagnies commençaient à multiplier leurs activités arctiques à la recherche de pétrole et de minerais et informés des mouvements de revendication territoriale des Inuits du Canada et des États-Unis, les Inuits du Groenland se mobilisèrent pour acquérir plus de pouvoirs. Ce fut le cas lors du référendum de 1972 sur l'adhésion du Danemark à la Communauté économique européenne⁴ (CEE) où 70,8% des électeurs groenlandais votèrent contre, alors que la majorité des citoyens danois se déclarèrent favorables à l'adhésion. Cette forte opposition entraîna un autre référendum en 1982 qui portait cette fois sur l'adhésion du Groenland à la Communauté européenne. Une faible majorité (53%) des votants s'y opposa, forçant le gouvernement danois à une difficile négociation avec les instances européennes pour autoriser le Groenland à quitter la CEE. Les négociations furent d'autant plus âpres qu'il fallait décourager tout autre territoire de suivre l'exemple du Groenland et de fait, à ce jour, le Groenland est le seul territoire à avoir quitté la CEE. En 1985, près de trois ans après le référendum, le Groenland quitta la CEE avec le statut de TOM. Il était désormais considéré comme un territoire d'outre-

mer – le Groenland étant situé sur le plateau nord-américain –, un argument qu'aucun autre territoire européen de la CEE ne pourrait reprendre à son compte.

La Home Rule Act (loi sur l'autonomie interne) du Groenland fut adoptée par le Parlement danois entre 1978 et 1979 au terme de négociations entamées en 1973. L'épineuse question des droits d'exploitation des ressources non apparentes (droits de propriété sur le sous-sol) a bien failli faire échouer le processus d'adoption de la loi. *Ipsa facto*, un nouveau parti politique fut créé (l'*Inuit Ataqatigiit*), et cette question fit l'objet d'une loi sur les ressources minérales du Groenland (L.585 11-29-1972).

■ LA HOME RULE ACT DE 1979

Avec l'adoption de la loi 577, le 29 novembre 1978, et son entrée en vigueur en 1979, le Groenland accède à l'autonomie. L'autonomie groenlandaise repose sur un système singulier inspiré de modèles de gouvernance et de gouvernement expérimentés au fil du temps dans d'autres parties du Danemark, d'abord dans la province du Schleswig-Holstein (devenu depuis un *Länder* allemand), puis en Islande (État souverain depuis 1944) et enfin aux îles Féroé en 1948.

L'autonomie n'équivaut pas à un statut formel d'indépendance et ne fait pas l'objet d'un texte dans la Constitution danoise ou d'un traité international. Au regard de la loi constitutionnelle, l'autonomie est considérée par de nombreux experts comme une simple délégation de pouvoir (Ros, 1960; Andersen, 1954). Du point de vue des droits des peuples cependant (Ros, 1984), elle n'est pas perçue comme une simple délégation, mais plutôt comme une loi que l'État danois n'est pas en mesure de dénoncer. C'est son préambule – qui précise son statut à mi-chemin entre la loi constitutionnelle et la loi ordinaire – qui fait d'elle une loi d'exception (Harhoff, 1993). Il ne s'agit pas non plus de l'un des trois modèles connus d'autonomie autochtone que sont l'autonomie régionale, l'autonomie ethnopolitique et les territoires revendiqués.

⁴ La Communauté économique européenne (CEE) a été remplacée en 1993 par l'Union Européenne à la suite de la signature du traité de Maastricht.

L'autonomie régionale se définit en lien avec des bases territoriales au sein desquelles les autochtones forment la majorité de la population et dont le territoire autonome est compris prioritairement en termes géographiques et non ethniques. Les premières manifestations de ce type de gouvernance sont apparues en Union soviétique dans les années 1920 et 1930, dans des régions de l'empire transformées ensuite en républiques autonomes. On peut avancer que le Groenland autonome, qui n'est pas principalement défini par des critères ethniques, répond à cette acception. Toutefois, ce type d'autonomie autochtone ne marque habituellement pas une étape vers la souveraineté.

L'autonomie ethnopolitique accorde aux populations autochtones des droits spéciaux attachés à un territoire, ainsi que certains droits de nature culturelle. On trouve des exemples de ce modèle avec les Parlements Sames⁵ en Finlande, en Suède et en Norvège. Enfin, les territoires revendiqués représentent un nouveau type d'autonomie introduit en Alaska et au Canada dans les années 1970. Elle prend la forme d'entente sur les revendications territoriales et leur portée légale est inférieure à l'indépendance. Le cas le plus célèbre est celui de l'Alaska Native Claims Settlement Act de 1971 (loi de règlement des revendications territoriales des premières nations de l'Alaska) (Dahl, 1992).

Les domaines non transférés vers le Groenland autonome concernent la monarchie, le Parlement, le gouvernement et l'Église évangélique luthérienne de même que la Cour supérieure de justice, la banque centrale du Danemark, la monnaie et les questions financières dont les échanges internationaux de devises. S'agissant des domaines transférés, les pouvoirs législatif et exécutif ont été dévolus respectivement au Parlement et au gouvernement autonomes alors que les aspects judiciaires relèvent toujours du Danemark.

La mise en œuvre de l'autonomie du Groenland s'est faite progressivement suivant un calendrier qui a débuté en mai 1979 pour aboutir en 2009 à l'adoption de la loi sur l'autonomie. La plupart des transferts se sont opérés au cours de la décennie 1979-1989. Les domaines transférés comprennent (Lyck, 1996) :

- le déploiement de l'autonomie au Groenland ;
- l'organisation des gouvernements locaux ;
- la fiscalité directe et indirecte ;
- l'Église officielle et les communautés religieuses dissidentes ;
- les pêcheries sur le territoire, la chasse, l'agriculture et l'élevage des rennes ;
- le développement durable ;
- la planification rurale ;
- la législation sur le commerce et la concurrence, y compris les réglementations sur la restauration et l'hôtellerie, le contrôle de la vente des boissons alcoolisées et la fixation des heures d'ouverture des magasins ;
- l'aide sociale ;
- les transits commerciaux portuaires ;
- l'éducation et la culture, dont la formation professionnelle ;
- d'autres questions rattachées au commerce, y compris de compétence étatique : les pêcheries, la production et le soutien au développement d'activités économiques ;
- les services de santé ;
- la régie des loyers, l'habitat subventionné et l'office du logement ;
- la fourniture de marchandises ;
- les transports internes des passagers et des marchandises ;
- la protection de l'environnement.

Les domaines transférés font l'objet d'une subvention globale accordée par le gouvernement danois. Après dix ans de fonctionnement du système autonome, cette subvention comptait pour la moitié du revenu national brut du Groenland. Aujourd'hui, c'est-à-dire

⁵ Les peuples Sames (lapons) habitent le nord de la Scandinavie [NDLR].

après vingt ans de pratique de l'autonomie, la subvention représente toujours une somme importante, mais compte pour moins d'un tiers du revenu national brut du gouvernement autonome du Groenland⁶.

■ LA SELF GOVERNMENT ACT DE 2009

À plusieurs égards, la loi sur l'autonomie des îles Féroé de 1948 déléguait davantage de pouvoirs que celle du Groenland de 1979. Il y figurait notamment la participation à la politique étrangère sur les thèmes importants liés au territoire et à la protection sociale des Féroïens (ou Féringiens). Aux îles Féroé, la crise bancaire des années 1990 – entre autres raisons – a entraîné un fort mouvement de revendication en faveur de la souveraineté et pour plus de pouvoir en matière financière. Nombreux étaient les Féroïens qui jugeaient que l'État, le gouvernement et la banque centrale du Danemark avaient mal géré la crise (Lyck, 1995).

En vertu de la Constitution danoise de 1953, les îles Féroé et le Groenland détiennent chacun deux sièges au Parlement danois, soit quatre sièges sur cent soixante-dix-neuf. En 1990, les représentants parlementaires des deux territoires ont intensifié leur collaboration et de multiples initiatives politiques originaires des îles Féroé ont été reprises au Groenland. La déclaration d'Itilleq du 14 mai 2003 précisant les compétences groenlandaises dans les domaines de la sécurité et des relations extérieures illustre cette coopération. On évoquera également la loi 577 du 24 juin 2005 portant sur le droit du gouvernement autonome du Groenland de signer des ententes législatives nationales.

En 2004, à la demande du gouvernement groenlandais autonome, le premier ministre danois a exprimé sa volonté d'instituer une commission mixte (danoise-groenlandaise) chargée de formuler des propositions pour améliorer le modèle d'autonomie. La commission devait se réunir à titre provisoire et garantir aux Inuits au Groenland un statut identique à celui des Danois au Danemark tout en augmentant le degré d'autonomie

du Groenland au sein du Royaume danois. Son mandat était d'étendre la portée de la loi sur l'autonomie existante en respectant le principe d'un équilibre entre les droits et les devoirs. Une recommandation pour rénover les relations économiques entre le Groenland et le Danemark devait être intégrée au document.

La commission devait surtout suggérer une méthode d'accession à la souveraineté pour le Groenland qui reçoive l'assentiment unanime à la fois du gouvernement danois et du gouvernement autonome du Groenland, en stipulant (paragraphe 21 du rapport de la commission) qu'il incombera aux Groenlandais eux-mêmes de décider s'ils désirent ou non accéder à la souveraineté. Depuis dix ans, les arguments constitutionnels qui avaient présidé au vote de la loi sur l'autonomie de 1979 avaient évolué et la commission devait en tenir compte dans la détermination des critères de transferts de compétences vers le gouvernement autonome.

La commission a achevé ses travaux à l'automne 2008 et la nouvelle loi sur l'autonomie du Groenland a été adoptée par le Parlement danois à la fin de l'année. Le 25 novembre 2008 s'est tenu au Groenland un référendum qui a recueilli un taux de participation de 72 %. La population (votes exprimés) s'est déclarée favorable à la nouvelle loi sur l'autonomie dans une proportion de 76 % et la loi est entrée en vigueur le 21 juin 2009.

Par rapport à celle de 1979, de nouveaux domaines ont été enchâssés dans la loi sur l'autonomie de 2009 :

- les Inuits (le peuple groenlandais) sont reconnus comme un peuple relativement aux droits des peuples (ce qui implique que les Groenlandais ne sont pas qu'une population, mais un peuple) ;
- la langue groenlandaise sera la langue officielle du Groenland ;
- le peuple groenlandais possède des droits de propriété sur les ressources de la terre et de la mer (*terra e mare*⁷) du territoire groenlandais ;

⁶ Grønlandsk-dansk selvstyrekommisjons betænkning om selvstyre i Grønland, p. 51.

⁷ L'emploi des termes latins *terra* (terre) et *mare* (mer) indique à propos des deux espaces (territoire émergé et zones nautiques) un droit de propriété sur les ressources de surface, mais aussi du sous-sol et subaquatiques.

- tant et aussi longtemps que le Groenland ne jouira pas d'une économie autosuffisante (basée par exemple sur l'extraction du pétrole et de minerais), la subvention globale de 3,4 milliards de couronnes danoises (environ 740 millions de dollars canadiens) continuera d'être versée par le Danemark. Dans le cas où les revenus du gouvernement du Groenland excéderaient 75 millions de couronnes danoises (plus de 16 millions de dollars canadiens), la subvention globale sera réduite de la moitié des excédents supérieurs aux 75 millions (article 7). Dans l'éventualité où la subvention globale était un jour réduite à zéro, de nouvelles négociations s'amorceraient entre le gouvernement autonome du Groenland et l'État danois au sujet de la distribution des revenus de l'exploitation minière du Groenland (article 10);
- une hausse programmée du niveau d'éducation;
- un nouveau partage des responsabilités entre le gouvernement autonome du Groenland et l'État danois en matière de politique étrangère et dans les négociations avec les pays étrangers (paragraphe 11, 12 et 13);
- un nouveau principe de transfert des responsabilités qui permette désormais au Groenland d'exercer son emprise sur certains secteurs sans financement danois.

Le parti Démocrate fut le seul parti politique du Groenland à s'opposer à la nouvelle loi sur l'autonomie. Les 24 % d'électeurs groenlandais ayant voté contre la proposition craignaient que la réduction de l'aide danoise conduise à terme à une baisse du revenu et du niveau de protection sociale des habitants.

Les trente-trois domaines susceptibles d'être transférés au gouvernement groenlandais représentent des dépenses totales de 400 millions de couronnes danoises⁸ (87 millions de dollars canadiens) et le déficit prévu dans le budget actuel du Groenland est de 306 millions (66,6 millions de dollars canadiens).

Aujourd'hui, deux mines seulement sont en activité au Groenland: la Black Angel Mining à Maarmorilik, qui produit du plomb et du zinc, et une mine productrice d'olivine, un ingrédient nécessaire à la fabrication de l'acier, près de Maniitsoq. On sait par ailleurs qu'une dizaine d'années sont normalement nécessaires pour exploiter un nouveau filon minier. Les sociétés exploitantes sont exonérées de redevances, mais le Groenland compte sur des recettes fiscales importantes prélevées sur leurs bénéfices et sur les revenus de leurs employés. Le Groenland est riche en ressources minières (or, molybdène⁹, rubis et uranium). En 2014, la société Alcoa¹⁰ lancera une production à Maniitsoq où se développe un grand projet hydro-électrique. Enfin, malgré des recherches engagées dès 1973, aucune trace de pétrole n'a été découverte en quantité suffisante pour rendre son extraction profitable.

Le budget annuel du gouvernement autonome s'élève à 6 milliards de couronnes danoises (1,3 milliard de dollars canadiens), dont 3,4 milliards versés par le Danemark, montant auquel s'ajoutent 800 millions (174 millions de dollars canadiens) pour l'inspection des pêcheries et d'autres politiques dans des sphères où l'État danois conserve une certaine responsabilité. L'économie groenlandaise est peu diversifiée, les pêcheries représentant 90% des exportations du territoire.

⁸ Les domaines transférables se répartissent en deux listes:

Liste 1: (1) sécurité du travail; (2) secteurs de la santé non encore transférés; (3) circulation routière; (4) droit foncier; (5) activités subaquatiques.

Liste 2: (1) services pénitentiaires et de probation; (2) passeports; (3) police, pouvoirs de poursuite et de justice; (4) administration de la justice, dont la création de tribunaux; (5) tribunaux pénaux; (6) immigration et surveillance des frontières; (7) capacité juridique; (8) droit de la famille; (9) droit de la succession; (10) exercice du droit; (11) pratique des armes; (12) surveillance radio maritime et services d'urgence; (13) réseaux de communication; (14) entreprise, comptabilité et vérification; (15) contrôles alimentaire et vétérinaire; (16) aviation; (17) droit de la propriété intellectuelle; (18) droit d'auteur; (19) naufrages et épaves des navires; (20) sécurité maritime; (21) enregistrement des navires et réglementation maritime; (22) cartographie; (23) balisage, régulation de la navigation, etc.; (24) milieu marin; (25) régulation et contrôle des opérations financières; (26) matières premières; (27) environnement professionnel; (28) service météorologique.

⁹ Métal blanc argenté du groupe du chrome et du tungstène [NDLR].

¹⁰ Alcoa est le leader mondial de l'aluminium pour sa participation dynamique et en hausse dans tous les aspects majeurs de cette industrie: production, transformation... La société emploie 87 000 personnes dans 34 pays et elle a été désignée parmi les compagnies les plus viables au monde lors du Forum économique mondial de Davos en Suisse [NDLR].

Concrètement, la nouvelle loi sur l'autonomie n'aura pas un effet immédiat sur la répartition des compétences au sein des domaines transférés, mais elle prépare clairement l'avènement de la souveraineté. Cette perspective a été réaffirmé par Lars Emil Johansen¹¹ (du parti politique de centre gauche du Groenland, le Siumut) à l'occasion d'un discours prononcé en 2003 lors de l'ouverture des travaux de la commission mixte. Le contenu de la loi sur l'autonomie doit non seulement contribuer à amplifier l'autonomie régionale, mais bien à préparer le territoire à son accession à la liberté et à la souveraineté¹².

■ LA DÉFENSE DES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES AU PLAN INTERNATIONAL

La question des droits des peuples autochtones est fondamentalement un volet de celle plus globale des droits de la personne. Il a fallu beaucoup de temps pour que ces droits acquièrent une reconnaissance internationale. Le concept du droit de la terre remonte à la *terra* de Sénèque l'Ancien (54 av. J.-C. – 37 apr. J.-C.), droit de propriété qui intégrait les personnes, la flore, la faune et les bâtiments. Seuls les citoyens de Rome étaient exemptés du concept de *terra*, les autres peuples étant considérés comme des « barbares ». Après l'apparition du christianisme, les classes dirigeantes des pays christianisés ont également été exemptées du concept de *terra*. C'est la Révolution française de 1789 qui amène l'idée de droits citoyens étendus à toute la population vivant à l'intérieur des frontières des États chrétiens. L'abolition de l'esclavage débute vers 1800 et à la fin de l'ère coloniale, les nouveaux pays indépendants parviennent à établir des droits des citoyens. S'agissant des droits des peuples autochtones, ils sont apparus en 1989 avec la convention 169 de l'Organisation internationale du Travail qui énumère les droits socioéconomiques des peuples autochtones et distingue les notions de population et de peuple. Les droits des peuples autochtones font également l'objet de discussions au sein des groupes de travail des Nations Unies portant justement sur les droits des peuples autochtones¹³.

On définit un peuple autochtone comme celui qui occupait un territoire avant sa conquête par les sociétés coloniales et qui se considère distinct de la société gouvernant aujourd'hui ce même territoire. La population des peuples autochtones du monde entier est estimée à 500 millions d'individus. Ils apparaissent comme un univers très diversifié et habitent tous les continents de la planète. Dans certains États, ils forment la majorité de la population, dans d'autres ils ne représentent que de petites minorités. Les autochtones militent souvent pour la préservation de leurs terres et pour la protection de leur langue et de leur culture et, dans la plupart des cas, ils luttent pour leur autodétermination.

La première partie de l'article 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels stipulent que tous les peuples ont droit à l'autodétermination en vertu de laquelle « ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ». L'autodétermination est comprise comme le droit pour un groupe national homogène (peuple) vivant sur un territoire donné de se choisir une forme d'organisation légale et politique pour ce territoire.

Un projet de déclaration onusienne des droits des peuples autochtones a été rédigé par un groupe de travail sur les droits de la personne et adaptée en juin 2006. Ce document contient quarante-six articles regroupés en neuf chapitres :

- les droits fondamentaux ;
- la vie et la sécurité ;
- la culture, la religion et la langue ;
- l'éducation, les médias et l'emploi ;
- la participation et le développement ;
- le territoire et les ressources ;
- l'autonomie et les autochtones ;

¹¹ Lars Emil Johansen a été premier ministre du Groenland de 1991 à 1997 [NDLR].

¹² Den Nordatlantiske Gruppe i Folketinget: Haves: Selvstyre, Ønskes: Selvstændighed, discours d'ouverture d'octobre 2003 du Parlement danois.

¹³ Voir par exemple le travail de Lars A. Rehof (1991) et le document d'orientation de 2003 portant sur les droits des peuples autochtones, édité par le Centre des droits de l'homme de l'Université du Minnesota.

- la mise en œuvre ;
- les normes minimales.

En plus de son groupe de travail sur les peuples autochtones, les Nations Unies se sont dotées depuis 2000 d'un forum permanent sur les questions autochtones. Ce forum compte huit experts autochtones, ce qui en fait la première instance des Nations Unies à comprendre des autochtones parmi ses membres. Il soumet des rapports annuels au Conseil économique et social des Nations Unies.

L'étude de ces documents révèle clairement que la loi sur l'autonomie du Groenland de 1979 reconnaît aux autochtones des droits beaucoup plus étendus que ceux inclus dans les documents mentionnés précédemment et que par voie de conséquence elle offre une plus grande marge de manœuvre en matière de gouvernance aux Groenlandais. La loi sur l'autonomie de 2009 étend ces pouvoirs et ouvre la voie à la souveraineté, c'est-à-dire à un gouvernement complet.

■ CONCLUSION

Le présent article porte sur l'évolution institutionnelle du Groenland au cours des mille dernières années. Dans la première partie, je résume brièvement les premiers siècles de cette évolution, depuis les débuts du deuxième millénaire quand le Groenland faisait partie du Royaume danois-norvégien (l'union de Kalmar), jusqu'en 1814, année du traité de paix de Kiel qui, à la suite des guerres napoléoniennes, soustrait la Norvège au Royaume danois pour l'intégrer à la Suède.

De 1721 à 1953, le Groenland fut une colonie danoise. Au moment de l'adoption de la nouvelle Constitution du Danemark de 1953, il est devenu un comté danois, statut qu'il a conservé jusqu'en 1979 au moment de la ratification de la loi sur l'autonomie du Groenland. Trente années ont suivi sous le régime de cette première loi sur l'autonomie, avant que soit adoptée une

seconde loi sur l'autonomie en 2009. J'identifie la principale distinction entre ces deux lois, celle de 1979 étant pour l'essentiel une délégation de pouvoirs, celle de 2009 indiquant la route à suivre vers la souveraineté via une délégation intensifiée de pouvoirs au gouvernement autonome. La loi sur l'autonomie du Groenland de 2009 n'est certes pas l'indépendance, mais elle offre à son peuple la possibilité de décider à terme de s'engager dans cette voie.

Dans cette perspective, je décris l'élargissement des pouvoirs conférés au gouvernement autonome et aborde les principales problématiques liées au développement de l'autonomie. Je rapproche également les différentes législations sur l'autonomie du Groenland des textes internationaux traitant des droits des peuples autochtones, ceux de l'organisation des Nations Unies et ceux de l'Organisation internationale du Travail. De cette analyse, nous pouvons conclure que les droits octroyés à l'administration autonome des Inuits du Groenland sont beaucoup plus étendus que ceux spécifiés dans la Déclaration des droits des peuples autochtones présentée par les Nations Unies.

J'expose enfin la situation économique actuelle du Groenland en faisant état des besoins et des occasions qui permettent d'espérer atteindre un jour l'autosuffisance. Il est évident que le Groenland devra acquérir son indépendance économique pour éviter que l'indépendance politique ne se traduise pas par des baisses dramatiques des revenus et de la protection sociale. Ainsi, le chemin vers la souveraineté passe nécessairement par le développement de projets miniers d'envergure sachant que la mise en œuvre de telles activités s'échelonne traditionnellement sur une dizaine d'années avant que les premiers rendements du capital investi puissent être perçus. L'avenir du Groenland dépend donc fortement des réussites de l'industrie minière et d'une croissance économique mondiale soutenue qui accroîtrait le pouvoir d'attraction du Groenland auprès des multinationales et des investisseurs.

BIBLIOGRAPHIE

- Christensen, A. E. (1980). *Kalmarunionen og nordisk politik 1319-1439*, Nordisk Forlag.
- Dahl, J. (1992). «Development of Indigenous and Circumpolar Peoples' Rights», dans L. Lyck (dir.), *Nordic Arctic Research on Contemporary Arctic Problems*, Aalborg, Danemark, Aalborg University Press.
- Den Nordatlantiske Gruppe i Folketinget (2003). *Haves: Selvstyre, Ønskes: Selvstændighed*, opening speech by Lars Emil Johansen in the Danish Parliament, October.
- Gad, F. (1975). «Grønlands historie», III: 1782-1808. Kbh., Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck.
- Hansen, L. I. et B. Olsen (2004). *Samemes historie fram til 1750*, Cappelen.
- Harhoff, F. (1993). *Rigsfællesskabet*, Forlaget Klim.
- Jørgensen, T. B. et K. K. Klausen (2002). *Territorial Dynamik – Streger på landkort, billeder i vore hoveder*, Aarhus Universitetsforlag.
- Lyck, L. (2003). «The Faroe Islands: The Birth of a New Microstate?», dans C. Archer et P. Joenniemi (dir.), *The Nordic Peace*, Aldershot England, Ashgate Publishing Limited, p. 66-80.
- Lyck, L. (2003). «Greenland and the Challenges for the Danish Realm», dans C. Archer et P. Joenniemi (dir.), *The Nordic Peace*, Aldershot England, Ashgate Publishing Limited, p. 81-87.
- Lyck, L. (dir.) (2001). *Greenland and Arctic Economic and Political Issues*, Copenhagen, Nordic Press.
- Lyck, L. (1999). «Regions and Regionalisation as Strategic Instruments for a Peaceful Co-existence», *Regional Contact*, XIII, n° 14, p. 87-97.
- Lyck, L. (1999). «Dependency, Autonomy, Sustainability in the Arctic», *Sustainable development for Post-Sovereign Small Economies*, Ashgate Publishing Ltd, p. 351-363.
- Lyck, L. (1999). «External and Domestic Environment for Industrial Strategies and Management in Greenland», dans T. Greiffenberg (dir.), *Development in the Arctic*, Dansk Polarcenter, Copenhagen, p 45-60.
- Lyck, L. (dir.) (1998). *Valg og politik i Grønland med fokus på bæredygtigh*, Copenhagen, Nordic Press.
- Lyck, L. (1998). *The Challenge of our Time: A Peaceful Co-existence among Peoples*, présentée lors de l'OSCE Conference, Copenhagen, 1^{er} juin.
- Lyck, L. (1998). *The Challenge for the West Nordic Jurisdictions in a Globalised World*, Nordic House, Torshavn, Îles Féroé, ultimo August.
- Lyck, L. (dir.) (1997). *Socio-economic Developments in Greenland and in other Nordic Jurisdictions*, Copenhagen, New Social Science Monographs.
- Lyck, L. (dir.) (1997). *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*, Stockholm, NordREFO.
- Lyck, L. (1997). *The Small Nordic Jurisdictions – The Aaland Islands (autonomy), The Faroe Islands (Danish home rule), Greenland (Danish home rule) and Iceland (microstate)*, Stockholm, NordREFO.
- Lyck, L. (1997). *Small Nordic Jurisdictions in a Changing World*, Stockholm, *Den Regionala Utmaningen*, NordREFO 8, p. 193-203.
- Lyck, L. (1996). «Home Rule in Greenland in Theory and Practice», dans L. Lyck, *Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions*, Stockholm, NordREFO.
- Lyck, L. (1995). «Lessons to be Learned on Autonomy and on Human Rights from the Faroese Situation since 1992», *Nordic Journal of International Law*, vol. 64, n° 3, p. 481-487.
- Lyck, L. (1995). «Internationalization in the Arctic», dans P. A. Friis (dir.), *The Internationalization Process and the Arctic: Proceedings from the Nordic Arctic Research Forum Symposium 1994*, RUC Universitet Press, p. 81-91.
- Lyck, L. (1995). *The Need for a New Regional Cooperation among the North Atlantic Coastal Societies*, communication présentée à l'International Conference on Marine Mammals and the Marine Environment at Lerwick, Scotland, 20-21 avril.
- Lyck, L. (1994). *Arctic Social Science – Development and Future*, communication présentée à la conférence The Future of Arctic Cultural and Social Sciences, Mols Laboratory, 13-15 mai.

- Lyck, L. (dir.) (1992). *Nordic Arctic Research on Contemporary Arctic Problems: Proceedings from the Nordic Arctic Research Forum Symposium 1992*, Aalborg, Aalborg University Press.
- Lyck, L. (1992). *Retten til undergrunden – og autonomi på Færøerne og i Grønland*, Nordrevy 4.
- Lyck, L. (1992). *Arctic Economy and Arctic Economies*, communication présentée au First Nordic Arctic Research Forum, Gilleleje, Danemark, janvier.
- Lyck, L. (1992). *Economic and Arctic Development in Greenland since Introduction of Home Rule in Greenland 1979*, communication présentée à la 8th Inuit Studies Conference, Université Laval, octobre.
- Lyck, L. (1992). *Greenland and Economic Development seen in an Arctic and in an International Perspective*, communication présentée à la First International Arctic Social Science Association Conference, Université Laval, Québec, 28 octobre au 1^{er} novembre.
- Lyck, L. (1992). *Sustainable Development in the Arctic in a Legal and Economic Perspective*, Communication présentée à la Polartech Conference, Montréal, 20-24 janvier.
- Lyck, L. (1991). *Canada's Position and Role in Circumpolar Development*, communication présentée à l'International Canadian Studies Conference, Kingston, Canada, juin.
- Lyck, L. (1990). *Circumpolar Development*, communication présentée au Western Regional Science Association meeting, Molokai, Hawaii, 21-25 février.
- Lyck, L. (1990). *State and Self-determination in the Post Industrial Society*, communication présentée à la Canadian Studies Conference, Aarhus University, Danemark, novembre.
- Lyck, L. (1990). « Greenland's Population and Economy », *Population Review*, vol. 34 n° 1-2, p. 45-52.
- Lyck, L. (1989). *Circumpolar Universities and Cooperation Possibilities*, communication présentée à l'Arctic Circumpolar University Conference, Lakehead University, Thunderbay, Canada, novembre.
- Lyck, L. et V. Boyko (dir.) *Management, Technology and Human Resources Policy in the Arctic (The North)*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, NATO ASI Series. 4. Science and Technology Policy, vol. 5, p. 451.
- Lyck, L. et J. Tågholt (1985). « Greenland today: Economy and Resources », *Arctic*, vol. 40, n° 1, p. 50-59.
- McGrath, M. (2006). *The Long Exile: A True Story of Deception and Survival among the Inuit of the Canadian Arctic*, London, Fourth Estate.
- Nations Unies (2005). *Working Groups on Indigenous People*, <http://web.archive.org/web/20051123131948/http://www.ohchr.org/english/issues/indigenous/groups/groups-01.htm> (page consultée le 21 juillet 2009).
- Osherenko, G. et O. R. Young (1989). *The Age of the Arctic: Hot Conflicts and Cold Realities*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rehof, L. A. (1991). *Background Paper on Indigenous Self-government*, UN meeting of Experts, Nuuk, 24-28 septembre.
- Ros, A. (1984). *Lærebog i folkeret – Introduktion til den almindelige folkeret i fredstid*, Nyt Nordisk Forlag.
- Ros, A. (1954). *Dansk Statsforfatningsret*, Nyt Nordisk Forlag, 1960. Poul Andersen: Dansk statsforfatningsret, 3. udg., Gyldendal.

Rencontre des cultures juridiques dans la toundra subarctique : vers une **nouvelle gouvernance foncière** au Nunatsiavut¹

Par **Ghislain Otis**, Professeur, titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur la diversité juridique et les peuples autochtones, Université d'Ottawa • ghislain.otis@uottawa.ca

L'arrivée des Européens en Amérique du Nord a mis en contact des univers juridiques profondément différents, à savoir les cultures indigènes – de tradition chthonienne² – et les cultures occidentales de droit civil dans les territoires découverts par la France et l'Espagne, ou de common law dans ceux annexés par la Grande-Bretagne. Aujourd'hui encore, ces cultures juridiques se côtoient et interagissent. L'organisation de cette interaction des cultures juridiques autochtones et non autochtones compte parmi les défis des nouvelles formes de gouvernance qui émergent non seulement à la faveur de la conclusion d'ententes de règlements de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale, mais aussi sous l'impulsion de la jurisprudence relative aux droits ancestraux ou issus de traités reconnus et confirmés par la Constitution canadienne depuis 1982³. L'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador⁴, dont traite cette brève note, est la deuxième entente dans l'histoire récente du Canada à instaurer simultanément un nouveau régime foncier et un gouvernement autochtone autonome dont le statut et les pouvoirs sont protégés constitutionnellement⁵.

Nous entendons montrer que cet accord constitue une expérience novatrice par laquelle l'État canadien et un peuple autochtone tentent de nouer entre leur culture juridique respective un nouveau rapport faisant une place réelle à la coordination dialogique, c'est-à-dire à l'adaptation réciproque plutôt qu'à l'assimilation hégémonique du droit autochtone au droit de l'État. Il s'agit également d'expliquer en quoi cette configuration du droit pourrait améliorer la gouvernance des terres et des ressources naturelles dans la région visée en confortant la légitimité culturelle du nouvel ordre foncier.

Avant de procéder à une analyse détaillée de l'origine de l'Accord et de son contenu, il convient de formuler quelques définitions qui faciliteront la bonne intelligence du cadre analytique et conceptuel de la présente étude.

■ LES CULTURES JURIDIQUES, LA GOUVERNANCE ET LE PLURALISME DIALOGIQUE

On peut définir la « culture juridique » d'une collectivité comme l'ensemble des valeurs, des représentations, des discours, des pratiques, des techniques et des institutions relatives au droit appréhendé du point de vue multiple de sa nature, de ses sources, de sa fonction et de sa mise en œuvre. La culture juridique peut être celle d'opérateurs spécialisés du droit, mais

¹ Cette étude a été réalisée avec le soutien financier du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada.

² Qui a trait aux divinités [NDLR].

³ Le par. 35(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 stipule que : « Les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés. »

⁴ Entré en vigueur le 1^{er} décembre 2005.

⁵ La première fut l'Accord définitif Nisga'a conclu le 27 avril 1999 et publié conjointement par le gouvernement du Canada, le gouvernement de la Colombie-Britannique et la nation Nisga'a.

elle peut également recevoir l'acception plus large de conscience juridique populaire qui détermine la place du droit, et du système juridique, dans une société donnée (voir Otis et autres, 2009, p. 4).

Les cultures juridiques sont donc aussi diversifiées que les cultures elles-mêmes. En raison des prétentions centralisatrices et uniformisatrices de l'État, la culture juridique a toutefois eu tendance à se « nationaliser » – du moins dans le discours dominant des juristes – et donc à occulter les diverses identités juridiques originelles progressivement annexées au territoire étatique et à faire l'impasse sur la résilience d'univers normatifs toujours vivants, mais refoulés. Or la capacité de l'État à enclore totalement la vie juridique de la population dans le moule unique et impératif d'une « culture nationale » n'a jamais été avérée, particulièrement en ce qui concerne les peuples autochtones.

Pour le juriste, la notion de « gouvernance », au-delà des malentendus sémantiques et des querelles idéologiques épiques qu'elle suscite⁶, est au moins utile pour faire percevoir l'apparition d'une nouvelle économie du pouvoir et de l'action politico-juridique. Elle sert à dire un passage à la pluralité des acteurs normatifs, un « glissement de la pyramide au réseau » (Ost, 2004) dans la dynamique discursive et opérationnelle des choix collectifs.

L'analyse de la normativité à travers la lorgnette de la gouvernance vient prolonger les doctrines pluralistes des sociologues et des anthropologues qui s'attachent à briser l'icône moderne de l'État comme unique centre propulsif de l'engendrement du droit. Dès lors, le « pluralisme juridique postule l'existence simultanée de plusieurs systèmes juridiques, notamment non étatiques, en relation d'opposition, de coopération ou d'ignorance réciproque » (Rouland, 2003, p. 4). Le pluralisme s'oppose au monisme qui est la posture classique de l'État-nation rétif à l'expression d'une culture juridique exogène sur son territoire.

Lorsqu'il y a interaction effective entre les ordres juridiques, celle-ci se manifeste principalement selon

deux grands mouvements : la coordination et la subordination, chacun de ces mouvements pouvant se déployer à des degrés et selon des configurations multiples. Un pluralisme « hégémonique » ou « hiérarchique » résultera de toute situation – très souvent une situation coloniale – où la subordination apparaît comme la caractéristique prépondérante de la relation entre les ordres juridiques.

Si l'interaction entre les ordres juridiques se déroule sous le signe de la coopération, de l'équilibre ou de la coordination plutôt que de la subordination, le pluralisme qui en découle résulte d'un dialogue des cultures juridiques en présence et s'attache à créer un ordre, ou un « co-ordre », articulant des normativités différenciées d'une manière respectueuse des identités juridiques. On pourrait alors parler d'un pluralisme « dialogique ». Le dialogue consiste ici à « faire se rencontrer des logiques juridiques différentes et [à] apprendre à les conjuguer » (Le Roy, 2005, p. 953) ce qui requiert l'ouverture à une acculturation réciproque étant entendu qu'« acculturer veut dire aller vers la culture de l'autre » (Le Roy, 2005, p. 965).

L'histoire de la colonisation européenne du Canada est la chronique de l'affirmation progressive d'un monisme normatif étatique classique tempéré par quelques manifestations d'un pluralisme de type colonial. Si la common law a en principe reconnu les titres « ancestraux » des autochtones sur leurs terres traditionnelles, la loi et l'administration coloniales n'ont pas pris en charge, au moyen d'une procédure formelle de validation et d'immatriculation, une tenure foncière autochtone issue exclusivement de la coutume et gouvernée par elle. Les quelques manifestations de pluralisme juridique dans le droit colonial confirment plutôt le statut inférieur et l'application limitée de normes autochtones extra-étatiques⁷.

Cet héritage colonial demeure toutefois sous tension depuis la reconnaissance constitutionnelle des droits collectifs – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones, une évolution qui met à l'ordre du jour

⁶ Pour un pamphlet « anti-gouvernancaliste », voir Arondel-Rohaut et Arondel, 2007.

⁷ Dans les territoires nordiques, certains juges ont validé en common law des mariages et des adoptions conformes à la coutume autochtone ; c'est peut-être l'exemple le plus clair d'une ouverture timide à la reconnaissance étatique du droit autochtone, voir Zlotkin, 1984, p. 1.

la revendication d'un droit autochtone décolonisé. Le problème du pluralisme juridique se pose plus particulièrement en rapport avec l'enjeu fondamental de cette réforme constitutionnelle qu'est la détermination du statut politico-juridique des peuples autochtones et de leurs terres dans l'État postcolonial.

Les autorités gouvernementales fédérales et fédérées, d'une part, et certains peuples autochtones, d'autre part, s'attachent à mettre en œuvre le nouveau cadre constitutionnel par la négociation des conditions juridiques de leur cohabitation. Il peut résulter de ce dialogue interculturel, une variante novatrice et plus égalitaire de pluralisme juridique apte à fortifier la gouvernance de la société postcoloniale par l'engendrement d'un droit adapté aux attentes et aux besoins contemporains des populations.

Pour illustrer ce scénario d'une diversité juridique assumée, nous avons choisi de présenter le cas du règlement récent de la revendication foncière et politique des Inuits du Nunatsiavut, un territoire situé dans le nord de la province de Terre-Neuve-et-Labrador sur la côte atlantique du Canada.

■ LE DIALOGUE DES CULTURES JURIDIQUES ET LA GOUVERNANCE FONCIÈRE INUITE

Les Inuits sont les descendants du peuple Thulé originaire de l'Arctique canadien et ils vivent au Labrador depuis environ 800 ans. Alors qu'ils tiraient à l'origine leur subsistance de la mer, les Inuits se sont adaptés au climat arctique et subarctique de la péninsule du Labrador et sont devenus des chasseurs-cueilleurs occupant et utilisant de vastes territoires de même que des zones maritimes considérables. Leur territoire est encore aujourd'hui sillonné par le plus grand troupeau de caribous au monde alors que d'importantes colonies de phoques et de baleines fréquentent ses côtes.

La population inuite, dont les premiers contacts avec les Européens remontent au XVI^e siècle, compte approximativement 5 500 individus; elle est largement

sédentarisée et réside principalement à Nain, Hopedale, Postville, Makkovik et Rigolet, sur la côte nord du Labrador. Elle a néanmoins conservé un lien étroit avec ses terres ancestrales qu'elle exploite encore à des fins de subsistance et qui offrent un potentiel important de développement minier et énergétique. La culture juridique chthonienne des Inuits réglant leur rapport à la terre et aux ressources a largement continué de fonder – certes de manière évolutive et dynamique – leur économie traditionnelle aux côtés du droit étatique qui prétendait, par exemple, assujettir les Inuits aux lois relatives aux prélèvements des ressources et à l'occupation de la terre.

Les relations entre ces ordres et ces cultures juridiques concurrents n'étaient pas formellement organisées d'une manière acceptable pour les Inuits et l'État, ce qui était propice aux conflits internormatifs générateurs de tension et d'insécurité foncière dans la région. C'est ainsi que la capacité de l'État d'autoriser et de réglementer l'exploitation commerciale ou industrielle des terres restait hypothéquée par le refus des Inuits de renoncer aux droits qu'ils estimaient tenir des ordres juridiques d'origine précoloniale. De même, la capacité des Inuits de mobiliser les ressources de leur territoire historique était entravée par les prétentions de l'État à la domanialité des terres et des ressources.

En 1977, afin de résoudre la question de la coexistence des droits de l'État et des droits autochtones, les Inuits ont explicitement communiqué aux autorités étatiques une revendication territoriale visant le Nord du Labrador qu'ils désignent en inuktitut (la langue inuite) par le mot *Nunatsiavut* qui signifie « notre beau pays ». Conformément à la politique fédérale de traitement des revendications territoriales autochtones, les négociations commencèrent en 1988 pour aboutir à une entente de principe en 2001, laquelle fut approuvée par la communauté inuite lors d'un référendum tenu le 26 mai 2004. Elle entra finalement en vigueur le 1^{er} décembre 2005 après sa ratification parlementaire. L'entente définitive, officiellement intitulée Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador (ci-après « l'Accord ») a le statut de « traité » en droit

canadien⁸ et bénéficie, à ce titre, d'une protection constitutionnelle⁹.

Avec pour objectif de rendre plus efficace et sécurisée la gouvernance foncière du territoire, l'Accord départage les compétences et les droits respectifs de l'État et des Inuits en délimitant les terres contrôlées par la collectivité autochtone et celles sur lesquelles les autochtones détiennent des droits d'usage des terres domaniales. Par ailleurs, il met en place et valide des modes de production du droit relatif à la terre inuite qui laissent à la culture juridique inuite un ample champ d'expression et d'interaction singulière avec une modernité foncière *sui generis* et métissée.

Le domaine foncier exclusif des Inuits délimité dans l'Accord, appelé officiellement Terres des Inuit du Labrador, s'étend sur plus de 16 000 kilomètres carrés. L'Accord stipule que les Inuits «sont propriétaires en fief simple des Terres des Inuit du Labrador, à l'exclusion des ressources souterraines¹⁰». Il précise que ce droit collectif «équivalait au domaine en fief simple absolu, s'agissant du plus grand domaine connu en droit, sans disposition restrictive, restriction, exception ni réserve en vertu de toute loi, sauf pour ce qui est énoncé dans l'Accord¹¹». Les terres inuites sont confiées au gouvernement Nunatsiavut (l'entité juridique autonome créée par l'Accord) qui a la charge de les gérer¹². Le gouvernement, maître de la terre, n'a pas le droit de l'aliéner, sauf à l'État, mais il «peut accorder

un intérêt moindre que le titre en fief simple dans les Terres des Inuit du Labrador ou à l'égard de celles-ci¹³». Aucune personne ne peut acquérir par prescription des droits sur les Terres des Inuit du Labrador¹⁴; ces terres sont insaisissables à moins qu'une loi inuite ne lève cette insaisissabilité¹⁵.

Ce régime hybride introduit dans l'ordre étatique un droit interculturel négocié qui se situe à mi-chemin entre la représentation traditionnelle de la terre sacralisée, communautaire et inaliénable dans la culture juridique chthonienne inuite (voir Madjarian, 1991) et la propriété foncière occidentale – ici de common law – qui fait de la terre un simple bien marchand parcellisé dont l'individu peut, sous réserve de la loi, disposer de la manière la plus absolue. En consacrant le principe de la maîtrise communautaire de la terre inuite et en prohibant sa vente à des particuliers, l'Accord permet aux Inuits de pérenniser leur rapport singulier avec la terre des ancêtres. En outre, en autorisant – grâce à l'«autochtonisation» des catégories foncières de la common law – le maître de la terre à concéder à qui que ce soit toute forme de droit d'usage ou d'occupation autre que la pleine propriété, l'Accord ouvre la porte à des droits individuels relatifs à la terre – des baux exclusifs d'occupation et d'exploitation commerciale ou industrielle des terres, par exemple – eux-mêmes librement transmissibles et saisissables dans l'économie marchande¹⁶.

⁸ Reprenant à son compte une pratique des autorités hollandaises de la colonie de Manhattan, l'administration coloniale britannique a, dès le XVII^e siècle, conclu avec les autochtones d'Amérique du Nord des accords qualifiés de «traités» aux termes desquels des territoires étaient cédés à la Couronne ou placés sous sa protection en échange de l'octroi de certains droits résiduels à la partie autochtone. Cette pratique s'est perpétuée au Canada jusqu'au début du XX^e siècle. Elle a été ravivée dans les années 1970 et se transforme progressivement, depuis la réforme constitutionnelle de 1982, en mécanisme de reconnaissance de droits ancestraux et d'autonomie politique autochtone.

⁹ Dans l'affaire *la Reine c. Sparrow* [1990] 1 R.C.S. 1075, la Cour suprême du Canada a statué que l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 empêche désormais le législateur de déposséder unilatéralement les autochtones de leurs droits ancestraux et des droits qui leur sont dévolus par voie de traité. Il peut toutefois en aménager l'exercice à condition de respecter les exigences procédurales et matérielles de l'«honneur».

¹⁰ Art. 4.4.1a de l'Accord.

¹¹ Art. 4.4.2 de l'Accord.

¹² Art. 4.4.4a de l'Accord.

¹³ Art. 4.4.5 de l'Accord.

¹⁴ Art. 4.4.9 de l'Accord.

¹⁵ Art. 4.4.11b de l'Accord.

¹⁶ Ce dispositif n'est pas sans rappeler ce qu'un auteur a nommé le «droit d'agir» comme solution de rechange à la propriété foncière de type occidental, voir Rochegude, 2005a, p. 59 et 2005b, p. 115.

De la rencontre contractualisée de deux cultures juridiques jaillit la faculté pour les Inuits de conjuguer ou de faire coexister, dans la gouvernance de leur patrimoine, les tenures héritées de leur tradition, les pratiques foncières de transition et la mobilisation économique de la terre selon une logique moderne adaptée au marché et aux nécessités du crédit foncier. La liberté de construire un ordre foncier composite et « ergonomique », c'est-à-dire qui se plie aux attentes d'une société inuite contemporaine en mutation, représente ici la clef d'un pluralisme dialogique ouvert aux influences réciproques plutôt que soumis aux diktats de la culture juridique dominante.

■ VERS UN ORDRE JURIDIQUE INUIT DIALOGIQUE

Un tel système foncier métissé n'est toutefois sécurisé que s'il est ancré dans un ordre juridique lui-même à l'abri des velléités uniformisatrices de la loi étatique. Il doit s'inscrire dans un cadre institutionnel qui érige durablement la diversité juridique en principe d'action. À cet égard, l'Accord institue un partage constitutionnalisé des compétences normatives qui soustrait le régime foncier inuit à l'hégémonie législative des institutions étatiques non autochtones. Il pose en outre les jalons d'un ordre juridique inuit irrigué par une pluralité de sources et travaillé par une dualité de cultures juridiques.

L'Accord met en place des dispositifs de production de règles législatives et réglementaires inuites en créant une collectivité autonome de droit public fondée sur le principe de la nationalité ethnique et dotée de compétences propres. Cette nouvelle entité autochtone de type étatique, appelée gouvernement

Nunatsiavut, peut notamment édicter des lois organisant le régime des Terres des Inuit du Labrador¹⁷, et ces lois l'emporteront sur toute législation fédérale ou fédérée incompatible si elles sont par ailleurs conformes à l'Accord¹⁸.

Mais l'ordre juridique autochtone prééminent n'est pas réduit de manière univoque au modèle étatique de droit légal écrit. Les Inuits peuvent en effet se donner, dans le cadre de l'Accord, une loi fondamentale appelée la Constitution des Inuit du Labrador¹⁹. Cette constitution peut prévoir « la reconnaissance du droit coutumier des Inuits et l'application du droit coutumier des Inuits aux Inuits concernant toute matière qui relève de la compétence et de l'autorité du gouvernement Nunatsiavut²⁰ ». C'est donc aux Inuits qu'il incombe de répondre à la question de la place de la coutume dans leur vie juridique du temps présent.

Les autochtones se sont d'emblée prévalus de leur pouvoir « constituant » pour faire de la coutume, et non de la loi moderne écrite, le droit commun fondamental des Inuits du Nunatsiavut (*the underlying law of the Labrador Inuit and of Nunatsiavut*) dans les domaines qui sont du ressort du gouvernement Nunatsiavut²¹. En conséquence, le droit coutumier s'appliquera aux Inuits en l'absence de loi inuite régissant une situation donnée ; il coexistera avec la loi inuite qui ne lui est pas contraire et prévaudra, en cas de conflit avec la norme législative, à moins que le législateur inuit n'ait pris la précaution d'évincer expressément la coutume²². Le législateur inuit pourra en outre rédiger la coutume et lui donner force de loi²³, mais en l'absence d'une telle « codification », la coutume s'impose aux autorités administratives et aux juges dès lors que la preuve de son existence et de son contenu est faite en tant que question de fait²⁴.

¹⁷ Art. 4.8.1 de l'Accord.

¹⁸ Art. 4.8.2 de l'Accord.

¹⁹ Art. 17.3.1 et 17.3.2 de l'Accord.

²⁰ Art. 17.3.4e de l'Accord.

²¹ Art. 17.3.4e de l'Accord et art. 9.1.2 de la Constitution.

²² Art. 9.1.4 de la Constitution.

²³ Art. 9.1.5 de la Constitution.

²⁴ Art. 9.1.6b de la Constitution.

Le mouvement pluraliste se prolonge alors dans l'ordre juridique inuit qui devient le théâtre d'un dialogue des cultures juridiques dont les principaux protagonistes sont cette fois les Inuits eux-mêmes. Par une autolimitation de la puissance étatique inuite, le régime foncier de base applicable aux Terres des Inuit reste celui prescrit par les pratiques issues de la coutume.

Il reviendra aux autochtones de dicter les rapports entre cette coutume et un droit inuit légiféré selon les techniques empruntées à la tradition étatique occidentale. Plusieurs montages internormatifs « intra-inuits » sont envisageables pour la mise en œuvre du régime foncier défini dans l'Accord.

On pourrait en principe maintenir un cadre normatif essentiellement coutumier ancré dans les pratiques foncières contemporaines jugées socialement légitimes ou nécessaires, pratiques qui n'auront certes pas à correspondre aux usages immémoriaux²⁵, mais qui devront tout de même respecter la proscription de vente pure et simple de la terre inscrite dans l'Accord. L'émergence graduelle d'un régime mixte de droit légal et de droit coutumier inuit est toutefois prévisible. Le législateur inuit voudra éventuellement créer, suivant les termes de l'Accord, des formes de propriété culturellement adaptées, mais aptes à permettre la valorisation économique de la terre et de ses ressources par des partenariats avec des investisseurs soucieux d'une sécurité juridique qu'ils associeront volontiers à un droit fixé dans les tables de la loi.

Une ligne de démarcation plus ou moins étanche pourrait être tracée entre la sphère légale et la sphère coutumière. Le statut personnel des individus constituera le facteur principal de différenciation des domaines respectifs du droit légal et du droit coutumier, car la coutume ne s'impose qu'aux Inuits selon un principe de personnalité qui conduit les non-Inuits à être nécessairement régis par la loi. Au demeurant, on pourra opérer des découpages géographiques faisant de certains lieux des terres coutumières. La ligne de partage pourra dépendre

du type de rapport à la terre dont il est question. On concevra aisément, par exemple, que les activités inuites traditionnelles de prélèvement des ressources à des fins de subsistance ou spirituelles restent substantiellement du domaine de la coutume. Pour certaines de leurs affaires foncières, les Inuits pourraient encore avoir la possibilité de choisir entre le régime de droit légal et la coutume.

En fait, la Constitution inuite permet d'accorder une large place à la coapplication des droits et au libre choix du droit applicable. Elle n'envisage l'éviction légale de la coutume que dans les cas où la volonté de suspendre, voire d'abroger, celle-ci est exprimée explicitement par le législateur. Or on peut penser que le législateur inuit – pour des raisons sociales, politiques et culturelles – fera un usage parcimonieux de cette faculté de supplantation de la norme coutumière. De ces entrelacs normatifs émergera sans doute une bigarrure du droit qui ne sera ni désordre ni légitimité dogmatique.

■ CONCLUSION

Le pluralisme juridique sur les terres inuites du Nunatsiavut, tel qu'il est configuré par l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, demeure un dispositif intra-étatique soumis à l'impératif fondamental de sa conformité avec l'existence de l'État dont la Constitution est la loi suprême pour tous, y compris pour les Inuits du Nunatsiavut. Ainsi, on ne se trouve pas en présence d'une rupture complète avec la logique systémique et hiérarchique du droit étatique. Il reste qu'une brèche importante est pratiquée dans le dogme du monopole normatif de l'État et de l'étanchéité des droits étatique et non étatique.

En marge des lois générales relatives à la terre, un régime foncier culturellement et juridiquement hybride est instauré par la négociation entre des protagonistes – l'État et un peuple autochtone – porteurs de cultures juridiques fortement différenciées. Ce régime foncier se déploie sous l'égide de la Constitution étatique incarnant les méta-normes communes. La gouvernance

²⁵ La Constitution inuite définit le droit coutumier des Inuits du Labrador comme suit : « 9.1.1: *The customs, traditions, observances, practices and beliefs of the Inuit of Labrador which, despite changes over time, continue to be accepted by Labrador Inuit as establishing standards and procedures that are to be respected by Labrador Inuit are the customary laws of the Labrador Inuit and are referred to as Labrador Inuit customary law.* »

des terres inuites, socle identitaire et économique de la communauté, est imprégnée d'un pluralisme juridique dialogique interne à l'ordre inuit où coexistent et interagissent le droit inuit fondamental et général d'origine extra-étatique – le droit coutumier – et la loi inuite qui manifeste une hybridité normative puisqu'elle est de forme étatique, mais matériellement singulière car inscrite dans l'originalité foncière de l'Accord. La prépondérance du droit foncier inuit sur les lois étatiques prévues par l'Accord et la protection constitutionnelle conférée à ce dernier feront obstacle à toute tentative de l'État de revenir au monisme officiel ou de soumettre arbitrairement les Inuits et leurs terres à un pluralisme hégémonique.

Il est encore trop tôt pour savoir si cet accord remplira toutes ses promesses. Il convient toutefois de penser qu'en reconnaissant la culture juridique inuite en tant que tradition vivante et dynamique et en articulant de manière consensuelle les rapports qu'elle entretient avec le droit étatique, l'Accord contribue à légitimer et à sécuriser la gouvernance foncière au Nunatsiavut. Il augmente la probabilité d'une coexistence pacifique des cultures et crée des conditions favorables à la croissance d'un peuple autochtone au sein d'un État moderne.

BIBLIOGRAPHIE

- Affaires indiennes et du Nord Canada (2005). *L'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador*, http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/labi/index_f.html (page consultée le 2 novembre 2008).
- Affaires indiennes et du Nord Canada (1998). *Accord définitif Nisga'a*, http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/nis/nisdex12_f.pdf (page consultée le 2 novembre 2008).
- Aronde-Rohaut, M. et P. Aronde (2007). *Gouvernance, une démocratie sans le peuple ?*, Paris, Ellipses.
- Le Roy, É. (2005). « Bricolages anthropologiques pour promouvoir, en Afrique et ailleurs, le dialogue entre univers juridiques », *Revue de droit de McGill*, vol. 50, p. 951-966.
- Madjarian, G. (1991). *L'invention de la propriété : de la terre sacrée à la société marchande*, Paris, L'Harmattan.
- Nunatsiavut Government (2002). *The Labrador Inuit Constitution*, <http://www.nunatsiavut.com/pdfs/Constitution.pdf> (page consultée le 2 novembre 2008).
- Ost, F. (2004). « De la pyramide au réseau : un nouveau paradigme pour la science du droit ? », dans A. Supiot (dir.), *Tisser le lien social*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, p. 175-196.
- Otis, G. et autres (2009). *Gouvernance et cultures juridiques dans l'espace francophone*, Paris, Documentation contemporaine, [à paraître].
- Rocheude, A. (2005a). « Le "droit d'agir", une proposition pour la "bonne gouvernance foncière" », dans C. Eberhard (dir.), *Droit, gouvernance et développement durable*, Paris, Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris, p. 59-72.
- Rocheude, A. (2005b). « Ubi societas, ibi jus; ubi jus, ibi societas », dans C. Kuyu (dir.), *À la recherche du droit africain du 21^e siècle*, Paris, Éditions connaissances et savoirs, p. 115.
- Rouland, N. (2003). « Acculturation juridique », dans D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Presses universitaires de France, p. 4.
- Supiot, A. (dir.) (2004). *Tisser le lien social*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- Zlotkin, N. (1984). « Judicial Recognition of Aboriginal Customary Law in Canada: Selected Marriage and Adoption Cases », *Canadian Native Law Reporter*, vol. 4, p. 1-17.

Une relation nécessaire : le rôle de l'État canadien dans l'habilitation de la gouvernance locale des Premières nations¹

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

¹ 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 précis², 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

² 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.

Prochain numéro : hiver 2010

LE TRANSFERT INTERGÉNÉRATIONNEL DE CONNAISSANCES

Les organisations publiques vivent actuellement le départ massif à la retraite de leurs personnels nés à l'occasion du pic des naissances qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Dans le même temps, les resserrements budgétaires contingentent l'embauche de la relève. Pour ces organisations, la transmission de la génération partante à la génération montante de l'expérience et de la « mémoire » organisationnelle s'offre désormais comme un défi stratégique majeur pour prévenir une possible friabilité du socle de l'action publique à la suite de la perte d'une partie des connaissances, mais aussi pour que ne se lézarde pas le sens de l'État au sein d'une génération nouvelle réputée moins perméable aux valeurs du service public.

Jusqu'à quel point les organisations publiques sont-elles mobilisées pour conjurer cette virtuelle amnésie ? Quelles stratégies ont-elles arrêtées pour sauvegarder et transférer leur héritage ? Qu'en est-il de la préservation des savoirs dits tacites sur la pertinence desquels leurs détenteurs ne se questionnent plus depuis longtemps ? Comment l'information capitalisée contribuera-t-elle à l'émergence de nouvelles capacités chez le personnel et à la durabilité de la culture organisationnelle ? Est-il nécessaire de pérenniser la totalité des connaissances ou bien souhaitable au contraire de s'affranchir de certitudes obsolètes ?

Sur cette problématique clef, la recherche demeure embryonnaire. Ce numéro de *Télescope* vise à combler ce vide sur la continuité de la mémoire organisationnelle dans la fonction publique. En référence au domaine de la gestion des connaissances et partant d'horizons théoriques, méthodologiques et géographiques, les auteurs invités s'attachent à montrer comment les États réfléchissent puis agissent pour que ceux qui arrivent reçoivent les savoirs utiles de ceux qui partent.

L'Observatoire de l'administration publique

un pôle institutionnel de recherche voué à l'analyse comparative des systèmes de gouvernance

Dans un contexte politique et socioéconomique mouvant et globalisé à l'échelle de la planète, les États et les organisations publiques affrontent des problématiques dont la complexité et l'interdépendance ne cessent de s'amplifier. L'efficacité des administrations publiques exige une mise en perspective des expériences et des modèles de gestion.

Depuis sa création en 1993

recueille, analyse et évalue l'information disponible à travers le monde et pose un regard comparatif sur les changements initiés par les États, acteurs centraux de la gouvernance. Il examine et étudie la mise en œuvre des réformes des administrations publiques engagées dans les pays développés ou en transition. Ses champs de recherche portent sur le rôle, les fonctions et l'organisation de l'État, les ajustements des politiques et programmes et la gestion publique.

Les chercheurs de L'Observatoire de l'administration publique effectuent, sur une base contractuelle, à la demande de ministères ou d'organismes publics, des études comparatives sur les modes de gestion, les politiques et les programmes implantés au sein des administrations publiques à l'étranger et au Québec. Cette activité, inscrite dès l'origine dans la mission de L'Observatoire, a vu son volume croître et se diversifier au fil des années pour devenir aujourd'hui un des points forts de son action. Les investigations de L'Observatoire portent sur les stratégies d'intervention dans les administrations publiques : réorganisation des appareils étatiques, décentralisation administrative, utilisation des technologies de l'information, étalonnage, mesure de la performance, planification stratégique, gestion financière, management des ressources humaines, gestion de l'interface public privé, éthique, etc. Elles prennent les formes les plus variées : comparaison de programmes et de politiques, mise en lumière d'expériences innovantes, analyse de réformes administratives, veille spécifique, etc.

L'Observatoire de l'administration publique a créé un dispositif intégré de communication aux fins d'assurer la diffusion de ses travaux de veille et de recherche.

OBSERVGO, bulletin électronique hebdomadaire, collecte et redistribue l'information de veille sous forme de références.

PARALLÈLE, trimestriel électronique de veille, il répertorie les tendances qui se font jour en matière de formation et de recherche en administration publique.

TÉLESCOPE est une revue trimestrielle d'analyse comparée en administration publique qui réunit des experts internationaux sur des problématiques spécifiques.

Les publications de L'Observatoire sont accessibles sur Internet :

<http://www.observatoire.enap.ca>

L'Observatoire de l'administration publique s'appuie sur un groupe de professeurs, de professeurs associés et d'attachés de recherche. Il fait appel en outre à l'expertise des professeurs de l'École nationale d'administration publique du Québec et associe des étudiants à ses projets de recherche. Animateur de plusieurs réseaux de correspondants, il mobilise enfin des compétences en provenance du Québec et du monde entier, praticiens ou universitaires spécialistes de l'administration publique.

Secrétariat de L'Observatoire de l'administration publique
Madame Danielle Landry
ENAP
555, boulevard Charest Est,
Québec (Québec) G1K 9E5 Canada
TÉLÉPHONE : 418 641-3000, POSTE 6574
TÉLÉCOPIEUR : 418 641-3057
Internet : <http://www.observatoire.enap.ca>



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE

ENAP

Télescope est une revue d'analyse comparée portant sur des problématiques spécifiques intéressant les administrations publiques. Elle est publiée trois fois par année. Sa production est coordonnée par l'équipe du département des publications de L'Observatoire de l'administration publique. Le choix des thèmes et des textes de *Télescope* font l'objet d'une réflexion collégiale de la part des membres de L'Observatoire. Avant publication, tout article est soumis à un comité composé d'universitaires qui évalue son acceptabilité. En cas de controverse sur un article ou sur une partie d'un article, l'auteur est avisé. La révision linguistique est obligatoire. Elle est assurée par les services spécialisés de l'ENAP. La reproduction totale ou partielle de *Télescope* est autorisée avec mention obligatoire de la source. Les professeurs d'établissements d'enseignement ne sont pas tenus de demander une autorisation pour distribuer des photocopies.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
TÉLESCOPE

DÉPÔT LÉGAL
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC, 2009
BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2009
ISSN 1203-3294

Télescope bénéficie du soutien financier de l'ENAP
du Québec et du gouvernement du Québec.

Québec 