

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 « prêcheait » 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, 2552 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 partisans 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 – matrilinearité, 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 réduplicatifs, 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,

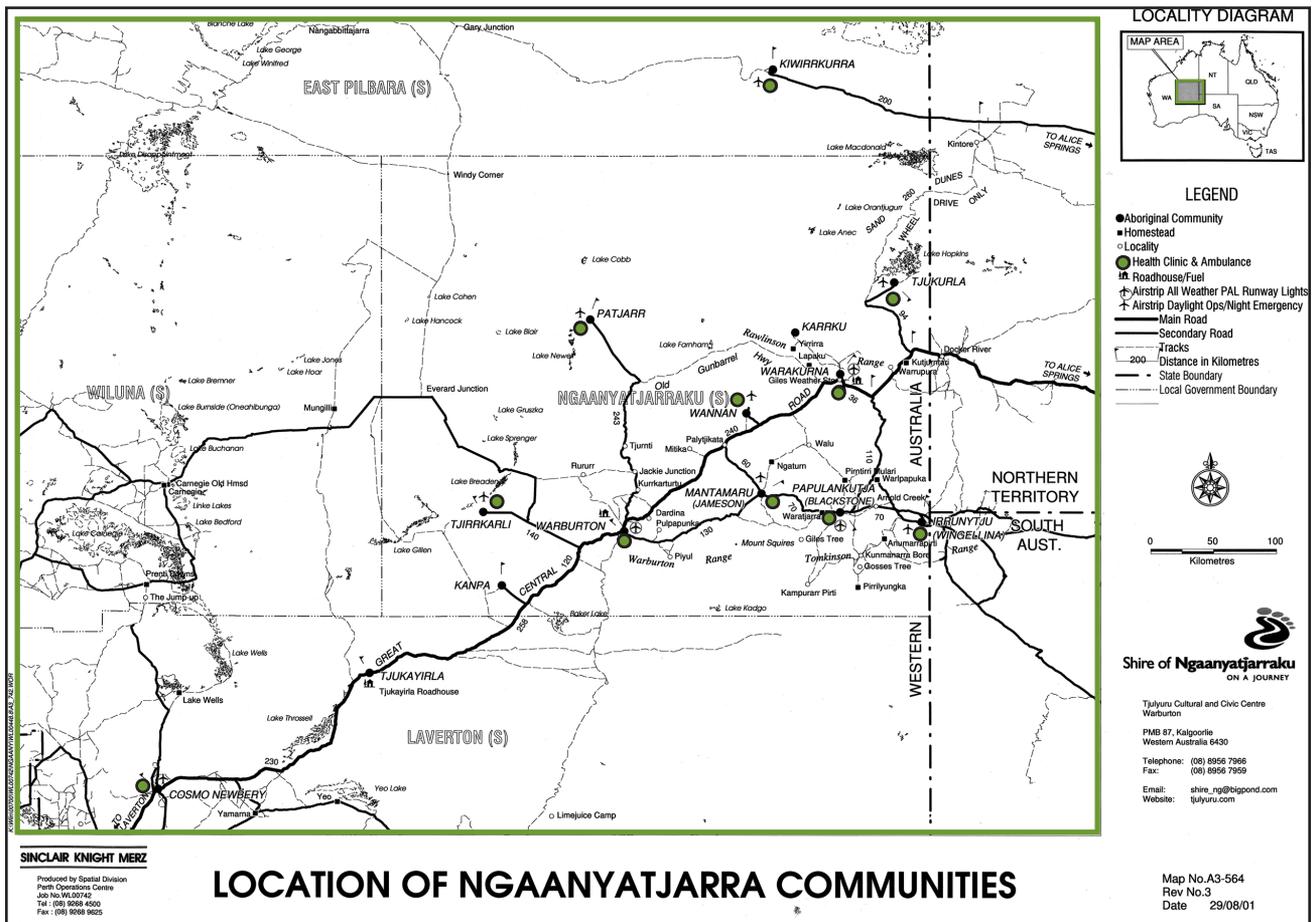
⁸ « La société n'existe pas. Il existe des personnes, hommes et femmes, et il existe des familles » (dans *Woman's Own*, 31 octobre 1987).

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 [NDR].

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'approprier 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.