

## **Collectivités et gouvernements autochtones**

par Leslie A. Brown

Document préparé dans le cadre  
du Programme de recherche  
de la Commission royale  
sur les peuples autochtones

Octobre 1994

## Table des matières

Sommaire iii

Fonction gouvernementale et administration en contexte autochtone 1

    Champ et méthode de recherche 1

    Le contexte administratif 4

Autonomie gouvernementale : mission et moyens 7

    Un objectif à atteindre 8

    La voie des services sociaux et de la guérison 8

    La voie des revendications territoriales 11

    Tensions 12

    Intégration 14

Appartenance 17

    Identité et appartenance 17

    Définition de membre 19

    Tensions entre catégories de membres 20

    Questions administratives 24

    Le principe du pouvoir autochtone 26

Responsabilité administrative 26

    Activités et responsabilisation 26

    Responsabilités externes et internes 28

    Influences externes sur la pratique administrative 31

    Complexité des ententes de financement 33

    Comment rendre des comptes aux collectivités 36

    Les écueils de la transparence 39

Qui dit culture dit politique 39

    Le rôle de la culture dans les gouvernements autochtones 39

    Contexte historique 40

    Une guérison culturelle propice à la force politique 42

    Culture et administration 47

Formation administrative 48

    Le besoin d'éducation 48

    La nécessité d'une formation en administration 49

    Programmes de formation 51

    Facteurs relatifs à l'éducation et à la formation 53

    Le financement de l'éducation 57

    Pertinence culturelle et sociale 59

    À la recherche de solutions 62

Le contrôle de l'éducation par les autochtones 62

    Pouvoirs relatifs à l'éducation 63

Participation des premières nations à la création des programmes canadiens 65  
Des programmes conçus par et pour les premières nations 69  
Responsabilité en matière d'enseignement postsecondaire autochtone 71  
Étude de cas : le Saskatchewan Indian Federated College 74  
La rareté des ressources 76

Professionalisation 77

Professionalisme 79

Formation professionnelle 79

Systèmes administratifs 81

Une double réalité 83

À la recherche de solutions 84

Conclusion 86

Santé communautaire, autonomie gouvernementale et éducation 86

Stratégie nationale d'éducation 88

Notes 92

Bibliographie 99

Annexe 1102

Annexe 2104

## Sommaire

Le présent document décrit le contexte administratif des gouvernements autochtones, du point de vue des personnes qui exercent quotidiennement la fonction gouvernementale. La recherche est axée sur deux aspects : l'administration et la collectivité, d'une part; l'éducation et la formation, d'autre part. Le document présente les tensions et les dilemmes qui compliquent la gestion des gouvernements autochtones. Les données qu'il contient ont été recueillies par entrevues, téléconférences, groupes de discussion, mémoires, sondages, observation, et revue de la documentation. Au total, 28 organisations autochtones ont participé d'une façon ou d'une autre à la recherche.

Les collectivités autochtones se sont engagées par deux voies vers l'autonomie gouvernementale : la voie sociale et la voie politique, toutes deux génératrices de tensions. Les dirigeants politiques sont manifestement frustrés de voir que les membres des collectivités sont incapables de comprendre et de déployer les efforts juridiques, politiques et administratifs nécessaires pour modifier les assises de leurs organisations. Les travailleurs de la base déplorent, pour leur part, que les dirigeants politiques ne voient pas les besoins essentiels de leurs collectivités en matière d'alimentation, de logement et de santé. Les deux voies (la voie politique, préoccupée de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale, et la voie sociale, préoccupée de mieux-être communautaire et d'unité) semblent souvent diverger mais sont, en réalité, interdépendantes. Ensemble, elles forment les bases solides d'une réelle autodétermination.

La question de l'appartenance est complexe. La plupart des difficultés administratives procèdent toutefois de l'opposition entre la définition (interne) que l'organisation donne de l'appartenance et celle (externe) que d'autres veulent imposer à l'organisation. De manière générale l'appartenance ou les groupes de membres, tels qu'ils sont définis de l'intérieur paraissent plus compatibles avec les principes d'autodétermination et d'autonomie gouvernementale.

Chose certaine, les gouvernements autochtones doivent rendre des comptes à un grand nombre de personnes. La diversité des programmes externes de financement négociés par les administrateurs n'est pas favorable à une programmation communautaire intégrative. Par ailleurs, l'obligation de rendre compte à des organismes extérieurs n'est pas toujours compatible avec la nécessité d'être et de demeurer comptable devant la collectivité. On souligne que l'éducation

communautaire est l'une des tâches administratives essentielles des gouvernements autochtones. Il faut en effet que tous les «administrés» comprennent les objectifs et les activités de l'organisation ainsi que les moyens de communiquer et de participer à la fonction gouvernementale.

Pour beaucoup, il faut, pour résoudre les difficultés administratives inhérentes à l'autonomie gouvernementale, considérer en bloc culture et politique, comme en témoignent de nombreuses circonstances où la culture est un élément politique. L'obligation de connaître le contexte culturel et politique que comporte la tâche d'administrateur dans un gouvernement autochtone est tout particulièrement notable.

La nécessité pressante de faire évoluer les gouvernements autochtones sur le plan administratif entraîne un besoin maintes fois exprimé d'éducation et de formation. Ce besoin se traduit par les différents dilemmes qu'affrontent les gouvernements autochtones. En effet, toute insuffisance apparente de personnel compétent dans les gouvernements autochtones sert facilement de prétexte pour accabler les victimes et pour expliquer l'échec des initiatives d'autonomie gouvernementale.

L'urgence même de la situation est source de tension. Elle complique encore l'élaboration de programmes éducatifs efficaces, en versions accélérée et longue, à l'intention des membres de la collectivité.

Le besoin de formation influe sur les maisons d'enseignement et de formation de tout le pays. Les universités et les collèges des réseaux provinciaux s'emploient à concevoir des programmes répondant aux besoins des étudiants autochtones et recourent, pour ce faire, à l'expertise et aux conseils d'autochtones. Si louables soient-ils, ces efforts placent les premières nations devant une pénible alternative. En effet, les conseils que donnent les spécialistes autochtones aux responsables des collèges et des universités établis accentuent la concurrence que livrent ces derniers aux établissements gérés par les premières nations, sur les plans du financement et de l'accréditation.

Par ailleurs, le rehaussement du niveau de scolarisation peut tout autant entraver que faciliter la capacité des administrateurs autochtones de rendre compte de leurs actions aux collectivités qu'ils représentent. Ils affrontent une double réalité. D'une part, ils doivent être «autochtones», c'est-à-dire membres de la collectivité, sensibles à leur culture et, partant, en communication et en relation étroite avec la collectivité. D'autre part, ils doivent agir en

«professionnels» pour asseoir leur crédibilité aux yeux des organisations externes. Les deux attitudes ne sont pas toujours conciliables.

Des facteurs étudiés, il faut tirer les conclusions qui suivent.

- L'une des activités essentielles de la fonction gouvernementale est de planifier l'éducation de la collectivité et de la soutenir financièrement.
- Il importe de reconnaître que le droit des premières nations à l'autonomie gouvernementale comprend la capacité de définir l'appartenance, nonobstant les dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*.
- Les programmes de financement des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent être coordonnés, étant donné la nature intégrée des besoins des collectivités des premières nations.
- Les premières nations, les gouvernements, les éducateurs et les collectivités doivent établir de concert une méthode ou stratégie de portée nationale pour assurer le financement de l'éducation et de la formation d'étudiants et d'étudiantes autochtones en administration.
- Toute entente de développement conclue entre les premières nations et les gouvernements doit prévoir le financement de la formation.
- Il faut soutenir financièrement : les autochtones qui souhaitent s'instruire et se perfectionner; et les établissements qui offrent des programmes d'études et de formation pertinents.
- Il faut de l'argent pour élaborer des programmes d'études adaptés aux premières nations.
- Il faut intégrer l'alphabétisation et le rehaussement des connaissances de base aux initiatives entreprises pour assurer l'éducation et la formation des autochtones à l'autonomie gouvernementale.
- Il faut aussi éduquer et former les non-autochtones et, particulièrement, les personnes qui, au sein des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, sont affectées à l'administration des gouvernements autochtones.

## **Collectivités et gouvernements autochtones**

par Leslie A. Brown

### **Fonction gouvernementale et administration en contexte autochtone**

#### *Champ et méthode de recherche*

Les gouvernements autochtones du Canada diffèrent entre eux par la taille, la forme et la structure, le lieu de leur administration, les pouvoirs dont ils jouissent et la population qu'ils servent. De plus, les systèmes administratifs qui soutiennent ces gouvernements sont aussi variés que les gouvernements, les collectivités et les gens eux-mêmes. Le présent document a justement pour but d'expliquer le contexte administratif des gouvernements autochtones, du point de vue des personnes qui exercent quotidiennement la fonction gouvernementale. Pour ce faire, il recense les tensions et les dilemmes qui compliquent l'administration d'un gouvernement autochtone.

L'expression «gouvernement autochtone» désigne ici toute organisation par l'intermédiaire de laquelle les autochtones gèrent la politique, les actions et les affaires de leurs collectivités. Les expressions «gouvernement autochtone» et «autonomie gouvernementale» peuvent être synonymes puisqu'elles désignent toutes les organisations et tous les moyens que les autochtones ont mis sur pied pour atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés. Enfin, le terme «administration» désigne la gestion des initiatives des gouvernements autochtones.

La méthode employée pour étudier l'administration des gouvernements autochtones est axée sur les gens et, en l'occurrence, sur les protagonistes de la fonction gouvernementale et administrative dans le contexte autochtone. Cela comprend les membres de la collectivité, les chefs, les administrateurs, les professionnels et le personnel des organisations autochtones. La fonction gouvernementale est un processus, non un produit. Mon étude porte donc sur tous les aspects qui découlent des relations entre les personnes qui assument la fonction gouvernementale. Elle aborde aussi les relations qui existent entre ces personnes et d'autres, extérieures à ces gouvernements, par exemple les personnes liées aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de même qu'aux autres organisations autochtones.

Le rapport aborde ensuite les activités qui composent la pratique de l'administration — et particulièrement la responsabilité administrative —, de même que les dilemmes et les tensions qui en découlent et qui compliquent l'exercice de la fonction gouvernementale en contexte

autochtone. «Responsabilité» signifie généralement l'obligation de rendre des comptes ou d'expliquer. Ce que nous étudions ici, ce sont les pratiques administratives qui influent sur la capacité qu'a un gouvernement d'expliquer ses actions et d'en assumer la responsabilité.

Les questions de l'étude, présentées à l'annexe 1, ont été élaborées avec l'aide d'un comité directeur formé de personnes autochtones. Elles touchent deux aspects.

*L'administration et la communauté* : Les relations entre les gouvernements et la communauté sont un élément crucial de la responsabilité administrative. Les gouvernements autochtones sont façonnés par les collectivités au sein desquels ils sont créés et exercent leur activité, tout comme les collectivités sont façonnées par leurs gouvernements. Les collectivités et les gouvernements autochtones se définissent réciproquement par le dialogue ainsi que par la pratique quotidienne de la fonction gouvernementale et de l'organisation communautaire. Il n'est pas facile d'engager un dialogue efficace. Des membres de gouvernements autochtones ont avoué devant la Commission royale sur les peuples autochtones avoir du mal à convaincre les membres de la collectivité de parler d'autonomie gouvernementale quand un si grand nombre d'entre eux sont mal nourris, mal logés, et connaissent de graves difficultés sociales. Les questions de l'étude visent donc les moyens mis en oeuvre par les gouvernements pour favoriser communication et responsabilité.

*Éducation et formation* : L'objectif général étant les personnes qui assument la fonction gouvernementale dans le contexte autochtone, la deuxième partie des questions portait sur la préparation des administrateurs aux tâches relatives aux gouvernements autochtones de même que sur l'éducation et la formation. En effet, puisque les connaissances des personnes travaillant pour les gouvernements autochtones influent sur l'exercice des tâches administratives, les moyens pris pour préparer ces personnes sont un point essentiel de l'enquête.

Beaucoup ont craint qu'une enquête conçue pour examiner la question de la responsabilité administrative au sein des gouvernements autochtones mettrait en lumière les difficultés des organisations et des collectivités visées. Or, l'objet de la recherche est de soutenir les efforts des gouvernements autochtones et non d'en souligner les manquements ni d'évaluer ou de juger l'efficacité de ces gouvernements. Le comité directeur et les participants ont soigneusement veillé à ce que les résultats de l'enquête soient employés à bonne fin. Une institution qui semble éprouver des difficultés prête le flanc à la critique. Or, la situation est particulièrement délicate, puisque de nombreuses collectivités sont en pleines négociations



territoriales, politiques et autres avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Les questions qui composent l'enquête ne sont donc pas évaluatives; elles ne font que sonder les sujets, les tensions et les dilemmes relatifs à la fonction gouvernementale.

Le choix des méthodes procède de l'accent mis sur les personnes. Les participants ont été invités à modeler le contenu et la forme des renseignements qu'ils ont fournis. C'est dire que la recherche donne primauté aux répondants. Ce sont donc ces derniers et non les chercheurs qui l'ont dirigée. Ce procédé est en effet considéré comme le plus respectueux et le plus apte à représenter le point de vue des personnes qui assument la fonction gouvernementale. Cette forme participative va de pair avec l'objectif de la recherche qui était de plaider la cause autochtone.

Les données ont donc été recueillies de multiples façons, pendant deux mois, en été. Le présent document est essentiellement fondé sur des entrevues individuelles avec des administrateurs des gouvernements autochtones et sur les discussions de groupes d'éducateurs, d'administrateurs et de professionnels réunis en téléconférence. Les participants ont été recrutés par la technique «boule de neige». Une partie des données a été recueillie auprès de collectivités et d'organisations autochtones (gouvernements et établissements d'enseignement), au moyen de documents (rapports annuels, bulletins d'information), d'enquêtes (menées par des organismes), d'entrevues avec des membres d'organismes et des collectivités ainsi que par l'observation de réunions (par exemple, assemblées de bandes). Ce sont les organismes qui ont déterminé la nature de l'information à transmettre et la façon de la recueillir. En général, ce sont les membres des organismes et des collectivités qui se sont occupés de recueillir les données. Une revue de la documentation a permis de déterminer le cadre d'analyse. Enfin, l'analyse des témoignages présentés à la Commission royale a permis de déterminer la fiabilité des thèmes et des conclusions mis en avant par les individus, les collectivités et les organismes qui se sont prononcés. La citation des transcriptions illustre ces conclusions et confère un caractère authentique à l'exposé.

Le nombre de collectivités, d'organismes, d'établissements et de personnes qui ont participé n'a été restreint que par le temps qu'il était possible de consacrer à la recherche. Il s'agissait essentiellement d'obtenir un vaste éventail de sources représentant toutes les régions du pays, différents types d'organisations ainsi que des hommes et des femmes de fonctions et d'âges différents. L'annexe 2 donne la liste de toutes les collectivités et de tous les organismes qui ont participé de quelque façon à la recherche. Cette dernière n'est certes pas un sondage exhaustif de

l'opinion de toutes les administrations ou de tous les administrateurs autochtones. L'expérience des personnes et des organismes qui ont participé n'est pas non plus nécessairement un exemple de la qualité des pratiques ni même un exemple de pratiques représentatives. Le but de la recherche était surtout de donner un cadre de référence permettant de comprendre les enjeux, les tensions et les dilemmes propres au contexte, du point de vue des personnes qui assument la fonction gouvernementale.

### *Le contexte administratif*

C'est le contexte administratif des interactions de toutes les personnes concernées qui détermine le cadre de l'étude. Il semble principalement constitué de quatre composantes :

- mission et moyens,
- appartenance,
- actions,
- personnel.

Pour comprendre comment et pourquoi une structure administrative est employée comme elle l'est, il faut d'abord en comprendre la mission ou l'objectif. Les personnes interrogées divergent d'opinion quant aux premières démarches qui doivent faire évoluer les premières nations en nations politiquement autonomes. Beaucoup disent ne pas être prêtes à l'autonomie gouvernementale, souhaitant d'abord la guérison de leurs collectivités. L'employé d'une bande qui vit dans l'île de Vancouver dit par exemple que sa bande doit enrayer l'alcoolisme et la violence sexuelle qui y sévissent avant de penser à l'autonomie gouvernementale. D'autres envisagent déjà certaines stratégies et croient que le règlement des revendications territoriales est un préalable à l'autonomie gouvernementale. Ainsi, après une consultation interne intensive, les gens de Shubenacadie ont décidé de donner priorité absolue au règlement de leurs revendications territoriales. D'autres ont déjà mis en oeuvre leur conception de l'autonomie gouvernementale. C'est le cas des Sechelt, depuis 1986. D'aucuns exercent des activités plus en rapport avec le leadership communautaire et l'autodétermination. Les Mowachaht, entre autres, s'emploient à obtenir l'accord des membres en vue de déplacer et de reconstruire leur communauté et leur culture. Le débat sur la «maturité» gouvernementale et son effet sur la formulation et la compréhension de la mission organisationnelle est d'ailleurs développé au deuxième chapitre du présent document.

La deuxième composante du contexte administratif qu'il convient d'étudier est l'appartenance. Les gouvernements autochtones et les collectivités qu'ils servent se définissent en fonction l'une de l'autre. La question est complexe aux yeux des organisations autochtones qui constatent d'ailleurs que l'appartenance est souvent fonction des définitions imposées entre autres par la *Loi sur les Indiens*, la géographie, les organismes de financement, d'autres organisations, etc. Ainsi, la loi C-31 a redonné à beaucoup de personnes leur statut d'Indien en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Elle classe toutefois ces personnes dans une catégorie distincte de membres d'une bande et/ou d'admissibilité aux services. Le chapitre trois traite justement de l'effet de la définition d'appartenance sur la capacité qu'ont les administrateurs de demeurer comptables de leurs actes.

La perception qu'ont les gens des activités des gouvernements autochtones permet de dégager trois aspects importants de la responsabilité administrative :

- les personnes auxquelles les gouvernements autochtones doivent rendre compte,
- les influences externes qui s'exercent sur les pratiques administratives,
- les ententes de financement.

Le pouvoir décisionnel relatif des gouvernements autochtones dépend d'un grand nombre de facteurs. Les participants ont cité la territorialité, les mandats et les ententes de financement. Beaucoup ajoutent le nombre de non-autochtones qui font partie de leurs gouvernements et de leurs collectivités, leurs connaissances et l'incidence de leur présence sur la possibilité de développer chez les autochtones les qualités de chefs et les aptitudes administratives nécessaires à la prise de décisions dans un contexte d'autonomie gouvernementale.

Les méthodes de communication propices au dialogue avec la collectivité et à l'exercice d'une responsabilité administrative envers ses membres sont également un thème central de la recherche. Les participants suggèrent diverses innovations, depuis le bulletin d'information à la télévision communautaire en passant par les conférences, comme autant de moyens pour assurer les liens essentiels entre une organisation et la collectivité qu'elle sert.

Une grande partie du travail des administrateurs est fonction des ententes de financement qui permettent la prestation des programmes. Le niveau de financement et les activités à exercer pour assurer ce financement reviennent souvent dans le discours des participants, tout comme le besoin absolu d'autonomie financière. La qualité des relations entre les administrateurs des premières nations, d'une part, et les fonctionnaires fédéraux et provinciaux, d'autre part,

témoignent de l'incidence des ententes de financement. Cette composante est abordée au chapitre quatre.

Le lien entre culture et politique fait l'objet du chapitre cinq.

Enfin, il convenait d'examiner la question du personnel des gouvernements autochtones. La recherche étant fondée sur l'expérience des personnes qui travaillent au sein des gouvernements autochtones et avec ces gouvernements, la section sur le personnel constitue donc celle qui est la plus substantielle. Le besoin d'éducation et de formation en vue de l'autonomie gouvernementale est impérieux. L'étude met donc en lumière les besoins en question, la nature des programmes actuels et les questions connexes de planification des programmes d'études. La pertinence culturelle de l'éducation est à elle seule une question complexe. Elle influe sur le contenu des programmes et sur les méthodes d'enseignement et d'apprentissage; elle a des conséquences, aussi, sur la question fondamentale de la responsabilité de l'éducation des premières nations. Autre point d'importance : le financement. Tous ne sont pas capables, en effet, de trouver l'argent nécessaire pour fréquenter l'école, cette capacité étant, ici encore, dépendante du statut de membre.

Le besoin d'une formation et d'une éducation de plus en plus grandes présente des dilemmes certains. Certaines personnes sont exaspérées de ce que l'appel en faveur d'administrateurs scolarisés soit interprété parfois comme un jugement sur la compétence des gouvernements actuels. Il est devenu si facile, en effet, de «blâmer la victime» pour les difficultés qu'éprouvent les gouvernements autochtones qu'on en arrive à ne plus voir d'autres explications possibles, par exemple, les ententes de financement conclues avec le gouvernement fédéral.

Le besoin immédiat de personnel compétent et le désir de planifier l'éducation à long terme sont une autre source de tension qui ajoute au dilemme. Étant donné la rareté des ressources, il est souvent difficile de planifier et de soutenir des programmes d'éducation à long terme. Les ateliers ponctuels ont donc priorité. Le besoin urgent de personnel contribue aussi à l'embauche préférentielle de non-autochtones, dont la présence peut entraver le perfectionnement des membres des collectivités au regard des postes administratifs. Cette question est l'objet du chapitre six.

Le chapitre sept traite de l'influence des autochtones sur la nature des programmes d'éducation et les problèmes de responsabilité qu'éprouvent les établissements administrés par les

premières nations.

Enfin, la recherche a touché le grand dilemme engendré par la professionnalisation croissante des gouvernements autochtones. Avec la constitution d'une bureaucratie professionnelle, les administrateurs se distancient de la base. Aux dires d'une personne, la «bureaucratie brune» n'a pas meilleure presse que la «bureaucratie blanche» des gouvernements fédéral et provinciaux. Les professionnels autochtones rapportent pour leur part l'opposition qu'il y a à tenter de maintenir les communications avec la collectivité d'une façon favorable à l'exercice de la responsabilité administrative. Ces personnes doivent être vues comme des administrateurs professionnels et compétents, mais sont souvent perçues, simultanément, comme des bureaucrates ou des personnes désormais étrangères aux normes culturelles de leur collectivité. Voilà le sujet du chapitre huit.

L'analyse des données recueillies n'a pas donné lieu à un réquisitoire contre l'administration autochtone. Elle a plutôt mis en lumière les tensions qui écartèlent les gouvernements autochtones, tensions maintes fois exprimées, qui influent sur les interrelations et, en bout de ligne, sur l'obligation qu'ils ont de rendre compte à leurs collectivités. Ce rapport présente ces tensions non comme un dysfonctionnement ou un problème mais comme des contradictions qu'il est impossible de résoudre d'un claquement de doigt. Il est à souhaiter qu'il aide les gouvernements des premières nations et toute autre personne à comprendre ces tensions et leur incidence sur la pratique de l'administration.

### **Autonomie gouvernementale : mission et moyens**

#### *Un objectif à atteindre*

Beaucoup de choses ont été dites sur l'autonomie gouvernementale visée par les peuples autochtones et sur les divers moyens qui permettraient de l'atteindre. Or, les gouvernements autochtones et les gens qui les composent interprètent ces notions de manières différentes, voire conflictuelles. Ce genre de divergence mérite considération, sans quoi administrateurs et organisations auront peine à exercer les activités qui sous-tendent une mission collective.

Trop de gens croient, à tort, que l'autonomie gouvernementale et les moyens pour l'atteindre font l'unanimité. Pourtant, d'après les réponses obtenues des administrateurs et des autres personnes consultées, cette hypothèse n'est pas toujours vérifiée. Ainsi, dans son document de réflexion intitulé *Partenaires au sein de la Confédération : Les peuples autochtones,*

*l'autonomie gouvernementale et la Constitution* (1993), la Commission royale sur les peuples autochtones prétend que la Constitution canadienne garantit déjà le droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale. Pourtant, la *Loi constitutionnelle de 1982* a été rédigée sans la collaboration des peuples autochtones et la Commission ne s'interroge pas sur la volonté des intéressés d'être véritablement partie à l'entente. Ce n'est là qu'un exemple des hypothèses sur l'autodétermination que des organismes véhiculent et adoptent sans se préoccuper de vérifier si les personnes concernées voient les choses du même oeil.

Si les têtes dirigeantes et les théoriciens parlent d'autonomie gouvernementale, les membres de la collectivité et les fournisseurs ou prestataires de services qui ont été interrogés semblent plus immédiatement préoccupés de santé communautaire. Il paraît donc y avoir deux voies vers l'autodétermination. Sur l'une cheminent les dirigeants et les responsables politiques qui composent les gouvernements autochtones; ils consacrent leur énergie à concevoir les mécanismes qui leur permettront de négocier l'autonomie gouvernementale au nom de leurs collectivités. L'autre voie est celle que tracent par leur labeur les prestataires de services sociaux ainsi que des services de santé et d'éducation. Cette divergence d'opinion quant à la mission ne peut qu'influer sur le soutien administratif qui lui est assuré. Voici un aperçu des tensions qui opposent le souhait d'une collectivité saine à la volonté de progresser sur la voie politique de l'autodétermination et de l'autonomie.

#### *La voie des services sociaux et de la guérison*

Les gens qui ont emprunté la voie des services sociaux et de la guérison collective considèrent qu'une collectivité en mauvaise santé ne saurait prétendre à l'autonomie gouvernementale. Les témoignages abondent sur les violences physiques, spirituelles et morales dont les individus et leurs collectivités entières ont souffert et continuent de souffrir, demandant instamment qu'on brise le cycle de l'oppression et de ses manifestations que sont la violence sexuelle, l'alcoolisme, la toxicomanie, la pauvreté, la violence familiale et une faible estime de soi. Ces arguments étaient l'opinion voulant que les gouvernements autochtones ont pour mission prioritaire la santé des collectivités, elle-même fondée sur la santé des individus. Seules des personnes en bonne santé peuvent en effet former des familles, des collectivités et des nations en santé.

Vous demandez des solutions. Je n'en vois qu'une. Il faut changer nos priorités. Nous devons guérir, sur les plans personnel et communautaire. Le transfert des pouvoirs ne va changer que le visage des dirigeants. Si nous faisons vraiment ce qu'il faut pour guérir,

dans notre esprit, dans notre coeur et avec nos ressources, je crois qu'il sera manifeste, alors, que l'autonomie gouvernementale est là pour tous, qu'il s'agit d'un gouvernement vraiment égalitaire et représentatif.

Dans beaucoup de collectivités autochtones, la prise en charge des services sociaux a suscité une volonté d'autonomie gouvernementale. Les exemples abondent de bandes et de conseils tribaux qui assument l'aide sociale à l'enfance (dont les Spallumcheen, en Colombie-Britannique, les Tikinagan Child and Family Services, en Ontario, et les Champagne-Aishihik, au Yukon). Les transferts de ce genre sont de plus en plus fréquents depuis une quinzaine d'années. La création d'organismes d'aide sociale à l'enfance administrés par des autochtones permet à ces derniers de développer, au sein même de leurs collectivités, une bonne connaissance de la gestion des services ainsi que des qualités de gestionnaires et d'administrateurs.

Les personnes qui ont emprunté la voie des services sociaux et de la guérison et qui oeuvrent particulièrement dans les domaines de la santé physique, de l'aide à l'enfance et à la famille et de l'éducation, etc., ne se contentent pas d'administrer les programmes des autres. Elles se préoccupent surtout du pouvoir des collectivités et de l'orientation, par ces dernières, des décisions politiques. Bon nombre de ces ententes prévoient la gestion, par les premières nations, des programmes et des politiques élaborés par les gouvernements fédéral et provinciaux. Ainsi, Usma, organisme d'aide à l'enfance des Nuu-Chah-Nulth, a été mis sur pied comme mandataire de la province pour la prestation de services. Ses responsables cherchent donc à concilier leurs politiques et leurs méthodes propres avec la législation provinciale. Comme ses semblables, Usma continue de chercher à obtenir le pouvoir d'élaborer ses propres politiques. Les transferts de responsabilités comme l'aide à l'enfance sont des jalons essentiels de l'autonomie gouvernementale.

En 1981, le gouvernement fédéral concluait une entente avec la bande des Spallumcheen, de Colombie-Britannique, visant à financer les services d'aide à l'enfance. Simultanément, le gouvernement provincial signait avec la bande un protocole d'entente, s'engageant à respecter les pouvoirs des Spallumcheen en matière d'aide à l'enfance. Ces derniers ont élaboré des politiques et mis sur pied un système de prestation des services qui répond aux besoins de leur collectivité. Ils veillent notamment à placer les enfants à risque au sein de la famille étendue. Les Spallumcheen accordent par ailleurs à leur chef et à leur conseil le pouvoir de prendre les décisions relatives à la protection de l'enfance. Ils s'emploient en outre à intégrer les services

d'aide à l'enfance à leurs programmes sur la culture, la santé et l'éducation. La méthode diffère considérablement de celle qui sous-tend les ententes conclues avec les gouvernements provinciaux.

Les services de santé suivent la même voie. Par ailleurs, beaucoup de collectivités considèrent comme leur la responsabilité de l'éducation. L'intense activité qui règne dans les collectivités en matière de services sociaux et communautaires se traduit par l'augmentation des effectifs autochtones des universités et des collèges ou cégeps du pays en travail social, en éducation, en soins infirmiers et autres services sociaux.

Le rôle substantiel des femmes dans les services sociaux et la guérison collective est un aspect important de ce cheminement vers l'autonomie gouvernementale. Ce sont elles qui ont incité les collectivités autochtones à régler la crise sociale. Ce sont elles qui ont attiré l'attention de leurs chefs ainsi que des gouvernements fédéral et provinciaux sur la nécessité d'assurer des services aux familles. Par exemple, l'organisation des femmes autochtones de la Saskatchewan a réclamé la création de foyers de transition, dès les années 70. Les femmes du sud de l'île de Vancouver, déçues par le traitement judiciaire de la violence, ont créé un organisme appelé Women of our People, qui apprend aux femmes autochtones comment venir en aide aux femmes et aux enfants des collectivités victimes de violence. La voie de la guérison communautaire interpelle les femmes, plus proches de la famille : c'est leur souci primordial et quotidien. Elles en sont donc tout naturellement devenues les chefs de file. Debbie Foxcroft, des Nuu-Chah-Nulth, est un bon exemple. Elle a été membre de l'organisme créé pour assurer les services d'aide à l'enfance; sa détermination a inspiré d'autres autochtones à participer aux initiatives d'autonomie gouvernementale.

Réunis à l'occasion de l'enquête, des travailleurs sociaux des premières nations ont placé en tête de liste des facteurs essentiels à une réelle autodétermination et à une autonomie gouvernementale efficace la nécessité de guérir la collectivité et de permettre ainsi un épanouissement des familles et des enfants. Les membres des collectivités ne peuvent pas, soulignent-ils, prendre une part active à la négociation des traités ou des ententes d'autonomie gouvernementale tant que sévissent la violence et la pauvreté, tant que tous ne sont pas convenablement logés. Autrement, l'élaboration de traités de cette importance leur paraît compromise. Par conséquent, croient-ils, ils ont un rôle primordial à jouer dans la santé à long terme des premières nations.



### *La voie des revendications territoriales*

La voie des revendications territoriales est ponctuée de débats constitutionnels, de négociations de traités, etc. Les premières nations consacrent des sommes d'énergie et de ressources à des activités politiques visant à modifier leurs relations avec les gouvernements fédéral et provinciaux.

Certaines collectivités s'emploient à négocier l'autonomie gouvernementale sur la base de leur droit inhérent à cette autonomie. Bon nombre considèrent qu'elles ne peuvent l'obtenir sans terres et sans ressources. Selon le chef George Watts :

On ne peut pas distinguer les négociations pour l'autonomie gouvernementale des négociations territoriales parce que dès que nous aurons signé ce papier qui concerne nos terres et nos ressources, nous n'aurons plus de pouvoir autre que celui que nous donnera ce document. Et si nous n'avons pas de pouvoir, pourquoi les gouvernements viendraient-ils à nous pour nous parler d'autonomie gouvernementale<sup>ii</sup>?

Pour certains, donc, les revendications territoriales sont une première étape obligatoire :

Je pense que si on peut poursuivre le processus des revendications territoriales, ce sera une bonne chose pour l'autonomie gouvernementale<sup>iii</sup>.

Les membres d'une collectivité sont venus expliquer à quel point il leur importait que les revendications territoriales soient considérées, par décision consensuelle, comme une étape essentielle. Ils rapportent l'incidence considérable de cette phase sur l'organisation de leurs autres tâches administratives. Elle influe effectivement sur l'embauche, sur les fonctions du nouveau personnel et sur le fondement de leurs responsabilités à l'égard de la collectivité. Essentiellement, cette décision influe sur la teneur du dialogue au sein de l'organisme ainsi qu'avec la collectivité et les organismes extérieurs.

De façon générale, la voie politique de l'autonomie gouvernementale et des revendications territoriales attire une bonne part de l'attention publique (autochtone ou non).

### *Tensions*

De nombreuses personnes soutiennent que leur collectivité n'est pas prête à l'autonomie gouvernementale. L'une d'elles explique que toute tentative d'autonomie gouvernementale est vouée à l'échec tant que les collectivités ne seront pas en bonne santé. Bon nombre des personnes qui ont comparu aux audiences de la Commission font écho à cette mise au point.

Je dis que les autochtones, ici, ne sont pas prêts aux revendications territoriales ni à

l'autonomie gouvernementale, étant donné nos dysfonctionnements. Je crois vraiment qu'il nous faut d'abord améliorer la santé des individus et des collectivités. Et je pense que nos chefs devraient donner l'exemple. Il nous faut des dirigeants en bonne santé, sur la voie de la guérison, des dirigeants sobres<sup>iv</sup>.

J'ai dit un oui ferme à l'autonomie gouvernementale, mais nos gens ne sont pas en bonne santé. Ils ne sont pas prêts à prendre cette responsabilité. Nous devons commencer à travailler au sein de nos communautés, à guérir notre peuple. Nos femmes ont besoin de regagner le respect que leur assurait notre culture traditionnelle<sup>v</sup>.

D'aucuns croient, dans leur frustration, que ce sont le gouvernement fédéral ou leurs propres représentants politiques qui les incitent à l'autonomie gouvernementale. L'amertume ressentie envers l'attitude des autorités autochtones lors du référendum constitutionnel est encore manifeste. Comme le disait Phil Fontaine en 1991 :

La Constitution la mieux rédigée ou celle qui reconnaît le mieux le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale n'aura aucun effet si nos collectivités ne peuvent régler leurs propres difficultés<sup>vi</sup>.

Les deux voies vers l'autonomie gouvernementale sont donc opposées. Les travailleurs sociaux de première ligne déplorent que les responsables politiques ne voient pas les besoins essentiels de leurs collectivités en matière d'alimentation, de logement et de santé. Quant aux dirigeants politiques, ils sont manifestement frustrés de voir que les membres des collectivités sont incapables de comprendre et de déployer les efforts juridiques, politiques et administratifs nécessaires pour modifier les assises de leurs organisations. Certains sont excédés que les gens parlent de guérir les collectivités, croyant que cette façon de présenter les populations comme malades ne peut qu'alimenter une attitude négative.

Ces deux voies risquent de ne jamais converger. Chacun développe ses connaissances de son côté. S'il n'y a pas concertation ni consolidation des idées et des efforts mis en oeuvre sur l'une et l'autre voie, les frustrations ne manqueront pas. Cette divergence entraîne une concurrence pour les ressources. Le commentaire suivant est typique :

Dans ce domaine, j'aimerais qu'on engage une personne qui aiderait les autochtones ou les premières nations à planifier les programmes sociaux et à guérir nos collectivités. Nous devons résoudre nos problèmes sociaux avant de régler les questions territoriales parce qu'il nous faut des gens scolarisés pour diriger un gouvernement autonome. Le règlement des revendications territoriales va nous amener — nous des premières nations — à mener nous-mêmes nos affaires<sup>vii</sup>.

Les deux voies sont souvent interprétées d'une manière dichotomique, sans égard à l'interdépendance santé/autonomie. Certaines personnes pensent que services et guérison sont des

conditions préalables à l'autonomie. D'autres croient que l'autonomie est la seule façon de faire cesser l'oppression et d'amener la guérison. Le financement et les politiques des gouvernements fédéral et provinciaux soutiennent cette divergence. L'incoordination des gouvernements, des ministères, des programmes et des fonctionnaires désorientent celles, parmi les premières nations, qui tentent une approche plus globale. La politique gouvernementale entraîne d'ailleurs une classification en deux catégories distinctes : négociateurs de revendications territoriales et travailleurs de l'aide à l'enfance se réunissent rarement pour établir les points communs de leur travail. La situation est typique de la tendance bureaucratique à la spécialisation des fonctions : les premières nations doivent travailler avec des administrations extrêmement cloisonnées.

### *Intégration*

Seuls la cohésion et un sens bien développé de l'estime de soi et de l'autodétermination peuvent faire que les efforts investis dans la négociation des revendications territoriales, l'autonomie gouvernementale et la santé communautaire soient l'affaire de toute une collectivité et non plus d'une poignée d'individus. Une personne rapporte que sa collectivité n'aurait pu espérer affermir sa conscience culturelle, améliorer la santé communautaire ou bâtir un modèle convenable d'administration communautaire avant de prendre ses décisions et de se comporter comme une collectivité.

Une autre signale que les dirigeants politiques n'obtiendront l'appui nécessaire à l'exécution de leurs tâches que s'ils veillent à la santé communautaire. Ses commentaires traduisent sa compréhension de l'interdépendance des deux voies :

Nous savons maintenant que la seule façon de regagner notre dignité, notre fierté et notre respect de nous-mêmes, de prendre en main notre santé et nos problèmes sociaux est de pouvoir nous gouverner. C'est pourquoi nous avons commencé à discuter et à tenir compte de la nécessité de guérir nos collectivités et d'agir en ce sens pour préparer nos gens à soutenir nos chefs pour le moment où les coloniaux vont enfin nous libérer de leur domination<sup>viii</sup>.

De fait, un nombre croissant de gouvernements et de collectivités révisent leurs priorités et collaborent au choix d'une approche intégrée. L'objectif est de faire converger les deux voies et non pas de cantonner leurs tenants dans des positions inconciliables. Voici un exemple des efforts déployés par une collectivité en ce sens :

Je vais vous donner une idée de la confusion qui règne dans nos collectivités. Au cours d'un sondage récent, les membres d'une de nos collectivités devait répondre à la

question : «Qu'est-ce qui vous importe le plus, actuellement, dans cette collectivité?» [...] Ils ont répondu : l'emploi. Le taux de chômage est en effet de plus de 85 à 95 %, et le pourcentage des bénéficiaires de l'aide sociale est élevé.

En deuxième lieu, les gens ont placé les loisirs. Ce qui me paraît particulièrement important, c'est que les gens ont placé l'autonomie gouvernementale [...] à l'avant-dernier rang.

[...] Les revendications territoriales ont, en moyenne, abouti au dernier rang. Je pense que l'interprétation à donner de ces réponses, c'est que nos gens sont désespérés. Nous avons été poussés si loin du statu quo canadien que nous vivons à l'aide des prestations de bien-être social et même si nos gens savent que nous sommes les propriétaires originaux de ces terres, même s'ils savent que nous avons et que nous pratiquons une forme d'autonomie gouvernementale qui nous est propre, leur besoin le plus pressant est de trouver du travail pour prendre soin de leur famille. C'est ainsi dans la plupart de nos communautés. Heureusement, beaucoup de nos gens, beaucoup de bonnes personnes de toutes les premières nations de ce pays ont fait de nos droits territoriaux et de notre droit inhérent à l'autonomie gouvernementale la priorité de leur vie<sup>ix</sup>.

À l'automne 1993, cette collectivité tentait toujours de faire converger les deux voies en réunissant tous ses membres pour une conférence sur l'autonomie gouvernementale. Ces derniers espèrent refaire la santé de leur collectivité en équilibrant la somme d'attention prêtée aux besoins quotidiens des gens, d'une part, et à leur éducation sur les questions d'autonomie gouvernementale et de revendications territoriales, d'autre part.

Les administrateurs des gouvernements autochtones ont pour tâche de traduire la mission apparente de l'organisation en éléments de planification et de mise en oeuvre de programmes. Ils doivent donc s'occuper à la fois de guérison et d'autonomie pour prouver qu'ils servent bel et bien les intérêts de toute la collectivité. Au-delà des paroles, les administrateurs et les organismes qu'ils dirigent travaillent dur pour faire progresser leurs collectivités sur les deux voies. Le ou la gestionnaire d'un organisme de service à l'enfance et à la famille, par exemple, doit forcément se préoccuper de guérison familiale et communautaire et d'autonomie, dans une certaine mesure, eu égard aux pouvoirs de la collectivité en matière de politiques. L'administrateur qui souhaite élargir le pouvoir décisionnel des premières nations et qui a besoin d'une population en assez bonne santé pour participer à une planification efficace ne peut que se préoccuper à la fois d'autonomie politique et de santé communautaire.

Les deux voies (la voie politique et la voie sociale) semblent souvent diverger mais sont, en réalité, interdépendantes. Ensemble, elles forment les bases solides d'une réelle autodétermination. L'une des participantes note que, vues comme un cercle, aucune, en vérité, ne précède l'autre<sup>x</sup>. Les gouvernements, autochtones et non autochtones, doivent trouver comment

maîtriser cette réalité. L'application des politiques fédérales s'en trouvera modifiée. Selon les mots de Hudson et Taylor-Henley (1993) : «Aucun progrès ne semble possible tant que le gouvernement fédéral, ou tout au moins son agent, le MAINC, n'aura pas compris le lien qui rend le processus constitutionnel indissociable du développement des services, à l'échelle des collectivités<sup>xi</sup>». Les modes de transfert des responsabilités, la négociation des territoires, les ententes relatives aux ressources, etc., devront dès lors tenir compte du fait que toutes les premières nations ne veulent pas parvenir à l'autonomie gouvernementale de la même manière.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux doivent aussi repenser leur mode de fonctionnement pour parvenir à une approche plus globale et plus intégrée de la santé communautaire et de l'autonomie gouvernementale. La division des domaines de compétence et des fonctions entre ces paliers et au sein de chacun n'est pas nécessairement propice à l'évolution des premières nations. Il faut penser autrement pour concrétiser la conception qu'ont les premières nations du gouvernement qui leur convient.

Les tâches administratives ne sont jamais aisées, particulièrement si les objectifs de l'organisation suscitent des questions fondamentales. Le tracé des deux voies vers l'autonomie gouvernementale représente le casse-tête administratif des gouvernements autochtones.

Les décisions étant évaluées en fonction des objectifs d'une organisation, ces derniers peuvent être de réelles contraintes. S'ils sont multiples ou imbriqués, la situation peut être compliquée du fait que l'un domine les autres. Par exemple, supposons que les membres d'une collectivité voient l'autonomie gouvernementale comme leur objectif premier. Ils seront tentés de prendre, en matière de santé, des décisions assez favorables à l'autonomie gouvernementale. Pourtant, les décisions favorables à l'autonomie gouvernementale ne sont pas toujours évaluées en fonction des objectifs de guérison. Il faudrait pourtant considérer ces objectifs comme interdépendants, conformément à ce que préconise cette étude. Or, cette modulation des liens entre l'objectif politique et l'objectif social exige collaboration et communication. Elle nécessite une approche réciproque et intégrative de l'acte décisionnel.

Les objectifs d'une organisation sont aussi des stimulants pour le personnel. Cela est particulièrement vrai au sein des gouvernements autochtones. Les autochtones se préoccupent beaucoup de guérison communautaire et d'autonomie gouvernementale. S'ils sont employés d'un gouvernement, les objectifs de l'organisation leur tiennent plus à coeur (une loyauté qui s'exprime autant par leur appui que par la critique) que les objectifs du système, telle la

rentabilité. Comme l'a dit l'une des personnes consultées, c'est plus qu'un travail. Cet enchaînement montre combien il importe que les gouvernements autochtones comprennent et acceptent bien les objectifs de l'organisation. Un membre d'une organisation ne peut efficacement contribuer à l'atteinte des objectifs de cette dernière que s'il est capable de faire les gestes appropriés, si sa conception de l'objectif de ces gestes est conforme à celle de l'organisation et s'il connaît bien les conditions dans lesquelles s'exercent ses actions. Dans ce cadre, les choix et les gestes faits peuvent être favorables aux objectifs de l'organisation. Il ressort de ces conditions la nécessité d'une bonne communication et d'une compréhension uniforme de la nature intégrative et interdépendante des voies qui doivent mener à l'autonomie gouvernementale. De là l'importance d'éduquer le personnel et les administrés. De là, aussi, l'importance que les décideurs et le personnel aient une conception similaire de leur travail, dans le contexte global de l'autodétermination des collectivités des premières nations.

## **Appartenance**

### *Identité et appartenance*

Que signifie «publique» dans l'expression «administration publique autochtone»? La question comporte beaucoup de facteurs distincts quoique reliés, dont la culture, les ressources et l'ascendance. L'identité autochtone est, par ailleurs, l'élément fondamental de toute discussion sur la citoyenneté et la nation ou l'appartenance à une organisation.

Cassidy et Bish distinguent citoyenneté et appartenance. Ils définissent la citoyenneté comme l'identité culturelle et la participation à la prise de décisions. Par ailleurs, l'appartenance à une bande détermine l'admissibilité aux services et aux indemnités. Le gouvernement fédéral semble pour sa part considérer les premières nations comme les membres de bandes titulaires de certains pouvoirs délégués :

L'appartenance à une bande est une question importante [...] mais ce n'est pas une question de citoyenneté. Selon la loi canadienne, l'appartenance à un gouvernement indien n'est pas tant une affaire de citoyenneté qu'une question d'admissibilité à certains droits et privilèges, comme ceux des membres d'un regroupement créé en vertu de la législation, qui est plus qu'une société enregistrée mais moins qu'un gouvernement réel<sup>xiii</sup>.

Les membres d'une bande ou d'une nation qui sont reconnus comme tels jouissent de certains droits et avantages. La définition fédérale d'appartenance à une bande fait cependant problème. Et à mesure que les gouvernements autochtones se rapprochent de l'autodétermination,

il apparaît de plus en plus évident qu'ils devraient déterminer eux-mêmes ce qu'est l'appartenance.

L'appartenance est la règle de base de toute organisation. Il faut donc une définition claire et reconnue pour déterminer qui peut effectivement prendre part aux activités de l'organisation. Une définition complexe peut en effet influencer sur la capacité qu'a l'organisation d'agir avec cohérence, en fonction de ses objectifs. Une organisation qui admet plusieurs statuts de membres risque l'émergence de sous-objectifs.

D'une part, la nature complexe du statut de membre est une véritable embûche pour les personnes qui assument la fonction gouvernementale. D'autre part, la marginalisation (dont se plaignent plusieurs personnes «réintégrées» en vertu de la loi C-31) entrave les relations avec les autres membres d'une collectivité et les employés d'une organisation. Ces tensions sont en outre souvent exacerbées par les politiques qui régissent l'admissibilité de chaque catégorie aux services offerts. Le classement des administrés dans chaque groupe influe sur la tâche de l'administrateur qui doit rendre compte à ces administrés. En effet, l'identification et l'assimilation des membres à la collectivité s'inscrivent dans les tâches administratives.

Une employée se dit frustrée du dilemme qu'elle doit affronter. Elle souhaiterait en effet faire participer les membres hors réserve de sa bande à une question administrative particulière. Malheureusement, les membres vivant dans la réserve, qui se considèrent comme les seules personnes légitimement aptes à le faire étant donné la politique fédérale, se plaignent de ce que leurs intérêts ne sont pas considérés comme prioritaires.

L'appartenance influe également sur le travail des dirigeants autochtones. Entre autres choses, la position d'un dirigeant pendant les négociations avec des hauts fonctionnaires fédéraux ou provinciaux ou avec d'autres dirigeants autochtones dépend de sa capacité d'identifier la population qu'il représente. L'importance du recensement des Métis dans l'instauration de leur gouvernement en est un exemple.

Beaucoup d'administrateurs des gouvernements autochtones s'efforcent de veiller aux intérêts de toutes les personnes qu'ils ont le mandat de servir mais, à cause d'un financement restreint, il est difficile d'offrir des services efficaces à tous. Cette pénurie de ressources se produit au moment où un nombre croissant de membres marginalisés luttent pour faire entendre leurs voix. Femmes, anciens et jeunes, membres vivant en milieu urbain ou hors réserve se sentent écartés des grandes décisions.

Le présent chapitre traite de la nature complexe du statut de membre. Il recense les difficultés inhérentes à la définition qu'on en donne et, particulièrement, à la différence entre la définition donnée par l'organisation elle-même et la définition établie par d'autres, à l'intention d'une organisation.

### *Définition de membre*

Une collectivité peut être formée de personnes qui vivent dans une certaine région géographique ou de personnes partageant une même caractéristique ou un même domaine d'intérêt. Les premières nations englobent des collectivités très diverses, dont celles qui sont définies par l'ascendance, le territoire, la légitimité (registre des Indiens inscrits, traités, ententes), par un code d'appartenance, la participation à une organisation, l'«indianité» et l'autodéclaration. Une même personne peut s'identifier à une ou à de nombreuses organisations, comme le démontrent les témoignages présentés à la Commission royale :

D'un point de vue politique, je me présente à vous comme membre — et fier de l'être — de la première nation de Moose Factory. Et je me présente à vous comme membre — et fier de l'être — de la communauté autochtone de la baie James<sup>xiii</sup>.

Essentiellement, l'appartenance à une organisation est déterminée :

1. de façon interne, par l'organisation même,
2. de façon externe, par d'autres personnes qui imposent leur définition à l'organisation.

C'est souvent l'objet de la définition qui détermine si cette dernière sera interne ou externe. Ainsi, une nation devrait normalement pouvoir décider qui est membre et qui ne l'est pas. Toutefois, si le statut de membre donne droit à divers paiements, l'organisme qui fait les paiements a le pouvoir de décider qui peut en bénéficier. À mesure qu'on s'éloigne de la *Loi sur les Indiens* et de ses définitions d'un membre, il faudra trouver de nouveaux moyens d'identifier les membres par l'intermédiaire, sans doute, d'un traité entre les premières nations et le gouvernement fédéral.

### *Tensions entre catégories de membres*

Même si beaucoup d'organisations se définissent par elles-mêmes, elles sont aussi souvent définies par une loi, une convention et des modèles extrinsèques. C'est dire que le gouvernement fédéral contrôle encore les règles que doivent suivre la plupart des collectivités et des organismes autochtones pour se définir. Les notions de «réserve» et de «hors réserve», d'«inscrits» et de «non inscrits» influent toutes sur l'«autodéfinition» des organisations. Franks (1987) constate la



divergence possible des intérêts des premières nations vivant dans des réserves et des intérêts de celles qui vivent hors réserve. Étant donné leurs préoccupations et leurs intérêts différents, les membres hors réserve doivent parfois compter sur une forme d'administration qui leur est propre pour satisfaire leurs besoins. Les membres des collectivités hors réserve qui ne sont pas admissibles aux services des bandes (counselling et logement, par exemple) doivent compter sur les services que la municipalité peut leur offrir. Le New Brunswick Aboriginal Peoples Council est, justement, une organisation hors réserve. Il représente les autochtones qui ne se trouvent pas représentés par le réseau de bandes. Mais ces distinctions suscitent l'amertume :

Peu importe où vit la personne autochtone (dans une réserve ou hors réserve), nous sommes un, nous sommes tous frères et soeurs et notre lieu de résidence ne devrait pas être source d'injustice<sup>xiv</sup>.

Il faut une définition mutuelle de l'appartenance, une compréhension réciproque entre l'organisation et sa collectivité. Une organisation qui prétend représenter un groupe sans pouvoir pourtant démontrer que ses membres s'identifient à elle ne pourra pas longtemps agir «en leur nom». Cette réciprocité dépend étroitement du dialogue entre l'organisation et la collectivité, dialogue qui ne va évidemment pas de soi, étant donné l'interférence constante des gouvernements. Les politiques fédérales relatives aux critères d'appartenance, au statut, etc., semblent avoir pour but de diviser pour mieux régner. Ainsi, la loi C-31 a redonné le statut d'Indien à beaucoup d'autochtones, mais cette étiquette d'«Indien en vertu de la loi C-31» les distingue des autres membres des bandes et des Métis à l'égard, entre autres, de l'admissibilité aux services.

Ce que je disais, c'est que là où je vis, à la section locale 124 de la nation métis, nous n'avons pas une liste à jour de nos membres. Celle que nous avons, les gens disent «je ne vais pas m'inscrire avec les Métis; je ne suis pas métis, je suis un Indien en vertu de la loi C-31».

Ceux de la nation métisse d'Alberta, zone 1, ils disent que ça ne compte pas, la loi C-31, mais qu'on est métis ou membre de notre section locale. Mais je suis revenu chez nous et j'ai expliqué que si on est indien en vertu de la loi C-31, on n'est pas métis. Je ne sais pas où on en est. Mais c'est comme ça qu'on a perdu une bonne part de nos membres et maintenant, ceux de la loi C-31 sont à cheval sur la limite de la réserve et ne savent pas où aller. On parle de revendications territoriales. Si on n'est pas métis ni C-31, formons notre propre groupe d'autochtones ici. On peut demander une part de territoire, une réserve ici ou là et recommencer notre vie<sup>xv</sup>.

En vertu de la *Loi sur les Indiens*, modifiée par la loi C-31, les communautés des premières nations peuvent, dans le cadre de certains paramètres, établir leur propre définition

d'appartenance, en marge de la liste du ministère des Affaires indiennes et du Nord, à condition d'informer le Ministère de leur intention d'agir ainsi et à condition que les critères déterminant l'appartenance aient obtenu l'assentiment de la majorité des membres de la bande. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord doit approuver la demande de présentation d'une liste de membres et la façon qu'a choisie la bande pour dresser cette liste. Les membres d'une bande pourraient donc ne pas être des Indiens inscrits en vertu de la *Loi sur les Indiens* tout en demeurant membres de la bande. À ce titre, ils ont droit aux services offerts par la bande (mais non aux services offerts directement par le ministère des Affaires indiennes et du Nord). La détermination du statut de membre est compliquée davantage par les lois fédérales régissant le mariage, la mobilité et le financement dans le contexte des premières nations.

Dans beaucoup de collectivités, le système de gouvernement des bandes, qui repose sur des élections, existe en parallèle avec les formes traditionnelles de gouvernement. Le premier est reconnu par les entités extérieures; les secondes ne le sont que par leur collectivité. Tous deux ont une utilité et des fonctions particulières. À l'échelle nationale, certaines organisations autochtones continuent de se définir en fonction des critères fédéraux de reconnaissance. Ainsi, l'Assemblée des premières nations ne veut pas reconnaître que le Gitksan-Wet'suwet'en Office of Hereditary Chiefs, instauré en vertu de la tradition, représente officiellement les Gitksan-Wet'suwet'en. Elle reconnaît et reconnaîtra plutôt le système électoral de la bande créé et maintenu par le gouvernement fédéral, jusqu'à ce que les Gitksan-Wet'suwet'en demandent la reconnaissance de leur système coutumier en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Autrement dit, l'Assemblée ne reconnaîtra le système traditionnel que s'il est d'abord reconnu par le ministère des Affaires indiennes et du Nord.

La possibilité qu'ont maintenant les bandes de participer davantage à la définition du statut de membre reste malgré tout limitée par les lignes directrices imposées par le gouvernement fédéral. La loi C-31, qui modifiait la *Loi sur les Indiens* en 1985, confirme le rôle du gouvernement fédéral à cet égard. Les premières nations sont donc privées de ce rôle même si bon nombre de leurs dirigeants (par l'intermédiaire de l'Assemblée et du rapport Penner) ont fait valoir qu'il s'agit là d'un droit inhérent et d'un facteur déterminant de leur survivance culturelle<sup>xvi</sup>.

Les premières nations souhaitent choisir elles-mêmes leurs propres administrés mais sont en butte à l'ingérence continue du gouvernement fédéral, qui trouve ainsi le moyen de veiller à ses intérêts, qui ne sont pas nécessairement conformes à ceux des premières nations. En voici un

bon exemple. La loi C-31 a redonné subitement le statut d'Indien à bon nombre de personnes. Les bandes dont les ressources étaient trop restreintes ont été incapables de répondre aux besoins de ces nouveaux membres. Or, le gouvernement fédéral n'était pas non plus en mesure de financer adéquatement l'intégration ou le retour de tous ces gens<sup>xvii</sup>.

Les gouvernements fédéral et provinciaux utilisent souvent des stratagèmes financiers pour modeler ou restructurer les gouvernements autochtones. Pour obtenir des fonds, une bande doit entre autres définir le statut de membre d'une façon acceptable pour les bailleurs de fonds et favorable à la gestion des services. Elle doit normalement tenter aussi de formuler une définition qui réponde aux besoins de ses membres. Or, ces critères ne sont pas toujours compatibles. Ces moyens de contrôle des gouvernements externes, manifestes dans les ententes entre le gouvernement fédéral et les collectivités des premières nations, obligent les organisations autochtones à fixer des critères internes d'appartenance, ce qui provoque forcément des conflits.

J'ai finalement été acceptée comme membre de l'association des Inuit du Labrador, le 17 mai 1990. J'ai été élue au conseil d'administration en avril 1991. On m'a retiré le statut de membre le 6 juin 1991. Le président a donné comme raison que je n'entrais pas dans les délais. Je lui ai demandé quels délais. Il a dit simplement «vous n'entrez pas dans les délais». Le vice-président de l'association a dit que ma grand-mère, Emiline Blake, n'était pas née dans une communauté permanente reconnue. Une autre membre du conseil m'a dit que je n'avais pas de parent vivant à Rigolet. Je lui ai demandé si ma parenté de Rigolet était morte; il fallait que je le sache pour assister aux funérailles. Mais ils sont tous vivants. [...] C'est ridicule. Ridicule et stupide de dire qu'une personne autochtone n'a de droit que si elle vit dans une zone touchée par des revendications. Je peux comprendre que certaines restrictions soient appliquées aux personnes qui choisissent de vivre dans des villes non autochtones, au pays. Mais je crois que tous les autochtones devraient avoir un même statut [...] en ce qui concerne les droits fondamentaux et les services de base, partout au Canada. Toute personne autochtone qui vit hors d'une zone touchée par des revendications territoriales mais travaille pour les autochtones devrait avoir les mêmes droits, services et privilèges que la population des zones visées par des revendications à laquelle elle est associée<sup>xviii</sup>.

En dépit de ressources insuffisantes et de l'interférence permanente du gouvernement fédéral, bon nombre de premières nations ont adopté un code d'appartenance et tentent d'insuffler à leur communauté certaines valeurs et façons de faire coutumières, dans les limites des lignes directrices fédérales. La nation crie de Cumberland House, en Saskatchewan, a même institué un processus d'appel fondé sur un conseil d'anciens, à l'intention des personnes auxquelles on a refusé le statut de membre. La nation des Sarcees d'Alberta exige de ses nouveaux membres qu'ils connaissent l'histoire, la langue et les traditions de la collectivité locale. Leur processus

d'appel repose sur des comités d'hommes, de femmes et d'anciens. L'admission de nouveaux membres doit être acceptée par un vote favorable de 75 % des membres, puisque les droits de la collectivité priment sur les droits individuels des requérants<sup>xix</sup>.

Les critères définissant le statut de membre sont, dans certains cas, négociés.

L'affectation de ressources au règlement de ces demandes aggrave encore les différends qui entourent la question de l'appartenance.

Je pense aussi que c'est très mal de quantifier notre sang autochtone. Sur la demande d'adhésion à l'association des Inuit du Labrador on lit : «Si vous descendez d'une personne qui vivait en mars 1975, qui n'avait pas moins d'un quart de sang inuk et qui n'est pas visée par la liste ci-dessus, veuillez fournir tous les détails.» [...] Sans ce nombre magique, vous ne pouvez plus vous considérer comme une Inuk ni une personne d'ascendance inuit. Ce fractionnement du sang, c'est la solution de l'homme blanc pour assimiler les autochtones à la race blanche. Si ce fractionnement continue et que le nombre de mariages mixtes continue d'augmenter, les autochtones vont cesser d'exister. Le plus important serait certainement que nous ayons des racines autochtones, que nous nous identifions à ces racines et que nous soyons fiers de ce que nous sommes. Individuellement, chacun détermine ce qu'il ou ce qu'elle est et nous existerons tant que le soleil brillera et que les rivières couleront<sup>xx</sup>.

### *Questions administratives*

Le statut de membre, enfin, dépend d'enjeux, de politiques et d'intérêts. La notion est donc relativement fluide : les gens sont en effet portés à changer d'allégeance selon la question en jeu ou leur intérêt. Comme le dit sarcastiquement une personne consultée : «Les gens ne vont pas rester dans leur boîte!» Ce mouvement est déroutant sur le plan administratif, mais c'est la réalité. Il peut causer de réels ennuis s'il s'agit de maintenir les membres dans certaines limites, surtout dans le cas des personnes que la société estime devoir surveiller de près comme les pauvres, les déviants et les autres marginaux. Le changement d'allégeance serait simple s'il s'agissait de citoyens salariés passant d'une province à une autre, mais s'agissant de bénéficiaires de l'aide sociale, de prisonniers et d'Indiens (ceux qu'il faut mettre en boîte), le mouvement est vu comme une contrainte administrative. Avec les années, cette conception du statut de membre est devenue associée en quelque sorte à l'affectation de ressources raréfiées, mais la volonté administrative de maintenir les gens dans leur boîte demeure. Une personne peut appartenir à plus d'une organisation, mais toutes ces organisations ne s'entendent pas sur tout. Les relations entre les organismes et les membres qui appartiennent à plusieurs d'entre eux constituent donc une tâche administrative ardue.

Certaines femmes membres de notre conseil sont aussi membres du Native Women's Council, dont les visées relatives à l'autonomie gouvernementale sont parfois en conflit avec les nôtres<sup>xxi</sup>.

Le ressentiment des collectivités à l'égard des membres agréés en vertu de la loi C-31, par exemple, est peut-être dirigé contre les administrateurs, puisque la loi ajoute à la difficulté de gérer les services aux nouveaux membres. Il arrive que ces derniers ne connaissent pas la culture ou l'histoire de leur collectivité ou leurs droits et leurs avantages. L'administration doit donc mettre en oeuvre des moyens de communication particuliers pour bien rendre compte à toute la collectivité.

Il n'est pas toujours possible de permettre à tout le monde de participer à la prise de décisions ni de fournir des services sociaux à tous les administrés (par exemple aux personnes hors réserve). En outre, les Indiens non inscrits ne peuvent pas bénéficier des services offerts par les gouvernements des bandes ni contribuer à ces administrations<sup>xxii</sup>. Il n'en demeure pas moins que cette définition exclusive du statut de membre et de la participation à une collectivité est contraire à la coutume autochtone de la participation du plus grand nombre. Une représentante de l'Urban Treaty Indians Organization précise :

Nous n'avons pas pour coutume de refuser à quiconque de participer aux décisions. C'est discriminatoire et nous ne devons pas le tolérer plus longtemps. L'autonomie gouvernementale exige une participation dynamique des gens à l'orientation de leur avenir. Le processus ne peut pas être élaboré au sommet et imposé au reste. Il doit émaner de la collectivité même. La collectivité doit en plus englober toutes les personnes dont les droits seront touchés par la définition donnée de l'autonomie gouvernementale<sup>xxiii</sup>.

La tâche de l'administration est de planifier, de diriger, d'organiser et de contrôler. Son exécution dépend de la notion d'appartenance, qui suscite des tensions entre les personnes touchées. La stabilité du groupe des administrés et les modifications qui peuvent y être apportées ont une incidence considérable sur la planification. Les Métis, par exemple, doivent non seulement planifier leurs services aux membres mais également déterminer qui sont leurs membres, pour bâtir une collectivité unie.

Les activités de planification les plus courantes, comme les projections démographiques fondées sur le nombre de naissances et de décès, sont fonction des changements apportés aux critères de détermination du statut de membre. Si ces critères peuvent être modifiés sans intervention de l'organisme touché (par exemple, au moyen de la loi C-31), non seulement la tâche est compliquée, mais elle nuit à la capacité qu'a l'organisme de faire des projections et des

plans.

Ces critères ont aussi des conséquences pour les fonctions administratives que sont la gestion et l'organisation. Comme nous le verrons au prochain chapitre, la participation authentique des membres à leur organisation est essentielle à la responsabilisation de cette dernière. La complexité des statuts et des critères d'appartenance a de nettes répercussions sur la capacité perçue des organismes de susciter de manière efficace et appropriée la participation de toutes les catégories de membres.

Il ne faut pas oublier enfin que l'insuffisance des ressources exacerbe l'importance de la question d'appartenance à une organisation. L'argent, les programmes et les services offerts peuvent dresser les groupes l'un contre l'autre. La tâche administrative qui consiste à affecter efficacement les ressources et à rendre compte de leur utilisation peut donc subir quotidiennement l'incidence des questions d'appartenance.

#### *Le principe du pouvoir autochtone*

L'appartenance à une organisation est liée à l'objet de l'organisation. De toute façon, étant donné le cheminement des premières nations vers l'autonomie gouvernementale, il est normal que les organisations autochtones puissent déterminer elles-mêmes qui seront leurs membres. En principe, les organisations autochtones devraient avoir ce pouvoir. Il s'ensuivrait que les organisations qui obtiennent des fonds ou des services d'une source externe comme le gouvernement fédéral devraient pouvoir choisir qui seront les bénéficiaires de ces fonds, en dépit des restrictions que leur imposent actuellement la *Loi sur les Indiens* et d'autres politiques adoptées sans leur avis.

L'expérience de quelques femmes forcées de s'opposer non seulement au gouvernement fédéral mais également au gouvernement des premières nations pour être rétablies dans leur droit d'être membres montre que le respect de l'autorité des gouvernements des premières nations n'est pas une garantie de justice. Les premières nations doivent donc, impérativement, concevoir et mettre en oeuvre, sur les plans individuel et collectif, les moyens de résoudre les conflits suscités par le statut de membre et de rendre compte à leur collectivité de l'élaboration ainsi que du maintien de politiques et de pratiques appropriées en la matière.

## **Responsabilité administrative**

### *Activités et responsabilisation*

Le but de l'étude des activités des organisations autochtones est de cerner les relations qui existent entre les membres. Dans ce contexte, l'obligation qu'a l'organisation de rendre des comptes à ses membres revêt un intérêt particulier.

La recherche a porté sur une gamme de structures organisationnelles et de modes décisionnels. Le mode consensuel est manifeste, comme le sont aussi le vote majoritaire, l'autorité et l'expertise et une combinaison de ces différentes méthodes. En général, les commentaires entendus soulignent l'incidence des méthodes de communication sur l'efficacité des processus décisionnels. La transparence de ces derniers est d'ailleurs nécessaire à la responsabilisation.

La nature du financement des gouvernements autochtones influe considérablement sur le travail de l'administration. Or, le fonctionnement de la plupart des gouvernements autochtones dépend de sources de financement externes. Il leur est donc souvent difficile d'être à la fois comptables devant les organismes subventionnaires et devant leurs membres.

Les liens entre les gouvernements des premières nations aux gouvernements subventionnaires obligent les premiers à consacrer une bonne part de leurs ressources à des rapports de toutes sortes. Les participants à la recherche soulignent d'ailleurs que les exigences des organismes subventionnaires fédéraux et provinciaux relèguent au second rang l'obligation des organisations de rendre des comptes à leurs membres. Les gouvernements des premières nations sont conscients de la nécessité de prêter davantage attention aux collectivités qu'ils servent. Les moyens de communication employés pour maintenir leurs relations avec les collectivités demeurent une de leurs fonctions administratives cruciales.

Les premières nations sont par ailleurs obligées de maintenir des liens de communication efficace avec d'autres gouvernements, non seulement du point de vue politique mais pour leur survie même. La sécurité et le bien-être de leurs collectivités appauvries dépendent en effet de l'habileté de leurs administrateurs à négocier fonds et services<sup>xxiv</sup>.

Dans leur cheminement vers l'autonomie gouvernementale, par exemple, les premières nations doivent poursuivre simultanément des objectifs divers et souvent contradictoires. Toute collectivité ou société doit lutter pour aplanir les divergences politiques entre ses membres et faciliter à ces derniers l'exécution de leurs tâches quotidiennes dans une relative harmonie

politique et communautaire. Ce faisant, les premières nations constatent les effets secondaires d'une version de l'autonomie gouvernementale imposée, conforme aux politiques fédérales de transfert des responsabilités : attentes incompatibles puis déception devant l'échec des efforts déployés pour fonctionner de manière autonome.

Le présent chapitre aborde trois aspects de la responsabilité administrative :

1. la diversité des organismes et des personnes, de l'intérieur comme de l'extérieur, auxquels les gouvernements autochtones doivent rendre des comptes, et les tensions qui découlent des tentatives faites pour équilibrer des attentes divergentes;
2. les facteurs externes qui influent sur la pratique administrative;
3. la complexité des ententes de financement.

Il étudie en outre l'importance de rendre des comptes à la collectivité et les méthodes qu'ont choisies différents gouvernements autochtones pour y parvenir.

### *Responsabilités externes et internes*

Les administrateurs autochtones doivent rendre des comptes à des organismes de l'extérieur (au gouvernement fédéral, entre autres) et de l'intérieur (leurs administrés). Les relations entre les premières nations et le gouvernement fédéral, régies par la *Loi sur les Indiens*, constituent un axe de responsabilité prédéterminé, qui va des gouvernements locaux au ministre des Affaires indiennes et du Nord et au Parlement. Cet axe externe empêche les premières nations d'établir un système leur permettant d'assumer aussi cette responsabilité envers les collectivités qu'elles servent.

La difficulté vient en grande partie de la pléthore d'intervenants auxquels il leur faut rendre des comptes. Cela constitue même l'essentiel de leur travail.

Les administrateurs des premières nations n'ont pas tellement de latitude quant à la planification et à la prestation des services. Non seulement ils doivent respecter les directives professionnelles que leur imposent les gouvernements et les organismes de services fédéraux et provinciaux, mais aussi tenter de respecter les normes culturelles et contextuelles propres à leurs collectivités. La liaison entre les administrateurs et les professionnels des premières nations d'une part et les collectivités d'autre part est entravée par l'interaction bureaucratique.

Réunis pour discuter des difficultés qu'ils éprouvent à planifier et à gérer leurs services, les travailleurs sociaux des bandes de Colombie-Britannique ont relevé principalement un



problème de pouvoir. Il leur est difficile, en effet, de planifier la prestation de services à des membres de la bande quand ils ne savent même pas avec certitude qui a la responsabilité de ces services à l'égard des membres des bandes qui vivent dans les réserves. Quel palier de gouvernement est responsable, par exemple, des services de garderie et d'aide à la famille? Il semble que c'est aux travailleurs sociaux de débrouiller la confusion qui entoure certains services sociaux. Les organismes fédéraux et provinciaux se renvoient la balle : le gouvernement fédéral se considère comme responsable des premières nations dans les réserves, et les gouvernements provinciaux sont généralement responsables de certains services sociaux hors réserve. Les services de garderie dans les réserves sont généralement de compétence provinciale, mais les gouvernements provinciaux refusent de financer les services fournis dans les réserves ou de contribuer à leur financement. Les travailleurs sociaux doivent composer avec toutes ces luttes de pouvoir et tenter d'obtenir les services nécessaires aux membres de leurs bandes. Bien entendu, cette tâche nuit à leurs communications avec les membres de la bande.

Ce sont les administrateurs des programmes qui participent aux gouvernements autochtones qui assument en général les responsabilités relatives aux communications entre les gouvernements autochtones et les collectivités. Ce qui ne va pas sans difficulté. Les administrateurs constatent en effet qu'ils sont toujours en butte à des restrictions complexes quant au financement et à la mise en oeuvre des programmes, malgré l'étiquette d'«autonomie gouvernementale» accolée aux transferts des responsabilités relatives à l'administration et à la prestation des services dans les collectivités. Ces dernières s'attendent en effet à ce que les programmes gérés par les premières nations répondent mieux à leurs besoins, ce qui n'est pas souvent le cas. Certains segments de la communauté (femmes, jeunes, anciens, citadins, Indiens non inscrits) se sentent aussi négligés par les gouvernements des premières nations que par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Par ailleurs, la participation active des groupes spéciaux à la vie des premières nations constitue un véritable défi pour celles-ci comme pour toute organisation. Les besoins particuliers des femmes, des jeunes et des anciens nécessitent leur participation aux structures administratives. Certaines nations ont pris des mesures à cette fin; d'autres, non. La Metis Society of Saskatchewan, par exemple, a créé un comité de jeunes, chargé de «représenter les jeunes [et...] de constituer une réserve d'éventuels dirigeants métis<sup>xxv</sup>». Il n'est toutefois pas facile de trouver les ressources nécessaires à ces activités et à la création des mécanismes connexes. Un

jeune d'une collectivité de Colombie-Britannique se plaint de ne pas avoir de modèle de comportement dans l'exercice de la fonction administrative. Le chef et le conseil, rapporte-t-il, se réunissent derrière des portes closes comme dans la plupart des administrations. Les jeunes et la collectivité ne sont pas informés et ne peuvent pas participer aux décisions.

Plusieurs femmes avancent en outre que pour participer davantage aux décisions relatives à l'autonomie gouvernementale, elles devraient être plus nombreuses à assumer des fonctions de gestion. Il paraît effectivement difficile de le faire si elles n'occupent pas de postes de premier plan au sein des structures gouvernementales de leurs nations.

Selon une personne, les faits relatifs aux femmes ne sont pas correctement relatés; les femmes n'ont pas de moyens d'expression qui leur soient propres. Aussi ont-elles dû publier leurs propres bulletins d'information et avoir leurs propres émissions de radio pour que soit brossé un portrait exact de leur expérience.

Cette lacune peut être attribuable en partie à l'invasion des modèles «euro-canadiens» de patriarcat :

Comme les règles administratives actuelles ont été créées par et pour la société blanche, les anciens, les femmes et les jeunes membres de notre société n'ont qu'un rôle secondaire dans l'élaboration des politiques. Notre gouvernement est formé surtout d'hommes d'âge moyen, dont la responsabilité principale n'est jamais perçue comme étant directement liée aux gens avec qui ils vivent et auxquels ils sont censés fournir des services. Il néglige nos anciens, nos femmes et nos jeunes, ce qui a de graves conséquences pour ces derniers. Les autres segments de la population, qui sont le plus souvent directement touchés par les décisions du conseil de bande, et parce que ces politiques sont souvent élaborées sans leur apport, ne se sentent pas partie à aucun processus d'importance. Notre collectivité souffre donc de bien des façons. Je pense parfois que mon chef et mon conseil ne se sentent pas responsables envers les gens. En fait, je pense parfois que nous travaillons pour eux et que nous sommes responsables envers eux<sup>xxvi</sup>.

Sharon McIvor, de la Native Women's Association of Canada, craint que le changement d'attitude essentiel à l'amélioration des communications sur ces sujets ne se concrétise pas à temps pour que les préoccupations des femmes soient prises en considération dans la planification de l'autonomie gouvernementale. Elle s'interroge sur les programmes de justice administrés par les premières nations :

[...] quelle sera l'incidence sur les femmes autochtones? On se croirait pendant une éclipse lunaire. C'est une période sombre. L'autonomie gouvernementale autochtone, c'est le maintien du pouvoir des hommes sur les femmes, les enfants et les anciens, au sein des collectivités autochtones. [...] On ne respecte pas les femmes, la culture la langue ou les traditions autochtones. [...] Pas question de revenir au matriarcat autochtone. [...] C'est

l'époque des gouvernements patriarcaux. Du droit mâle. Du pouvoir mâle. Du contrôle mâle. Seuls les hommes parlent. Ce ne sont pas les femmes qui veulent la justice autochtone. Ce ne sont pas les femmes qui veulent restaurer le droit coutumier. Qu'est-ce que le droit coutumier? C'est le droit institué par des hommes autochtones européens qui ont maintenant la possibilité de conserver l'argent et le pouvoir. [...] À une époque où la justice et la loi sont censées être appliquées dans nos collectivités, jamais les femmes et les enfants autochtones n'ont été aussi systématiquement victimes de mauvais traitements. Que se passera-t-il si les hommes autochtones ont le pouvoir absolu sur les femmes, non seulement à la maison mais dans la communauté<sup>xxvii</sup>?

La participation des anciens soulève aussi quelques questions. Certaines associations ont mis sur pied des conseils d'anciens :

Nous avons commencé à faire participer la collectivité aux décisions. Nous avons formé un conseil d'anciens cette année et le 1<sup>er</sup> juillet, il prendra la relève du conseil gouvernemental à la tête de la communauté<sup>xxviii</sup>.

D'aucuns craignent que la participation des anciens ou d'autres segments de la population soit purement symbolique. Il semble que les anciens n'assistent parfois aux réunions que pour diriger les cérémonies, sans participer aux décisions. D'autres avancent que les anciens qui ont fréquenté les pensionnats ont intériorisé le dénigrement pratiqué à l'époque par une partie de la population majoritaire, de sorte que leur attitude nuit aux organisations qui souhaitent effacer ce stigmaté.

Par ailleurs, les administrations autochtones doivent non seulement trouver des personnes que leurs études rendent compétentes, mais élargir la notion de compétence aux connaissances des anciens, des jeunes et des femmes.

### *Influences externes sur la pratique administrative*

L'influence des personnes morales et physiques de l'extérieur ne se fait pas sentir que sur les comptes à rendre. Une partie des personnes consultées rapportent que beaucoup de décisions relatives aux politiques et aux programmes sont prises par des experts-conseils provinciaux, fédéraux ou privés qui viennent rarement de la région concernée et qui sont rarement des autochtones. Les gouvernements autochtones peuvent donc difficilement développer les aptitudes nécessaires à la planification et à la prestation des services.

L'opinion selon laquelle les experts-conseils non autochtones sont en train de devenir les dirigeants des premières nations est assez répandue :

Depuis longtemps, l'«industrie indienne» est très lucrative pour beaucoup de

non-autochtones opportunistes. Malheureusement, cette situation se maintient. Des conseillers non autochtones parasites attendent le moment de foncer sur les collectivités autochtones mal informées et de répandre leur propre version de l'autonomie gouvernementale autochtone. [...] Certains groupes autochtones ont plus d'experts non autochtones que d'autochtones dans leurs rangs. Et voilà pour l'autodétermination<sup>xxxix</sup>.

Une autre personne souligne que la présence de non-autochtones au sein des gouvernements autochtones autonomes non seulement empêche les premières nations de développer les aptitudes nécessaires et nuit à leur participation aux décisions, mais contribue à entretenir le problème des services et des programmes inadaptés aux destinataires. Bref, cette présence maintiendrait une tendance de longue date.

Administrateurs et enseignants, avides de l'«argent indien», parlent volontiers de participation de la collectivité mais s'efforcent continuellement d'avoir la haute main sur le déroulement des choses. Ils n'apportent que des améliorations et des changements superficiels<sup>xxx</sup>.

D'aucuns soulignent que n'étant pas autochtones, ces personnes n'ont pas les mêmes intérêts à défendre que les administrateurs autochtones. «Pour les autochtones, il ne s'agit pas que d'un travail<sup>xxxi</sup>», a dit un des participants interviewés.

Le rapport de Smith sur la lutte d'une collectivité dénée pour l'autodétermination, expose bon nombre des dynamiques d'influence extérieure<sup>xxxii</sup>. L'interférence «euro-canadienne» semblait, rapporte-t-il, nuire aux efforts déployés par les Dénés pour parvenir à l'autonomie gouvernementale. Le rapport montre que les Euro-Canadiens érigeaient en fait des obstacles subtils, et parfois réels, à la création d'une société «postcoloniale». Smith croit que les Euro-Canadiens qui s'employaient à ériger ces barrières, tout en semblant contribuer à la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale, n'étaient pas prêts à abandonner leur image de «bienfaiteurs» ou leur position de force et d'autorité. Ils perpétuaient ainsi une perception plutôt raciste voulant que les premières nations soient incapables d'assumer leurs propres affaires. Ils se réjouissaient du moindre «échec» qu'ils considéraient comme une preuve d'incompétence et qu'ils attribuaient aux administrateurs des premières nations, occultant leur propre rôle à cet égard.

C'est par le sabotage du processus de participation, le resserrement des lignes directrices fédérales et provinciales ainsi que par la manipulation du conflit avec la communauté dénée que les Euro-Canadiens en cause ont tenté de nuire à l'exercice efficace et autonome d'une fonction gouvernementale par les premières nations et d'inciter les membres de la collectivité à maintenir

leur état de dépendance.

De toute évidence, les administrateurs et les collectivités des premières nations doivent apprendre à surmonter ces barrières perpétuellement dressées à l'instauration de structures gouvernementales autonomes, respectueuses de la culture et sensibles aux besoins communautaires. La délégation de pouvoirs n'est pas la solution ultime ni même immédiate aux difficultés que posent l'habilitation des communautés et leur développement socio-économique. Il faut d'abord prévoir et faire connaître ces obstacles hérités d'une structure coloniale pour mieux les éliminer. Il faudra également prêter attention aux difficultés et aux barrières nouvelles que provoquera la structure gouvernementale fondée sur la délégation de pouvoirs qui doit précéder l'autonomie gouvernementale réelle.

Les non-autochtones qui travaillent avec les premières nations doivent pour leur part s'éveiller aux pratiques oppressives et colonialistes qu'ils entretiennent, entre autres les politiques favorables aux relations verticales descendantes avec les premières nations. Il faut pour ce faire remettre en question la prétendue supériorité des idées et des méthodes de la population majoritaire par rapport à celles des premières nations. Piégés par ce modèle vertical descendant, les gouvernements non autochtones sont fermés aux recommandations issues des collectivités et culturellement pertinentes. Cette optique pourrait expliquer l'incoordination des gouvernements et des organismes non autochtones qui tentent de répondre aux besoins des premières nations. Ainsi, à cause du système complexe de financement des programmes, les premières nations ne peuvent pas présenter de demandes intégrées : les ministères et les programmes fédéraux et provinciaux, trop spécialisés, ne pourraient pas les traiter.

#### *Complexité des ententes de financement*

Les ententes de financement qui touchent les gouvernements des premières nations sont un autre facteur déterminant de l'efficacité administrative. Puisqu'il faut constamment et fréquemment négocier ces ententes et qu'il est impossible de disposer de fonds à longue échéance, l'obtention du financement et la paperasse qui s'ensuit constituent l'essentiel des relations continues avec les organismes gouvernementaux responsables<sup>xxxiii</sup>.

Les premières nations ne disposent que de ressources déjà sérieusement entamées par les activités nécessaires à l'obtention des fonds. On estime ainsi que les chefs de bande consacrent 30 à 40 % de leur temps à des négociations de financement et de pouvoirs avec le ministère des

Affaires indiennes et du Nord, en ce qui a trait aux revendications territoriales et aux ententes de transfert de services<sup>xxxiv</sup>. L'obligation de rendre compte de l'affectation des fonds consomme aussi 30 à 40 % de leur temps, ce qui laisse bien peu pour les autres activités gouvernementales et administratives exigées des chefs et des administrateurs de bandes. La tâche est très coûteuse en temps et en argent.

Les bandes indiennes des Territoires du Nord-Ouest éprouvent des difficultés semblables. Franks (1987) cite le rapport Drury, selon lequel la plupart des collectivités des Territoires du Nord-Ouest ont été incapables de tirer des revenus suffisants de l'assiette fiscale locale et ont donc dû se soumettre au budget imposé par le gouvernement territorial. Comme les négociations budgétaires se passaient généralement entre les fonctionnaires locaux et les fonctionnaires du gouvernement territorial et non entre les représentants de la population locale, il était difficile de tenir ces derniers responsables des décisions financières.

Une partie de la difficulté vient de l'incoordination des efforts de financement. Il ne s'agit pas uniquement d'un manque d'argent mais des retards dans les transferts et de la confusion qui règne quant à savoir qui est responsable (aux autres paliers de gouvernement) des différents aspects de l'autonomie gouvernementale.

D'une certaine façon, le maintien de nombreuses règles strictes et déroutantes à cet égard est un moyen, pour le gouvernement fédéral, de conserver sa mainmise sur le système tout en donnant l'impression de faire un geste progressiste et de concéder une certaine autonomie gouvernementale aux premières nations<sup>xxxv</sup>.

Malone (1986) constate que les subventions à des fins particulières contribuent à maintenir les premières nations dans un rôle subalterne dans leurs interactions avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Ces subventions sont accordées sous réserve de lignes directrices émises par le gouvernement fédéral, souvent à des fins choisies ou approuvées par les gouvernements fédéral et provinciaux. L'entente avec les Cris et les Naskapis en est un exemple : l'utilisation des fonds affectés à l'entente était en effet toujours assujettie à l'approbation du ministère des Affaires indiennes et du Nord. En outre, certaines des premières nations sont forcées de négocier de telles subventions des fins particulières avec des hauts fonctionnaires qui déterminent parfois le montant des fonds discrétionnaires en fonction de leurs propres priorités.

Pour bon nombre de gouvernements autochtones, l'autonomie gouvernementale déléguée

ne constitue pas une mesure substantielle de compensation et d'autonomie pour les premières nations et leurs collectivités. Peu importe le nombre de lois adoptées et d'ententes signées : la rareté des ressources et les restrictions de pouvoir demeurent. Bien que le fonctionnement efficace de l'autonomie gouvernementale exige des ressources suffisantes<sup>xxxvi</sup>, l'obtention de cet argent auprès de sources externes maintient les premières nations dans l'obligation de rendre des comptes à d'autres gouvernements.

Les gouvernements des premières nations éprouvent manifestement de grandes difficultés à forcer les gouvernements fédéral et provinciaux à reconnaître et à respecter leur droit à l'autonomie et à une part des ressources du pays. Au Canada comme aux États-Unis, les premières nations n'ont pas les ressources essentielles pour concrétiser leur vision de l'autonomie gouvernementale<sup>xxxvii</sup> et doivent donc se résigner à adopter celle des organismes subventionnaires. Selon Stuart, le problème ne concerne pas seulement le caractère restreint de l'autonomie, mais également les coûts «indirects» du transfert des pouvoirs, rarement pris en considération. Les frais de fonctionnement et d'établissement des premières nations, avance-t-il, seront plus élevés que ceux des gouvernements établis. Son évaluation est fondée sur l'étude des tentatives d'autodétermination faites par certaines tribus des États-Unis en butte au même problème de délégation surveillée (*termination*, en anglais), de ressources insuffisantes et de communications difficiles avec les administrateurs des premières nations<sup>xxxviii</sup>. Parmi ces frais imprévus figure ce qu'il en coûte pour faire participer l'ensemble de la communauté aux décisions prises par les premières nations et pour améliorer la façon dont on rend des comptes aux collectivités.

Ceux et celles qui assument des fonctions gouvernementales dans le contexte autochtone rappellent la nécessité d'avoir des fonds suffisants pour atteindre les objectifs. Une organisation précise que le gouvernement a supprimé le financement de son bulletin d'information. Ce dernier étant considéré comme un instrument essentiel pour répondre aux besoins de la collectivité et lui rendre des comptes, cette coupure a eu de graves conséquences pour toute l'efficacité de l'administration.

Les gens parlent plus généralement de la nécessité de contrôler leurs propres finances. La prestation des programmes et des services en fonction de subventions et de contrats attribués par les gouvernements fédéral et provinciaux équivaut, pour plusieurs participants, à «travailler pour obtenir des prestations d'aide sociale». Beaucoup sont frustrés de ne pouvoir planifier à long

terme et mieux satisfaire ainsi les besoins des collectivités. Les administrateurs consacrent une énergie considérable à manoeuvrer, tant au sein qu'à l'extérieur des organismes, pour obtenir des ressources.

### *Comment rendre des comptes aux collectivités*

Selon Hall, en invitant les collectivités à participer à la formulation des politiques et à en évaluer les résultats, on les aiderait à se tenir informées et à exiger des comptes de leurs administrateurs. L'absence de politique écrite, accessible et régulièrement réévaluée nuit aux communications tout en favorisant la confusion, l'injustice, etc.<sup>xxxix</sup>.

Les chefs des premières nations doivent entretenir avec les membres de leurs collectivités des contacts plus interactifs que ce que permettent les seules voies officielles comme les politiques, les réunions et l'évaluation des besoins. Les politiques écrites contribuent évidemment à la transparence, mais les administrateurs doivent maintenir le contact avec les membres des collectivités en «descendant parmi elles» et en entamant de franches discussions avec leurs membres.

Certains sentent que, en dépit des difficultés inhérentes à la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale, les premières nations ont, avec leurs propres administrateurs, de meilleures communications qu'avec les représentants du gouvernement fédéral. S'agissant de l'administration du soutien financier des études, une personne constate :

Il y a encore de l'abus, mais pas autant que du temps du MAINC. C'est grâce à l'accessibilité des programmes d'études postsecondaires que de plus en plus de membres des premières nations demandent des bourses d'études. Le programme est maintenant géré au sein de la collectivité et non dans une ville lointaine où il faut demander de l'aide à de parfaits étrangers<sup>xl</sup>.

De nombreux autres facteurs influent sur la communication entre une administration et la collectivité qu'elle dessert. Les communications émanant des gouvernements fédéral et provinciaux se sont toujours faites par notes de service, formulaires et manuels. Ce procédé n'est pas nécessairement aussi efficace avec les collectivités. La taille et la complexité d'un gouvernement autochtone sont aussi à considérer. Les relations intergouvernementales modèlent la perception qu'a une collectivité de ses administrateurs. Dave Rundle, des Southeast Child and Family Services, au Manitoba, explique par exemple que ses relations ont été différentes avec chacune des neuf collectivités auprès desquelles il a travaillé, parce que chacune entretenait des



relations particulières avec le conseil tribal. Il définit une bonne relation en fonction de la transparence des actes politiques, qui créent un climat de communication favorable à la prestation de services<sup>xli</sup>.

Selon un autre observateur de la communication, dans le contexte des premières nations, chaque collectivité devrait prendre soin d'améliorer ses communications. Il existe plusieurs façons d'interagir sans diviser ni dénigrer mais en favorisant la communication.

L'une des administratrices d'un organisme de services sociaux des premières nations souligne qu'il sera plus ou moins aisé de faire participer une collectivité aux décisions selon la nature du programme en cause. Par exemple, la protection de l'enfance a longtemps été considérée comme un mécanisme de contrôle et de répression des autres gouvernements (par exemple, pensionnats, arrestations d'enfants). Cette perception demeure attachée à certains services dont l'administration a été transférée aux premières nations. L'administratrice a donc été incapable de trouver dans la collectivité une personne désireuse de siéger à ses comités. La collectivité se dissocie ainsi peu à peu du service et des questions connexes et la boucle est bouclée<sup>xlii</sup>.

Une autre fait remarquer que, en plus de développer les habiletés essentielles à l'analyse de l'influence continue du gouvernement fédéral, les premières nations doivent adapter les traditions culturelles de communication — démocratisation du processus et participation communautaire — aux formes contemporaines pour augmenter l'efficacité des efforts de transparence. C'est dans ce but que sa bande publie un bulletin d'information à l'intention des jeunes de la région qui sont membres des premières nations. Le bulletin les informe des activités de la collectivité et tente de les inciter à participer<sup>xliii</sup>.

Un agent de liaison rapporte que les conseils consultatifs des anciens étaient de bons moyens de stimuler l'interaction entre les anciens et les conseils de bande ou les organismes de services. Ces conseils permettaient d'intégrer la valeur traditionnelle qu'est la sagesse des anciens aux mécanismes de communication et de responsabilisation. L'agent déplore que les anciens ne participent plus à ce genre de conseils. S'il souhaite une consultation, c'est lui qui prend l'initiative d'une rencontre avec les anciens<sup>xliiv</sup>.

Une autre administratrice explique qu'elle a eu recours à un sondage pour obtenir les idées des membres de sa collectivité sur les services sociaux à mettre sur pied. Le sondage, croit-elle, a révélé la perception qu'ont les membres de sa collectivité sur les besoins en matière

de services. Elle en a tiré d'intéressantes recommandations<sup>xlv</sup>.

Hazel Mills rapporte pour sa part que l'organisme qu'elle gère et qui sert un certain nombre de bandes différentes, publie des bulletins d'information et un rapport annuel, en plus d'organiser des réunions communautaires. Chaque bureau de bande reçoit le bulletin et des rapports périodiques qui traitent des programmes offerts, des dépenses, etc. L'organisme recourt aussi à des émissions de télévision et de radio pour faire connaître les activités de l'organisme aux collectivités des premières nations qui peuplent la vaste région du Nord-Ouest<sup>xlvi</sup>.

Les Mowachaht exploitent avec succès leur propre canal communautaire, «The Wheel», auquel tous les membres de la collectivité peuvent contribuer. Les Ehattesaht organisent périodiquement des déjeuners-causeries au cours desquels des conférenciers répondent aux questions des membres de la collectivité. Les ateliers et les conférences sont autant de formes populaires et efficaces d'informer et d'éduquer les collectivités. Conscient de l'importance vitale d'une communication efficace, le New Brunswick Aboriginal Peoples Council a engagé un spécialiste de la communication, chargé de faciliter les relations entre l'organisme et ses membres. Une autre collectivité a choisi d'engager des éducateurs qui lui consacrent leur temps, allant de foyer en foyer pour parler d'autonomie gouvernementale, de revendications, etc. La communication est aussi stimulée au moyen de campements et d'autres activités récréatives et sociales. Pourtant, tous ces efforts sont entravés par les coupures à grande échelle qui touchent les communications. Bon nombre de bulletins, d'émissions, de programmes linguistiques et de nouvelles sources d'information sont disparus de la sorte<sup>xlvii</sup>.

Les administrateurs semblent assumer désormais le double travail qui consiste à stimuler la participation de la communauté aux activités gouvernementales et aux services, et à tenir cette même communauté au courant des résultats obtenus. La communication, pour être efficace, doit être bidirectionnelle.

### *Les écueils de la transparence*

Le présent chapitre traite des activités des gouvernements autochtones et des tensions et difficultés inhérentes aux tâches administratives et à l'obligation de rendre des comptes aux collectivités. La réalité, c'est que les gouvernements autochtones doivent des comptes à plusieurs. La diversité des programmes externes de financement négociés par les administrateurs n'est pas favorable à une programmation communautaire intégrative. Le besoin d'argent et la

nature des activités nécessaires pour l'obtenir et rendre compte de son utilisation incitent souvent les administrations à être davantage à l'écoute des gouvernements qu'à celle des collectivités qu'elles servent.

Les influences externes, telle la participation de non-autochtones aux gouvernements autochtones, sont aussi sources de grandes tensions. Pour certains, l'expertise administrative, quelle qu'en soit la source, est absolument nécessaire pour obtenir rapidement les compétences propres à l'autonomie gouvernementale et à la gestion. D'autres répliquent que cette présence nuit au contraire au développement et au respect de l'expertise des autochtones.

La communication et la participation sont manifestement essentielles à la transparence. Aucune n'est facile à obtenir. Les gouvernements autochtones doivent éduquer les collectivités pour que chacun de leurs membres en viennent à comprendre les objectifs et les activités de l'organisation ainsi que les moyens de communiquer et de participer à la fonction gouvernementale.

## **Qui dit culture dit politique**

### *Le rôle de la culture dans les gouvernements autochtones*

Beaucoup croient que la solution aux problèmes administratifs inhérents à l'autonomie gouvernementale consiste à tenir compte de la vie culturelle autant que de la vie politique.

L'autonomie gouvernementale doit être plus qu'une autonomie administrative : elle doit englober notre façon d'élaborer les lois et les politiques en fonction de notre culture et de notre mode de vie<sup>xlviii</sup>.

Bon nombre de personnes consultées, depuis les travailleurs sociaux qui croient à la nécessité de rendre aux autochtones le pouvoir relatif à l'éducation des enfants jusqu'aux administrateurs qui s'efforcent de trouver des moyens efficaces de communiquer avec les membres des collectivités, font toutefois remarquer que la culture est un élément politique. C'est dire que le fait de répondre aux besoins culturels d'une collectivité est, au-delà d'une réalité administrative, un puissant instrument politique.

Tout le monde ne croit toutefois pas que culture et politique fassent bon ménage. Boldt laisse entendre que ni la souveraineté ni l'autonomie nationale ne sont propices à l'essor culturel<sup>xlix</sup>. Il considère que la position constitutionnelle des chefs des premières nations montre que les préoccupations culturelles ont été subordonnées à la politique, ce qui serait inévitable pour l'évolution politique des premières nations. Ce point de vue rejette toute interdépendance

entre culture et politique.

Le présent chapitre porte donc sur le rôle de la culture dans le développement des gouvernements autochtones. Il étudie l'incidence de la culture sur l'évolution politique des premières nations et souligne certaines des difficultés administratives qui découlent de cette incidence.

### *Contexte historique*

Si l'on considère la culture comme un élément politique, il faut d'abord se rendre compte que l'activité et l'évolution politiques des peuples autochtones s'inscrit dans un contexte culturel et n'est qu'une manifestation du vaste ensemble que constituent les différentes cultures autochtones. Il est en effet impératif de comprendre le concept de culture dans son acception la plus large et non de se limiter à la définition étroite qui n'en conserve habituellement que les expressions traditionnelles comme les plumes d'aigles, les chants, le tambour, le daim et autres représentations qui, pour être moins stéréotypées, demeurent très restreintes. En réalité, l'identité culturelle autochtone prend des formes très diverses et, au-delà de la tradition, s'exprime dans les arts, l'emploi, la politique, l'économie, la spiritualité et dans tous les autres aspects de la vie. Bref, la culture est l'expression collective du savoir, des croyances et de la manière d'être dans le moindre aspect de la vie.

Pour bien comprendre le lien qui unit ces deux notions, il faut replacer dans leur contexte historique un certain nombre de faits étroitement reliés qui ont modelé la vitalité culturelle et politique des autochtones. Voyons d'abord l'héritage colonialiste. L'époque coloniale fut celle du postulat raciste de la supériorité euro-canadienne, de l'imposition de structures politiques fondées sur le patriarcat qui ont ostracisé et paralysé les autochtones sur le plan politique, ainsi que du capitalisme qui, grâce aux politiques issues de la *Loi sur les Indiens*, a entraîné la liquidation totale des terres et des ressources qui avaient toujours assuré la subsistance des autochtones, forçant ces derniers à une vie d'indigence et de dépendance envers le système d'assistance publique de la majorité.

La campagne coloniale de génocide culturel a commencé par la maladie et la famine. Ces moyens n'étant pas tout à fait efficaces, on s'efforça ensuite de ruiner les sociétés autochtones de façon politique, sociale, spirituelle et économique. C'est ainsi que les pensionnats ont détruit les familles, les collectivités et les individus, en plus de supprimer la langue et les traditions de

générations d'autochtones. Dans la même veine, la *Loi sur les Indiens* fut l'instrument juridique puissant qui permit de marginaliser les autochtones sur les plans économique, social et politique ainsi que de rendre illégales d'importantes pratiques spirituelles et culturelles. Le potlatch des collectivités de la côte ouest et la danse du soleil des peuples des prairies en sont d'excellents exemples.

L'expropriation et l'instauration des réserves firent perdre aux autochtones d'importantes richesses naturelles. Dans le contexte d'une démocratie capitaliste, ces mesures éliminaient à coup sûr toute possibilité de participation à la vie politique. Or, la relation avec la terre est le pivot de la perception autochtone du monde; elle est la clé des différents aspects de l'expression culturelle qui constituent le tissu social des nations autochtones. Quel que soit le contexte culturel, la perception du monde, les valeurs et les croyances sous-tendent toutes les institutions, qu'il s'agisse de spiritualité, de vie sociale, d'économie, d'éducation, de communication ou de politique. Toutes ces institutions sont intimement reliées; toutes ont, entre autres fonctions, celle de socialiser les membres d'une collectivité. Toute société dominante qui s'approprie, éclipse ou élimine cette fonction institutionnelle fondamentale prend le contrôle des concepts culturels qui définissaient la collectivité moins puissante. Cette dernière perd ses traditions et son autonomie. Elle est privée d'un élément vital et sombre dans le malaise social. Ce fut donc là la méthode assez efficace des gouvernements canadiens à l'égard des peuples autochtones. Le phénomène a eu de nombreuses conséquences, la plus notable étant que les autochtones en ont conçu une rage et une honte immenses maintenant intériorisées (par l'individu, par la famille et par la collectivité) par suite d'un lent processus de victimisation raciste. Ces sentiments se traduisent par la dépression, la violence familiale, le suicide et les toxicomanies si fréquentes dans les collectivités autochtones, que de nombreux auteurs décrivent comme la période sombre de l'évolution culturelle des peuples autochtones.

#### *Une guérison culturelle propice à la force politique*

Le lien entre la vie culturelle et la vie politique s'explique aussi par les tentatives que les autochtones ont faites pour guérir leurs collectivités, leurs familles et leurs membres. Aider un peuple à surmonter les effets dévastateurs de la colonisation nécessite une double approche. En premier lieu, les autochtones ont effectivement entrepris une analyse historique critique des effets de la colonisation et du racisme dans leur vie. L'information obtenue redonne un certain

pouvoir aux collectivités. Les gens peuvent mieux objectiver les difficultés, cesser de se croire fous et comprendre plutôt qu'ils sont victimes d'une vaste campagne historique de destruction, d'un génocide qui visait tous les aspects de leur société. Leurs symptômes sont une saine réaction à une attaque insensée contre des générations d'autochtones.

Le second volet est la revitalisation culturelle. Valeurs, croyances et traditions (enseignement aux enfants, rites, cérémonies, célébrations, travail, vie communautaire, résolution des conflits, chants, récits et relations essentielles) sont transmises de multiples façons. Surtout, elles sont mises en valeur et en pratique par les institutions des collectivités, qui sont le pivot de l'expression culturelle. La régénération culturelle est un bon point de départ pour reconstruire l'estime et l'autodétermination collectives. La vie culturelle sous-tend et oriente en effet les objectifs politiques des autochtones. Dans ce contexte, le choix d'une activité culturelle, d'une cérémonie ou d'une façon de faire est un acte politique, puisqu'il équivaut à choisir de ne pas s'assimiler, de ne pas accepter le statu quo imposé par la majorité malgré les fortes incitations à respecter le modèle prescrit par la culture non autochtone.

Par exemple, l'Union of B.C. Indian Chiefs fonctionne selon un ensemble de valeurs typiquement autochtones. Tous sont traités également au sein de l'association, à l'exception des anciens, qui ont toujours eu droit à une considération particulière. L'association met l'accent sur la santé de l'individu et de la famille, ce qui permet aux adultes d'emmener leurs enfants au travail si besoin est. On encourage les employés à chasser, à pêcher et à pratiquer d'autres activités traditionnelles, leur donnant le temps qu'il faut pour le faire. Les gens ont aussi le temps d'assister à des cérémonies culturelles ou de suivre les rites de passage caractéristiques de leurs collectivités. Le personnel est encouragé à demeurer politiquement actif, c'est-à-dire à prendre part aux protestations ou aux manifestations politiques. L'association reconnaît le rôle important des chefs héréditaires et, dans la mesure du possible, soutient les peuples autochtones à l'échelle internationale. Ce ne sont là qu'un poignée d'exemples rapportés par un ancien employé de l'association. Toutes les organisations autochtones ne suivent pas les mêmes principes, mais ces exemples illustrent bien les liens entre culture et institutions. Comme les institutions ont pour mandat essentiel de représenter la collectivité qui les a créées, la perspective culturelle qui s'exprime dans leurs actions ne peut que favoriser l'essor et la force de cette communauté culturelle. Ce renforcement modifie la position des collectivités face à la société dominante, puisqu'il permet de lever le joug de l'oppression coloniale.

Dans un rapport publié en 1972, l'Assemblée des premières nations avançait que la seule façon d'obtenir un système d'éducation conforme aux besoins culturels et contextuels des collectivités membres des premières nations était d'avoir compétence exclusive en la matière. Le rapport, qui reprend du reste les notions d'autodétermination issues du discours et des concepts typiques de l'époque en matière d'autonomie gouvernementale, semble appuyer et exprimer de façon plus articulée l'idée que la culture est bel et bien un élément politique. Le pouvoir permet d'assurer la survivance culturelle et, comme le soutient Cozzeto (1992), la vie culturelle d'une société est aussi nécessaire que sa vie politique. En l'absence du groupe que forment les premières nations, en effet, ces dernières n'auraient nul besoin d'une unité gouvernementale autonome. Elles ont besoin l'une de l'autre pour survivre.

Les réactions concertées des femmes autochtones à l'alinéa 12(1)b de la *Loi sur les Indiens* illustrent encore l'étroitesse des liens entre culture et politique. Se fondant sur leur droit culturel inné, les femmes de Tobique et de beaucoup d'autres régions du pays se sont dotées de structures politiques dans le but d'exprimer leur désaccord profond avec la loi et d'obtenir son abolition. Ce sont elles qui ont encouragé une bonne partie des autochtones à remettre en question les dispositions de la loi relatives à l'appartenance aux bandes et l'intention globale de la *Loi sur les Indiens*. Leur mouvement a stimulé la résolution et l'autodétermination de leurs frères. Il a redonné en outre un certain pouvoir à des gens depuis longtemps séparés de leurs collectivités, de leurs familles, de leur héritage et d'une part de leur identité culturelle à cause de l'alinéa 12(1)b.

La création de médias autochtones est un autre exemple de développement culturel de nature politique. Les médias canadiens négligent depuis des générations la réalité autochtone. Les idées véhiculées par la presse et le cinéma ont longtemps été empreintes de racisme et de stéréotypes, contribuant à la marginalisation et à l'oppression des autochtones. Ces derniers ont récemment entrepris d'authentifier leur vie en relatant leur propre histoire par la voie de leurs médias. Il existe maintenant une abondante quantité de journaux dirigés par des autochtones. Des journaux et des revues dont le personnel est composé de rédacteurs autochtones qui parlent des autochtones sont régulièrement publiés dans tout le pays, à l'échelle nationale et régionale. *The Native Voice*, *Windspeaker*, *Akwesasne Notes* et *Ha-Shilth-Sa* (le journal des Nuu-Chah-Nulth) sont quelques exemples de toutes ces publications qui constituent un lien de communication vital entre les autochtones du pays. Un certain nombre de romanciers et de dramaturges autochtones

publient maintenant des ouvrages, des pièces et des scénarios qui sont destinés au public nord-américain et qui brossent un portrait authentique des autochtones. Les émissions de télévision, les vidéos et les films récemment produits par des autochtones présentent enfin une optique différente de l'histoire et de la culture. Alanis Obomsawin, par exemple, a dirigé le film *Kanehsatake: 270 Years of Resistance*, qui relate les événements de l'été 1990, baptisé «crise d'Oka» par les médias de la majorité. Au contraire de ces derniers, qui présentait la perspective militaire et gouvernementale, ce vidéo raconte la vie derrière les barricades et retrace les événements politiques et historiques qui ont mené à l'épisode de 1990 et qui l'ont suivi. Sa production est un acte politique poignant, qui critique sévèrement le traitement fédéral et provincial de la question. Elle a eu une incidence très positive sur nombre d'autochtones, qui ont retrouvé fierté et dignité en voyant leurs compatriotes se lever pour défendre leur héritage. Le vidéo a en outre fait connaître leur lutte à un public national et international.

À l'époque de l'inforoute, les médias disposent d'un énorme pouvoir politique puisqu'ils répandent la connaissance et orientent notre contact avec l'actualité mondiale et, partant, la perception que nous en avons. Or, l'information est contrôlée par une élite commerciale et politique qui représente les intérêts d'une poignée de privilégiés<sup>1</sup>. Elle est dominée par des valeurs capitalistes et démocratiques qui ont de tout temps assuré la marginalisation politique, économique et sociale des autochtones. En érigeant peu à peu leurs propres institutions médiatiques, les autochtones se taillent une place légitime sur l'avant-scène politique du pays. Ils disposent de nouveaux instruments de développement culturel et politique. Leurs préoccupations se font jour, de manière progressive et authentique, parmi celles de la majorité.

Les établissements autochtones sont aussi un exemple d'une revitalisation culturelle génératrice d'un énorme pouvoir politique. Les programmes de la majorité, tout comme les médias, ont toujours dénigré ou occulté les particularités culturelles autochtones. Les pensionnats sont un exemple concret et parfois violent des intentions destructrices du gouvernement canadien à l'égard des autochtones. Les services éducatifs fournis aux autochtones ont quelque peu évolué depuis, mais les établissements sont toujours en grande partie sous contrôle des gouvernements fédéral et provinciaux. Or, ces derniers offrent des programmes qui sont très peu aptes à promouvoir la culture et la société autochtones. Les élèves autochtones qui ont fréquenté les écoles de la culture dominante au cours des 30 dernières années ont constaté que leur vie n'y était pour ainsi dire pas reconnue. La plupart rapportent des anecdotes où transparaissent le racisme,



les stéréotypes et l'ignorance. Bref, ces établissements sont un échec colossal.

À la recherche de l'autodétermination et voyant que leurs enfants ne pourraient évoluer culturellement dans les écoles de la culture dominante, les autochtones ont tranquillement mis sur pied leurs propres établissements d'enseignement. Les parents choisissent parfois simplement de retirer leurs enfants du réseau principal et d'organiser leurs propres écoles, malgré leurs ressources limitées. Ces écoles offrent tout de même un programme conçu pour répondre aux besoins culturels de la collectivité et contribuent de ce fait à l'atteinte des objectifs politiques que sont l'autodétermination et l'autonomie gouvernementale. Ce fut le cas de Mount Currie (Colombie-Britannique) en 1973. Neuf familles avaient alors décidé de retirer leurs 27 enfants de l'école publique et de leur donner la chance d'apprendre et de comprendre leur culture et leur langue, ce que ne leur offrait pas le réseau provincial. Ce sont les parents qui ont mis l'école sur pied, malgré des ressources et une expérience limitées, pour assurer la survivance culturelle de leur nation. Dans les années 50, la collectivité n'avait accès qu'à une école administrée par le ministère des Affaires indiennes (où le fait de parler sa langue maternelle était punissable). Au début des années 60, l'école était un établissement fédéral, dirigé par les Soeurs du Christ-Roi. Vers la fin de la décennie, le gouvernement a amorcé le démantèlement progressif de l'école (retranchant une classe par an en commençant par la huitième année) et envoyé les enfants à l'école de Pemberton, située à environ six milles. Les parents souhaitaient garder les enfants dans la collectivité, pour leur offrir des programmes linguistiques et autres qui soient axés sur la culture autochtone. L'école provinciale ne semblait pas pouvoir dispenser à leurs enfants un enseignement de qualité (par exemple, beaucoup d'élèves autochtones avaient été regroupés dans une classe à programme continu où chacun travaillait à un échelon différent, mais où la plupart n'ont pas atteint la douzième année).

Le geste des parents était une déclaration politique du refus de s'assimiler tranquillement à la culture dominante, irrespectueuse de la leur. La petite école a beaucoup progressé en 20 ans et offre maintenant des services de garderie, un enseignement de la maternelle à la cinquième secondaire, un programme de formation de base pour adultes et des programmes préalables à l'emploi. Les diplômés fréquentent différents établissements universitaires, dont l'Université Simon Fraser, l'Université de la Colombie-Britannique, l'Université de Victoria et des collèges communautaires comme le Collège Caribou.

Tous les jours surgissent de nouveaux exemples de l'expression politique de

l'autodétermination culturelle des autochtones. Des personnes choisissent de petits actes de rébellion, préférant par exemple le mariage traditionnel bien qu'il ne soit pas reconnu par les gouvernements provinciaux. Les collectivités recourent aux moyens que leur fournissent la justice, la protection de l'enfance, la santé mentale, le développement économique, les arts et les manifestations spirituelles pour parvenir à des fins identiques. Toutes ces actions sont une affirmation d'autonomie et d'évolution culturelles qui fait écho à l'indépendance culturelle dont les autochtones jouissaient avant l'arrivée des Européens. Elles s'exercent au sein ou à l'encontre des établissements de la majorité qui ont contribué à faire avancer les objectifs du génocide et de l'assimilation. Ces changements sont nécessaires à la survie et à l'essor des cultures autochtones. Ils sont en même temps de nature politique puisqu'ils visent à faire échec au statu quo qui cherche à assimiler les autochtones au multiculturalisme d'une société non autochtone.

### *Culture et administration*

Comme l'expose le chapitre précédent, les communications entre les gouvernements des premières nations et les collectivités qu'ils servent sont l'instrument essentiel de la responsabilité administrative. Or, les difficultés actuelles sont peut-être attribuables à la différence fondamentale entre les styles de gestion de tradition canadienne et les styles propres à la société autochtone. Chapman et ses collègues expliquent en quoi le fonctionnement collectif et consensuel, les valeurs collectives mises en oeuvre dans la prise de décisions et le perfectionnement global du personnel, toutes valeurs propres aux autochtones, peuvent entrer en conflit avec l'individualisme et le recours à des conseillers professionnels que préconisent les Euro-Canadiens. Il importe donc que les programmes de formation des gestionnaires et les cours de gestion tiennent compte des valeurs culturelles et traditionnelles si l'on veut que l'administration soit respectueuse de la culture, en théorie comme en pratique<sup>ii</sup>.

Les processus de communication fondés sur les valeurs culturelles facilitent la dynamique communautaire politique qui consiste à faire participer le plus grand nombre pour mieux répondre aux besoins de la collectivité. Mais il y a un danger à donner primauté à la culture sur la politique. Il faut plutôt équilibrer considérations politiques et considérations culturelles pour que chacun de ces deux aspects soit traité équitablement et parce que les deux doivent être présents pour qu'un gouvernement autonome soit valide sur les plans culturel et communautaire, dans le contexte des premières nations. C'est dire qu'il faut tenir compte des

valeurs politiques et culturelles des premières nations, sans oublier toutefois l'aspect politique des relations avec d'autres gouvernements. Les politiques fédérales et provinciales influent toujours grandement sur les gouvernements des premières nations, malgré une apparente autodétermination. Faire prendre une teinte culturelle à l'administration des premières nations pour tenter de résoudre les contradictions entre les styles de gestion de tradition canadienne et ceux des premières nations, c'est oublier cette influence persistante que conservent les autres gouvernements grâce à des politiques et à des ententes de financement complexes.

Les collectivités des premières nations doivent veiller concrètement à ce que leurs administrateurs et leurs prestataires de services agissent en conformité avec les aspirations culturelles et communautaires. Elles doivent aussi comprendre tout ce qui empêche leurs administrateurs de faire valoir les valeurs communautaires au regard des politiques et des programmes.

## **Formation administrative**

### *Le besoin d'éducation*

L'accent mis sur les personnes et sur leurs relations a inévitablement abouti à considérer leur identité ainsi que leur préparation au travail au sein de gouvernements autochtones et avec ces gouvernements. L'éducation et la formation en matière d'autonomie gouvernementale constituent souvent l'essentiel des discussions sur l'évolution des gouvernements autochtones. Nombreuses sont les personnes qui ont parlé devant la Commission de la nécessité d'avoir des autochtones instruits, capables de servir leurs gouvernements et leurs organisations.

L'éducation est la clé de l'avenir, particulièrement en pays indien. La tendance à l'autonomie gouvernementale ouvre plusieurs possibilités à nos peuples. Ces futurs emplois exigent toutefois une formation, et les bandes ne peuvent se payer le luxe d'attendre plus longtemps d'occuper ces postes. Voilà, à mon avis, ce que signifie l'autonomie gouvernementale : des autochtones qui travaillent pour leur peuple en toutes qualités<sup>lii</sup>.

Ce besoin d'éducation et de formation n'est pas sans poser des dilemmes aux gouvernements autochtones. Voici quelques-uns des dilemmes rencontrés :

*Boucs émissaires* : L'absence apparente de personnel compétent au sein de ces gouvernements peut devenir une explication simpliste lorsque des erreurs sont commises. Le besoin d'éducation est lui aussi un prétexte facile pour «blâmer la victime» qui éprouve des difficultés. Les théoriciens et les gouvernements n'accordent pas tellement d'attention aux autres causes

possibles.

*Besoins à court et à long terme* : L'urgence même des besoins en personnel compétent est source de tensions. Elle complique la tâche des gouvernements qui ont à planifier l'éducation des membres de leurs collectivités à court et à long terme.

*Professionnalisation* : Le rehaussement du niveau de scolarité peut entraver aussi bien que faciliter l'exercice, par les gouvernements autochtones, d'une responsabilité administrative envers leurs collectivités. Plusieurs personnes rapportent que les membres professionnels de leurs organisations sont perçus comme étrangers à la collectivité. Leur éducation leur a fait perdre contact avec la base. Comment ces personnes peuvent-elles établir avec leur communauté les liens nécessaires à une réelle transparence?

La question de l'éducation est très complexe. Le présent chapitre explore le besoin de formation en administration et les aspects connexes de ce besoin sans cesse réitéré. Il montre comment certains programmes de formation perpétuent un modèle de gouvernement délégué, à l'opposé de l'exercice de la fonction gouvernementale dans un contexte d'autodétermination. Il traite d'accessibilité et, par conséquent, de financement, de lieu, d'horaires et de services de soutien. Il aborde enfin l'aspect culturel de l'éducation eu égard aux programmes et au style d'enseignement. La gestion autochtone et la professionnalisation sont l'objet des chapitres suivants.

### *La nécessité d'une formation en administration*

Soixante-dix-neuf pour cent des éducateurs des premières nations ayant répondu à un sondage souhaitent une formation en gestion et en administration<sup>liii</sup>. Les témoignages entendus par la Commission vont dans le même sens. Le besoin est souvent exprimé en fonction de l'attitude du gouvernement fédéral et de son intention de transférer la responsabilité des programmes aux gouvernements des premières nations. La formation en administration dans un contexte d'autonomie gouvernementale est plus attendue que jamais : «L'autonomie gouvernementale s'en vient!», dit une administratrice<sup>liv</sup>.

C'est dire que les besoins des premières nations sont généralement interprétés en fonction des qualifications requises pour gérer les pouvoirs délégués. Se fondant sur plusieurs études, le gouvernement fédéral semble croire que l'autonomie gouvernementale autochtone ne peut fonctionner que si elle s'appuie sur des mécanismes efficaces pour rendre des comptes au

gouvernement fédéral et, dans une moindre mesure, à la collectivité représentée. Les vérifications et les évaluations sont plus aisées s'il y a un personnel compétent, capable de faire fonctionner le gouvernement autonome et de faire rapport au sujet de ses initiatives.

Bon nombre de communautés des premières nations sentent le besoin d'acquérir une formation bien structurée pour obtenir des fonds ou conserver ceux qui sont octroyés, et éviter d'être considérées comme un service de second ordre<sup>lv</sup>. Concrètement, beaucoup de collectivités souhaiteraient compter parmi elles des personnes capables de communiquer et de négocier efficacement avec les autres gouvernements, les organismes de services et les organisations politiques. Les relations entre organisations autochtones et non autochtones s'en trouveraient facilitées.

Cozzeto (1991) pense que cette formation est réellement importante lorsqu'il s'agit de régler des revendications territoriales dans un contexte d'autonomie gouvernementale. Il soutient que les premières nations ont besoin d'une formation «appropriée et globale» pour gérer leur propre infrastructure d'administration publique, une fois les revendications réglées. Il avance même que la formation pourrait faire la différence entre le succès ou l'échec de leurs initiatives. Autrement, leurs efforts seront vains :

[...] l'établissement de bons modèles de fonctionnement gouvernemental pour les autochtones du Nord canadien dépend de la création de programmes de formation en administration publique<sup>lvi</sup>.

Nombre d'autochtones partagent le même avis. La lacune se fait sentir non seulement dans le domaine de l'administration publique, mais dans l'administration des affaires, les finances et le droit. Une des personnes ayant témoigné devant la Commission rapporte que la plupart des échecs des premières nations à cet égard résultent de faiblesses en gestion. Elle pense aussi que trop peu de membres des premières nations suivent une formation en gestion :

La formation des Indiens se limite à quelques cours et à quelques matières : recyclage, employabilité, programme professionnel court, services sociaux, menuiserie et ainsi de suite. Bien peu ont suivi des cours directement liés à la gestion et aux finances<sup>lvii</sup>.

Ce besoin immense d'éducation et de formation doit être satisfait. Il ne faut toutefois pas en déduire que les collectivités autochtones «ne sont pas prêtes à l'autonomie gouvernementale» ou que les difficultés qu'elles rencontrent sur cette voie s'expliquent par l'incompétence. Il est dangereux de tout simplifier ainsi.

Il faut au contraire saisir les occasions d'améliorer ces compétences (d'ailleurs définies et

évaluées du point de vue des administrateurs de la population majoritaire et en fonction de normes de vérification élaborées par une culture étrangère aux premières nations). On propose rarement de changer les méthodes des non-autochtones, même si de nombreuses erreurs procèdent de l'incompétence des gouvernements non autochtones eu égard aux besoins des collectivités des premières nations, à la participation de ces dernières à la planification et à l'élaboration des politiques ainsi qu'à l'organisation d'une formation appropriée. Certains croient qu'une formation planifiée par des non-autochtones est la solution aux problèmes d'autonomie gouvernementale. Cette formation est certes nécessaire et voulue, mais il faut tempérer l'idée qu'elle résoudra tous les maux de l'autonomie gouvernementale.

### *Programmes de formation*

Actuellement, les autochtones choisissent une formation plutôt axée sur les services directs. Les domaines les plus populaires sont le travail social, l'enseignement, les soins de santé et les soins infirmiers<sup>lviii</sup>. Les personnes formées à la prestation de services suivent parfois une formation complémentaire en administration, cheminement conforme au développement des formes de gestion communautaire et d'autonomie gouvernementale observées en beaucoup d'endroits :

Beaucoup de collectivités indiennes se sont rendu compte, entre autres, que l'insuffisance des initiatives en matière d'éducation ou de bien-être de l'enfance a favorisé l'expérience qui a, à son tour, suscité des tentatives plus globales d'autonomie gouvernementale<sup>lix</sup>.

Les gouvernements autochtones et leur personnel ressentent donc un besoin de formation immédiat et continu relativement aux fonctions gouvernementales que sont la planification, le contrôle et la prestation de services. Les universités et les collèges communautaires offrent un nombre croissant de nouveaux programmes de certificat et de baccalauréat; plusieurs prennent la forme de «modules» d'enseignement à distance (p. ex. le programme de développement économique et communautaire du Nicola Valley Institute of Technology). La formation des administrateurs des gouvernements autochtones prend également la forme d'ateliers, de séminaires et de programmes non crédités. Beaucoup obtiennent leur formation par contrat avec des firmes de conseillers du secteur privé.

Les services qu'offrent ces dernières sont généralement de nature technique (p. ex. en informatique). Les bandes paient pour la formation de petits groupes ou d'individus.

Une administratrice se dit toutefois insatisfaite de cette formation à court terme et à contrat. Elle y voit une affaire sans suivi. Ce sont de simples ateliers de formation à court terme,

pour une fin particulière, par exemple, le développement communautaire, la gestion de l'environnement, le travail de bureau, etc. La bande à laquelle elle appartient souhaite explorer les possibilités de formation en gestion à long terme, mais manque d'argent pour ce faire. La bande a d'ailleurs récemment obtenu un contrat de financement pour la formation d'un stagiaire en bureautique; le contrat ne prévoit toutefois que 1 800 heures<sup>lx</sup>.

Les conférences, telles la conférence sur l'aide à l'enfance de Winnipeg, parrainée par l'Assemblée des premières nations en 1991, sont aussi populaires au sein des premières nations, qui y voient l'occasion d'échanger de l'information et de partager leur expérience.

La formation en cours d'emploi provient parfois des rapports des organismes subventionnaires fédéraux et provinciaux (par exemple, la commission de vérification Lester Norman Desjarlais sur un dossier de protection de l'enfance a été instructive pour les premières nations du Manitoba) ou grâce aux membres des collectivités mêmes. Autre exemple : les manifestations récentes de femmes des premières nations contre l'incapacité des services autochtones d'enrayer la violence faite aux femmes et aux enfants autochtones<sup>lxi</sup>. Grâce aux interactions avec les gouvernements et les collectivités, les administrateurs et les prestataires de services font parfois l'expérience brutale de l'apprentissage sur le tas.

Les programmes d'études administratives diffèrent par les thèmes, les domaines abordés et l'envergure. Un séminaire d'un jour approfondit évidemment moins un sujet comme la gestion du personnel qu'un certificat de deux ans. L'étendue de l'étude peut également dépendre de la nature du sujet et du temps (ce sont les éducateurs et les administrateurs des programmes qui décident d'approfondir tel sujet plutôt que tel autre). Plusieurs programmes semblent axés sur les notions essentielles de gestion, la comptabilité et les formulaires gouvernementaux.

La majorité des programmes d'administration conçus pour les premières nations sont destinés aux cadres intermédiaires d'une organisation. Hall (1992) observe qu'étant donné l'insuffisance de formation en gestion, les membres des premières nations occupent souvent des postes sans réel pouvoir. Ils sont formés à gérer des décisions prises ailleurs. Une participante le souligne aussi :

Nous nous laissons imposer l'idée qu'il faut que «quelqu'un d'autre» nous dise quoi faire, nous dise qu'ils en connaissent plus, etc. Ce n'est pas vrai. Cela se fait à notre insu<sup>lxii</sup>.

Selon Hall, étant donné la structure de la plupart des programmes de formation et l'actuel partage des rôles dans le secteur des services, les premières nations assument surtout des

fonctions de gestion. C'est pourquoi leurs membres n'ont pas toujours accès à une formation plus poussée ni à des pouvoirs plus grands. Il avance que le gouvernement fédéral et les établissements d'enseignement confinent les autochtones à la gestion intermédiaire.

Il faut repenser la nature de la formation, c'est-à-dire l'axer plus sur la gestion que sur les fonctions administratives. Les programmes d'administration conçus pour les premières nations, qui ne sont pas de même force que les programmes réguliers laissent croire que les premières nations ont surtout besoin d'une formation de base. C'est vrai pour certaines. Cependant, les programmes devraient aussi leur assurer les habiletés nécessaires au développement économique et à la prise de décisions et non seulement les habiletés nécessaires à l'exécution des décisions des autres. Si la philosophie de la formation n'est pas orientée vers l'autodétermination plutôt que vers la délégation de pouvoirs, les premières nations n'auront pas ce qu'il faut pour secouer le joug du paternalisme<sup>lxiii</sup>. La formation actuelle intègre à la formation en gestion le modèle des pouvoirs délégués. Or, si toute unité gouvernementale a évidemment besoin de gens formés à la gestion de base, toutes ont aussi besoin de gens capables d'exercer des fonctions supérieures.

#### *Facteurs relatifs à l'éducation et à la formation*

Les participants à la recherche mettent en lumière plusieurs aspects de l'éducation et de la formation en administration, que l'on peut généralement classer dans les catégories suivantes :

- formation préalable,
- aspects pratiques de la participation aux programmes,
- financement,
- milieu d'enseignement,
- pertinence culturelle et communautaire,
- possibilités d'emploi.

Il y a certains besoins préalables auxquels on ne répond pas : guérison culturelle, rattrapage scolaire et alphabétisation<sup>lxiv</sup>. Ces fondements devraient être considérés comme une partie de la réponse aux besoins de formation en autonomie gouvernementale<sup>lxv</sup>. Les gens d'une collectivité rapportent une expérience frustrante. Ayant eu la possibilité d'envoyer un de leurs membres à un programme de formation professionnelle en foresterie et en gestion des ressources — deux de leurs besoins essentiels —, ils ont été incapables de trouver quelqu'un pour suivre le programme, parce que personne n'avait les connaissances générales nécessaires. Pour les



collectivités semblables, parler de besoins et de possibilités de formation professionnelle en administration est irréaliste.

L'accès même à une formation de base est difficile pour certains. Un éducateur rapporte que les jeunes doivent «échouer» dans le réseau ordinaire pour obtenir une subvention de formation de base pour adultes. Ils doivent en outre avoir laissé l'école pendant au moins un an avant d'entreprendre un autre cheminement de formation. Leur estime de soi en est durement touchée et il leur est plus difficile ensuite de mettre leurs connaissances à jour. Mais l'échec vient du système, non des jeunes.

Des enseignants du Gabriel Dumont Institute, un établissement d'enseignement géré par les Métis de Saskatchewan, exposaient dans un rapport de 1991 le besoin qu'ont les collectivités métisses d'une formation de base, de rattrapage scolaire et d'une éducation relative à l'instauration de l'autonomie gouvernementale. Ils préviennent toutefois que cette formation doit être donnée dans le respect de la culture et de la langue traditionnelles, et dans le but de les préparer à l'autonomie gouvernementale<sup>lxvi</sup>.

Des obstacles empêchent cependant les autochtones d'obtenir la formation nécessaire. Beaucoup d'organisations approuvent l'idée de la formation de leur personnel, conscientes des avantages qu'elles pourront en tirer en bout de ligne, mais elles doivent sacrifier beaucoup. Elles ne peuvent se permettre de libérer leur personnel, même pour de courtes périodes. Les employés qui obtiennent un congé trouvent au retour une accumulation de travail. Les organisations ont du mal à trouver une relève temporaire, soit pour des raisons monétaires, soit à cause de l'absence d'une relève compétente. Leur soutien est donc peu tangible, ce qui ajoute à la frustration des étudiants et des étudiantes.

Donna Felix, directrice des services d'aide à l'enfance et à la famille de la bande des Spallumcheen, recommande une formation en cours d'emploi, plus apte à donner au personnel la formation nécessaire pour passer des services de première ligne aux postes administratifs. Elle croit qu'il y aurait lieu de combiner cette formation à une formation technique conforme aux normes scolaires canadiennes mais que, idéalement, cette formation devrait être offerte dans un établissement géré par les premières nations<sup>lxvii</sup>. Plusieurs personnes se sont d'ailleurs prononcées en faveur d'une formation en cours d'emploi. La perte temporaire du personnel participant à de lointains programmes de formation tend à exacerber la pénurie d'administrateurs et d'administratrices.

Les femmes expriment pour leur part le besoin de services de garderie. C'est un coût supplémentaire dont on tient rarement compte. Il le faudrait pourtant, pour donner vraiment aux femmes une chance égale de parfaire leur formation<sup>lxviii</sup>.

Celles qui peuvent fréquenter un établissement d'enseignement y trouvent d'autres obstacles, suscités entre autres par leur race et par l'image stéréotypée de la personne appartenant à une minorité qui suit une formation postsecondaire. L'«atmosphère froide» que trouvent les étudiants des minorités à l'université peut avoir des répercussions négatives sur les plans de formation des premières nations<sup>lxix</sup>.

La faible représentation des premières nations dans les établissements de formation s'explique aussi du fait que le personnel enseignant ainsi que les concepteurs et les administrateurs des programmes sont généralement des Blancs. Heureusement, de plus en plus d'autres cultures développent l'expertise nécessaire en la matière. En outre, malgré leurs efforts en ce sens, les premières nations ont peu de contrôle sur les normes d'embauche et de formation. Pour beaucoup, leur participation réelle est trop faible. Les décisions importantes en matière de formation et de méthodes sont trop souvent prises par des conseillers externes, ce qui empêche les collectivités des premières nations de développer des compétences en gestion, comme le souligne un travailleur social d'une bande<sup>lxx</sup>.

Plusieurs participants déplorent que les autochtones aient peu l'occasion d'apprendre par expérience la fonction gouvernementale et la prestation de services, puisque les postes de direction et de consultation sont actuellement occupés par des Blancs. Les dirigeants et les gestionnaires des premières nations sont apparemment entourés d'une profusion de conseillers, de spécialistes et de fonctionnaires blancs.

Le rapport déposé en 1986 par le groupe de travail Nielsen sur l'amélioration de la prestation des services (Ottawa) critiquait les programmes de formation en gestion offerts aux premières nations qui ne sont pas, lit-on, assez axés sur les possibilités d'emploi. Le rapport précise que les programmes financés par le gouvernement fédéral devraient tenir compte des postes éventuels d'un gouvernement autonome.

De leur côté, les employeurs autochtones exposent un problème de recrutement. Beaucoup d'étudiants autochtones décident de ne pas retourner dans leur communauté après leurs études. Un leader autochtone se plaint de ne pouvoir s'offrir les services de ses propres compatriotes à la fin de leurs études. Il pourrait embaucher des non-autochtones aussi

compétents à moindre salaire. Le dilemme est d'ordre moral autant que monétaire. Pour les diplômés autochtones, les possibilités financières et professionnelles semblent meilleures ailleurs que dans la plupart des organisations gérées par les premières nations. Cette concurrence oblige les gouvernements des premières nations à consacrer plus de temps et d'énergie que les autres gouvernements et organisations au recrutement et à la rétention d'une main-d'oeuvre professionnelle formée et compétente.

Franks attribue ce problème de recrutement au fait que beaucoup d'autochtones scolarisés ne veulent pas travailler pour des gouvernements autochtones autonomes. Le salaire y est moins élevé que dans les organisations autochtones et non autochtones. Par contre, les autochtones forment une sous-classe dans la fonction publique comme dans la société en général. Franks observe toutefois que les groupes autochtones financés par le gouvernement fédéral offrent de meilleurs salaires et de meilleures possibilités que les bandes<sup>lxxi</sup>.

La notion de sous-classe autochtone dans la fonction publique a des conséquences pour la formation nécessaire à l'autonomie gouvernementale. Un éducateur avance que si les gouvernements des premières nations sont si pressés d'obtenir la formation nécessaire, c'est que les premières nations espèrent se prouver à elles-mêmes qu'elles sont assez compétentes et importantes pour assumer une forme d'autonomie gouvernementale ou pour obtenir des droits fonciers équitables :

C'est pour libérer les programmes judiciaires et linguistiques autochtones que nous faisons toutes ces choses en planification de la gestion intégrée des ressources, tous ces programmes de formation que nous créons parce qu'on nous dit : «Vous êtes incompetents. Vous ne nous inspirez pas confiance.» Qu'est-ce qu'il faut faire? Faire nos preuves avant d'obtenir quoi que ce soit des tribunaux, de la Constitution ou de tout autre document juridique<sup>lxxii</sup>.

Voilà le sentiment qui préside à la planification de la formation relative à l'autonomie gouvernementale. Les premières nations intériorisent l'idée qu'elles forment une sous-classe d'administrateurs. Les bandes sont donc forcées d'engager des personnes formées hors de la collectivité. Leur volonté de privilégier leurs membres est restreinte par les exigences des organismes fédéraux qui financent les programmes de qualification des bandes. C'est ce qui fait dire à l'administratrice des services d'aide à l'enfance et à la famille des Spallumcheen :

Le gouvernement fédéral domine encore en serrant les cordons de la bourse. Nos gens ont

besoin d'une éducation dans les formes, ne serait-ce que pour satisfaire aux exigences des organismes subventionnaires. Et c'est particulièrement vrai maintenant, étant donné l'augmentation des services et des programmes offerts par les bandes<sup>lxxiii</sup>.

### *Le financement de l'éducation*

Presque toutes les personnes qui ont participé à la recherche ont soulevé la question du financement. Hazel Mills, administratrice et gestionnaire d'un organisme ontarien géré par les premières nations, relate les tentatives qu'elle fait pour obtenir des programmes de formation dans le Nord. Outre le financement, l'absence de programmes est un obstacle de taille. Elle a dû payer elle-même sa propre formation en travaillant le jour et en étudiant le soir. Il n'y avait pas assez d'argent pour payer ses cours. Dans certaines régions du Nord, il était impossible de trouver un programme de formation à moins de 250 milles. En plus, elle a constaté qu'au-delà d'une simple formation en comptabilité, il lui fallait acquérir des notions de gestion financière<sup>lxxiv</sup>.

Un rapport d'étude rapporte le souci des éducateurs des premières nations de voir augmenter le financement des frais connexes<sup>lxxv</sup>. Cet examen des programmes d'aide aux étudiants des premières nations fréquentant des collèges et des universités révèle certaines des difficultés qu'éprouvent ces gens qui étudient loin de chez eux et dont certains doivent même entretenir deux logements pendant leur formation. La plupart des répondants sont incapables d'obtenir une aide supplémentaire des conseils de bande et des conseils tribaux, de sorte qu'ils dépendent étroitement des programmes de financement des études postsecondaires offerts par le MAINC, considérés aussi comme tragiquement insuffisants. Les éducateurs s'entendent aussi sur l'insuffisance des ressources que peuvent consacrer les bandes à l'administration des programmes de financement pour les étudiants des premières nations.

Les programmes de formation financés par le gouvernement fédéral pour rehausser les compétences des premières nations en gestion, par l'intermédiaire, entre autres, du Programme des carrières du Grand Nord et du Programme national de perfectionnement des autochtones, ne sont pas accessibles aux Indiens non inscrits ni aux Métis, ce qui complique la vie de ces groupes<sup>lxxvi</sup>.

D'autres personnes soulignent que les programmes d'aide pour études postsecondaires n'ont pas la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins réels de formation, même quand le financement ne fait pas problème. Ainsi, deux jeunes gens qui souhaitaient suivre une formation de pilotes d'hélicoptère ont essuyé un refus motivé par le fait que ce cours ne répondait pas aux

critères fédéraux de financement de l'éducation.

Une femme vivant hors réserve, légalement aveugle, est exaspérée de ne pas réussir à combiner l'aide financière offerte par sa bande, le ministère des Affaires indiennes et du Nord, l'Institut national canadien pour les aveugles et le Programme de réadaptation professionnelle, pour arriver à étudier et à s'intégrer au monde du travail<sup>lxxvii</sup>.

L'accès à un financement et à une formation appropriés présente donc des difficultés énormes. Le niveau de financement varie d'une province à l'autre, d'une bande à l'autre et d'une catégorie à l'autre (Indiens inscrits, Indiens non inscrits, Métis). Le financement des services de soutien (garderie et déplacements) est également insuffisant. Ces obstacles empêchent les chefs et les administrateurs des premières nations de planifier efficacement la formation nécessaire pour se préparer à l'autonomie gouvernementale.

Les premières nations sont de plus en plus incitées à assumer rapidement et efficacement de nouveaux pouvoirs, sans toutefois jouir des ressources et des pouvoirs dont bénéficient les autres structures gouvernementales canadiennes. Elles sont en plus l'objet d'une surveillance constante de la part des gouvernements fédéral et provinciaux et de leurs propres collectivités. Faire mieux avec moins, c'est le message qu'on leur répète à satiété. Pourtant, la surveillance et la rareté des ressources sont de sérieuses entraves aux tentatives des premières nations pour édifier une structure autonome. On s'attend à ce qu'elles n'y parviennent pas, et ce négativisme ajoute à la pression subie par les administrateurs des premières nations, qui sont sur la défensive. Cette attitude joue sur les communications et les responsabilités relatives à la gestion du gouvernement ainsi qu'à la prestation des services, mais également sur les communications et le travail de liaison inhérents à la planification de la formation qui semble préalable à la gestion et à la prestation des services.

### *Pertinence culturelle et sociale*

La formation doit être adaptée aux étudiants autochtones et à la culture des premières nations<sup>lxxviii</sup>. C'est l'objectif que visent de façons diverses les programmes existants. Les programmes officiels semblent toutefois généralement dépourvus d'une composante culturelle concrète, c'est-à-dire de textes, d'articles et de travaux qui constitueraient un cadre culturel officiel. On ne trouve aucune portion de cours ni aucune lecture intitulés par exemple «Aspects culturels de l'administration autochtone». Les efforts déployés en ce sens sont moins visibles que les efforts faits pour le

contenu administratif. Rares sont en outre les éducateurs et les auteurs appartenant aux premières nations.

Les moyens pris pour assurer un contenu culturel semblent arbitraires : ils dépendent surtout de chaque éducateur, dont certains emploient des techniques participatives et réflexives qui font appel à la connaissance et à l'expérience des étudiants des premières nations (acquis expérimentiels). Par exemple, l'enseignant relate l'expérience de sa propre collectivité<sup>lxxxix</sup>. La nécessité de donner à la formation un contenu culturel est parfois comblée par la présence de conseillers, d'éducateurs, d'adjoints, de conseils ou de comités consultatifs des premières nations. Par l'intermédiaire des programmes, des politiques et de consultations, les administrateurs des programmes de formation et les éducateurs s'efforcent d'établir une distinction entre l'aspect «technique» (administratif et professionnel) et l'aspect culturel (coutumes, valeurs et situations propres aux premières nations) des programmes de formation en administration et en gestion destinés aux premières nations. Soit l'aspect culturel est adapté au contenu technique, soit le contenu technique est transmis dans le contexte des premières nations. Il semble y avoir respect ou valorisation de l'optique autochtone, mais également incapacité d'articuler ce respect dans les textes ou les programmes des cours. Le contenu culturel est conçu davantage comme procédant de la composition de la classe que comme du contenu réel.

L'absence d'éléments culturels concrets accentue la dépendance envers le processus d'enseignement et d'apprentissage expérimentiels. Mais sans formulation des aspects culturels ou historiques (par des documents, des politiques ou des cours), il est plus difficile pour les personnes représentant la collectivité d'évaluer la pertinence culturelle des programmes<sup>lxxx</sup>. Cette approche risque aussi d'accentuer la tendance à ce que Castellano et ses collègues ont décrite comme le recyclage du programme de tradition canadienne en marge duquel se greffe toute composante touchant les premières nations<sup>lxxxi</sup>. Traité de la sorte, le contenu culturel est facilement perçu comme moins important que le contenu technique.

Il est dès lors plus difficile pour une équipe éparse (formée par exemple de différentes premières nations) de surveiller ou de commenter l'intégration d'un contenu culturel qui ressortit plus à un processus social qu'à l'élaboration du contenu. Pour appliquer leur expérience à l'évaluation et à la conception de la composante culturelle des programmes, les conseillers issus des premières nations devraient être présents dans ces contextes. Il est évidemment difficile pour des administrateurs occupés d'assurer, loin des classes, un lien culturel solide. On pourrait croire

que la présence d'étudiants des premières nations dans la classe garantit un apport culturel et contextuel ou la considération de cet aspect, mais la valeur et la nature particulière de la connaissance expérientielle demeurent immatérielles et difficiles à évaluer. Chose certaine, il est plus malaisé de transmettre d'une classe à l'autre les avantages d'une approche fondée sur un processus social que de transmettre les valeurs véhiculées par un article bien rédigé. Il n'y a aucun document concret au bénéfice des apprenants. Concilier contenu visible et démarches appropriées est un véritable tour de force.

Certains programmes comblent quelque peu cette lacune par un choix de cours au contenu typique des premières nations (p. ex. «Principes de gestion d'une bande»; un camp culturel). En général, toutefois, ces cours ne font pas partie du tronc commun et, à cause d'un horaire chargé, entre autres, les étudiants n'ont pas le temps nécessaire — ni l'argent d'ailleurs. La culture est devenue un luxe.

À l'instar du contenu culturel des programmes officiels, l'importance d'une bonne connaissance du contexte local ou régional, y compris l'histoire de la collectivité, les coutumes, la politique gouvernementale, les revendications territoriales, etc., suscite des commentaires. Les participants semblent généralement considérer que le personnel d'administration, qui connaît certainement la collectivité qu'il sert, connaît aussi forcément l'histoire et la culture des premières nations locales grâce à son expérience quotidienne. «Nous les vivons», explique en effet une administratrice<sup>lxxxii</sup>. On pourrait croire que des personnes appartenant à des nations ou à des collectivités différentes (ou autres que celles qu'elles servent) sont aussi étrangères à la culture et à l'histoire locale que le seraient des non-autochtones. En réalité, une personne appartenant à une première nation possède tout de même le point de vue général des premières nations.

Un administrateur de service avance cependant qu'une formation structurée et l'ascendance autochtone ne suffisent pas, malgré leur valeur certaine. Un administrateur ou un spécialiste du domaine des services qui ne connaîtrait pas l'histoire particulière d'un des groupes linguistiques des premières nations éprouverait, dit-il, beaucoup de mal à s'adapter<sup>lxxxiii</sup>.

Le rapport du comité spécial du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest sur l'économie du Grand Nord recommandait que la formation des administrateurs tienne compte des besoins culturels et communautaires particuliers ainsi que des traditions d'économie de subsistance, pour être vraiment bénéfique au Nunavut ou à d'autres territoires éventuels<sup>lxxxiv</sup>. Un peu naïf peut-être. Pour être efficace, la formation doit certes être axée sur les aspirations des

autochtones en matière territoriale. Or, la formation est actuellement fournie, supervisée et évaluée par des gouvernements et des sociétés qui sont parties aux conflits. On pourrait même parler de conflit d'intérêts. Il est peu probable que les gouvernements autochtones aient un jour le pouvoir réel de concevoir leur formation en fonction de leurs aspirations territoriales<sup>lxxxv</sup> puisque l'autre partie aux négociations (gouvernements et industries) décide des critères de financement, de formation et de mise en oeuvre des fonctions gouvernementales postérieures au règlement<sup>lxxxvi</sup>.

Malgré le consensus sur la nécessité d'une composante culturelle dans la formation des premières nations, on peut se demander si les plans de mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale valorisent suffisamment la culture quand on constate l'absence de contenu concret des programmes officiels et l'hésitation des bailleurs de fonds à soutenir convenablement les établissements des premières nations qui insistent davantage sur le contenu culturel. Et pourtant, demande un pédagogue des premières nations, «comment les premières nations peuvent-elles se gouverner sans culture? Je serais curieux de savoir sur quoi elles entendent fonder l'autonomie gouvernementale<sup>lxxxvii</sup>.»

#### *À la recherche de solutions*

L'éducation est un aspect crucial de l'autonomie gouvernementale. Sa planification financière doit donc être intégrée à tous les traités et à toutes les ententes territoriales et autres (p. ex. dans le cas de la protection de l'enfance) pour que les initiatives d'autonomie gouvernementale bénéficient d'un soutien financier suffisant.

Les sommes nécessaires doivent couvrir plus que les frais de scolarité et les manuels. Une planification efficace assurera naturellement l'argent nécessaire aux déplacements, à la garde des enfants et à la rémunération des personnes qui remplacent le personnel en formation. Elle comprendra aussi l'éducation des collectivités, l'alphabétisation et d'autres aspects de la formation préalable.

Enfin, les autochtones ont besoin de fonds pour concevoir des documents et des programmes d'éducation et de formation spécifiques à leurs collectivités et à leurs cultures. Il faut tenir compte également de la nécessité d'étudier ce que représentent l'administration et la prestation de services dans le contexte des premières nations et ce que sont les effets de la connaissance et de l'éducation de tradition canadienne sur l'évolution des gouvernements autochtones.



## **Le contrôle de l'éducation par les autochtones**

### *Pouvoirs relatifs à l'éducation*

Certains participants déplorent ce paradoxe qu'est, d'une part, le besoin d'une éducation pertinente, et, d'autre part, l'obligation de s'en remettre à des établissements canadiens peu sensibles à la réalité autochtone ou à quelques établissements gérés par les premières nations mais encore peu crédibles dans le monde de l'éducation. L'un dit même que les «programmes indiens» sont jugés de second ordre et que «l'éducation de l'homme blanc» est considérée comme non pertinente.

Tous constatent le paradoxe, même les universités et les collèges de la culture dominante, maintenant attirés par les fonds offerts pour créer des programmes destinés aux étudiants autochtones. Quant aux premières nations, elles créent leurs propres établissements et se dotent ainsi de l'expertise nécessaire pour asseoir leur crédibilité auprès des spécialistes et de leurs collectivités. Chose certaine, le contrôle de l'éducation est pour beaucoup un aspect important de l'autonomie gouvernementale.

Urion (1992) aborde l'absence de pouvoir des premières nations en ce qui a trait à leur éducation, soulignant le paradoxe d'une administration scolaire autonome sans contrôle en matière de politique. Il traite principalement du primaire et du secondaire, mais le réseau postsecondaire et la formation des premières nations en administration et en prestation de services présentent la même antinomie<sup>lxxxviii</sup>.

Urion soutient que le pouvoir réel signifie le pouvoir total à l'échelle locale et non seulement quant à l'administration des écoles et à la fiscalité. Il intègre les pouvoirs en matière d'éducation à la question plus vaste des pouvoirs des collectivités. Cette difficulté des premières nations à obtenir le pouvoir nécessaire à la mise en oeuvre de leurs propres programmes est compliquée encore par la conscience du fait que :

malgré tout ce que prétendent les gouvernements non autochtones quant aux éventuels pouvoirs des premières nations, la réalité demeure ce qu'elle est depuis 120 ans : restrictions et domination sociale<sup>lxxxix</sup>.

Comme les fonds destinés à l'éducation sont fournis, explique Hall, en vertu de la politique fédérale relative à l'autodétermination (y compris l'administration par les bandes des fonds destinés à l'enseignement postsecondaire et aux établissements primaires), les bandes et les organisations autochtones sont assujetties à la même bureaucratie et aux mêmes lignes directrices

que s'il s'agissait directement du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Il s'ensuit donc l'absence de pouvoir réel, si ce n'est dans le fonctionnement des programmes. Pour Hall, donc, le pouvoir des premières nations ne saurait être «effectif ou proactif», puisqu'il s'agit uniquement :

d'un simulacre fondé sur les réactions et les réponses des Indiens aux propositions et aux politiques élaborées par le gouvernement fédéral pour l'éducation des Indiens, mais sans apport réel de ces derniers<sup>xc</sup>.

Participation, donc, mais sans pouvoir. C'est le message réitéré par maints théoriciens et praticiens. Mais la participation sans pouvoir perpétue les relations verticales descendantes entre les gouvernements fédéral et provinciaux, d'une part, qui conservent le pouvoir décisionnel, et les gouvernements des premières nations d'autre part, auxquels on impose une participation restreinte.

Un rapport publié par l'Assemblée des premières nations en 1972 cite l'exemple d'une organisation autochtone d'envergure nationale qui presse les gouvernements canadiens de transmettre leurs pouvoirs aux Indiens et d'accentuer l'aspect culturel des programmes éducatifs à tous les niveaux d'enseignement. Il contient des recommandations précises sur la façon d'atteindre ces objectifs<sup>xcii</sup>. Il expose en outre que les collectivités des premières nations devraient non seulement contrôler et gérer leurs propres réseaux scolaires primaires, mais également jouer un rôle consultatif d'importance dans la conception des programmes postsecondaires de formation et d'éducation. Il serait bon d'assurer une tribune consacrée aux possibilités de gestion communautaire en créant des comités communautaires d'éducation et en encourageant la participation des premières nations aux conseils scolaires, en consultation avec leurs organisations locales, provinciales et nationales. Le rapport recommande précisément que l'élaboration des politiques et la planification de toutes affaires relatives aux premières nations soient le fait d'organisations des premières nations et ne soient pas transférées aux provinces sans le consentement explicite des collectivités locales concernées.

Bon nombre d'organisations et de collectivités des premières nations entretiennent les grandes aspirations exprimées dans le rapport de 1972. Éducateurs et administrateurs ont déployé beaucoup d'énergie à leur concrétisation. Mais l'idée du pouvoir autochtone en matière d'éducation autochtone ne s'est pas matérialisée en beaucoup d'endroits.

S'agissant d'enseignement postsecondaire, si essentiel à la planification et à l'accessibilité de la formation en administration et en prestation de services, l'Assemblée des premières nations souligne que la participation aux conseils consultatifs et l'administration par les bandes des

subventions accordées ne sont souvent associées à aucune forme de contrôle<sup>xcii</sup>. Malgré tous leurs efforts pour participer à la planification d'une formation appropriée, les gouvernements des premières nations n'ont pas de réelle influence. Un éducateur exprime sa frustration à cet égard : «Nous ne nous contenterons plus d'une présence symbolique», dit-il<sup>xciii</sup>.

Le présent chapitre étudie le rôle des premières nations dans l'enseignement postsecondaire, depuis l'influence des étudiants sur les programmes des universités et des collèges de tradition canadienne jusqu'à la création d'établissements d'éducation par les premières nations. Il analyse les questions relatives à la responsabilité des premières nations qui créent leurs établissements et leurs programmes propres.

### *Participation des premières nations à la création des programmes canadiens*

Les universités et les collèges du pays commencent à faire ce qu'il faut pour rendre leurs programmes plus accessibles aux étudiants autochtones et plus sensibles à leurs cultures. Ils y sont encouragés par les besoins incontestables des étudiants et par les subventions accordées pour soutenir ce genre d'initiatives, à une époque de restrictions.

L'Université Northern British Columbia (UNBC), de création récente, s'est lancée dans cette voie. Margaret Anderson, directrice des études relatives aux premières nations, explique que l'UNBC offre, en ce domaine, des programmes de soins infirmiers, de travail social, d'anthropologie, d'études autochtones, d'études environnementales, de gestion et d'administration. Les responsables ont vite compris l'importance d'y faire participer des membres des premières nations à titre de conseillers et de partenaires de l'enseignement et de la planification ainsi que de privilégier un enseignement dirigé par les premières nations. Les cours de techniques administratives pour lesquels il a été impossible de trouver des enseignants et enseignantes autochtones suffisamment compétents sont donnés conjointement par un enseignant autochtone et un enseignant non autochtone. L'UNBC a consulté beaucoup de bandes, de conseils tribaux et d'organisations, dont le conseil tribal des Nisga et le conseil tribal du Nord-Ouest. Les responsables ont également manifesté leur désir de coopérer avec les premières nations qui souhaitent concevoir leurs propres programmes de formation en administration, tels les Gitksan Wet'suwet'en, près de Hazelton, en Colombie-Britannique<sup>xciv</sup>.

Plusieurs programmes postsecondaires sont fondés sur des arrangements similaires. Ils illustrent les efforts déployés pour équilibrer les composantes culturelles et techniques de la

planification des programmes au moyen d'un programme de tradition canadienne qui laisse une large place aux premières nations.

Les établissements non autochtones peuvent faire beaucoup pour mettre en place des programmes pertinents sur les plans culturel et communautaire, afin d'aider les premières nations à se préparer à l'autonomie gouvernementale d'une façon conforme à leurs propres aspirations. Comme l'a dit Ron Short, président de l'Association of First Nations Post Secondary Institutes, à une réunion de l'Association des collèges communautaires du Canada, il importe que les collèges rendent l'enseignement dispensé aux premières nations «plus productif, plus pertinent et plus intéressant<sup>xcv</sup>».

Néanmoins, si louables que soient ces efforts, ils sont aussi antinomiques. Short souligne que ce que font les conseillers des premières nations pour améliorer les programmes des collèges établis complique la situation des établissements des premières nations qu'ils concurrencent sur le plan du financement et de l'accréditation :

Il semble que tout ce que nous pouvons faire pour vous aider ne serve qu'à exacerber la difficulté que nous avons à être reconnus comme membres sérieux et essentiels du réseau éducatif et, à ce titre, capables d'évaluer les besoins éducatifs de nos collectivités d'origine et d'y répondre<sup>xcvi</sup>.

Short confirme l'importance de la pertinence et du fondement communautaires et culturels de la formation. Il avance que l'émergence d'instituts des premières nations procède du besoin de formation des collectivités, du fait que les services d'éducation gérés par les premières nations tiennent davantage compte des besoins des collectivités, et de ce que les étudiants des premières nations ne réussissent pas très bien dans les établissements de la culture dominante. Short cite les pertes d'effectif significatives parmi les étudiants des premières nations comparativement à la moyenne nationale. Seuls 4 % des étudiants des premières nations terminent leurs études secondaires contre 88 % de tous les étudiants du Canada<sup>xcvii</sup>.

L'une des méthodes employées consiste à offrir des programmes autonomes mais affiliés<sup>xcviii</sup>. Ces programmes, dirigés par les premières nations, sont en effet affiliés aux universités et aux collèges existants, le but étant habituellement d'être agréés et de bénéficier de plus de ressources. Ils sont toutefois souvent considérés comme des programmes en marge des programmes des autres. La participation des premières nations à la conception des programmes et leur consultation à cet égard sont possibles, mais la tendance semble toutefois à la conception d'un programme accessoire, recyclé :

Si on se contente de recycler le personnel enseignant et les documents des programmes ordinaires, les savoirs, les habiletés et les attitudes traditionnels seront aussi recyclés<sup>xcix</sup>.

Si cela se produit, les programmes seront forcément moins sensibles aux besoins des étudiants des premières nations et de leurs collectivités, et leur cadre moins propice à la valorisation du contexte et des valeurs autochtones.

Des représentants des gouvernements et des organisations des premières nations siègent aux comités consultatifs des gouvernements et des établissements de formation pour favoriser l'intégration de leurs valeurs culturelles et politiques. Pourtant, l'examen d'un bon nombre de programmes montre que les membres des premières nations présents à titre de conseillers sont des professionnels considérés par certaines premières nations comme quelque peu distanciés du contexte local<sup>c</sup>.

Malgré cette généralisation des programmes, malgré le caractère souvent symbolique de la participation des premières nations à la planification et malgré la rivalité entre les établissements canadiens et les collèges des premières nations, beaucoup de programmes officiels non autochtones de formation en gestion et en administration dans le contexte des premières nations sont conçus, il faut le souligner, avec la participation des premières nations, qui ont leur mot à dire quant au contenu et à la présentation. Le programme de gestion que l'Université du Manitoba offre aux premières nations bénéficie des conseils d'un comité de gestion, formé de représentants et représentantes de 15 conseils tribaux du Manitoba et de l'Ontario. Les administrateurs des programmes assurent la coordination et favorisent la participation des premières nations au moyen de réunions de consultation dans différents secteurs de la région visée, pour rendre le processus plus accessible aux collectivités locales<sup>ci</sup>.

Si symbolique qu'elle soit, les premières nations ont besoin de cette faible participation étant donné, surtout, l'insuffisance des ressources qu'elles peuvent consacrer à la création de comités de ce genre ou à la satisfaction des besoins de leurs collectivités en matière de soutien, de ressources et d'accessibilité. Les initiatives d'aide aux étudiants et de conception des programmes sont sous-financées, comme la plupart des fonctions gouvernementales et des services des premières nations.

Les peuples et les organisations autochtones s'emploient de diverses manières à améliorer les systèmes actuels d'administration et d'éducation. Tous n'ont pas la même façon de planifier la formation et les services ni de participer à leur conception. Ainsi, la recherche préalable à

l'exercice d'un réel pouvoir et à la conception de programmes efficaces et accessibles est parfois le fait d'individus, parfois l'objet d'un mandat officiel (p. ex., la participation de la Metis Society of Saskatchewan à la conception des programmes du Gabriel Dumont Institute pour mieux répondre aux besoins des étudiants métis et de leurs collectivités).

Par la consultation de leurs collectivités et d'autres, les gouvernements des premières nations cherchent à établir leur propre définition de ce qui constitue une formation efficace en administration et en prestation de services. Ils doivent concilier cet apport et les conseils donnés par les pédagogues ainsi que par les organismes subventionnaires, afin de dresser un plan de formation, d'éducation et d'accessibilité efficace, qui réponde à la fois aux besoins des premières nations et aux exigences des bailleurs de fonds. On voit toutefois la contradiction inhérente au fait que l'éducation est financée par des organismes avec lesquels les premières nations négocient la restitution de leurs territoires et leur autonomie gouvernementale. Les visées des conseillers et des planificateurs des premières nations et celles des organismes de financement fédéraux et provinciaux peuvent être contradictoires et empêcher les premières nations d'obtenir des ressources et de programmes accessibles et conformes à leurs aspirations.

Entre autres tâches de planification, les premières nations doivent obtenir une aide financière auprès des organismes de financement gouvernementaux et des établissements de formation pour assurer la mise en oeuvre de programmes valables. Ces efforts seront compromis s'il y a discordance entre les visées des uns et des autres.

#### *Des programmes conçus par et pour les premières nations*

Quels types de programmes de formation les établissements des premières nations offrent-ils donc? Ces programmes servent-ils vraiment mieux que les autres à préparer l'autonomie gouvernementale? Maintenant qu'ils sont élaborés par les premières nations, les programmes des premières nations sont-ils plus pertinents et plus axés sur les besoins de la communauté, ou reflètent-ils encore en grande partie les priorités et les normes de l'extérieur, en vertu du plan de transfert du gouvernement fédéral?

Les programmes des premières nations, encore financés par d'autres gouvernements, traduisent toujours, dans une certaine mesure, les intérêts de ces gouvernements. Malgré une apparence de pouvoir, la dépendance envers d'autres sources de financement assujettit les premières nations aux politiques de ces organismes externes. Tout comme le financement des

programmes des établissements de tradition canadienne a une incidence sur le contenu des programmes proposés aux premières nations, le financement des programmes autochtones par le gouvernement ne peut qu'avoir des répercussions sur le contenu, si discrètes soient-elles. La sélection des cours et la conception des programmes semblent plus façonnées par les normes de la majorité et par la politique fédérale que par les collectivités des premières nations. Tout comme le choix de cours est influencé par le transfert de responsabilités exercé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord (protection de l'enfance et travail social), le contenu même dépend des programmes de la culture dominante<sup>cii</sup>.

Une récente étude des possibilités de formation offertes aux Indiens et aux Inuit montre que bon nombre de programmes proposés par les établissements des premières nations sont très proches de ce qu'on trouve dans les établissements canadiens pour ce qui est des domaines les plus étroitement associés à l'administration et aux services<sup>ciii</sup> :

- gestion des bandes, administration publique ou commerciale
- travail communautaire
- enseignement dans le contexte des premières nations
- travail social, counselling en désintoxication
- services de santé et services judiciaires.

Il s'agit généralement de programmes de certificat de deux ans ou moins, chargés d'une connotation «paraprofessionnelle». Cette perception était l'observation de Hall voulant que les membres des premières nations soient formés pour des postes de cadres intermédiaires et non pour des postes de décideurs ou de planificateurs dans un contexte d'autonomie gouvernementale. Dans les faits, il se peut que la formation dispensée par les premières nations ne réponde pas entièrement aux besoins des premières nations quant à la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale, même si cette formation se rapproche de l'idéal qui est de voir les premières nations contrôler leurs programmes d'éducation et de formation.

Certaines collectivités ont commencé à concevoir leurs propres programmes de formation pour tenter de régler le problème. Les chefs héréditaires gitksan et les responsables du Nunavut se sont dotés de programmes d'administration qui leur sont propres. Le Nicola Valley Institute of Technology et le Saskatchewan Indian Federated College sont des collèges de premières nations reconnus et qui ont du succès. Ils offrent des crédits en administration, en travail social, en service judiciaire et en soins de santé. Bien que les compressions budgétaires demeurent un problème, les gouvernements, les organismes et les collectivités des premières nations

investissent beaucoup de temps et d'énergie à rendre la formation plus conforme à leurs besoins et à ceux de leurs étudiants.

Le Gabriel Dumont Institute of Native Studies and Applied Research, de Saskatchewan, est un institut de formation métis, régi par les Métis. Il représente l'effort de cette nation pour offrir à ses jeunes un programme spécifique<sup>civ</sup>. L'institut demande à la collectivité de participer à la planification et d'évaluer les besoins prioritaires des Métis de Saskatchewan en matière d'éducation. Selon un récent rapport de l'établissement, l'éducation est une préoccupation majeure des Métis, étant donné leur volonté de rompre le cycle de la pauvreté et du chômage et leur désir de préparer leurs collectivités à l'autonomie gouvernementale.

L'institut souhaite jouer un rôle de premier plan dans l'éducation des Métis à l'autonomie gouvernementale et dans l'édification de la nation. Il a pour but d'instruire les segments de la population qui ne pourront probablement pas bénéficier d'un enseignement postsecondaire structuré et offre donc des ateliers et des forums dans les domaines suivants :

- planification de l'autonomie gouvernementale : droits et revendications territoriales des Métis
- mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale : examen des stratégies
- participation des collectivités à la recherche (sur le milieu, l'histoire, l'économie et les niveaux de scolarisation) qui servira à informer les décideurs.

L'institut semble sensibiliser les collectivités de deux façons aux questions relatives à l'autonomie gouvernementale. En effet, ses responsables sondent l'opinion des collectivités sur le contexte local et diffusent de l'information aux collectivités sur les politiques régissant les possibilités et les droits économiques et éducatifs. Son rapport de 1992, *Towards Self-Government: A Mandate for the Nineties*, propose un équilibre entre le passé et le présent, entre la langue et la culture traditionnelles, d'une part, et les besoins contemporains d'une formation de base et d'un développement économique autonome, d'autre part. Ayant la direction de l'institut, les Métis espèrent exercer une forme d'autodétermination et préparer leur collectivité à l'autodétermination.

#### *Responsabilité en matière d'enseignement postsecondaire autochtone*

Sur la voie de l'autonomie gouvernementale, les collectivités autochtones s'emploient à créer leurs propres institutions pour être prêtes à assumer les services qui leur seront transférés par les administrateurs fédéraux et provinciaux. L'autonomie semble le mot d'ordre dans toutes les



collectivités et dans tous les centres urbains du pays, où l'on se trouve généralement prêts à assumer ces services. C'est assurément le cas pour l'enseignement postsecondaire et les établissements de formation. Mais en cette époque transitoire, les établissements autochtones (écoles, collèges et universités) sont souvent forcés de concilier les exigences des organismes de financement (souvent fédéraux), les normes provinciales, les critères universitaires et les besoins des communautés desservies. Les centres d'apprentissage autochtones s'y prennent différemment pour atteindre une autonomie optimale dans le mandat qui leur échoit de fournir des services pertinents. Beaucoup commencent sous forme d'établissements postsecondaires privés, de sorte que leur financement et leur statut d'établissement reconnu se trouvent compromis. Les plus gros tendent donc à intégrer le réseau public pour bénéficier des ressources et de l'autonomie accrue qu'apporte l'agrément. Mais, ce faisant, ils deviennent davantage comptables aux gouvernements provinciaux.

Un exemple. Le gouvernement de la Colombie-Britannique est en train de modifier ses politiques de manière à pouvoir financer directement les établissements autochtones tout en leur accordant autant voire plus d'autonomie. Le processus étant à peine entamé, on se demande encore quels moyens employer pour arriver à une plus grande autonomie. La méthode privilégiée semble être de modifier les lois ou de prendre des règlements permettant de tenir compte du statut particulier des établissements autochtones, dont beaucoup sont actuellement considérés comme privés et doivent devenir publics pour être reconnus par le gouvernement provincial. On vise à cet égard un changement de statut progressif, en vertu duquel les établissements autochtones devront respecter certains critères tels que l'affiliation à un établissement public (p. ex. pour les cinq premières années), une gamme complète de cours, l'adoption d'une structure déterminée, le maintien d'un effectif scolaire minimal et un nombre prescrit d'années de fonctionnement. Quelques établissements affiliés jouissent déjà d'un certain degré d'autonomie, par exemple le En'owkin Centre, affilié à l'Okanagan University College. Le Centre a peu de comptes à rendre à l'établissement public. Citons aussi le Native Education Centre de Vancouver, affilié au Vancouver Community College (VCC). Dans ce dernier cas, l'affiliation exige seulement la présence d'un membre du VCC au conseil d'administration du Centre. Ces initiatives provinciales ne sont qu'un point de départ, et il faudra un jour que la province renégocie le partage des pouvoirs avec le gouvernement fédéral.

Grâce à ces progrès, certains établissements autochtones de Colombie-Britannique

obtiendront peut-être l'agrément, synonyme de ressources supplémentaires du gouvernement provincial, tout en conservant leur association avec les collectivités des réserves où ils ont été conçus et soutenus, où ils se sont développés et fonctionnent. Le changement a l'heur de plaire à l'Association of First Nation Post-Secondary Institutes, qui presse depuis longtemps le gouvernement provincial de reconnaître et de financer les établissements régis par les autochtones et de négocier directement avec leurs responsables. Le principe directeur de l'association est le droit inhérent des autochtones à l'autonomie, qui comprend la prestation de services éducatifs adaptés au contexte autochtone de la province. Concrètement, il faudra abattre les obstacles législatifs et politiques qui empêchent les négociations directes entre le gouvernement provincial et les établissements autochtones. Pour l'heure, ces derniers doivent se soumettre à un système complexe d'affiliations et de tractations juridiques pour obtenir les fonds nécessaires à la conception, à la mise en oeuvre et au maintien de programmes d'éducation de qualité. Ces obstacles sont attribuables en partie aux luttes de pouvoir entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Du point de vue des organisations et des collectivités autochtones, elles sont le fruit d'un postulat paternaliste selon lequel les autochtones sont incapables d'agir par eux-mêmes ou n'ont pas le droit de diriger leurs propres établissements, de fournir des services ou de modifier des services périmés ou inefficaces. S'agissant de disciplines comme les études sociales, l'obligation de s'affilier aux établissements de la culture dominante est un véritable camouflet pour les établissements autochtones qui veulent être reconnus<sup>cv</sup>.

Les responsables des établissements autochtones ont bien sûr le loisir de se dissocier du système d'agrément édifié par le gouvernement provincial, pour ne pas compromettre la prestation de leurs services. C'est le cas du First Nations Tribal Justice Institute de Mission (Colombie-Britannique) dont le mandat est de former les futurs agents de la paix des services tribaux. Les diplômés travaillent dans les collectivités des premières nations et dans les services de police municipaux. Les responsables de l'institut ont choisi de ne pas se soumettre au système d'agrément du gouvernement provincial parce que le mandat provincial en matière de justice s'oppose aux concepts de droit et de justice propres aux premières nations. Pour Jim Maloney, président et coordonnateur des programmes de l'institut, la justice est une porte ouverte à la souveraineté. Par conséquent, la seule façon qu'ont les premières nations de tracer leur propre voie dans leurs institutions judiciaires, est de fournir des services en s'appuyant sur une philosophie d'autodétermination et sur le soutien de leurs collectivités. L'école n'a donc de

compte à rendre qu'à ses étudiants et aux collectivités qu'elle représente, quant au nombre d'inscriptions et aux droits versés pour la prestation des services. Si les collectivités ou les services de police municipaux jugent la qualité du programme insuffisante, ils n'ont qu'à inscrire leurs candidats ailleurs. L'école a en outre un conseil d'administration qui représente les collectivités autochtones et les conseils tribaux de toute la province.

D'autres établissements tentent d'obtenir ressources et autonomie. Le Chemainus Native College, par exemple, est un petit collège des premières nations, sur l'île de Vancouver. L'effectif scolaire est d'environ 150 à 160 élèves et le personnel se compose de 23 personnes. Le collège offre des cours de base aux adultes, des cours de gestion commerciale et de développement économique communautaire. Le plan quinquennal prévoit la prestation de cours en santé communautaire et en éducation préscolaire ainsi que la formation du personnel enseignant. L'école est née d'une volonté d'offrir à la collectivité un programme à contenu culturel pertinent. Ses responsables y sont parvenus à partir du matériel pédagogique de l'Open Learning Agency, qu'ils ont adapté aux besoins particuliers de la collectivité.

L'établissement est dirigé par la bande et tire donc ses ressources financières du gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du conseil de bande. Le MAINC assure chaque année une vérification comptable, et l'établissement doit présenter une demande de financement annuelle au Programme d'aide aux étudiants indiens (unité administrative de financement créée à cette fin particulière au sein du Ministère) afin d'obtenir des fonds pour l'année suivante. L'année dernière, le comité a menacé de ne pas financer l'année scolaire 1994-1995. De toute façon, le financement n'inclut pas de fonds d'immobilisations. S'il se présente des besoins en la matière, l'établissement doit soustraire l'argent de son budget de fonctionnement, ce qui nuit évidemment à sa capacité d'offrir les services qu'il souhaite offrir. L'espoir des établissements de ce genre est d'être agréés par le gouvernement provincial pour bénéficier de ressources plus substantielles. Pour ce qui est des comptes à rendre, l'établissement est soumis aux dispositions de la *College and Institute Act*, dont les deux premiers critères ont trait à l'autonomie par rapport aux bandes. Le gouvernement provincial verse donc les fonds directement au collège, non à la bande, et seul le conseil d'administration peut faire le lien entre le collège et le gouvernement. Enfin, le collège ne peut être agréé que s'il offre des programmes d'ensemble, ce qui le forcerait à élargir ses programmes actuels malgré ses ressources limitées. Or, il est particulièrement difficile de dissocier le collège de la bande, puisque c'est justement la bande des Chemainus qui a fondé le

collège (le chef étant président du conseil d'administration) et que le fait de posséder le collège est une source de prestige. Les administrateurs sont conscients de ne pouvoir être agréés sans s'affranchir de la bande et sans affilier l'établissement à une école non autochtone plus importante, ce qui va de toute façon compromettre leur autonomie<sup>cvii</sup>.

### *Étude de cas : le Saskatchewan Indian Federated College*

Ces problèmes de financement et de responsabilité ne sont pas propres à la Colombie-Britannique. Prenons le cas du Saskatchewan Indian Federated College (SIFC). Il s'agit d'un établissement postsecondaire autochtone qui lutte pour une plus grande autonomie, mais se butte aux exigences du gouvernement relativement, entre autres, aux liens d'affiliation<sup>cviii</sup>. Les obligations relatives aux comptes à rendre restreignent l'autonomie de l'école. Cette dernière est essentiellement financée par le MAINC pour ce qui est de la prestation des programmes et des services mais non des immobilisations, puisque l'établissement est situé hors réserve et n'est donc pas de compétence fédérale. Les fonds d'immobilisations doivent donc être soustraits du budget de fonctionnement. Ses responsables envisagent justement d'acheter un bâtiment avec bien-fonds et obtenir que le statut du bien-fonds soit désormais celui d'un territoire de réserve. Ils auront ainsi accès à des subventions plus substantielles du MAINC. Le fait d'être sur un territoire de réserve assurera plus d'autonomie au collège, qui bénéficiera également d'avantages fiscaux.

Le SIFC est affilié à l'Université de Regina et à l'Université de la Saskatchewan pour ce qui est de la remise des diplômes. Le lien a un caractère très paternaliste en ce que le SIFC ne peut modifier ses programmes sans l'approbation d'une université. Ironiquement, l'école de service social du SIFC est agréée par l'Association canadienne des écoles de service social (ACCESS). Ainsi, bien qu'étant l'égale, sur le plan professionnel, de l'Université de Regina, l'école du SIFC doit obtenir l'autorisation de cet établissement pour modifier ses programmes.

Le conseil du SIFC est composé de chefs de conseils tribaux, de deux sénateurs, de représentants du corps professoral et d'étudiants. Le conseil a pour mandat de surveiller l'évolution du collège et de transmettre les commentaires et les suggestions des collectivités. Les responsables du SIFC trouvent un peu difficile leur relation avec le conseil d'administration, mais ils s'en distancient en quelque sorte, comprenant que les objectifs du conseil ne peuvent pas toujours être atteints dans l'immédiat. Toutefois, les moyens d'y parvenir étant variés, le collège jouit d'un certain pouvoir discrétionnaire.

Outre l'exercice d'équilibre des responsabilités entre les universités, le conseil et l'administration du SIFC, il faut entretenir des liens officieux avec des organisations telles que la Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN). Ainsi, l'école de service social s'emploie actuellement à concevoir un programme qui réponde aux besoins actuels des différentes collectivités de la province en matière de protection de l'enfance et qui satisfasse aux exigences des lois qui régissent le domaine. Ses responsables consultent donc la FSIN pour assurer au programme la plus grande intégrité possible.

Il y a même des tensions internes au sein du département. En effet, les premières nations sont actuellement représentées à 40 % dans le corps professoral. Or l'école, dans son cheminement vers une autodétermination accrue, souhaite augmenter ce pourcentage, mais doit le faire dans le respect du droit du travail et des droits de la personne. La transition se fera sans doute à long terme, étant donné ses conséquences juridiques et le fait que les nouveaux postes ne sont pas toujours à la portée des premières nations (au grand dam du conseil d'administration d'ailleurs).

L'école lutte enfin pour trouver de nouveaux styles d'enseignement propices à l'atteinte de ses objectifs. Ces derniers entraînent d'ailleurs une autre forme de responsabilité, à l'égard des étudiants et des collectivités d'où ils viennent. Bien que le corps enseignant puisse s'entendre quant à l'orientation philosophique, les moyens ne sont pas toujours l'objet d'un consensus. Une part des divergences d'opinion vient bien sûr en partie du fait que tous les membres n'appartiennent pas aux premières nations. Au coeur du problème, une interrogation : faut-il former les étudiants à comprendre et à observer les premières nations, ou les former plutôt à scruter leur propre vie d'autochtones, à évaluer d'un oeil critique l'incidence de l'oppression historique de leurs nations et à s'inspirer des résultats pour orienter leur travail auprès de leurs compatriotes?

### *La rareté des ressources*

Il importe de ne pas oublier la relation colonialiste qui a toujours existé entre les autochtones et la culture canadienne et la lutte quotidienne des établissements autochtones. Le paternalisme explique la colère et la frustration de bon nombre des directeurs exécutifs qui luttent pied à pied pour obtenir des ressources et la reconnaissance de leur établissement. Ce contexte est particulièrement mis en évidence en Colombie-Britannique, plus que dans toute autre province,

peut-être parce que c'est là que se trouvent les universités les plus récentes. En quelques années seulement, une immense volonté politique a permis de mobiliser les ressources et de modifier la législation pour que soit fondée l'Université Northern British Columbia en 1994. Pendant ce temps, nombre d'institutions autochtones ailleurs au pays luttait pour une petite part de reconnaissance et de ressources mais se voyaient opposer une gamme de motifs bureaucratiques et politiques pour justifier le maintien du statu quo.

L'examen, par les premières nations, du Programme de soutien aux étudiants de niveau postsecondaire du MAINC<sup>cviii</sup> montre bien comment se pose le problème de l'insuffisance du financement accordé aux gouvernements et aux services des premières nations. Comment les collectivités des premières nations peuvent-elles contrôler les programmes de soutien de l'enseignement postsecondaire si elles ne peuvent même pas en assurer la gestion à l'échelle locale? C'est aussi un des thèmes d'Angus, selon qui la seule formule possible d'autonomie gouvernementale doit intégrer une autorité reconnue, des ressources suffisantes à l'exercice d'un contrôle efficace et les moyens de mettre cette autorité en oeuvre. Autrement, les gouvernements des premières nations, liés à d'autres gouvernements par des restrictions financières, devront toujours rendre plus de comptes à des organismes de financement étrangers qu'à leurs propres collectivités<sup>ciix</sup>.

On comprend mieux, dès lors, comment les gouvernements des premières nations sont privés d'un pouvoir direct sur l'éducation à l'échelle locale et pourquoi ils ont du mal à planifier la formation de leurs membres en administration (ou dans tout autre domaine) d'une façon véritablement conforme aux besoins de collectivités qui s'apprêtent à mettre en oeuvre de l'autonomie gouvernementale.

### **Professionnalisation**

La notion de professionnalisation revient dans une grande partie de l'information recueillie sur l'émergence des gouvernements autochtones et leurs liens avec les collectivités qu'ils servent. Des gens ont parlé avec passion du besoin d'administrateurs scolarisés et de la nécessité d'établir un système administratif assez efficace pour que les gouvernements jouissent d'autant de crédibilité auprès des collectivités que du monde extérieur. D'autres ont critiqué le comportement des personnes très scolarisées qu'engagent leurs gouvernements et la croissance des bureaucraties administratives. Il y a eu, envers les professionnels et les bureaucrates, autochtones ou non, des

commentaires empreints de méfiance. Ces anciens «voisins» sont en quelque sorte considérés comme des «transfuges». Cette dichotomie — besoin de professionnalisme et méfiance à l'endroit des professionnels — est l'expression d'une grande tension au sein des gouvernements autochtones. Un gouvernement qui se professionnalise risque de se distancier de ses administrés.

L'assimilation des membres des premières nations qui deviennent «trop professionnels» et «trop blancs», tout comme la méfiance qu'ils inspirent, fait problème pour bon nombre des personnes consultées. L'enseignement structuré offert aux autochtones est peut-être trop éloigné du contexte des collectivités locales. Après une période d'immersion dans le monde universitaire, ces personnes semblent en effet avoir du mal à communiquer efficacement avec les membres de leurs collectivités. Ces derniers se méfient du modèle professionnel blanc qui transparaît dans les propos du nouveau diplômé. Ce malaise détourne les collectivités des schèmes de relation habituels au profit des voies bureaucratiques et professionnelles, soit l'usage de formulaires, de la langue de bois, etc.

Cela entraîne un conflit de rôles et d'identité qui influe sur le comportement des étudiants — à temps plein comme à temps partiel — qui travaillent souvent simultanément comme administrateurs ou comme prestataires de services de première ligne. Il y a un côté ironique à devoir adopter des normes de formation professionnelle établies par la société qui domine pour se préparer à l'autonomie gouvernementale. Certes, cette façon de faire est nécessaire pour obtenir un soutien financier et asseoir la crédibilité des futurs gouvernements autonomes, mais elle peut gêner les relations de travail ou les communications qui ont habituellement cours dans un contexte local. On nourrit à l'égard des prestataires de services et des administrateurs des attentes doubles et contradictoires : ils doivent être deux fois meilleurs que leurs homologues non autochtones, c'est-à-dire au fait des moeurs et des valeurs locales, compétents sur les plans technique et professionnel. Voilà bien un point d'importance pour les gouvernements des premières nations comme pour les fonctionnaires des gouvernements canadiens et les responsables des établissements de formation. Les administrateurs, insistents certains d'entre eux, doivent toutefois se garder d'interrompre les efforts entrepris pour se former et, surtout, doivent poursuivre un dialogue efficace avec la collectivité.

### *Professionnalisme*

Le professionnalisme vient de l'atteinte d'un certain niveau de scolarisation. Il implique certains

comportements, une certaine forme d'expression et certaines valeurs. Pour un administrateur ou un gestionnaire, le mot peut évoquer un comportement responsable. Pour certains, il est associé à des connaissances ou à des techniques de pointe. Pour beaucoup, le professionnalisme implique objectivité et rationalité. La plupart sont en faveur du professionnalisme, qui leur semble une «bonne» chose. À preuve, la crédibilité automatiquement attachée à l'usage de techniques décisionnelles reconnues. Ainsi, le New Brunswick Aboriginal Peoples Council prend bien soin de conduire son assemblée générale annuelle selon un règlement intérieur accepté de tous. La plupart des membres connaissent le protocole et s'enorgueillissent de maintenir un système qui est non seulement efficace mais qui, par surcroît, fait valoir la compétence de leur organisation.

Les professionnels des gouvernements autochtones ont des responsabilités à l'égard non seulement de leurs employeurs, mais également à l'égard des collectivités qu'ils représentent et de l'ordre professionnel qui sanctionne leurs compétences. Or, ces groupes n'ont pas toujours des attentes compatibles. Citons à ce propos Debbie Foxcroft, de Usma, l'organisme de protection de l'enfance des Nuu-Chah-Nulth :

Ma tâche est ardue, parce que je suis aussi une Nuu-Chah-Nulth. Si nous intervenons auprès de leur enfant, peut-être vont-ils vous dire bonjour, peut-être vont-ils vous frapper. Je connais les chefs, je connais tout le monde. Je sais aussi des choses que j'aimerais mieux ne pas savoir sur les gens et sur ce qui se passe. C'est parfois très difficile<sup>ex</sup>.

Usma est assujetti et rend compte à un conseil dont tous les membres sont des hommes, comme le chef. L'organisation doit aussi respecter la législation provinciale, les normes professionnelles applicables au travail social, y compris un code d'éthique, et les attentes de la collectivité.

### *Formation professionnelle*

L'éducation que reçoivent les autochtones n'est pas nécessairement fondée sur l'expérience des premières nations. Campbell et Ng (1988) développent à cet égard les travaux de Smith (1987) et étudient dans quelle mesure ce sont les connaissances, l'expérience et les intérêts des hommes qui trouvent écho dans le discours et les pratiques du milieu universitaire et professionnel. On pourrait élaborer davantage et avancer que cette optique, inhérente au milieu universitaire, reflète la supériorité que l'homme blanc croit avoir. Tout comme les intérêts des femmes sont relégués au second rang, le savoir et les techniques d'apprentissage des premières nations sont marginalisés par la perspective théorique et professionnelle de l'éducation. Les relations de pouvoir sont renforcées par l'imposition des normes canadiennes au processus de mise en oeuvre



de l'autonomie gouvernementale. Georges Erasmus, coprésident de la Commission royale sur les peuples autochtones, précisait d'ailleurs, lors des audiences de la CRPA, qu'aucune forme d'éducation ne liant pas connaissances professionnelles et culture ne peut bien servir les premières nations.

Hier, j'ai eu une conversation intéressante avec le chef. Je lui ai demandé : «Quelle sorte d'enseignement cherchons-nous? Un enseignement qui ferait de tout autochtone un médecin, un avocat, un scientifique, un spécialiste? Et si nous y arrivions et que nous placions ensuite les autochtones d'un côté et les non-autochtones de l'autre et que nous placions là aussi tous les médecins, les avocats et tout le reste, les scientifiques, qu'est-ce qui serait différent? Qu'est-ce qui différencierait les deux groupes?»

La différence, m'a-t-il dit, serait à l'intérieur : les croyances, les valeurs, la compréhension, la conception du monde. Même si un autochtone devient professionnel, donc en tous points semblable à une personne non autochtone, la différence, c'est que l'autochtone est toujours un autochtone et qu'à ce titre, il va probablement conserver sa culture même s'il est devenu travailleur social, avocat ou médecin. L'autochtone continuera probablement de ne pas faire les choses exactement comme le non-autochtone.

L'autochtone va probablement commencer à remettre en question la façon dont les choses se font. S'il est médecin, par exemple, il décidera peut-être d'étudier les types d'herbes et les pratiques holistiques et spirituelles du passé de façon à pouvoir combiner les deux sortes d'intervention et traiter le patient, et non seulement les manifestations de son mal. De même, dans toute profession, l'autochtone influencera cette culture — et le groupe professionnel auquel il appartient —, et celle-ci deviendra différente.

Ainsi, il serait possible à l'autochtone de maintenir sa culture, mais le fait d'être devenu professionnel changera les choses au bout d'un temps. L'autochtone ne pourra faire les choses exactement de la même façon, sans abandonner sa culture. Si les réseaux scolaires demeurent exactement les mêmes, si on se contente de remplacer les Blancs par des Indiens, c'est exactement la même chose : rien ne change. Vous avez tout juste anéanti la culture ancienne pour adopter une nouvelle culture.

Pour les gens comme moi [...] J'encourage bien sûr les jeunes à aller à l'école, mais je sais que nous prenons un risque énorme et que nous pourrions perdre beaucoup. Nous pourrions provoquer notre assimilation totale. Nous pourrions nous-mêmes encourager nos jeunes à aller là-bas et à perdre tout ce qui a un sens pour eux, sur le plan culturel, les encourager à être différents des autres.

Je n'encourage donc pas les jeunes à fréquenter l'université pour devenir simplement des professionnels comme les autres. Ce n'est pas suffisant. Ce n'est pas la réponse. La réponse n'est pas d'avoir des enseignants indiens, ou des enseignants des premières nations, qui feraient exactement la même chose qu'une personne venant d'Europe. Ce n'est pas ça la réponse<sup>exi</sup>.

Tous ne s'entendent pas sur le type de formation professionnelle qui convient le mieux à

l'administration efficace des gouvernements autochtones. Une personne a beaucoup insisté sur le fait que c'est par l'expérience et la formation reçue au sein du personnel du ministère des Affaires indiennes et du Nord que son organisation a si bien pu s'y préparer. Une autre réplique que, au contraire, cette formation est la moins utile, puisqu'elle entraîne une conception particulière, d'ailleurs inopportune, de la façon d'organiser et de gérer le travail, puis d'en rendre compte. La structure du savoir blanc, mâle, professionnel et livresque renforce la crédibilité et l'attrait des idées et des modes d'action de la société majoritaire par rapport à ceux des premières nations. Les membres de la société majoritaire «dominent» les premières nations, qui sont forcées d'adopter ces idées, ces modes d'action et ce type de professionnalisme.

Cet état de fait se manifeste de trois façons : dans la tendance des programmes de formation des premières nations à offrir un contenu plus axé sur la société majoritaire que sur les premières nations; dans les politiques et les ententes de financement complexes qui obligent les éducateurs des premières nations à rendre compte de leur travail aux organismes de financement du fédéral et non aux collectivités des premières nations; et dans la participation toute symbolique des premières nations aux comités consultatifs qui élaborent les programmes de formation de la culture dominante.

### *Systèmes administratifs*

Les systèmes administratifs servent à superviser le travail d'une organisation. Les documents administratifs sont un autre outil de domination, tout comme les méthodes et les documents pédagogiques :

Dans la quête permanente d'efficacité organisationnelle, la connaissance est présentée comme objective et athématique dans des documents qui montrent un monde connu de tous et, à ce titre, apte à figurer dans les réalités textuelles du discours administratif et professionnel<sup>exii</sup>.

Campbell voit dans l'usage qui est fait des documents un moyen de contrôler ou de «dominer» (terme défini par Smith, 1987). La technique est d'ailleurs manifeste dans bon nombre d'expériences vécues par les bandes en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Citons l'exemple des Mowachaht. Le premier gestionnaire engagé par la bande (c'était en 1971) explique comment celle-ci a dû apprendre à se gérer sous l'avalanche de paperasse provenant du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Il lui arrivait en effet un flot continu de notes de service, de directives, de manuels, de formulaires, etc., destinés à contrôler son

fonctionnement. La bande n'était évidemment pas habituée à ces procédés. Tout le monde a rapidement été débordé, n'ayant pas le temps de lire les documents du MAINC, qui sont donc restés inutiles jusqu'à ce que les membres apprennent à utiliser cette forme de directives. La situation renforçait leur sentiment d'incapacité, mais avec le temps, ils ont appris à s'en sortir habilement. La paperasse a fait plus que leur apprendre une nouvelle forme de communication, elle a influé sur leur conception du travail. Ils ont longtemps prêté peu d'attention à la documentation et à la correspondance du Ministère, puis ont commencé à imiter le modèle ministériel de gestion :

Leur travail mettant de plus en plus l'accent sur l'information, les gestionnaires arrivent à comprendre leurs responsabilités par la pratique<sup>cxiii</sup>.

La professionnalisation de l'organisation influe sur la structure de cette dernière. Le conseil tribal des Nuu-Chah-Nulth, par exemple, a édifié un système perfectionné qui lui permet de gérer les programmes qui lui sont transférés par les gouvernements fédéral et provinciaux. Or, des membres de la bande se sont plaints récemment de ce que la nouvelle administration était trop centralisée et trop éloignée des collectivités qu'elle représente :

Bien sûr, il nous faut assumer ces nouveaux programmes gouvernementaux, mais nous devons aussi en faire des programmes nuu-chah-nulth. Je crois fermement que nous nous bureaucratisons trop. Des services blancs à visage brun. Nous devons prendre conscience de ce qu'aucun de ces services et de ces organismes n'est distinct des autres. Nous devons les regrouper pour travailler ensemble, selon les mêmes politiques et les mêmes méthodes. Nos chefs sont tellement occupés, mais il leur manque quelque chose et ils n'ont pas le temps de combler les lacunes étant donné tout le temps qu'ils investissent dans cette bureaucratie qu'ils s'emploient à échafauder. Je pense que nous en sommes au point de devoir adapter la philosophie et les principes qui sont véritablement les nôtres<sup>cxiv</sup>.

Les Nuu-Chah-Nulth s'emploient donc à décentraliser leur organisation et à rapprocher les services de la collectivité.

### *Une double réalité*

La relation avec la collectivité est devenue un défi, tant pour les individus que pour les organisations :

[...] nous subissons tellement l'emprise de la bureaucratie que nous en oublions parfois les gens pour qui nous travaillons. Nous travaillons pour les étudiants et c'est pourquoi je voudrais qu'il y ait des changements. Je suis parfois piégé par la bureaucratie qui s'est développée<sup>cxv</sup>.

Les fonctionnaires des premières nations sont donc au cœur d'une double réalité. On les voudrait

«autochtones», membres de la collectivité, sensibles à la culture autochtone et donc en relation constante et étroite avec la communauté. On attend d'eux, simultanément, qu'ils soient «professionnels» et que leur comportement à ce titre soit crédible aux yeux des gouvernements et des organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux. Les deux optiques ne sont pas toujours compatibles. Toute personne sera forcément plus autochtone que professionnelle ou inversement, selon les circonstances. Les fonctionnaires des premières nations ont donc pour tâche d'établir des organisations et des services professionnels qui respectent les traditions, la culture et les valeurs des collectivités.

Le fonctionnement d'une administration autochtone subit forcément l'influence du contexte culturel. Les Ehattesaht, par exemple, tentent d'établir la signification du mot «traditionnel» et les conséquences de cette acception pour leur administration. Ils se sont aperçu que chaque personne conçoit à sa façon l'histoire, la culture et la tradition, mais ils ont besoin d'une vision consensuelle pour assurer la pertinence culturelle des systèmes administratifs. La connaissance de la langue, des coutumes et de l'histoire est cruciale pour les administrateurs des gouvernements des premières nations. Mais la conciliation de ce savoir et des méthodes professionnelles de gestion s'ajoute à leurs tâches.

Un écart se crée entre les administrateurs ou professionnels et les membres d'une collectivité en partie à cause des comptes que les administrateurs doivent rendre à d'autres gouvernements que les leurs. L'écart est augmenté par la différence entre le niveau économique des uns et des autres. Il devient donc particulièrement difficile de mettre en oeuvre une stratégie de communication efficace, de travailler avec les membres des collectivités et de leur rendre des comptes. À titre de professionnels, les administrateurs et les prestataires de services des premières nations devraient savoir communiquer avec la communauté et lui rendre des comptes, mais leur statut de professionnels semble diminuer leur capacité de s'acquitter efficacement de cette responsabilité.

Les organisations ont besoin de la confiance de leurs collectivités pour être davantage responsables devant elles. L'expérience de nombreux autochtones avec le MAINC est malheureusement un obstacle à l'établissement d'une relation de confiance avec une administration autochtone perçue comme professionnelle. Les méthodes et les techniques considérées comme inhérentes à une administration professionnelle (par exemple, gestion par objectifs, évaluation des programmes, formulaires) peuvent paraître étrangères et contribuer à

créer un fossé. Les membres des collectivités, déçus par les gouvernements des premières nations et les services offerts, qui leur semblent essentiellement calqués sur les institutions occidentales, tendent à se dissocier de ces institutions. Étant donné leur professionnalisation croissante, ces organisations risquent pour leur part de se distancier des personnes au service desquelles elles ont été créées. Certains gouvernements autochtones commencent d'ailleurs à percevoir, au-delà des gains possibles, le risque inhérent à l'efficacité croissante que donnent à leur organisation les moyens techniques et professionnels. Il leur faut notamment se rendre compte de l'incidence des attentes des administrations fédérale et provinciales sur leur capacité de concilier valeurs professionnelles et valeurs communautaires.

### *À la recherche de solutions*

Les gouvernements et les personnes autochtones élaborent des stratégies pour alléger cette tension. Premièrement, les pressions exercées pour assurer aux premières nations une éducation appropriée. Comme le souligne Georges Erasmus (voir plus haut), les autochtones engagés comme enseignants transforment le système éducatif ainsi que le savoir théorique et professionnel. Par exemple, le programme de service social de l'Université de Victoria comporte maintenant un contenu substantiel propre aux premières nations. Les comportements, la langue et les valeurs associés au professionnalisme doivent être remis en question : sont-ils indissociablement liés à la professionnalisation ou peuvent-ils être liés à une collectivité?

Deuxièmement, il faut évaluer dans quelle mesure les modèles et les techniques d'administration et de gestion peuvent être employés pour dominer et contrôler, puis voir comment les concilier avec les autres valeurs et usages. Le temps joue certes un rôle, mais il faut éviter que la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale entraîne la création de bureaucraties autochtones.

L'éducation des collectivités, enfin, est prioritaire. Il faut favoriser le dialogue entre les gouvernements autochtones et les collectivités qu'ils représentent. Plusieurs personnes observent une évolution qui leur paraît trop rapide : l'autonomie gouvernementale leur semble vouée à l'échec si elle n'est pas comprise par les collectivités.

J'ai vraiment très peur que nous allions trop vite. Trop de personnes sont laissées de côté. L'information est rebutante et difficile à comprendre. Dans 10 ans, quand nous en serons à la mise en oeuvre, il y aura peut-être des gens pour demander quelle sorte de système leur a été imposé. Je crains vraiment que cela se produise<sup>cxvi</sup>.

La tribu des Ehattesaht n'est qu'une parmi d'autres à faire de l'éducation de ses membres une priorité. Son gouvernement tente de maintenir une relation de réciprocité avec les membres par l'intermédiaire de réunions, de bulletins d'information, d'ateliers, de travaux de recherche et ainsi de suite. Ces efforts peuvent contribuer à aplanir les difficultés engendrées par l'émergence du nouveau professionnalisme.

Les collectivités des premières nations doivent prendre des mesures dynamiques pour veiller à ce que leurs administrateurs et les prestataires de services agissent d'une façon respectueuse de leurs besoins culturels et autres. Elles doivent aussi comprendre que leurs administrateurs n'ont qu'une influence limitée sur les politiques et les programmes. L'autonomie gouvernementale est censée donner aux premières nations les moyens d'assujettir les services et les politiques aux besoins des collectivités. Autonomie et pertinence, n'est-ce pas le but ultime? On ne peut s'attendre à un succès total tant que les gouvernements des premières nations seront liés par une politique de délégation de pouvoir. Malgré l'apparence d'une autonomie croissante, dit Lise Bastien :

il est très difficile d'assumer les responsabilités inhérentes à la gestion d'une chose soumise à une politique gouvernementale que nous ne pouvons pas influencer. Nous proposons des solutions, mais personne ne semble écouter ni donner suite<sup>cxvii</sup>.

Un autre observateur note :

Il faut se demander si les premières nations ont un pouvoir réel. Il y a tant de conditions liées au financement. [...] Le Ministère contrôle toujours ces services. [...] Nous voulons gérer l'argent et non la pauvreté. Nous voulons gérer, dans l'acception la plus large du terme. C'est pourquoi je dis : «Donnez-nous l'argent; nous allons établir nos priorités et concevoir nos propres moyens de contrôle<sup>cxviii</sup>.»

La méfiance qui entoure les administrateurs des premières nations semble la même qui entourait le ministère des Affaires indiennes. Si les premiers sont perçus comme des agents du Ministère, c'est donc toujours la politique ministérielle qui en est l'objet, sauf qu'elle a maintenant un visage autochtone. Les administrateurs et les collectivités des premières nations doivent savoir comment cette dynamique complexe peut affecter leurs relations avec la communauté.

## **Conclusion**

*Santé communautaire, autonomie gouvernementale et éducation*

Le présent document avait pour but d'étudier l'administration des gouvernements autochtones du

point de vue des personnes qui exercent les fonctions gouvernementales et administratives. Ce faisant, il a mis en lumière plusieurs des questions et tensions auxquelles elles sont confrontées.

Les premières nations se demandent quelles mesures prendre. Certains préconisent l'inscription de l'autonomie gouvernementale dans la Constitution canadienne; d'autres demandent des programmes de traitement de l'alcoolisme. Ces deux démarches illustrent chacune une voie vers l'autodétermination. Elles ne sont ni dissociées ni incompatibles. Toutes deux peuvent et doivent être suivies. Comment une collectivité peut-elle guérir tant que seront maintenus les fondements mêmes de la violence, les structures sur lesquelles repose la *Loi sur les Indiens*? De même, comment une collectivité peut-elle réellement se doter d'un gouvernement autonome si ses membres sont incapables de participer efficacement à la régie communautaire? Toute personne exerçant une fonction gouvernementale dans un contexte autochtone doit savoir qu'il faut modifier les structures actuelles pour guérir les blessures de la colonisation et de l'oppression et en supprimer les symptômes.

L'un des thèmes les plus souvent abordés au cours de la recherche est l'importance des communications entre les gouvernements autochtones et leurs administrés. Les administrateurs déplorent principalement que les membres de leurs collectivités ne soient pas conscients de la complexité de l'administration et de la fonction gouvernementale. Il est donc particulièrement difficile de les y faire participer de manière authentique.

- **L'exercice de la fonction gouvernementale passe par la conception et le soutien financier de mesures qui assureront l'éducation des collectivités.**

Non seulement des collectivités bien informées seront plus à même de participer à la fonction gouvernementale, mais encore l'éducation assurera le dialogue entre autorités et administrés, et partant, une plus grande transparence de la gestion. L'éducation et la formation en vue de l'autonomie gouvernementale ne doivent pas être limitées à la formation du personnel, mais comprendre également la scolarisation et la guérison des membres de la collectivité.

La question du statut de membre nous fait nous interroger sur la capacité qu'ont les gouvernements autochtones de déterminer quelles personnes ils représentent.

- **Il faut admettre que le droit des premières nations à l'autonomie gouvernementale, nonobstant la Charte, comprend la possibilité de déterminer elles-mêmes qui sont leurs membres.**

Il s'ensuit toutefois que les organisations des premières nations doivent, individuellement et collectivement, se doter des moyens pour résoudre les conflits.

Les questions relatives aux gouvernements et aux collectivités autochtones étant étroitement reliées, les organisations autochtones ont de la difficulté à tirer parti de programmes de financement fédéraux et provinciaux très complexes qui, dans leur tendance à la fragmentation, sont incapables de répondre à des demandes composites.

- **Étant donné la nature intégrée des besoins des collectivités des premières nations, les programmes de financement fédéraux et provinciaux doivent être coordonnés.**

### *Stratégie nationale d'éducation*

On s'entend pour dire que l'éducation et la formation sont les clés d'une autonomie gouvernementale réussie. Il est essentiel d'y veiller mais cela ne va pas sans tensions. Il y a notamment le piège qui consiste à attribuer les problèmes des gouvernements autochtones au manque d'instruction de leurs membres; la possibilité de conflit entre l'urgence de former les gens et le désir de planifier l'éducation à long terme; et la distance qui peut s'installer entre une organisation et la communauté qu'elle représente, par suite d'une professionnalisation accrue.

À l'instar d'autres auteurs, Franks attache une telle importance à la formation dans le cheminement vers l'autonomie gouvernementale qu'il met en doute la sincérité du gouvernement fédéral, qui a choisi une politique de délégation assortie de règles strictes d'évaluation des unités gouvernementales autonomes et qui ne fait rien pour que soit dispensée une formation appropriée aux administrateurs des gouvernements autochtones :

[...] la formation doit être accessible et valable, sans quoi l'autonomie gouvernementale risque d'être un échec lamentable. Le gouvernement fédéral doit être déterminé à favoriser une bonne dotation en personnel et la formation de celui-ci. Autrement, on peut douter de sa motivation à l'égard de l'autonomie gouvernementale (et du développement économique) des autochtones<sup>cxxix</sup>.

Le document de travail de l'Assemblée des premières nations sur l'éducation aborde l'obligation qu'a le gouvernement fédéral de fournir des ressources pédagogiques aux premières nations qui y sont admissibles en vertu de la *Loi sur les Indiens* et de «différents traités entre les premières nations et la Couronne<sup>cxxx</sup>». Et pourtant, conclut l'Assemblée, le gouvernement fédéral cherche à éviter de soutenir financièrement les étudiants des programmes postsecondaires ainsi que les élèves du primaire et du secondaire hors réserve.

Toujours selon ce document de travail, les compressions budgétaires font que le financement des études postsecondaires des premières nations est parfois insuffisant, tout comme le financement des services spéciaux commandés par la situation particulière de ces étudiants.



Les budgets de formation et de recherche sont minces. En outre, des ententes de financement complexes, les lignes directrices strictes et la structure inflexible du MAINC se conjuguent pour empêcher les premières nations de satisfaire leurs besoins d'éducation et de formation. La planification de l'éducation à long terme nécessiterait un budget d'immobilisations pluriannuel dans les collectivités. Or, les premières nations n'ont que peu d'emprise sur les ressources qui touchent à leur éducation; les autorités scolaires et les conseils de bande sont comptables aux organismes de financement et pas nécessairement aux collectivités. Cette conclusion rejoint celles de Hall, de Franks et d'autres auteurs. Les compressions de 1990-1991 ont empêché des milliers d'étudiants des premières nations de poursuivre leur plan de formation<sup>cxxi</sup>. Les ressources sont encore grevées par le nombre croissant d'Indiens reconnus comme tels par la loi C-31, que le gouvernement fédéral n'avait pas prévu<sup>cxvii</sup>. Le financement accordé aux personnes qui réussissent à s'inscrire dans les collèges et les universités est insuffisant par rapport au coût croissant des manuels et des autres choses indispensables. Et cela sans parler des Indiens non inscrits ou des Métis, qui n'ont même pas accès aux faibles ressources accordées à leurs homologues reconnus par la *Loi sur les Indiens*.

- **Les premières nations, les gouvernements, les éducateurs et les membres des collectivités devraient collaborer à l'élaboration d'une stratégie de financement de l'éducation et de la formation des étudiants autochtones en administration.**

La stratégie en question devrait tenter de concilier la nécessité d'un contrôle local du financement (par exemple, des transferts en bloc) et celle de traiter équitablement tous les étudiants autochtones du pays. Le gouvernement fédéral ne peut plus se soustraire aux obligations qui lui échoient en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou des traités. Son engagement devrait cependant être le même pour tous les autochtones, qu'ils soient indiens non inscrits, métis, indiens en vertu de la loi C-31, indiens hors réserve ou inuit, en particulier s'il tient à honorer ses obligations constitutionnelles<sup>cxviii</sup>. Il importe enfin de veiller à ce que ces groupes ne se dressent pas les uns contre les autres en cherchant à se prévaloir des maigres ressources disponibles.

Il faut rapidement augmenter le financement et le soutien de l'éducation et de la formation, tout en coordonnant et en rationalisant l'utilisation des sources actuelles. Il y aurait lieu de coordonner la formation en cours d'emploi offerte par l'intermédiaire du programme Planification de l'emploi, des programmes provinciaux, du Programme de soutien aux étudiants de niveau postsecondaire du MAINC, des entreprises, etc., pour offrir un meilleur service. Des ressources plus stables et une administration rationalisée permettraient aux autochtones d'être

moins à la merci des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, qui tiennent actuellement les cordons de la bourse et qui sont en position de force.

- **Le financement de la formation doit faire partie de toute entente de développement conclue entre les premières nations et les gouvernements.**

Ententes touchant les territoires revendiqués, transferts relatifs à la protection de l'enfance, ententes concernant l'exploitation des ressources, etc. : il faudrait dans tous ces cas tenir compte des coûts de formation associés aux responsabilités déléguées<sup>cxxiv</sup>.

Tous les gouvernements autochtones doivent dresser des plans d'éducation et de formation à court et à long terme. Les organisations ont besoin de soutien à cet égard.

- **Le financement de l'éducation doit se faire sur deux plans :**
  1. **subventions aux autochtones qui souhaitent s'instruire et se former,**
  2. **subventions aux établissements des premières nations et de la culture dominante qui offrent des programmes d'éducation et de formation pertinents.**

L'aide aux étudiants doit tenir compte des réalités de leur vie et de leurs organisations : services de garderie, transport, déménagement, frais de subsistance... Pour beaucoup d'étudiants, la formation à plein temps est irréaliste étant donné leur double ou triple tâche de parents, de travailleurs et d'étudiants, et ce souvent dans un cadre culturel étranger. Dans ces circonstances, il n'est pas raisonnable d'imposer un nombre de cours réglementaire comme condition de financement. De même, le salaire du personnel qui remplace les personnes en formation devrait faire partie du calcul des coûts de base de l'éducation.

Les services de soutien aux étudiants autochtones, comme les cours préparatoires, le counselling, les cours particuliers et les organisations étudiantes, devraient être considérés comme des coûts légitimes des établissements qui accueillent des étudiants autochtones. Si l'on espère que ces derniers survivent à la froideur des établissements de la culture dominante, il faut mettre les services nécessaires à leur disposition.

Les étudiants qui ont des besoins spéciaux ne devraient pas être victimes des conflits de compétences. C'est pourquoi il faut élaborer une stratégie de coordination qui facilite leur formation et leur intégration au marché du travail.

- **Il faut financer l'élaboration de programmes destinés aux premières nations.** Ces programmes comprennent la production de films, de livres, de brochures, de bulletins d'information et de livres d'histoire<sup>cxxv</sup>. Il faut prêter une attention particulière au contenu culturel

des programmes qui visent véritablement à offrir une formation dans un contexte culturel. Cette recommandation entraîne le besoin continu de soutenir les instituts linguistiques et culturels<sup>cxxvi</sup>.

Bon nombre des autochtones interviewés avaient eu pour toute formation des ateliers, des cours non crédités et des programmes similaires. Ils arrivent difficilement à faire créditer cette formation dans les collèges et les universités. Ces établissements devraient être plus ouverts à cet égard. Généralement considérée comme «de second ordre», cette formation est pourtant la plus accessible et quelquefois la plus pertinente compte tenu des besoins des premières nations.

Il faudrait toutefois explorer d'autres méthodes possibles : l'encadrement, la formation en cours d'emploi, les échanges permutations de postes sont au nombre des suggestions qu'on nous a faites. Des solutions aussi innovatrices feraient déjà beaucoup pour les besoins de formation des individus et les besoins pratiques des gouvernements autochtones.

- **L'alphabétisation et le rattrapage scolaire doivent faire partie des aspects de l'éducation et de la formation que l'on s'engage à soutenir en vue de l'autonomie gouvernementale.**

Il faut donc accroître l'accessibilité et le financement de ces programmes, de sorte que jeunes et vieux puissent acquérir des connaissances de base.

Les administrateurs autochtones de niveau senior réclament de la formation. Plusieurs suggestions ont été faites à cet égard, y compris la création d'un institut professionnel (comme la Banff School of Management), une série de conférences, des magazines et des bulletins d'information.

L'enseignement de la culture et de l'histoire locales est essentiel autant pour les autochtones que pour les non-autochtones; c'est un moyen de favoriser de bonnes relations entre les premières nations et les collectivités non autochtones voisines. Cet enseignement devrait être intégré partout : à l'école primaire, à l'école secondaire, aux cours communautaires et au niveau postsecondaire.

Enfin, il faut que les non-autochtones soient davantage sensibilisés à l'histoire, à la culture et aux aspirations des autochtones.

- **Il faudrait renseigner les non-autochtones sur ce qu'implique l'autonomie gouvernementale des premières nations.**

C'est aux non-autochtones et à leurs gouvernements qu'il revient de prendre cette initiative; ce ne saurait être la seule responsabilité des premières nations. Nous sommes tous des apprenants et des enseignants à mesure que nous adoptons une nouvelle vision du Canada. En réalisant que

nous avons tous un rôle à jouer dans ce processus, nous cesserons de blâmer les victimes et nous finirons par voir une nouvelle relation s'instaurer entre les gouvernements des premières nations et les autres gouvernements du Canada.

## Notes

## Bibliographie

- Abele, Francis (1989). *Gathering Strength*, Calgary, Arctic Institute of North America.
- Angus, Murray (1991). *And the Last Shall Be First: Native Policy in an Era of Cutbacks*, Toronto, NC Press United.
- Assemblée des premières nations (1972). *Indian Control of Indian Education*, Ottawa, APN.
- Assemblée des premières nations, Secrétariat à l'éducation (1991). «The Current Situation of First Nations Education in Canada», Ottawa, APN.
- Boldt, Menno (1993). *Surviving as Indians; the Challenge of Self-Government*, Toronto, University of Toronto Press.
- Campbell, Marie (1988). «Administering Child Protection: A Feminist Analysis of the Conceptual Practices of Organizational Power», *Canadian Public Administration*, vol. 35, n<sup>o</sup> 4, pp. 501-518.
- Campbell, Marie et Roxana Ng (1988). «Program Evaluation and the Standpoint of Women», *Canadian Review of Social Policy* 22.
- Canada. Chambre des communes. *L'autonomie politique des Indiens au Canada : Rapport du Comité spécial*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services.
- Cassidy, Frank et Robert L. Bish (1989). *Indian Government: Its Meaning and Practice*, Halifax, Institute for Research on Public Policy.
- Castellano, Marlene Brandt, Harvey Stalwick et Fred Wein (1986). «Native Social Work Education in Canada: Issues and Adaptations», *Revue canadienne de service social*, pp. 166-184.
- Chapman, Ian, Don McCaskill et David Newhouse (1991). «Management in Contemporary Aboriginal Organizations», *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 11, n<sup>o</sup> 2.
- Chomsky, Noam (1992). *Manufacturing Consent*, Montréal, Necessary Illusions.
- Commission royale sur les peuples autochtones (1993). *Partenaires au sein de la Confédération : Les peuples autochtones, l'autonomie gouvernementale et la Constitution*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services.

Cozzeto, Don (1990). «Governance and Aboriginal Claims in Northern Canada», *American Indian Culture and Research Journal*, vol. 14, n° 2.

Cozzeto, Don (1991). «Training Native Public Administrators: Aboriginal Claims and Governance in Northern Canada», *Journal of American Indian Education*, vol. 30, n° 2.

Cozzeto, Don (1992). «Financing Aboriginal Government: The Case of Canada's Eastern Arctic», *Northern Indian Culture and Research Journal*, vol. 16, n° 1.

Elliot, Jean Leonard et Augie Fleras (1992). *The Nations Within: Aboriginal/State Relations in Canada, the United States and New Zealand*, Toronto, Oxford University Press.

Fédération internationale des Pen Clubs (21 janvier 1991). «Silencing Native Voices, The Federal Budget and Native Communications Program.», communiqué de presse, Toronto.

Franks, C.E.S. (1987). *Public Administration Questions Relating to Aboriginal Self-Government*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen.

Gabriel Dumont Institute (1992). *Towards Self-Government: A Mandate for the Nineties*, Regina, GDI.

Hall, Denis R. (1992). «Fed-Bos: The Federally Controlled Band Operated School and the No-Policy Policy», *Canadian Journal of Native Education*, vol. 19, n° 1.

Hawkes, David C. et Evelyn J. Peters (1986). *Implementing Aboriginal Self-Government: Problems and Prospects* (compte rendu d'atelier), Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen.

Hawkes, David C. (1985). *Aboriginal Self-Government: What Does It Mean?* Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen.

Hudson, Peter et Sharon Taylor-Henley (1993). «Linking Social and Political Developments in First Nations Communities», dans *Rebirth: Political, Economic and Social Developments in First Nations*, sous la dir. d'Anne-Marie Mawhiney, Toronto, Dundurn Press.

Jamieson, Kathleen (1979). «Multiple Jeopardy: The Evolution of a Native Women's Movement», *Atlantis*, vol. 4, n° 2.

Malone, Marc (1986). *Financing Aboriginal Self-Government in Canada*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen.

Metis Society of Saskatchewan (1993). *New Breed* [bulletin de l'organisation], Saskatoon.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (1991). *An Analysis of the First Nations Review of the DIAND Post-Secondary Student Support Program*. Responsables : Roland Chrisjohn, Joann Morris, Marcia Mrochuk et Janos Botschner, Ottawa, MAINC.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (1992). *Indian and Inuit Training Opportunities*.

Short, Ron (1992). «First Nations Education for First Nations Learners», *Association of Canadian Community Colleges National Newsletter*, vol. 5, n° 5.

Silman, Janet (1987). *Enough is Enough: Aboriginal Women Speak Out*, Toronto, Women's Press.

Smith, Dan (1993). *The Seventh Fire: The Struggle for Aboriginal Government*, Toronto, Key Porter Books.

Smith, David M. (1992). «The Dynamics of a Dene Struggle for Self-Determination», *Anthropologica*, vol. 34, n° 2.

Smith, Dorothy E. (1987). *The Everyday World As Problematic: A Feminist Sociology*, Toronto, University of Toronto Press.

Stuart, Paul H. (1990). «Financing Self-Determination: Federal Indian Expenditures, 1975-1988», *American Indian Culture and Research Journal*, vol. 14, n° 2.

Urion, Carl (1992). «Big Pictures and Paradoxes», *Canadian Journal of Native Education*, vol. 19, n° 1.

## **Annexe 1**

### **Sommaire des questions de l'enquête**

#### **Administration et collectivités**

1. Comment les organisations autochtones définissent-elles le groupe des personnes et des collectivités qu'elles représentent? Comment les collectivités se définissent-elles elles-mêmes?
2. Que font les gouvernements autochtones pour faciliter leurs communications avec leurs collectivités? Comment informent-ils leurs collectivités et comment ces dernières font-elles connaître leurs opinions aux gouvernements?
3. Qui, dans ces organisations, assure la mise en oeuvre des stratégies de communication? Sur quoi les communications portent-elles essentiellement?
4. Comment l'exercice des fonctions administratives que sont la planification, le contrôle et la prestation de services est-il influencé par l'interaction des collectivités avec les gouvernements autochtones?
5. Quelles difficultés les gouvernements autochtones éprouvent-ils à susciter la participation active de segments particuliers des collectivités qu'ils représentent (femmes, jeunes, anciens)?
6. Quelles difficultés les gouvernements autochtones éprouvent-ils à communiquer efficacement avec d'autres gouvernements? En quoi ces difficultés affectent-elles la stratégie de communication d'un gouvernement autochtone avec sa collectivité?

#### **Formation des administrateurs**

1. Par quel type de formation (structurée, culturelle, historique) les administrateurs autochtones et les autres se préparent-ils à leurs fonctions administratives au sein d'un gouvernement autochtone?
2. De quel type de formation (structurée, culturelle et historique) les administrateurs autochtones et les autres ont-ils besoin pour se préparer à leurs fonctions administratives au sein d'un gouvernement autochtone?
3. Quelle sorte de formation les gens reçoivent-ils actuellement en vue des fonctions de planification, de contrôle et de prestation de services assumées par un gouvernement autochtone?
4. Quelles mesures (à court et à long terme) les gouvernements autochtones prennent-ils pour instruire et former les administrateurs et prestataires de services actuels et éventuels? Quelles difficultés éprouvent-ils à cet égard?
5. Quelles dispositions devraient être prises pour instruire et former les administrateurs autochtones et les autres au sein des gouvernements autochtones?

## **Annexe 2**

### **Liste des participants**

#### **Groupes et organisations**

Association of First Nation Post-Secondary Institutes, Penticton, Colombie-Britannique  
Bande Champagne-Aishihik, Yukon  
Bande des Mowachaht, Colombie-Britannique  
Bande des Spallumcheen, Colombie-Britannique  
Bande indienne de Fort Simpson, Ontario  
Camosun Community College, Enseignement aux premières nations, Victoria, Colombie-Britannique  
Chemainus Native College, Ladysmith, Colombie-Britannique  
First Nations Tribal Justice Institute, Mission, Colombie-Britannique  
Gabriel Dumont Institute of Native Studies & Applied Research, Regina, Saskatchewan  
Inuvialuit Regional Corporation, Inuvik, Territoires du Nord-Ouest  
Lethbridge Community College, programme de développement communautaire autochtone, Lethbridge (Alberta)  
Manitoba Indian Cultural Education Centre, Winnipeg, Manitoba  
Metis Society of Saskatchewan, Saskatoon, Saskatchewan  
Mi'kmaq Family and Children's Services of Nova Scotia, Shubenacadie, Nouvelle-Écosse  
Première nation algonquine de Golden Lake, Ontario  
Première nation crie Missanabie, Thunder Bay, Ontario  
Native Education Centre, Vancouver  
New Brunswick Aboriginal Peoples Council, Fredericton (Nouveau-Brunswick)  
Nicola Valley Institute of Technology, programme d'administration publique autochtone, Merritt, Colombie-Britannique)  
Première nation de Shubenacadie, Shubenacadie, Nouvelle-Écosse  
Saskatchewan Indian Federated College, Saskatoon, Saskatchewan  
Southeast Child and Family Services, Winnipeg, Manitoba  
Tikinagan Child and Family Services, Sioux Lookout, Ontario  
Université de Lethbridge, Aboriginal Management  
Université du Manitoba, First Nations Management Program  
Université Northern B.C., First Nations Studies  
Université de Victoria, Administration of Aboriginal Governments  
Vancouver Island Bandworkers Association, Campbell River, Colombie-Britannique

#### **Individus**

Wendy Boies, New Brunswick Aboriginal Peoples Council  
Art Daniels, Metis Society of Saskatchewan  
Valerie Galley, Vancouver, Colombie-Britannique  
Phyllis Gibson, première nation Whitebear, Carlyle, Saskatchewan  
Mavis Henry, première nation Pauquachin, Brentwood Bay, Colombie-Britannique  
Margarita James, première nation Mowachaht, Gold River, Colombie-Britannique  
Cindy Jamieson, Six-Nations (nation de Grand River), Oshweken, Ontario



- 
- i Lynne Brooks, Transcriptions des audiences de la Commission royale sur les peuples autochtones [ci-après, Tr.], décembre 1992.
- ii Tr., Port Alberni (Colombie-Britannique), 20 mai 1992, p. 16.
- iii Tim McNeill, Tr., Makkovik (Terre-Neuve), 15 juin 1992, p. 129.
- iv Ann Bayne, Tr., Watson Lake (Colombie-Britannique), 28 mai 1992, p. 118.
- v Rita Arey, Tr., Inuvik (Territoires du Nord-Ouest), 6 mai 1992, p. 121.
- vi Cité par Smith, 1993, p. 33.
- vii Alice Frost, Tr., Old Crow (Yukon), 17 novembre 1992, p. 246.
- viii Johnny Naktialuk, Tr., Inukjuak (Québec), 8 juin 1992, p. 86.
- ix Herb George, Tr., Kispiox (Colombie-Britannique), 16 juin 1992.
- xi 1993, p. 55.
- xii Cassidy et Bish, 1989, pp. 53-55.
- xiii Le chef Norm Wesley, Tr., Moose Factory (Ontario), 8 juin 1992, p. 18.
- xiv Entrevue avec un membre du New Brunswick Aboriginal Peoples Council, août 1993.
- xv Elmer Herman, Tr., Fort McMurray (Alberta), 16 juin 1992, p. 225.
- xvi Cassidy et Bish, 1989, pp. 53-55.
- xvii Cassidy et Bish, 1989, pp. 56-57.
- xviii Doris Saunders, Tr., Happy Valley (Terre-Neuve), 16 juin 1992, p. 116.
- xix Cassidy et Bish, 1989, pp. 56-58.
- xx Doris Saunders, Tr., Happy Valley (Terre-Neuve), 16 juin 1992, p. 118.
- xxi Entrevue avec un membre du New Brunswick Aboriginal Peoples Council, juin 1992.
- xxii Entrevue avec Dave Rundle, directeur, Southeast Child and Family Services, Manitoba, juillet 1993.
- xxiii Margaret King, Tr., 28 octobre 1992, Saskatoon (Saskatchewan), p. 145.
- xxiv Franks, 1987, p. 33.
- xxv Metis Society of Saskatchewan, 1993.
- xxvi Patrick Polchies, Tr., Kingsclear (Nouveau-Brunswick), 19 mai 1992, p. 234.
- xxvii Tr., Toronto (Ontario), 26 juin 1992, p. 470.
- xxviii Le chef Peter Quaw, Tr., Stoney Creek (Colombie-Britannique), 18 juin 1992, p. 99.
- xxix Carol Gauthier, Tr., 11 juin 1992, Sault-Sainte-Marie (Ontario), p. 127.
- xxx Diane Dokkie, Tr., 19 novembre 1992, Fort St. John (C.-B.), p. 33.
- xxxi Valerie Galley, entrevue, octobre 1993.
- xxxii 1992, pp. 21-49.
- xxxiii Franks, 1987, p. 91.
- xxxiv Franks, 1987, p. 91.
- xxxv Angus, 1991.
- xxxvi Angus, 1991; Cozzeto, 1990.
- xxxvii Hawkes, 1985, p. 18.
- xxxviii Stuart, 1990, pp. 4-14.
- xxxix Hall, 1992, p. 65.
- xl Marvin Assinewai, Tr., 11 juin 1992, Sault-Sainte-Marie (Ontario), p. 284.
- xli Entrevue, juillet 1993.
- xlii Entrevue avec Joan Globe, directrice exécutive, Mi'kmaq Family and Children's Services of Nova Scotia, juin 1993.
- xliii Entrevue avec Donna Felix, directrice du Spallumcheen Child Welfare Program, C.-B., juin 1993.
- xliiv Entrevue avec Ron Missyabit, Manitoba Indian Cultural Education Centre, Winnipeg (Manitoba), juillet 1993.
- xlv Entrevue avec Barbara Hume, bande Champagne Aishihik, Yukon, juin 1993.

- 
- xlviEntrevue avec Hazel Mills, directrice des Tikinagan Child and Family Services, Sioux Lookout (Ontario), juin 1993.
- xlviiPEN International, 1991.
- xlviiiiFrank McKay, Widigo First Nations Council, Tr., Sioux Lookout (Ontario), 1<sup>er</sup> décembre 1992, p. 64.
- xlix1993, p. 201.
- iChomsky, 1992.
- iiChapman et autres, 1991, pp. 333-344.
- iiiClarence Fournier, Tr., High Level (Alberta), 29 octobre 1992, p. 55.
- iiiiMAINC, 1991, p. 10.
- ivEntrevue avec Barbara Hume, Champagne Aishihik, Yukon, juillet 1993.
- vEntrevue avec Joan Globe, directrice exécutive, Mi'kmaq Family and Children's Services of Nova Scotia, juin 1993.
- lviCozzeto, 1991, p. 1.
- lviiLeon Sock, Tr., 20 mai 1992, Big Cove (Nouveau-Brunswick), p. 143.
- lviiiMAINC, 1992.
- lixCassidy, 1992, p. 24.
- lxEntrevue avec Deborah DuPont, bande de Fort Simpson, T.N.-O., juillet 1993).
- lxiHolly Nathan, «Nightmare of the Shadow People», *Times-Colonist* [Victoria], 27 juillet 1992, p. A7.
- lxiiEntrevue avec Valerie Galley, Victoria, octobre 1993.
- lxiiiCozzeto, 1991, p. 6.
- lxivAbele, 1989, p. xiv.
- lxvCozzeto, 1991, pp. 3-10.
- lxviGabriel Dumont Institute, 1992, pp. 9, 18.
- lxviiEntrevue, Okanagan (Colombie-Britannique), juin 1993.
- lxviiiMAINC, 1991, p. 15.
- lxixAssemblée des premières nations, 1991; MAINC, 1992.
- lxxCompte rendu de la réunion des travailleurs sociaux des bandes de l'île de Vancouver, août 1993.
- lxxiFranks, 1987, p. 84.
- lxxiiDon Ryan, Tr., 16 juin 1992, Kispiox (Colombie-Britannique), p. 87.
- lxxiiiEntrevue avec Donna Felix, directrice, Spallumcheen Child Welfare Program, Okanagan (Colombie-Britannique), juin 1993.
- lxxivEntrevue avec Hazel Mills, directrice commerciale, Tikinagan Child and Family Services, Sioux Lookout (Ontario), juin 1992.
- lxxvMAINC, 1991, pp. 7-10.
- lxxviFranks, 1987, p. 86.
- lxxviiEntrevue avec Rita Ronalds, New Brunswick Aboriginal Peoples Council, août 1993.
- lxxviiiNIB, 1972; AFN, 1991.
- lxxixEntrevue avec Don Castleden, directeur du Programme de gestion des premières nations, Université du Manitoba, juillet 1993.
- lxxxHall, 1992, p. 64.
- lxxxiCastellano et collaborateurs, 1986.
- lxxxiiEntrevue avec Barbara Hume, bande Champagne Aishihik, Yukon, juin 1993.
- lxxxiiiEntrevue avec Dave Rundle, directeur, Southeast Child and Family Services, Manitoba, juillet 1993.
- lxxxivCité par Cozzeto, 1991, p. 4.
- lxxxvArraign, 1992.
- lxxxviCozzeto, 1991, p. 3.
- lxxxviiEntrevue avec Ron Missyabit, Manitoba Indian Cultural Education Centre, Winnipeg (Manitoba), juillet 1993.
- lxxxviiiMAINC, 1991, p. 18.
- lxxxixUrion, 1992.
- xcHall, 1992, p. 58.

- 
- xcj NIB, 1972, pp. 41-44.
- xcii 1991, p. 2.
- xciii Entrevue avec Ron Missyabit, Manitoba Indian Cultural Education Centre, Winnipeg (Manitoba), juillet 1993.
- xciv Entrevue avec Margaret Anderson, directrice des études relatives aux premières nations, UNBC, Prince George (Colombie-Britannique), juillet 1993.
- xcv Short, 1992, p. 7.
- xcvi Short, 1992, p. 7.
- xcvii Short, 1992, p. 7.
- xcviii Castellano et collaborateurs, 1986.
- xcix Castellano et collaborateurs, 1986, p. 15.
- ç Entrevue avec Cindy Jamieson, Six Nations de la nation Grand River, septembre 1993.
- ci Entrevue avec Don Castleden, Programme de gestion pour premières nations, Université du Manitoba, juin 1993.
- cii Castellano et collaborateurs, 1986.
- ciii MAINC, 1992.
- civ Gabriel Dumont Institute, 1992.
- cv Entrevue avec Don Fiddler, président, Association of First Nations Post-Secondary Institutes, et directeur exécutif, En'owkin Centre, septembre 1994.
- cv Entrevue Dan Kelly, directeur exécutif, Chemainus Native College, septembre 1994.
- cvii Entrevue avec Sid Fiddler, directeur, School of Social Work, Saskatchewan Indian Federated College, septembre 1994.
- cviii MAINC, 1991.
- cix Angus, 1911.
- cx Foxcroft, 1993.
- cx Tr., Moosonee (Ontario), 10 juin 1992, p. 36.
- cxii Campbell, 1988.
- cxiii Campbell, 1988, p. 43.
- cxiv Roy Haiyupis, cité par Smith, 1993.
- cxv Paul Gull, Tr., Waswanipi (Québec), 9 juin 1992, p. 139.
- cxvi Jeff Monague, cité dans Smith, 1993.
- cxvii Lise Bastien, Tr., Wendake (Québec), 17 novembre 1992, p. 149.
- cxviii Clarence Daniels, Tr., 10 décembre 1992, Brandon (Manitoba), p. 140.
- cxix Franks, 1987, p. 89.
- cx APN, 1991, pp. 3-8. Pour une étude approfondie des dispositions des traités et de la Constitution quant à l'obligation de soutenir financièrement l'éducation des premières nations, voir : Secrétariat à l'éducation de l'Assemblée des premières nations, «Background Research for a Legal Opinion on Post-Secondary Education», Ottawa, 1991; et «Treaties and Education: A Discussion Paper» Ottawa, 1992.
- cxixi UBCIC, 1991. Communiqué du chef Saul Terry à tous les professeurs, étudiants et conseillers des premières nations, Vancouver.
- cxixii MAINC, 1991.
- cxixiii APN, 1991, p. 3.
- cxixiv Cozzeto, 1991, p. 3.
- cxixv NIB, 1972.
- cxixvi MAINC, 1991.