

Entre l'héritage colonial et la recherche d'autonomie politique : les peuples autochtones dans la tourmente des réformes de l'État-providence. Une comparaison de l'expérience australienne, américaine et canadienne

Between colonial heritage and political autonomy. Comparing the experience of Australian, American and Canadian aboriginal peoples in the turmoil of welfare state reform

Martin Papillon

Numéro 75, 2016

LSP/RIAC : un demi-siècle de débats sociaux et politiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1036311ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1036311ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Papillon, M. (2016). Entre l'héritage colonial et la recherche d'autonomie politique : les peuples autochtones dans la tourmente des réformes de l'État-providence. Une comparaison de l'expérience australienne, américaine et canadienne. *Lien social et Politiques*, (75), 271–284.
<https://doi.org/10.7202/1036311ar>

Résumé de l'article

Longtemps exclus, puis victimes de politiques d'assimilation forcée, les peuples autochtones remettent aujourd'hui en question les conditions de leur appartenance et de leur participation au régime de citoyenneté des États issus de la colonisation européenne. Le processus de restructuration de l'État-providence pourrait influencer la dynamique des revendications identitaires autochtones, en modifiant les paramètres de la citoyenneté sociale et la relation des peuples autochtones avec l'État. On tend aujourd'hui, d'une part, à l'intégration programmatique accompagnée de mesures ciblées et, d'autre part, à une plus grande autonomie locale dans la gestion de ces programmes. Le régime de citoyenneté d'après-guerre favorisait plutôt une uniformisation du rapport entre les citoyens et l'État, et donc posait en contradiction l'intégration à ce régime et le maintien d'un régime statutaire distinct pour les autochtones. Le modèle actuel peut ainsi paraître moins réfractaire à la multiplicité et à la différenciation.

Entre l'héritage colonial et la recherche d'autonomie politique : les peuples autochtones dans la tourmente des réformes de l'État-providence. Une comparaison de l'expérience australienne, américaine et canadienne

Martin Papillon

Longtemps exclus, puis victimes de politiques d'assimilation forcée, les peuples autochtones¹ remettent aujourd'hui en question les conditions de leur appartenance et de leur participation au régime de citoyenneté des États issus de la colonisation européenne, tels le Canada, les États-Unis et l'Australie. Si les enjeux de la coexistence entre les nations autochtones et la majorité allochtone fait l'objet de plusieurs réflexions au Canada comme ailleurs, peu d'auteurs ont, jusqu'à présent, prêté attention aux conséquences que pourrait avoir le processus de restructuration de l'État-providence pour la dynamique des revendications identitaires autochtones. Le rapport entre les transformations des paramètres de la citoyenneté sociale et la relation qu'entretiennent les peuples autochtones avec l'État est pourtant potentiellement fort significatif. D'abord ces derniers sont, étant donné leur condition socio-économique difficile, parmi les groupes les

plus susceptibles d'être affectés par la restructuration des programmes sociaux. Ensuite, et surtout, c'est en grande partie en réaction à la logique d'intégration associée à l'expansion de l'État-providence, et à ses conséquences pour la place des autochtones au sein des régimes de citoyennetés des États issus de la colonisation, qu'est né le mouvement autonomiste autochtone contemporain.

Comme le soulignent plusieurs auteurs, l'expansion des droits sociaux dans le contexte de l'après-guerre est intimement liée à la consolidation des frontières identitaires de la citoyenneté autour de l'appartenance à l'État-nation (Keating, 1996; Banting, 1987). Cet effort de construction d'une identité nationale qui se veut universalisante, associé au principe d'égalité entre les citoyens, laisse peu de place au maintien et à la reconnaissance de la différence autochtone. Cette ten-

sion entre la logique intégrationniste et universalisante du modèle de citoyenneté dominant de l'après-guerre et le maintien d'une appartenance collective distincte demeure au cœur du rapport conflictuel qu'entretiennent les autochtones avec les États modernes. Encore aujourd'hui, à travers l'affirmation d'une identité nationale distincte, la revendication de droits particuliers et la consolidation de mécanismes de gouvernance autonome, ce sont précisément les frontières de l'appartenance au régime de citoyenneté que les autochtones du Canada, de l'Australie et des États-Unis contestent². En ce sens, il est pertinent de s'interroger sur les conséquences que peuvent avoir les changements actuels des paramètres de la citoyenneté sociale pour les revendications identitaires des autochtones et, de manière plus large, pour les rapports qu'ils entretiennent avec l'État.

Lien social et Politiques-RIAC, 53, *Identités : attractions et pièges*. Printemps 2005, pages 129-142.

LIEN SOCIAL ET POLITIQUES-RIAC, 53

Entre l'héritage colonial et la recherche d'autonomie politique : les peuples autochtones dans la tourmente des réformes de l'État-providence. Une comparaison de l'expérience australienne, américaine et canadienne

130

Selon plusieurs analystes, les politiques sociales s'articulent aujourd'hui de moins en moins autour d'un projet de citoyenneté nationale fondé sur les principes d'égalité et de redistribution entre les membres de la communauté politique, mais visent plutôt à consolider l'autonomie des individus et des familles en facilitant leur participation au marché de l'emploi³. Ainsi, l'État «protecteur» est remplacé par l'État «facilitateur» (Noël, 1996). Parallèlement à ce changement d'orientation, de nouveaux mécanismes de gouvernance émergent, favorisant les partenariats avec le secteur privé et le milieu communautaire, ainsi qu'une plus grande décentralisation dans l'administration des programmes afin de favoriser une mise en œuvre plus flexible et adaptée à la réalité des communautés (Saint-Martin, 2004).

Comment ces transformations affectent-elles la négociation des frontières identitaires entre l'État et les peuples autochtones ? Afin d'offrir quelques pistes de réponse à cette question fort complexe, nous proposons un survol des récentes réformes en matière de politiques sociales autochtones au Canada, aux États-Unis et en Australie, trois pays qui partagent un héritage colonial rela-

ivement similaire et font partie de la famille dite «libérale» des États-providences selon la désormais célèbre typologie d'Esping-Andersen (1990). Suivant la logique décrite plus haut, les gouvernements de ces trois fédérations ont adopté au cours des dernières années un ensemble de politiques visant à diminuer la dépendance des autochtones face à l'État et à faciliter leur «insertion» au sein du marché de l'emploi. Nous allons comparer les principales caractéristiques de ces politiques et tenter de les situer dans le contexte idéologique et institutionnel qui entoure les relations entre ces États et les premiers occupants du territoire qu'ils dominent aujourd'hui⁴.

Cette comparaison permettra de souligner l'effet médiateur exercé sur ces réformes par les mécanismes qui assurent la reconnaissance de la différence autochtone au sein du régime de citoyenneté. Autrement dit, la conception de la différence autochtone et la façon dont cette différence identitaire s'articule au sein du régime de citoyenneté doivent être prises en compte afin de comprendre les trajectoires distinctes et l'effet des politiques de ces trois pays, pourtant fondées sur des objectifs similaires. Ce survol des réformes canadienne, américaine et australienne nous amènera à nous demander si la restructuration de l'État-providence ne pourrait pas avoir un effet inattendu sur le rapport des peuples autochtones aux régimes de citoyenneté de ces trois États. En effet, l'accent mis sur l'autonomie, les partenariats et la décentralisation des programmes peut, dans certains cas, favoriser l'émergence d'un modèle de citoyenneté et de gouvernance plus compatible avec les revendications autonomistes des peuples autochtones.

Canada : vers un régime différencié ?

La relation entre les peuples autochtones et l'État canadien s'est considérablement transformée depuis trente ans, si bien qu'aujourd'hui ceux-ci bénéficient d'un statut juridique et d'une reconnaissance politique que certains autochtones d'ailleurs dans le monde peuvent leur envier. De nombreuses tensions persistent cependant, que ce soit en matière de droits territoriaux ou en ce qui a trait à la définition de la nature même du rapport politique entre l'État et les nations autochtones.

Le statut des peuples autochtones au Canada

La population autochtone au Canada est généralement divisée en trois groupes distincts : les Premières Nations (autrefois appelées les Indiens), les Métis et les Inuit. Ensemble, ces trois groupes comptent pour 3,3 % de la population canadienne⁵. Il s'agit d'une population jeune, de plus en plus urbanisée et en pleine croissance. Selon le recensement de 2001, elle a augmenté de 22 % entre 1996 et 2001⁶. Toutefois, comme le confirment les données du tableau 1, les conditions socio-économiques au sein des communautés autochtones sont encore aujourd'hui nettement inférieures à la moyenne pancanadienne⁷.

La relation qu'entretient la Couronne britannique, puis l'État canadien, avec les peuples autochtones est marquée par une marginalisation progressive de ces derniers, tant sur le plan territorial qu'en matière de statut politique. Les premiers traités de paix entre nations souveraines sont remplacés au 19^e siècle par des traités de cession de terres dont la contrepartie sera large-

ment ignorée⁸. La création de la fédération canadienne, en 1867, ne fait que consolider le processus de mise sous tutelle et de marginalisation politique des peuples autochtones, qui seront d'ailleurs exclus des débats constitutionnels de l'époque.

En vertu de l'article 91(24) de la Constitution de 1867, le gouvernement fédéral a juridiction sur «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens». C'est donc lui qui sera, et demeure, l'interlocuteur principal des peuples autochtones au sein de la fédération canadienne. La Loi sur les Indiens, qui définit les bénéfices et les restrictions associés au statut d'Indien, est le principal mécanisme institutionnel qui encadre cette relation⁹. Il faudra attendre les années 1950 pour que la plupart des mesures de la loi excluant les autochtones des droits de la citoyenneté soient éliminés¹⁰. Si elle symbolise la soumission à l'État fédéral et l'exclusion du régime de citoyenneté, la Loi sur les Indiens représente également, de manière paradoxale, une certaine confirmation du statut particulier des Premières Nations. Lorsque le gouvernement libéral propose, en 1969, l'abolition de la loi et la pleine intégration des Indiens au régime de citoyenneté canadien au nom de l'égalité de statut et de traitement, le leadership autochtone s'y oppose avec véhémence (Weaver, 1981).

Dans la foulée de cette mobilisation, la Cour suprême reconnaît en 1973 la validité du titre ancestral sur les terres non couvertes par des traités, forçant les gouvernements à négocier, avec plusieurs nations ou communautés autochtones, des «traités modernes» précisant la portée du titre autochtone, et ouvrant la porte à une redéfinition de la relation entre les premiers habitants et l'État,

Tableau 1. Situation socio-économique des peuples autochtones du Canada, des États-Unis et de l'Australie

	Autochtones australiens	Autochtones canadiens	Autochtones américains
<i>Profil démographique</i>			
Poids dans la population	2,3	4,3	1,5
Âge médian	20,0	25,5	27,0
Pop. < 15 ans (%)	39,0	33,2	DND
Familles monoparentales	28,1	26,6	39,0
Urbanisation	37,0	49,5	56,0
<i>Profil économique</i>			
Revenu annuel médian (\$ US)	7 180	16 640	21 620
Taux de chômage (%)	26,0	24,0	14,6
<i>Instruction (%)</i>			
Abandon scolaire avant 16 ans	40,0	48,0	DND
Diplôme postsecondaire	23,2	38,1	43,0
Diplôme universitaire	2,6	3,3	11,0
<i>Santé</i>			
Mortalité infantile (‰)	14,0	11,6	8,3
Diabète (%)	24,0	DND	11,0
Espérance de vie : différence avec pop. totale (années)	20,1	5,8	6,1

DND : données non disponibles.

notamment en matière d'autonomie gouvernementale¹¹. La redéfinition de ces rapports se traduira par la reconnaissance des «droits ancestraux et issus de traités» dans la Constitution canadienne en 1982¹². Cette reconnaissance, dont la portée demeure contestée, assure néanmoins aux peuples autochtones du Canada, au sein du régime de citoyenneté canadien, une protection statutaire sans équivalent en Australie et aux États-Unis.

Enfin, depuis les années 1980, les gouvernements fédéral et provinciaux favorisent la dévolution de pouvoirs administratifs aux conseils de bande et autres institutions gouvernementales autochtones, à travers la signature d'ententes d'autonomie globales ou sectorielles. Ainsi, l'administration des programmes d'éducation, de

santé, de logement ou d'aide sociale est en grande partie assurée par les gouvernements autochtones au niveau local. Cette dévolution, qui à la fois répond aux revendications des organisations autochtones et s'inscrit dans la logique des réformes du secteur public depuis les années 1980, est cependant accompagnée de mécanismes de financement et d'imputabilité qui permettent aux gouvernements de maintenir un certain contrôle sur les programmes (Abele et Prince, 2003).

Les peuples autochtones et les réformes de la protection sociale au Canada

Le système de protection sociale canadien est caractérisé par une superposition de programmes créés au cours du dernier siècle. Si le prin-

LIEN SOCIAL ET POLITIQUES-RIAC, 53

Entre l'héritage colonial et la recherche d'autonomie politique : les peuples autochtones dans la tourmente des réformes de l'État-providence. Une comparaison de l'expérience australienne, américaine et canadienne

132

cipe d'universalité s'impose après la guerre dans de nombreux secteurs d'intervention de l'État, beaucoup de programmes sont guidés par une approche assurantielle qui donne la prépondérance au marché du travail comme principale source de bien-être (Boyчук, 2004). Bien que les provinces, en vertu de leur compétence constitutionnelle, assurent la provision de la majorité des services sociaux, le gouvernement fédéral joue un rôle important en matière de financement. Il crée également de nombreux programmes, tels l'assurance-chômage, un régime de pensions pour une partie du pays, les crédits d'impôts pour enfants à charge, qu'il administre directement.

Les peuples autochtones seront d'abord exclus de la plupart des programmes sociaux institués au Canada avant les années 1950. Comme ils sont aussi largement exclus du marché du travail, le seul mécanisme d'assistance étatique disponible au sein des réserves et des autres communautés autochtones reste pendant longtemps la distribution de rations aux familles vivant dans une pauvreté extrême (Moscovitch et Webster, 1995). La transition vers une plus grande inclusion dans le régime de citoyenneté canadien, et donc l'accès

aux services et prestations, se fait dans la période d'après-guerre. Bien que les autochtones aient accès aujourd'hui à la même protection sociale que l'ensemble des Canadiens, la gestion et le financement de ces programmes, en matière d'éducation, de santé ou de soutien du revenu par exemple, se fait principalement à travers le ministère appelé Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), en vertu des obligations fiduciaires du gouvernement fédéral¹³. Le système de protection sociale destiné aux peuples autochtones s'inscrit donc dans une logique dualiste, fondée en partie sur le principe du plein accès aux droits de la citoyenneté mais également sur la continuité du principe de différenciation statutaire hérité de la période coloniale.

Les autochtones seront donc affectés au même titre que l'ensemble des Canadiens par les réformes des années 1990, mais à travers un ensemble de mesures souvent complémentaires à la logique générale. Par exemple, les mesures visant, à partir du début des années 1990, à limiter l'étendue et l'accessibilité des programmes de soutien du revenu, telles l'assurance-chômage (devenue l'assurance-emploi en 1996) et l'aide sociale, s'appliquent également aux autochtones. Lorsque les programmes sont gérés de manière distincte, ils suivent en général la tendance nationale. Ainsi, des mesures fiscales encourageant le travail et décourageant le recours à l'assistance sociale semblables à celles adoptées dans plusieurs provinces (Boyчук, 2004; Noël, 1996) ont été mises en œuvre par le ministère des Affaires indiennes¹⁴.

En plus de ces mesures touchant l'ensemble de la population, de nombreux programmes ciblés d'accès à

l'éducation postsecondaire, à la formation et au développement économique local seront développés dans la foulée de l'énoncé de politique *Rassembler nos forces*, la réponse du gouvernement fédéral au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. L'objectif premier de ces programmes selon l'énoncé politique est de favoriser la rupture du lien de dépendance face à l'État et de permettre aux autochtones de reprendre en main leur développement économique et social (AINC, 1998 : 4). Ces nouvelles mesures détonnent par rapport à l'approche traditionnelle en matière de programmation autochtone à quelques niveaux. D'une part, ces programmes sont pour la plupart administrés par des ministères sectoriels plutôt que par AINC. Ce déplacement administratif peut laisser paraître une volonté de mettre fin au modèle dualiste et d'ancrer ces nouveaux programmes bien au cœur du régime de citoyenneté canadien plutôt que dans les obligations statutaires (légales) et fiduciaires du gouvernement, qui sont pour la plupart gérées par AINC. Pourtant, la mise en œuvre de ces mesures s'effectue dans un contexte fort différent de celui qui a mené à la création du système dualiste de protection sociale de l'après-guerre.

En effet, si ces programmes s'inscrivent dans une logique plus citoyenne que statutaire, contrairement aux programmes mis en place dans l'après-guerre, ils relèvent également de la logique de décentralisation et de partenariat mise en évidence par la littérature sur la restructuration de l'État-providence. Par exemple, la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones, établie en 1999, qui vise à financer des projets de formation de

la main-d'œuvre et d'accès à l'emploi, est gérée par Développement des ressources humaines Canada (DRHC)¹⁵. Cependant, l'initiative des projets à financer et leur gestion reposent entièrement sur les gouvernements et organisations autochtones. Plusieurs de ceux-ci ont ainsi mis en place leur propre stratégie de développement des ressources humaines, dont les objectifs et le contenu sont définis, non pas à Ottawa, mais au sein des communautés¹⁶. Industrie Canada pilote également un certain nombre d'initiatives visant à faciliter le développement de l'entrepreneuriat autochtone à travers la création de partenariats entre les gouvernements et organisations autochtones et le secteur privé¹⁷.

Comme nous l'avons relevé, en soi, la décentralisation et la création de partenariats ne transforment pas la relation des autochtones avec l'État canadien. Cependant, la combinaison de la logique de partenariat qui motive ces programmes et de la reconnaissance constitutionnelle dont bénéficient les peuples autochtones aujourd'hui contribue à consolider de manière significative la légitimité des organisations et gouvernements autochtones en tant qu'intermédiaires entre l'État et les citoyens autochtones. Ce rôle d'intermédiaire, de plus en plus marqué dans les pratiques politiques, ouvre la porte à la définition de régimes de citoyenneté autochtone différenciés, en ce qui a trait aux conditions d'appartenance, à l'exercice des droits et aux mécanismes d'accès. Cette consolidation de la légitimité des institutions et des mécanismes de gouvernance autochtones contraste avec la logique de centralisation et de prise en charge qui dominait l'esprit des réformes providentielles de l'après-guerre.

États-Unis : une autonomie contractuelle

Comme ceux du Canada, les autochtones vivant au sud de la frontière cherchent à redéfinir leur rapport à l'État par la revendication de droits différenciés et d'une plus grande reconnaissance politique, et ont dû composer au cours du dernier siècle avec une logique qui laissait peu de place à la coexistence d'ordres politiques distincts sur un même territoire. Des différences significatives persistent cependant en ce qui a trait au statut des peuples autochtones au sein du régime de citoyenneté américain et, comme nous le verrons, ces variations permettent en partie d'expliquer l'impact différent des réformes de l'État-providence sur leurs revendications.

Le statut des peuples autochtones américains

Plus de 4,1 millions d'autochtones vivent aux États-Unis selon le plus récent recensement¹⁸. Comme au Canada, ils forment une population diversifiée, dispersée sur le territoire : le gouvernement fédéral reconnaît 561 communautés (*tribes*), dont 229 en Alaska¹⁹. Il s'agit également d'une population jeune et en pleine croissance, puisque la part des moins de 30 ans y atteint 56 %, comparativement à 44 % pour la population américaine dans son ensemble. La situation économique et sociale des autochtones est un peu meilleure aux États-Unis qu'au Canada (tableau 1)²⁰, mais le taux de pauvreté (24,5 %) des communautés autochtones est supérieur à la moyenne nationale.

L'histoire des relations entre les peuples autochtones et le gouvernement des États-Unis ressemble à ce que nous avons évoqué pour le Canada. À la relation fondée sur des

traités avec la puissance coloniale britannique, puis avec Washington au lendemain de l'indépendance, s'est peu à peu substituée une relation de domination et de dépendance. Au cours du dernier siècle, la politique fédérale oscille entre l'assimilation et la reconnaissance du statut distinct des nations autochtones (Deloria, 1985).

Quelques traits caractéristiques de cette relation méritent attention. Le droit américain reconnaît les nations autochtones en tant que communautés politiques exerçant une forme de souveraineté résiduaire découlant de leur préséance historique sur le territoire mais aussi des traités conclus avec la puissance coloniale²¹. La relation entre l'État et les nations autochtones aux États-Unis se distingue également par son caractère extraconstitutionnel, car elle n'est pas limitée ni explicitement protégée par la Constitution. C'est donc en vertu de son pouvoir de réglementation du commerce extérieur que le Congrès a, en principe, juridiction exclusive sur les relations avec les peuples autochtones et la mise en œuvre des traités²². Ce régime particulier crée une forme d'obligation fiduciaire semblable à celle qui, au Canada, lie le gouvernement fédéral et les peuples autochtones. La même dualité entre une logique de protection et une logique de domination s'est d'ailleurs rapidement installée. Ainsi, le gouvernement fédéral américain développera un système de santé, d'éducation et de soutien du revenu particulier pour les autochtones tout en limitant considérablement la capacité juridique des individus et communautés autochtones à s'engager dans des activités économiques. Comme au Canada, cette mise en tutelle consacre la dépendance des autochtones à l'État.

LIEN SOCIAL ET POLITIQUES-RIAC, 53

Entre l'héritage colonial et la recherche d'autonomie politique : les peuples autochtones dans la tourmente des réformes de l'état-providence. Une comparaison de l'expérience australienne, américaine et canadienne

134

Depuis les années 1970, le gouvernement des États-Unis a toutefois tendu à briser cette dépendance en favorisant l'autonomie administrative des gouvernements autochtones et des conseils tribaux²³. Ainsi, plusieurs nations autochtones, les Navajo par exemple, ont retrouvé une autonomie non négligeable en rapatriant des pouvoirs qui dépassent largement la simple mise en œuvre des politiques fédérales.

Les peuples autochtones et la protection sociale américaine

Dans un essai qui fait école, Jacob Hacker (2002) qualifie l'État-providence américain de « divisé », étant donné la place qu'occupe le secteur privé comme pourvoyeur de prestations et de services aux États-Unis, et le rôle plus restreint de l'État. Sauf exception, le principe universaliste ne fait donc pas partie du régime de citoyenneté sociale américain, qui s'articule d'abord autour du principe de l'autonomie de l'individu (Myles, 1996). Bien qu'il soit principalement financé par Washington, le système social public américain est aussi très décentralisé, et largement administré par des organismes privés selon une logique contractuelle. Les États, comme les organismes pourvoyeurs

de services, ont une marge de manœuvre relativement importante en matière de contenu des programmes et services offerts.

Il est intéressant de constater que les programmes sociaux destinés aux autochtones constituent en quelque sorte une exception à ce modèle. En effet, l'accès à l'éducation et aux soins de santé et le soutien du revenu font partie des garanties associées aux traités et à la protection fiduciaire dont bénéficient les autochtones en vertu de leur statut de « nation dépendante ». À partir des années 1930, une bonne partie du système de protection sociale conçu pour les autochtones s'est donc édifié parallèlement au régime destiné à l'ensemble de la population. Le *Bureau of Indian Affairs* (BIA) gère directement la plupart des programmes, dont le système d'assistance sociale, qui à partir des années 1950 remplace, comme au Canada, les rations et autres formes de transferts²⁴.

La place dominante de l'État comme pourvoyeur de prestations et services sociaux pour les autochtones entre évidemment en conflit avec l'idéal d'autonomie et de responsabilité individuelle qui est au cœur de l'architecture sociale américaine. Ces programmes furent donc longtemps considérés comme un mal nécessaire mais temporaire, en attendant que les autochtones embrassent les valeurs et les principes de la citoyenneté américaine. L'adoption des politiques d'autonomie et de décentralisation à partir des années 1970 s'inspire largement d'un constat d'échec des politiques d'assimilation. Le *Bureau of Indian Affairs*, l'organisme fédéral chargé de fournir des services aux autochtones, cherchera dorénavant à déléguer ses compétences aux autorités gouvernementales locales ou encore à des orga-

nisations sans but lucratif. Celles-ci s'engagent par contrat à fournir les services en échange d'un montant global généralement révisé annuellement. Il s'agira dorénavant de confier aux communautés et aux individus la responsabilité de leur propre bien-être, une logique beaucoup plus proche des idéaux américains (Brown et al., 2001). Cependant, le transfert de responsabilités administratives aux autorités autochtones ne remet pas en cause la logique différenciée du système de protection sociale pour les autochtones.

La réforme de la sécurité du revenu entreprise par le gouvernement Clinton en 1996 marque un point tournant en ce sens. L'objectif du *Personal Responsibility and Work Opportunity Act* (PRWOA) est d'encourager la clientèle traditionnelle de l'assistance sociale à intégrer le marché du travail, par des dispositions fiscales favorables aux petits salariés et des mesures décourageant le recours à l'assistance publique²⁵. Le nouveau système d'assistance temporaire pour les familles dans le besoin (*Temporary Assistance for Needy Families*, ou TANF), qui s'applique tant aux autochtones qu'aux autres Américains, limite l'accès à l'assistance financière directe en fixant diverses conditions, comme l'extinction des droits après cinq ans de prestations (cumulés). Le TANF est aussi conditionnel à l'inscription dans un programme d'employabilité, une première pour les autochtones américains.

Sous le nouveau régime, le gouvernement fédéral transfère un montant fixe aux États, sur lesquels repose entièrement la gestion de l'aide sociale et des programmes d'employabilité, même pour les autochtones. Les gouvernements tri-

baux se voient cependant offrir la possibilité de gérer leur propre programme de soutien du revenu ou d'en confier la gestion à un organisme privé, à travers un système de transferts équivalent à celui des États. Les conditions de financement sont sensiblement les mêmes pour les programmes gérés par les gouvernements tribaux ou les organisations privées que pour les États²⁶. Ceux-ci bénéficient cependant d'une plus grande flexibilité pour déterminer la nature des mesures de contrepartie et peuvent élargir les critères d'admissibilité en fonction de la situation socio-économique de la communauté (Daly et Smith, 2002 : 10).

Si la mise en place du TANF permet à certaines communautés autochtones d'adapter les programmes de soutien du revenu et d'employabilité à leurs besoins, le modèle s'est néanmoins beaucoup rapproché de la philosophie providentialiste américaine, qui favorise dorénavant de façon plus explicite l'autonomie individuelle et les mesures d'incitation au travail et pose un plus grand nombre de limites à l'accès aux prestations gouvernementales. De plus, selon une étude réalisée en 2001, soit sept ans après l'établissement du nouveau régime, seulement 38 communautés autochtones avaient pris en charge leur propre programme TANF (Brown et al., 2001 : 11). La plupart des gouvernements tribaux n'ont pas les compétences et les ressources humaines nécessaires à la gestion du programme et préfèrent s'en remettre aux États ou à des organismes privés, autochtones ou pas.

Les peuples autochtones des États-Unis font donc face aux mêmes défis socio-économiques et démographiques que ceux du Canada. La

réponse à ces défis s'inscrit cependant dans un contexte institutionnel et idéologique distinct. Contrairement à ce qui s'est passé au Canada, aux États-Unis, les programmes sociaux fédéraux pour autochtones se sont développés en marge du modèle général plutôt qu'en complément à lui; mais la tendance récente à la décentralisation, à la contractualisation et à l'intégration aux programmes généraux des programmes destinés aux autochtones, en particulier les programmes de soutien du revenu, témoigne du passage d'une logique d'exception à une logique plus conforme aux principes du providentialisme américain contemporain. Il est loin d'être certain que la logique de marché qui imprègne des programmes comme le TANF soit adaptée à la réalité de communautés autochtones souvent isolées et aux prises avec des problèmes sociaux qui ne font qu'amplifier le manque d'opportunités économiques. Comme dans le contexte canadien, la forte décentralisation en cours laisse cependant une plus grande marge de manœuvre aux communautés autochtones, qui peuvent, si elles en ont la capacité institutionnelle, prendre en charge, à contrat, les programmes de développement économique et social afin de les adapter à la réalité locale et de développer leur propre modèle de citoyenneté sociale.

Australie : un régime fortement intégré

Des trois pays faisant l'objet de cette étude, c'est sans doute l'Australie qui présente les ouvertures institutionnelles les plus restreintes à la reconnaissance de la différence autochtone et à sa traduction en termes politiques. Les peuples autochtones y font en effet face à un régime de citoyenneté au sein duquel les principes d'unicité de

la communauté politique et d'égalité de traitement des citoyens sont fortement ancrés dans l'imaginaire politique. La période de restructuration actuelle de la citoyenneté sociale pose donc pour les autochtones de ce pays des défis qui ne sont pas du tout les mêmes qu'en Amérique du Nord.

Le statut des autochtones australiens

Les peuples autochtones représentent approximativement 2,5 % de la population australienne²⁷. Il s'agit encore une fois d'une population fort diversifiée, composée d'environ 500 clans et 170 communautés linguistiques (Havemann, 1999 : 8). La situation socio-économique des peuples autochtones australiens ressemble beaucoup à celle des autochtones canadiens et américains, mais on note quelques différences significatives. En particulier, les autochtones australiens sont moins urbanisés (30 % vivent dans des régions éloignées et 40 % en milieu rural) et leur revenu, leur taux d'employabilité et leur niveau d'instruction sont moins élevés (tableau 1). C'est donc en Australie que la situation socio-économique des peuples autochtones semble la moins reluisante, bien que le budget consacré aux programmes destinés aux autochtones y soit proportionnellement plus élevé (ATSI, 2003).

Il est difficile de ne pas faire un parallèle entre la condition sociale des autochtones australiens et leur statut juridique et politique (Kauffman, 2003). En effet, des trois pays étudiés ici, l'Australie est le seul où les autochtones ne bénéficient d'aucune protection statutaire, qu'elle soit constitutionnelle ou extraconstitutionnelle. Aucun traité ne peut servir d'assise politique aux peuples autochtones australiens. De

LIEN SOCIAL ET POLITIQUES-RIAC, 53

Entre l'héritage colonial et la recherche d'autonomie politique : les peuples autochtones dans la tourmente des réformes de l'état-providence. Une comparaison de l'expérience australienne, américaine et canadienne

136

plus, si, au Canada et aux États-Unis, les obligations de la Couronne britannique envers les peuples autochtones ont en quelque sorte été transférées au nouveau gouvernement fédéral, en Australie la Constitution de 1901 fait l'impasse sur cette question²⁸. En fait, jusqu'à l'arrêt *Mabo* en 1992, aucun droit, foncier ou autre, n'était reconnu aux héritiers des habitants de la période précoloniale²⁹.

De ce cadre juridique limité découle une conception fondamentalement différente de la place des autochtones au sein du régime de citoyenneté australien. Comme ailleurs, le régime d'exclusion caractéristique de la période coloniale se poursuit jusqu'après la Deuxième Guerre mondiale, puis les gouvernements du Commonwealth et des États lèvent progressivement les barrières à la pleine inclusion des autochtones dans le régime de citoyenneté³⁰. Mais en Australie, cette intégration n'est pas encadrée ou limitée par un régime de protection statutaire comme la Loi sur les Indiens canadienne ou la jurisprudence américaine sur les « nations dépendantes ».

La création, en 1990, de l'*Aboriginal and Torres Strait*

Islander Commission (ATSIC), organisme dont les dirigeants sont élus par les autochtones et dont le rôle sera d'administrer les programmes gouvernementaux destinés aux autochtones, vient changer un peu la donne. L'ATSIC a le pouvoir de créer ses propres programmes pour remplir son mandat de soutien au développement économique, social et culturel des autochtones. Elle deviendra également le principal mécanisme de représentation des intérêts autochtones auprès du gouvernement (Tatz, 2003). Sa création témoigne donc d'une certaine reconnaissance, par le gouvernement du Commonwealth, de la nécessité d'adapter à la réalité autochtone les mécanismes d'accès aux bénéfices de la citoyenneté.

Les autochtones et l'architecture sociale australienne

L'État-providence australien se distingue par son approche centrée sur un régime de redistribution mettant l'accent sur la régulation des salaires (Castles, 1996: 92). À cette forme de soutien du revenu mettant fortement l'accent sur le marché du travail comme source de bien-être s'ajoute un ensemble de programmes fondés sur une logique universaliste, dont un régime d'assistance sociale nationale accessible à l'ensemble des citoyens. Le principe de l'égalité de condition, et non pas seulement de statut, est donc plus fortement ancré au sein du régime de citoyenneté australien que dans le contexte américain (Whiteford, 2000). De plus, il s'agit d'un régime beaucoup plus centralisé, la très grande majorité des programmes sociaux australiens étant administrés et financés par le gouvernement du Commonwealth.

Exclus des premiers programmes sociaux australiens, les autochtones

ont aujourd'hui droit aux mêmes services et programmes que l'ensemble des citoyens. Aux mesures universelles s'ajoute un ensemble de programmes ciblés visant à favoriser leur insertion au marché du travail. C'est dans cet esprit que seront créés, par exemple, les *Community Economic Development Programs*, en 1977 (Morphy et Sanders, 2001; Sanders, 2004). Les CEDEP permettent de remplacer les prestations individuelles d'assurance-chômage et d'assistance sociale par un transfert équivalent à l'administration municipale locale ou à un organisme sans but lucratif, qui à son tour paie les individus en échange d'un équivalent en travail communautaire. Ce système de *workfare* communautaire devient rapidement très populaire³¹. Les organisations locales bénéficient d'une grande latitude dans le développement des projets d'employabilité, ce qui permet d'adapter le programme à la réalité communautaire. Le gouvernement, quant à lui, voit les CEDEP comme une manière efficace de favoriser le développement d'une économie salariale dans les communautés autochtones. En 2003, les CEDEP représentent près du tiers des dépenses gouvernementales gérées par l'ATSIC (Sanders, 2004).

Les CEDEP, comme l'ensemble des programmes sociaux dirigés vers les autochtones, feront l'objet de nombreuses critiques dans les années 1990. En effet, en Australie plus encore qu'en Amérique du Nord, la très grande dépendance des autochtones au système d'assistance publique fait l'objet de nombreux débats³². Pour plusieurs, dont certains dirigeants autochtones, les CEDEP et autres programmes de soutien du revenu perpétuent au sein des communautés la logique d'exclusion de l'économie de marché établie par le régime colonial (Pearson,

2000). Pour d'autres, les CEDEP sont plus qu'une mesure de substitution à l'économie de marché et contribuent au contraire de façon essentielle au développement social et à la consolidation de communautés brisées par les politiques coloniales (Sanders, 1998; ATSIC, 2001).

Avec l'adoption du plan d'action *Australians Working Together* par le gouvernement du Commonwealth, en 2002, les partisans de la première perspective semblent s'imposer. Le plan, qui s'applique à l'ensemble des Australiens, s'inscrit dans la tendance, amorcée durant les années 1990, à centrer le système de soutien du revenu sur l'accès au marché du travail. Il s'inspire de l'expérience de plusieurs pays anglo-saxons, dont les États-Unis, et vise à réduire la dépendance envers l'État en valorisant l'autonomie individuelle et l'engagement communautaire (Daly et Smith, 2002). En vertu de la logique d'« obligation mutuelle » promue par le gouvernement, les bénéficiaires de mesures de soutien du revenu doivent dorénavant participer à un programme de recherche d'emploi ou de formation, ou encore à un programme de développement communautaire» (ACG, 2001). Les citoyens ne remplissant pas leur part du contrat social voient diminuer leurs prestations.

Australians Working Together peut sembler, de prime abord, relever de la même logique que les CEDEP. Cependant, en parallèle à l'adoption de réformes qui font tendre la citoyenneté sociale vers un modèle centré sur le travail et la communauté, le gouvernement australien s'est engagé dans un processus de démantèlement de l'ATSIC dont les conséquences sont encore difficiles à mesurer. L'organisme, dont le double

rôle de porte-parole de la cause autochtone et d'agence gouvernementale était de plus en plus critiqué par l'électorat de droite, doit être, au moment de la rédaction de ce texte, simplement dissous³³. Les programmes dont s'occupait l'ATSIC ont pour la plupart déjà été intégrés aux programmes généraux équivalents au sein des divers ministères. Ceux-ci ont pour mandat d'en faciliter la décentralisation au niveau local à travers des partenariats avec des organismes communautaires. Les CEDEP sont aujourd'hui sous l'autorité du *Department of Employment and Workplace* et devront dorénavant mettre l'accent sur le caractère transitoire du programme vers l'accès à un emploi salarié. Il n'est pas certain que la philosophie dualiste des CEDEP, qui allie soutien du revenu et développement communautaire, puisse être maintenue au sein d'un ministère à caractère essentiellement économique (Sanders, 2004 : 8).

En résumé, l'évolution des politiques sociales australiennes envers les autochtones, en particulier les réformes récentes, épouse la tendance observée au Canada et aux États-Unis d'intégration à la programmation générale et à la décentralisation, bien qu'elle se manifeste plus timidement étant donné l'absence de reconnaissance d'un statut particulier aux gouvernements autochtones. De plus, la logique motivant les réformes récentes des politiques sociales autochtones, en particulier l'accent mis sur l'intégration au marché du travail, s'inscrit bien dans la lignée de la restructuration de l'architecture sociale australienne en cours depuis les années 1990.

Le cas australien diffère cependant de nos deux autres exemples quant à l'impact de ces réformes sur la négociation des paramètres de la coexistence des sociétés autochtones et allochtones. Le régime de citoyenneté australien laisse, malgré plusieurs changements importants au cours des ans, peu de place à l'institutionnalisation de la différence autochtone. Si les autochtones australiens bénéficient de programmes ciblés en matière de logement, de santé, d'éducation et d'employabilité à travers les CEDEP, une logique d'intégration et de rattrapage, à la fois économique et social, motive cependant toujours ces programmes. La dissolution de l'ATSIC démontre d'ailleurs la relative vulnérabilité de la reconnaissance dont jouissent les autochtones australiens en raison de l'absence de protection statutaire encadrant leur intégration au régime de citoyenneté.

Conclusion

S'ils revendiquent la reconnaissance de leur statut politique distinct par l'État, les peuples autochtones doivent également composer avec un lourd héritage colonial dont la principale conséquence est une forte dépendance envers le soutien de l'État. En ce sens, l'évolution de la relation entre les peuples autochtones et les États issus de la colonisation ne peut être comprise sans tenir compte du processus de restructuration et de définition de l'architecture sociale de ces derniers. Dans chacun des pays étudiés ici, on assiste depuis quelques années à un déplacement des mesures de soutien du revenu concernant les autochtones : un modèle « passif » d'assistance générale cède la place à un ensemble de mesures plus ciblées, favorisant une plus grande auto-

LIEN SOCIAL ET POLITIQUES-RIAC, 53

Entre l'héritage colonial et la recherche d'autonomie politique : les peuples autochtones dans la tourmente des réformes de l'état-providence. Une comparaison de l'expérience australienne, américaine et canadienne

138

mie des communautés face à l'État et l'insertion des individus dans le marché du travail ou la formation. Ces réformes manifestent un changement de cap quant au rôle de l'État en matière de développement social et économique. Pour tous, l'État devient « facilitateur » plutôt que « protecteur » (Noël, 1996); dans le contexte autochtone, il s'agit d'un changement beaucoup plus que symbolique, étant donné le lourd passé de l'État protecteur.

Les réformes opérées dans ces trois pays répondent donc à des objectifs similaires mais leur nature et leur portée diffèrent, en raison de leurs régimes de citoyenneté respectifs. L'insistance sur l'autonomie individuelle et le recours au marché du travail aux États-Unis, les mesures favorisant le remplacement de l'assistance sociale par le travail communautaire salarié en Australie dans le cadre des CEDEP s'inscrivent bien dans la logique de l'architecture sociale de ces pays. En somme, les orientations et objectifs de ces politiques ont peu à voir avec le statut des peuples autochtones. En revanche, celui-ci influence leurs mécanismes de mise en œuvre. Bien que l'on constate dans les trois pays une tendance à faire relever les pro-

grammes destinés aux autochtones des ministères à vocation générale, c'est très certainement en Australie, où les autochtones bénéficient d'un régime de protection plus limité, que cette tendance est la plus prononcée. En outre, aux États-Unis et au Canada, cette tendance à l'intégration des programmes s'accompagne d'une décentralisation grâce à laquelle les communautés autochtones ont une plus grande marge de manœuvre pour définir les priorités et l'allocation des ressources.

Cette double tendance à l'intégration programmatique accompagnée de mesures ciblées, d'une part, et à l'octroi d'une plus grande autonomie locale pour la gestion des programmes, d'autre part, soulève directement la question de l'impact des réformes actuelles sur la relation entre l'État et les peuples autochtones. Dans le régime de citoyenneté de l'après-guerre, qui tendait à uniformiser le rapport entre les citoyens et l'État, le maintien d'un régime statutaire distinct pour les autochtones représentait une contradiction. Le modèle actuel peut paraître moins réfractaire à la multiplicité et à la différenciation. En effet, l'accent mis sur la flexibilité et sur l'autonomie locale dans la gestion des programmes gouvernementaux laisse place au développement d'un régime se déclinant à plusieurs niveaux plutôt qu'au sein du seul espace national. Ce processus de recalibration territoriale du régime de citoyenneté pourrait-il servir de point de rencontre entre les revendications autochtones et les impératifs de la citoyenneté commune ?

Martin Papillon

Département de science politique
University of Toronto

Notes

¹ Pour simplifier, nous utilisons ici « peuples autochtones » au sens générique pour désigner l'ensemble des nations, peuples ou communautés autochtones. Au besoin, les appellations particulières à certains groupes seront utilisées.

² Un régime de citoyenneté comprend trois dimensions fondamentales. D'une part, à travers la reconnaissance de droits (civiques, politiques, sociaux ou culturels), le régime établit les frontières statutaires de la communauté politique. Sont ensuite définies les règles d'accès et les conditions d'exercice de ces droits à travers la production de mécanismes de gouvernance. Enfin, un régime de citoyenneté fixe les frontières de l'appartenance à la communauté politique par la production de normes historiques et culturelles définissant les contours de l'identité nationale. Sur le concept de régime de citoyenneté, voir Jenson et Philips (1996); voir aussi Papillon et Turgeon (2003), pour un examen du rapport entre frontières identitaires et frontières statutaires des régimes de citoyenneté.

³ Il faudrait plus d'espace pour rendre justice aux multiples nuances des débats sur la redéfinition de l'État-providence. Les analystes auxquels nous faisons allusion ont en commun leur intérêt pour la réorientation des dépenses sociales : les mesures « passives » de la protection sociale traditionnelle font place à un modèle qui favorise « l'activation » et la flexibilité face au marché de l'emploi. Sur le contexte canadien, voir par exemple Dufour et al. (2001). Sur l'importance de ces changements, voir Boychuck (2001). Jenson et Saint-Martin (2003) s'intéressent à l'émergence d'un nouveau modèle fondé sur « l'investissement social ».

⁴ La comparaison, forcément schématique, ne rend pas compte de la complexité et de la richesse des cas. Il ne s'agit pas ici de proposer une lecture historique exhaustive, mais de souligner quelques traits dominants de la dynamique propre à chaque pays.

- ⁵ Au-delà de ces distinctions statutaires, une grande diversité culturelle, géographique et historique caractérise les autochtones du Canada. Par exemple, alors que les deux premiers groupes furent rapidement confrontés à l'expansion coloniale, la présence systématique de l'État canadien sur les territoires nordiques occupés par les Inuit, qui y demeurent majoritaires, ne date que de quelques générations. Leur relation à l'État colonial est donc historiquement fort différente. Il faut rappeler cette diversité, à défaut de l'examiner de plus près.
- ⁶ Cette croissance doit cependant être attribuée en partie à l'augmentation du nombre de répondants se réclamant d'une identité autochtone au recensement de 2001. Selon Statistique Canada (2003), compte tenu du taux de natalité, la croissance réelle se situe autour de 12 %.
- ⁷ Le taux de chômage des autochtones du Canada est près de trois fois supérieur à la moyenne nationale pour l'année 2001. Bien que le nombre de ceux qui ont poursuivi des études postsecondaires augmente de façon significative depuis quelques années, 48 % des autochtones n'ont pas de diplôme d'études secondaires.
- ⁸ Pour un examen détaillé de l'évolution des rapports entre les peuples autochtones et l'État canadien, voir le Rapport final de la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones (1996, vol. 1).
- ⁹ La première version de la loi a été adoptée en 1876. La version actuelle date de 1951. Notons que cette loi ne s'applique qu'aux Premières Nations.
- ¹⁰ Jusqu'en 1960, les autochtones couverts par la Loi ne pourront voter que s'ils renoncent au statut d'Indien et aux droits qu'il confère.
- ¹¹ La première entente du genre, la Convention de la Baie James et du Nord québécois, fut conclue en 1975. Depuis, neuf autres ententes ont été signées, outre de nombreuses ententes préliminaires. Voir <http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/>.
- ¹² Loi constitutionnelle de 1982, article 35(1).
- ¹³ La plupart des programmes sociaux offerts aux Premières Nations sur les réserves sont financés par le gouvernement fédéral et administrés par les conseils de bande ou gouvernements locaux. Lorsqu'un programme analogue existe dans une province, le programme fédéral ne fait, souvent, qu'en reproduire l'équivalent au sein des réserves qui s'y trouvent. C'est notamment le cas pour l'assistance sociale. Hors des réserves, ainsi que dans les communautés métis et inuit, ce sont généralement les programmes provinciaux généraux qui s'appliquent. Le gouvernement fédéral assume 50 % des coûts des services et prestations aux autochtones vivant hors des réserves (Moscovitch et Webster, 1995 : 23).
- ¹⁴ En 2001, 245 projets pilotes visant à « transformer les mesures de soutien du revenu passives en mesures favorisant l'employabilité, la formation et le développement d'habiletés » ont été mis en place en collaboration avec les autorités autochtones locales, selon le Secrétariat du Conseil du trésor du Canada (Abele, 2004 : 16).
- ¹⁵ Le budget initial du programme (1,6 milliard de dollars pour cinq ans) a été renouvelé en 2004 (voir www17.hrdc-dhrc.gc.ca/ARO-BRA/BRA.cfm).
- ¹⁶ À titre d'illustration, le gouvernement régional des Cris de la Baie James a créé en 2002 le Service de développement des ressources humaines crées, dont la fonction est de favoriser l'accès des Cris au marché du travail. En 2003, le financement du Service par DRHC atteignait 9,5 millions de dollars (Grand Conseil des Cris, 2003).
- ¹⁷ Par exemple, le programme Entreprise autochtone Canada (voir <http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inabc-eac.nsf/fr/home>).
- ¹⁸ Le *Bureau of Indian Affairs* fait généralement la distinction entre *American Indians* et *Alaska Natives*. Pour simplifier, nous utilisons ici le terme autochtones américains comme générique. Les données de cette section proviennent du recensement de 2000 et sont disponibles sur le site du *Bureau of Indian Affairs* (www.doi.gov/bia/census).
- ¹⁹ Les nations ou tribus (*tribes*) les plus importantes sont les Cherokee (697 400 membres), puis les Navajo, les Choctaw et les Blackfoot (plus de 100 000 membres chacune). Voir www.doi.gov/bia.
- ²⁰ Cette différence est attribuée dans la littérature à la distorsion des chiffres créée par la prospérité de certaines communautés autochtones, due à l'exploitation des ressources naturelles ou de casinos proches des centres urbains (Daly et Smith, 2002).
- ²¹ La fameuse doctrine des « dependent domestic nations » énoncée en 1831 par le juge Marshall (dans « Cherokee Nation v. State of Georgia ») a été, depuis, interprétée de diverses façons, tant par les tribunaux que par les gouvernements. Pour un survol historique, voir Wilkins (2002) et Deloria (1985).
- ²² En vertu de l'article 1, section 8, clause 3 de la Constitution, qui donne au Congrès le pouvoir exclusif de régler « le commerce avec les pays étrangers, entre les États membres et avec les tribus indiennes » (notre traduction). Pour une analyse des rapports hautement conflictuels entre les États américains et les autorités autochtones, voir Cornell et Taylor (2000) ainsi que Wilkins (2002).
- ²³ La première version de la politique fut d'abord adoptée en 1975, avec l'*Indian Self-Determination and Education Assistance Act*, puis renouvelée et étendue en 1994.
- ²⁴ Les autochtones furent inclus dans le principal programme américain d'assistance sociale, *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC).
- ²⁵ La réforme visait en particulier les familles monoparentales et couvre, outre les aspects abordés dans le texte, un ensemble de mesures visant à responsabiliser les jeunes face à la maternité et au mariage. Pour une analyse détaillée, voir Weaver (2000).
- ²⁶ Dans les communautés autochtones où le taux de chômage est supérieur à 50 %, la règle des cinq ans ne s'applique pas.
- ²⁷ La terminologie australienne officielle fait la distinction entre « Aboriginal » et « Torres Strait Islanders » ; pour sim-

LIEN SOCIAL ET POLITIQUES-RIAC, 53

Entre l'héritage colonial et la recherche d'autonomie politique : les peuples autochtones dans la tourmente des réformes de l'état-providence. Une comparaison de l'expérience australienne, américaine et canadienne

140

plifier, nous incluons ici les deux groupes.

²⁸ L'article 51 (XXVI) du *Constitutional Act* (1901) donne au gouvernement du Commonwealth le pouvoir de faire des lois sur « des personnes de toutes races à l'exclusion des autochtones ». Cette exclusion, qui fut interprétée comme une limite au pouvoir du Commonwealth de légiférer sur les questions autochtones, a été éliminée de la Constitution en 1967 (Fleearas et Elliot, 1992; Peterson et Sanders, 1998 : 10).

²⁹ La Haute Cour australienne a reconnu, dans « *Mabo v. State of Queensland* » (1992), la validité du titre aborigène sur les terres ancestrales lorsque celui-ci n'a pas été explicitement abrogé par le Parlement. Le *Native Title Act* de 1993 vient encadrer la reconnaissance de ce droit territorial. Voir à ce sujet Webber (2000).

³⁰ La plupart des exclusions contenues dans les programmes sociaux sont donc abolies en 1959. Les rationnements sont abolis à la même époque, et les autochtones sont intégrés au régime d'assistance sociale australien. Les autochtones obtiennent également le droit de vote aux élections fédérales en 1962.

³¹ En 1978, dix communautés participent au programme, qui touchait alors 500 individus, avec un budget de moins de 2 millions de dollars (australiens). En 2003, le programme compte plus de 35 000 participants dans 272 communautés, pour un budget total de 485 millions de dollars (Sanders, 2004 : 4).

³² 55 % des autochtones australiens dépendent de l'État et reçoivent de lui l'essentiel de leurs revenus (Daly et Smith, 2002 : 5).

³³ Pour combler le vide que créerait la dissolution de l'ATSIC en matière de représentation des intérêts autochtones, un nouvel organisme, le *National Indigenous Council*, dont les membres sont nommés plutôt qu'élus, a également été créé.

Bibliographie

ABELE, Frances. 2004. *Urgent Need, Serious Opportunity: Towards a New Social Model for Canada's Aboriginal Peoples*. Ottawa, Réseaux canadiens de recherches en politiques publiques.

ABELE, Frances, et Michael J. PRICE. 2003. « Aboriginal governance and Canadian federalism: A to-do list for Canada », dans F. ROCHER et M. SMITH, éd. *New Trends in Canadian Federalism*. Peterborough, Broadview Press, 2^e édit.

ACG (AUSTRALIA COMMONWEALTH GOVERNMENT). 2001. *Australians Working Together: Helping People to Move Forward*. Canberra, Department of Family and Community Services, <http://together.gov.au>.

AINC (Affaires indiennes et du Nord Canada). 1998. *Rassembler nos forces. Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux, http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/index_f.html

AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS. 2001. *The Health and Welfare of Australia's Aboriginal and Torres Strait Islander Peoples*. <http://www.abs.gov.au/Ausstats/>.

ATSIC (Aboriginal and Torres Strait Islander Commission). 2003. *Indigenous Issues: Fact Sheets*. Office of Aboriginal and Torres Strait Islander Affairs, Department of Immigration, Multicultural and

Indigenous Affairs. <http://www.minister.immi.gov.au/atsic/facts.htm>

ATSIC (Aboriginal and Torres Strait Islander Commission). 2000. *Submission to the National Welfare Reform Reference Group*. Canberra, ATSIC. www.atsic.gov.au.

BANTING, Keith. 1987. *The Welfare State and Canadian Federalism*. Montréal, McGill-Queen's University Press.

BOYCHUK, Gerard. 2001. « À la remorque de l'OCDE ? Sécurité du revenu et valorisation du travail au Canada et aux États-Unis », *Lien social et Politiques-RIAC*, 45 (printemps) : 41-53.

BOYCHUK, Gerard. 2004. *The Canadian Social Model. The Logics of Policy Development*. Ottawa, Réseaux canadiens de recherches en politiques publiques.

BROWN, Eric, S. CORNELL, L. WHITAKER, M. JORGENSEN, M. HALE et A. NAGLE. 2001. *Welfare, Work and American Indians: The Impact of Welfare Reform. A Report to the National Congress of American Indians*. Washington, D. C. <http://www.ncai.com/welfareref.htm>.

BUREAU OF INDIAN AFFAIRS (Government of the United States). 2002. *Selected Social and Economic Characteristics of American Indian and Alaska Native*. Voir <http://www.DOL.com/bia/facts>.

CASTLES, Francis. 1996. « Needs-based strategies of social protection in Australia and New Zealand », dans G. ESPING-ANDERSEN, éd. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Londres, Sage Publications : 88-115.

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES. 1996. *Rapport final*, vol. 1-5. Ottawa, Gouvernement du Canada, Ministère des Approvisionnements et Services.

CORNELL, S., et J. TAYLOR. 2000. *Sovereignty, Devolution and the Future of Tribal-State Relations*. Malcolm Weiner Center for Social Policy, PRS 00-4, Harvard Project on American Indian Economic Development. John F.

- Kennedy School of Government, Harvard University.
- DALY, Anne, et Diane E. SMITH. 2002. *Reforming Indigenous Welfare Policy: Salutory Lessons and Future Challenges for Australia from the US Experience*. Canberra, Australian National University, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, CAEPR Discussion Paper 241.
- DELORIA, Vine. 1985. *American Indian Policy in the Twentieth Century*. Norman, OK, University of Oklahoma Press.
- DUFOUR, Pascale, Alain NOËL et Gérard BOISMENU. 2001. «La pratique de la contrepartie pour les personnes exclues du marché du travail: ici et ailleurs», *Isuma*, 2, 2: 44-58.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- FLERAS, Augie, et J. ELLIOT. 1992. *The Nations Within: Indigenous-State Relations in Canada, the United States, and New Zealand*. Toronto, Oxford University Press.
- GRAND CONSEIL DES CRIS/ADMINISTRATION RÉGIONALE CRIE. 2003. *Annual Report 2002-2003*. Montréal, Grand Conseil des Cris.
- HAVEMANN, Paul, éd. 1998. «Introduction», dans *Indigenous Peoples' Rights in Australia, Canada and New Zealand*. Auckland, New Zealand, Oxford University Press: 1-37.
- HACKER, Jacob. 2002. *The Divided Welfare State. The Battle Over Public and Private Social Benefits in the United States*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- INDIAN HEALTH SERVICES (US Department of Health and Human Services). 2002. *Facts on Indian Health Disparities*. Washington, IHS Office of the Director of Public Affairs. www.his.
- JENSON, Jane, et Susan D. PHILIPS. 1996. «Regime shifts: New citizenship practices in Canada», *International Journal of Canadian Studies*, 14, automne: 111-135.
- JENSON, Jane, et Martin PAPILLON. 2000. «Challenging the citizenship regime: James Bay Cree and transnational action», *Politics and Society*, 28, 2: 245-264.
- JENSON, Jane, et Denis SAINT-MARTIN. 2003. «New routes to social cohesion? Citizenship and the social investment state», *Cahiers canadiens de sociologie*, 28, 1: 77-99.
- KEATING, Michael. 1996. *Nations against State*. Londres, Macmillan.
- KAUFFMAN, Paul. 2003. *Diversity and Indigenous Policy Outcomes: Comparisons between Four Nations*. Proceedings of the Third International Conference on Diversity in Organizations, Communities and Nations. Février.
- MACKLEM, Patrick. 2001. *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*. Toronto, University of Toronto Press.
- MARSHALL, T. H. 1976. *Class, Citizenship and Social Development*. Westport, CT, Greenwood Press.
- MORPHY, F., et W. SANDERS. 2001. *The Indigenous Welfare Economy and the CEDEP Scheme*. Canberra, Australian National University, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, CAEPR Research Monograph No. 20.
- MOSCOVITCH, Allan, et Andrew WEBSTER. 1995. *Social Assistance and Aboriginal People: A Discussion Paper*. Research Paper for the Royal Commission on Aboriginal Peoples. Disponible sur CD-ROM: «For Seven Generations: An information legacy of the Royal Commission on Aboriginal Peoples», Ottawa, Libraxus.
- MYLES, John. 1996. «When markets fail: Social welfare in Canada and the United States», dans G. ESPING-ANDERSEN, éd. *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Londres, Sage Publications: 116-140.
- NOËL, Alain. 1996. «Vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques», *Politique et Sociétés*, 30, automne: 3-27.
- PAPILLON, Martin, et Luc TURGEON. 2003. «Nationalism's third way? Comparing the emergence of citizenship regimes in Quebec and Scotland», dans A. G. GAGNON, M. GUIBERNAU et F. ROCHER. *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*. Montréal, IRPP.
- PAPILLON, Martin, et Gina COSENTINO. 2004. *New Social Models for Aboriginal Peoples: Towards a Comparative Perspective*. Ottawa, Réseaux canadiens de recherches en politiques publiques.
- PEARSON, Noel. 2000. *Our Right to Take Responsibility*. Cairns, Qld., Australia, Noel Pearson and Associates.
- PETERSON, Nicolas, et Will SANDERS, éd. 1998. *Citizenship and Indigenous Australia. Changing Conceptions and Possibilities*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ROWSE, Tim. 1998. «Indigenous citizenship and self-determination: The problem of shared responsibilities», dans N. PETERSON et W. SANDERS, éd. *Citizenship and Indigenous Australia. Changing Conceptions and Possibilities*. Cambridge, Cambridge University Press: 79-100.
- SAINT-MARTIN, Denis. 2004. *Coordinating Interdependence: Governance and Social Policy Redesign in Britain, the European Union and Canada*. Ottawa, Réseaux canadiens de recherches en politiques publiques.
- SANDERS, Peter. 2002. *The Ends and Means of Welfare: Coping with Economic and Social Change in Australia*. New York, Cambridge University Press.
- SANDERS, Will. 1998. «Citizenship and the Community Development Employment Projects scheme: Equal rights, difference and appropriateness», dans N. PETERSON et W. SANDERS, éd. *Citizenship and Indigenous Australia. Changing Conceptions and Possibilities*. Cambridge, Cambridge University Press: 141-153.
- SANDERS, Will. 2004. *Indigenous Centres in the Policy Margins: The CEDEP Scheme Over 30 Years*. Australian National University, Centre for

LIEN SOCIAL ET POLITIQUES-RIAC, 53

Entre l'héritage colonial et la recherche d'autonomie politique : les peuples autochtones dans la tourmente des réformes de l'état-providence. Une comparaison de l'expérience australienne, américaine et canadienne

Political System. Boulder, CO, Rowman and Littlefield.

142

Aboriginal Economic Policy Research.
www.anu.edu.au/caepr.

STATISTIQUE CANADA. 2003. *Les peuples autochtones du Canada : un profil démographique*. Ottawa, Statistique Canada, no 96F0030XIE2001007 au catalogue. Voir <http://www.statcan.ca>.

TATZ, Colin. 2003. *From Welfare to Treaty: Reviewing Fifty Years of Aboriginal Policy and Practice*. Symposium B, Session 3, Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies. Voir <http://www.aistsis.gov.au>.

WEAVER, Kent. 2000. *Ending Welfare as We Know It*. Washington, D.C., The Brookings Institution.

WEAVER, Sally. M. 1981. *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda, 1968-1970*. Toronto, University of Toronto Press.

WEBBER, J. 2000. «Beyond regret: Mabo's implications for Australian constitutionalism», dans D. IVISON, P. PATTON et W. SANDERS, éd. *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*. Cambridge, Cambridge University Press : 60-88.

WHITEFORD, P. 2000. *The Australian System of Social Protection: An Overview*. Canberra, Australia Commonwealth Government, Department of Family and Community Services, DFACS Policy Research Paper No. 1.

WILKINS, David E. 2002. *American Indian Politics and the American*