

De l'assimilation à l'intégration ? : discussion sur l'empowerment des Autochtones pendant le Comité mixte sur la Loi des Indiens de 1946

Émilie Guilbeault-Cayer

Discours politiques et mobilisations citoyennes
Volume 24, Number 3, Spring 2016

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1036734ar>
DOI: <https://doi.org/10.7202/1036734ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association québécoise d'histoire politique
VLB éditeur

ISSN

1201-0421 (print)
1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Guilbeault-Cayer, É. (2016). De l'assimilation à l'intégration ? : discussion sur l'empowerment des Autochtones pendant le Comité mixte sur la Loi des Indiens de 1946. *Bulletin d'histoire politique*, 24(3), 82–97.
<https://doi.org/10.7202/1036734ar>

De l'assimilation à l'intégration ? : discussion sur l'*empowerment* des Autochtones pendant le Comité mixte sur la Loi des Indiens de 1946*

ÉMILIE GUILBEAULT-CAYER
Historienne

En histoire politique des Autochtones, le XIX^e siècle et la première moitié du XX^e siècle sont généralement considérés comme une période de politiques d'assimilation féroce de la part de l'État canadien. Puis, les lendemains de la Seconde Guerre mondiale font place à une ère où les objectifs d'intégrer les communautés prennent le pas sur l'assimilation de celles-ci (même si intégration et assimilation se confondent parfois)¹. En effet, dans le contexte de décolonisation mondiale qui suit la Seconde Guerre et devant le besoin de reconnaissance des minorités nationales qui se fait sentir dans plusieurs pays, le Canada s'interroge à cette époque sur sa politique indienne sous l'œil de la communauté internationale. La participation importante des Autochtones à la Seconde Guerre mondiale, qui se sont enrôlés de façon volontaire, favorise également l'apparition d'un intérêt pour l'amélioration de leurs conditions de vie². En parallèle, l'organisation des Autochtones en associations politiques dynamiques prend un véritable essor à partir de la seconde moitié du siècle, bien que des premiers mouvements soient perceptibles tout au long du XX^e siècle³.

C'est dans ce contexte de questionnement sur le traitement réservé aux minorités au sein du pays et de montée des leaders autochtones que le premier ministre Mackenzie King met en place le *Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des Communes institué pour étudier la Loi des Indiens*. Ce comité tient ses audiences entre 1946 et 1948, et remet son rapport en deux parties en cette même année 1948. Présidé par Donald Ferguson Brown de la Chambre des représentants, député libéral ontarien, et par

* Cet article scientifique a été évalué par deux experts anonymes externes, que le Comité de rédaction tient à remercier.

l'Honorable John Frederick Johnston du Sénat, député libéral de la Saskatchewan, le comité mixte de 1946 se penche sur une multitude de sujets reliés aux affaires indiennes, notamment les droits et obligations relevant des traités, les taxes, l'émancipation, le droit de vote, l'éducation. Les membres se questionnent sur ce qui relève du « citoyen canadien » et de ses droits et devoirs, et sur ce qui éloigne encore l'Indien de ce statut. Le comité mixte de 1946 a un objectif avoué : celui de mener l'Indien vers le citoyen canadien ordinaire, comme les membres du comité le mentionnent dans l'introduction de la seconde partie de leur rapport remis en 1948 : « All proposed revisions are designed to make possible the gradual transition of Indians from wardship to citizenship and to help them to advance themselves⁴. »

Ce comité mixte de 1946 présente une nouveauté dans l'espace politique canadien : les différentes communautés indiennes du Canada sont invitées officiellement à se prononcer, par des mémoires ou témoignages, sur les modifications potentielles à apporter à la Loi sur les Indiens. Le comité mixte de 1946 représente donc une prise de parole officielle des Autochtones, une voix autorisée dans l'espace public. Tel que le mentionne l'historien Michel Lavoie, cette invitation à témoigner aux audiences laisse entrevoir une nouvelle approche de démocratie participative⁵ et les balbutiements de la création d'un espace public pour la voix des communautés autochtones.

Le comité de 1946, bien que souligné par plusieurs comme un moment important dans l'élaboration de politiques indiennes de l'État, a été l'objet principal de peu d'études. Sauf exception, les auteurs consacrent le plus souvent quelques lignes, un paragraphe, un chapitre tout au plus à ce moment politique. Il convient certes de nuancer la place accordée au comité mixte de 1946 dans l'histoire politique autochtone : bien qu'il constitue un théâtre où se jouent des influences et où se créent des opportunités de rapatriement du pouvoir, il n'est pas la seule scène où s'illustrent les changements qui suivent la Seconde Guerre mondiale en matière de leadership autochtone. Comme le mentionne l'historien Hugh Shewell, la résistance autochtone s'exprime via les organisations autochtones, mais également à l'intérieur de leurs publications et dans la presse⁶. Le politologue Alan Cairns ajoute que la « voix autochtone » est de plus en plus présente dans le débat contemporain : « Aboriginals now speak for themselves, in theatres, university lecture halls, academic journals and public life⁷. » Les organisations autochtones sont également, à partir de la décennie 1940, de plus en plus présentes sur la scène internationale, qui joue elle aussi un rôle dans l'*empowerment* des communautés autochtones.

Néanmoins, le comité spécial mixte marque un jalon important dans l'élaboration de politiques étatiques en raison du fait qu'il constitue un espace d'échange avec les nations autochtones, du jamais vu auparavant :

«For the first time since Indian civilization program has begun in 1830, policy-makers had sat down with them collectively and listened to Indian views and complaints about existing arrangements⁸. » Mais l'auteur poursuit en mentionnant que malgré ces consultations et cette apparence de désir de prise en considération des intérêts des Autochtones, ces derniers restent en marge du processus d'élaboration des politiques, ne dépassant pas le stade de « policy-takers »⁹. En fait, la plupart des auteurs ayant travaillé sur le comité mixte de 1946 s'entendent sur le fait que malgré un apparent changement dans l'esprit post-Deuxième Guerre mondiale, le mot d'ordre des autorités en matière de politique indienne reste « assimilation ». L'historien John Milloy évoque que les recommandations du Comité « revealed a continued loyalty [...] to the belief that assimilation was still a desirable end the the "Indian Problem" »¹⁰. Shewell mentionne également à cet effet que « whether the Indians agreed or not, the objectives of Indian policy would continue to be assimilation. The state would find more positive ways to achieve goals such as equality of opportunity and citizenship for Indians, but its basic policy would not change¹¹ ». D'ailleurs, plusieurs auteurs mentionnent que la façon de présenter les politiques se modifie – changement de terminologie, présentation plus positive –, mais que celle-ci reste essentiellement une politique d'assimilation. L'anthropologue Noel Dyck en traite brièvement en ces mots : « government spokesman upheld assimilation (now articulated under the rubric "citizenship") as the appropriate aim for federal administration¹² ». L'historien John Leslie écrit quant à lui que « This was the emergence of the term Indian «integration» to replace Indian assimilation. But in the late 1940s the two terms were sometimes used interchangeably¹³. »

Le comité spécial mixte de 1946 est également perçu comme une occasion d'envol du leadership et des organisations autochtones et d'*empowerment* de celles-ci. Par contre, la perception du degré d'importance du comité mixte de 1946 dans cet enracinement des organisations autochtones varie selon les auteurs. Par exemple, pour Marylène Racicot-Lanoue, qui a consacré son mémoire de maîtrise en histoire au traitement des services de santé pour les Autochtones pendant les discussions du comité, « les Amérindiens ont signifié leur opposition à l'assimilation de manière on ne peut plus claire » et ils « ont fait consensus pour condamner cette politique¹⁴ ». Elle souligne d'ailleurs avec pertinence que la participation des Autochtones au comité fut importante : plus de 150 mémoires furent rédigés par les bandes indiennes et organisations et soumis aux commissaires, pendant que des délégations se préparaient à se présenter à Ottawa¹⁵. L'historien J.R. Miller semble en accord avec Racicot-Lanoue : il mentionne que plusieurs organisations autochtones, principalement provinciales, sont devenues dans les années 1940 des associations fortes et dynamiques. Ce sont ces associations qui défendront avec vigueur les intérêts des Pre-

mières nations devant le comité mixte de 1946: « Their new-founded articulateness and effectiveness were revealed between 1946 and 1948 in hearings of [the] Committee [...] »¹⁶. Cependant, d'autres auteurs, bien que reconnaissant que le comité constitue une première occasion pour les Premières nations de se prononcer sur des enjeux qui les concernent, estiment plutôt que les organisations autochtones n'ont pas encore en 1946 – cela viendra un peu plus tard – consolidé un discours qui est susceptible d'influencer les politiques étatiques. À cet effet, l'anthropologue Sally Weaver mentionne que « even though the hearings of the Special Joint Committee [...] has sparked some public interest in the Indian Act revision of 1951, there was no effective lobbying groups among Indians or whites at that time to mould Indian issues and exert pressure on the government for continued reform¹⁷ ». De son côté, John Leslie nuance également cette consolidation du discours identitaire des organisations autochtones: « A political consciousness was being forged, but it would be wrong to say that a collective Indian awareness had emerged. There were too many cultural, linguistic, economic and religious cleavages for this to take place¹⁸. »

Dans ce contexte, il semble pertinent de s'interroger sur le *momentum* que représente le Comité spécial mixte de 1946-48. Certes, le contexte post-Deuxième Guerre mondiale, la participation des organisations, bandes et individus autochtones aux audiences et leurs vives critiques du régime en place indiquent une participation des autochtones dans l'espace politique canadien. Mais dans quelle mesure les audiences du comité mixte de 1946-48 sont-elles réellement le point de départ d'un *empowerment* des nations autochtones – qui sera par ailleurs véritablement révélé lors de la publication du Livre blanc sur la politique indienne du gouvernement fédéral en 1969? Où se situe le comité mixte de 1946-48 dans la trajectoire d'*empowerment* des autochtones dans la 2^e moitié du XX^e siècle?

À la lecture des témoignages du comité mixte de 1946-1948, il apparaît en effet que celui-ci s'inscrit plutôt en continuité avec la politique d'assimilation du siècle précédent et que les traces d'un *empowerment* des Autochtones sont encore minces. Au contraire, malgré une apparence d'ouverture du procédé, l'espace politique nécessaire au rapatriement de leur pouvoir d'influence sur leur destinée est minime.

Après une courte discussion sur les facteurs nécessaires à l'acquisition d'un pouvoir d'influence dans l'espace politique, nous verrons que le comité mixte de 1946 – en raison du contexte politique et social dans lequel il prend place et de la perception des commissaires en lien avec la participation des Autochtones – n'offre pas le contexte approprié pour un réel *empowerment* des Indiens au Canada. Également, bien qu'une dynamisation des organisations autochtones soit perceptible à ce moment, celle-ci n'est pas suffisamment aboutie pour permettre aux communautés d'occuper réellement l'espace politique en 1946.

« Devenir l'agent de sa propre destinée »

La signification du terme *empowerment*, ainsi que sa traduction¹⁹, est encore très discutée dans les milieux intellectuels. Cependant, il est généralement admis que cette notion implique à la base une modification dans les rapports de force, un changement de positionnement d'un groupe ou d'un individu dans l'espace public, une forme d'affranchissement. Les politologues Irène Bellier et Dominique Legros présentent l'*empowerment* comme étant directement en lien avec la « stratégie consistant à redonner une voix à la société civile »²⁰. Yann Le Bossé, du Département des fondements et pratiques en éducation de l'Université Laval, définit quant à lui l'*empowerment* comme le rapatriement du contrôle sur sa propre communauté ou personne, une capacité à « exercer un contrôle sur la définition et la nature des changements qui concernent les acteurs principaux »²¹. À cet effet, l'auteur mentionne que l'exercice du pouvoir d'influence d'un acteur nécessite que celui-ci « puisse déterminer la direction du changement [qu'il] cherche à provoquer »²², que celui-ci soit au cœur de la définition du changement anticipé. En bref, comme il le mentionne, il s'agit de *devenir l'agent de sa propre destinée*. L'*empowerment* est donc un indicateur ET un créateur de changement, et pour plusieurs groupes, dont les communautés autochtones, il signifie l'affranchissement d'une situation de soumission.

En ce qui concerne l'« habilitation » (citoyenne, politique) comme traduction de l'*empowerment*, concept utilisé plus ou moins comme synonyme dans les champs historique et politique, Le Bossé émet certaines réserves. En effet, « habilitation²³ » signifiant « rendre apte à », cette notion met l'accent sur un transfert (de pouvoir, de connaissances) d'un individu, d'une communauté à une autre. Or, cette définition retire à l'acteur principal le pouvoir intrinsèque d'agir sur le changement, le mettant en position de *recevoir* le pouvoir d'agir, mais non de le *créer*²⁴. En ce sens, il nous semble que la traduction n'est pas tout à fait adéquate pour la recherche que nous présentons ici. Nous utiliserons donc aux fins de cet article le concept d'*empowerment*, sans le traduire.

Yann Le Bossé fournit une application intéressante du concept d'*empowerment* qu'il est possible d'utiliser dans notre recherche : dans son énumération des composantes nécessaires à la création d'un contexte d'*empowerment*, certaines sont applicables aux communautés autochtones du Canada. L'« acquisition de la capacité d'influencer la réalité selon ses aspirations » dépend d'abord des *possibilités offertes par l'environnement*²⁵, et ensuite de la *capacité des personnes à exercer ce pouvoir*²⁶. Des facteurs externes – l'existence d'un contexte politique et social – et des facteurs internes – l'existence d'un contexte communautaire ou individuel – sont donc essentiels à l'acquisition du pouvoir d'influence par un groupe, à l'*empowerment*. Nous verrons dans cet article comment, lors du comité

mixte de 1946, ces deux facteurs ne sont pas suffisamment présents pour provoquer un réel *empowerment* des Autochtones à ce moment précis de leur histoire, bien qu'une amorce de participation politique soit déjà en marche.

L'existence d'un contexte politique et social

Un des pôles du changement dans l'acquisition d'un pouvoir d'influence pour les communautés autochtones est la création d'un contexte politique et social propice à l'*empowerment*, la mise en place de conditions structurelles. La création de ce contexte relève notamment des acteurs de l'État, des perceptions de l'Indien en 1946, de l'espace qui leur est accordé pour se placer sur l'échiquier politique. Les facteurs permettant l'*empowerment* sont donc en partie externes aux communautés elles-mêmes; la mobilisation des ressources chez les autres acteurs de la société a également un rôle à jouer. Comme le mentionne Le Bossé, «[dans une pratique d'*empowerment*, il faut] que [l]es personnes [visées] aient un droit de regard sur la façon dont leur problème est défini et sur les solutions retenues pour y faire face²⁷».

Or, à la mise en place du comité mixte en 1946, l'Indien est toujours perçu comme inapte. Il est mineur au sens de la Loi, et malgré les intentions de «traiter l'Indien équitablement²⁸», la perception qui ressort de la lecture des débats et que certaines communautés indiennes ne sont pas considérées par les responsables politiques comme étant assez développées dans leurs pratiques pour avoir un droit de regard sur leur situation. L'idée du statut de pupille de l'État – opposé à la notion d'*empowerment* car lié au statut de dépendance – est encore très présente en 1946. À de nombreuses reprises durant les audiences du comité les acteurs politiques rappellent-ils ce statut de dépendance à l'État de certaines communautés. C'est notamment le cas pendant une discussion portant sur les terres indiennes sur l'Île Manitoulin et la surveillance des Indiens sur ces terres, lorsque le témoin M. Gibson mentionne que «les Indiens sont les pupilles de l'État»²⁹. C'est également le cas lorsqu'un intervenant demande ce qu'il arriverait si le gouvernement décidait de leur accorder les mêmes droits qu'aux citoyens ordinaires, «et en conséquence, de les laisser disposer à leur guise de leurs réserves dont il le leur reconnaîtrait la pleine propriété?» La réponse de W. S. Arneil, inspecteur des agences indiennes en Ontario :

À mon sens, ce serait fort malheureux. Le cinquième ou le quart des intéressés perdraient leurs fermes en moins d'un an par suite de procédures de forclusion. [...] Le vendeur d'automobiles, de pianos, d'écrèmeuses aurait beau jeu. Les notes dues, les saisies d'hypothèques commenceraient, si bien que, à moins d'une loi préventive, un fort groupe d'Indiens perdrait leurs terres³⁰.

Cette perception de l'Indien «inapte» se matérialise aussi dans l'idée de surveillance des populations indiennes. T.R.L. MacInnes, secrétaire général à la division des Affaires indiennes – un poste clé dans la présentation au comité de la situation des Indiens –, dans son témoignage devant le comité le 6 juin 1946, met de l'avant qu'il est important pour la division des Affaires indiennes de conserver des moyens pour suivre les Indiens dans leurs pérégrinations, notamment en maintenant le système des annuités. Pour lui, les annuités permettent de

savoir où sont nos Indiens lorsqu'ils ne sont pas dans leurs réserves [...] De cette façon, nous savons tout ce qui concerne nos Indiens [...], nous avons un recensement très précis et possédons des renseignements sur chacun d'eux, car pour de l'argent les gens donnent des renseignements qu'ils ne fourniraient pas autrement. [...] D'un autre côté, il peut être parfaitement vrai qu'une grande partie de cet argent soit gaspillé follement, car lorsqu'un Indien reçoit 5 \$ il les dépensera probablement à des riens le jour même³¹.

Le major D.M. Mackay, commissaire des Affaires indiennes en Colombie-Britannique, va un peu plus loin dans la façon de présenter cette «surveillance» des communautés indiennes :

Quiconque a pratiqué avec les Indiens sait qu'il ne faut pas seulement leur conseiller quoi faire. Il est nécessaire de les suivre constamment, de les visiter, de les surveiller et de les aider. [...] Ceux de la Colombie-Britannique ne sont pas très loin de la sauvagerie. [...] Vous devez les visiter jour après jour, [...] tenir note du progrès accompli, et, s'il y a désobéissance, il appartient au surveillant de consacrer beaucoup de temps à ces Indiens. [...] Dans son état actuel, [le] tempérament de nomade de l'Indien est encore fort et [il] ne s'adapte pas intelligemment à notre façon d'envisager la vie³².

Ces témoignages devant le comité mixte de 1946 montrent bien la perception des Autochtones qu'ont certains acteurs politiques à cette époque : s'ils sont encore des pupilles de l'État au sens de la Loi, ils le sont également dans l'esprit de ceux-ci. Hugh Shewell mentionne d'ailleurs à propos de l'attitude des membres du comité : « Throughout the hearings there was an underlying patronizing tone toward Indians, a sense that they were being humoured in the matter that adults adopt with precocious children³³. »

Également, bien que les communautés autochtones soient invitées par l'État en 1946 à prendre la parole sur leur avenir lors des audiences du comité mixte, ce qui pourrait laisser croire à la création d'un environnement où elles ont un pouvoir d'influence sur leur réalité, la nature de cette participation citoyenne soulève un grand débat parmi les acteurs siégeant au comité. Dès le commencement des audiences en 1946, un acteur siégeant au comité, G.H. Castelden de la Chambre des communes, propose d'inviter des Indiens à assister aux témoignages de la première partie des audiences. Il soutient que la Loi sur des Indiens révisée « établira, pour des

années à venir, le mode de vie qui conditionnera les niveaux de vie et d'instruction, et peut-être l'existence même de ces êtres humains à qui le mode de vie démocratique est refusé au Canada³⁴». Et donc, dans cet esprit d'inclusion et de démocratie, il propose au comité que celui-ci « invite immédiatement les Indiens du Canada à déléguer au moins cinq Indiens à titre de représentant des 5 régions canadiennes [...]. Que ces délégués puissent assister comme observateurs à toutes les séances du Comité et qu'ils soient, au besoin, admis à témoigner sous serment³⁵ ».

Bien que cette motion soit une ouverture claire de certains membres à inclure les Indiens dans le processus de révision de la Loi, celle-ci ne fait pas l'unanimité, et après un long débat s'étendant sur plusieurs semaines, elle sera finalement rejetée en juillet 1946. La raison principale invoquée est celle de l'impraticabilité de la motion. Les membres siégeant au comité doivent se prononcer sur l'acceptabilité de la motion, et la lecture des débats entourant cette question laisse entrevoir que l'idée des Indiens siégeant comme représentants au comité durant toute la durée des témoignages n'est pas bien acceptée par tous. Par exemple, J.H. Blackmore, de la Chambre des communes, mentionne que « [q]uiconque a passé une journée entière à discuter avec les Indiens et à essayer d'obtenir leur unanimité sur une question doit se rendre compte du danger que peut contenir [cette] proposition³⁶ ». La réflexion des membres du comité mixte sur cette participation citoyenne va plus loin. T. Reid, de la Chambre des communes également, poursuit :

Je veux qu'il soit établi que je n'entends pas être accusé de manquer de sens humanitaire ou d'avoir refusé d'exercer la justice britannique [...]. Je vote contre la résolution parce que je crois qu'il est inutile de faire siéger les Indiens ici. [...] Je suis en faveur d'une délégation active au Comité plus tard, mais un mandat d'observateurs ne me dit rien qui vaille. Une délégation d'observateurs n'a rien à voir avec l'humanité et la justice britannique³⁷.

Un autre membre de la Chambre des communes siégeant au comité, D.S. Harkness, nous en révèle un peu plus :

En 2^e lieu, je ne crois pas que ce serait servir aucune fin pratique de convoquer 5 ou 8 Indiens. Ils gaspilleraient leur temps dans une large mesure. Ils siégeraient ici pendant 2 heures 2 fois par semaine, et que feraient-ils le reste du temps ? Rien. Ils seraient beaucoup mieux à rester chez eux à travailler, à s'assurer une existence à eux-mêmes et à leurs familles³⁸.

Cet épisode témoigne des embûches rencontrées dans le processus d'*empowerment* des sociétés autochtones lors du comité mixte de 1946. Si l'existence d'un contexte politique et social, en partie mis en place – ou du moins *autorisé* – par les acteurs politiques est une condition à l'émancipation de celles-ci, il nous apparaît à la lumière de la lecture de ce débat que

L'empowerment des sociétés autochtones n'avait pas l'espace pour s'accomplir. L'historien H. Shewell mentionne d'ailleurs au sujet de la motion proposant de faire siéger des Indiens sur le comité: «the defeat of Castleden's motion effectively disempowered the collective voice of First Nations³⁹».

«Être en mesure d'agir»: l'importance d'une voix collective

Outre l'existence de conditions structurelles du changement social, l'empowerment comprend également une dimension interne. Si un contexte politique et social doit être préexistant au pouvoir d'agir, pour devenir l'agent de sa propre destinée, il faut être «en mesure d'agir», comme le mentionne Le Bossé, c'est-à-dire que l'«exercice d'un plus grand contrôle passe donc inévitablement par une mise en action qui suppose la disponibilité des ressources individuelles [ou de la collectivité] – les compétences, l'efficacité personnelle, la capacité de formuler et de conduire un projet⁴⁰».

En 1946, des organisations politiques autochtones sont déjà existantes, et la résistance autochtone aux politiques fédérales est bien présente⁴¹. Des tentatives d'influence des politiques de l'État ont été faites par des leaders autochtones; c'est notamment le cas de Jules Sioui, un activiste Huron-Wendat, qui se rend à quelques reprises à Ottawa à partir de 1943 pour rencontrer les ministres et discuter des affaires indiennes, ainsi que de la NAIB, sous la direction d'Andrew Paull, qui mène certaines actions directement auprès de la division des Affaires indiennes. Paull présente d'ailleurs devant le comité de 1946 un témoignage étoffé présentant les doléances de l'organisation: «Vous siégez ici en tant que comité enquêtant sur vous-mêmes. Nous avons un autre grief contre vous: c'est que vous avez nommé un comité [...] au sein duquel vous n'avez pas d'Indiens. Nous avons demandé une commission royale et que des Indiens fassent partie de l'enquête⁴².»

Bien que cette résistance soit un indicateur de la montée des leaders et de l'organisation d'un mouvement autochtone à plus large échelle, la «voix collective» des Autochtones en 1946 ne résonne pas très fort auprès des acteurs politiques de l'époque. Il semble qu'il n'y ait pas encore à cette époque d'organisation autochtone suffisamment dynamique pour exercer une pression continue sur l'État et provoquer de réels changements⁴³. Si les organisations autochtones se mobilisent pour faire avancer leur situation locale, la nature de plusieurs de ces demandes n'atteint pas un niveau plus large, rassemblant les intérêts de plusieurs communautés. Sauf pour certaines exceptions, il n'y a pas «front commun» pour exercer une pression plus forte sur les autorités. J.R. Miller mentionne à cet effet qu'un corps politique autochtone national n'a pas encore émergé à cette époque. Bien que la NAIB ait été créée par Andrew Paull dans les années 1940,

celle-ci, bien qu'ayant des prétentions plus larges, est en réalité plutôt tournée vers les intérêts des Autochtones de la Colombie-Britannique. Il écrit que ces organisations à vocation provinciale font des demandes de nature plus concrète cherchant à trouver des solutions à des problèmes immédiats: «The inclination of groups such as the provincial organizations or Paull's NAIB [...] was to press for practical, concrete solutions to immediate problems. [...] The First nation groups who appeared or submitted briefs in 1946-48 were far less likely to discuss issues of political autonomy that they were to talk about land, housing or educational matters⁴⁴.» Il mentionne également que ceci étant dit, des sujets comme le respect des droits issus de traités et l'ingérence des agents des Indiens ont été abordés par plusieurs organisations⁴⁵.

La lecture des mémoires des organisations autochtones présentés au comité laisse en effet voir que cette absence de «voix collective forte» se traduit notamment par une multitude de demandes de diverses organisations qui sont plutôt de nature locale: droits de pêche, de chasse sur des territoires particuliers, écoles, vêtements, etc. Par exemple, le chef de Poplar-River (Manitoba) revendique pour sa communauté la construction d'un hôpital, d'un bureau de poste, d'un magasin et la mise en place de dispositions visant à enrayer la boisson sur sa réserve⁴⁶. Le chef Williams, de la réserve de St. Peters (Manitoba) demande quant à lui des charrues et du matériel d'agriculture pour sa réserve⁴⁷. Le chef de Fort Smith (T.N.O.) se dit satisfait du système d'éducation implanté sur le territoire, mais demande que les droits de traités – surtout ceux de chasse et de pêche – soient respectés par le gouvernement fédéral⁴⁸. Tel que l'a mentionné Noel Dyck, il y a à ce moment un fossé entre les demandes des communautés autochtones – qui portent essentiellement sur l'amélioration des conditions de vie sur les réserves – et celles des Euro-Canadiens, qui cherchent des moyens pour enrayer les réserves et le statut d'Indien⁴⁹.

Également, les réponses au questionnaire qui a été distribué à toutes les communautés – il devait permettre d'avoir une idée d'ensemble du point de vue des Amérindiens sur diverses questions – sont souvent courtes et peu revendicatives: plusieurs des communautés se contentent de répondre en une phrase ou deux, quatre ou cinq pour les réponses les plus développées. Le questionnaire comporte 9 questions portant sur divers thèmes: traités, taxes, affranchissement, logement, hospitalisation, droit de vote, etc., et est un premier sondage des autorités sur le point de vue des communautés autochtones sur des enjeux qui les concernent. Qui plus est, certains sujets divisent les communautés indiennes. C'est le cas notamment de l'assimilation et du droit de vote. Par exemple, certaines communautés demandent l'assimilation pure et simple, comme la communauté Le Pas, au Manitoba:

Quel doit être l'objectif d'une politique indienne pour que celle-ci soit véritablement utile et démocratique? Nous sommes d'avis que cette politique doit, fondamentalement, être de nature à aider l'Indien à s'aider lui-même pour atteindre une égalité absolue dans la société canadienne. Elle entrevoit dans l'avenir l'assimilation des Indiens avec les autres races. C'est là la solution définitive⁵⁰ [...].

La *Okanagan Society for the Revival of Indian Arts and Crafts* va dans le même sens en souhaitant le droit de vote pour tous les Indiens et sans condition, ainsi que «l'assimilation [...], mais non la destruction»⁵¹. L'organisation cite d'ailleurs en exemple un Iroquois, M. G. G. Monture, qui dit ceci : «Vous devez nous accepter, non comme des Indiens, mais comme des Canadiens, dont l'idéal est le même que le vôtre : édifier un Canada uni, exempt de régionalismes, de préjugés ethniques et religieux [...]»⁵². Le titre du mémoire de la *Okanagan Society*, «Canadiens de naissance», est d'ailleurs explicite à ce sujet. D'autres communautés, comme celle de Shulus, en Colombie-Britannique, ne souhaitent pas participer au projet canadien. À la question sur l'affranchissement des Indiens, la communauté répond : «Je ne veux pas être transformé en Blanc. Je veux rester Indien jusqu'à la fin du monde.» Et à celle sur le droit de vote, la réponse est celle-ci : «Je ne vote pas. Je suis Indien»⁵³. Les représentants de la NAIB, dont Andrew Paull, vont plus loin et défendent l'idée d'un gouvernement autochtone : «Nous sommes d'avis que les Indiens devraient avoir leur propre gouvernement [...] il devrait y avoir un conseil indien qui se réunirait et qui ne comprendrait pas d'agent des Indiens»⁵⁴.

La lecture des mémoires et questionnaires des communautés laisse voir des avis très divisés sur cette question : plusieurs communautés «veulent qu'on les laisse tranquille [sic] [et] ne voi[ent] aucun avantage à retirer du droit de vote»⁵⁵, alors que d'autres se réclament des privilèges du citoyen canadien. C'est notamment le cas des aborigènes natifs de la Vallée du Fraser et des tribus de l'intérieur de la Colombie-Britannique, qui déclarent que «l'expression juste de nos sincères aspirations peut être formulée comme suit : le temps est venu de reconnaître aux Indiens autant d'intelligence et d'intégrité qu'aux autres, de leur concéder tous les privilèges de la citoyenneté, [...] autrement dit de leur accorder un régime semblable à celui des Maoris de la Nouvelle-Zélande, qui ont des représentants au Parlement [...]»⁵⁶. Bien que cette division des avis ne délégitime pas les revendications des bandes, celle-ci laisse aux membres du comité une impression de division, et ne contribue pas à la création d'une voix collective forte et susceptible d'influencer les décisions concernant les peuples autochtones du Canada.

Cette question mène à celle de la représentativité des organisations autochtones en 1946. *L'empowerment* d'une communauté, tel que mentionné ci-haut, est tributaire de la capacité de cette communauté à formu-

ler et conduire un projet. Les organisations autochtones sont un véhicule permettant cette propulsion d'un projet commun, un véhicule d'*empowerment*. Or comme nous l'avons vu, bien qu'en 1946 il existe déjà la NAIB, celle-ci est controversée. Sa représentativité est contestée par d'autres associations, comme le mentionne un membre de la Chambre des communes siégeant au comité, D.S. Harkness, qui spécifie que plusieurs associations, telles que l'*Indian Association of Albert* ne consentent pas à être représentées par la NAIB⁵⁷. Également chez plusieurs communautés de la Colombie-Britannique s'oppose-t-on à la représentation par la NAIB, comme dans la Confederacy of Indian Tribes, à Kamloops, qui signe une pétition s'objectant aux choix de la NAIB comme porte-parole des tribus de la Colombie-Britannique : « We wish to say that the Native Brotherhood did not represent our views or opinions and that their delegates did not have our permission to speak for us⁵⁸. »

Dans chaque province, plusieurs associations se disputent la tribune politique ; aucune ne représente une majorité d'Indiens. Cette multiplicité des voix, combinée à la méfiance des responsables politiques envers les leaders autochtones, crée une confusion quant aux divers points de vue des Autochtones. Par exemple, une nouvelle association provinciale, l'*Union of Saskatchewan Indians*, crée une petite commotion au sein du comité lorsque les membres apprennent que celle-ci n'aurait pas été fondée par un Indien. T. Reid, membre du comité, mentionne que « si l'*Union of Saskatchewan Indians* est une affaire montée par un autre qu'un Indien, nous n'allons pas convoquer ses représentants à l'exclusion de ceux de toutes les autres associations⁵⁹ ». Ce à quoi répond G.H. Castleden :

Le ralliement a eu lieu à la demande des Indiens. Ils étaient divisés, et voulaient former une association qui les regrouperait tous et serait seule autorisée à exprimer leurs vues. Nous les avons aidés à s'unir. Cette lacune a toujours existé chez les Indiens. Ils n'ont jamais eu de porte-parole. Ils sont incapables de s'organiser eux-mêmes. [...] Même en Ontario, il y a des Indiens qui sont disséminés çà et là, chaque faction veut parler pour elle-même, exposer ses propres problèmes [...]. L'Indien manque de ressources ; il n'a pas d'argent pour opérer l'union des forces par la formation d'une association⁶⁰.

Les membres du comité voient en effet le même problème pour les communautés autochtones de l'Ontario, comme l'explique T. Farquhar, membre du comité pour la Chambre des communes : « Nous n'avons pas de tête dirigeante dans un grand nombre des réserves indiennes en Ontario et, à mon avis, si les Indiens étaient organisés, le Comité pourrait les inviter à faire connaître leurs vues. Dans les circonstances, il est bien difficile d'obtenir des témoins représentatifs⁶¹. » Le manque de témoins représentatifs chez les communautés autochtones constitue un handicap dans l'acquisition d'un pouvoir d'influence. L'absence d'un projet commun et la diversité des points de vue chez les différentes nations empêchent donc

le « moment *empowerment* » de se réaliser en 1946, lors de la tenue des audiences du comité mixte.

Conclusion

Le 22 juin 1948, le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes institué pour étudier la Loi des Indiens remet son rapport. Malgré l'ouverture des commissaires et l'invitation des communautés autochtones à venir se prononcer durant les audiences sur ce qu'ils considéraient être les bases de la nouvelle politique autochtone, le rapport du comité reflète peu leurs revendications. Comme le mentionne Hugh Shewell, plusieurs des revendications des Autochtones ne se retrouvent pas dans les recommandations finales du comité: «[The committee] remained firmly in control. [...] From [the opinions and proposals of the Indian organizations], the committee could pick those which most closely fitted their own agenda. The Indian submissions - especially those with historical grievances - were considered least relevant at all⁶².» John Leslie souligne que les Autochtones «had no effective role in determining “problem definition”, policy formulation and implementation⁶³», une condition essentielle à l'*empowerment* selon Yann Le Bossé.

Néanmoins, il convient de mentionner que le comité mixte de 1946-1948 permet une refonte importante de la *Loi des Indiens* en 1951. Celle-ci se traduit notamment par une diminution du pouvoir d'intervention des autorités dans les affaires des bandes – quoique toujours plutôt importante – ainsi qu'une diminution des restrictions dans plusieurs domaines, comme la consommation d'alcool, la tenue de cérémonies traditionnelles, les poursuites en justice du gouvernement fédéral. L'historienne Olive Patricia Dickason mentionne à propos de cette nouvelle loi de 1951: «elle peut difficilement être qualifiée de révolutionnaire, mais elle augure l'arrivée de jours meilleurs⁶⁴». John Milloy souligne par contre que si les recommandations des commissaires en 1948 «were relatively sympathetic to [...] Indian aspirations», notamment en introduisant un certain degré d'autonomie aux communautés, il considère que ces recommandations n'ont jamais vu le jour et que les modifications de la Loi de 1951 «certainly did not reflect Indian «aspirations»». La comparaison des recommandations du comité et des éléments de refonte de la *Loi sur les Indiens* de 1951 apparaîtrait ici pertinente, mais l'espace nous manque pour le faire.

Si la mise en place de ce comité mixte de 1946 est censée marquer le début d'une nouvelle ère en matière de politique fédérale autochtone – celle de la citoyenneté –, et malgré cette invitation aux Indiens à participer à la définition des nouveaux paramètres de cette relation, le comité de 1946 représente en réalité la *continuité* à plusieurs égards. Assimilation,

citoyenneté... Deux termes, deux époques, un seul objectif. Les membres du comité ont refondu la Loi sur les Indiens sur la base des témoignages des acteurs de l'État, et les revendications des Indiens n'allant pas de pair avec l'agenda du gouvernement fédéral furent balayées. Les rôles historiques n'avaient pas changé, et citoyenneté signifiait réellement assimilation. Shewell établit que «the Committeee [...] was not so much a forum to create a new direction in policy, it was an opportunity for the state to articulate what was already been set in motion⁶⁵».

En ce qui concerne l'*empowerment* des nations autochtones, le moment viendra plus tard, lorsqu'une cause commune unira les communautés sous une même bannière : la lutte au *Livre blanc* de Jean Chrétien en 1969. En attendant, comme nous l'avons vu, les facteurs essentiels à l'acquisition d'un réel pouvoir d'influence pour les communautés autochtones n'étaient pas réunis en 1946. Ayant peu d'espace politique pour agir, les communautés autochtones n'ont pu réellement influencer les recommandations du comité mixte. La voie vers une reconnaissance était ouverte, mais la route était encore longue et la lutte encore à faire pour un positionnement des organisations autochtones sur l'échiquier politique canadien.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Voir à cet effet l'historien Hugh Shewell (qui parle d'une période de *citoyenneté* à partir de 1945) dans son ouvrage «*Enough to Keep Them Alive*», *Indian Welfare in Canada, 1873-1965*, Toronto, University of Toronto Press, 2004, p. 24. Voir également Alan Cairns, *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*, Vancouver, UBC Press, 2000; J. Rick Ponting, *Arduous Journey: Canadian Indians and Decolonization*, Toronto, McLelland and Stewart, 1986.
2. Olive P. Dickason, *Les Premières nations du Canada: des temps les plus lointains jusqu'à aujourd'hui*, Québec, Septentrion, 1996, p. 327.
3. Certains auteurs ont traité de l'histoire des organisations autochtones au Canada : James S. Frideres, *Native Peoples in Canada; Contemporary Conflicts*, Scarborough, Prentice-Hall, 1988; Menno Boldt, *Indian Leaders in Canada: Attitudes Towards Equality, Identity and Political Status*, s.l., s.n., 1973; Laurie Meijer Drees, *The Indian Association of Alberta: A History of Political Action*, Vancouver, UBC Press, 2002; Paul Tennant, *Aboriginal Peoples and Politics: The Indian Land Question in British Columbia, 1849-1989*, Vancouver, University of British Columbia, 1990.
4. Parlement du Canada, Comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des Communes institué pour étudier la *Loi des Indiens, Procès-verbaux et témoignages*, 22 juin 1948, p. 187, cité dans Hugh Shewell, *op. cit.*, p. 203.
5. Michel Lavoie, «Politiques sur commande: Les effets des commissions d'enquête sur la philosophie publique et la politique indienne au Canada, 1828-1996», *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XXXVII, n° 1, 2007, p. 15.
6. Hugh Shewell, *op. cit.*, p. 24.
7. Alan Cairns, *op. cit.*, p. 5.

8. John Leslie, *Assimilation, Integration or Termination? The Development of Canadian Indian Policy, 1943-1963*, thèse de doctorat (Philosophie, Histoire), Carleton University, 1999, p. 181.
9. *Ibid.*
10. John Milloy, *A National Crime: The Canadian Government and the Residential School System, 1879 to 1986*, University of Manitoba Press, Winnipeg, 1999, p. 189.
11. Hugh Shewell, *op. cit.*, p. 164.
12. Noel Dyck, *What Is the Indian "Problem"? Tutelage and Resistance in Canadian Indian Administration*, St. John's (NF), The Institute of Social and Economic Research, 1991, p. 104.
13. John Leslie, *op. cit.*, p. 179.
14. Marylène Racicot-Lanoué, «*Nous retardons sur la population canadienne en matière de santé*» : enquête du Comité mixte de 1946-48 chargé de la révision de la Loi sur les Indiens, mémoire de maîtrise (Histoire), UQAM, 2006, p. 1-3.
15. *Ibid.*, p. 36.
16. J.R. Miller, *Lethal Legacy: Current Native Controversies in Canada*, McClelland & Stewart Ltd., Toronto, 2004, p. 254.
17. Sally M. Weaver, *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda 1968-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1981.
18. John Leslie, *op. cit.*, p. 181.
19. Les notions de « prise en charge », de « pouvoir », de « rapatriement du pouvoir », de « pouvoir d'influence » et d'« habilitation » ont été avancées avec plus ou moins de variantes par différents auteurs. Voir: Paul Charest, « La prise en charge donne-t-elle du pouvoir? L'exemple des Atikamek et des Montagnais », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 16, n° 3, 1992, p. 56-57; Yann Le Bossé, « De l'« habilitation » au « pouvoir d'agir » : vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'empowerment », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 16, n° 2, 2003, p. 30-51.
20. Irène Bellier et Dominique Legros, « Mondialisation et redéploiement des pratiques politiques amérindiennes », *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XXXI, n° 3, 2001, p. 11.
21. Yann Le Bossé, *loc. cit.*, p. 32.
22. *Ibid.*, p. 35.
23. Du latin *abilitare*.
24. Yann Le Bossé, *loc. cit.*, p. 40.
25. Le politologue John Kingdon parle de « fenêtre d'opportunité politique » (*policy window*) dans son ouvrage *Agendas, Alternatives and Public Policies* (New York, HarperCollins, 1995). Cet élément relève de la culture politique et pourrait correspondre à l'*habilitation* dont nous parlions plus tôt.
26. Yann Le Bossé, *loc. cit.*, p. 34.
27. *Ibid.*, p. 36. Nous soulignons.
28. Parlement du Canada, *op. cit.*, vol. 20.2, Fasc. 2, 4 juin 1946, p. 4.
29. *Ibid.*, p. 6.
30. *Ibid.*, p. 9.
31. *Ibid.*, vol. 20.2, fasc. 3, 6 juin 1946, p. 20-21.
32. *Ibid.*, vol. 20.2, fasc. 4, 11 juin 1946, p. 7-8.

33. Hugh Shewell, *op. cit.*, p. 206.
34. Parlement du Canada, *op. cit.*, vol. 20.2, fasc. 2, 4 juin 1946, p. ix.
35. *Ibid.*
36. *Ibid.*, p. 14.
37. *Ibid.*, vol. 20.2, fasc. 11, 9 juillet 1946, p. 3.
38. *Ibid.* Il est important de mentionner que la plupart des intervenants ne s'opposent pas à la tenue des audiences déjà prévues pour 1947 avec les organisations autochtones, mais bien à la présence de délégués indiens lors des audiences des fonctionnaires prévues pour 1946.
39. Hugh Shewell, *op. cit.*, p. 179.
40. Yann Le Bossé, *loc. cit.*, p. 44.
41. Durant les années 1940, des associations d'importance à l'échelle régionale et provinciale font leur apparition, telles l'*Indian Association of Alberta* et la *Saskatchewan Indian Association*, toutes deux apparaissant en 1944.
42. Parlement du Canada, *op. cit.*, vol. 20.2, fasc. 9, 27 juin 1946, p. 6.
43. Sally M. Weaver, *op. cit.*, p. 12.
44. J.R. Miller, *op. cit.*, p. 78.
45. *Ibid.*
46. Parlement du Canada, *op. cit.*, vol. 20.3, fasc. 2, 11 mars 1947, p. 29.
47. *Ibid.*, p. 35.
48. Parlement du Canada, *op. cit.*, vol. 20.3, fasc. 11, 18 avril 1947, p. 30.
49. Noel Dyck, *op. cit.*, p. 104.
50. Parlement du Canada, *op. cit.*, vol. 20.2, fasc. 15, 23 juillet 1946, p. 21.
51. *Ibid.*, vol. 20.2, fasc. 14, 18 juillet 1946, p. 33
52. *Ibid.*
53. *Ibid.*, vol. 20.3, fasc. 5, 20 mars 1947, p. 30.
54. *Ibid.*, vol. 20.2, fasc. 9, 27 juin 1946, p. 13.
55. *Ibid.*, vol. 20.2, fasc. 8, 24 juin 1946, p. 10.
56. *Ibid.*, vol. 20.3, fasc. 2, 11 mars 1947, p. 21.
57. *Ibid.*, vol. 20.2, fasc. 11, 9 juillet 1946, p. 3.
58. *Ibid.*, cité dans Paul Tennant, *op. cit.*, p. 122.
59. *Ibid.*, vol. 20.3, fasc. 6, 21 mars 1947, p. 6.
60. *Ibid.*
61. *Ibid.*, p. 8.
62. Hugh Shewell, *op. cit.*, p. 173.
63. John Leslie, *op. cit.*, p. 181.
64. Olive P. Dickason, *op. cit.*, p. 327.
65. *Ibid.*, p. 206.