Document generated on 07/17/2025 7:01 p.m.

Les Cahiers de droit

La culture institutionnelle et les droits sociaux : une critique féministe du nouveau management public en contexte autochtone

Évelyne Jean-Bouchard

Volume 61, Number 2, June 2020

Culture juridique des droits de la personne et justiciabilité des droits sociaux : nouvelles perspectives

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1070646ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1070646ar

See table of contents

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)
1918-8218 (digital)

Explore this journal

Cite this article

Jean-Bouchard, É. (2020). La culture institutionnelle et les droits sociaux : une critique féministe du nouveau management public en contexte autochtone. *Les Cahiers de droit*, *61*(2), 285–313. https://doi.org/10.7202/1070646ar

Article abstract

For several years now, the Canadian government has been decentralizing Aboriginal services and social programs. For some, this represents a true strengthening of Aboriginal peoples' right to self-determination, developing outside of formal constitutional mechanisms. However, this process is not institutionally neutral, but is consistent with the New Public Management (NPM) model. While this neoliberal approach may appear to confer greater autonomy on local authorities, it actually perpetuates a gender regime of public administration with limited forms of democracy and representation. Drawing on neo-institutionalism, feminist political economics, and legal pluralism, this paper argues that only a revitalization of Indigenous political and legal institutions outside of state structures can lead to self-determination and women's involvement.

Tous droits réservés © Université Laval, 2020

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

La culture institutionnelle et les droits sociaux : une critique féministe du nouveau management public en contexte autochtone

Évelyne JEAN-BOUCHARD*

Depuis plusieurs années, le gouvernement canadien a entrepris une décentralisation des programmes et des services sociaux destinés aux communautés autochtones. Pour certains, c'est une véritable consolidation ascendante de leur droit à l'autodétermination qui se concrétise en marge des mécanismes constitutionnels formels. Pourtant, ce processus n'est pas neutre sur le plan institutionnel, puisqu'il coïncide avec l'avènement du nouveau management public (NMP). Bien que ce paradigme néolibéral semble octroyer une plus grande autonomie aux pouvoirs locaux, il perpétue plutôt un régime genré de l'administration publique, c'est-à-dire organisé ou différencié selon le genre, avec des formes limitées de démocratie et de représentation. À partir d'un cadre d'analyse tiré du néo-institutionnalisme, de l'économie politique féministe et du pluralisme juridique, l'auteure soutient que seule une revitalisation des institutions politiques et juridiques autochtones, mises en place à l'extérieur des structures de l'État, permettrait aux communautés autochtones de réaliser leur droit à l'autodétermination ; en outre, elle pourrait faciliter la participation des femmes au sein de ces structures.

For several years now, the Canadian government has been decentralizing Aboriginal services and social programs. For some, this represents a true strengthening of Aboriginal peoples' right

* Chercheuse postdoctorale, Université de Montréal ; chercheuse postdoctorale, Centre de recherche en droit prospectif, Université de Montréal.

***Les Cahiers de Droit*, vol. 61 nº 2, juin 2020, p. 285-313**

to self-determination, developing outside of formal constitutional mechanisms. However, this process is not institutionally neutral, but is consistent with the New Public Management (NPM) model. While this neoliberal approach may appear to confer greater autonomy on local authorities, it actually perpetuates a gender regime of public administration with limited forms of democracy and representation. Drawing on neo-institutionalism, feminist political economics, and legal pluralism, this paper argues that only a revitalization of Indigenous political and legal institutions outside of state structures can lead to self-determination and women's involvement.

Desde hace algunos años el gobierno canadiense ha emprendido una descentralización de los programas y servicios sociales destinados a las comunidades indígenas. Para algunos, se trata de una verdadera consolidación ascendiente de su derecho a la autodeterminación, que se concretiza al margen de los mecanismos constitucionales formales. Sin embargo, este proceso no es neutro a nivel institucional puesto que coincide con la llegada de la nueva gerencia pública (nouveau management public (NMP)). Pese a que este paradigma neoliberal parece acordar una mayor autonomía a los poderes locales, más bien perpetúa un régimen de género de la administración pública con las limitadas formas de democracia y de representación. A partir de un marco de análisis basado en el neoinstitucionalismo, la economía política feminista y del pluralismo jurídico, sostenemos que únicamente una revitalización de las instituciones políticas y jurídicas indígenas implementadas al margen de las estructuras del Estado permitiría no solamente llevar a cabo su derecho a la autodeterminación sino que podría igualmente facilitar la participación de las mujeres en el seno de estas estructuras.

Pages

1 Les postulats théoriques 290

1.1 Les néo-institutionnalismes 291

1.2 Les processus de changements institutionnels 293
2 Le contexte canadien des enjeux de gouvernance autochtone 294
2.1 Les institutions fédérales et la gouvernance partagée 295
2.2 La reconnaissance juridique de l'autonomie 296
3 Une critique féministe du nouveau management public 298
3.1 La dichotomie public/privé et l'architecture politique 299
3.2 La (non-)reproduction sociale et la capacité administrative des communautés autochtones 301
3.3 La division sexuelle de travail et la participation démocratique des femmes 304
4 La revitalisation des systèmes autochtones et le genre 305
Conclusion 312

There is a bureaucracy and I know for a fact that you can't change a bureaucracy, you just have to give it away and start again. And maybe that's what the women can do, to start it again[1].

Depuis plusieurs décennies, les groupes autochtones se mobilisent afin de revendiquer leur droit à l'autodétermination. Pourtant, la reconnaissance effective de cette gouvernance autonome reste limitée au sein de l'État canadien. Certains auteurs avancent que les institutions du fédéralisme constituent les principaux obstacles auxquels se heurtent les peuples autochtones dans leur quête d'autonomie[2]. En effet, l'architecture juridico-politique canadienne perpétue des normes coloniales, notamment à travers la *Loi sur les Indiens*[3] qui est, aujourd'hui encore, la référence en matière de gouvernance des Premières Nations.

Sur le plan théorique, l'approche néo-institutionnelle permet de mieux circonscrire les contraintes structurelles que posent les institutions canadiennes sur les stratégies d'autonomisation des groupes autochtones. Selon l'hypothèse de la « dépendance par rapport au parcours » (*path dependence theory*), les institutions de l'État ont tendance à adopter une trajectoire normative particulière, ancrée culturellement ou historiquement, et donc

1. Entrevue FG1 B (femme groupe 1, personne B), en présentiel, 2019.
2. Martin Papillon, « Vers un fédéralisme postcolonial ? La difficile redéfinition des rapports entre l'État canadien et les peuples autochtones », dans Alain-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2006, p. 461.
3. *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, c. I-5.

peu sensible aux changements à travers le temps[4]. Cependant, si dans une perspective anthropologique, on conçoit la gouvernance comme la possibilité pour les individus de contribuer à l'élaboration collective des normes dans leur société[5], les institutions peuvent parfois limiter, et d'autres fois faciliter, la participation des acteurs sociaux au champ politique.

Par exemple, dans le domaine des droits sociaux, le gouvernement fédéral et ses homologues provinciaux ont entrepris une importante décentralisation administrative des programmes et des services sociaux destinés aux gouvernements et aux organisations autochtones. De l'avis de certains, cette gouvernance à paliers multiples constitue une véritable consolidation de leur droit à l'autodétermination par la pratique. De cette façon, les changements institutionnels ne sont pas définis ni imposés de manière descendante à partir de mécanismes constitutionnels formels. Ils se concrétisent plutôt de façon ascendante, par le renforcement de la capacité et de la légitimité des gouvernements autochtones au niveau local[6]. Toutefois, qu'en est-il du rôle et de la place des femmes autochtones dans ces processus ? Surtout, quelles en sont les répercussions sur leur condition ?

Il est connu que les femmes, en tant que groupe marginalisé, ont généralement un accès limité à l'arène politique de l'État, qu'elle soit ou non structurée en paliers multiples[7]. En découle alors le constat implicite qu'elles ne jouent pas de rôle actif dans ces dynamiques institutionnelles. Pourtant, les femmes autochtones participent depuis longtemps à la gouvernance de leur communauté[8]. Afin de mieux préciser leurs expériences particulières, nous proposons d'intégrer au néo-institutionnalisme une analyse multiscalaire tirée du pluralisme juridique et de l'économie politique féministe. Une telle perspective combine les déterminants structurels de l'économie politique globale à une compréhension relationnelle

4. Louise A. Chappell, *Gendering Government : Feminist Engagement with the State in Australia and Canada*, Vancouver, UBC Press, 2002, p. 8.
5. Voir, à ce sujet, Christophe Eberhard, *Le droit au miroir des cultures. Pour une autre mondialisation*, Paris, Lextenso, 2010.
6. Martin Papillon, « Canadian Federalism and the Emerging Mosaic of Aboriginal Multilevel Governance », dans Herman Bakvis et Grace Skogstad (dir.), *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 3e éd., Toronto, Oxford University Press, 2012, p. 284.
7. L.A. Chappell, préc., note 4, p. 168.
8. Notamment en contestant les aspects discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*, préc., note 3, à la lumière de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)], et en adoptant des stratégies de visibilité médiatique à l'échelle nationale ou internationale.

de l'espace et du temps[9]. La prise en considération d'échelles multiples permet surtout d'aller au-delà et en deçà d'un cadre étatique beaucoup trop restrictif sur le plan empirique.

Tout d'abord, rappelons que la décentralisation des programmes et des services sociaux vers les communautés autochtones n'est pas neutre sur le plan institutionnel. En effet, si les structures de l'État canadien sont historiquement coloniales, elles sont également genrées, c'est-à-dire organisées ou différenciées selon le genre. Ce processus coïncide en fait avec l'avènement du nouveau management public (NMP), paradigme néolibéral qui prône l'efficacité managériale, la réduction et la privatisation des institutions de l'État, ce qui inclut le droit public[10]. Bien que cette approche semble octroyer une plus grande autonomie aux pouvoirs locaux, elle perpétue plutôt un régime genré de l'administration publique avec des formes limitées de démocratie et de représentation[11]. Dans ce contexte, seule une revitalisation des institutions politiques et juridiques autochtones, mise en place en marge des structures de l'État, permettrait de consolider effectivement leur droit à l'autodétermination ; elle pourrait aussi faciliter la participation des femmes au sein de ces structures.

Afin de développer notre argument, nous exposerons d'abord brièvement les principaux postulats de la théorie néo-institutionnelle. Nous étudierons ensuite le contexte institutionnel canadien où s'inscrivent actuellement les enjeux de gouvernance autochtone. Cela nous amènera à analyser le NMP selon une perspective féministe d'économie politique. Nous terminerons en examinant certains fondements des cultures juridiques autochtones qui peuvent s'appliquer à la gouvernance et aux questions de genre, à partir de concepts tirés du pluralisme juridique. Notre démonstration sera soutenue par des données empiriques extraites d'une série d'entrevues semi-dirigées que nous avons menées auprès de femmes autochtones activistes au Québec[12].

---

9. Tammy FINDLAY, *Femocratic Administration. Gender, Governance, and Democracy in Ontario*, Toronto, University of Toronto Press, 2015, p. 34.
10. Voir, à ce sujet, Daniel MOCKLE, « La justice, l'efficacité et l'imputabilité », (2013) 54 *C. de D.* 613.
11. T. FINDLAY, préc., note 9, p. 62.
12. Cette recherche a été approuvée par le Comité plurifacultaire d'éthique de la recherche de l'Université de Montréal et est conforme aux lignes directrices en matière de recherche avec les femmes autochtones : Suzy BASILE, *Lignes directrice en matière de recherche avec les femmes autochtones*, Kahnawake, Femmes Autochtones du Québec, 2012. Les résultats sont partagés avec l'accord de notre partenaire de recherche, l'Association des femmes autochtones du Québec.

1 Les postulats théoriques

Dans notre étude, l'attention accordée à la culture institutionnelle plutôt qu'à la culture juridique se justifie à deux niveaux. Premièrement, dans le contexte libéral occidental, la culture juridique est d'abord et avant tout de nature institutionnelle[13]. Par exemple, Étienne Le Roy considère que le recours à la logique institutionnelle est une condition de l'État de droit, car elle ouvre à la généralité de la forme organisationnelle selon l'exigence de normes générales et impersonnelles. Ces dernières sont au fondement du droit positif étatique.

Deuxièmement, dans la perspective anthropologique du pluralisme juridique radical, le point de départ de l'analyse n'est jamais la norme en tant que telle, mais plutôt la manière dont les acteurs décident d'une norme et de son application[14]. Cette posture trouve un écho au sein de la théorie néo-institutionnelle, puisqu'elle étudie aussi la façon dont les acteurs sociaux sont en mesure d'utiliser les institutions à leurs propres fins dans le but de modifier des normes profondément ancrées[15]. Ainsi, l'hypothèse de la dépendance au parcours laisse une certaine marge de manœuvre à l'agentivité des acteurs, bien qu'elle soit institutionnellement déterminée[16].

En fait, il existe différentes variantes du néo-institutionnalisme, que ce soit d'un point de vue économique, sociologique, historique ou féministe. Cependant, toutes ces versions analysent à divers degrés la façon dont les institutions et les acteurs s'influencent mutuellement[17]. Ces derniers adoptent des comportements qui correspondent aux valeurs et aux attentes

13. Étienne Le Roy, « Logique institutionnelle et logique fonctionnelle, de l'opposition à la complémentarité », dans Stéphanie Tessier (dir.), *À la recherche des enfants des rues*, Paris, Éditions Karthala, 1998, p. 243.
14. Voir notamment Étienne Le Roy, *Faire « Communs », une anthropologie d'une juridicité en-deçà et au-delà du droit*, [à paraître]. Voir également Étienne Le Roy, « L'hypothèse du multijuridisme dans un contexte de sortie de modernité », dans Andrée Lajoie et autres (dir.), *Théories et émergence du droit : pluralisme, surdétermination et effectivité*, Montréal, Thémis, 1998, p. 29, à la page 29.
15. Meryl Kenny, « Gender, Institutions and Power : A Critical Review », *Politics*, vol. 27, nº 2, 2007, p. 91.
16. Georgina Waylen, « Gendered Institutionalist Analysis : Understanding Democratic Transitions », dans Mona Lena Krook et Fiona Mackay (dir.), *Gender, Politics and Institutions. Towards a Feminist Institutionalism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, p. 147, à la page 151.
17. L.A. Chappell, préc., note 4. Voir également Joni Lovenduski, « Foreword », dans M.L. Krook et F. Mackay (dir.), préc., note 16, p. vii.

véhiculées par les règles institutionnelles, mais ils peuvent également modifier les institutions par leurs décisions et leurs actions[18].

1.1 Les néo-institutionnalismes

On compte, de nos jours, quatre types d'institutionnalisme : économique, social, historique et féministe.

L'*institutionnalisme économique* met l'accent sur la notion de choix rationnel pour relever le caractère régulateur des institutions. Il est ici question de leur capacité à établir des règles et à exercer une forme de contrôle par la création d'incitations, de sanctions, de récompenses et de punitions, ce qui influe potentiellement sur les comportements futurs des acteurs. Les règles institutionnelles sont définies comme des arrangements volontaires entre les individus. De cette manière, ceux-ci négocient librement des règles formelles ou acceptent des codes de conduite informels[19]. L'approche économique interprète donc la variable institutionnelle selon sa capacité à réduire l'incertitude, en donnant forme à l'encouragement à la base de l'échange. Les institutions apparaissent et survivent, car elles réduisent les coûts de transaction, et la concurrence entre les institutions élimine celles qui sont moins efficaces[20].

L'*institutionnalisme sociologique* étudie plutôt les mythes, les normes culturelles, les symboles et le contexte social qui légitiment les institutions[21]. Il est généralement associé à la théorie organisationnelle et sert principalement à critiquer les institutions de la bureaucratie wébérienne. Les sociologues soutiennent que les institutions sont fondamentalement culturelles[22]. Elles représentent les « règles, procédures ou normes formelles, mais [aussi] les systèmes de symboles, les schémas cognitifs et les modèles moraux qui fournissent les "cadres de signification" guidant l'action humaine[23] ».

---

18. Peter Knoepfel et autres, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015, p. 121.
19. *Id.*, p. 122.
20. Douglass C. North, « The New Institutional Economics and Third World Development », dans John Harriss, Janet Hunter et Colin M. Lewis (dir.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Londres, Routledge, 1995, p. 17.
21. Fiona Mackay et Georgina Waylen, « Feminist Institutionalism : Critical Perspectives on Gender and Politics », *Politics & Gender*, vol. 5, nº 2, 2009, p. 237.
22. P. Knoepfel et autres, préc., note 18, p. 122.
23. Peter A. Hall et Rosemary C.R. Taylor, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, nos 3-4, 1997, p. 469, à la page 482.

L'*institutionnalisme historique*, quant à lui, privilégie une analyse temporelle selon laquelle le rôle et les comportements des acteurs au sein d'un système politique peuvent être compris en étudiant la nature des institutions à l'intérieur de ce système à travers le temps[24]. C'est à cette version que l'on doit l'hypothèse de la dépendance au parcours. Celle-ci reconnaît que les réformes institutionnelles sont mises en œuvre à l'intérieur d'un ensemble complexe de particularités qui est tributaire du contexte économique, politique et social des collectivités. Ces particularités ont façonné l'évolution historique des institutions existantes. En ce sens, elles influent également sur la nature et l'envergure des changements institutionnels potentiels[25]. Les historiens affirment que les institutions sont associées aux normes constitutionnelles et juridiques, aux actes de procédure politico-administrative formels et aux conventions informelles qui fixent les règles du jeu entre les acteurs. Les règles institutionnelles ont ainsi une influence sur les préférences et l'identité des individus : en retour, ceux-ci peuvent les utiliser de façon stratégique pour satisfaire certains intérêts ou objectifs[26].

Dans la même lignée historique, il existe également un *institutionnalisme féministe* dont l'objet est de mettre en lumière le caractère genré des institutions. En effet, les féministes en général ont toujours été très critiques envers le postulat du choix rationnel. C'est que le modèle économique classique basé sur la concurrence individuelle découle exclusivement de l'expérience masculine du marché. Historiquement, on a voulu que les femmes soient tout sauf un *homo economicus* : émotionnelles, vulnérables, passives, empathiques, affectueuses et nourricières[27]. De plus, l'accent mis sur l'efficacité des transactions tend à nier les expériences d'oppression des femmes, où les relations autonomes entre les individus n'ont jamais été égalitaires.

Les institutionnalistes féministes ont donc proposé une nouvelle hypothèse de la dépendance au parcours afin de mieux définir les contraintes que subissent précisément les femmes dans les processus de changements institutionnels[28]. Selon cette posture, les normes et les relations de genre sont le reflet d'héritages institutionnels particulièrement persistants qu'il faut modifier. Les institutions s'avèrent pourtant déterminantes pour les stratégies féministes, car les normes de genre n'influent pas seulement sur

24. L.A. Chappell, préc., note 4, p. 8.
25. Mariana Prado et Michael Trebilcock, « Path Dependence, Development and the Dynamics of Institutional Reform », (2009) 59 *U.T.L.J.* 341, 346.
26. P. Knoepfel et autres, préc., note 18, p. 124.
27. Wanda A. Wiegers, « Economic Analysis of Law and "Private Ordering" : A Feminist Critique », (1992) 42 *U.T.L.J.* 170, 170.
28. T. Findlay, préc., note 9, p. 151.

les contraintes structurelles auxquelles les femmes doivent faire face, mais également sur leurs perspectives politiques[29]. Ces dynamiques structurelles illustrent donc la façon dont les femmes sont en mesure de modifier les normes ancrées afin d'utiliser les institutions à leurs propres fins[30].

1.2 Les processus de changements institutionnels

Le dénominateur commun de ces variantes de l'institutionnalisme est la manière dont les acteurs sociaux arrivent à utiliser ou à changer la trajectoire normative ancrée des institutions. À cet effet, des auteurs mettent en évidence trois hypothèses présentes à différents degrés parmi les principaux types d'institutionnalisme (économique, historique et sociologique) : elles permettent d'analyser les déclencheurs et le succès potentiel de ces réformes institutionnelles[31].

Premièrement, dans une perspective fonctionnaliste, les changements institutionnels s'expliquent par les motivations et les actions des individus. Ils dépendent donc largement des ressources que les acteurs sont mesure de mobiliser. En fait, ce processus est lancé lorsqu'une institution ne procure plus les bénéfices attendus aux individus ou aux groupes intéressés. L'institution en place est alors abandonnée au profit d'une autre plus efficace[32]. Cette vision à tendance évolutionniste est cependant tempérée par l'hypothèse de la dépendance au parcours selon laquelle les réformes institutionnelles se développent lentement et impliquent des coûts importants pour les initiateurs des changements[33].

Deuxièmement, les changements institutionnels peuvent résulter d'une contradiction entre différentes règles institutionnelles ou encore entre une institution et d'autres réalités sociales. Selon cette hypothèse, les revendications des acteurs sociaux peuvent amener à des réformes lorsque leurs demandes ne sont pas satisfaites. La persistance de certaines institutions, bien qu'elles ne soient plus appropriées, s'expliquerait par le fait que, souvent, elles structurent elles-mêmes les décisions qui concernent leur réforme éventuelle. De plus, des groupes sociaux particuliers n'ont pas accès au champ politique. Les relations de pouvoir reproduites à travers les règles institutionnelles limitent en effet la possibilité pour ces groupes de participer véritablement aux transformations institutionnelles[34].

---

29. M. Kenny, préc., note 15.
30. L.A. Chappell, préc., note 4.
31. *Id.*, p. 127.
32. P. Knoepfel et autres, préc., note 18, p. 127.
33. Voir les travaux de Douglass C. North, préc., note 20, sur ces questions.
34. P. Knoepfel et autres, préc., note 18, p. 129.

Troisièmement, enfin, les innovations institutionnelles peuvent être induites par des chocs externes ou par un changement dans l'environnement social. Dans cette perspective, l'analyse du contexte se révèle nécessaire, car celui-ci redéfinit les problèmes collectifs auxquels doit faire face un État. Malgré tout, ce contexte est également médiatisé par les institutions qui se trouvent en place et qui déterminent politiquement les problèmes à résoudre, ce qui limite du même coup la nature et la portée des réformes[35].

L'approche néo-institutionnelle octroie donc une autonomie significative aux institutions de l'État, puisqu'elles constituent le moteur du changement social. Par conséquent, les dynamiques et les innovations sociales qui se produisent dans sa marge sont généralement considérées comme de simples données contextuelles, telle une toile de fond toujours redessinée et remodelée par ses propres structures. Pourtant, depuis longtemps déjà, l'économie politique a démontré que les relations privées influent également sur le domaine public. Le politique et l'économique ne peuvent donc pas être tenus pour des entités indépendantes, complètement séparées[36]. L'État ne se situe pas non plus en dehors des relations sociales[37]. Les acteurs arrivent plutôt à construire, à contester et à négocier des arrangements sociaux à travers une mosaïque institutionnelle multicentrée, où l'État n'est qu'un champ social parmi d'autres. Dans la même veine, l'économie politique féministe met en lumière les mécanismes de régimes normatifs interscalaires qui ont pour objet de renforcer ou de contrer les iniquités de genre, de race et de classe[38]. Voyons maintenant la manière dont ces diverses postures théoriques peuvent être utilisées afin de révéler le rôle et la place des femmes autochtones dans le processus actuel de la reconnaissance du droit à l'autodétermination des peuples autochtones au Canada.

2 Le contexte canadien des enjeux de gouvernance autochtone

Gary N. Wilson et Per Selle croient qu'il existe deux aspects distincts mais complémentaires de la trajectoire autochtone vers l'autodétermination : le partage des pouvoirs et l'autonomie[39]. Le premier consiste, pour

35. *Id*., p. 130.
36. Peter Graefe, « Political Economy and Canadian Public Policy », dans Michael Orsini et Miriam Smith (dir.), *Critical Policy Studies*, Vancouver, UBC Press, 2007, p. 19.
37. T. Findlay, préc., note 9.
38. Rianne Mahon, Caroline Andrew et Robert Johnson, « Policy Analysis in an Era of "Globalization" : Capturing Spatial Dimensions and Scalar Strategies », dans M. Orsini et M. Smith (dir.), préc., note 36, p. 41, aux pages 53-59.
39. Gary N. Wilson et Per Selle, *Indigenous Self-Determination in Northern Canada and Norway*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 2019.

les communautés, à collaborer avec les institutions canadiennes en vue d'influer sur les décisions qui les concernent. Le second se rapporte à la mise en place d'institutions autochtones autonomes. Nous analyserons ces deux éléments séparément.

2.1 Les institutions fédérales et la gouvernance partagée

Les enjeux autochtones au Canada s'inscrivent dans un contexte politico-juridique particulier, fondé sur une relation fiduciaire entre l'État et les communautés autochtones[40]. Cette relation signifie que la Couronne agit à titre de protecteur des intérêts autochtones, en prenant les décisions selon les qualités du « bon père de famille ». Cette compréhension de la relation entre les peuples autochtones et l'État canadien s'est imposée historiquement dans le contexte de la politique de colonisation britannique, puis a été affirmée par la *Proclamation royale* de 1763[41] et la *Loi constitutionnelle de 1867*[42]. Dans ce contexte, on note d'importants obstacles structurels à la reconnaissance des collectivités autochtones en tant que partenaires égaux au sein de la Confédération canadienne.

D'après Martin Papillon, les normes ancrées qui sont au fondement de la souveraineté étatique, et par extension des institutions et des pratiques héritées de l'époque coloniale, se sont révélées particulièrement résistantes aux revendications autochtones en matière d'autonomie[43]. En fait, la fédération canadienne ne laisse aucune place à l'expression d'une autorité politique tierce, qui se trouverait en dehors des deux ordres de gouvernement reconnus par la Constitution. Par conséquent, les communautés autochtones ne possèdent pas de voix statutaire à l'échelle des institutions partagées du fédéralisme, telles que le Parlement, le Cabinet ou la Cour suprême du Canada[44].

Les institutions du fédéralisme canadien déterminent donc les possibilités d'action des groupes minorisés. Toutefois, certains auteurs pensent que ces institutions ne constituent pas toujours un obstacle aux revendications autochtones. Elles ouvrent aussi le jeu à certaines possibilités politiques informelles. Par exemple, l'« avantage fédéraliste » permettrait une plus grande démocratisation et une multiplication des lieux de contestation

---

40. Jean-François Savard, « Les enjeux contemporains des questions autochtones », dans Nelson Michaud (dir.), *Secrets d'États ? Les principes qui guident l'administration publique et ses enjeux contemporains*, 2e éd., Québec, Presses de l'Université du Québec, 2017, p. 743.
41. *Proclamation royale*, 7 octobre 1763, reproduite dans L.R.C. 1985, app. II, nº 1.
42. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.).
43. M. Papillon, préc., note 6, à la page 284.
44. *Id.*, à la page 287.

pour les groupes marginalisés[45]. De cette manière, les organisations autochtones à vocation nationale ont participé à plusieurs forums intergouvernementaux où le gouvernement fédéral et les provinces coordonnent leurs politiques publiques[46]. Ces organisations autochtones nationales sont :

- l'Assemblée des Premières Nations (APN), qui regroupe principalement les membres des Premières Nations qui vivent dans les réserves ;
- le Congrès des peuples autochtones (CAP), qui représente les Indiens non inscrits ;
- le Métis National Council, qui représente la nation Métis au niveau national et international ;
- l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK), qui travaille à améliorer la santé et le bien-être des Inuits au Canada ;
- l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC), qui a pour objectif d'améliorer les conditions sociales, culturelles, politiques et économiques des femmes des Premières nations et des nations métisses.

Cette participation en ce qui a trait aux institutions canadiennes de gouvernance partagée reste tout de même limitée, puisqu'elle n'est pas formellement institutionnalisée. C'est d'ailleurs pour cette raison que les revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale des peuples autochtones se sont davantage déroulées dans la sphère juridique plutôt que dans l'arène politique.

2.2 La reconnaissance juridique de l'autonomie

Au cours des dernières décennies, les groupes autochtones au Canada ont surtout adopté des stratégies juridiques en vue de garantir leur autonomie. Ceux-ci n'ayant qu'un accès partiel aux institutions de gouvernance partagée du fédéralisme canadien, ils ont eu recours aux tribunaux et au langage des droits afin de revendiquer cette reconnaissance[47]. Cependant, l'interprétation des droits ancestraux et issus de traités par la Cour suprême est toujours limitée par les paramètres constitutionnels. Ainsi, les tribunaux ne peuvent pas créer de nouvelles institutions de

45. Marian Simms, « Gender, Globalization, and Democratization : Some Lessons from Oceania », dans Rita Mae Kelly et autres (dir.), *Gender, Globalization and Democratization*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2001, p. 15, à la page 20.
46. M. Papillon, préc., note 6, à la page 293.
47. Voir par exemple : *Delgamuukw* c. *Colombie-Britannique*, [1997] 3 R.C.S. 1010 ; *R.* c. *Pamajewon*, [1996] 2 R.C.S. 821 ; *R.* c. *Marshall*, [1999] 3 R.C.S. 456 ; *R.* c. *Sparrow*, [1990] 1 R.C.S. 1075 ; *R.* c. *Van der Peet*, [1996] 2 R.C.S. 507.

gouvernance ni remplacer complètement les processus politiques ancrés historiquement[48].

Par exemple, certains traités dits « modernes » ont été négociés. Au Québec, c'est le cas des Inuits du Nunavik ainsi que des nations crie et naskapie qui ont conclu des accords en vertu desquels ils peuvent administrer leurs territoires, mais seulement en échange d'une renonciation à leurs droits ancestraux existants ou potentiels et en restant soumis au droit canadien. L'objectif de ce type de traité n'est donc jamais de redéfinir la souveraineté de l'État canadien, mais plutôt de confirmer sa légalité et sa légitimité à la lumière de la Constitution[49].

De nombreux auteurs soutiennent que l'autonomie des peuples autochtones ne pourra se faire qu'en marge des institutions canadiennes. En effet, non seulement les groupes autochtones ont un accès et un pouvoir très limité afin d'instaurer certaines réformes, mais les institutions de l'État structurent elles-mêmes les décisions et les avenues possibles. Selon John Borrows, il est essentiel, dans une perspective de décolonisation, de reconnaître que les systèmes juridiques et politiques autochtones existent au Canada. Ils n'ont pas disparu à l'arrivée des Européens, pas plus qu'ils ne sont subordonnés aux systèmes coloniaux. Ils ont donc une valeur intrinsèque et doivent être revitalisés[50].

En parallèle de ces débats constitutionnels, on assiste depuis une vingtaine d'années à une importante décentralisation des programmes et des services destinés aux gouvernements et aux organisations autochtones. Ce processus a commencé durant les années 60 avec le transfert de l'administration des écoles à certaines communautés. À partir de 1980, la décentralisation est devenue un élément systématique de la politique fédérale. En plus de certaines infrastructures locales, les conseils de bande, les conseils tribaux et les gouvernements inuits locaux et régionaux sont désormais largement responsables de l'administration des services sociaux, de l'éducation, de la formation, du développement économique et des services de logement dans leurs communautés. Bien que ce changement ne modifie pas le statut constitutionnel des peuples autochtones au Canada, les gouvernements autochtones jouent un rôle croissant dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques. Ainsi, ils semblent consolider leur capacité et

48. M. PAPILLON, préc., note 6, à la page 291.
49. *Id.*
50. John BORROWS, *Canada's Indigenous Constitution*, Toronto, University of Toronto Press, 2010, p. 105.

leur légitimité au sein des communautés et dans leurs relations avec les autorités fédérales et provinciales[51].

Par ailleurs, la décentralisation coïncide avec l'arrivée d'une nouvelle approche de gestion, le NMP, dont l'objet est de pallier les lacunes de la bureaucratie wébérienne qui avait jusque-là dominé la fonction administrative au Canada. Selon le NMP, les États peuvent et doivent être gérés comme des entreprises. C'est dans cette perspective que les États à l'échelle mondiale, y compris le Canada, ont cherché à restructurer leurs institutions sur la base de principes administratifs néolibéraux, notamment par l'entremise de la privatisation, de la réduction des effectifs et de l'implantation de nouvelles techniques de gestion propres au secteur privé[52]. La décentralisation des programmes et des services destinés aux autochtones s'inscrit donc dans cette mouvance néolibérale.

3 Une critique féministe du nouveau management public

Selon Peter Aucoin, l'objectif principal du NMP est de faire de l'État une organisation performante[53]. Selon James Iain Gow et Caroline Dufour, deux principes caractérisent le NMP. D'abord, il nécessite de séparer l'élaboration des politiques publiques de leur mise en œuvre. Il faut donc « laisser le gestionnaire gérer[54] ». Ensuite, la gestion administrative doit se fonder sur les techniques et les outils de gestion du secteur privé. Aux yeux de Michèle Charbonneau, certaines de ces techniques favorisent la réduction de l'appareil étatique, notamment à travers la privatisation, tandis que d'autres ont pour objectif de dynamiser et d'assouplir la prestation des services publics[55]. Dans ce contexte, la décentralisation permettrait de rapprocher l'Administration des citoyens, d'accélérer la prestation des services et de favoriser leur adaptation aux besoins locaux.

Cependant, plusieurs politologues féministes ont dénoncé les conséquences néfastes du rééchelonnement de l'État providence sur les femmes[56]. En effet, le paradigme qui fonde le NMP n'est pas neutre sur le

51. M. Papillon, préc., note 6, à la page 299.
52. Peter Aucoin, *The New Public Management : Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1995.
53. *Id.*, p. 169.
54. Christopher Hood, « A Public Management for all Seasons ? », *Public Administration*, vol. 69, 1991, p. 3, à la page 8 ; James Iain Gow et Caroline Dufour, « Is the New Public Management a Paradigm ? Does it Matter ? », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, nº 4, 2000, p. 573.
55. Michèle Charbonneau, « De Weber au nouveau management public », dans N. Michaud, (dir.), préc., note 40, p. 401, à la page 415.
56. T. Findlay, préc., note 9, p. 87.

plan institutionnel. Il produit plutôt un régime genré de l'administration publique, composé à la fois de structures sociales genrées et de schèmes de pensée servant à les légitimer[57].

Sur le plan structurel, nous concentrerons notre analyse sur la division sexuelle du travail et les rapports de domination. Cette division fait généralement référence à la manière dont les unités administratives sont hiérarchisées en fonction du genre[58]. Les politiques publiques influent également sur le pouvoir relatif des acteurs dans la reproduction des relations sociales, tout comme elles institutionnalisent ces relations[59]. De cette façon, les institutions en général, que ce soit au niveau national, global ou local, reflètent, reproduisent et exacerbent des rapports de domination.

3.1 La dichotomie public/privé et l'architecture politique

Au Canada, l'architecture juridico-politique de l'État et la division constitutionnelle des pouvoirs sont fondées sur la dichotomie public/privé qui désavantage les femmes et les politiques féministes. Le rôle névralgique joué par les organismes centraux et la place prépondérante qu'occupent le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Conseil du Trésor au sein de la structure fédérale reflète cette répartition inéquitable du pouvoir. Selon Rémy Trudel, les organismes centraux ont la responsabilité de réguler l'action des autres ministères. Ils sont en quelque sorte des institutions manomètres[60]. Les organismes centraux sont considérés en fait comme les promotteurs de l'intérêt public. Ils assurent l'État de droit et la continuité des institutions. *A contrario*, les ministères à vocation sociale, tels que Condition féminine Canada, Anciens Combattants Canada ou Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, sont implicitement envisagés à titre de représentants d'intérêts privés de groupes sociaux particuliers. On oppose ainsi une conception masculinisée des organismes centraux en tant que gardiens de la nation à une conception féminisée des institutions de l'État providence.

La dichotomie public/privé a aussi tendance à obscurcir les inégalités et l'injustice sociale, puisque les branches dominantes de l'État

57. Jill VICKERS, « Gendering the Hyphen : Gender Dimensions of Modern Nation-State Formation in Euro-American and Anti- and Post-colonial Contexts », dans Yasmeen ABU-LABAN (dir.), *Gendering the Nation-State. Canadian and Comparative Perspectives*, Vancouver, UBC Press, 2008, p. 21, à la page 23.
58. *Id.*
59. P. GRAEFE, préc., note 36, à la page 26.
60. Rémy TRUDEL, « Les organismes centraux dans la gouverne des États de droit », dans N. MICHAUD (dir.), préc., note 40, p. 427, à la page 427.

représentent les pouvoirs dominants[61]. D'après Barbara Cameron, le rôle prépondérant du ministère des Finances se révèle problématique parce que cette institution est généralement fermée et hermétique à la participation populaire. De plus, l'étiquette « intérêt particulier » accolée d'habitude aux ministères à vocation sociale constitue une stratégie de délégitimation qui rejette l'importance des collectivités et leur représentation dans le processus politique[62]. De fait, le néolibéralisme empêche, en règle générale, les citoyens de se considérer comme des membres de groupes, surtout de groupes revendiquant des droits démocratiques.

En valorisant certains types de connaissances plutôt que d'autres, cette dichotomie défavorise également les savoirs populaires. Par exemple, Trudel souligne que « [l]a somme de connaissances et de savoirs que recèlent ces organismes [centraux] leur confère une capacité d'influence qui dépasse souvent la capacité de décision des élus pour qui ils sont à l'œuvre[63] ». L'économie est aussi la science sociale qui subit le moins l'influence de l'analyse féministe. Tout cela limite donc considérablement l'espace pour l'intervention citoyenne et féministe.

Finalement, les organismes centraux se montrent habituellement peu enclins à la décentralisation, car celle-ci implique un pouvoir de décision plus diffus, ce qui va à l'encontre de la conception fondamentale de leur rôle[64]. Ainsi, d'un point de vue néolibéral, la décentralisation signifie un pouvoir plus centralisé au sein du gouvernement, en raison notamment de processus d'évaluation et de gestion des résultats, et une bureaucratie supérieure de plus en plus politisée, combinée à une réduction importante des effectifs dans les niveaux inférieurs de la fonction publique[65].

En matière de gouvernance autochtone, Rauna Kuokkanen a également relevé la dichotomie public/privé dans la hiérarchisation des questions portant sur l'autodétermination et celles qui relèvent du domaine social[66]. D'un côté, les enjeux typiquement masculins sont liés à l'accès et à la gestion des ressources ainsi qu'au développement économique des communautés. Les enjeux sociaux à prédominance féminine, tels que l'éducation, la santé et le soin des enfants, revêtent une importance secondaire dans les

61. Gisela Kaplan, *The Meagre Harvest. The Australian Women's Movement 1950s-1960s*, St. Leonards, Allen & Unwin, 1996, p. 155.
62. T. Findlay, préc., note 9.
63. R. Trudel, préc., note 60, à la page 441.
64. *Id.*, à la page 442.
65. T. Findlay, préc., note 9, p. 190.
66. Rauna Kuokkanen, *Restructuring Relations. Indigenous Self-Determination, Governance, and Gender*, New York, Oxford University Press, 2019, p. 145.

arrangements institutionnels menant à l'autonomie. En outre, le concept de la reproduction sociale nous permet de mieux préciser les conséquences particulièrement désastreuses de la division sexuelle du travail pour les communautés autochtones.

3.2 La (non-)reproduction sociale et la capacité administrative des communautés autochtones

Kate Bezanson et Meg Luxton définissent la reproduction sociale comme les processus à l'œuvre dans le maintien et la reproduction des personnes, en particulier de la population active, et leur force de travail sur une base quotidienne et générationnelle[67]. La reproduction sociale suppose la prise en charge des personnes ainsi que le transfert de connaissances, de valeurs sociales et de pratiques culturelles et identitaires.

Il faut cependant rappeler que la politique coloniale mise en place par le Canada dès la création de la Confédération a été orientée vers une assimilation complète et définitive des peuples autochtones. Les institutions canadiennes n'ont donc jamais souhaité la reproduction sociale de ces collectivités. Ce n'est pas un hasard si la *Loi sur les Indiens* retirait le statut d'Indien aux femmes autochtones qui se mariaient avec des Canadiens, en octroyant du même coup ce statut aux Canadiennes qui épousaient un autochtone. La reproduction sociale étant principalement assurée par les femmes, le gouvernement s'assurait d'exclure les femmes autochtones de leur communauté afin que ce soit la culture des Canadiennes qui y soit transmise et reproduite.

Par conséquent, le système administratif que le gouvernement a mis en place à travers la *Loi sur les Indiens* ne concernait pas le renforcement des capacités administratives des communautés. L'objectif recherché était plutôt le contrôle des conseils de bande par le gouvernement et leur mise sous tutelle en vue de leur assimilation complète. Voici les propres termes du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada :

> [La] *Loi sur les Indiens* ne fournit aucun outil pour une gouvernance interne efficace. Elle ne prévoit aucune structure d'obligation de rendre des comptes ou de politique entre les gouvernements de bande et leurs membres, aucune séparation entre les fonctions politiques et administratives et aucun droit de recours pour les membres […] À toutes fins utiles, les gouvernements de bande

67. Kate Bezanson et Meg Luxton, « Social Reproduction and Feminist Political Economy », dans Kate Bezanson et Meg Luxton (dir.), *Social Reproduction. Feminist Political Economy Challenges Neo-liberalism*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 3, à la page 5.

> doivent rendre des comptes d'abord et avant tout au ministre, et non à leurs commettants[68].

Dans ce contexte, une femme autochtone leader déplorait également la fusion entre les fonctions politique (d'impération) et administrative (d'exécution) dans son propre conseil de bande :

> Parce que tu sais, le conseil de bande ça a commencé par trois, maintenant ils sont neuf sur le conseil de bande. Donc, ce sont des entreprises qui ont commencé comme des entreprises familiales, même que c'était dans la maison du chef et les deux conseillers c'était ses frères […] Il n'y a pas de référence, il n'y a pas de normes, on ne peut pas les orienter, ils ne savent pas, ils n'ont pas de manuel pour l'orientation des employés ou quoi que ce soit […] C'est comme si on demandait à un conseil municipal d'administrer tous les programmes d'une municipalité ou aux politiciens à Québec d'administrer tous les programmes du gouvernement. Ils sont à la fois au niveau politique et au niveau administratif […] On voulait vraiment séparer le politique et puis l'administratif[69].

La *Loi sur la gouvernance des Premières Nations*[70] n'a pas non plus offert une solution appropriée et durable à cette problématique. Pour sa part, Ken Coates estime que ce projet de loi cherchait davantage à déresponsabiliser le gouvernement canadien, en mettant l'accent sur les relations entre les gouvernements des Premières Nations et leurs membres plutôt que sur les relations entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada[71]. Quant à l'Accord de Kelowna, adopté par les institutions autochtones et les dirigeants fédéraux et provinciaux à la fin de 2005, il promettait un investissement de cinq milliards de dollars dans les collectivités et les programmes autochtones. Le gouvernement conservateur a cependant retiré ce soutien financier lorsqu'il a été élu en 2006.

En fait, ces exemples témoignent d'une réappropriation des discours progressistes par les institutions néolibérales, notamment avec l'emploi de termes tels que « autonomisation ». De cette manière, les gouvernements utilisent l'idée de rendre les politiques plus sensibles aux conditions locales afin de masquer les restrictions budgétaires réalisées en transférant les

---

68. Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, « Le projet de loi C-7 : la Loi sur la gouvernance des Premières nations. Présentation technique au Comité permanent des Affaires autochtones, du développement du Grand Nord et des ressources naturelles », 2003.
69. Entrevue FL5 (femme leader 5), Montréal, en présentiel, 2019.
70. *Loi concernant le choix des dirigeants, le gouvernement et l'obligation de rendre compte des bandes indiennes et modifiant certaines lois*, projet de loi nº C-7 (projet de loi ayant fait l'objet d'un rapport avec des amendements – 28 mai 2003), 2e sess., 37e légis. (Can.).
71. Ken Coates, « La *Loi sur les Indiens* et l'avenir de la gouvernance autochtone au Canada », Ottawa, Centre national pour la gouvernance des Premières Nations, 2008, [En ligne], [fngovernance.org/ncfng_research/coates_fr.pdf] (3 mars 2020).

responsabilités et les coûts des programmes sociaux aux gouvernements régionaux et locaux :

> Eh bien, l'autonomie gouvernementale, c'est que le gouvernement veut se retirer de ses obligations. Eh bien, il ne nous donnera pas un chèque là. Tu sais là, tout l'argent pour l'éducation, la santé, la police, ces gros dossiers-là, faire fonctionner ton conseil de bande, ça vient du gouvernement. Et si tu veux te retirer de ça, lui, ça va faire son affaire. Mais toi, tu vas vivre comment ? Comment est-ce que tu vas payer ton école ? Comment est-ce que tu vas payer la santé ? Tu sais, Santé Canada ils vont dire : « Parfait, arrangez-vous ! » Tu sais, ton école, tes enfants ou nous autres l'école ici, on a beaucoup, beaucoup de culture. Tu sais, on leur apprend la langue, il y a des chants, des danses, c'est tout axé autour de notre culture. Eh bien, si tu n'as plus d'argent pour faire vivre ton école, ils vont aller à l'extérieur[72].

Puisqu'elle n'a pas été mise en œuvre dans une logique de restructuration des relations de domination entre les groupes autochtones et le gouvernement canadien, la décentralisation n'a fait que reproduire et exacerber ces relations de domination. Selon Jill Vickers, les femmes autochtones soutiennent généralement la décentralisation, mais dans la mesure où elles s'attendent à pouvoir en retirer des avantages. Lorsque les programmes sociaux sont décentralisés, les régions moins riches se voient désavantagées[73]. C'est souvent le cas pour les communautés autochtones qui font face à d'importants défis sociaux et économiques causés par des politiques coloniales conçues en vue d'accélérer leur assimilation au reste du Canada[74]. Pour ne donner qu'un exemple, le Tribunal canadien des droits de la personne a conclu, dans une décision rendue en 2016, que le sous-financement des services de protection à l'enfance des Premières Nations était discriminatoire et directement lié au nombre croissant d'enfants autochtones retirés de leur famille et de leur communauté[75].

Par ailleurs, les programmes et les services sociaux décentralisés ont, en fait, été transférés du gouvernement fédéral aux provinces et aux municipalités. Le néolibéralisme implique cependant que le pouvoir se déplace non pas seulement du gouvernement national vers les gouvernements régionaux et locaux, mais aussi vers le marché, c'est-à-dire du

---

72. Entrevue FC1, en présentiel, 2019.
73. Jill Vickers, « Gendered Federalism : Institutions of Decentralization and Power-Sharing », dans M.L. Krook et F. Mackay (dir.), préc., note 16, p. 129, à la page 134.
74. M. Papillon, préc., note 6, à la page 285.
75. *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et al.* c. *Procureur général du Canada (pour le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 T.C.D.P. 2, par. 28. Voir, à ce sujet, Cindy Blackstock, « The Complainant : The Canadian Human Rights Case on First Nations Child Welfare », (2016) 62 *McGill L.J.* 285.

public vers le privé[76]. Cela a sérieusement limité l'accès des femmes à ces programmes. En effet, lorsque le financement des programmes sociaux se trouve réduit, la responsabilité de ces services incombe au secteur bénévole et aux familles, qui relèvent principalement des femmes[77].

3.3 La division sexuelle de travail et la participation démocratique des femmes

Dans ce contexte, si la décentralisation administrative des services et des programmes sociaux vers les gouvernements autochtones favorise une consolidation ascendante de la gouvernance, ladite autonomisation se fait au détriment des femmes. Pour être opérationnel, ce système administratif décentralisé nécessite des ressources financières et humaines considérables ainsi que des séances d'information et d'éducation. Ces exigences sont peu compatibles avec l'approche managériale du NMP qui prône plutôt la réduction des coûts et des effectifs. Toutefois, la division sexuelle du travail suppose que la charge de ces services est désormais transférée aux femmes.

La participation à la vie démocratique se révèle généralement plus difficile pour les femmes qui portent de manière disproportionnée le fardeau de la reproduction sociale[78]. Pour sa part, Camilla Stivers croit également que la citoyenneté des femmes est circonscrite par leurs responsabilités dans la sphère privée[79]. En fait, leur travail non rémunéré entrave considérablement leur pleine participation à la vie politique. S'engager à cet égard prend du temps, et celui-ci est genré[80]. Des femmes leaders nous expliquaient ainsi dans des entrevues que le principal obstacle auquel les femmes autochtones doivent faire face lorsqu'elles souhaitent s'investir politiquement est celui du temps :

> C'est beaucoup de temps là ! Fait que, on est supposé être à temps partiel, mais je te sortirais mon agenda, j'ai de quoi demain, j'ai de quoi après-demain […] Et puis les femmes, tu sais, la femme elle travaille, il y a les enfants, après ça quand tu arrives à la maison, il faut que tu fasses le souper, faut que tu t'occupes de tes enfants, alors le soir tu n'as pas le temps d'aller à des réunions. Ou ça

76. Gregory J. Inwood, « Federalism, Globalization and the (Anti-)Social Union », dans Mike Burke, Colin Mooers et John Shields (dir.), *Restructuring and Resistance. Canadian Public Policy in an Age of Global Capitalism*, Halifax, Fernwood Publishing, 2000, p. 124, à la page 125.
77. Hugh Armstrong, Pat Armstrong et M. Patricia Connelly, « Introduction : The Many Forms of Privatization », *Studies in Political Economy*, vol. 53, 1997, p. 3.
78. T. Findlay, préc., note 9, p. 243.
79. Camilla Stivers, *Gender Images in Public Administration. Legitimacy and the Administrative State*, 2e éd., Thousand Oaks, Sage Publications, 2002.
80. T. Findlay, préc., note 9.

> prend un conjoint qui est très très compréhensif et puis un boss […] Et puis les femmes, eh bien c'est ça. Les femmes ont plus… eh bien, elles n'ont pas plus de responsabilités, mais elles ont moins le temps, elles ont moins de temps[81].

> Je trouve qu'il y a encore énormément de travail à faire […] Mais les femmes sont souvent les soutiens familiaux, c'est quelque chose qui est très particulier ici, même une situation qui est vraiment particulière, c'est souvent… ça repose beaucoup sur les femmes. La famille, la continuité, les enfants, s'occuper des personnes âgées, tout ça, la santé[82].

Selon Tammy Findlay, les restructurations néolibérales, y compris la réduction des effectifs, la privatisation et la rationalisation, ont entraîné un net recul des espaces de participation démocratique des femmes à tous les niveaux de gouvernement[83]. Ainsi, l'« avantage fédéraliste » en vertu duquel les acteurs d'un système fédéral ayant une gouvernance à paliers multiples peuvent bénéficier d'une multitude d'espaces d'action et de participation politique ne s'applique pas de la même manière à tous les individus. Ce choix de l'autorité juridictionnelle (*forum shopping*) ne se révèle pas d'une grande utilité s'il est seulement possible de choisir entre des institutions qui sont, somme toute, très peu représentatives[84]. Les institutions de gouvernance partagée représentent en effet des espaces limités, inégaux et inaccessibles concernant la participation de la communauté[85]. De nombreuses féministes ont d'ailleurs souligné la nature exclusive des relations intergouvernementales propres au Canada, qui reposaient en grande partie sur la pratique fermée et élitiste du fédéralisme exécutif. Nous avons également vu qu'au niveau local la transparence et la reddition de compte au sein des gouvernements autochtones se trouvent encore largement déficitaires en raison de leur faible capacité administrative et financière. En outre, la participation politique effective des femmes à tous les niveaux est limitée par leur fardeau social, situation aussi exacerbée par le manque de financement gouvernemental permettant de rendre leur participation possible et équitable[86].

4 La revitalisation des systèmes autochtones et le genre

L'architecture juridico-politique de la fédération canadienne est ancrée dans un passé colonial et genré, ce qui constitue le principal obstacle aux revendications des peuples autochtones en matière d'autonomie, mais

81. Entrevue FC1, en présentiel, 2019.
82. Entrevue FL5, en présentiel, 2018.
83. T. Findlay, préc., note 9, p. 89.
84. *Id.*, p. 98.
85. J. Vickers, préc., note 73.
86. *Id.*

également à la pleine participation des femmes à ces processus. D'un côté, les structures étatiques institutionnalisent des relations de domination ; de l'autre, elles reproduisent et transmettent ces rapports de pouvoirs aux autres paliers institutionnels. Par exemple, certaines femmes ont observé cette culture bureaucratique particulière et la façon dont celle-ci influençait les membres de leurs conseils de bande :

> But the thing is the mindset, I guess for me that's the most significant thing… Like it's one thing to play a game, if you are aware that you are playing a game and you know how to do it, so you know how to […] use the resources, ultimately with a different mindset though. But to me what still is happening is, I mean there may be exceptions but for the most part, the people that you see like in so-called leadership position at anywhere, they already have to have a certain mindset to join the organization. And then, there is all these businesses of… I mean, you have to uphold certain rules of the organization that you're in […] The other thing I want to mention and emphasize is that energy is very very subtle. It is so subtle that like you might not even recognize it and you don't realize like, its power[87]…

> [J]'ai peur que ça reproduise le même système colonial où c'est des dirigeants qui décident, les élus qui décident de tout et que nous, on n'a pas de place, on n'a pas de pouvoir, on n'a pas d'autonomie, nous les citoyens. C'est pour ça que je milite, mais ce n'est pas tant un militantisme. Je défends notre place. Je pense qu'on a notre place et qu'on peut autant développer et améliorer des choses dans nos communautés[88].

Dans une perspective néo-institutionnelle, les comportements des acteurs ne relèvent pas exclusivement d'une rationalité économique, substantive ou procédurale : ils constituent plutôt des réponses légitimes qui correspondent aux attentes de leur environnement institutionnel. Ces tendances à l'homogénéisation institutionnelle sont appelées les « isomorphismes ». Il en existe trois types :

- les *isomorphismes normatifs*, qui font référence à une homogénéisation des pratiques dans des organisations qui partagent les mêmes valeurs ;
- les *isomorphismes mimétiques*, qui se produisent lorsque les acteurs vont prendre des décisions en copiant ce qui se fait autour d'eux ;
- les *isomorphismes coercitifs*, qui représentent les processus à partir desquels des acteurs extérieurs imposent des solutions afin que d'autres puissent éventuellement légitimer leurs actions[89].

87. Entrevue FG1 C, en présentiel, 2019.
88. Entrevue 1d, en présentiel, 23 novembre 2018.
89. Paul J. DiMaggio et Walter W. Powell, « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, vol. 48, 1983, p. 147.

Bachir Mazouz, Joseph Facal et Imad-Eddine Hatimi ont ainsi démontré l'importance des isomorphismes coercitifs et mimétiques dans les transformations récentes des organisations publiques selon les prémisses du NMP[90].

Les communautés autochtones sont soumises depuis longtemps à l'isomorphisme coercitif, notamment à travers l'imposition par le gouvernement canadien de la *Loi sur les Indiens*. Quant à l'isomorphisme mimétique, Kuokkanen a fait ressortir plusieurs similitudes entre les trajectoires vers l'autodétermination de communautés autochtones présentes dans trois régions différentes du monde. Selon son jugement, bien qu'il n'existe pas un modèle unique de gouvernance autochtone, l'obligation de négocier cette autonomie avec l'État aboutit généralement à des arrangements institutionnels analogues aux structures de cet État[91]. Ce mimétisme n'est donc pas seulement le résultat de pressions coercitives extérieures. Il se produit également à travers le consentement implicite ou explicite de l'élite politique autochtone. D'une part, cette élite doit être reconnue par l'État afin d'être autorisée à négocier politiquement avec ce dernier. D'autre part, il est souvent difficile de sortir d'un cadre de pensée libéral qui conçoit les institutions politiques occidentales comme le seul ordre naturel des choses[92]. Cette impression qu'il n'existe aucune autre forme légitime d'organisation sociale a d'ailleurs été relevée par les participantes à notre étude : « And I think that this whole other culture of patriarchy and the order of things that gives us a sense of order and security and may be satisfaction, but it's all not real this stuff. The satisfaction must come from something else[93]. »

Pourtant, cette situation n'est pas autant déterminée qu'elle n'y paraît. Vickers rappelle que les fédérations comprennent plusieurs types d'institutions avec différentes sensibilités au changement[94]. Par exemple, les institutions plus anciennes, plus complexes et enchâssées dans la Constitution se trouvent davantage enracinées dans une trajectoire définie. Ce type d'institution résiste donc au changement à un degré beaucoup plus élevé que les

---

90. Bachir MAZOUZ, Joseph FACAL et Imad-Eddine HATIMI, « Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales », dans Robert BERNIER (dir.), *Réalités nationales et mondialisations*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 367.
91. J. VICKERS, préc., note 73, à la page 92.
92. Voir, à ce sujet, Paul NADASDY, *Sovereignty's Entailments. First Nation State Formation in the Yukon*, Toronto, University of Toronto Press, 2017, cité dans R. KUOKKANEN, préc., note 66, p. 92.
93. Entrevue FG1 B, en présentiel, 2019.
94. G.J. INWOOD, préc., note 76.

institutions individuelles récentes[95]. Pour cette raison, nous croyons que le droit à l'autodétermination des collectivités autochtones ne pourra véritablement se concrétiser qu'en marge des institutions canadiennes, grâce à la création de nouvelles institutions fondées sur une revitalisation des ordres juridiques et politiques autochtones. En effet, ces structures réactualisées risquent moins de perpétuer des normes coloniales et genrées, puisqu'elles pourront se distancier des trajectoires institutionnelles déjà trop ancrées de la fédération canadienne. Cependant, d'après Kuokkanen, si le sexisme et les rapports de domination ne sont pas abordés de manière explicite dès la conception de ces structures autochtones, la discrimination et l'oppression basées sur le genre risquent d'être naturalisées dans un régime genré et enchâssées dans l'exercice de l'autodétermination autochtone[96]. En d'autres termes, il ne faut pas attendre la décolonisation avant d'inclure les femmes autochtones et leurs préoccupations au sein des institutions autochtones car, en raison de la tendance à la dépendance au parcours, il sera beaucoup plus difficile de les intégrer ultérieurement[97].

La théorie néo-institutionnelle enseigne que les institutions ne sont pas seulement des contraintes pour les acteurs : elles représentent aussi parfois des occasions. L'institutionnalisme octroie en effet une autonomie significative aux institutions de l'État, puisqu'elles sont généralement le moteur du changement social. Néanmoins, concevoir ces institutions comme détenant une âme et une personnalité qui leur sont propres place l'État en situation de lévitation par rapport à la société, sans laquelle pourtant il ne pourrait exister[98]. Ce qui se produit en marge des institutions étatiques se trouve ainsi complètement occulté. Cependant, non seulement les systèmes juridiques et politiques autochtones existent mais, contrairement aux institutions de droit positif, ils sont particulièrement flexibles étant donné qu'ils émanent d'un ordre négocié. En fait, c'est une source normative principalement orale qui se développe à partir des interactions entre les groupes et les individus. Dans ce contexte, une façon d'équilibrer les relations inégalitaires de pouvoir passe par des mécanismes de délibération. Cette dernière est créée à l'intérieur des cultures juridiques autochtones à travers des processus de persuasion, de conseils et de discussions[99].

La conception d'un pouvoir négocié trouve également un écho dans l'approche féministe de l'administration publique. Traditionnellement,

95. *Id.*, à la page 133.
96. R. Kuokkanen, préc., note 66, p. 139.
97. *Id.*
98. T. Findlay, préc., note 9, p. 33. Voir également Jacques Chevallier, *L'État de droit*, 5e éd., Paris, Lextenso, 2010.
99. J. Borrows, préc., note 50, p. 35.

cette dernière est guidée par le principe de la responsabilité ministérielle selon lequel les fonctionnaires sont responsables devant le gouvernement au pouvoir et non pas directement envers la communauté. Les féministes observent que cette hiérarchie des pouvoirs publics vient saper la démocratie. Anne Phillips rappelle avec pertinence que le mouvement féministe a utilisé la participation comme sa propre définition de la bureaucratie[100]. Il convient alors de soutenir les groupes et les personnes marginalisées dans le système même pour faire en sorte que leurs revendications soient entendues, ce qui renforce ainsi la responsabilité des dirigeants envers la communauté. Les critiques féministes de l'administration publique contestent également la centralisation croissante du pouvoir dans les cabinets et l'isolement des politiciens quant au contrôle populaire[101]. Dans la même veine, la revitalisation des ordres politiques et juridiques autochtones, fondés sur la délibération, permettrait de mettre en place des institutions qui privilégieraient de nouvelles formes de décentralisation et de responsabilité, notamment en priorisant le consentement individuel et communautaire.

Les cultures juridiques autochtones

La culture juridique d'une société se rapporte non seulement aux normes qu'elle privilégiera dans le but de se réguler, mais également aux schémas cognitifs et aux systèmes de symboles qui guideront la définition de ces normes et leur application. Ainsi, Borrows considère que les normes juridiques autochtones peuvent provenir d'une ou de plusieurs sources, parmi lesquelles on trouve les lois sacrées, les lois de la nature, la coutume, la délibération et le droit positif adopté par un pouvoir législatif autochtone[102]. Par exemple, une aînée autochtone nous expliquait la conception traditionnelle de la gouvernance autochtone selon les lois de la nature :

> They learned their traditional governance from the environment […] when you see a flock of geese flying, some of them flying in a V shape… Yeah, you have ever seen them ? When they fly like that, they have to fly sometimes far distance. And the leader of that flock gets tired, he moves back, and a new leader is in place, a new one. And the elders told them : it was called shared leadership and it was respected by that flock of geese. They knew and they had to respect that, that leader that's going to guide them […] We call that shared leadership. Because our people is nomadic, in traditional time, they didn't stay in one place long, they had

100. Anne PHILLIPS, « Citizenship and Feminist Politics », dans Geoff ANDREWS (dir.), *Citizenship*, Londres, Lawrence & Wishart, 1991, p. 76.
101. Martha S. FELDMAN et Anne M. KHADEMIAN, « Principles for Public Management Practice : From Dichotomies to Interdependence », *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, vol. 14, nº 3, 2001, p. 339.
102. J. BORROWS, préc., note 50.

> to keep moving to find that food… And when they do those nomadic life, there was a leader and when they attend to a new land, the leader changes because that [other] leader knows the environment, knows everything about that certain environment. And that was the same thing, this is how they learn how to govern themselves, how to have those rules to live together[103].

Cette conception de la gouvernance met également en relief l'importance du partage des pouvoirs dans les traditions autochtones. À cet effet, la coutume est une source du droit autochtone issue de différents mécanismes de délibération[104]. La coutume est donc constituée de modes de conduite et de comportement qui découle d'un ordre négocié, par définition beaucoup plus flexible que le droit positif imposé par l'État. Selon Borrows ainsi que Jeremy Webber, les systèmes juridiques autochtones ont tendance à s'appuyer fortement sur la délibération, la diplomatie et la médiation[105]. Les normes sont ainsi déterminées au moyen de discussions conçues pour favoriser l'émergence d'un consensus. Ces systèmes favorisent donc la cohésion sociale, non pas par l'entremise d'interprétations faisant autorité et imposées par un ordre centralisé, mais plutôt à travers des pratiques de négociation et de construction du consensus[106].

Toutefois, la construction du consensus ne signifie pas que l'ensemble des acteurs s'accordent sur tous les enjeux qui sont matière à litige. Au contraire, le consensus nécessite la tolérance et le respect envers la dissidence. Dans ce contexte, les systèmes autochtones permettent des compréhensions et des interprétations divergentes, notamment grâce à une autonomie normative importante entre leurs différentes composantes[107]. Les recherches portant sur les approches participatives dans l'élaboration des politiques publiques et qui ont émergé dans le monde occidental au cours des années 70 ont également démontré qu'une culture du consensus nécessite plusieurs facteurs de succès, tels qu'une certaine continuité dans le temps, une ouverture égale à tous les acteurs, des modes organisés de règlement des conflits et une pratique politico-administrative tolérante[108].

L'étude des sociétés autochtones offre donc des pistes de réflexion sur les moyens de maintenir des systèmes politiques viables qui ne s'appuient

---

103. Entrevue FA1, en présentiel, 2019.
104. Voir à ce sujet *supra*, note 14.
105. J. Borrows, préc., note 50; Jeremy Webber, «The Grammar of Customary Law», (2009) 54 *McGill L.J.* 579, 594.
106. J. Webber, préc., note 105, 607.
107. *Id.*, 611.
108. Helmut Weidner, «La médiation en tant qu'instrument politique permettant de résoudre les conflits sur l'environnement. À l'exemple de l'Allemagne», *Cahiers de l'IDHEAP*, nº 117, 1993, cité dans P. Knoepfel et autres, préc., note 18, p. 104.

pas sur un ordre juridique centralisé. Cependant, il ne faudrait pas établir un lien trop rapide entre le consensus et les dynamiques d'émancipation des femmes. En fait, les normes coutumières issues de processus délibératifs sont généralement propres à un droit local, une légalité à grande échelle très bien adaptée à la gestion des conflits locaux[109], où les relations entre les individus sont intimes. Ainsi, la nature relationnelle des normes s'avère un aspect important en ce qui concerne les cultures juridiques autochtones. Cette caractéristique met l'accent sur les responsabilités envers les autres et le monde naturel plutôt que sur les droits individuels :

> You know, the other things about rights… we don't have rights, its responsibilities [For example], you would say : you have a right to whatever you want. And I would say : I have right as a woman to do whatever… But no, my responsibility is to make sure that you have everything that you need to survive and be happy and you have the same responsibility towards me. So the thing is, responsibilities. Because when you have a right, she's there by herself, I am here by myself and we are waiting for something. Where when you have responsibilities, you ask : what do you need ? And she is going to say : what do you need ? […] We don't have rights, we have a responsibility to each other[110].

Dans une perspective féministe autochtone, Kuokkanen soutient que l'autodétermination doit être comprise de manière relationnelle, c'est-à-dire comme une façon de déterminer ce qu'un groupe estime indispensable à son bien-être, sur le plan individuel et collectif. C'est donc un principe qui doit guider la vie, les actions, les choix et les décisions des peuples autochtones, collectivement et individuellement[111]. Par exemple, dans notre recherche, une participante soulignait l'importance de réconcilier les aspects masculin et féminin de l'autodétermination autochtone, notamment par des relations interpersonnelles dans la sphère privée :

> My husband was a counsellor… He works in the world of economic development, resource development for our region. And me, I am a life supporter, social worker, I support the life of the family… And I said to him : « I'm going to tell you my work and my truth and where do we share together, you know, and respect each other role… » I loved that word when it came around : socio-economic. See, we can never be separate. Somebody found how to put social and economics together. We are not separate and so I tell him : « You need to help us as developers[112]. »

L'autodétermination devrait donc être considérée comme une valeur fondamentale régie par la norme d'intégrité : l'intégrité physique, l'intégrité

---

109. Boaventura de Sousa Santos, « Droit : une carte de la lecture déformée. Pour une conception post-moderne du droit », (1988) 10 *Droit et Société* 379.
110. Entrevue FG1 B, en présentiel, 2019.
111. R. Kuokkanen, préc., note 66, p. 218.
112. Entrevue FA1, en présentiel, 2019.

culturelle et l'intégrité du territoire. De cette manière, l'autodétermination permet de révéler toute une gamme de relations de domination qui s'articulent en marge et à l'intérieur de l'État, que ce soit à travers la subordination des groupes autochtones par l'État colonial, la discrimination basée sur le genre, la violence ou encore le manque d'accès aux ressources et à la prise de décision[113]. Ce lien entre l'individu, le collectif et le territoire a également été relevé par certaines participantes à notre étude :

> [Governance] always begins with us, always begins with the tree there and when you know who you are, when you know your truth, you will be so strong that nothing can stop you or abolish you. And I saw a picture… You probably see in a rock or even outside in the cement, you probably see, or you must have seen a little plant, come and grow out of the rock. See, that plant is telling us that it has its own, that it knows its own governance. And it is so strong that it comes here, the creation is here to teach us or to teach each other. And a little plant knows, the plant knows. It asked to grow, and it knows itself […] Its rule is to grow[114].

D'après Kuokkanen, cette valeur fondamentale permettrait de restructurer les relations de dominations en relations de consentement. Il est donc essentiel, pour consolider effectivement l'autodétermination autochtone, de développer une norme robuste qui engloberait le consentement à la fois collectif et individuel[115]. Par ailleurs, ce dernier est directement lié au processus de construction du consensus, un des fondements des systèmes juridiques autochtones[116].

Conclusion

La théorie néo-institutionnelle offre des outils conceptuels utiles qui servent à illustrer la façon dont les institutions conditionnent les stratégies des groupes sociaux et déterminent les résultats de leurs revendications. Toutefois, cette analyse reste exclusivement centrée sur les institutions de l'État, considérées comme les seules instigatrices possibles d'innovations sociales. Ce biais stato-centriste place ainsi dans son angle mort le rôle et la place des femmes au sein des processus de changements institutionnels. En effet, nous avons démontré précédemment que les femmes, en tant que groupe marginalisé, ont généralement un accès très limité à l'arène politique de l'État. En découle alors le constat implicite qu'elles ne jouent pas un rôle actif dans la vie politico-juridique de leur collectivité.

113. R. Kuokkanen, préc., note 66.
114. Entrevue FA1, en présentiel, 2019.
115. R. Kuokkanen, préc., note 662, p. 231.
116. Voir, à ce sujet, Val Napoleon, « Tsilhqot'in Law of Consent », (2015) 48 *U.B.C.L. Rev.* 873.

Une perspective multiscalaire des dynamiques institutionnelles nous permet d'inclure dans notre analyse les contraintes de la sphère privée sur les dynamiques d'émancipation des femmes, le rôle des relations interpersonnelles dans les questions d'autodétermination ainsi que les effets du néolibéralisme global sur les structures de l'État. Elle met également en lumière les innovations institutionnelles qui sortent du cadre libéral et occidental, notamment à travers les cultures juridiques autochtones. Finalement, elle démontre que seule une revitalisation des ordres juridiques et politiques autochtones permettra de concrétiser effectivement leur droit à l'autodétermination. Cependant, pour éviter que ces nouvelles institutions reproduisent et cristallisent à leur tour des relations de domination, elles doivent traiter dès maintenant les questions liées au genre et à la discrimination. Et les solutions potentielles ne sont pas étrangères aux cultures autochtones, bien au contraire.