

Décoloniser les approches sur la gouvernance des Premières Nations

Présentation du dossier

Karine Gentelet and Annis May Timpson

Volume 27, Number 1, Fall 2014

Mouvements sociaux et nouveaux acteurs politiques : incidences sur les pratiques de gouvernance autochtone

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1033616ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1033616ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Gentelet, K. & Timpson, A. M. (2014). Décoloniser les approches sur la gouvernance des Premières Nations : présentation du dossier. *Nouvelles pratiques sociales*, 27(1), 23–30. <https://doi.org/10.7202/1033616ar>



Décoloniser les approches sur la gouvernance des Premières Nations

Karine GENTELET¹

Coordonnatrice scientifique, laboratoire de cyberjustice
Centre de recherche en droit public, Université de Montréal

Annis MAY TIMPSON

Chercheure
Projet Peuples autochtones et gouvernance

Les contributions présentées dans ce numéro sont le résultat d'un processus de réflexion amorcé depuis plusieurs années déjà dans le cadre d'un projet de recherche auquel ont participé certain.e.s des auteur.e.s de ce numéro. Le projet Peuples autochtones et gouvernance a réuni des chercheurs québécois, canadiens et européens dont les travaux ont porté sur les questions théoriques et empiriques

1. Les deux auteures tiennent à remercier Pierre Noreau et Jeremy Webber pour leur soutien.

dans le contexte plus large de la décolonisation des modes de gouvernance autochtone. L'objectif du projet était aussi de permettre la collaboration directe entre les personnes qui régissent les communautés autochtones, les principales organisations autochtones au Québec, en Alberta, en Ontario et en Colombie-Britannique et l'équipe de chercheur.e.s. D'ailleurs, l'importance de développer des partenariats entre ceux qui sont engagés sur la ligne de front de la politique autochtone et ceux qui mènent les recherches sur ces processus apparaît clairement dans ce volume qui rassemble des études examinant l'incidence des mouvements sociaux et de nouveaux acteurs politiques sur la gouvernance autochtone au Canada.

Les textes présentés dans ce numéro s'inscrivent donc au cœur d'un processus de réflexion sur la gouvernance chez les Premières Nations. Ils proposent de multiples exemples d'une autre gouvernance, et montrent la façon avec laquelle les défis sont relevés et des solutions développées. Un processus de réflexion qui s'inscrit à la fois au niveau des communautés, mais aussi en dehors de celles-ci, dans des régions urbaines ou des régions plus isolées. Un processus qui s'inscrit également dans la refonte de la gouvernance au niveau communautaire et en fonction d'arguments mis en avant par des acteurs issus des mouvements sociaux que l'on pourrait définir comme émergents du fait de leur invisibilité historique. Les modes de gouvernance constituent un enjeu important sur lequel il est primordial de réfléchir.

Ces modes représentent un système de régulation matérialisé par des structures et des normes; système mis en place pour régir les relations au sein de la société et de l'état. Dans le cas des peuples autochtones, et plus spécifiquement des Premières Nations du Canada, les modes de gouvernance doivent être présentés à la base comme un enjeu politique. En effet, le processus de colonisation et de dépossession territoriale a été accompagné, au Canada, de la mise sous tutelle des individus et des institutions autochtones. Ceci a engendré la déconsidération de leur identité politique et de leur souveraineté collective, mais également la dénégation de leurs modes de gouvernance. La *Loi sur les Indiens* a pris le contrôle de tous les éléments régulateurs de leur vie sociétale et politique. Ce système législatif a également pris le contrôle des relations entre les Autochtones avec le reste de la société canadienne. Dans une perspective de décolonisation et tel que décrit dans l'article de Janique Dubois, une reprise du contrôle des modes de gouvernance constitue donc un enjeu politique.

La question des modes de gouvernance est aussi complexe. Une complexité qui est due à la situation même, à la dégradation de la situation des Premières Nations et qui rend la recherche de solution pressante. Une dégradation sociale, à la fois lente et brutale, qui laisse finalement peu de place à l'improvisation au niveau des modes de réparation/reconstruction

à mettre en place tellement la situation des Premières Nations est critique d'un point de vue social : mettre en place des structures et normes qui permettent de disposer d'outils pour régler la situation, par exemple, des enfants massivement pris en charge par les services sociaux provinciaux du fait des conditions de vie dangereuses.

Une complexité présente également au niveau des situations territoriales, tant sur le plan juridique que sur le plan géographique et spatial. En effet, certains groupes ont signé des traités alors que d'autres sont encore en négociation depuis plusieurs décennies. Certains groupes doivent traiter avec des développements forestiers, miniers ou pétroliers, alors que d'autres ne disposent même pas encore de territoire réservé pour leur usage exclusif (réserve) et dépendent des autorités locales municipales pour tout développement, même simplement immobilier. Certaines communautés sont situées près des grands centres urbains alors que d'autres en sont très éloignées. Il y a également une certaine disparité au niveau du nombre de membres par communauté, conséquence notamment de différences entre les définitions juridiques relatives aux modalités d'adhésion à la communauté et celles utilisées dans les communautés d'appartenance.

Une complexité qui est due aussi à l'inadéquation de la représentation d'un groupe, les « Autochtones », qui sont présentés à tort comme homogènes. Les Autochtones du Canada ne composent pas un groupe compact ayant les mêmes caractéristiques et ni les mêmes besoins et aspirations. Et s'il persiste une apparence d'homogénéité dans certains discours étatiques, elle a été forgée par des lois dont le seul objectif était de faire disparaître toute trace d'une identité distincte et tout besoin spécifique. En contrôlant l'identité et les besoins, l'état a essayé de s'assurer d'une emprise complète sur ces groupes ainsi que sur leur image.

C'est donc en partant des besoins propres et des aspirations des groupes et collectivités autochtones que nous pourrions commencer à prendre conscience de la valeur des approches distinctes sur la gouvernance qui sont en cours d'élaboration, notamment au regard du contexte plus large de l'exploitation et de l'extraction des ressources

Décolonisation des modes de gouvernance

Il est fondamental de proposer des modes de gouvernance reflétant une représentation décolonisée des besoins et des aspirations des Premières Nations. Penser les modes de gouvernance dans un contexte de décolonisation signifie également composer avec cette complexité et hétérogénéité du groupe; complexité et hétérogénéité intrinsèques, d'ailleurs, à toute communauté humaine.

Les modes de gouvernance, tels que généralement entendus, consistent à mettre en place des outils de gestion et de normalisation définis à l'externe que l'on applique pour résoudre un problème à l'interne. En ce sens la régulation et normalisation se fait selon une approche que l'on peut qualifier de « *top-down* ». Les modes de gouvernance traditionnellement mis en place pour les Premières Nations l'ont d'ailleurs souvent été selon ce principe, c'est à dire à l'instigation d'un pouvoir extérieur et en fonction d'une norme extérieure à ces groupes et à leur juridicité organique. Or, indépendamment de leur efficacité, ces modes ne disposent pas forcément d'une légitimité suffisante pour une mise en œuvre optimale au sein des communautés et collectivités autochtones, surtout lorsqu'on se place en contexte d'autodétermination et de décolonisation.

Ce qui nous intéresse dans ce numéro est de décrire les modes de gouvernance définis et propulsés de l'intérieur, selon une approche que l'on définit comme « *bottom-up* », c'est à dire des modes de gouvernance qui proviennent de communautés soutenues par des solidarités distinctives telles qu'examinées dans le cadre de ce numéro. Ces nouveaux modes de gouvernance mettent en exergue des phénomènes, éléments et acteurs qui jusqu'alors n'étaient pas forcément pris en considération dans la définition de la gouvernance. Or, certains d'entre eux s'avèrent modifier considérablement les dynamiques politiques, sociales et culturelles. De plus, certains de ces « nouveaux » acteurs de la gouvernance disposent à la fois d'une légitimité face à la collectivité pour laquelle ils agissent, mais ils disposent également d'une connaissance appuyée des besoins et des enjeux auxquels cette collectivité doit faire face.

Dans ce qui suit, nous exposerons certains des critères auxquels répondent ces nouveaux acteurs et modes de gouvernance.

Déspatialisation des modes de gouvernance

Généralement basés sur un espace physique, que ce soit le territoire ancestral ou celui de la réserve, les modes de gouvernance gagneraient à désormais être pensés en dehors d'une base spatiale géographiquement définie. Cette déspatialisation des modes de gouvernance constitue une étape essentielle pour refléter les modes actuellement en place dans la gouvernance et la dynamique des rapports au sein des collectivités autochtones et dans les rapports entre les peuples autochtones et la société canadienne.

Plusieurs constatations viennent soutenir cette déspatialisation. Nous en détaillerons quelques-uns pour les besoins de l'introduction à la thématique de ce numéro.

Le très haut taux de personnes d'origine autochtone qui vivent désormais hors des communautés constitue un de ces éléments. L'enjeu ne réside plus dans la gestion des rapports au sein de l'espace délimité des réserves. Les barrières symboliques et légales qui contraignaient géographiquement les Autochtones ne tiennent plus puisque la grande majorité d'entre eux ne vivent plus forcément dans les réserves. Certes, des liens ténus avec la communauté d'origine demeurent. Néanmoins ces liens ne sont plus les seuls déterminants dans les parcours de vie et la définition identitaire des individus. À l'heure actuelle, être autochtone ne signifie plus seulement vivre dans une communauté. L'identité autochtone et la dynamique des rapports reposent sur d'autres éléments culturels, politiques et socioéconomiques.

L'entrevue avec les représentantes du mouvement *Idle No More* montre par exemple que la mobilisation pour une cause traditionnellement désignée comme étant celle des communautés et des conseils de bande à savoir la revendication et la protection du territoire, est tout aussi vive pour les Autochtones dits « hors réserve ». Ce mouvement, largement mené par des femmes autochtones vivant en milieu urbain, démontre que la question de la protection du territoire, et plus largement celle de l'environnement, interpelle également les individus vivant à l'extérieur des communautés d'origine. Ces individus se sentent interpellés par les développements projetés dans le territoire ancestral et, à titre de citoyen autochtone, veulent s'impliquer dans sa défense. La protection de l'environnement est ainsi représentée comme un prolongement de l'engagement qu'ont traditionnellement les peuples autochtones (individuellement et collectivement) avec la Terre-Mère. Et pour les Autochtones qui ne vivent pas dans les réserves ou encore pour la population itinérante, qui fait l'objet de l'article d'Antonin Margier, leur lien à la terre se matérialise à travers leur identité. L'empreinte ne serait plus (uniquement) spatiale, mais idéologique et spirituelle.

Dans le même esprit, la mobilisation à l'échelle canadienne contre les mégas projets de développement comme celui de Keystone constitue un autre élément significatif démontrant que les modes de gouvernance et la dynamique des relations ne sont pas strictement réservés à l'espace de la communauté/réserve. Depuis plusieurs années, on assiste au Canada à l'émergence d'un autre type d'activisme autochtone. Ces individus-là ne se réclament pas seulement d'une communauté d'origine, géographiquement identifiable. Ils se définissent tout d'abord à partir d'une identité définie à partir de valeurs constituant un certain consensus auprès de la population autochtone. Du fait de leurs liens soutenus avec les individus dans les communautés, ils disposent d'une certaine légitimité qui devrait contribuer à renouveler, à terme, les modes de gouvernance au sein des sociétés autochtones. De plus, ces citoyens autochtones, du fait de leur histoire de vie, non formellement et constamment reliée à un espace

précis et imposé, ne disposent pas des mêmes références que d'autres individus socialisés par exemple uniquement dans la communauté. Comme le montre l'article de Shanie Leroux, ces citoyens sont alors porteurs de nouvelles dynamiques sociales et propositions de gouvernance pour régir les rapports culturels, sociaux et politiques. L'émergence de ces propositions constitue non seulement le résultat de l'activité des mouvements sociaux au sein des peuples autochtones du Canada, mais aussi du fait des mouvements autochtones internationaux qui collaborent avec les organisations autochtones canadiennes.

La complexité des enjeux juridiques pour tout ce qui touche la gestion du territoire (arrimages entre les compétences des conseils de bande, celles du fédéral, des provinces et des municipalités), le fait que certains territoires ancestraux sont désormais inaccessibles (à cause de développements miniers ou forestiers), les besoins criants en matière d'emplois viables pour les personnes dans les communautés éloignées constituent autant d'éléments devant permettre de voir les modes de gouvernance en dehors d'une base géographique précise.

Depuis plusieurs années, certains conseils de bande et communautés essayent de mettre en avant des modes de gouvernance basés sur la cogestion du territoire, en partenariat avec des instances fédérales, provinciales, territoriales, ou autres. L'article de Thibault Martin démontre que celle-ci permet de mettre en application un certain nombre de valeurs importantes pour ces communautés. Elle permet également l'élaboration d'une approche consensuelle de la gouvernance, conçue non seulement pour promouvoir les conceptions traditionnelles de la gouvernance de certains groupes autochtones, mais aussi pour proposer un terrain d'entente durable entre les différentes parties impliquées dans la cogestion.

À la notion de territoire s'ajoute ainsi celle de patrimoine. La transmission du bien passe dans les idées de la gestion de ce bien. Étant donné que l'accès actuel au territoire pour qu'il soit intégral ne peut se faire qu'en partageant, la notion de partage sera définie en fonction des valeurs du territoire, ou encore de l'esprit du territoire. En ce sens, les modes de cogestion mettent en avant une idée que la gouvernance du territoire ne constitue pas seulement une gestion de la spatialité. Elle représente aussi un système de valeurs sociétales. De plus, la notion de patrimoine permet d'ancrer le territoire au cœur d'une profondeur générationnelle et d'assurer une pérennité aux valeurs identifiées comme fondamentales par les communautés et collectivités autochtones.

En somme, le rapport au territoire ne se résume pas à un mode d'occupation du sol, mais constitue une relation qui s'exprime à travers l'affirmation d'une identité, de valeurs et d'un patrimoine immatériel. Cette

relation dépasse largement le cadre législatif tel que défini dans la *Loi sur les Indiens* ou encore dans la Constitution. Il est alors difficile de continuer à la contraindre par ces cadres législatifs en continuant d'appliquer des modes de gouvernance qui ne reflètent pas la situation actuelle.

Considération des « nouveaux » acteurs

Rappel d'une évidence : les sociétés autochtones ne sont ni monolithiques ni uniformes. Comme toutes les sociétés humaines, elles se composent d'individus et de groupes qui, bien qu'ayant une histoire commune de colonisation et de dépossession, n'ont pas forcément les mêmes besoins ni les mêmes aspirations. Ainsi, il apparaît important de mettre en avant des modes de gouvernance qui reflètent ces reliefs au sein des sociétés telles qu'elles sont composées actuellement. Se distancer des représentations imposées ou volontairement utilitaristes, pour mettre en avant des représentations, peut-être plus justes, qui proviennent des acteurs de ces sociétés, afin qu'être capable de les regarder telles qu'elles sont et non plus telles que l'on voudrait qu'elles soient. C'est dans cette perspective que nous vous invitons à lire l'article de Karine Carufel et de Daniel Thomas. Cela éviterait ainsi certainement les déductions abusives ou encore les généralisations essentialistes qui enferment les individus dans des catégories incompatibles, désuètes ou pire, anachroniques. Pourquoi a-t-on encore besoin de définir ce qu'est un « Indien » ?

Parmi ces catégories d'acteurs, mentionnons de nouveau les Autochtones vivant en milieu urbain. Ces individus, qui se définissent clairement d'identité autochtone, proposent de nouvelles solidarités sociales et culturelles, des modes de gouvernance sur les questions environnementales par exemple, entre les peuples autochtones, mais aussi avec le reste de la société québécoise et canadienne (voir le texte de Shanie Leroux). Les femmes autochtones constituent également un autre acteur clé de la gouvernance qui pourtant n'a pas été systématiquement présenté comme tel. Or, il apparaît fondamental, dans une perspective de décolonisation, de mettre en évidence tous les acteurs engagés dans la recherche de solutions aux problèmes sociaux, culturels, politiques, économiques et environnementaux urgents auxquels les peuples autochtones font face, et non seulement ceux qui correspondent au modèle préétabli. Le cas des femmes autochtones illustre ainsi parfaitement l'apport fondamental des approches développées par des groupes de citoyens traditionnellement écartés de la gouvernance de collectivité pour la recherche de solution aux problèmes sociaux, environnementaux, culturels et économiques clés.

Les femmes autochtones ont perdu énormément de pouvoir lors de l'imposition de la *Loi sur les Indiens*. Des pouvoirs qu'elles n'ont d'ailleurs toujours pas complètement récupérés, malgré des décennies de revendication pour faire changer les lois. Pourtant, les mouvements de femmes autochtones sont très actifs et investis dans la lutte contre les discriminations systémiques qui les affectent et font régulièrement des avancées quant à la reconnaissance de leurs droits. Ces femmes sont organisées, elles connaissent bien les problématiques qui les affectent et ainsi que les solutions à mettre en place autant dans les communautés autochtones qu'en milieu urbain. Elles proposent de nouveaux modes de gouvernance, pour, par exemple, protéger le savoir-faire développé par les femmes, pour encadrer davantage les recherches qui sont faites sur les problématiques touchant les femmes ou encore pour prévenir les violences sexuelles et physiques.

Par contre, ce « nouveau » type d'acteurs ne correspond pas au modèle de gouvernement élu avec lequel l'État a l'habitude de traiter, tel que le Conseil de bande. Ce ne sont effectivement pas forcément des élus au sens de la Loi sur les Indiens. Ils proposent aussi des méthodes ou des modes qui ne sont peut-être pas officiellement reconnus ou désignés comme étant acceptables. Néanmoins, ces « nouveaux » acteurs proposent des modèles qui constituent des avancées normatives disposant d'une grande légitimité. Leurs propositions permettent de mettre en avant des modes de gouvernance qui reflètent réellement les dynamiques sociales et culturelles des sociétés pour lesquels ces acteurs clés travaillent.

Nous espérons que ce volume va faciliter la compréhension des innovations mises en place en matière de cogestion et de gouvernance dans les collectivités des Premières Nations (spatialement délimitées ou non). Nous souhaitons également que ce numéro contribue à faire progresser la réflexion autour de la décolonisation des modes de gouvernance et, en ce sens, que l'action de celles et ceux, acteurs sociaux et politiques, qui contribuent à la mise en place de nouveaux modes de gouvernance sera enfin visible et que leur incidence au niveau des débats locaux, nationaux et internationaux sera reconnue.