

Intégration des recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones dans les politiques autochtones fédérales au Canada

Integration of the Royal Commission of Aboriginal Peoples' Recommendations in Canada's Federal Aboriginal Policies

Jean-François Savard

Volume 37, numéro 1, 2007

La Commission royale sur les peuples autochtones : dix ans et l'avenir en plus !

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1082899ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1082899ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Recherches amérindiennes au Québec

ISSN

0318-4137 (imprimé)

1923-5151 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Savard, J.-F. (2007). Intégration des recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones dans les politiques autochtones fédérales au Canada. *Recherches amérindiennes au Québec*, 37(1), 57–65.
<https://doi.org/10.7202/1082899ar>

Résumé de l'article

Le rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) recommandait principalement au gouvernement fédéral de mettre en oeuvre un grand projet de renouvellement de la relation entre Autochtones et Canadiens. Deux raisons expliquent que le gouvernement fédéral n'a pas pu mettre en oeuvre un tel projet. D'une part, les recommandations s'inscrivaient en faux contre le contexte économique et politique de 1996, ce qui n'a pas permis aux recommandations de gagner l'aval des décideurs publics. D'autre part, les critiques autochtones vis-à-vis du rapport final de la CRPA ont convaincu le gouvernement fédéral qu'un tel projet de renouvellement n'était pas habile politiquement. Le gouvernement fédéral a donc développé, entre 1996 et 2005, une autre approche pour mettre en oeuvre les recommandations de la CRPA, que l'on désigne comme étant une stratégie en parallèle.



Intégration des recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones dans les politiques autochtones fédérales au Canada

Jean-François Savard

École nationale
d'administration
publique, Gatineau

EN JANVIER 1997, l'université McGill a tenu un grand colloque sur les suites du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). Deux mois à peine après le dépôt du rapport final, les sentiments étaient partagés. D'une part, certains intervenants sociaux et politiques entretenaient l'espoir que le gouvernement fédéral mettrait en œuvre la majeure partie des recommandations de la Commission, permettant ainsi le renouvellement de la relation entre l'État canadien et les peuples autochtones, tel que le recommandait la Commission. D'autre part, on sentait chez d'autres intervenants (autochtones ou non) une critique assez forte du rapport.

Dix ans plus tard, force nous est de reconnaître que les espoirs des premiers ne se sont jamais concrétisés. D'abord, le gouvernement fédéral a mis dix-huit mois pour répondre au rapport de la Commission, une réponse qui fut somme toute assez timide. Ensuite, on n'a jamais entrepris le grand projet de renouvellement de la relation que recommandait la Commission. Ce projet devait inclure, entre autres choses, une refonte du ministère des Affaires indiennes et du Nord, le développement de nouveaux processus de négociation des traités, l'abolition de la Loi sur les Indiens et l'adoption d'une nouvelle Proclamation reconnaissant les principes fondamentaux du renouveau de la relation entre autochtones et Canadiens (Canada 1996, vol. 1).

Il n'est pas surprenant que le gouvernement fédéral ne se soit pas empressé d'intégrer les travaux et les recommandations de la CRPA dans une nouvelle

approche des politiques autochtones, puisque « c'est le sort de maintes commissions d'enquête » (Forest 1998 : 286) ; il ne faut pas croire, cependant, qu'il ait systématiquement ignoré les recommandations de la Commission. Bien au contraire, cet article va démontrer que, pour inclure les recommandations de la CRPA dans ses politiques autochtones, le gouvernement fédéral a développé une approche particulière, que nous désignons comme une stratégie en parallèle.

Deux raisons expliquent que le gouvernement fédéral ait opté pour une stratégie en parallèle. D'abord, lors du dépôt du rapport final, les recommandations de la Commission s'inscrivaient en faux contre le contexte politique et économique de l'époque, ce qui n'a pas permis aux recommandations de gagner l'aval des décideurs publics. Ensuite, les autochtones ont eux-mêmes grandement critiqué à la fois les travaux et les recommandations de la CRPA, ce qui n'a pas non plus encouragé le gouvernement à mettre en place un grand projet de renouvellement de la relation entre autochtones et Canadiens.

L'IMPOSSIBILITÉ D'UN GRAND PROJET DE RENOUVELLEMENT

Le rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones recommandait principalement au gouvernement fédéral de lancer un grand projet pour renouveler la relation entre autochtones et Canadiens. Deux obstacles se dressaient alors. Premièrement, la discordance entre les recommandations de la Commission et le contexte

politique et économique de l'époque. Deuxièmement, les critiques autochtones vis-à-vis le rapport de la Commission. Ces obstacles ont rendu impossible la faisabilité d'un tel projet.

LA DISCORDANCE ENTRE LES RECOMMANDATIONS DE LA CRPA ET LE CONTEXTE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE EN 1996

Il est important de se rappeler que la Commission royale sur les peuples autochtones a été instituée en 1991 par le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney. La création de la Commission s'inscrit dans un contexte politique et économique particulier. D'abord, piqués au vif par une relative indifférence de la part de la population canadienne, les autochtones radicalisent leurs relations avec l'État canadien, provoquant une montée d'événements violents, dont le plus connu demeure l'affrontement armé dans la pinède d'Oka, au Québec, à l'été 1990 (Forest 1998). Ensuite, le gouvernement fédéral de l'époque cherchait à réformer la constitution canadienne, et l'échec précédent avait démontré, entre autres choses, qu'une réforme de la constitution ne pouvait se faire sans la participation active des autochtones. La Commission devait donc servir à la fois à mieux faire connaître et à accepter les « nouveaux » partenaires constitutionnels autochtones (Forest 1998).

Le contexte économique de 1991 est surtout marqué par l'effort du gouvernement fédéral en vue de développer un libre marché nord-américain. Le gouvernement progressiste-conservateur avait d'abord négocié un accord de libre-échange canado-américain, puis avait entamé les négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1994. En 1991, la politique économique canadienne est aussi caractérisée par un souci constant du gouvernement progressiste-conservateur de soutenir un dollar canadien assez fort sur les marchés internationaux.

Lorsque le rapport final de la CRPA fut déposé en novembre 1996, le contexte politique et économique avait bien changé. Devant les échecs de l'accord du Lac Meech, puis de l'accord de Charlottetown, le gouvernement libéral de Jean Chrétien était surtout préoccupé par la mise en place d'une nouvelle gestion de la fédération canadienne, qui passait surtout par le fédéralisme administratif et qui tentait de s'éloigner, par tous les moyens, des négociations constitutionnelles. Qui plus est, le résultat serré du référendum sur l'accession du Québec à la souveraineté avait fait craindre le pire au gouvernement libéral fédéral. Ce dernier cherchait désormais à assurer l'unité du pays de deux façons : en évitant plus que jamais toutes les questions constitutionnelles, et en multipliant les accords administratifs interprovinciaux. De plus, à partir de 1994, les priorités fédérales se sont surtout centrées sur les questions sociales, en particulier la santé et l'éducation qui ont occupé une part importante des travaux de ce gouvernement.

Le contexte économique est également très différent. Soucieux de voir la dette nationale s'accroître plutôt que de se résorber, le gouvernement libéral décida de s'attaquer au déficit et de l'éliminer rapidement. Cette politique s'est traduite par des coupures budgétaires massives et une réduction importante des effectifs de la fonction publique fédérale (soit par des mises à la retraite anticipées ou des coupures de poste). De plus, le gouvernement libéral refusa de continuer à soutenir le dollar sur les marchés internationaux et ce dernier subit un recul important. Finalement, le gouvernement libéral était plus intéressé par le développement des marchés de l'Asie du Sud-Est que par le marché nord-américain.

Les différences contextuelles entre la création de la CRPA en 1991 et le dépôt de son rapport final en 1996 expliquent, en

grande partie, pourquoi le gouvernement fédéral n'a jamais entrepris de grand projet pour renouveler la relation entre autochtones et Canadiens. Pour comprendre l'importance des différences contextuelles, il faut d'abord se pencher sur les recommandations de la CRPA. La Commission ayant déposé plus de quatre cents recommandations, le lecteur acceptera sans doute qu'on se limite aux principales.

Pour les besoins de l'analyse, on distinguera ces recommandations selon qu'elles sont de nature constitutionnelle (ou quasi-constitutionnelle) ou de nature économique. Ainsi, pour renouveler la relation entre autochtones et Canadiens, la Commission a recommandé :

- que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale soit reconnu en vertu de l'article 35 de la constitution ;
- que cette autonomie gouvernementale reconnue donne lieu à l'établissement d'un troisième ordre de gouvernement et, conséquemment, la création d'un parlement autochtone et d'une Chambre des premiers peuples ;
- que le gouvernement canadien permette la formation de 60 à 80 nations autochtones ; et
- qu'une nouvelle Proclamation royale soit adoptée, énonçant les principes fondamentaux de la relation Autochtones-Canadiens.

(Canada 1996, vol. 2)

La Commission a aussi déposé des recommandations de nature économique, qui visaient à soutenir le renouvellement de la relation entre autochtones et Canadiens :

- augmenter de 1,5 à 2 milliards les investissements dans le domaine des questions autochtones pour les porter à 17 milliards annuellement pendant vingt ans ;
- créer à la fois un nouveau processus pour renégocier les traités et un tribunal indépendant pour arbitrer les différends relatifs aux revendications territoriales globales ou spécifiques ; et
- investir dans les questions sociales telles que la santé, l'éducation, les logements sociaux, notamment par la formation de ressources humaines et la création de collèges et universités.

(Dussault et Erasmus 1996)

Répondre à ces recommandations de nature constitutionnelle (ou quasi-constitutionnelle) ou économique représentait, en 1996, un défi que le gouvernement fédéral ne pouvait se permettre de relever. En effet, après les rondes constitutionnelles de 1987 à 1992 sous le gouvernement progressiste-conservateur, le gouvernement libéral a cherché à mettre un frein aux débats constitutionnels et à favoriser plutôt les accords administratifs et la préservation de l'unité fédérale. Or, bien que la Commission ait habilement composé ses recommandations de façon à éviter des modifications formelles de la constitution, dans les faits, ce qu'elle proposait soulevait ces débats que refusait le gouvernement fédéral. Par exemple, elle affirmait que l'article 35 reconnaissait constitutionnellement le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone et qu'aucune négociation n'était nécessaire pour l'y enchaîner. De plus, elle soutenait l'établissement d'un troisième ordre de gouvernement, ainsi que la création d'un parlement autochtone et d'une Chambre des premiers peuples.

Formellement, le gouvernement fédéral n'avait pas à modifier la constitution pour mettre en œuvre ces recommandations, mais on ne peut croire, en toute lucidité, que les

provinces ne se seraient pas opposées à une telle démarche sans demander des changements auxquels elles tenaient elles aussi.

Qui plus est, pour que le Canada, comme fédération, accepte réellement soixante à quatre-vingts nations autochtones au sein d'un troisième ordre et l'adoption d'une nouvelle Proclamation royale, qui est un document constitutionnel, il aurait sûrement fallu passer par des modifications formelles de la constitution ou, à tout le moins, obtenir l'assentiment d'une majorité des provinces. Sans cet assentiment, le gouvernement fédéral aurait risqué de se mettre à mal les provinces et n'aurait pu, sans leur collaboration, pratiquer un fédéralisme administratif comme il l'a fait. Il faut aussi admettre que la création d'un nouveau palier de gouvernement au Canada impliquait un accroissement de la bureaucratie et des règlements (Forest 1998). Dans un contexte où l'on coupait de façon importante les effectifs de la bureaucratie fédérale, la croissance d'une bureaucratie pour les autochtones apparaissait comme un paradoxe, que ne pouvait politiquement résoudre le gouvernement libéral fédéral. Enfin, notons que selon certaines critiques, la formation de soixante à quatre-vingts nations aurait pu littéralement paralyser le fonctionnement de la fédération canadienne (Pelletier 1997; Flanagan 2000)

Le contexte économique de 1996 se prêtait assez mal à la mise en œuvre des recommandations de nature économique déposées par la Commission. Le gouvernement fédéral n'était pas contre l'idée de soutenir financièrement la formation de ressources humaines en santé pour les collectivités autochtones (d'ailleurs, le gouvernement fédéral a trouvé, plus tard, une façon de répondre à ces recommandations) ou même d'investir dans les questions sociales. Toutefois, lorsqu'un gouvernement réduit drastiquement le nombre d'employés de sa fonction publique et impose un régime minceur aux budgets de ses organismes (ministères et agences), il devient très difficile de justifier une augmentation explicite de 1,5 à 2 milliards de dollars des budgets autochtones pour les porter à 17 milliards annuellement pendant vingt ans (Canada 1996, vol. 5). Bien que l'on puisse croire que les gouvernements autochtones auraient été mieux outillés pour faire face aux problèmes pratiques que rencontraient leurs populations,

il [était] pourtant difficile de croire que les responsables politiques et leur électorat [se seraient laissés] gagner facilement par un programme consistant à augmenter leur contribution pendant vingt ans, alors que les résultats actuels du financement public [étaient] aussi décevants. (Forest 1998 : 287)

La question des traités se pose différemment. Il est plutôt difficile de déterminer quelle portion du 17 milliards de dollars dépensés annuellement pour les questions autochtones aurait véritablement servi à renouveler les traités ou à assurer l'arbitrage des conflits sur cette question. Toutefois, le gouvernement libéral fédéral – et particulièrement son chef qui avait déjà été ministre des Affaires indiennes – savait pertinemment que proposer un nouveau processus de négociation des traités, avec de nouvelles structures d'arbitrage des conflits et le renouvellement de traités existant, c'était ouvrir une boîte de Pandore. Il était impossible de déterminer avec exactitude les coûts économiques et politiques réels d'une telle entreprise. Pour le gouvernement fédéral, il était plus prudent de maintenir le régime actuel de négociation des traités et d'arbitrage des différends, puisqu'il pouvait encore en contrôler les coûts. Dans le contexte de redressement budgétaire de 1996, cette stratégie était tout à fait naturelle.

LES CRITIQUES AUTOCHTONES

La discordance entre les recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones et le contexte politique et économique de 1996 ne représente pas le seul obstacle à la mise en œuvre d'un grand projet de renouvellement de la relation entre autochtones et Canadiens. Les critiques autochtones à ces mêmes recommandations ont également joué un rôle important. En effet, si les nations autochtones elles-mêmes se sont faites critiques des recommandations de la CRPA, quels incitatifs le gouvernement fédéral aurait-il pu avoir pour amorcer un tel projet ?

Bien que ce ne soit pas tous les autochtones qui aient rejeté les recommandations de la CRPA, il s'agit tout de même d'un discours important auquel a dû faire face le gouvernement fédéral de l'époque. Un discours qui s'explique d'ailleurs mal, lorsque l'on compare ce que propose la Commission et ce que demandent les autochtones. Pour illustrer ce propos, prenons un exemple qui touche directement l'idée d'une relation renouvelée. L'approche autochtone qui incarne le mieux cette idée est le fédéralisme de traité, que l'on peut comparer aisément avec l'approche du fédéralisme que l'on trouve implicitement dans les travaux et les recommandations de la Commission.

À cet égard, on peut noter un grand nombre de similitudes entre le fédéralisme de traité et les recommandations de la Commission : la reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone ; l'importance des traités ; un troisième ordre de gouvernement autochtone ; et une relation fondée sur un respect mutuel.

Le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale constitue l'idée maîtresse du fédéralisme de traité. Cette autonomie s'incarne dans les traités. Selon Bear Robe (1992), Ladner (2003) et Henderson (1994b), les traités signés avec les autochtones (incluant tous les traités de la Nouvelle-France, les traités préconfédératifs et postconfédératifs) créent un contexte politique qui définit les fondements des relations constitutionnelles entre le gouvernement du Canada et les nations autochtones. Dans ce contexte, il s'établit une relation de nation à nation et de gouvernement à gouvernement entre l'État canadien et les autochtones. Cette idée relève essentiellement du principe du wampum (Ladner 2003) selon lequel plusieurs nations peuvent partager un territoire, tout en exerçant une autonomie gouvernementale distincte, pleine et entière. Bear Robe précise que ce droit inhérent à l'autonomie gouvernementale s'incarne également dans les ententes modernes. Il soutient, de plus, que les nations autochtones qui n'ont jamais ratifié de traités (comme on en trouve au Québec et en Colombie-Britannique) se trouvent, quant à elles, protégées par la Proclamation royale de 1763.

Selon Bear Robe, Henderson et Ladner, les traités constituent les fondements du fédéralisme canadien. Les traités établissent les termes qui régissent les relations entre les nations autochtones et les Canadiens. Les traités définissent un partage des compétences entre ces deux parties à l'intérieur d'un territoire partagé. Il se crée ainsi, au dire d'Henderson, un véritable fédéralisme constitué de deux ordres de gouvernement : l'ordre autochtone et l'ordre canadien.

Le fédéralisme de traité se définit, selon Ladner (2003), comme une relation constitutionnelle asymétrique entre les nations autochtones et le gouvernement canadien. La relation est asymétrique parce que chaque traité établit une relation différente avec le gouvernement canadien. Toutefois, l'ordre constitutionnel autochtone est séparé de la relation qui existe

entre l'ordre fédéral et l'ordre provincial du fédéralisme canadien. Le fédéralisme de traité établit donc deux fédéralismes à l'intérieur de la fédération canadienne : le fédéralisme interprovincial et le fédéralisme de traité.

Henderson (1994a) défend l'idée selon laquelle l'ordre gouvernemental autochtone est fondé sur des droits issus de traités. Les traités forment des ententes écrites qui incarnent un équilibre consensuel entre les droits autochtones et les droits dévolus d'abord à la Couronne britannique, puis au gouvernement canadien. Henderson insiste cependant pour dire que ces droits appartiennent ultimement aux autochtones et qu'en ce sens ils sont prêtés à la Couronne britannique. Le fédéralisme de traité, compris de cette façon, définit un nouvel espace constitutionnel à l'intérieur duquel les autochtones peuvent affirmer leur droit à l'autodétermination. Toujours selon Henderson, les traités ont créé des juridictions partagées sur un territoire commun qui n'altèrent en rien l'exercice du droit à l'autodétermination des deux parties.

Selon les auteurs autochtones, le fédéralisme de traité transforme le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone en un droit reconnu constitutionnellement par la Couronne britannique et le gouvernement canadien. Ce qui en fait un troisième ordre de gouvernement reconnu par les articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 (Henderson 1994a, 1994b).

La CRPA propose de fonder la relation renouvelée entre autochtones et Canadiens sur une approche qui ressemble beaucoup au fédéralisme de traité. Premièrement, dans un cas comme dans l'autre, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale constitue un élément fondamental. Ainsi, la Commission reconnaît que tous les autochtones au Canada possèdent le droit à l'autodétermination, ce qui les autorise à « négocier librement les conditions de leur relation avec le Canada et à se doter des structures gouvernementales qu'ils jugent appropriées à leurs besoins » (Canada 1996, vol. 2 : 193). Tout comme l'affirme le fédéralisme de traité, la Commission soutient que ce droit jouit d'une protection constitutionnelle spécifiquement garantie par l'article 35(1) de la constitution (Canada 1996, vol. 2). De plus, si le droit à l'autonomie gouvernementale est reconnu dans un traité, c'est alors l'article 35(3) qui le garantit.

Toutefois, la Commission soutient, contrairement au fédéralisme de traité, que l'exercice de l'autonomie gouvernementale est nécessairement limité au contexte constitutionnel canadien. La protection constitutionnelle de l'autonomie gouvernementale agit donc de deux façons : elle protège les nations autochtones de l'ingérence abusive des gouvernements fédéral et provinciaux et elle permet un partage des compétences entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les gouvernements autochtones (Canada 1996, vol. 2).

Deuxièmement, selon la CRPA, la reconnaissance et l'exercice de l'autonomie gouvernementale autochtone conduisent à la reconnaissance d'un troisième ordre de gouvernement. Ce troisième ordre de gouvernement découle des répercussions structurelles de l'adoption de l'article 35, qui crée une situation où « les gouvernements de ces trois ordres partagent globalement les pouvoirs souverains du Canada, ces pouvoirs représentant une mise en commun des souverainetés existantes » (Canada 1996, vol. 2 : 266). Non seulement le fédéralisme de traité défend-il un argument similaire, mais, qui plus est, la Commission reconnaît, comme le fédéralisme de traité, deux types d'ordre de gouvernement : un ordre qui tire sa légitimité

de la constitution de 1867 et un ordre qui la tire de la Proclamation royale de 1763. On parle donc d'un ordre de type *Westminster* et d'un ordre de type *Proclamation* (Canada 1996, vol. 2).

La Commission conçoit les gouvernements autochtones comme des gouvernements de type *Proclamation*. Il s'agit de gouvernements qui entretiennent une relation particulière avec la Couronne, sans que cette dernière ne soit le chef des pouvoirs exécutifs du gouvernement (Canada 1996, vol. 2). Dans un ordre de type *Westminster* (dont relèvent le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux), la Couronne est le chef du pouvoir exécutif. Les pouvoirs exécutifs des gouvernements de type *Westminster* agissent donc au nom de la Couronne (Canada 1996, vol. 2). Ces deux types d'ordre de gouvernement se distinguent du fait que ce sont les articles 91 à 94 de la constitution (partage des compétences) qui lient les gouvernements de type *Westminster* à l'intérieur de la fédération canadienne, alors que c'est l'article 35 de la constitution (qui reconnaît et affirme les droits issus de traités) qui lie les gouvernements de type *Proclamation* au fédéralisme canadien (Canada 1996, vol. 2).

Troisièmement, selon la Commission, seule la reconnaissance des traités peut permettre de renouveler la relation entre autochtones et Canadiens. La Commission soutient donc que le gouvernement fédéral doit mettre sur pied un processus de négociation et de renouvellement des traités. Ce processus est, de l'avis de la Commission, le seul moyen de régler les problèmes liés à la relation entre autochtones et Canadiens. Il doit répondre aux aspirations des peuples autochtones en menant à la signature d'accords nouveaux qui permettent à la fois la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale et la mise en place de leur propre régime d'utilisation et d'exploitation des terres et des ressources (Canada 1996, vol. 2).

Quatrièmement, les traités doivent être conclus sur une base de nation à nation, c'est-à-dire que les parties signataires se reconnaissent mutuellement comme nations et non simplement comme « segments de la société » (Canada 1996, vol. 2 : 21). Ce principe n'est certes pas sans rappeler celui du *wampum* que l'on trouve dans le fédéralisme de traité. À cet égard, la Commission souligne qu'en étant reconnus par l'article 35, les traités forment des textes constitutionnels qui « énoncent en fait les conditions selon lesquelles les nations signataires ont accepté de s'allier à la Couronne » (Canada 1996, vol. 2 : 23).

Cette comparaison n'est qu'un exemple des similitudes entre ce que proposent les recommandations de la CRPA et les revendications autochtones. Or, malgré ces similitudes, les communautés autochtones se sont montrées plutôt critiques à l'endroit du rapport de la Commission. Par exemple, Ovide Mercredi, alors Grand Chef de l'Assemblée des Premières Nations (APN), trouvait l'approche de la Commission trop « générique », ne distinguant pas suffisamment les premières nations, les Métis et les Inuits (Chorney 1997). Selon l'APN, cette façon de faire risquait surtout de diluer les conclusions et les recommandations de la Commission. Ovide Mercredi affirmait, de plus, que le rapport de la CRPA reposait trop sur la bonne volonté des gouvernements canadiens et que dans plusieurs domaines de compétence les premières nations auraient à rendre des comptes aux gouvernements des provinces (Chorney 1997). Chez les Inuits, on se disait déçu que le Rapport ne traite pas davantage des enjeux qui secouent le Nord canadien (Todd 1996). Jose Kusugak, alors président de la Nunavut Tungavik inc. (organisation responsable de la mise en

œuvre de l'accord sur le Nunavut), trouvait que le Rapport se préoccupait surtout des enjeux touchant les premières nations et ne s'intéressait pas suffisamment aux problèmes que vivaient les Inuits. Il affirmait que les sujets inuits se trouvaient éparés dans le Rapport (Todd 1996).

On voit bien que les réactions qui ont suivi le dépôt du rapport final de la Commission ont été plutôt modérées. Malgré ces critiques, les autochtones ont accueilli le Rapport avec un certain espoir, celui de voir le gouvernement fédéral mettre en œuvre les recommandations de la Commission. L'APN a même accepté de travailler avec le ministre des Affaires indiennes pour préparer la réponse du gouvernement. Cette collaboration a débouché sur le document *Rassembler nos forces* (MAINC 1998a), qui ne fut pas très bien reçu par les peuples autochtones du Canada.

Ces derniers trouvaient plutôt faible la réponse du gouvernement fédéral au rapport de la CRPA (Barnsley 1998). Ils jugeaient également les excuses du gouvernement fédéral peu sincères (Barnsley 1998). Selon eux, l'aide financière proposée par le gouvernement fédéral était bien mince compte tenu de la lourdeur de la tâche que représentait la mise en œuvre de recommandations de la Commission (Barnsley 1998). Enfin, ils voyaient dans *Rassembler nos forces* des relents paternalistes du gouvernement fédéral (Barnsley 1998).

Les chefs autochtones de l'APN (Matthew Coon Come était alors le Grand Chef) allaient même plus loin, affirmant que ce que le gouvernement fédéral devait faire pour une relation renouvelée était justement ce qu'il n'était pas prêt à faire (Barnsley 1999). L'APN affirmait que le gouvernement fédéral refusait de reconnaître une véritable autonomie gouvernementale sur le plan international. Les chefs de l'APN dénonçaient principalement le gouvernement fédéral pour son peu de volonté politique à véritablement entreprendre les changements nécessaires, selon le rapport de la CRPA, pour permettre une relation renouvelée (Barnsley 1999).

Rassembler nos forces a considérablement déçu les autochtones. Devant le peu de volonté manifeste du gouvernement fédéral à mettre en œuvre les recommandations de la Commission, les autochtones ont réagi en se montrant encore plus critiques vis-à-vis le rapport de la CRPA. Ce qui, en retour, encourageait encore moins le gouvernement fédéral d'entreprendre un grand projet de relation renouvelée. Kiera Ladner (2001) – un des auteurs importants du fédéralisme de traité – représente bien cette critique plus acerbe. Elle affirme que la Commission a cherché à mettre en place un système dans lequel les autochtones seraient appelés à négocier leur infériorité, et ce de trois façons. D'abord en créant de toutes pièces soixante à quatre-vingts nations qui ne tiendraient pas compte de la réalité historique des nations autochtones actuelles. Ensuite, en reconnaissant le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale tout en limitant l'exercice de ce droit. Enfin, en imposant une taille minimale nécessaire pour qu'une communauté puisse jouir de son droit à l'autonomie gouvernementale (Ladner 2001).

Ainsi, dans un contexte où le gouvernement central cherchait à la fois à évacuer les débats constitutionnels des jeux politiques canadiens et à couper massivement dans les budgets de l'État pour enrayer le déficit, et faisant face à des critiques autochtones vis-à-vis le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, il ne pouvait se permettre de lancer un grand projet pour renouveler la relation entre autochtones et Canadiens tel que le proposait la Commission. Toutefois, sans

« tableter » le rapport, le gouvernement a graduellement développé une approche différente, lui permettant d'intégrer les recommandations de la CRPA dans ses politiques autochtones.

LE DÉVELOPPEMENT D'UNE NOUVELLE APPROCHE : LA STRATÉGIE EN PARALLÈLE

Un grand projet de renouvellement de la relation entre autochtones et Canadiens étant exclu, le gouvernement fédéral devait trouver une approche différente pour intégrer les recommandations de la Commission à ses politiques autochtones. Cette approche s'est développée graduellement au cours de trois périodes distinctes : 1996-1999, 2000-2003 et 2003-2005. D'abord imprécise, cette approche, que l'on nomme stratégie en parallèle, s'est clarifiée dès 2000 et s'est imposée jusqu'en 2005. Il s'agissait, pour le gouvernement fédéral, de mettre en œuvre les recommandations de la Commission qui répondaient aux priorités qu'il définissait pour la population canadienne en général.

LA PREMIÈRE PÉRIODE (1996-1999)

La première période au cours de laquelle s'est développée la stratégie en parallèle fut marquée par deux événements : la réponse du gouvernement fédéral au rapport de la CRPA et le dépôt du projet de Loi sur la gouvernance des Premières Nations (LGPN). La réponse du gouvernement fédéral ne fut connue que le 7 janvier 1998. Elle faisait suite à une période d'attente de quatorze mois, durant laquelle le public canadien avait craint que les travaux de la Commission sombrent dans l'oubli.

En janvier 1998, le ministère des Affaires indiennes publie *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* (MAINC 1998a). Ce document visait à mettre en œuvre la principale requête du rapport de la CRPA en proposant la mise en place d'une relation renouvelée. Cette mise en œuvre devait s'orchestrer selon trois grandes initiatives : une déclaration de réconciliation, une déclaration sur le renouveau et un plan d'action pour les questions autochtones (MAINC 1998a). La Déclaration de réconciliation et la Déclaration sur le renouveau reprirent à peu près les grands principes que proposait le rapport de la Commission. Le plan d'action présentait une série d'objectifs qui devaient : permettre la réconciliation et l'amorce d'un processus de guérison entre autochtones et non-autochtones, dans une nouvelle relation fondée sur les traités ; reconnaître le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en vertu de l'article 35 de la constitution ; et suggérer une série de propositions propres à assurer les capacités des gouvernements autochtones à exercer leur pouvoir politique (MAINC 1998a).

À plusieurs égards, *Rassembler nos forces* semblait répondre aux recommandations de la Commission. Mais les énoncés de principe et le plan d'action ne se sont jamais traduits en actions concrètes. En réalité, les actions que proposait d'entreprendre le gouvernement fédéral dans *Rassembler nos forces* relevaient d'une collection d'initiatives et de projets existants (Forest 1998). Pour cette raison, la réponse du gouvernement fédéral semblait plutôt faible.

Cette réponse donna tout de même lieu à deux rapports d'étape (MAINC 1998b et 2000), qui présentaient les progrès du gouvernement relativement aux engagements pris dans *Rassembler nos forces*. Dans ces rapports, le gouvernement rappelle brièvement ses engagements et les principes qui l'inspirent. Il présente ensuite une liste d'initiatives concrètes qui répondent à chacun des objectifs de sa Déclaration de

renouveau et de son plan d'action. Toutefois, bon nombre de ces initiatives sont marginales et apportent peu de solutions réelles aux problèmes soulevés par la CRPA (MAINC 2000). Qui plus est, un certain nombre des initiatives présentées avaient déjà été entreprises avant la sortie de *Rassembler nos forces*¹. Il faut noter enfin que les rapports d'étape ne présentent aucune initiative majeure.

Le document *Rassembler nos forces* et les rapports d'étape qui suivirent constituent véritablement le point de départ de la stratégie en parallèle. En dehors des discours qu'y tient le gouvernement fédéral, celui-ci démontre implicitement sa volonté de mettre en œuvre certaines des recommandations de la Commission, sans pour autant s'engager dans un vaste projet de renouvellement de la relation entre autochtones et Canadiens, tel que le conçoit la CRPA.

Le projet de Loi sur la gouvernance des Premières Nations, déposé en 1999, représente véritablement la première tentative du gouvernement fédéral à mettre en place sa stratégie en parallèle. Le ministère des Affaires indiennes soutenait que le projet de loi visait à modifier la Loi sur les Indiens de façon à offrir aux bandes un meilleur contrôle de leur autonomie gouvernementale (MAINC 2003).

En réalité, le projet de loi cherchait davantage à imposer un mécanisme de contrôle des finances et d'imputabilité aux bandes (MAINC 2003), qu'à véritablement offrir une autonomie gouvernementale aux premières nations. Les mécanismes d'imputabilité auraient obligé les conseils de bande à rendre des comptes non seulement à leur population, mais également au gouvernement fédéral (MAINC 2003). De plus, advenant le cas où un gouvernement provincial aurait participé à un projet conjoint avec une bande, celle-ci aurait eu aussi à rendre des comptes au gouvernement provincial (MAINC 2003). Le ministre des Affaires indiennes aurait également bénéficié d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'évaluer la situation financière des bandes et d'exiger des correctifs, sans que le projet de loi ne spécifie lesquelles. Il est difficile dans ces conditions de voir comment les premières nations auraient bénéficié d'un contrôle accru de leur autonomie gouvernementale.

Le projet de Loi sur la gouvernance des Premières Nations s'inscrit dans un contexte où le gouvernement fédéral a fait la promotion des valeurs de transparence du gouvernement et de responsabilité des citoyens envers leur société, ainsi que des élus à l'égard de leurs citoyens (BCP 1994, 1996), des valeurs que l'on retrouve dans les priorités énoncées pour les autochtones dans le discours du Trône de 1997 (BCP 1997). Il n'est donc pas surprenant que le gouvernement fédéral décide de déposer un projet de loi, afin de concrétiser ces priorités.

C'est d'autant moins surprenant que le gouvernement fédéral s'inspirait en partie des recommandations de la CRPA. En effet, cette dernière avait recommandé qu'à court terme on modifie la Loi sur les Indiens, pour ensuite l'abolir à long terme. Cette stratégie devait permettre une transition progressive des premières nations vers leur autonomie gouvernementale. Le gouvernement fédéral s'inspirait surtout des recommandations de la Commission qui favorisaient le développement de mécanismes de reddition des comptes, de transparence et de codes de conduite des gouvernements autochtones envers leurs citoyens (Canada 1996, vol. 2).

L'idée de responsabilisation gouvernementale était dans l'air du temps lorsque le gouvernement fédéral déposa son projet de Loi sur la gouvernance des Premières Nations. Bien que le gouvernement fédéral ait cherché à mettre en application

certaines des recommandations de la CRPA, cette première tentative de la stratégie en parallèle s'est traduite en une initiative plutôt maladroite. À cet égard, Hurley résume assez bien l'ensemble des critiques du projet de Loi sur la gouvernance des Premières Nations :

[...] le projet a été rédigé sans consultation ou consentement à la suite d'un processus défectueux; il est fondé sur le paragraphe 91(24) de la Constitution de 1867, plutôt que sur une approche basée sur les droits en vertu de l'Article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; il constitue une attaque contre les traités historiques et une menace pour le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale prévu à l'article 35; il impose un contrôle bureaucratique accru sur la vie des gens des Premières nations sans résoudre les anciens problèmes sociaux et économiques; il ne répond pas aux besoins urgents des collectivités des Premières nations en matière de santé, de logement et d'emploi, on ne tient pas compte des préoccupations des femmes des Premières nations; il impose une approche uniformisée comportant des exigences supplémentaires pour toutes ces collectivités et aucun engagement parallèle pour fournir les ressources ou les appuis nécessaires; il sert les intérêts du gouvernement en réduisant la responsabilité fédérale, augmente les coûts de la gouvernance et ne prévoit pas de mesures pour rendre ces collectivités aptes à développer leur économie. (Hurley 2003 : 42)

Ce qui ressort surtout du texte d'Hurley, c'est qu'en cherchant à mettre en œuvre certaines recommandations de la CRPA, le gouvernement fédéral formulait un projet qui allait à l'encontre des principales recommandations.

LA DEUXIÈME PÉRIODE (2000-2003)

La stratégie en parallèle s'est véritablement consolidée dans sa deuxième période. Le discours du Trône de 1997 annonçait déjà les intentions du gouvernement fédéral de mettre l'accent sur les préoccupations sociales en investissant dans le domaine de l'enfance et des soins de santé (BCP 1997). Ces priorités furent réitérées en 2000 et en 2003, le gouvernement fédéral promettant d'investir également dans le soutien aux familles et dans l'éducation (BCP 2000, 2004). L'énoncé de ces priorités, qui visait la société canadienne en général, s'accompagna de mentions particulières pour les autochtones. Cela démontra clairement l'intention du gouvernement fédéral de développer des plans parallèles pour les premières nations, les Inuits et les Métis, qui répondraient tout de même aux priorités générales.

Ainsi, en 2000, le gouvernement fédéral ratifia, avec les gouvernements provinciaux, l'Entente cadre sur l'union sociale. Cet accord visait à mieux répondre aux besoins en services sociaux; à assurer un financement adéquat pour maintenir les programmes sociaux existants; à garantir la mobilité des Canadiens par des programmes sociaux équivalents partout dans le pays; et à mieux informer les Canadiens en développant des mécanismes d'imputabilité et de transparence (Union sociale 1999).

L'Entente sur l'union sociale a donné lieu à deux autres accords fédéraux-provinciaux au cours de la période 2000-2003. D'abord, l'Accord sur le développement de la petite enfance, en 2000, qui visait à améliorer et renforcer les services sociaux à la petite enfance offerts par les provinces. Puis, en 2003, l'Accord de la réforme des services de soins primaires en santé dans lequel les premiers ministres ont défini des priorités nationales pour assurer une réforme des services de soins primaires. Ces priorités étaient accompagnées de plusieurs programmes et initiatives d'investissement pour garantir leur atteinte.

Ces deux accords présentaient un plan parallèle pour les autochtones. Dans l'accord sur le développement de la petite

enfance, les premiers ministres des provinces devaient collaborer avec les peuples autochtones pour trouver des solutions pratiques adaptées aux besoins de leurs enfants. Pour ce faire, l'accord prévoyait de nouveaux investissements fédéraux de 320 millions de dollars ajoutés au Programme d'aide préscolaire aux autochtones, qui existent depuis 1995, en plus de 9,2 millions de dollars consacrés aux services de garde, ainsi que 4,2 millions de dollars pour de nouvelles initiatives de recherche (Santé Canada 2002). Dans l'Accord de 2003 sur le renouvellement des soins primaires de santé, les premiers ministres s'engageaient à réduire les écarts entre l'état de santé des autochtones et des autres Canadiens, notamment par une intégration des services, et à consulter les autochtones sur leurs besoins. Aucun investissement monétaire ou fiscal ne fut, toutefois, prévu dans cet accord (Santé Canada 2003).

Les initiatives que propose le gouvernement fédéral dans ces accords cherchent à mettre en œuvre certaines des recommandations de la Commission, que l'on retrouve dans le volume 3 du rapport final, particulièrement aux chapitres 2, 3 et 5. Sans entrer dans le détail, ces recommandations mettaient l'accent sur les besoins particuliers dans le domaine de la santé, de la famille et de l'éducation. Par exemple, entre ce que proposent les gouvernements fédéral et provinciaux et ce que recommande la Commission, on peut reconnaître les besoins pour la petite enfance, particulièrement en ce qui a trait à l'éducation, les besoins structurels accrus en soins primaires de santé, ainsi que ceux en ressources humaines et le soutien aux familles (Canada 1996, vol. 3; Santé Canada 2002, 2003). Cependant, bien que les accords semblent suggérer une ouverture vers une plus grande prise en charge autochtone des services sociaux et de santé, on est encore loin des structures autonomes que recommande la Commission.

LA TROISIÈME PÉRIODE (2003-2005)

À la fin de 2003, Paul Martin succéda à Jean Chrétien et, en avril 2004, le nouveau premier ministre convoqua une table ronde pour discuter des grands enjeux autochtones. La Table ronde Canada-Autochtones visait un objectif principal, celui « d'amorcer un nouveau dialogue sur les moyens d'améliorer les conditions de vie des Autochtones » (MAINC 2004 : 7). Le document souligne l'engagement du gouvernement fédéral à adopter une approche plus cohérente et inclusive dans la recherche de solutions aux besoins autochtones. Le document reconnaît l'importance de développer des partenariats avec le gouvernement fédéral, les gouvernements des provinces, mais aussi avec des collaborateurs du secteur privé. En tout, les participants à la Table ronde ont identifié quatre secteurs prioritaires : le développement économique, l'éducation, la santé et le logement. Le document souligne également l'importance qu'accordent les participants à la transparence et à la responsabilisation comme moyens nécessaires pour atteindre les objectifs d'amélioration dans les secteurs prioritaires stratégiques.

Le rapport de la Table ronde Canada-Autochtones ne propose aucune idée nouvelle. La transparence et la responsabilisation sont des priorités fédérales depuis déjà quelques années. De plus, les quatre secteurs prioritaires identifiés constituent l'essentiel du volume 3 du rapport final de la CRPA (bien que le développement économique soit l'objet, entre autres choses, du volume 2). Des séances de suivi sectoriel et une journée de réflexion en mai 2005 ont poursuivi le travail amorcé à la Table ronde de 2004, mais aucune action concrète n'a jamais vraiment été posée.

En septembre 2004, les discussions sur le renouvellement des soins de santé au Canada ont débouché sur un plan décennal. Ce plan définissait des objectifs clairs et mesurables pour les gouvernements canadiens, tirés du rapport final de la commission Romanow sur l'avenir des soins de santé au Canada. Ainsi, le plan décennal visait à réduire les temps d'attente et à améliorer l'accès aux soins de santé ; à accroître la réserve de professionnels de la santé au Canada ; à développer ou améliorer le soutien aux soins à domicile ; à soutenir les réformes des soins primaires amorcées dans les provinces, à élaborer une stratégie nationale relative aux produits pharmaceutiques ; à définir des programmes et des activités de prévention, promotion et gestion de la santé publique ; et à rendre compte aux Canadiens des progrès du système de santé relatifs aux objectifs énoncés dans le plan décennal.

Comme ce fut le cas pour les accords de 2000 à 2003, le plan décennal fut aussi accompagné d'un plan spécial pour les autochtones. Reprenant en grande partie les priorités énoncées à la Table ronde, ce plan cherchait à améliorer les services de santé pour les autochtones en adoptant des mesures spécifiques pour combler l'écart entre l'état de santé des autochtones et celui des autres Canadiens. Des initiatives devaient améliorer la prestation de services de santé pour répondre aux besoins spécifiques des autochtones, s'assurer que ces derniers bénéficiaient des améliorations apportées aux systèmes de santé canadien ; et développer un plan d'action visant la prévention des maladies et la promotion de la santé.

Concrètement, le gouvernement fédéral a annoncé un fonds pour l'adaptation des services de santé à l'intention des autochtones, une initiative relative aux ressources humaines en santé pour favoriser le nombre d'autochtones faisant carrière en santé, et des programmes de promotion de la santé visant les enjeux les plus prioritaires pour les autochtones (suicides, diabète, développement de la petite enfance, etc.).

Le plan décennal cherchait à mettre en œuvre à la fois les recommandations de la commission Romanow et celles de la CRPA, ce qui n'est pas étonnant puisque les recommandations de ces deux commissions concordaient à plusieurs égards. Ce qui révèle sans doute le mieux la stratégie en parallèle du gouvernement fédéral, c'est la concordance entre certains objectifs du plan décennal pour la population canadienne et les recommandations de la CRPA : par exemple, en ce qui a trait à la nécessité d'accroître le nombre de professionnels de la santé dans les réserves, d'améliorer le soutien aux soins à domicile et de soutenir les programmes et des activités de prévention, promotion et gestion de la santé publique autochtone (Canada 1996, vol. 3).

En novembre 2005, les premiers ministres et les dirigeants autochtones ont convenu de l'accord de Kelowna. L'accord réitère l'importance de combler les écarts sociaux entre les autochtones et les autres Canadiens en fixant aux objectifs décennaux des cibles intérimaires quinquennales. L'accord de Kelowna fixait des objectifs dans les mêmes secteurs que ceux identifiés dans le plan décennal de 2004 et dans la Table ronde Canada-Autochtones.

En éducation, le gouvernement fédéral s'est engagé à construire des écoles et à améliorer les compétences des enseignants. Cela, afin d'assurer que les élèves autochtones obtiennent un diplôme d'études secondaires et qu'ils puissent avoir accès à une éducation postsecondaire. En santé, le gouvernement fédéral a permis de mettre au point un plan directeur de la santé autochtone en collaboration avec les gouvernements

provinciaux et les dirigeants autochtones. Il faut noter que Santé Canada a bel et bien développé le plan directeur de la santé autochtone, mais ce dernier n'a pas été mis en œuvre. Cependant, l'élection du gouvernement conservateur explique, en partie, que le plan directeur n'ait pas vu le jour. Des discordes entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les grandes organisations autochtones expliquent aussi cet échec.

Dans l'accord de Kelowna, le gouvernement fédéral reconnaissait également l'importance d'un logement décent et de l'accès à une eau de qualité dans les réserves. Le développement économique ne fut pas oublié, mais plutôt que de le définir comme un secteur prioritaire en soi, l'accord de Kelowna le voyait comme un moteur qui soutient l'atteinte des objectifs dans tous les secteurs prioritaires.

L'accord de Kelowna se démarquait toutefois des initiatives précédentes en ce qu'il déclarait reconnaître les droits ancestraux et issus de traités comme étant protégés par la Constitution. Le plan mentionnait également que le gouvernement fédéral réitérerait son engagement à renouveler son approche relative à la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale autochtone et des traités.

L'accord de Kelowna est sans équivoque l'initiative fédérale qui cherchait le plus à mettre en œuvre les recommandations de la CRPA. Les objectifs en éducation, en santé, en logement et en environnement furent directement inspirés du volume 3 de la Commission. De plus, l'idée d'un développement économique intégral et la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale et des traités furent tirées essentiellement des recommandations du volume 2 du rapport de la Commission. Il faut noter cependant que l'accord de Kelowna, comparativement à toutes les autres initiatives de 2000 à 2005, n'était pas directement rattaché à un accord visant la société canadienne en général. Il faut reconnaître que plusieurs des composantes de l'accord de Kelowna reprenaient largement des objectifs fixés dans les initiatives précédentes, mais le plan dépassait tout de même ce qui avait été établi auparavant. Le gouvernement fédéral cherchait-il à laisser tomber sa stratégie en parallèle au profit d'une autre? Pour l'instant, les données manquent pour répondre à cette dernière question.

CONCLUSION

Les recommandations du rapport final de la CRPA proposaient un grand projet de renouvellement de la relation entre les autochtones et les Canadiens. Un grand projet que le gouvernement fédéral n'a jamais entrepris, et ce, pour deux raisons. D'abord, il y avait une trop grande discordance entre les recommandations de la Commission et le contexte politique et économique au moment où le rapport final fut rendu public. Cette discordance n'a pas permis aux recommandations de gagner l'aval des décideurs publics. Ensuite, les critiques autochtones au rapport de la Commission et, surtout, à la réponse du gouvernement fédéral, ont convaincu ce dernier que se lancer dans un grand projet de renouvellement de la relation entre autochtones et Canadiens n'était pas politiquement habile.

Cela ne signifie pas que le gouvernement fédéral n'a jamais intégré les recommandations de la CRPA dans le développement de ses politiques autochtones. Bien au contraire, le gouvernement fédéral a développé une stratégie en parallèle qui, à travers de grands accords, a permis d'intégrer ou de mettre en œuvre les recommandations de la Commission. Ces recommandations correspondaient aux priorités fixées par le

gouvernement fédéral pour la société canadienne en général. Comme ces priorités ont été définies principalement dans le domaine de l'éducation et de la santé, il est normal que ce soient principalement les recommandations du volume 3 de la Commission qui aient fait l'objet des initiatives fédérales-provinciales-autochtones des dix dernières années.

L'accord de Kelowna révélait un certain essoufflement de la stratégie en parallèle développée par un gouvernement libéral. Avec l'élection d'un gouvernement conservateur, on peut douter que cette stratégie soit maintenue. Certains signes laissent croire que le gouvernement conservateur développe présentement une approche différente des politiques autochtones.

D'abord, contrairement aux dix dernières années, le discours du Trône du gouvernement conservateur n'a énoncé aucune priorité spécifique aux autochtones, mentionnant simplement au passage que le présent gouvernement « cherchera à améliorer les possibilités pour tous les Canadiens, notamment les autochtones et les nouveaux immigrants » (BCP 2006 : 11).

Ensuite, le gouvernement conservateur a rejeté l'accord de Kelowna, préférant mettre l'accent sur « Des dossiers qui touchent les droits fondamentaux des autochtones. Des dossiers qui ne nécessitent pas des milliards de dollars d'investissement [...] » (Bellavance 2006 : A11). À cet égard, il est intéressant de noter que, si le gouvernement conservateur maintient certaines des priorités énoncées par le gouvernement libéral – notamment en ce qui concerne l'éducation et le logement –, il privilégie, toutefois, l'imputabilité et le renforcement des capacités, la situation des femmes et des enfants dans les réserves (en se penchant plus spécifiquement sur la question des biens immobiliers matrimoniaux), et l'eau potable et le traitement des eaux usées (MAINC 2006a)

Enfin, ces dernières priorités démontrent que le gouvernement conservateur ne semble pas intéressé à définir de grands accords fédéraux-provinciaux comprenant des plans spécifiques pour les autochtones. L'entente intervenue en juillet 2006 entre le gouvernement fédéral, le gouvernement de la Colombie-Britannique et le Comité de coordination de l'éducation des premières nations, reconnaissant la compétence des premières nations sur leur éducation (MAINC 2006b), laisse penser que le gouvernement conservateur va privilégier les accords sectoriels avec une province plutôt que les grands accords fédéraux-provinciaux réunissant l'ensemble des provinces et fixant des objectifs communs pour tous.

Note

1. Par exemple le Rapport parlait de quatre-vingts ententes d'autonomie gouvernementale qui se trouvent à différentes étapes du processus de négociation. La négociation de ces ententes avait débuté dès 1995 et 1996. Le rapport parle de l'entente définitive avec les Nisga'as, dont le processus de négociation avait débuté bien avant *Rassembler nos forces*. Le gouvernement fédéral s'est contenté de les récupérer pour améliorer son profil dans le cadre de son plan d'action.

Remerciements

L'auteur désire remercier Pierre-Gerlier Forest, président de la Fondation Trudeau, pour avoir dirigé une partie des travaux qui ont mené à la rédaction de cet article, ainsi que pour ses conseils et son aide considérable. L'auteur désire également remercier les évaluateurs anonymes qui, par leurs commentaires, ont contribué à la qualité de ce texte.

Ouvrages et sites Internet

- BARNESLEY, Paul, 1998 : *Windspeaker*. <<http://www.ammsa.com/windspeaker>>, (consulté le 20 octobre 2003).
- , 1999 : *Windspeaker*. <<http://www.ammsa.com/windspeaker>>, (consulté le 20 octobre 2003).
- BEAR ROBE, Andrew, 1992 : « Treaty Federalism ». *Constitutional Forum Constitutionnel* 4(1) : 6-11.
- BELLAVANCE, Joël-Denis, 2006 : « Ottawa prepare la "révolution tranquille" des autochtones ». *La Presse*, 27 septembre : A11.
- BCP (Bureau du Conseil privé), 1994 : « Discours du Trône ouvrant la première session de la trente-cinquième législature du Canada ». <www.parl.gc.ca/information/about/process/info/throne/index.asp?Language=F¶m=sp&parl=35&sess=1>, (consulté le 26 octobre 2006).
- , 1996 : « Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la trente-cinquième législature du Canada ». <www.parl.gc.ca/information/about/process/info/throne/index.asp?Language=F¶m=sp&parl=35&sess=2>, (consulté le 26 octobre 2006).
- , 1997 : « Discours du Trône ouvrant la première session de la trente-sixième législature du Canada ». <www.parl.gc.ca/information/about/process/info/throne/index.asp?Language=F¶m=sp&parl=36&sess=1>, (consulté le 26 octobre 2006).
- , 2000 : « Discours du Trône ouvrant la première session de la trente-septième législature du Canada ». <www.parl.gc.ca/information/about/process/info/throne/index.asp?Language=F¶m=sp&parl=37&sess=1>, (consulté le 26 octobre 2006).
- , 2004 : « Discours du Trône ouvrant la première session de la trente-huitième législature du Canada ». <www.parl.gc.ca/information/about/process/info/throne/index.asp?Language=F¶m=sp&parl=38&sess=1>, (consulté le 26 octobre 2006).
- , 2006 : « Discours du Trône : une nouvelle feuille de route ». <http://www.sft-ddt.gc.ca/default_f.htm>, (consulté le 26 octobre 2006).
- BURROWS, John, 1992 : « A Genealogy of Law: Inherent Sovereignty and First Nations Self-Government ». *Osgoode Hall Law Journal* 30(2) : 291-353.
- CANADA, Gouvernement du, 1996 : *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*. 5 volumes (vol. 1 : « Un passé, un avenir »; vol. 2 : « Une relation à redéfinir »; vol. 3 : « Vers un ressourcement »; vol. 4 : « Perspectives et réalités »; vol. 5 : « Vingt ans d'action soutenue pour le renouveau »). Approvisionnement et Services Canada, Ottawa.
- CHORNEY, Tim, 1997 : « Native leaders back royal commission report ». *Wawatay Online News*. <<http://www.wawatay.on.ca/index.php?module=pagesetter&func=viewpub&tid=1&pid=507>>, (consulté le 20 octobre 2006).
- DUSSAULT, René, et Georges ERASMUS, 1996 : « Allocution à l'occasion de la parution du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones ». <http://ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/spch_f.html>, (consulté le 26 octobre 2006).
- FLANAGAN, Thomas, 2000 : *First Nations? Second Thoughts*. McGill University Press, Montréal.
- FOREST, Pierre-Gerlier, 1998 : « Les politiques autochtones au Canada », in Manon Tremblay (dir.), *Les politiques publiques canadiennes* : 265-304. Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy.
- HENDERSON, James Sakéj Youngblood, 1994a : « Empowering Treaty Federalism ». *Saskatchewan Law Review* 58 : 243-329.
- , 1994b : « Implementing the Treaty Order », in R. Gosse et J. S. Y. Henderson (dir.), *Continuing Poundmaker and Riel's Quest* : 52-62. Purich Publishing, Saskatoon.
- HURLEY, Mary C., 2003 : *Projet de loi C-7: Loi sur la gouvernance des Premières Nations*. Bibliothèque du Parlement, Ottawa. <<http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/chambus/house/bills/summaries/c7-f.pdf>>, (consulté le 26 octobre 2006).
- LADNER, Kiera L, 2001 : « Negotiated Inferiority: The Royal Commission on Aboriginal People's Vision of a Renewed Relationship ». *The American Review of Canadian Studies* 31(1-2) : 241-264.
- , 2003 : « Treaty Federalism: An Indigenous Vision of Canadian Federalisms », in François Rocher et Miriam Smith (dir.), *New Trends in Canadian Federalism* : 167-194. Broadview Press, Toronto.
- MAINC (Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada), 1998a : *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. Ministère des travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa.
- , 1998b : *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones : Rapport d'étape*. <www.ainc-inac.gc.ca/gs/pdf/rprt98_f.html>, (consulté le 29 novembre 2006).
- , 2000 : *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones : Rapport d'étape*. <www.ainc-inac.gc.ca/gs/pdf/progr_f.html>, (consulté le 26 octobre 2006).
- , 2003 : *Loi sur la gouvernance des Premières Nations C-7*. <http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/m-a2003/2-02324_f.html>, (consulté le 13 mars 2004).
- , 2004 : *Renforcer la Relation : Rapport de la Table ronde Canada-Autochtones, Ottawa*. <http://www.aboriginalroundtable.ca/rtbl/strenght_rpt_f.pdf>, (consulté le 26 octobre 2006).
- , 2006a : *Rapports sur les plans et les priorités de 2006-2007, Ottawa*. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/0607/inac-ainc/inac-ainc01_f.asp#ina>, (consulté le 19 octobre 2006).
- , 2006b : *Signature d'une entente sans précédent pour l'amélioration de l'éducation des Premières nations, Ottawa*. <www.ainc-inac.gc.ca/bc/proser/fna/ed/edjur/edjur_f.html>, (consulté le 19 octobre 2006).
- PELLETIER, Benoît, 1997 : « Vers un troisième ordre de gouvernement au Canada? » *Policy Options Politiques* (mars) : 15-19.
- SANTÉ CANADA, 2002 : *Stratégie fédérale de développement de la petite enfance autochtone et des Premières nations, Ottawa*. <www.hc-sc.gc.ca/ahc-asc/media/nr-cp/2002/2002_72bk1_f.html>, (consulté le 26 octobre 2006).
- , 2003 : *Accord de 2003 des premiers ministres sur le renouvellement des soins de santé, Ottawa*. <http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/delivery-prestation/fptcollab/2003accord/index_f.html>, (consulté le 26 octobre 2006).
- TODD, Phillip, 1996 : « Irwin says he'll act on RCAP report ». *Nunatsiq News*, 29 novembre. <<http://www.nunanet.com/~nunat/week/61129.html#2>>, (consulté le 20 octobre 2006).
- UNION SOCIALE, 1999 : *L'Entente cadre sur l'Union sociale : Examen*. <http://www.socialunion.ca/menu_f.html>, (consulté le 26 octobre 2006).