



**PROJET DE GOUVERNANCE  
EN SANTÉ ET EN SERVICES SOCIAUX  
DES PREMIÈRES NATIONS AU QUÉBEC**

**MODÈLES ET INITIATIVES DE GOUVERNANCE  
AUTOCHTONES À TRAVERS LE CANADA**

Rapport produit par la Commission de la santé et des services sociaux  
des Premières Nations du Québec et du Labrador





**PROJET DE GOUVERNANCE  
EN SANTÉ ET EN SERVICES SOCIAUX  
DES PREMIÈRES NATIONS AU QUÉBEC**

**MODÈLES ET INITIATIVES DE GOUVERNANCE  
AUTOCHTONES À TRAVERS LE CANADA**

Rapport produit par la Commission de la santé et des services sociaux  
des Premières Nations du Québec et du Labrador

**Rédaction**

Anna Kozlowski  
Centre de recherche sur l'enfance et la famille  
Université McGill

**Direction de la rédaction**

Commission de la santé et des services sociaux  
des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL)

**Révision**

France Chouinard

**Graphisme**

Patricia Carignan

L'emploi du masculin dans ce document vise uniquement à alléger le texte, et ce, sans préjudice envers les femmes.

Ce document est aussi disponible en anglais et peut être téléchargé à partir du site Internet de la CSSSPNQL au [www.cssspnql.com](http://www.cssspnql.com).

Toute reproduction, totale ou partielle, doit avoir reçu une autorisation préalable, dont la demande doit être adressée à la CSSSPNQL, soit par courrier, soit par courriel à [info@cssspnql.com](mailto:info@cssspnql.com).

*Cette recherche a bénéficié d'une subvention de partenariat du Conseil de recherches en sciences humaines et d'un don de la Fondation de la Banque Royale du Canada visant à soutenir le programme de formation et de recherche sur les services à l'enfance du Centre de recherche sur l'enfance et la famille de l'Université McGill.*

Crédit photo : 123rf.com

ISBN : 978-1-926528-31-1

Dépôt légal - 2015

Bibliothèque et Archives nationales du Québec / Bibliothèque nationale du Canada

© CSSSPNQL 2015

# TABLE DES MATIÈRES

<b>1 RÉSUMÉ</b>	1
<b>2 INTRODUCTION</b>	2
<b>3 MÉTHODOLOGIE</b>	4
<b>4 PREMIÈRE PARTIE : RÉSUMÉ DES RAPPORTS</b>	5
4.1 <b>Graham, J. (2003). <i>Aggregation and First Nations Governance: Literature Review and Conclusion</i>, Institut sur la gouvernance.</b>	5
Tableau 1 – Sommaire des modèles de regroupement (Graham, 2003, p. viii)	18
4.2 <b>Centre national pour la gouvernance des Premières nations. (2009). <i>Governance Best Practice Report</i>.</b>	22
4.3 <b>Durst, D. et L. Zwart. (1996). <i>First Nations Self-Government of Social Services: An Annotated Bibliography</i>, Social Administration Research Unit, Faculty of Social Work, Université de Regina.</b>	23
4.4 <b>Wesley-Esquimaux, C. et B. Calliou. (2010). <i>Best Practices in Aboriginal Community Development: A Literature Review and Wise Practice Approach</i>. The Banff Centre.</b>	26
4.5 <b>Hunt, J. et D. E. Smith. (2006). <i>Building Indigenous community governance in Australia: Preliminary research findings Working Paper N°.21/2006</i>. Canberra, Australie : Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University.</b>	31
4.6 <b>Centre de collaboration nationale de la santé autochtone. (2011). <i>À la recherche des Autochtones dans la législation et les politiques sur la santé, 1970 à 2008</i>.</b>	32

<b>5 DEUXIÈME PARTIE :</b>	
<b>MODÈLES DE GOUVERNANCE CHOISIS PAR DOMAINE DE COMPÉTENCE</b>	41
5.1 Santé	41
5.2 Ressources naturelles	46
5.3 Développement économique	48
<b>6 TROISIÈME PARTIE :</b>	
<b>LISTE SÉLECTIVE D'INITIATIVES DE GOUVERNANCE AUTOCHTONE</b>	50
<b>7 CONCLUSION</b>	52
<b>8 RÉFÉRENCES</b>	55

# 1 RÉSUMÉ

Le Projet de gouvernance en matière de santé et de services sociaux pour les Premières Nations du Québec est une initiative offerte par l'entremise de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. Une partie du mandat du projet consiste à examiner les modèles et initiatives de gouvernance qui sont à l'essai ou en place dans d'autres régions et pays. Le rapport suivant résume les résultats d'une revue de la littérature sur les modèles et les initiatives de gouvernance qui sont à l'essai ou en place (essentiellement dans le domaine de la prestation de services de santé et de services sociaux). Les résultats présentent des modèles de gouvernance au niveau regroupé, des principes de gouvernance des Premières Nations, des facteurs prédictifs de réussite du développement et différents exemples de modèles de gouvernance. Les modèles sélectionnés dans trois domaines de compétence (la santé, la gestion des ressources naturelles et le développement économique), ainsi qu'une liste des initiatives de gouvernance autochtone au Canada, sont également présentés. Il est difficile d'accéder à la recherche sur la gouvernance des services sociaux et de santé des Autochtones en raison du grand éventail d'information.

## 2 INTRODUCTION

Avant le colonialisme, les groupes autochtones d'Amérique du Nord avaient des systèmes de gouvernance qui reflétaient les traditions, les cultures et les conceptions du monde des peuples autochtones (Commission royale sur les peuples autochtones, 1996) (on estime à dix millions la population des peuples autochtones précolombiens qui vivaient dans les Amériques [Taylor, 2001]). Selon la Commission royale sur les peuples autochtones, la Proclamation royale de 1763, mentionnée à l'article 25 de la Charte canadienne des droits et libertés, et la Constitution canadienne formaient la base qui établissait les relations entre les Autochtones et les colonies; le gouvernement colonial reconnaissait « les nations indiennes comme des entités politiques conservant leur autonomie politique interne bien qu'elles soient placées sous la protection de la Couronne » (introduction). Les bases du système politique canadien reposent sur une union entre les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et autochtones. La notion d'autogouvernance autochtone est essentielle à la survie des cultures et traditions autochtones (Alfred, 1999). En recherche autochtone, l'autogouvernance équivaut le plus souvent à l'autodétermination (British Columbia Assembly of First Nations, 2010; Commission royale sur les peuples autochtones, 1996; ONU, 2007; von der Porten, 2012), et ce terme est le plus souvent utilisé comme synonyme d'autonomie gouvernementale. Il est clair que l'autogouvernance autochtone est un sujet important; cependant, les détails de la mise en place de l'autogouvernance autochtone sont difficiles à trouver (Alfred, 1999; Commission royale sur les peuples autochtones, 1996; ONU, 2007). Voici quelques obstacles à la réalisation de l'autodétermination des communautés autochtones :

► Un passé de colonialisme :

Le lien entre le colonialisme et les problèmes sociaux chez les peuples autochtones du Canada est bien documenté (Kirmayer, Simpson et Cargo, 2003). Nutton et Fast (sous presse) ont décrit le colonialisme comme un « grand événement », qui a eu et continue d'avoir des répercussions sur les peuples autochtones d'Amérique du Nord.

► Une relation néocoloniale entre l'État canadien et les peuples autochtones :

Les problèmes sociaux au sein des communautés autochtones justifieraient en partie la présence continue d'une autorité coloniale chez les Autochtones. En outre, Alfred (1999) énonce que le mouvement pour l'autodétermination des Autochtones est « un processus inégal de rétablissement de systèmes axés sur les objectifs qui renforcent les valeurs des cultures autochtones, et qu'un tel processus va à l'encontre des efforts déployés par les gouvernements du Canada et des États-Unis afin de maintenir les systèmes de domination imposés aux communautés autochtones au cours du dernier siècle » (p. 26). Par exemple, dans le contexte



de la protection de l'enfance autochtone, les communautés autochtones ont, depuis les années 1960, mis en place des organismes de protection de l'enfance autochtone dans le but de tenter de reprendre le contrôle de la prestation des services de protection de l'enfance pour les enfants et les familles autochtones (Armitage, 1995). Depuis, les organismes de protection de l'enfance autochtone se sont développés. Les organismes reçoivent des subventions du gouvernement fédéral (sauf en Ontario, où elles reçoivent des subventions du gouvernement provincial, qui sont ensuite remboursées par le gouvernement fédéral [93 cents par dollar dépensé]) (Sinha et Kozlowski, 2013). La Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada et l'Assemblée des Premières Nations ont déposé une plainte pour atteinte aux droits de la personne contre le gouvernement fédéral, qu'elles accusent de sous-financer systématiquement les services de protection de l'enfance dans les réserves, ce qui équivaut à une discrimination contre les peuples autochtones (Blackstock, 2011).

- ▶ Les systèmes de gouvernance sont compliqués.
- ▶ La possibilité d'autonomie complète est limitée, c'est-à-dire que les communautés peuvent être influencées par des facteurs hors de leur contrôle à l'extérieur de leurs communautés.

La documentation relative à l'autogouvernance autochtone pose également problème, ce qui rend moins efficace l'accès à la recherche et à l'information dans le cadre des efforts visant à accroître l'autogouvernance autochtone. Les problèmes liés à la documentation sur l'autogouvernance autochtone sont les suivants :

- ▶ Il y a très peu d'études sur les modèles de gouvernance, particulièrement sur les modèles de gouvernance autochtones, notamment dans le domaine de la prestation des services de santé Autochtones (Coombe, Haswell-Elkins et Hill, 2008).
- ▶ Les définitions de l'autogouvernance, de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale (on fait rarement la distinction entre ces termes, et souvent, ils ne sont pas clairement définis). Par exemple, dans son livre sur l'autodétermination des Autochtones en matière de protection de l'enfance, Harris-Short (2012) utilise indifféremment les termes autodétermination et autonomie gouvernementale.
- ▶ Les définitions de la gouvernance sont également vagues et sources de confusion : La documentation sur la gouvernance est très vaste. Le terme gouvernance est généralement utilisé comme terme descriptif pour désigner les interactions et les décisions des acteurs étatiques et non étatiques qui sont orientées sur le domaine public (Kooiman, 2003). Il est également utilisé pour désigner l'importance croissante que jouent les acteurs non étatiques dans le domaine public (Mayntz, 2003). Toutefois, le terme gouvernance est employé différemment par différents acteurs dans différents contextes (Weiss, 2000).

### 3 MÉTHODOLOGIE

Le présent rapport résume six rapports liés aux modèles de gouvernance des Premières Nations. Les rapports ont été choisis en fonction de leur pertinence par rapport aux modèles de prestation des services sociaux et de santé des Premières Nations, de la qualité de l'information et de la reconnaissance dans le domaine de la recherche sur la gouvernance autochtone. Les six rapports ont été sélectionnés à partir d'une liste d'études et de rapports sur le thème de la gouvernance autochtone obtenus en saisissant des mots clés pertinents dans divers moteurs de recherche bien connus (Google Scholar, Academic Search Complete, Expanded Academic ASAP, Scopus, Web of Science, ProQuest Central, OmniFile, etc.).

Le rapport est divisé en trois sections principales : la première résume les rapports qui ont été sélectionnés pour une description détaillée, la deuxième énumère les modèles qui existent dans trois domaines de compétence, et la dernière se compose d'une liste des initiatives qui ont été mentionnées dans les six rapports ainsi que dans les rapports exclus. La deuxième section décrit les modèles sélectionnés dans les domaines de la santé, des ressources naturelles et du développement économique, qui ont été choisis parce que leur documentation contenait de l'information sur ces modèles. Il a été plus difficile de trouver des recherches sur les modèles de gouvernance dans d'autres domaines de compétence qui peuvent être importants pour la gouvernance des communautés autochtones. La dernière section du rapport est conçue pour servir de répertoire des initiatives qui ont été mentionnées dans la documentation que nous avons trouvée au cours de notre recherche.

Le rapport comporte plusieurs limites :

1. Des recherches documentaires n'ont pas été effectuées de manière systématique pour ce rapport. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, ce dernier s'appuie sur les recherches antérieures concernant la gouvernance autochtone ainsi que sur le travail effectué par les auteurs, considérés comme des chefs de file dans le domaine de la gouvernance autochtone. Les recherches par mots-clés dans plusieurs bases de données ont produit quelques résultats, mais ce processus n'a pas été mené systématiquement.
2. Il existe une énorme quantité d'information sur les modèles de gouvernance dans un contexte autochtone, et le tri de cette information est difficile à faire. Le présent rapport n'est pas complet, dans la mesure où il ne comprend pas tout ce qui a été écrit sur le sujet.

# 4

## PREMIÈRE PARTIE : RÉSUMÉ DES RAPPORTS

### 4.1

#### GRAHAM, J. (2003). AGGREGATION AND FIRST NATIONS GOVERNANCE: LITERATURE REVIEW AND CONCLUSION, INSTITUT SUR LA GOUVERNANCE.

Graham (2003) présente cinq modèles principaux de regroupement pour la gouvernance des Premières Nations. Il s'appuie sur les travaux effectués par la Commission royale sur les peuples autochtones, qui a présenté trois principaux modèles d'autogouvernance autochtone. Les cinq modèles présentés par Graham (2003) sont les suivants :

1. regroupement à un niveau;
2. regroupement à deux niveaux;
3. partage des pouvoirs;
4. organismes à vocation spécifique sans pouvoirs précis prescrits par la loi;
5. organismes à vocation spécifique avec des pouvoirs précis prescrits par la loi.

#### MODÈLE 1 REGROUPEMENT À UN NIVEAU

##### *Définition*

« Prendre deux gouvernements ou plus et les fusionner en un seul » (p. 5).

Ce type de regroupement peut se faire à plusieurs niveaux; par exemple, deux gouvernements municipaux peuvent fusionner en un seul (**regroupement horizontal**), ou un gouvernement local et un gouvernement régional peuvent fusionner en un seul (**regroupement vertical**).

La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) a présenté un modèle de gouvernement à un niveau fondé sur le principe de la nation, qui définit une nation autochtone comme ayant trois caractéristiques :

1. Elle est dotée d'une identité nationale collective;
2. Sa taille et sa capacité sont suffisantes (elle peut assumer et exercer le pouvoir);
3. La majorité de la population habite en permanence un territoire précis (la base territoriale est clairement définie).

La CRPA déclare également que « les peuples autochtones sont habilités à déterminer leurs propres unités nationales dans le but d'exercer leur droit à l'autonomie gouvernementale » (p. 6).

La nation autochtone doit détenir une autorité législative et avoir la capacité d'élaborer des politiques. Les responsabilités liées à la fonction gouvernementale doivent être à quatre niveaux principaux :

1. La communauté locale : « les politiciens et les représentants officiels seraient responsables, entre autres, de la mise en œuvre des politiques de la nation dans les institutions autochtones locales et de la prise de décisions concernant l'éducation des élèves et étudiants locaux ».
2. La nation autochtone : les responsabilités comprennent « les fonctions législative et stratégique » ainsi que « la réception et la distribution des revenus ».
3. Le niveau multinational : « les organisations multinationales au niveau régional ou provincial, par contre, seraient responsables de négocier les cadres politiques avec la province, d'élaborer des programmes d'études et de surveiller les normes d'enseignement, de conseiller les ministres provinciaux de l'Éducation et d'assurer la formation ».
4. Le niveau pancanadien : il s'agit de « réseaux pancanadiens », dont les responsabilités comprennent l'éducation, notamment « une université internationale, un centre d'échange d'information électronique, un centre d'échange d'information statistique, un centre de documentation ainsi que des associations pour l'établissement de normes et l'accréditation des programmes et établissements postsecondaires » (p. 6).

L'auteur indique qu'il n'existe aucune analyse significative du modèle de gouvernance proposé par la CRPA. Un auteur, David Newhouse, affirme que le modèle de gouvernance de la CRPA ne cadre pas avec les principes des sociétés crie, ojibway, dakota, saulteurs et dénée.

L'auteur souligne les points suivants à titre d'**avantages potentiels du modèle de la CRPA** :

- ▶ Raisons juridiques : le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale appartient à la nation plutôt qu'à la communauté.
- ▶ Raisons liées à la capacité de gouverner : la rareté et le coût du personnel qualifié exigent ce niveau de regroupement.
- ▶ Raisons économiques : avoir la taille et la solidité financière nécessaires pour agir efficacement au sein de l'économie mondiale.
- ▶ Raisons d'intégrité : une plus grande unité gouvernementale réduira la prévalence du népotisme et de la corruption.

Autre exemple de système à un niveau : la fusion **municipale** à un niveau.

Au Nouveau-Brunswick et en Ontario, plusieurs municipalités ont fusionné en une seule. Au Nouveau-Brunswick, la décision justifiant la fusion était que cela améliorerait l'efficacité administrative, la coordination et la prestation de services intégrés, ainsi que l'équité du système fiscal existant (p. 10). Le gouvernement provincial du Nouveau-Brunswick a appuyé la fusion, soutenant que celle-ci favoriserait une plus grande autonomie des centres urbains et accroîtrait l'obligation de rendre compte.

Les arguments défavorables aux modèles de gouvernance à un niveau sont les suivants :

- ▶ Aucune preuve appuyant l'efficacité : au moins une étude indique que les systèmes gouvernementaux locaux sont plus efficaces et moins coûteux que les fusions (George [1992], voir la note au bas de la page 12 de Graham).
- ▶ Argument selon lequel les coûts (dépenses relatives à l'harmonisation des politiques et à l'uniformisation des services) sont supérieurs aux avantages (économies grâce à l'efficacité entraînée par la fusion).
  - Il est onéreux de supprimer le chevauchement des services, en raison de la « migration vers le haut des salaires et des normes de service qui se produit lorsque différentes échelles salariales et structures de service sont combinées » (p 11, citation du groupe de travail sur l'avenir de la région du Grand Toronto).
- ▶ Autres problèmes possibles : perte du sens communautaire, distance perçue du gouvernement et inaccessibilité du gouvernement, et pouvoir politique réduit du régime.

## **MODÈLE 2 REGROUPEMENT À DEUX NIVEAUX**

### *Définition*

« Il s'agit d'un certain nombre de gouvernements qui se réunissent et forment un deuxième niveau, un gouvernement "régional", pour traiter les questions qui dépassent la capacité de l'un ou l'autre d'entre eux individuellement » (p. 13).

Le modèle de regroupement à deux niveaux comprend des modèles **délégués** et **non délégués**. Un modèle délégué comprend des gouvernements qui prennent volontairement le pouvoir, lequel peut éventuellement être remis, alors qu'un modèle non délégué consiste en un transfert de pouvoir où « le gouvernement régional est pleinement et entièrement établi, et son pouvoir ne peut être "repris" par le second niveau » (p. 13). L'auteur examine cinq cas qui utilisent un modèle de regroupement à deux niveaux.

## **1. L'Accord Nisga'a (modèle non délégué de regroupement à deux niveaux)**

- ▶ L'Accord définitif Nisga'a définit deux niveaux de gouvernement : le gouvernement central Nisga'a (aussi appelé gouvernement Nisga'a Lisims) et les gouvernements de village Nisga'a (il y en avait quatre à l'origine).
- ▶ La majeure partie de la responsabilité appartient au gouvernement central, dont :
  - la gestion des forêts, des pêches et de la faune ;
  - l'évaluation et la protection de l'environnement ;
  - l'administration de la justice (les services de police, l'établissement d'un système judiciaire et de services correctionnels) ;
  - l'attribution de la citoyenneté, de la culture et de la langue, le mariage, les services sociaux et de santé, l'éducation, les relations intergouvernementales et l'imposition directe des citoyens Nisga'a.
- ▶ Les travaux publics sont partagés entre deux niveaux de gouvernement (les deux niveaux de gouvernement peuvent adopter des lois relatives à la conception, à la construction, à l'entretien et à la démolition de bâtiments et de structures, ainsi qu'aux travaux publics). D'autres responsabilités comme la gestion, la planification, le zonage et le développement de leurs terres respectives sont également partagées.
  - Les règles concernant les cas où les lois Nisga'a ont préséance sur les lois fédérales ou provinciales, et vice versa, sont détaillées (p. ex., le gouvernement central Nisga'a a compétence exclusive sur les gouvernements de village, alors que les lois fédérales ou provinciales d'application générale auraient préséance en cas de conflit).

## **2. Les Conseils unis des Anishnaabeg (modèle délégué de regroupement à deux niveaux)**

- ▶ Sept Premières Nations du sud de l'Ontario (Beausoleil, Hiawatha, Georgina Island, Curve Lake, Moose Deer Point, Alderville et Scugog) constituent les Conseils unis des Anishnaabeg.
- ▶ Un accord signé précise la compétence de législation, notamment en ce qui a trait à l'éducation, à la protection de l'environnement et à une gamme de travaux publics (p. ex., l'eau potable, les déchets solides et le transport).
- ▶ Les Premières Nations peuvent déléguer tout pouvoir à un gouvernement régional régi par un conseil des chefs de chaque Première Nation. Ce conseil peut utiliser des règlements comme instrument de gouvernance.
- ▶ Il est important de maintenir l'organe de réglementation séparé de l'exploitant.

### **3. Les gouvernements municipaux à deux niveaux de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique**

- ▶ **Ontario** – des comtés sont formés au niveau supérieur de la structure à deux niveaux (le conseil de comté est composé de représentants élus).
- ▶ **Québec** – un système à deux niveaux de municipalités et de comtés (municipalités régionales de comté – MRC). Les conseils de MRC sont constitués de conseillers municipaux élus localement. Les votes sont pondérés en fonction de la population membre de la municipalité.
- ▶ **Colombie-Britannique** – parmi les différents modèles municipaux canadiens, le système de district régional est le plus facilement adaptable. Les caractéristiques comprennent « la structure de gouvernement local, qui est à la fois souple et parfaitement apte à faire face aux enjeux qui touchent les grandes régions rurales à densité de population relativement faible situées en périphérie des centres urbains ». Les districts régionaux offrent des services intermunicipaux; ils ne lèvent pas d'impôts, reçoivent des demandes distinctes pour chaque service et partagent les frais administratifs.

### **4. Gouvernement local de Suède (système non hiérarchique à deux niveaux)**

- ▶ Au sein d'États unitaires – aucun gouvernement de niveau provincial.
- ▶ Le gouvernement local est protégé par la constitution et détient de plus grands pouvoirs de dépense et d'imposition que ceux des gouvernements locaux au Canada.
- ▶ Transferts intergouvernementaux en fonction de la péréquation des revenus et des dépenses. Les gouvernements locaux détiennent d'importantes responsabilités liées aux dépenses, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux.
- ▶ Il existe une loi précisant la structure de gouvernance comprenant des règles relatives à l'organisation, aux rôles de prise de décision, aux référendums, à la réparation et à la gestion financière. Les activités à grande échelle sont basées sur une législation spéciale.
- ▶ Trois formes principales de revenus pour les gouvernements locaux : impôts (67 %), subventions du gouvernement central (20 %) et frais d'utilisation (7 %). Il n'y a pas d'impôt foncier local; le principal impôt est un impôt forfaitaire sur les revenus personnels, lequel est déterminé par le gouvernement central et auquel s'ajoute ce que le gouvernement local décide d'ajouter.

## 5. Proposition relative à une province des Premières Nations

- ▶ Courchene et Powell (1992) ont proposé, dans « First Nations Province », la création d'une province des Premières Nations.
- ▶ Fondée sur le territoire; constituée des terres des réserves actuelles, des établissements et des terres de la Couronne, ainsi que d'autres territoires faisant l'objet de revendications.
- ▶ Voici en quoi consisteraient les pouvoirs de la province des Premières Nations :
  - Pouvoirs constitutionnels en matière d'éducation, de justice, de terres et ressources et de soins de santé, et utilisation de la disposition de dérogation (identique aux pouvoirs provinciaux);
  - Représentation fédérale au Parlement;
  - Pouvoir de déterminer la structure politique interne, dans les limites des paramètres constitutionnels;
  - Un siège à toutes les délibérations constitutionnelles et des premiers ministres;
  - Ressources et économies d'échelle pour fournir des services aux citoyens.

### MODÈLE 3

#### PARTAGE DES POUVOIRS

#### (REGROUPEMENT PAR TRAITÉS DE PARTAGE DES POUVOIRS)

##### *Définition*

« Les traités de partage des pouvoirs sont essentiellement des accords entre les nations visant à regrouper des parties de leurs structures, processus et fonctions de gouvernance » (p. 24). Ce type d'arrangement ne peut être conclu qu'entre nations « souveraines »; il ne peut pas être conclu entre les municipalités, parce que les municipalités sont investies dans les grandes structures politiques qui les ont créées (provinces).

Exemple : l'Union européenne.

- ▶ Des principes de base ont été établis dans le cadre du traité d'Amsterdam de 1997 (le traité fait en sorte que « les institutions de l'UE » ne puissent pas s'approprier « les pouvoirs et responsabilités qui n'étaient pas précédemment délégués à leurs États membres » (p. 25).



► Institutions unificatrices :

- Commission européenne : organisme administratif.
- Parlement européen : organe politique qui élabore les lois, le budget et les règlements.
- Le Conseil de l'Union européenne (aucun équivalent dans le monde) : « il s'agit d'un organisme ayant les caractéristiques d'une organisation supranationale et d'une organisation intergouvernementale, qui prend des décisions concernant certaines questions soit à la majorité qualifiée, soit à l'unanimité » (p. 27). Il adopte des lois et dirige la coopération intergouvernementale.
- Autres institutions :
  - cour de justice;
  - cour des comptes;
  - comité économique et social (représentant des employeurs, employés et d'autres parties économiques comme les agriculteurs).

## **MODÈLES 4 ET 5 ORGANISMES À VOCATION SPÉCIFIQUE AVEC ET SANS POUVOIRS LÉGISLATIFS**

### *Définition*

Les organismes à vocation spécifique ont les caractéristiques suivantes : « Ils concentrent généralement leurs efforts sur un enjeu d'intérêt général, comme l'éducation, les services de police et les services à l'enfance et à la famille. Contrairement aux gouvernements, ils n'ont pas le pouvoir de légiférer. De plus, les pouvoirs qu'ils détiennent sont établis dans la législation de certains niveaux de gouvernement, et les membres de la direction de l'organisme ne sont pas nécessairement choisis par les citoyens dans leur ensemble » (p. 30).

L'auteur divise les organismes à vocation spécifique en deux catégories : ceux qui **n'ont pas de pouvoirs précis prescrits par la loi** et ceux qui **ont des pouvoirs précis prescrits par la loi**.

## MODÈLE 4

### ORGANISMES À VOCATION SPÉCIFIQUE SANS POUVOIRS PRÉCIS PRESCRITS PAR LA LOI

#### A. Accord sur l'autonomie gouvernementale sectorielle qui exige une structure de services centraux.

Il y a eu deux accords de ce type :

##### 1. L'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations :

signé par AADNC et 13 Premières Nations de partout au Canada (cinq en Colombie-Britannique, une en Alberta, deux en Saskatchewan, une au Manitoba, quatre en Ontario et une au Nouveau-Brunswick).

- ▶ L'accord-cadre a été signé en 1999.
- ▶ Il fournit un code foncier aux Premières Nations (« une sorte de constitution adoptée par les Premières Nations par processus référendaire »).
- ▶ Les Premières Nations ont le pouvoir de légiférer conformément au code foncier, qui respecte « le développement, la conservation, la protection, la gestion, l'utilisation et la possession des terres, de même que les intérêts et licences des Premières Nations relativement auxdites terres » (p. 30).
- ▶ Ce pouvoir comprend la possibilité de « collecter et gérer les revenus provenant des terres des Premières Nations, à l'exception des revenus et redevances provenant du pétrole et du gaz » (p. 30).
- ▶ Les accords nécessitent l'établissement d'un conseil consultatif des terres, qui offre des services aux Premières Nations (comme le développement et la gestion des codes fonciers, les programmes de formation et les régimes de réglementation environnementale), défend les intérêts des Premières Nations et sert de référentiel central pour ces codes fonciers; les accords de financement sont également définis par le conseil et le gouvernement fédéral.

##### 2. L'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq, signée en 1997 et concernant neuf Premières Nations

- ▶ L'entente donne des lois administratives sur l'éducation dans la réserve pour les Premières Nations participantes, conformément aux constitutions des communautés.
- ▶ L'entente établit une personne morale – Mi'kmaw Kina'masuti – qui est régie par une constitution.

- ▶ La structure de services centraux fournit les services suivants : aide les Premières Nations dans l'exercice de leurs compétences en matière d'éducation, les aide à administrer et gérer l'éducation, fournit des installations pour la recherche, le développement et la mise en œuvre de l'éducation pour les peuples Mi'kmaq, et contribue à l'élaboration de politiques à court et à long terme.

Les deux ententes sont basées sur une approche à deux niveaux de la législation, des politiques et de la gestion des ressources – un conseil central dans le cadre d'une entente qui représente les communautés.

## **B. Programme de services coopératifs des conseils scolaires du nord-ouest de l'Ontario.**

- ▶ Créé pour rendre l'éducation plus efficace et moins coûteuse dans le nord-ouest de l'Ontario.
- ▶ Ce programme vise à « offrir divers services d'administration de programmes aux membres et aux clients du nord-ouest de l'Ontario qui, en raison de leur petit nombre, ne peuvent pas répondre eux-mêmes de façon économique à tous leurs besoins en interne » (p. 32). Ces services comprennent notamment la consultation dans les domaines des affaires, des finances, de la comptabilité et de l'éducation, de même que de l'enseignement primaire et de l'éducation de l'enfance en difficulté.
- ▶ Les conseils scolaires achètent quelques-uns ou la totalité des services du programme de services coopératifs, au prix coûtant plus 30 % ou dans le cadre d'un contrat de service de trois ans (équivalent au prix coûtant plus 20 %). Un contrat de service permet à un conseil scolaire d'avoir un représentant au conseil d'administration.

Les avantages des organismes à vocation spécifique sans pouvoirs précis prescrits par la loi sont que ces derniers peuvent promouvoir la responsabilité et la sensibilité politiques. Ils conviennent parfaitement aux « zones rurales où les services sont limités et où il existe une stabilité économique et démographique », et « où un deuxième niveau de gouvernement municipal assume la responsabilité des services » (p. 35).

## MODÈLE 5 ORGANISMES À VOCATION SPÉCIFIQUE AVEC DES POUVOIRS PRÉCIS PRESCRITS PAR LA LOI

### Définition

Les organismes à vocation spécifique avec des pouvoirs précis prescrits par la loi ont un impact direct sur les citoyens et découlent des accords sur l'autonomie gouvernementale, des lois actuelles ou de nouvelles lois. En voici des exemples :

#### 1. Commission scolaire crie

- ▶ Fait partie de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) signée en 1975, et de la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ) signée en 1978 (les premiers accords contemporains sur les revendications et l'autonomie gouvernementale).
  - La CBJNQ : est constituée de 31 articles et de 12 ententes supplémentaires, et concerne les Cris du Québec et les Inuits du Nord du Québec.
  - La CNEQ : est constituée de 20 articles et concerne la Nation Naskapi.
- ▶ Le gouvernement fédéral a adopté deux lois qui : (a) ont approuvé la CBJNQ ; et (b) ont établi un régime d'autonomie gouvernementale locale pour les Cris et les Naskapis et pour « l'administration et le contrôle de certaines catégories de terres en vertu de la Convention » (p. 36).
- ▶ Pour les huit Premières Nations cries qui ont signé la CBJNQ, le « régime a établi une forme d'autonomie gouvernementale dans laquelle la plupart des pouvoirs leur ont été conférés plutôt qu'à la nation crie dans son ensemble » (p. 36). L'éducation ne fait pas partie des pouvoirs conférés au régime.
- ▶ Le gouvernement du Québec a modifié la *Loi sur l'instruction publique*, qui fournit aux Cris la possibilité d'établir, d'organiser et d'exploiter une circonscription scolaire crie et une commission scolaire crie.
- ▶ La commission scolaire crie a compétence sur l'enseignement primaire et secondaire et sur la formation des adultes. Elle a « tous les pouvoirs et responsabilités d'une commission scolaire dans la province, et a reçu d'autres pouvoirs tels que la capacité de conclure des ententes avec le gouvernement fédéral, de déterminer l'année scolaire, de conclure des ententes relatives à l'enseignement postsecondaire, d'embaucher des Autochtones comme enseignants et de sélectionner les cours et le matériel d'enseignement destinés à préserver et transmettre la langue et la culture des Cris » (p. 36).
- ▶ L'auteur décrit ce modèle comme un « hybride », dans lequel « la plupart des compétences législatives sont conférées au niveau communautaire, mais plusieurs organismes spéciaux viennent s'ajouter à cette approche » (p. 36).

## 2. Regroupement par la cogestion

- ▶ Principalement utilisé pour résoudre les conflits de compétence « en suspens », une option moins coûteuse que les poursuites.
- ▶ Par exemple : la gestion des ressources pétrolières et gazières extracôticières par les gouvernements fédéral et provincial, établie par l'Accord atlantique (signé par Terre-Neuve-et-Labrador en 1985) et l'Accord de la Nouvelle-Écosse (signé par la Nouvelle-Écosse en 1986) – les deux étaient des jugements de la Cour suprême.
  - Les lois ont établi l'Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers et l'Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers à titre d'organismes de réglementation qui attribuent des licences, approuvent les plans, surveillent et appliquent les opérations pétrolières et gazières, et évaluent la gestion.

## 3. Services de police des Premières Nations

- ▶ La politique sur les services de police des Premières Nations a pour but :
  - de fournir aux Premières Nations des services de police professionnels, efficaces et adaptés à leurs cultures;
  - d'améliorer la sécurité dans les communautés des réserves;
  - de veiller à ce que les services de police des Premières Nations soient responsables envers les communautés qu'ils servent;
  - de donner aux Premières Nations une « voix » dans l'administration de la justice (p. 38).
- ▶ De nombreuses options s'offrent aux Premières Nations : services de police autonomes, prise de dispositions pour faciliter la transition d'un type de service de police à un autre, et « contingent spécial d'agents des Premières Nations au sein des services de police municipaux ou provinciaux actuels » (p. 38).
- ▶ Le financement est fourni dans le cadre d'une entente sur le partage des coûts entre le gouvernement fédéral (qui paie 52 %) et le gouvernement provincial (qui paie 48 %).
- ▶ Exemple : Service de police Dakota Ojibway : établi en 1977, le plus ancien service de police des Premières Nations en fonction au Canada.
  - Service de police autonome du sud-ouest du Manitoba, sert quatre communautés des Premières Nations.
  - Douze agents de police postés dans quatre divisions, et trois agents administratifs basés à Brandon, au Manitoba.

- Les agents de police sont des agents de la paix assermentés au Manitoba, c'est-à-dire qu'ils ont compétence dans l'ensemble du Manitoba.
- Le commissaire de police a été nommé par le Conseil des chefs du Conseil tribal de Dakota Ojibway en 1997.

#### **4. Organismes de prestation de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations**

- ▶ Le programme fédéral a été établi en 1991 – il comprenait un manuel de programme et une formule de financement.
- ▶ Il vise à faciliter et encourager la création d'organismes de protection de l'enfance des Premières Nations qui servent au moins 1 000 enfants.
- ▶ « Bon nombre des organismes de prestation de services à l'enfance et à la famille des Premières Nations sont des organismes à vocation spécifique qui servent plus d'une Première Nation » (p. 40).
- ▶ L'un des avantages que procure un modèle regroupé pour la prestation des services de protection de l'enfance est le potentiel de diminuer le risque de conflit d'intérêts entre les travailleurs sociaux et les familles qu'ils servent, mais potentiellement au détriment d'une perte de sensibilité culturelle.
- ▶ Exemple : Les services à l'enfance et à la famille Mi'kmaq servent treize communautés des Premières Nations en Nouvelle-Écosse. Il s'agit du seul organisme de protection de l'enfance des Premières Nations qui existe en Nouvelle-Écosse; pourtant, parmi « les autres organismes provinciaux », on « reproche souvent aux modèles centralisés le fait que leurs structures administratives reflètent celles des organismes provinciaux » (p. 41).
- ▶ L'organisme de services à l'enfance et à la famille de Meadow Lake est très décentralisé : un organisme central soutient les organismes de chaque communauté.

#### **5. Municipal Financial Authority of British Columbia**

- ▶ La Municipal Financial Authority of British Columbia (MFA) est l'« institution emprunteuse centrale pour les municipalités et districts régionaux » et pour d'autres autorités (p. 41).
- ▶ Créée par une loi provinciale en 1970 pour aider principalement les municipalités rurales à obtenir du financement d'immobilisations.
- ▶ Les municipalités et régions se sont réunies pour se faire mutuellement crédit, conformément aux normes provinciales (contribuant ainsi au fonds de réserve).
- ▶ La MFA a le pouvoir de prélever les taxes dans l'ensemble de la province pour réapprovisionner les fonds (ne s'est jamais produit).

- ▶ La First Nations Financial Authority (FNFA), établie en Colombie-Britannique en 1995, exerce ses activités par l'intermédiaire de la MFA (par contrat).
- ▶ « La MFA et une charte des politiques d'investissement, des objectifs et des lignes directrices régissent les activités d'investissement des fonds de la FNFA » (p. 42). Les Premières Nations participent en demandant à la FNFA du financement d'immobilisations.
- ▶ Les frais de la dette et les frais d'utilisation s'appliquent aux fonds empruntés.
- ▶ « La dette totale qu'une Première Nation pourrait contracter serait limitée à un pourcentage de la valeur estimée, aux fins de gouvernance générale, des terres imposables, des améliorations au sein de la Première Nation et de la valeur du réseau de services publics et des autres entreprises publiques de la Première Nation » (p. 42).

**Tableau 1**  
**Sommaire des modèles de regroupement**  
**(Graham, 2003, p. viii)**

<i>Modèle</i>	<i>Caractéristiques principales</i>
<b>1. Un niveau</b> (p. ex., la proposition de la Commission royale)	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Deux gouvernements distincts ou plus sont fusionnés en un seul</li><li>▶ Toutes les fonctions de gouvernance sont partagées</li><li>▶ Peut comprendre le transfert des responsabilités entre les niveaux de gouvernement</li><li>▶ Nécessite une modification législative</li></ul>
<b>2. Deux niveaux</b> (p. ex., Nisga'a)	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Certaines fonctions de gouvernance de deux gouvernements locaux ou plus sont transférées à un nouvel organisme gouvernemental régional</li><li>▶ Les fonctions de gouvernance transférées à un organisme régional sont généralement celles qui comportent des frais généraux élevés (p. ex., les travaux publics) ou celles qui sont perçues comme étant assez complexes (p. ex., la planification économique)</li><li>▶ Nécessite une modification législative</li></ul>



### **Avantages potentiels**

- ▶ Capacité accrue à fournir plus de services de meilleure qualité
- ▶ Économies de coûts
- ▶ Reddition de compte plus simple
- ▶ Meilleur rendement dans l'économie mondiale

### **Coûts potentiels**

- ▶ La mise en œuvre et les autres coûts de regroupement sont généralement sous-estimés et les avantages, surestimés
- ▶ Influence réduite des citoyens sur le gouvernement local

### **Autres observations**

- ▶ Aucune donnée n'indique la taille optimale du gouvernement
- ▶ Aucune donnée ne prouve qu'un regroupement à niveau permette de réaliser des économies
- ▶ Peu d'exemples de regroupement volontaire à « un niveau »

- ▶ Plus grande reddition de compte que dans le cas des organismes à vocation spécifique
- ▶ Offre un cadre aux gouvernements locaux pour leur permettre de travailler ensemble et de prendre des décisions conjointes
- ▶ Capacité accrue à traiter les questions régionales tout en laissant les questions non régionales aux municipalités locales

- ▶ Fonctionnement inefficace et coûteux
- ▶ Les structures compliquées réduisent la capacité des citoyens à tenir les gouvernements responsables
- ▶ La concurrence entre les niveaux inférieurs entrave leur compétitivité à l'échelle internationale

- ▶ Sa longue durée au Canada et à l'étranger témoigne de sa viabilité
- ▶ La tendance récente au Canada consiste à s'éloigner de ce modèle dans les grands centres urbains
- ▶ Là où ce modèle continue d'être utilisé, la tendance consiste à élire directement le niveau régional

**3. Partage des pouvoir**<sup>1</sup>  
(p. ex., l'Union européenne)

- ▶ Deux nations autonomes ou plus conviennent, par un traité international, d'établir une organisation pour exercer le pouvoir dans les domaines de responsabilité délégués au sein de leurs sphères de compétence respectives
- ▶ Nécessite une modification législative

**4. Organismes à vocation spécifique sans pouvoirs précis prescrits par la loi**  
(p. ex., le Conseil consultatif des terres des Premières Nations, les conseils tribaux)

- ▶ Deux gouvernements ou plus conviennent d'établir une organisation pour assurer la gouvernance
- ▶ Ne nécessite aucune modification législative

**5. Organismes à vocation spécifique avec des pouvoirs précis prescrits par la loi**  
(p. ex., les services de police régionaux des Premières Nations)

- ▶ Deux gouvernements ou plus conviennent d'établir une organisation pour exercer le pouvoir dans les domaines de responsabilité délégués au sein de leurs sphères de compétence respectives
- ▶ Peut nécessiter une modification législative

### Avantages potentiels

- ▶ Feuille de route impressionnante
- ▶ Il n'y a eu aucun conflit entre les nations participantes
- ▶ Le fait que 11 États aient présenté une demande d'adhésion à l'Union européenne (UE) témoigne de son efficacité

### Coûts potentiels

- ▶ « Déficit démocratique »
- ▶ Éloignement des « bureaucrates de Bruxelles »
- ▶ Perte de la souveraineté nationale

### Autres observations

- ▶ Les pouvoirs législatifs de l'Union européenne sont uniques parmi les accords internationaux
- ▶ Aucun consensus entre les États membres quant à l'orientation future de l'Union
- ▶ L'UE est « volontaire », mais son évolution a pris cinq décennies

- ▶ Ce type de regroupement est le plus facile à créer et à modifier
- ▶ Les économies d'échelle conduisent à une augmentation de la capacité de fournir des services dans le domaine du regroupement

- ▶ Obligation de rendre compte limitée à l'électorat
- ▶ Les accords peuvent facilement être abrogés, ce qui les rend potentiellement instables
- ▶ Comme il s'agit de quasi-monopoles, la qualité continue des services peut être un problème

- ▶ Option populaire parmi les gouvernements autochtones et non autochtones

- ▶ Il s'agit du deuxième modèle de regroupement le plus facile à créer et à modifier
- ▶ Il est plus stable, car son cadre législatif rend plus difficile pour les gouvernements d'abandonner un accord établi
- ▶ Les économies d'échelle conduisent à une augmentation de la capacité de fournir des services

- ▶ Ces accords sont plus difficiles à créer et à modifier en raison de leur cadre légal
- ▶ Obligation de rendre compte limitée à l'électorat
- ▶ Comme il s'agit de quasi-monopoles, la qualité continue des services peut devenir un problème

- ▶ Une autre option populaire parmi les gouvernements autochtones et non autochtones

<sup>1</sup> Remarque : l'Union européenne n'a pas toujours été incluse dans les descriptions des autres modèles de partage des pouvoirs. Certains désignent l'Union européenne comme un régime postnationaliste. Karalekas (2011), par exemple, utilise le terme « partage des pouvoirs » en référence à certains accords d'autonomie gouvernementale entre les Premières Nations du Canada (par exemple, les Premières Nations du Yukon).

## 4.2

### **CENTRE NATIONAL POUR LA GOUVERNANCE DES PREMIÈRES NATIONS. (2009). GOVERNANCE BEST PRACTICE REPORT.**

Centre national pour la gouvernance des Premières nations. (2008). *Principles of Supportive Effective Governance, Discussion Document*. Ottawa, Canada : Centre national pour la gouvernance des Premières nations.

Centre national pour la gouvernance des Premières nations. (2009). *Governance Best Practices Report* (p. 62). Ottawa, Canada : Centre national pour la gouvernance des Premières nations.

Centre national pour la gouvernance des Premières nations. (n. d.). *The Five Pillars of Effective Governance*. Récupéré du site : [http://fngovernance.org/publication\\_docs/Five\\_Pillars\\_EN\\_web.pdf](http://fngovernance.org/publication_docs/Five_Pillars_EN_web.pdf)

Le Centre national pour la gouvernance des Premières nations (CNGPN) (n. d.) définit la gouvernance efficace des Premières Nations comme étant composée de cinq piliers : **(1)** le peuple, qui nécessite une vision stratégique, un partage significatif de l'information et la participation à la prise de décision; **(2)** la terre, qui nécessite l'intégrité territoriale, la réalisation économique et le respect de l'esprit de la Terre; **(3)** les lois et compétences, qui nécessitent l'élargissement du champ de compétence au-delà de la *Loi sur les Indiens* et de l'état de droit; **(4)** les institutions, qui nécessitent la transparence et l'équité, des organisations orientées sur les résultats grâce à des mesures de la gouvernance, l'alignement culturel des institutions ainsi que des relations intergouvernementales efficaces; **(5)** les ressources, qui nécessitent une capacité en ressources humaines, une capacité de gestion financière, l'évaluation du rendement, la responsabilisation et l'obligation de rendre compte, ainsi que la diversité des sources de revenus. Le CNGPN (2008) définit la gouvernance efficace des Premières Nations comme étant « les traditions (normes, valeurs, culture et langue) et les institutions (pratiques, organisations et structures officielles) qu'une communauté utilise pour prendre des décisions et atteindre ses objectifs. Au cœur de la notion de gouvernance se trouve la création de systèmes et processus efficaces, responsables et légitimes au sein desquels les citoyens expriment leurs intérêts, exercent leurs droits et responsabilités et résolvent leurs différends » (p. 1). La définition d'une gouvernance efficace du CNGPN s'inspire de celle utilisée par le Harvard Project on American Indian Economic Development, l'Instance permanente sur les questions autochtones des Nations Unies, le Native Nations Institute et l'Institut sur la gouvernance, et a été utilisée afin de créer un outil d'évaluation de la capacité de gouvernance (ÉCG). L'outil d'ÉCG a été utilisé pour évaluer les Premières Nations du Canada et les aider à élaborer une gouvernance efficace. En 2009, le CNGPN a publié un rapport illustrant l'évolution des aspects de la gouvernance efficace dans vingt-quatre Premières Nations. Parmi les exemples de gouvernance réussie, on a noté une augmentation de l'engagement communautaire et de la participation à la planification (membres et non-membres de la communauté), la création de conseils de jeunes, la conclusion d'accords sur l'utilisation des terres et des ressources avec

des entreprises et d'autres nations, la mise en œuvre de stratégies et d'initiatives visant à protéger les ressources naturelles, notamment l'investissement dans la recherche sur le développement durable et l'utilisation efficace des ressources, la révision de lois, la création de lois visant à préserver la langue, de meilleurs accords avec la commission des jeux, la création d'un pouvoir législatif visant à superviser l'élaboration de lois, des accords pour une plus grande transparence et de meilleurs processus électoraux des bandes, un examen des autres processus législatifs possibles dans les cadres juridiques canadiens actuels, et des initiatives visant à promouvoir la coopération sur le développement des terres (Centre national pour la gouvernance des Premières nations, 2009). En 2012, le gouvernement du Canada a annoncé la fin du financement du CNGPN, et selon son directeur exécutif, le Centre fermera probablement ses portes (Hui, 2012).

### 4.3

**DURST, D. ET L. ZWART. (1996). FIRST NATIONS SELF-GOVERNMENT OF SOCIAL SERVICES: AN ANNOTATED BIBLIOGRAPHY, SOCIAL ADMINISTRATION RESEARCH UNIT, FACULTY OF SOCIAL WORK, UNIVERSITÉ DE REGINA.**

*First Nations Self-Government of Social Services* est un rapport (recension de la littérature et bibliographie annotée) qui synthétise les informations sur les initiatives d'autonomie gouvernementale des Autochtones réalisées en 1996 et trace des modèles d'autonomie gouvernementale autochtone. L'auteur utilise un cadre, qu'il identifie comme étant le cercle de l'autonomie gouvernementale.

Le *cercle de l'autonomie gouvernementale* est composé de cinq points disposés en cercle, lesquels désignent les différents degrés d'autodétermination : (1) autonomie : historique/fédéraliste ; (2) colonialisme « bienveillant » ; (3) intégrée ; (4) cogestion/délégation ; (5) autorité conjointe.

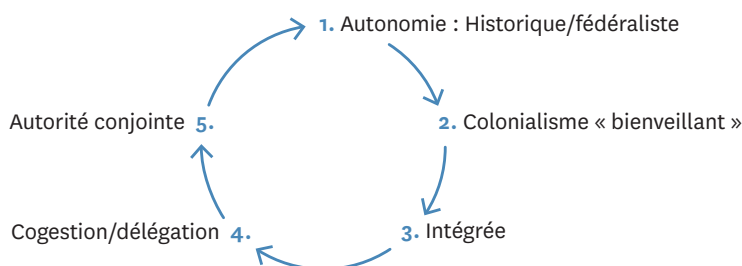


Figure 1  
Un cercle de l'autonomie gouvernementale

## 1. Autonomie : historique/fédéraliste

- ▶ « Il est possible d'établir une gouvernance des services sociaux autochtones qui détienne un contrôle complet et absolu relativement aux compétences convenues. Cette mesure est conforme au système fédéral et fait partie de la structure fédérale. C'est ce modèle "d'autonomie fédéraliste" que la Federation of Saskatchewan Indian Nations privilégie, alors qu'elle prévoit aborder la question de la protection de l'enfance » (p. 8).
- ▶ Le modèle qui était utilisé avant le colonialisme est désigné sous le nom d'« autonomie historique ».

## 2. Colonialisme « bienveillant »

- ▶ Spectre allant des politiques et programmes visant à assimiler les peuples autochtones jusqu'aux programmes basés sur des hypothèses racistes de colonisateur bienveillant.

## 3. Intégrée

- ▶ Contribution des Autochtones aux structures existantes, sans modifier radicalement la structure du système. Voici des exemples de ce modèle : foyers d'accueil autochtones, agents de probation autochtones et comités d'appel en matière d'aide sociale communautaire.
- ▶ Le Yukon, par exemple, a utilisé ce type de modèle dans les plans d'intervention en matière de protection de l'enfance du conseil de justice des Premières Nations et dans l'unité de protection de l'enfance autochtone de Vancouver.

## 4. Cogestion/délégation

- ▶ Les programmes sont négociés par l'organisme autochtone.
- ▶ « La délégation est l'autorité qui confère l'autorité. Toute autorité peut déléguer son pouvoir à une autre » (p. 9). Ce modèle est généralement utilisé en protection de l'enfance pour établir des organismes de protection de l'enfance pour les Premières Nations et d'autres peuples autochtones. Les organismes de protection de l'enfance des Premières Nations fonctionnent dans le cadre du système de protection de l'enfance, tout comme les organismes non autochtones à qui l'on confère le droit d'appliquer les lois provinciales sur la protection de l'enfance. Le gouvernement fédéral finance les organismes de protection de l'enfance des Premières Nations, et un très grand nombre d'entre elles concluent des ententes tripartites avec les gouvernements fédéral et provincial, qui leur confèrent le droit de fournir la gamme complète des services de protection de l'enfance.
- ▶ « La responsabilité finale incombe à la province, mais elle est gérée conjointement et déléguée au niveau local, ce qui offre un plus grand contrôle et la possibilité de prendre des décisions à l'échelle locale » (p. 9).

- ▶ Le modèle de cogestion/délégation ne permet pas aux Premières Nations d'actualiser pleinement leur droit inhérent à l'autodétermination, mais il peut servir de modèle intermédiaire pour la réalisation de l'autodétermination.

## 5. Autorité conjointe

- ▶ « Il est possible et réalisable, dans le système canadien, de négocier et mettre en œuvre une disposition d'autorité conjointe dans un domaine déterminé » (p. 10). Dans ce modèle, les Premières Nations sont des partenaires égaux à un autre gouvernement ou organisme.
- ▶ Voici des exemples : le système de soins de santé du Canada, le Régime de pensions du Canada et le Régime d'assurance-chômage. Les programmes sont au niveau fédéral, mais de responsabilité provinciale.
- ▶ Voici des exemples chez les Autochtones : l'entente sur la faune dans les Territoires du Nord-Ouest, laquelle confère au gouvernement des Territoires les pouvoirs qui appartiennent habituellement au gouvernement fédéral et qui remplacent les droits du gouvernement fédéral. Un autre exemple est le conseil de bande de Spallumcheen (en Colombie-Britannique), un conseil de bande établi par la loi qui confère à la nation une autorité conjointe dans le domaine de la protection de l'enfance (il s'agit d'un cas unique au Canada). L'auteur inclut la Convention de la Baie James et du Nord québécois dans le modèle de gouvernance conjointe.

### *Modes de financement*

1. Entente bipartite bande-gouvernement fédéral : des représentants du gouvernement fédéral concluent une entente avec le conseil de bande ou le conseil tribal pour financer les programmes sociaux et de santé.
2. Entente bipartite bande-gouvernement fédéral et bande-gouvernement provincial : comprend deux ententes distinctes qui sont négociées avec le conseil de bande ou le conseil tribal – une avec le gouvernement provincial et une avec le gouvernement fédéral.
3. Entente tripartite bande-gouvernement provincial-gouvernement fédéral : une entente tripartite est utilisée le plus souvent pour le financement des services de protection de l'enfance ; dans le cadre de cette entente, l'organisme de protection de l'enfance autochtone se voit accorder le droit de fournir des services de protection de l'enfance (il peut parfois recevoir un financement du gouvernement provincial), et le gouvernement fédéral finance ces services pour les communautés dans les réserves.
4. Entente bipartite bande-gouvernement provincial : ce type de négociation exclut le gouvernement provincial ; cette entente peut concerner la prestation de services aux personnes âgées ou de services de réadaptation aux personnes handicapées, ainsi que les services de protection de l'enfance de l'Ontario, où le modèle de

financement est unique. L'Entente Canada-Ontario de 1965 sur les programmes de bien-être à l'intention des Indiens a transféré la responsabilité du gouvernement fédéral au gouvernement provincial, qui rembourse les organismes de protection de l'enfance des Premières Nations pour fournir des services de protection de l'enfance dans les réserves.

5. Entente bipartite gouvernement provincial-gouvernement fédéral : il s'agit d'une entente qui exclut les peuples autochtones. « Certains services, comme ceux qui sont offerts aux jeunes contrevenants, sont donnés en sous-traitance »; le gouvernement fédéral mène alors des négociations avec le gouvernement provincial sans intervention des utilisateurs des services ou des autres membres de la communauté (p. 14).

L'auteur soutient que les communautés autochtones peuvent évoluer dans le cercle de l'autonomie gouvernementale et peuvent être engagées dans différents modèles à la fois pour différents services publics.

#### 4.4

#### **WESLEY-ESQUIMAUX, C. ET B. CALLIOU. (2010). BEST PRACTICES IN ABORIGINAL COMMUNITY DEVELOPMENT: A LITERATURE REVIEW AND WISE PRACTICE APPROACH. THE BANFF CENTRE.**

Les auteurs affirment que des dirigeants autochtones sont nécessaires au développement communautaire. Ils utilisent des recherches universitaires qui démontrent les caractéristiques des dirigeants qui ont du succès. L'objectif principal de l'étude consiste à rédiger un guide de pratiques exemplaires et une liste de dirigeants dans le domaine du développement communautaire autochtone. Ils se servent des éléments suivants comme cadre pour l'analyse des pratiques exemplaires : « une méthode, technique ou procédure éprouvée pour obtenir un résultat particulier de façon efficace dans des circonstances particulières; (...) basée sur les leçons apprises par un groupe et pouvant être transmises à un autre groupe appelé à composer avec un ensemble de circonstances ou de tâches semblables; les expériences acquises par une communauté ou une organisation qui peuvent être partagées avec une autre » (p. 5). Les exemples concrets de pratiques exemplaires visent à servir de référence pour l'excellence. Les auteurs énumèrent les projets suivants comme **pratiques exemplaires en matière de développement des communautés autochtones** :

##### **1. Harvard Project on American Indian Economic Development**

- ▶ Cornell et Kalt. (2010). *American Indian Self-Determination: The Political Economy of a Successful Policy*. The Harvard Project on American Indian Economic Development.



- ▶ Aux États-Unis, la loi nationale principale qui régit les nations tribales est l'*Indian Self-Determination and Education Assistance Act* de 1975. Cette loi énonce les pouvoirs tribaux d'autonomie gouvernementale suivants :
  - Contrôle des affaires culturelles et religieuses;
  - Utilisation des ressources environnementales et naturelles;
  - Délivrance de permis d'exploitation d'entreprise et réglementation sur les activités commerciales;
  - Prestation de services sociaux (éducation, logement, soins de santé et services à la famille);
  - Infrastructure publique;
  - Critères de citoyenneté;
  - Législation;
  - Fiscalité;
  - Droit civil;
  - Droit pénal (crimes mineurs);
  - Forme constitutionnelle.
- ▶ Souveraineté limitée, car la loi fédérale s'applique toujours et les tribus ont des pouvoirs semblables à ceux des cinquante États. Les auteurs indiquent que les tribus ont un statut infranational contemporain, c'est-à-dire des droits qui sont inscrits dans la constitution.
- ▶ Au cours des années 1990, on a observé une poussée du développement économique entre les tribus qui n'avait rien à voir avec un investissement extérieur (les dépenses du gouvernement fédéral ont été jugées comme étant démesurément basses par rapport à celles des autres groupes). Ce développement était attribuable à la politique fédérale à l'égard des nations indiennes, qui marqua l'ère de l'autodétermination. Avant le nouveau modèle, le gouvernement fédéral appliquait une approche unique de micro-administration de l'autonomie. Le Bureau fédéral des affaires indiennes (BAI) était essentiellement une entité, qui recevait les conseils et les plaintes des gouvernements tribaux et des citoyens. D'après les auteurs, l'adoption en 1975 de l'*Indian Self-Determination and Education Assistance Act* a contribué à un meilleur développement des nations par les tribus.
- ▶ Voici des exemples de projets de développement qui ont connu un grand succès :
  - La Nation Tohono O'odham a financé, construit et exploité le premier établissement de soins aux personnes âgées autochtones ou non autochtones.

- La Nation Citizen Potawatomi a réformé sa constitution, notamment en créant un tribunal de première instance et d'appel qui s'avère si efficace que d'autres communautés ont choisi d'abandonner le système de l'État de l'Oklahoma pour participer au système de la Nation Citizen Potawatomi.
  - L'entreprise Chickasaw Nations Industries fournit aux clients gouvernementaux et commerciaux des services de gestion de programme, des technologies de l'information, du soutien technique et administratif, du personnel médical et dentaire, du soutien technique aux secteurs de l'aviation et de l'aéronautique, ainsi que des services de construction, de fabrication, de gestion de propriété et de logistique.
  - De nombreuses tribus ont réorganisé leur système d'éducation pour promouvoir l'apprentissage des langues traditionnelles.
- Chez les tribus qui n'ont pas pris le contrôle des programmes du gouvernement fédéral, les signes de progrès en matière de développement sont rares, voire inexistantes.
- « Dans l'ensemble, les résultats en contrée indienne sont plutôt positifs, et la raison en est que l'administration et la prise de décisions à l'échelle locale : **(1)** améliorent la reddition de comptes; et **(2)** permet aux programmes et politiques locaux de mieux refléter les valeurs locales » (p. 13).

### Les résultats

1. Croissance économique dans son ensemble : chez les citoyens autochtones qui vivent dans les réserves, le revenu par habitant augmente rapidement.
2. Rendement de l'industrie : « Chaque poste hautement spécialisé transféré de l'industrie forestière fédérale du BAI à l'industrie forestière tribale a entraîné une augmentation de la productivité de 38 000 pieds-planches de bois d'œuvre, et le prix reçu sur le marché pour cette production a augmenté de 4,5 % » (p. 13). La qualité est demeurée constante.
3. Rendement des entreprises : certaines entreprises prospères se sont développées en contrée indienne.
4. Rendement des programmes.

## 2. Centre national pour la gouvernance des Premières nations (voir page 19)

- Organisation nationale indépendante à but non lucratif exploitée par des Autochtones visant à promouvoir l'autogouvernance autochtone. Le rapport sur les pratiques exemplaires en matière de gouvernance définit les piliers de la bonne gouvernance et désigne des dirigeants dans chaque domaine de gouvernance efficace.

### **3. Institut sur la gouvernance (voir pages 2 à 12)**

- ▶ Un organisme d'intérêt public « a établi un modèle reposant sur cinq principes de bonne gouvernance », soit « la légitimité et la voix, la direction, la performance, l'obligation de rendre compte et l'équité » (p. 10).

### **4. Programme de développement des Nations Unies**

- ▶ Neuf principes de bonne gouvernance : participation, orientation consensuelle, vision stratégique, réactivité, efficacité et efficience, responsabilisation, transparence, équité et état de droit.

### **5. Plan d'action en matière de gouvernance du MAINC**

- ▶ Projet visant à aider les Premières Nations à renforcer leurs capacités en matière d'autonomie gouvernementale.
- ▶ Sept moteurs de renforcement des capacités ont été établis : vision ou image de soi autonome, leadership stable et efficace, institutions de gouvernance efficaces, adaptation à la culture, orientation stratégique, participation citoyenne et relations intergouvernementales efficaces et stables.

### **6. Pratiques exemplaires en matière de gouvernance et de gestion du mouvement des centres d'amitié**

- ▶ Facteurs compris dans la définition de pratique exemplaire : gouvernance du conseil d'administration, leadership des cadres, recrutement, bénévoles, planification stratégique, évaluation, capacité d'adaptation, relations extérieures, durabilité, collecte de fonds et gestion des ressources humaines.

### **7. Conference Board du Canada**

- ▶ Sept facteurs qui semblent créer de la richesse et de l'emploi dans dix communautés autochtones : leadership fort et vision claire, plan stratégique de développement économique communautaire, accès aux capitaux, expertise en matière de gestion et de marchés, bonne gestion et gouvernance, transparence et obligation de rendre compte et interactions positives entre les affaires et la politique.
- ▶ Pour les entreprises, les facteurs suivants ont été déterminés : raison d'être, vision d'entreprise claire, attitude gagnante, utilisation de la créativité pour surmonter les obstacles, bon emplacement, expérience et expertise, embauchage à l'extérieur de la communauté, recrutement et maintien en fonction du personnel et création de partenariats.

### **8. Commission royale sur les peuples autochtones**

- ▶ Cinq facteurs essentiels à la réussite en développement économique communautaire : « rétablissement du pouvoir et du contrôle des terres et des ressources,

établissement d'un climat social, politique et culturel positif et encourageant pour le développement économique autochtone, création d'instruments habilitants pour surmonter les problèmes relatifs au développement économique autochtone, développement d'une main-d'œuvre qualifiée et positive tournée vers l'avenir et volonté du grand public de participer à une activité économique en collaboration avec les peuples autochtones » (p. 11).

## **9. Développement des ressources humaines Canada**

- ▶ Facteurs jugés comme étant importants pour le développement autochtone : gouvernance, planification et élaboration de politiques, contrôle des ressources et modes de financement, gestion et prestation de programmes, obligation de rendre compte, renforcement des capacités, coordination entre les programmes, combinaison des ressources humaines et du développement économique et rapprochement de l'éducation/formation et de l'emploi.

## **10. Atelier de planification communautaire complet (organisé par la bande d'Okanagan, en Colombie-Britannique).**

### **11. Gestion des travaux publics dans les communautés des Premières Nations**

- ▶ Facteurs qui semblent contribuer à la gestion efficace des travaux publics dans les communautés des Premières Nations : vision, leadership, politiques, gestion et administration, autosuffisance, ressources humaines, protection et gestion des actifs, obligation de rendre compte et responsabilité financière.

### **12. Planification du développement économique des communautés des Premières Nations du Canada**

- ▶ Selon l'étude de Harvard sur le développement économique indien, les Premières Nations et AINC ont créé un outil pour évaluer la capacité d'une communauté à se développer sur le plan socioéconomique

### **13. Recherche et éducation autochtones, Charles Darwin University**

- ▶ Document universitaire rédigé en Australie sur les réflexions des peuples autochtones au sujet de la gouvernance et du développement communautaire. L'auteur a trouvé les éléments clés suivants en lien avec la gouvernance : autorité autochtone, autorité compétente, pertinence culturelle, recherche, éducation et formation, leadership et capacité des organismes gouvernementaux.

### **Centre for Aboriginal Economic Policy Research (CAEPR) de l'Australian National University**

- ▶ Collecte de données depuis 1990 visant à recueillir des informations sur le développement économique dans les communautés autochtones de l'Australie.
- ▶ Lancé en 2005 par le CAEPR, l'Indigenous Community Governance Project (ICGP) fournit des données comparatives sur des études de cas portant sur la mise en œuvre de modèles de gouvernance dans onze communautés autochtones.

## 4.5

### **HUNT, J. ET D. E. SMITH. (2006). BUILDING INDIGENOUS COMMUNITY GOVERNANCE IN AUSTRALIA: PRELIMINARY RESEARCH FINDINGS WORKING PAPER N°.21/2006. CANBERRA, AUSTRALIE : CENTRE FOR ABORIGINAL ECONOMIC POLICY RESEARCH, THE AUSTRALIAN NATIONAL UNIVERSITY.**

- ▶ A examiné les différents types de modèles de gouvernance utilisés par des communautés autochtones, l'incidence de facteurs externes sur le type de modèle et les façons dont les différents modèles s'harmonisent avec les normes de gouvernance non autochtones.
- ▶ A constaté une grande hétérogénéité dans les types de modèles de gouvernance utilisés par les communautés échantillonnées.
- ▶ Les données ont été recueillies à l'aide de l'analyse ethnographique, de l'examen des documents et d'une approche par étude de cas afin de situer les modèles de gouvernance dans le contexte des politiques gouvernementales.
- ▶ La communauté a été définie en fonction de son emplacement, de son identité, de ses détails administratifs et de la libre sélection; les communautés impliquées dans le projet avaient demandé d'y participer.
- ▶ Les résultats comprennent les composantes suivantes de la gouvernance :  
(1) membres de la famille et de la famille élargie comme dirigeants des communautés; (2) délimitation des politiques communautaires et des fonctions sociales; (3) variation au niveau des forces externes qui influent sur les communautés, notamment les niveaux d'éloignement et l'accès aux ressources; (4) importante hétérogénéité culturelle; (5) la légitimité des organisations (c'est-à-dire l'adéquation de leurs processus et de leur culture) est considérée comme importante pour leurs fonctions; (6) décisions relatives à l'autorité; (7) correspondance culturelle entre la structure et le processus de gouvernance d'une part, et les valeurs et traditions communautaires d'autre part; (8) l'importance de la conception institutionnelle en ce qui a trait à l'adéquation – « l'établissement d'institutions adaptées par les organisations semble avoir une grande incidence sur leur légitimité et leur efficacité ».  
Pour le développement économique, les facteurs importants sont les suivants : « leadership fort et visionnaire, solides institutions de gouvernance adaptées à la culture, gestion saine et stable, réseaux stratégiques dans le contexte plus vaste de l'économie régionale et nationale, infrastructure préalable bien en place et accès à une formation adéquate et à des occasions de mentorat ».
- ▶ Le rapport de 2005 contient **dix messages principaux liés à la gouvernance autochtone en Australie** :
  1. Les relations et la représentation sont essentielles.

2. On doit faire preuve de souplesse dans l'application des modèles de gouvernance.
3. Pour être légitimes, les modèles de gouvernance doivent être adaptés aux cultures des communautés.
4. L'emplacement géographique influe sur la culture, et par conséquent, sur les types d'initiatives de gouvernance susceptibles d'être acceptées dans les communautés autochtones.
5. « Les institutions de gouvernance sont importantes » et doivent être adaptées aux « valeurs et façons de faire privilégiées de la communauté par la mise en place de procédures internes de médiation et de règlement des différends, et la création d'objectifs communs et de procédures convenues » (p. 3).
6. Le leadership est important.
7. Le développement socioéconomique nécessite une gouvernance efficace.
8. La gouvernance est plus efficace lorsqu'un environnement appuie la gouvernance communautaire, notamment par la fourniture de ressources et la souplesse.
9. Le renforcement des capacités et une approche globale de la gouvernance rendent le tout plus efficace.
10. La gouvernance autochtone ne peut pas être mesurée par des normes non autochtones, car celles-ci sont différentes des normes autochtones.

## 4.6

### **CENTRE DE COLLABORATION NATIONALE DE LA SANTÉ AUTOCHTONE. (2011). À LA RECHERCHE DES AUTOCHTONES DANS LA LÉGISLATION ET LES POLITIQUES SUR LA SANTÉ, 1970 À 2008.**

Lavoie, Gervais, Toner, Bergeron et Thomas. (2011). *À la recherche des Autochtones dans la législation et les politiques sur la santé, 1970 à 2008*. Centre de collaboration nationale de la santé autochtone.

#### **Définition**

- ▶ **Politique en matière de santé** : « L'énoncé d'une décision prise par un gouvernement pour contrôler le système de santé, afin de résoudre les problèmes au sein du système ou les problèmes causés par le système » (p. 12).
- ▶ **Législation en matière de santé** : « L'ensemble de règles qui régissent la promotion et la protection de la santé, les services de santé, la répartition équitable des ressources disponibles et la position juridique de toutes les parties concernées, comme les patients, les prestataires de soins de santé, les établissements de santé et les organismes de financement et de contrôle » (p. 13).

Les auteurs passent en revue les lois et les politiques liées à la santé des Autochtones au Canada de 1970 à 2008. Le rapport visait à examiner (1) les politiques fédérales, territoriales et provinciales en matière de santé adoptées par les ministères de la Santé, et non les politiques et pratiques de santé adoptées par et pour les Premières Nations; (2) les textes des lois et politiques, et non les processus ou la mise en œuvre des lois et politiques liées à la santé; et (3) les informations accessibles au public. Les auteurs ont effectué une recherche Internet par mots-clés pour assurer la cohérence entre les compétences, et parce qu'Internet est un outil peu utilisé pour la recherche de politiques et que les ressources limitées.

### Méthode

Recherche Internet sur les lois et les politiques liées à la santé des Autochtones au Canada de 1970 à 2008.

- ▶ Mots-clés : Aboriginal, First Nation(s), Inuit, Metis, Métis, Indian, Amérindiens, reserve, health, medecine et medical.
- ▶ Sites Web : Bibliothèque du Parlement, Santé Canada, ASPC, AINC, ministère de la Justice, Statistique Canada, le Portail des Autochtones au Canada, provinces et territoires (ministères) et organisations autochtones.

Les auteurs décrivent certaines des statistiques sociodémographiques recueillies par Statistique Canada sur les peuples autochtones du Canada. Ils indiquent clairement que le gouvernement fédéral fait une distinction entre les statuts d'Indien inscrit et d'Indien non inscrit.

### Résumé

- ▶ « Le gouvernement fédéral finance les services et programmes de santé destinés aux membres des Premières Nations dans les réserves et aux Inuits vivant sur leurs territoires traditionnels, en dehors de tout cadre législatif » (p. 17).
- ▶ Les auteurs ont examiné les lois et politiques de cinq ministères fédéraux et mis en évidence les points suivants, **lesquels n'ont pas été inclus dans le mandat du projet** :
  - Ministère du Patrimoine canadien : est responsable de 33 lois, se concentre surtout sur les peuples autochtones hors réserve, n'a pas de mandat lié à la santé des Autochtones.
  - Partenariat fédéral pour les soins de santé (PFSS) : alliance volontaire pour la prestation des services de santé. Vise à promouvoir et développer la collaboration entre les différents domaines de la santé, comme les soins dentaires, la représentation fédérale, provinciale et territoriale, les ressources humaines en santé, la gestion de l'information sur la santé et le recyclage de l'équipement et des fournitures médicales. « L'adoption

de politiques de santé propres aux Autochtones est, cependant, en dehors du mandat du PFSS » (p. 17).

- AINC n'est pas responsable de la santé des Autochtones – cette responsabilité a été transférée à Santé Canada en 1945.
- Les deux seuls ministères fédéraux responsables de la santé des Autochtones sont Santé Canada et l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC).

Les auteurs énumèrent les documents constitutifs qui éclairent la relation entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral :

- ▶ La Proclamation royale : créée en 1763, elle visait à « établir une alliance entre la Couronne et les populations autochtones afin d'assurer la souveraineté de la Couronne britannique » (p. 20). Elle stipule que les peuples autochtones ont droit à leur territoire ancestral et « n'ont pas été conquis » (p. 20).
- ▶ L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (ou *Loi constitutionnelle de 1867*) : « a créé le Dominion du Canada » et « a défini les Affaires indiennes comme un domaine de compétence fédérale » (p. 21).
- ▶ La modification de la Constitution de 1982 :
  - Article 35 : affirme le droit à l'autodétermination des Autochtones et définit les peuples autochtones comme les Premières Nations, les Inuits et les Métis. Reconnaissance des droits issus de traités et des accords sur les revendications territoriales, et engagement à participer aux conférences constitutionnelles.
  - Article 25 : « garantit que les dispositions comprises dans la Charte des droits et libertés ne peuvent pas abroger les droits des Autochtones enchâssés dans les traités, la Proclamation royale et les revendications territoriales, ni y déroger » (p. 21).
- ▶ La *Loi sur les Indiens* : mise en œuvre en 1876. L'article 73 habilite le gouvernement fédéral à élaborer des règlements concernant :
  - a. « la prophylaxie des maladies infectieuses ou contagieuses, ou non, sur les réserves;
  - b. les traitements médicaux et les services d'hygiène destinés aux Indiens;
  - c. l'hospitalisation et le traitement obligatoires des Indiens atteints de maladies infectieuses;



- d. l'inspection des locaux sur les réserves et la destruction, la modification ou la rénovation de ces locaux;
- e. locaux utilisés comme logements sur les réserves;
- f. la salubrité dans les locaux privés comme dans les endroits publics, sur les réserves » (p. 21-22).
  - Les auteurs ajoutent que « le pouvoir réglementaire de la Loi sur les Indiens ne donne pas suffisamment d'autorité pour un cadre réglementaire complet sur la santé publique et les services de santé dans les réserves des Premières Nations » et que la « Loi ne s'applique pas aux Inuits » (p. 22).
  - Les auteurs notent que les débats sur les compétences, plus particulièrement en ce qui concerne le droit des Premières Nations à l'autodétermination et les compétences en matière de santé publique dans les réserves, continuent à modeler les soins de santé publique offerts aux peuples des Premières Nations. Tout porte à croire que les articles 73 et 81 de la Loi sur les Indiens « donnent aux Premières Nations compétence en matière de santé publique dans les réserves » (p. 22).

Deux ministères fédéraux sont responsables de la santé des Autochtones :

(1) Santé Canada et (2) l'Agence de la santé publique du Canada (ASPC).

## 1. Santé Canada

- ▶ Remplit cinq rôles principaux : (1) administre la Loi canadienne sur la santé; (2) soutient les politiques pour les Transferts canadiens en matière de santé (notamment les transferts de fonds aux organismes des Premières Nations et des Inuits); (3) agit à titre d'organisme de réglementation des produits; (4) fournit des « prestations de santé supplémentaires aux Premières Nations et Inuits admissibles pour couvrir, entre autres, les produits pharmaceutiques, les soins dentaires, les soins de la vue et le transport à des fins médicales »; « ce programme est connu sous le nom de Programme des services de santé non assurés (SSNA) » (p. 23); et (5) fournir de l'information.
- ▶ La Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits (DGSPNI) est responsable de la prestation des services de santé aux peuples des Premières Nations. Il existe une politique de décentralisation depuis les années 1980. Deux politiques ont augmenté le contrôle des peuples des Premières Nations dans le domaine de la santé.
  - a. **Politique sur la santé des Indiens de 1979** : les politiques reposent sur trois piliers : (1) « améliorer l'état de santé des communautés indiennes au moyen de mécanismes générés et entretenus par les communautés elles-mêmes; (2) renforcer les relations traditionnelles et les nouvelles relations entre les gouvernements fédéral, provinciaux et locaux d'une part, et les organismes

gouvernementaux indiens d'autre part, en encourageant une plus grande participation à la planification, à l'établissement des budgets et à la prestation des programmes de santé; et (3) accroître la capacité des communautés indiennes à jouer un rôle positif et actif au sein du système de santé canadien grâce à des décisions influant sur leur santé » (p. 23).

- En 1982, le Programme pilote de santé communautaire a été mis en œuvre pour permettre aux communautés des Premières Nations de « faire l'expérience de différents modèles de prestation de services communautaires » (p. 24).

b. La **politique du transfert de la santé** a été adoptée en 1989 dans le cadre de la Politique sur la santé des Indiens. Elle fournit « aux communautés individuelles et aux conseils tribaux des possibilités d'accroître les responsabilités locales dans le cadre de la planification et de la prestation des services de santé communautaire ainsi que de certains programmes régionaux ». En 2003, « 295 communautés ont signé un accord de transfert » (p. 24). Un autre modèle existe pour les plus petites communautés : le modèle intégré.

- La DGSPNI offre également des services directs et finance 34 programmes distincts. Des préoccupations concernant la fragmentation de l'administration de la DGSPNI ont été soulevées.

- Le **Programme des services de santé non assurés (SSNA)** : « Les Indiens inscrits vivant dans une réserve ou hors réserve et les Inuits vivant n'importe où au Canada ont droit aux services compris dans le Programme des SSNA » (p. 24).

## 2. Agence de la santé publique du Canada

- ▶ Créée en 2004 par une loi du Parlement suivant l'épidémie de SRAS.
- ▶ « Offre un certain nombre de programmes de santé hors réserve » (p. 25).

### Traités et politiques et lois en matière de santé

- ▶ Le Traité n° 6 est le seul traité historique qui « comprend des dispositions particulières sur les soins de santé » dans la « clause relative aux médicaments » (p. 26). Cette clause stipule que le gouvernement fédéral est responsable « de protéger les peuples des Premières Nations contre la peste et la disette et de fournir une “armoire à médicaments” au domicile de tout agent des Indiens » (p. 26).
- ▶ Les Traités n° 8, 10 et 11 comprennent des dispositions et demandes semblables en ce qui a trait aux médicaments et à un médecin résident (non incluses dans le texte, mais ont été négociées).

- ▶ Le gouvernement fédéral a tendance à considérer les services de santé comme des questions de politique, alors que les peuples autochtones les considèrent généralement comme un droit (comme il est indiqué dans l'appel de Johnston, une décision prise en 1966 par la Cour suprême de la Saskatchewan, puis étendue à la Nation crie de Wuskwi Sipiik par une décision prise au Manitoba en 1999).
- ▶ **La plupart des traités et des accords d'autonomie gouvernementale modernes** contiennent des clauses sur la compétence des gouvernements autochtones en matière de santé. La Convention de la Baie James et du Nord québécois est unique au Canada, car elle contient des « structures [qui] sont cofondées par les gouvernements fédéral et provinciaux, afin de répondre aux besoins en soins de santé des Inuits du Nunavik et des Cris de la Baie James » (p. 27). Comme la Convention de la Baie James et du Nord québécois, l'Accord Nisga'a et l'accord signé avec la Labrador Inuit Association « contiennent des dispositions relatives à l'autodétermination des services de santé (...) et clarifient les compétences, les rôles et les responsabilités, ainsi que les mécanismes permettant de régler les problèmes de compétence dès qu'ils surviennent » (p. 27).

### **Politiques et lois provinciales et territoriales ayant des mandats spécifiques aux Autochtones**

- ▶ Certaines provinces et certains territoires ajoutent des dispositions particulières pour la santé des Autochtones, mais celles qui existent sont « limitées et axées sur les compétences » (p. 28). En Alberta, en Saskatchewan, en Ontario et au Nouveau-Brunswick, la loi stipule que le ministère peut conclure une entente avec une Première Nation dans le domaine de la prestation de services de santé (dans le cadre d'un accord tripartite).
- ▶ La *Yukon Health Act* : contient une clause qui stipule que l'entente sur les revendications territoriales au Yukon et l'entente sur l'autonomie gouvernementale au Yukon prévalent en cas de conflit entre un groupe autochtone et le ministère.
- ▶ Au Québec, la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* définit un processus de traitement des plaintes liées à l'accès aux services de santé pour les signataires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois; à Terre-Neuve-et-Labrador, il existe une disposition semblable.
- ▶ Le gouvernement du Yukon est le seul à reconnaître la nécessité de respecter les pratiques traditionnelles de guérison. En effet, le Québec, le Manitoba et l'Ontario excluent les sages-femmes autochtones du Code des professions. Quant à elles, les provinces de la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard « ont adopté une loi sur la réglementation de l'usage du tabac qui ne s'applique pas à l'utilisation du tabac à des fins rituelles » (p. 28).

► **Ontario**

- Stratégie en matière de santé et de mieux-être de 1990 (a mené à la Politique de santé applicable aux Autochtones).
- Politique de santé applicable aux Autochtones de 1994 : politique visant à garantir un accès égal aux programmes de santé et à répondre aux besoins en matière de santé des peuples autochtones de l'Ontario.

► **Colombie-Britannique**

- Accord de transformation pour le changement et régime de santé des Premières Nations = politique tripartite des Premières Nations. Ces règles visent à « clarifier les titres et compétences autochtones » (p. 29).

► **Nouvelle-Écosse**

- Rapport *Providing Health Care, Achieving Health* de 2005 (cadre sur les besoins des Mi'kmaq).

**Politiques et lois propres aux Métis**

- La seule entente sur des revendications territoriales globales signée par un groupe métis a été conclue dans les Territoires du Nord-Ouest. L'entente comprend la politique en matière de santé et d'autonomie gouvernementale des Métis : « la politique est, toutefois, limitée à l'accès aux services de santé non assurés, tels qu'ils sont offerts aux Indiens inscrits » (p. 30).

► **Alberta**

- Le Métis Settlement Accord de 1989 contient plusieurs dispositions liées à la santé, notamment : **(1)** le droit d'adopter des règlements administratifs afin de promouvoir la santé, la sécurité et le bien-être des résidents de la région visée par le règlement; **(2)** le droit d'investir de l'argent dans un district hospitalier ou une région sanitaire sous la direction des régies régionales de la santé; et **(3)** adopter des règlements administratifs qui respectent et contrôlent la santé des résidents de la région visée par le règlement et qui visent à prévenir la propagation des maladies.

► **Saskatchewan**

- La *Saskatchewan Métis Act* de 2002 : vise à accroître la participation des dirigeants métis à la prise de décision et à l'établissement des priorités en matière de santé.
- Les auteurs concluent que les peuples autochtones ne sont pas suffisamment pris en considération dans les lois et politiques en matière de santé. En Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse, il existe des dispositions selon lesquelles le conseil d'administration des régies régionales de la santé doit refléter la population qu'il représente; les peuples autochtones ne sont pas expressément mentionnés

dans ces dispositions. En Ontario, un conseil formé de représentants autochtones donne des avis par l'entremise des réseaux locaux d'intégration des services de santé.

## **Nouveaux mécanismes en santé autochtone**

- 1. Coordination entre les champs de compétence :** comités (en général, des forums informels) conçus pour servir principalement de mécanismes de partage des informations.
  - a. Plan tripartite pour la santé des Premières nations de la Colombie-Britannique (2007) :** partenariats entre le gouvernement de la Colombie-Britannique, le gouvernement du Canada et le conseil de direction représentant les Premières Nations de la Colombie-Britannique. « Le plan de santé crée une nouvelle structure de gouvernance pour les services de santé des Premières Nations en Colombie-Britannique », laquelle comprend un organisme dirigeant pour la santé des Premières Nations, un conseil de la santé des Premières Nations, un comité consultatif tripartite pour la santé des Premières Nations et « une association de directeurs de la santé et d'autres professionnels » (p. 31).
  - b. Stratégie de la santé du nord de la Saskatchewan (2001) :** se veut un moyen d'accroître « la collaboration, améliorer le continuum de soins pour tous les habitants du Nord, concevoir des stratégies pour mieux utiliser les ressources existantes et résoudre les problèmes de compétence » en fournissant une tribune aux Premières Nations, aux Métis, aux municipalités du Nord, aux régies régionales de la santé et aux autorités fédérales et provinciales (p. 31).
  - c. Comité intergouvernemental du Manitoba sur la santé des Premières Nations (2003) :** définit les priorités et coordonne les approches en matière de santé pour les Premières Nations du Manitoba. Un grand nombre de membres participants, dont des groupes des Premières Nations, des représentants du Manitoba et de Santé Canada et d'AINC.
- 2. Régies de la santé intergouvernementales :** organismes officiels dont le but est d'accroître les partenariats entre les gouvernements fédéral, provinciaux et autochtones. La Convention de la Baie James et du Nord québécois a donné lieu à une régie de la santé intergouvernementale. Les autres sont :
  - a. L'Athabasca Health Authority :** financée par les gouvernements fédéral et provincial, « considérée comme un prolongement, bien qu'informel, d'un système de santé provincial » (p. 31). Chargée de fournir des services de santé aux résidents du bassin d'Athabasca dans quatre communautés métisses.

b. **La Northern Intertribal Health Authority (NITHA)** : partenariat entre le Conseil tribal de Meadow Lake, les Premières Nations du lac La Ronge, la Nation crie de Peter Ballantyne et le Grand conseil de Prince Albert (qui représentent environ la moitié des Premières Nations de la Saskatchewan). Offre de la formation et de l'assistance technique aux partenaires de la NITHA « dans le domaine de la lutte contre les maladies transmissibles, de l'épidémiologie et de la surveillance de l'état de santé » (p. 32).

# 5

## DEUXIÈME PARTIE : MODÈLES DE GOUVERNANCE CHOISIS PAR DOMAINE DE COMPÉTENCE

### 5.1 SANTÉ

#### Modèle de la Colombie-Britannique

##### 1. Normes de gouvernance :

- ▶ Sept directives;
- ▶ Six valeurs;
- ▶ Exigences en matière de gouvernance d'entreprise;
- ▶ Compétences du conseil d'administration.

##### 2. Structures de gouvernance :

- ▶ First Nations Health Council (FNHC);
- ▶ First Nations Health Directors Association (FNHDA);
- ▶ First Nations Health Authority (FNHA);
- ▶ Structures et mandats des caucus régionaux;
- ▶ Modèle de gouvernance globale pour la santé des Premières Nations (qui regroupe des éléments à but non lucratif, commerciaux et législatifs);
- ▶ Bureaux régionaux.

##### 3. Processus de gouvernance :

- ▶ Procédure d'engagement et d'approbation;
- ▶ Procédure de reddition de compte réciproque.

##### 4. Gouvernance des données :

- ▶ Prise de décisions liées à la collecte et au partage des données;
- ▶ Création de systèmes d'information, amélioration des rapports, développement des capacités et suivi du rendement;
- ▶ Basée sur les principes de l'OCAP – les groupes autochtones possèdent et contrôlent l'information qui les concerne et y ont accès.

Le modèle de planification peut mettre en œuvre les sept directives en s'assurant que les plans de tous les niveaux sont reliés à la planification au niveau communautaire, que le processus est efficace et efficient, que le processus place les outils de planification et la capacité dans les mains des Premières Nations et que les décisions des Premières Nations découlent de la planification, des priorités établies et des investissements à l'échelle communautaire, régionale et provinciale. Un modèle de planification pour notre structure de gouvernance de la santé des Premières Nations peut se fonder sur les réussites que nous avons eues à ce jour, notamment en ce qui concerne l'évolution et l'officialisation des accomplissements en matière de planification relativement aux activités du Centre de participation communautaire, où les groupes des Premières Nations participent aux discussions sur la planification locale et à l'établissement de priorités dans le but d'améliorer les services de santé. Mettant à profit les avantages de la procédure d'engagement et d'approbation, ce modèle de planification soutient l'ensemble de notre participation à l'établissement de priorités stratégiques complètes à l'échelle locale, régionale et provinciale. (First Nations Health Authority, 2013, p. 69).

### **Modèle de gouvernance globale pour la santé des Premières Nations**

Inspiré des tribus de l'Alaska, qui « ont été en mesure de rapprocher le financement, le contrôle et la responsabilité des programmes le plus près possible de la prestation locale des services; d'adopter une philosophie de "client propriétaire" (...) qui mène à la construction d'aqueducs, d'installations sanitaires et d'établissements de santé en Alaska et offre aux communautés des services de santé et de recherche, mis sur pied (...) Alaska Native Medical Center Hospital; de favoriser le mentorat et le développement des Autochtones de l'Alaska dans le système de santé et de mettre en œuvre une approche en matière de ressources humaines qui garantit que tous les employés comprennent et vivent les valeurs qui sont importantes pour les tribus de l'Alaska; d'élaborer le "système de soins Nuka", renommé à l'échelle mondiale; et enfin, de mettre en œuvre et financer à 100 % un programme de guérison traditionnelle, grâce auquel la majeure partie des soins est offerte par des guérisseurs et des professionnels de la santé formés dans la communauté » (First Nations Health Authority, 2013, p. 92).

### **Le système de soins Nuka**

A été créé par la Southcentral Foundation (un organisme de soins de santé à but non lucratif de l'Alaska). Avant 1999, « les peuples autochtones de l'Alaska qui vivaient dans le centre-sud de l'Alaska recevaient leurs soins de santé en tant que "bénéficiaires" de l'Indian Health Service's Native hospital » (Gottlieb, 2013, p. 1). Il s'agissait d'un moyen de prestation de services très lent et bureaucratique. Les peuples autochtones de l'Alaska ont exercé des pressions sur le Congrès américain et réussi à obtenir l'adoption d'une loi fédérale en faveur de l'autodétermination. Après 1999, les peuples de l'Alaska sont devenus des « clients » et des « propriétaires » de services de soins de santé gérés par la tribu, plutôt que des « bénéficiaires » de services offerts par le gouvernement. « Services fournis par la Southcentral Foundation : soins primaires ambulatoires et à domicile, soins



dentaires, services de santé comportementale ambulatoires et en établissement, guérison traditionnelle, médecine douce, éducation en matière de santé et plus encore. » Offre également des services d'aide administrative et de ressources humaines : subventions, technologies de l'information, relations publiques. L'établissement de relations est le principe de base de l'organisme.

### *Principes de fonctionnement*

1. Les relations entre le client propriétaire, la famille et le fournisseur doivent être encouragées et soutenues.
2. L'accent est mis sur le mieux-être de la personne, de la famille et de la communauté, notamment le mieux-être physique, mental, émotionnel et spirituel.
3. Des endroits qui sont pratiques pour le client propriétaire et qui réduisent au minimum le nombre d'arrêts pour le client propriétaire.
4. L'accès est optimisé et les périodes d'attente sont réduites.
5. Collaboration avec le client propriétaire en tant que partenaire actif.
6. Système spécialement conçu pour optimiser la coordination et réduire les chevauchements.
7. Mesures des résultats et du processus pour évaluer et améliorer le système continuellement.
8. Simple et facile à utiliser.
9. Les services sont financièrement viables et durables.
10. Le centre du système est la famille.
11. Les intérêts du client propriétaire permettent au système de déterminer ce que nous faisons et comment nous le faisons.
12. Systèmes et services adaptés à la population.
13. Les services et les systèmes sont fondés sur les forces des cultures autochtones de l'Alaska.

### *Concepts de base*

1. Travailler ensemble dans une relation favorisant l'apprentissage et l'épanouissement.
2. Favoriser la compréhension.
3. Écouter avec un esprit ouvert.
4. Rire et apprécier l'humour tout au long de la journée.
6. Aborder les autres avec compassion.
5. Prendre conscience de notre dignité et de notre valeur ainsi que de celles des autres.
7. Partager nos histoires et ouvrir notre cœur.
8. Travailler à s'honorer et se respecter soi-même et faire de même avec les autres.

### **Yukon-Kuskokwim Health Corporation (YKHC)**

« Organisation tribale dûment accréditée qui administre un système de soins de santé complets pour plus de 50 communautés rurales du sud-ouest de l'Alaska ». La YKHC a également lancé sa propre division de construction pour construire son infrastructure. La YKHC et Providence Health and Services Alaska ont formé une coentreprise à 50/50 pour exploiter des services d'évacuation sanitaire : LifeMed.

### **Bigstone Health Commission**

En 1996, la communauté a réalisé un projet pilote sur les services de santé non assurés.

La Bigstone Health Commission est un organisme sans but lucratif détenu par la Nation des Cris de Bigstone. Services de santé offerts :

- ▶ L'organisation dirige également un organisme à but lucratif : Bigstone Health Holdings Ltd.
- ▶ Bigstone Health Holdings Ltd. exploite : une pharmacie, un service de transport médical, Bigstone Dental and Orthodontic Ltd., un centre professionnel et Visioncare Ltd.

## **SERVICES DE LA BIGSTONE HEALTH COMMISSION ET DE SOCIÉTÉS AFFILIÉES (VERS 2006)**

### **Chef de la direction**

#### **Bigstone Health Holdings Ltd.**

- ▶ **Bigstone Pharmacy Ltd.**
- ▶ **Bigstone Medical Transport Ltd.**
- ▶ **Bigstone Dental & Orthodontic Ltd.**
- ▶ **Bigstone Professional Centre Ltd.**
- ▶ **Bigstone Visioncare Ltd.**

#### **Finances**

- ▶ Paie
- ▶ Comptes créditeurs  
Comptes débiteurs
- ▶ Rapports financiers  
Budgets
- ▶ Préparation de  
la vérification

### Autres remarques

- ▶ Entreprises appartenant aux Premières Nations qui assurent le transport médical. Exemples : taxis, hôtels, auberges, hébergement, services de repas.
- ▶ Effectuer la mise en correspondance des services pour déterminer le mode de prestation de service de santé le plus efficace et économique.
- ▶ Déterminer les économies d'échelle – par exemple, « la planification des immobilisations pour différents types d'établissements de santé des Premières Nations, en fonction de différentes demandes régionales de services ».
- ▶ Offrir des services de consultation à l'échelle locale, nationale et internationale.
- ▶ Créer une entreprise de construction et d'entretien pour concevoir, créer et entretenir les établissements de santé des Premières Nations à l'échelle locale, régionale et provinciale.
- ▶ Présenter l'activité « Gathering Wisdom for a Shared Journey » sous la forme d'une série d'ateliers offerts durant un congrès sur la santé autofinancé et renommé, comme ceux qui sont organisés en Alaska sur le système de santé Nuka.

#### **Santé communautaire**

- ▶ Soins infirmiers communautaires
- ▶ Représentant en santé commun.
- ▶ Soins à domicile et dans la communauté
- ▶ Soins aux adultes à domicile
- ▶ Salon des aînés
- ▶ Programme d'intervention précoce
- ▶ Programme spéciaux
- ▶ Entretien et surveillance

#### **Bien-être communautaire**

- ▶ Soins infirmiers communautaires
- ▶ Représentant en santé commun.
- ▶ Soins à domicile et dans la communauté

#### **Services de santé non assurés**

- ▶ Pharmacie
- ▶ Fournitures et équipements médicaux
- ▶ Soins de la vue
- ▶ Soins dentaires
- ▶ Santé mentale
- ▶ Transport médical

#### **Services de la commission de la santé de Bigstone**

## 5.2 RESSOURCES NATURELLES

Type de modèle	Description
<b>Revendications territoriales</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ Le droit à la terre est considéré comme un droit « légal ».</li><li>▶ « En échange de la cession à la Couronne fédérale du titre de propriété de grandes portions de leurs territoires traditionnels, les groupes autochtones obtiennent des règlements en espèces pour répondre aux besoins urgents sur les plans économique, social, de la santé, de l'éducation et des capacités, et à d'autres besoins, le titre juridique relatif à d'autres portions restreintes de leur territoire traditionnel, ainsi qu'une augmentation de l'autorité de gestion des terres autochtones et des terres de la Couronne. Cette dernière passe généralement par la création de conseils coopératifs de gestion de la faune, de l'eau et de l'environnement, qui partagent la prise de décision entre les représentants de l'État et le signataire autochtones » (Stevenson, 2004).</li></ul> <p><b>Raisons pour lesquelles de nombreux groupes autochtones adoptent ce modèle :</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Partage des avantages économiques du développement des ressources;</li><li>2. Possibilité de contribuer à préserver les valeurs autochtones;</li><li>3. Meilleur contrôle.</li></ol> <p><b>Raisons pour lesquelles le gouvernement a tendance à aimer ce modèle :</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Transfert des coûts élevés de la gouvernance aux communautés autochtones;</li><li>2. Résolution des problèmes de « propriété »;</li><li>3. Développement des ressources naturelles.</li></ol>
<b>Cogestion</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▶ « La cogestion en est venue à désigner les arrangements institutionnels par lesquels les gouvernements et les entités autochtones (et parfois d'autres parties) concluent des ententes officielles précisant leurs droits, pouvoirs et obligations respectifs relativement à la gestion et à l'attribution de ressources dans une zone particulière de terres et cours d'eau de la Couronne. » (Assemblée des Premières Nations, n. d.)</li></ul>

Type de modèle	Description
<b>Ententes en cas de crise</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Souvent établies en raison de la crainte que les peuples autochtones chassent les animaux de façon excessive ou fassent un usage abusif des ressources.</li> <li>▶ Ces ententes sont établies pour limiter l'utilisation des terres et la gestion des ressources de façon ponctuelle par les peuples autochtones (Stevenson, 2004).</li> </ul>
<b>Ententes entre plusieurs intéressés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ententes qui créent des conseils composés de représentants des peuples autochtones, du public, de l'industrie, du gouvernement et d'entités non gouvernementales.</li> <li>▶ Les niveaux d'autorité varient – il existe des disparités entre les parties prenantes (Stevenson, 2004).</li> </ul>

Ostrom (1994) a mené une étude sur les ressources communes, c'est-à-dire les ressources naturelles et créées par les humains qui sont publiques, partagées par tous et en libre accès. De nombreuses études sur les ressources communes qui sont considérées comme partagées, telles que l'eau ou l'air, ont exposé les risques d'épuisement des ressources et les conditions de gestion efficace des ressources. Ostrom (1994) indique que les institutions autochtones de protection de l'environnement constituent un bon exemple de gestion efficace des ressources communes par des groupes localisés. Elle décrit les conditions qu'elle a considérées comme étant les plus efficaces pour la gestion des ressources communes : (1) des limites bien définies; (2) la concordance entre les règles d'utilisation et de prestation d'une part et les conditions locales d'autre part; (3) accords sur les choix collectifs; (4) la surveillance; (5) des sanctions progressives, utilisées comme moyen de punir les personnes qui font une utilisation abusive des ressources communes; (6) des mécanismes de résolution des conflits; (7) « les droits des usagers à concevoir leurs propres institutions ne sont pas remis en cause par des autorités gouvernementales externes » (p. 10); et (8) les petites organisations imbriquées dans de grandes organisations lorsque les systèmes sont importants.

## 5.3 DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Dans son livre *Modern Tribal Development : Paths to self-Sufficiency and Cultural Integrity in Indian Country*, Smith (2000) présente un cadre de développement économique pour les groupes autochtones d'Amérique du Nord.

### **Cadre conceptuel de développement économique pour les réserves autochtones américaines :**

#### *Cycle en quatre étapes*

(1) La croissance passe par « une industrie d'exportation qui génère des importations » (Smith, 2000, p. 45), par exemple les revenus du tourisme et des établissements de jeu. (2) « Le développement d'industries de substitution aux importations au sein de l'économie locale » : la réserve commence à produire des produits locaux, remplaçant ainsi la production de produits précédemment importés. Il est important de désigner les produits que les tribus peuvent réussir à produire. (3) « La création de nouveaux produits innovants et de techniques de production au cours de la phase de substitution aux importations ». (4) La création de « nouvelles techniques et de nouveaux produits dans de nouvelles industries d'exportation, qui procure des revenus d'importation accrus ou de remplacement... à ce stade, les cycles du processus : la nouvelle activité de substitution aux importations a lieu ; on crée alors de nouveaux produits, qui cultivent une nouvelle phase d'exportations » (p. 46-47).

#### *Approche de Smith concernant le développement économique tribal*

##### **Économique**

- ▶ L'activité économique est un produit dérivé des communautés en bonne santé.
- ▶ « Toute activité économique à entreprendre doit être prometteuse de rentabilité »; exercer une activité économique dans le simple but de fournir des emplois ne suffit pas (p. 95).
- ▶ Une tribu doit viser un minimum de trois entreprises potentielles.
- ▶ « La décision finale ne peut pas être déterminée simplement à partir d'un point de vue économique ou comptable »; toute activité économique doit être analysée dans la perspective du mieux-être de la communauté (p. 96).

##### **Politique**

- ▶ Les tribus doivent connaître les structures politiques internes de leurs communautés, ainsi que les interactions politiques formelles et informelles.

**Éducatif**

- ▶ L'éducation formelle et informelle doit viser la pérennité de l'héritage culturel.
- ▶ Les tribus peuvent modifier les programmes de bourses d'études afin qu'ils correspondent aux besoins futurs de la communauté.

**Social**

- ▶ Mise en correspondance des problèmes sociaux et des raisons du chômage, afin de déterminer les problèmes sociaux que l'on doit régler en priorité.

**Culturel**

- ▶ Il s'agit de la force directrice de toute la planification du développement communautaire.
- ▶ La compréhension des sous-systèmes culturels guide tous les autres processus.
- ▶ Les tribus doivent investir dans la continuité culturelle – programmes de langues, métiers d'art, centres communautaires, fêtes et cérémonies traditionnelles, etc.

**Financier**

- ▶ Des actifs financiers sont nécessaires, qu'ils proviennent des « coffres de la tribu » ou d'« investissements directs ou de créances » (p. 99).
- ▶ Les tribus doivent rechercher les possibilités de développement ainsi que les structures internes.

Smith (2000) recommande que le cadre soit utilisé pour élaborer un plan stratégique. Les recherches par l'intermédiaire d'entretiens, les données secondaires (rapports tribaux, études anthropologiques, rapports de salinisation du sol, etc.) ainsi que des ateliers peuvent contribuer à élaborer une vision, des options et un plan.

# 6

## TROISIÈME PARTIE : LISTE SÉLECTIVE D'INITIATIVES DE GOUVERNANCE AUTOCHTONE

- ▶ Accords d'autonomie gouvernementale;
- ▶ Métis Settlements Accord de 1989;
- ▶ Saskatchewan Metis Act de 2002;
- ▶ Plan tripartite pour la santé des Premières Nations de la Colombie-Britannique;
- ▶ Saskatchewan Northern Health Strategy;
- ▶ Comité intergouvernemental du Manitoba sur la santé des Premières Nations;
- ▶ Convention de la Baie James et du Nord québécois;
- ▶ Athabasca Health Authority;
- ▶ Northern Intertribal Health Authority (NITHA);
- ▶ Prestation de soins de santé aux tribus de l'Alaska;
- ▶ Bigstone Health Commission;
- ▶ Yukon Kuskokwim Health Corporation.

### Alaska

- ▶ Composantes à l'échelle de l'État et à l'échelle régionale et locale;
- ▶ Responsabilité relative à la conception et à la prestation des services de santé (prestation des programmes, exploitation des hôpitaux, des centres de santé, des cliniques, des postes sanitaires et des centres de traitement en établissement);
- ▶ Philosophie du client propriétaire.

### **Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (2014).**

***Note d'information générale sur les politiques relatives à l'autonomie gouvernementale et aux revendications territoriales globales du Canada et sur l'état actuel des négociations.***

#### Négociations en Colombie-Britannique

- ▶ Pour participer aux négociations des traités, toutes les Premières Nations de la Colombie-Britannique doivent soumettre une déclaration d'intention, qui doit être acceptée par la Commission des traités de la Colombie-Britannique (CTCB).



- ▶ Depuis janvier 2013, **57 groupes de requérants** (représentant 108 des 197 Premières Nations admissibles de la Colombie-Britannique) avaient soumis à la CTCB une déclaration d'intention indiquant leur intention de négocier un traité. Les 57 groupes de requérants ont formé **47 tables de négociation**.
- ▶ Six groupes des Premières Nations en sont actuellement au stade 5 (accord final) des négociations, et 43 groupes des Premières Nations en sont au stade 4 (accord de principe) des négociations. Des **accords définitifs** ont été conclus avec les Premières Nations Lheidli T'enneh, Sliammon et Yale. Les Nations In-SHUCK-ch et K'ómoks travaillent activement en vue de conclure des accords définitifs (pour plus d'informations, consulter la section « Agreements under Negotiation » de ce site). En outre, sept groupes des Premières Nations en sont aux stades 2 et 3. Les données précédentes ne comprennent pas la Première Nation de McLeod Lake, un nouvel adhérent au Traité no 8 qui a également soumis une déclaration d'intention de négocier un accord distinct d'autonomie gouvernementale dans le cadre du processus de négociation de traités de la Colombie-Britannique.

# 7

## CONCLUSION

Ce rapport résume six rapports portant sur la gouvernance autochtone. Graham (2003) a présenté cinq modèles de gouvernance regroupée des Premières Nations :

1. regroupement à un niveau;
2. regroupement à deux niveaux;
3. partage des pouvoirs (regroupement au moyen de traités de partage des pouvoirs);
4. organismes à vocation spécifique sans pouvoirs précis prescrits par la loi;
5. organismes à vocation spécifique avec des pouvoirs précis prescrits par la loi.

L'auteur décrit les coûts et les avantages de chaque modèle (un résumé des modèles de regroupement de Graham se trouve aux pages 13 et 14). Le Centre national pour la gouvernance des Premières nations (CNGPN) a publié plusieurs rapports sur les principes de gouvernance des Premières Nations et des exemples de pratiques exemplaires. Les cinq piliers de la gouvernance des Premières Nations présentés par le CNGPN sont les suivants :

1. Le peuple : vision stratégique, partage significatif de l'information et participation à la prise de décision;
2. La terre : intégrité territoriale, réalisation économique et respect de l'esprit de la Terre;
3. Les lois et compétences : élargissement du champ de compétence au-delà de la *Loi sur les Indiens* et état de droit;
4. Les institutions : transparence et équité, organisations orientées vers les résultats grâce à des mesures de la gouvernance, l'alignement culturel des institutions et des relations intergouvernementales efficaces;
5. Les ressources : capacité en ressources humaines, capacité de gestion financière, évaluation du rendement, responsabilisation et obligation de rendre compte et diversité des sources de revenus.

Comme le CNGPN, l'Australian National University Centre for Aboriginal Economic Policy Research (CAEPR) a collecté des données pour favoriser la gouvernance autochtone et a établi dix facteurs importants pour une gouvernance autochtone efficace : (1) les relations et la représentation sont essentielles; (2) on doit faire preuve de souplesse dans l'application des modèles de gouvernance; (3) pour être légitimes, les modèles de gouvernance doivent être adaptés aux cultures des communautés; (4) l'emplacement

géographique influe sur la culture, et par conséquent, sur les types d'initiatives de gouvernance susceptibles d'être acceptées dans les communautés autochtones; (5) « les institutions de gouvernance sont importantes » et doivent être adaptées aux « valeurs et façons de faire privilégiées par la mise en place de procédures internes de médiation et de règlement des différends et la création d'objectifs communs et des procédures convenues » qui sont propres à la communauté (p. 3); (6) le leadership est important; (7) le développement socioéconomique nécessite une gouvernance efficace; (8) la gouvernance est plus efficace lorsqu'un environnement appuie la gouvernance communautaire, notamment par la fourniture des ressources et la souplesse; (9) le renforcement des capacités et une approche globale de la gouvernance rendent le tout plus efficace; et (10) la gouvernance autochtone ne peut pas être mesurée par des normes non autochtones, car celles-ci sont différentes des normes autochtones.

Durst et Zwart (1996) présentent un cadre qu'ils ont appelé « le cercle de l'autonomie gouvernementale », qui comprend les cinq étapes d'une autonomie gouvernementale : (1) autonomie; (2) colonialisme « bienveillant »; (3) intégrée; (4) cogestion/délégation; et (5) autorité conjointe. L'étape de la cogestion/délégation caractérise actuellement la prestation de la plupart des services autochtones de protection de l'enfance. Chaque province ou territoire possède un système distinct de protection de l'enfance comportant des lois distinctes sur la protection de l'enfance. Le gouvernement provincial a délégué aux organismes autochtones de protection de l'enfance le pouvoir de fournir des services de protection de l'enfance et d'appliquer les lois sur la protection de l'enfance, mais ces organismes sont financés (sauf en Ontario) par le gouvernement fédéral. Ce type d'arrangement est problématique pour certaines Premières Nations, qui estiment que leur droit d'offrir des services à l'enfance et à la famille aux membres de leur communauté est un droit préexistant qui ne leur a pas été conféré par les gouvernements coloniaux (*Indian Child Welfare and Family Support Act*, 1990). La dernière étape de l'autonomie gouvernementale que Durst et Zwart (1996) ont inscrite dans leur cercle de l'autonomie gouvernementale, avant de revenir à l'autonomie, est l'autorité conjointe. Parmi les exemples de modèles d'autorité conjointe, on trouve les ententes relatives à la faune, l'entente pour la prestation de services de protection de l'enfance du conseil de bande de Spallumcheen et la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Le modèle de partage des pouvoirs, semblable au modèle d'autorité conjointe/de cogestion, est un autre exemple. Souvent, ces modèles ne sont pas clairement définis, et il semble y avoir un manque de cohérence en ce qui a trait aux caractéristiques du modèle de partage des pouvoirs. Par exemple, Graham (2003) qualifie l'Union européenne de modèle de partage des pouvoirs, alors que Karalekas (2011) utilise le même terme pour faire référence aux accords d'autonomie gouvernementale entre les Premières Nations du Canada.

Wesley-Esquimaux et Calliou (2010) décrivent treize exemples de « pratiques exemplaires » dans le domaine du développement des communautés autochtones

(pages 19 à 21). Le Centre de collaboration nationale de la santé autochtone (Lavoie et coll., 2011) décrit également diverses pratiques propres aux peuples autochtones dans le domaine de la prestation des services de santé. Dans la deuxième section de ce rapport, quatre modèles de gouvernance en matière de santé sont examinés de plus près : le modèle de la Colombie-Britannique, le système de santé Nuka, la Yukon-Kuskokwim Health Corporation et la Bigstone Health Commission. Ces modèles combinent la prestation de services privés et publics. La deuxième partie explore également les modèles courants de gestion des ressources naturelles au Canada, ainsi qu'un cadre conceptuel de développement économique pour les réserves autochtones élaboré par Smith (2000). Le cadre est composé de quatre cycles :

1. La croissance, qui passe par « une industrie d'exportation générant des importations » (Smith, 2000, p. 45), par exemple les revenus du tourisme et des établissements de jeu.
2. « Le développement d'industries de substitution aux importations au sein de l'économie locale » : la réserve commence à produire des produits locaux, remplaçant ainsi la production de produits précédemment importés.
3. « La création de nouveaux produits innovants et de techniques de production au cours de la phase de substitution aux importations ».
4. La création de « nouvelles techniques et de nouveaux produits dans de nouvelles industries d'exportation, qui procure des revenus d'importation accrus ou de remplacement... à ce stade, les cycles du processus : la nouvelle activité de substitution aux importations a lieu; on crée alors de nouveaux produits, qui cultivent une nouvelle phase d'exportations » (p. 46-47).

La dernière section du présent rapport consiste en une liste des initiatives de gouvernance autochtone trouvées au cours de la recherche précédant la rédaction du présent rapport.

## 8 RÉFÉRENCES

- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2014). *Note d'information générale sur les politiques relatives à l'autonomie gouvernementale et aux revendications territoriales globales du Canada et sur l'état actuel des négociations*. Ottawa, Canada : gouvernement du Canada. Récupéré du site du gouvernement : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1373385502190/1373385561540>
- Alfred, T. (1999). *Peace Power Rigteousness: an Indigenous Manifesto*. Don Mills, Canada : Oxford University Press.
- Armitage, A. (1995). *Comparing the policy of Aboriginal assimilation: Australia, Canada and New Zealand*. Vancouver, Canada : UBC Press.
- Assemblée des Premières Nations. (n. d.). *Co-Management Definitions Guide – Appendix to Co-Management Discussion Paper*. Tiré du site de l'APN : [http://www.afn.ca/uploads/files/env/comanagement\\_definitions\\_guide.pdf](http://www.afn.ca/uploads/files/env/comanagement_definitions_guide.pdf)
- Assemblée générale des Nations Unies. *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, résolution/A/RES/61/295* (résolution adoptée par l'Assemblée générale le 2 octobre 2007). Récupéré du site : <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=471355bc2>
- Blackstock, C. (2011). The Canadian human rights tribunal on First Nations child welfare: why if Canada wins, equality and justice lose. *Children and Youth Services Review*, 33, 187-194.
- British Columbia Assembly of First Nations. (2010). A Brief History of Evolving First Nations' Governance within Canada. *Governance Toolkit*. Récupéré du site de la BCAFN : <http://www.bcafn.ca/toolkit/governance-bcafn-governance-tool-1.1.php>
- Centre national pour la gouvernance des Premières nations. (2008). *Principles of Supportive Effective Governance Discussion Document*. Ottawa, Canada : Centre national pour la gouvernance des Premières nations.
- Centre national pour la gouvernance des Premières nations. (2009). *Governance Best Practices Report*, p. 62. Ottawa, Canada : Centre national pour la gouvernance des Premières nations.
- Centre national pour la gouvernance des Premières nations. (n. d.). *The Five Pillars of Effective Governance*. Récupéré du site du CNGPN : [http://fngovernance.org/publication\\_docs/Five\\_Pillars\\_EN\\_web.pdf](http://fngovernance.org/publication_docs/Five_Pillars_EN_web.pdf)
- Commission royale sur les peuples autochtones. (1996). *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*. Ottawa, Canada : Libraxus Inc.
- Coombe, L. L., M. R. Haswell-Elkins et P. S Hill. (2008). Community-governed health services in Cape York: does the evidence point to a model of service delivery? *Australian Health Review*, 32(4), 605-612.
- Cornell, S. et J. P. Kalt. (2010). American Indian Self-Determination: The Political Economy of a Successful Policy. *HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10-043* : John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

- Courchene, T. J., L. M. Powell et Queen's University Institute of Intergovernmental Relations. (1992). *A First Nations province*. Kingston, Canada : Institute of Intergovernmental Relations, Université Queen's.
- Durst, D., & Zwart, L. (1996). *First Nations self-government of social services: An annotated bibliography*: Social Administration Research Unit, Faculty of Social Work, Université de Regina.
- First Nations Health Authority. (2013). *2013 Guidebook: Building Blocks for Transformation*. Récupéré du site de la FNHA : [http://www.fnhc.ca/pdf/2013\\_Guidebook.pdf](http://www.fnhc.ca/pdf/2013_Guidebook.pdf)
- Gottlieb, K. (2013). The Nuka System of Care: improving health through ownership and relationships. *International Journal of Circumpolar Health*, 73, 1-6.
- Graham, J. (2003). *Aggregation and First Nations Governance, Literature Review and Conclusions*. Récupéré du site <http://iog.ca/publications/aggregation-and-first-nation-governance-literature-review-and-conclusions/>
- Harris-Short, S. (2012). *Aboriginal Child Welfare, Self-Government and the Rights of Indigenous Children: Protecting the Vulnerable Under International Law*. Farnham, Angleterre et Burlington, VT : Ashgate.
- Hui, S. (2012). Conservative cuts force closure of National Centre for First Nations Governance. *Georga Straight*. Récupéré du site : <http://www.straight.com/news/conservative-cuts-force-closure-national-centre-first-nations-governance>
- Hunt, J. et D. E. Smith. (2006). Building Indigenous community governance in Australia: Preliminary research findings. *Working Paper N° 21/2006*. Canberra, Australie : Centre for Aboriginal Economic Policy Research, The Australian National University.
- Indian Child Welfare and Family Support Act. (1990). Federation of Saskatchewan Indian Nations: Indian Government of Saskatchewan.
- Karalekas, D. (2011). Do Canadian Power-Sharing Agreements with First Nations Peoples hold Lessons for Taiwan? *International Journal of Asia Pacific Studies*, 7(1), 93-121.
- Kirmayer, L., C. Simpson, et M. Cargo. (2003). Healing traditions: culture, community and mental health promotion with Canadian Aboriginal peoples. *Australian Psychiatry*, 11, 15-23.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres : Sage Publications Ltd.
- Lavoie, J., L. Gervais, J. Toner, O. Bergeron et G. Thomas. (2011). *À la recherche des Autochtones dans les mesures législatives et les politiques sur la santé, 1970 à 2008 : Projet de synthèse politique*. Victoria, Canada : Centre de collaboration nationale de la santé autochtone.
- Mayntz, R. (2003). New Challenges to Governance Theory. Dans Bang, H. P. (dir.), *Governance as social and political communication* (p. 27-40). Manchester, R.-U. et New York, NY : Manchester University Press.
- Nutton, J. et E. Fast. (sous presse). Historical trauma, substance use and Indigenous peoples: Seven generations of harm from a Big Event. *Journal of Substance Use and Misuse*.
- Ostrom, E. (1994). *Neither market nor state: Governance of common-pool resources in the twenty-first century*. Document présenté dans le cadre de l'atelier sur la théorie politique et l'analyse des politiques, Bloomington, IN.
- Sinha, V. et A. Kozlowski. (2013). The structure of Aboriginal child welfare in Canada. *The International Indigenous Policy Journal*, 4(2). Récupéré du site : <http://ir.lib.uwo.ca/iipj/vol4/iss2/2>

- Smith, D. H. (2000). *Modern tribal development : paths to self-sufficiency and cultural integrity in Indian country*. Walnut Creek, CA: AltaMira Press.
- Stevenson, M. G. (2004). Decolonizing Co-Management in Northern Canada. *Cultural Survival*, 28(1).  
Récupéré du site : <http://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/canada/decolonizing-co-management-northern-canada>
- Taylor, A. (2001). *American Colonies*. New York, NY : Viking.
- Von der Porten, S. (2012). Canadian Indigenous Governance Literature: A Review. *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples*, 8(1), 1-14.
- Weiss, T. G. (2000). Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795-814.
- Wesley-Esquimaux, C. et B. Calliou. (2010). *Best Practices in Aboriginal Community Development: A Literature Review and Wise Practices Approach*. Banff, Canada : The Banff Centre.

