

Université de Montréal

**Le processus d'élaboration des politiques publiques comme espace d'autodétermination :
les cas de l'Accord de Kelowna et de la *Loi sur le contrôle par les Premières Nations de
leur système d'éducation***

par

Kim Paradis

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise ès sciences en science politique

Avril 2016

© Kim Paradis, 2016

Résumé

L'objectif du présent mémoire est double. D'une part, il cherche à identifier les facteurs qui permettent au gouvernement canadien et aux peuples autochtones de s'entendre sur des politiques publiques, malgré la persistance d'une logique coloniale. Nous verrons que l'atteinte d'une entente est conditionnelle à la légitimité du processus d'élaboration de la politique publique d'un point de vue autochtone. D'autre part, ce travail invite à penser le processus d'élaboration des politiques publiques comme espace potentiel d'autodétermination. Étant donné la malléabilité des règles qui encadrent l'élaboration des politiques publiques en contexte canadien, le gouvernement – s'il en a la volonté - peut modeler le processus d'élaboration de façon à le rendre plus égalitaire et donc plus légitime d'un point de vue autochtone. Il sera démontré que, dans une optique de changements progressifs, un tel processus d'élaboration peut permettre aux peuples autochtones de regagner une certaine autonomie décisionnelle et ainsi atténuer les rapports de pouvoir inégaux. Notre cadre théorique a été construit à l'aide de différents courants analytiques, issus notamment des littératures sur le colonialisme, sur les politiques publiques et sur la légitimité. La comparaison de deux études de cas, soit les processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna et du projet de loi C-33, *Loi sur le contrôle par les Premières Nations de leur système d'éducation*, permettra d'illustrer nos arguments et d'en démontrer l'applicabilité pratique. En somme, nous verrons comment la première étude de cas permet de concevoir l'élaboration des politiques publiques comme espace potentiel d'autodétermination, et comment la deuxième, au contraire, démontre que cette sphère peut encore en être une d'oppression.

Mots-clés : peuples autochtones, processus d'élaboration des politiques publiques, légitimité, participation, colonialisme, autodétermination, Accord de Kelowna, projet de loi C-33.

Abstract

The purpose of this thesis is twofold. First, it seeks to identify factors that enable the federal government and Aboriginal peoples to agree on public policies despite the persistence of settler colonialism. It demonstrates that such an agreement is conditional upon the legitimacy, from an Aboriginal perspective, of the policy-making process. Second, this thesis uses a pragmatic approach to call for a reflection on the capacity for policy-making processes to become a space for Aboriginal self-determination. Given the flexibility of current rules that govern the policy-making process in Canada, a government – if it has the will - can shape the process in a more egalitarian fashion, thus increasing the process’s legitimacy from an Aboriginal viewpoint. In a perspective of incremental change, such policy-making process could help Aboriginal people regain some decisional autonomy and hence mitigate the unequal power relationship that actually exists between them and the Canadian state. Building on a theoretical framework that blends different approaches, notably from literatures on public policy, colonialism and legitimacy, this thesis explores two case studies : the policy-making process that led to the Kelowna Accord in 2005 and the one that led to Bill C-33, *First Nations Control of First Nations Education Act*, in 2014. The comparison of both cases illustrates our arguments and demonstrates its practical applicability. In brief, it shows how the policy-making process can be both a self-determination space and a tool of oppression.

Keywords: Aboriginal peoples, policy-making process, legitimacy, participation, colonialism, self-determination, Kelowna Accord, Bill C-33.

Table des matières

Résumé	i
Abstract	ii
Liste des tableaux	vi
Liste des acronymes	vii
Remerciements	viii
Chapitre 1. Introduction	1
1.1. Problématique	1
1.2. Questions de recherche	7
1.3. Contributions à la littérature	10
1.4. Structure du mémoire.....	12
Chapitre 2. Cadre théorique - la légitimité procédurale en contexte autochtone	13
2.1. Le colonialisme.....	14
2.2. La participation à l'élaboration des politiques publiques comme stratégie d'autodétermination....	18
2.3. Qu'est-ce qu'un processus d'élaboration des politiques publiques légitime?	23
2.3.1. Définir la légitimité	23
2.3.2. La participation comme facteur de légitimité du processus d'élaboration.....	27
2.3.3. Indicateurs de la légitimité du processus d'élaboration	31
2.3.4. Limites et apports de la littérature en politiques publiques en contexte autochtone	35
2.4. La légitimité du processus d'élaboration en contexte autochtone	37
2.5. Méthodologie	40
2.6. Conclusion	46
Chapitre 3. Le processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna	48
3.1. Mise en contexte	48
3.2. Mise en place du processus.....	50
3.3. La Table Ronde Canada-Autochtones (avril 2004)	53
3.4. La Réunion des premiers ministres (RPM) sur la santé (septembre 2004).....	58
3.5. Les tables sectorielles (novembre 2004 à janvier 2005).....	59
3.6. La Réunion de réflexion stratégique (mai 2005)	62
3.7. La Réunion des premiers ministres (RPM) sur les questions autochtones (novembre 2005).....	64

3.8. Le processus dans son ensemble.....	70
3.9. Abandon de l'Accord de Kelowna.....	74
3.10. Conclusion	75
Chapitre 4. Le processus d'élaboration du projet de loi C-33	77
4.1. Mise en contexte	77
4.2. Le Panel national sur l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations (2011-2012).....	81
4.3. Les consultations approfondies en vue d'un projet de loi (2012-2013).....	86
4.3.1. Première étape des consultations en vue d'un projet de loi (décembre 2012 à mai 2013).....	89
4.3.2. Deuxième étape des consultations en vue d'un projet de loi (juillet à octobre 2013).....	92
4.4. Le projet de loi C-33	95
4.4.1. Entente sur une nouvelle approche (7 février 2014)	95
4.4.2. Dépôt du projet de loi C-33.....	99
4.4.3. De la mise en suspens du projet de loi C-33 à aujourd'hui	101
4.5. Conclusion	106
Chapitre 5. Analyse.....	108
5.1. Volonté politique du gouvernement d'établir une dynamique égalitaire et une relation de confiance	109
5.2. Égalité procédurale : mise en place de mécanismes participatifs permettant l'expression d'un consentement et respect de ces mécanismes et de leurs résultats	114
5.3. Respect des particularités, identités et savoirs autochtones	121
5.4. Flexibilité du gouvernement afin de s'adapter aux dynamiques propres au processus et aux enjeux	127
5.5. Ambiguïté relativement au statut des parties (dans un contexte de confiance)	129
5.6. Consentement exprimé de façon explicite	130
5.7. Consentement exprimé par les personnes qualifiées.....	132
5.8. Conclusion	134
Chapitre 6. Conclusion	138
6.1. Leçons de l'Accord de Kelowna et du projet de loi C-33.....	139
6.1.1. Volonté politique	140
6.1.2. Structure de participation non hiérarchique et consentement	141
6.1.3. Flexibilité.....	143
6.1.4. Respect du savoir autochtone	145

6.2. Bonnes pratiques et recommandations..... 146

6.3. Vers une véritable décolonisation? 148

Bibliographie 151

Annexe I : Ligne du temps – Accord de Kelowna.....ix

Annexe II : Ligne du temps – Projet de loi C-33..... x

Annexe III : Certificat d’approbation éthique.....xii

Liste des tableaux

Tableau 2.1. <i>La légitimité procédurale en contexte autochtone</i>	40
Tableau 5.1. <i>La légitimité procédurale en contexte autochtone (avec sous-indicateurs)</i>	109
Tableau 6.1. <i>Comparaison des processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna et du projet de loi C-33</i>	140

Liste des acronymes

AADNC	Affaires autochtones et développement du Nord Canada (actuellement Affaires autochtones et du Nord Canada)
AFAC	Association des femmes autochtones du Canada
AFN	Assembly of First Nations (traduction d'Assemblée des Premières Nations)
AINC	Affaires indiennes et du Nord canadien (actuellement Affaires autochtones et du Nord Canada)
AMC	Assembly of Manitoba Chiefs
ANCA	Association nationale des centres d'amitié
APN	Assemblée des Premières Nations
APNQL	Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador
CCE	Comité des chefs sur l'éducation (une instance de l'Assemblée des Premières Nations)
CEPN	Conseil en éducation des Premières Nations (au Québec)
CPA	Congrès des peuples autochtones
CPLE	Consentement préalable, libre et éclairé
CPNEPN	<i>Contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations</i> (document présenté en 2010 par l'APN)
CNIE	Conseil national indien de l'éducation (une instance de l'Assemblée des Premières Nations)
CRPA	Commission royale sur les peuples autochtones
DNUDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
FAQ	Femmes autochtones du Québec
FIC	Fraternité des Indiens du Canada (actuellement l'Assemblée des Premières Nations)
FMM	First Ministers' Meeting (traduction de Réunion des premiers ministres)
FMM-AI	First Ministers' Meeting on Aboriginal Issues (traduction de Réunion des premiers ministres sur les enjeux autochtones)
FSIN	Federation of Saskatchewan Indian Nations
ITK	Inuit Tapiriit Kanatami
LGPN	<i>Loi sur la gouvernance des Premières Nations</i>
MIEI	<i>Maîtrise indienne de l'éducation indienne</i> (document présenté en 1972 par la FIC)
MNC	Métis Nation Council (traduction de Ralliement national des Métis)
MFNERC	Manitoba First Nations Education Resource Center
NAN	Nishnawbe Aski Nation (en Ontario)
NPD	Nouveau Parti démocratique
OAN	Organisations autochtones nationales (APN, AFAC, RNM, ITK et CPA)
RNM	Ralliement national des Métis
RPM	Réunion des premiers ministres

Remerciements

Tout au long des 31 mois qu’aura duré ma maîtrise, j’ai été accompagnée et soutenue par de nombreuses personnes qui, de différentes façons et sans nécessairement le réaliser, m’ont aidée à mener à bien le présent mémoire. Mes premiers remerciements vont naturellement à mon directeur de recherche, Martin Papillon. Je vous suis très reconnaissante pour votre écoute, vos conseils et le temps que vous avez passé à lire et relire mes (nombreuses) ébauches. Mon passage à la maîtrise n’aurait pas été le même, n’eût été votre arrivée à l’Université de Montréal lors de ma première année. En effet, mon évolution dans un domaine que je connaissais alors peu est due en grande partie à votre encadrement.

Je tiens également à remercier collègues, amis et professeurs qui m’ont apporté leur aide de diverses façons - notamment en révisant des extraits du présent mémoire, en m’aidant dans des demandes de bourse ou dans la traduction, en me prodiguant conseils et critiques, et j’en passe – ainsi que Graham White pour avoir écrit *Traditional Aboriginal Values in a Westminster Parliament : The Legislative Assembly of Nunavut*, soit le texte qui m’a poussée à m’intéresser davantage aux questions autochtones et à éventuellement faire un mémoire dans ce domaine. Il me faut aussi souligner la générosité et la gentillesse des quatre répondants qui ont accepté de m’accorder de leur temps pour ce projet.

Outre le soutien académique et intellectuel, j’ai eu la chance d’avoir des amis et une famille qui m’ont grandement épaulée tout au long de cette aventure. Mon expérience à la maîtrise n’aurait pas été aussi plaisante sans mes incroyables amis, notamment ceux des bureaux-sans-fenêtres et du 3710. Je tiens aussi à remercier ma sœur Anouk et mes parents qui m’ont toujours respectée et encouragée dans mes choix et projets (sauf quand j’ai voulu devenir actrice (ce qui s’est finalement avéré être une bonne affaire)). Vous m’avez offert un milieu motivant et privilégié au sein duquel l’éducation et le dépassement de soi ont toujours été très valorisés. Je vous en serai éternellement reconnaissante. Il me faut aussi adresser un merci tout particulier aux deux personnes qui - pour le meilleur et pour le pire - m’ont côtoyée/endurée le plus durant les dernières années. Jean-François, merci à l’infini pour ton soutien, tes encouragements et ta patience inestimables, et pour avoir gentiment accepté de lire des centaines de pages qui n’ont aucun rapport avec les routeurs. Je ne te remercierai jamais assez d’avoir été là pour moi. Geneviève, merci pour ton amitié, tes *bloody caesars* et les innombrables pauses que tu m’as fort heureusement incité à prendre.

Finalement, je dédie ce mémoire à ma grand-mère Carmen : grand-maman, ta force, ta curiosité intellectuelle et ton ouverture d’esprit font de toi une femme exceptionnelle. Tu m’inspires au quotidien.

Chapitre 1. Introduction

«Aboriginal people bear a significance to the Canadian federation that far outweighs their relatively small numbers. Their claims to self-determination challenge us to confront some of the most fundamental questions of social justice, democratic legitimacy, and effective governance in our large and diverse country».

- *Michael Murphy (2005, 22)*

1.1. Problématique

Le 10 avril 2014, le gouvernement conservateur dépose à la Chambre des communes le projet de loi C-33, *Loi sur le contrôle par les Premières Nations de leur système d'éducation*. L'objectif de ce texte législatif est double : donner aux collectivités des Premières Nations la maîtrise de leur éducation et améliorer les résultats scolaires des élèves fréquentant les écoles des réserves. Une réforme du système d'éducation est depuis longtemps au cœur des préoccupations des Premières Nations. En plus de dénoncer le sous-financement chronique des écoles de leurs communautés (Buzzetti 2015; APN S.d.), elles demandent un véritable contrôle sur l'éducation de leurs enfants afin de «overcome the attempts of the residential school system to destroy [their] culture and language by dividing [their] communities and families» (Atleo 2011a; FIC 1972; APN 2010). Le projet de loi C-33 reçoit l'appui de Shawn A-in-chut Atleo, alors chef national de l'Assemblée des Premières Nations (APN), une organisation qui représente 634 communautés à travers le Canada (APN 2015). Cet appui est cependant vivement dénoncé par plusieurs chefs et organisations des Premières Nations. Des critiques sont faites relativement au contenu du projet de loi; d'aucuns argüent notamment qu'il ne ferait qu'accroître le pouvoir du ministre plutôt que de donner le contrôle aux Premières Nations (le contrôle qui leur serait accordé serait plutôt de nature administrative), ou encore qu'il prévoit un financement insuffisant (Mas 2014). Son processus d'élaboration est aussi fortement décrié. À titre d'exemple, l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) et le Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN) informent que «plusieurs Premières Nations à l'échelle du pays ont soulevé des préoccupations majeures

quant au processus de consultation d'AADNC¹ [dans le cadre du projet de loi C-33] [...], qui a été mené de façon cavalière et superficielle» (APNQL et CEPN 2014a). Les deux organisations précisent qu'elles ne «rejette[nt] pas complètement un projet de loi, mais bien le processus» mis en place par le gouvernement conservateur (Bastien 2013). Ces contestations mènent à la démission de Shawn Atleo et, éventuellement, à la mise en suspens du projet de loi C-33.

Ce n'est pas la première fois que le gouvernement fédéral se voit forcé d'abandonner un projet de réforme qui provoque une levée de boucliers parmi les peuples autochtones. En effet, le sort du projet de loi C-33 n'est pas sans rappeler celui du *Livre blanc sur la politique indienne* proposé par le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau en 1969 ou encore celui de la *Loi sur la gouvernance des Premières Nations* présentée en 2002 par le gouvernement de Jean Chrétien. Les critiques formulées à l'égard de ces deux réformes, qui aspiraient respectivement à abroger la *Loi sur les Indiens* et à réformer profondément cette même loi, ont conduit à leur abandon. Pour expliquer ces échecs, certains auteurs font l'hypothèse d'obstacles institutionnels. À titre d'exemple, Kiera Ladner et Michael Orsini avancent que «l'héritage des politiques passées continue de modeler l'approche actuelle du gouvernement» (Ladner et Orsini 2004, 60), ce dernier se retrouvant «prisonnier de ses propres *a priori* sur les Autochtones» (Ladner et Orsini 2004, 69) et ce «malgré une volonté généralisée de changements profonds» (Ladner et Orsini 2004, 66). En d'autres mots, bien que le discours du gouvernement fédéral ait changé, de véritables réformes sont vouées à l'échec tant qu'elles continueront de s'inscrire dans le «paradigme [colonial] institutionnel bien établi et pratiquement immuable» qui s'oppose à l'instauration d'un rapport égalitaire entre l'État et les peuples autochtones (Ladner et Orsini 2004, 64).

Il existe pourtant un projet de réforme qui a été bien accueilli par les peuples autochtones et dont le succès peut difficilement être expliqué par une logique de dépendance au sentier (Lecours 2002; Ladner et Orsini 2004, 64-6), soit l'accord intitulé *Premiers ministres et dirigeants autochtones nationaux – Renforcer les relations et combler l'écart* qui fut négocié en 2004-2005 entre le gouvernement libéral de l'époque, les principales organisations autochtones du pays et les provinces et territoires. Cette entente - mieux connue

¹ Affaires autochtones et développement du Nord Canada.

sous le nom d'Accord de Kelowna - visait à combler l'écart qui sépare les Autochtones des Allochtones dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement et des possibilités économiques, et à améliorer la responsabilisation et les relations entre l'État et les communautés autochtones (SCIC 2005). Bien qu'il fût abandonné par le gouvernement conservateur qui prend le pouvoir en 2006, l'Accord de Kelowna a été de façon générale très bien reçu par les organisations autochtones. Il en va de même pour le processus d'élaboration qui y a mené : même s'il ne fait pas l'unanimité, «it provided a model for how to successfully engage indigenous and nonindigenous actors in Aboriginal policy-making. [...] The federal government achieved something that is rare in Aboriginal policy : a sense among indigenous leaders that meaningful participation has occurred» (Alcantara et Spicer 2015, 96).

Comment expliquer l'échec du processus ayant conduit au projet de loi C-33 alors que, quelques années auparavant, le gouvernement fédéral arrivait à faire la quasi-unanimité autour d'un processus au moins tout aussi complexe? Plus largement, qu'est-ce qui permet d'expliquer le succès de certains processus d'élaboration de politiques publiques en contexte autochtone alors que d'autres semblent inexorablement condamnés à l'échec? Ces questions sont d'une importance capitale compte tenu des conséquences déplorables que peut entraîner une réforme avortée. Lorsque des politiques visant à réduire l'écart qui existe entre la qualité de vie des Allochtones et celle des Autochtones sont abandonnées, les problèmes que ces réformes visaient à éliminer persistent. Comme nous le verrons plus loin, l'intérêt de cette réflexion tient également au fait qu'elle ouvre la porte à une compréhension du processus d'élaboration des politiques publiques comme espace potentiel d'autodétermination pour les peuples autochtones. Il sera en effet démontré que la définition conjointe de politiques publiques - qui représente une certaine reprise de contrôle par les peuples autochtones du processus décisionnel - peut contribuer à redéfinir de façon progressive la relation entre l'État et les peuples autochtones et servir de stratégie d'autodétermination. Ainsi, par le présent mémoire qui s'inscrit dans une optique pragmatique, nous cherchons à comprendre comment il est possible d'élaborer des politiques publiques en contexte autochtone malgré les limites imposées par le contexte colonial. Comme le suggèrent les exemples de l'Accord de Kelowna et du projet de loi C-33, cette question renvoie à la problématique irrésolue de la participation des peuples autochtones aux décisions qui les concernent. Afin de bien saisir l'importance de

cet enjeu, il est essentiel de s'intéresser au contexte particulier dans lequel ces politiques publiques sont développées et présentées, soit celui du colonialisme.

La littérature sur le colonialisme, qui sera abordée de façon plus exhaustive au deuxième chapitre, rend manifeste la façon dont la confrontation entre différentes conceptions de la souveraineté a affecté et continue d'affecter l'autonomie décisionnelle des peuples autochtones (voir entre autres Green 2004; Wolfe 2006; Coulthard 2007; Veracini 2010; Corntassel 2012; Alfred 2005; 2009; 2014; Tully 2007). Lors des premiers contacts entre les Européens et les nations autochtones, ces dernières sont «libres, dynamiques et souveraines» (Tully 2007, 314). Or, avec l'établissement des nouveaux venus en Amérique, ces nations se font graduellement imposer un système politique, juridique, social et économique étranger : sans qu'elles y consentent, elles voient la relation de traités initiale qu'elles entretenaient avec les Européens se transformer en leur soumission forcée au nouvel ordre politique (Papillon 2012b). Les nations autochtones continuent toutefois de se penser souveraines : «du point de vue autochtone, c'est un système politique qui se superpose à leurs gouvernements et territoires antérieurs et s'appuie sur ceux-ci de manière illégale» (Tully 2007, 320). Par conséquent, de nombreux Autochtones remettent en question la légitimité de l'État canadien, qui s'est construite sur la négation de leur propre souveraineté. Ils sont aussi plusieurs à ne pas concevoir leur relation avec cet État sous l'angle de la citoyenneté, mais plutôt à partir d'un rapport de nation à nation, entre systèmes politiques égaux coexistant sur un même territoire (Tully 2007; Alfred 2014; Ladner et Orsini 2004, 84). Cette conscience politique autochtone «refuse l'appropriation par l'État de la souveraineté et de la capacité à s'autodéterminer des nations colonisées; elle pose le droit inhérent des peuples autochtones à s'autodéfinir» (Green 2004, 28). Or, cette compréhension de l'autorité politique est diamétralement opposée à celle de l'État canadien (Green 2004, 32). Pour reprendre les mots de James Tully,

la société immigrée considère désormais l'exercice exclusif et légitime de sa souveraineté sur l'île de la Grande Tortue² comme le fondement incontestable de son existence. Elle imagine donc un commencement abstrait propre à servir l'élaboration de théories de la démocratie constitutionnelle tout en occultant complètement la manière dont elle a réellement émergé (Tully 2007, 323).

² Amérique du Nord.

L'État continue de considérer son pouvoir comme issu d'un processus démocratique et non pas imposé à travers un processus de colonisation interne. On se retrouve donc face à deux conceptions antagonistes de la souveraineté et de la légitimité du pouvoir étatique.

Le processus d'élaboration des politiques publiques s'inscrit directement dans cette conflictualité. La compréhension qu'a l'État de sa propre souveraineté en territoire canadien a nécessairement eu un impact sur la façon dont le processus décisionnel est mené. Cela a pris la forme d'une exclusion graduelle des Autochtones de la prise des décisions qui affectent directement leur vie et de l'adoption de politiques et lois conçues unilatéralement par le gouvernement fédéral. Un nouvel activisme autochtone qui prend forme dans les années 1960 vient toutefois changer la donne (Rodon 2013, 388). Ce mouvement est porté par d'anciens élèves des écoles résidentielles qui désirent reprendre le contrôle sur leur vie et qui défient ouvertement les assises institutionnelles et idéelles du fédéralisme canadien (Salée et Lévesque 2010; Papillon 2012b; Rodon 2013, 388). On assiste alors «au passage des Autochtones canadiens de la condition de sujets politiques à celle d'acteurs politiques» et à «un mouvement vers l'autonomisation» (Rodon 2003, 64). Ainsi, ces peuples qui n'ont jamais remis en cause leur caractère souverain entendent regagner l'autonomie décisionnelle qui leur a été retirée. Il résulte de cette situation une forte résistance à se voir imposer des politiques «par le haut», sans qu'il y ait une véritable participation autochtone au processus d'élaboration de celles-ci. Bien que certaines mesures soient parfois mises en place par l'État canadien pour faire participer les peuples autochtones, ces modèles ne conviennent généralement pas à leurs aspirations (Ladner et Orsini 2004, 68). Daniel Salée avance que «la bienveillance apparente de l'État est fort relative et reste mue en définitive par la volonté de demeurer le principal maître d'œuvre du destin des peuples autochtones» (Salée 2005, 55).

Une seconde difficulté vient s'ajouter à celle que pose l'incompatibilité des conceptions étatiques et autochtones relativement à la souveraineté et à l'autorité politique. La demande des peuples autochtones pour un véritable contrôle des politiques les affectant, bien que compréhensible, est articulée dans un contexte où l'établissement d'une authentique relation de nation à nation semble peu réaliste. En effet, rompre définitivement avec le rapport de pouvoir asymétrique qui continue de caractériser les relations entre Autochtones et non-Autochtones paraît utopique dans l'environnement politique, institutionnel, économique et juridique actuel. L'État canadien, qui est favorisé par ce rapport de pouvoir, ne risque pas

d'abandonner sa souveraineté et ses privilèges de si tôt (Papillon et Lord 2013, 345, 359; Green 2004, 13; Salée 2005, 61), entre autres par crainte de devoir remettre en question l'intégrité territoriale du pays (Ladner et Orsini 2004, 86). Aussi, les institutions fédérales canadiennes tendent à être résistantes au changement, particulièrement lorsque celui-ci est demandé par les peuples autochtones. Ajoutons que du fait de leur exclusion au moment de la création de la fédération, ceux-ci ne possèdent pas de levier institutionnel comparable à celui des deux ordres de gouvernement (Papillon 2012a; 2012b). De plus, des années de politiques coloniales et assimilatrices ont affaibli et fragmenté les communautés autochtones (Canada, AINC 1996), plusieurs se retrouvant aujourd'hui dépendantes des transferts fiscaux du gouvernement fédéral (Papillon 2012b; Murphy 2005).

Face à la réticence des gouvernements à se délester de leurs prérogatives décisionnelles, les tribunaux canadiens ont, depuis une vingtaine d'années, développé une importante jurisprudence relativement à l'obligation de consulter qui incombe aux gouvernements fédéral et provinciaux (voir entre autres les arrêts *Nation Haïda c. Colombie-Britannique* 2004; *Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique* 2004; *Première Nation crie Mikisew c. Canada* 2005; *Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique* 2014). En effet, plusieurs décisions de la Cour suprême reconnaissent les limites du processus démocratique lorsque sont en cause les droits autochtones et exigent conséquemment des gouvernements qu'ils prennent en considération les points de vue des communautés autochtones dans le cas de décisions qui pourraient avoir des répercussions sur les droits ancestraux et issus de traités prévus à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982. Mais puisque ces droits concernent principalement le territoire et les ressources naturelles, l'obligation de consulter n'a pas été pour l'instant étendue aux politiques sociales (des causes à ce sujet sont toutefois actuellement devant les tribunaux). En droit international, l'article 19 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) impose également une obligation de consulter aux États avant l'adoption de lois et politiques qui concernent les peuples autochtones (Guay et Grammond 2010, 101; ONU 2007)³. En fait, cet article (et l'article 32(2) pour les activités ayant des incidences sur le territoire et les

³ «Article 19. Les États se concertent et coopèrent de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés — par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives — avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de concerner les peuples autochtones, afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause» (ONU 2007).

ressources naturelles) va jusqu'à poser la condition du consentement préalable, libre et éclairé (CPLE). Il faut cependant préciser que la Déclaration est – du moins en principe - un document non contraignant et qu'il existe différentes interprétations de la portée du CPLE : «alors que plusieurs y voient la reconnaissance d'un droit de veto autochtone [...], d'autres y voient plus simplement une obligation non pas d'obtenir, mais de *chercher à obtenir* le consentement des peuples autochtones concernés via un processus de consultation» (Papillon 2016a)⁴. Bref, les contours de l'obligation de consulter – autant en droit canadien qu'en droit international – restent mal définis et la Couronne conserve une marge de manœuvre quant à son application (Guay et Grammond 2010, 101).

1.2. Questions de recherche

Force est de constater qu'une logique coloniale continue d'affecter le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques touchant les peuples autochtones au Canada et que des divergences persistent relativement à la place de ceux-ci dans la prise de décision. Dans ce contexte, *comment expliquer le succès du processus ayant mené à l'Accord de Kelowna et l'échec de celui ayant conduit au projet de loi C-33*⁵? En nous inspirant de la littérature sur le colonialisme, mais également des littératures en politiques publiques et sur la légitimité (Beetham 1991a; Blondiaux et Sintomer 2002; Blondiaux 2005; Wallner 2008; Montpetit 2008; Bherer 2011), nous soulignons dans ce mémoire l'importance qu'occupe la légitimité procédurale dans le succès d'un processus d'élaboration en contexte autochtone. Il sera démontré que l'atteinte d'une entente dans le cas de l'Accord de Kelowna et le rejet du projet de loi C-33 dépendent en grande partie du niveau de légitimité d'un point de vue autochtone de leur processus d'élaboration respectif. Cette idée est particulièrement importante puisqu'elle suggère qu'il est possible de développer des politiques publiques acceptables d'un point de vue autochtone nonobstant la persistance d'une logique coloniale. Le cas de l'Accord de Kelowna illustre en effet que, malgré l'illégitimité relative de l'État canadien et la difficulté de rétablir formellement une relation de nation à nation, un certain

⁴ En italique dans le texte.

⁵ Bien que l'Accord de Kelowna ait été abandonné, son processus est considéré comme étant un succès (voir entre autres Alcantara et Spicer 2015). Il sera expliqué au début du prochain chapitre ce que nous entendons exactement par succès et échec d'un processus d'élaboration.

consensus sur des politiques peut en pratique être atteint si le processus respecte certains principes et modalités permettant notamment aux représentants autochtones de participer d'égal à égal.

Afin de démontrer cet argument, il est nécessaire de décortiquer la notion de légitimité, ce que nous ferons au deuxième chapitre à l'aide des travaux de David Beetham (1991a; 1993). D'après cet auteur, il est possible de déterminer si un pouvoir est légitime grâce à trois critères : (i) la conformité de l'acquisition et de l'exercice du pouvoir avec les règles établies dans la société en question (les règles sont respectées); (ii) le fait que ces règles soient justifiables au plan normatif à la fois pour les subordonnés et pour les individus au pouvoir (les règles sont fondées sur des principes reconnus et partagés); et (iii) l'évidence de consentement à la relation de pouvoir par les subordonnés (les règles sont acceptées). Comme nous le verrons au prochain chapitre, l'application de ces critères en contexte autochtone pose problème et vient corroborer une des prémisses de la littérature sur le colonialisme, soit que le pouvoir de l'État canadien n'est pas légitime d'un point de vue autochtone. En effet, dans les cas qui nous intéressent, non seulement les règles qui régissent actuellement l'exercice du pouvoir ne sont-elles pas légales d'une perspective autochtone (premier critère), mais en plus le fondement même de ces règles ne respecte pas les principes à partir desquels les peuples autochtones conçoivent leur relation avec l'État canadien (deuxième critère) et elles n'ont jamais obtenu leur consentement (troisième critère).

Cela nous mène à notre deuxième question de recherche : *comment favoriser la légitimité d'un processus d'élaboration de politiques publiques en contexte autochtone, alors que la légitimité des institutions étatiques pose elle-même problème?* La littérature sur le tournant participatif en politiques publiques, qui suggère notamment que la mise en place de processus d'élaboration qui sont légitimes – entre autres grâce à une participation citoyenne accrue - peut atténuer le déficit de légitimité d'un gouvernement, nous aidera à répondre à cette question. En effet, l'importance qu'accorde cette littérature à la participation comme facteur favorisant la légitimité s'avère très utile dans le contexte qui nous occupe. Ainsi, à l'aide d'éléments théoriques issus de cette littérature, de la littérature sur le colonialisme en contexte canadien et de l'approche de Beetham, nous proposerons une conception de la légitimité procédurale spécifique au contexte autochtone, pour ensuite identifier une série d'indicateurs nous permettant d'en évaluer la teneur dans les deux cas qui nous intéressent. En

adaptant l'approche de Beetham au contexte autochtone, nous verrons que le processus d'élaboration, pour être légitime, doit (i) *reposer sur des règles favorisant la participation des peuples autochtones*; (ii) *qui permettent de traduire en pratique la conception qu'ils ont de leur statut et de leur relation à l'État canadien* et (iii) *qui font l'objet d'un consentement*. Bien que la conception qu'ont les peuples autochtones de leur statut et de leur relation à l'État canadien varie d'une nation ou d'un groupe à l'autre, il est possible de généraliser en affirmant qu'ils ne se conçoivent pas comme citoyens ou groupes minoritaires au sein de la communauté politique canadienne, mais plutôt comme des entités politiques distinctes possédant une autorité (et une légitimité) qui leur est propre. La relation à l'État canadien en est alors une de nation à nation, entre partenaires au statut égal. Comme nous le verrons, ce principe d'égalité doit se refléter dans les procédures mises en place afin de favoriser la participation des Autochtones au processus d'élaboration des politiques publiques, mais également dans le discours du gouvernement et dans sa façon globale de conduire le processus d'élaboration.

Comment arriver à traduire cela en pratique? À partir de la littérature sur la participation et sur le colonialisme, et de manière plus inductive à partir de l'étude des deux cas nous intéressant, nous développons une série d'indicateurs qui nous permettent de faire ressortir certains éléments essentiels à la mise en place d'une telle relation. Il doit y avoir (i) une volonté politique de la part du gouvernement d'établir une dynamique égalitaire et une relation de confiance, (ii) une égalité procédurale - qui se manifeste par la mise en place de mécanismes participatifs qui permettent l'expression d'un consentement et par le respect de ces mécanismes et de leurs résultats -, (iii) un respect des particularités, identités et savoirs autochtones, (iv) une flexibilité de la part du gouvernement afin de s'adapter aux dynamiques propres au processus et aux enjeux, (v) une certaine ambiguïté quant au statut de chacune des parties dans la relation (à condition que cette ambiguïté prenne place dans un contexte de confiance), et (vi) un consentement exprimé explicitement (vii) par les personnes qualifiées à donner leur consentement au processus et au résultat. Ces éléments permettent selon nous l'instauration d'un processus qui favorise la cohabitation de conceptions divergentes de la souveraineté et de l'autorité politique sans pour autant avoir recours à une refonte majeure des institutions politiques ou de la constitution canadienne.

Cela nous mènera à une troisième question de recherche, davantage prospective : *quelles leçons pouvons-nous tirer du succès du processus de l'Accord de Kelowna et de*

l'échec de celui du projet de loi C-33? Nous retiendrons notamment que la volonté politique du gouvernement est essentielle pour que soit mis en place un processus transformateur et pour que l'ordre du jour politique soit accepté par les peuples autochtones; qu'une structure de participation non hiérarchique au sein de laquelle le consentement des participants autochtones est préalable à toutes les étapes est fondamentale au succès du processus; que la capacité d'adaptation du gouvernement aux dynamiques particulières au contexte autochtone est un élément important dans le bon déroulement du processus; et qu'un renversement du rapport de pouvoir relativement au savoir est nécessaire à l'égalité procédurale. Il importe également de retenir que le gouvernement doit éviter d'imposer sa propre conception des identités autochtones. À cette fin, il doit s'assurer d'une représentation adéquate de la diversité de ces identités et du respect de la légitimité des représentants.

1.3. Contributions à la littérature

La contribution du présent mémoire se veut multiple. Tout d'abord, il vise à démontrer qu'il est possible de développer un processus légitime d'élaboration des politiques publiques en contexte autochtone malgré la persistance d'un cadre colonial. De nombreux travaux sur les questions autochtones tendent à mettre l'accent sur l'inévitabilité du colonialisme (Ladner et Orsini 2004; Salée et Lévesque 2010) ou à souligner l'impossibilité d'une véritable décolonisation à l'intérieur du cadre étatique (selon ce courant, la résurgence serait le seul chemin vers une décolonisation véritable) (Alfred 2005; 2014; Coulthard 2007; Corntassel 2012)⁶. Il est en effet essentiel de reconnaître la façon dont la logique coloniale continue de limiter les possibilités d'action des peuples autochtones dans la formulation des politiques publiques. Cependant, plutôt que de s'arrêter à ce constat, nous jugeons nécessaire de trouver des moyens pour atténuer ce rapport inégalitaire à l'intérieur du cadre étatique, ce dernier ne risquant pas de disparaître de si tôt. Nous estimons que ce pragmatisme est compatible avec des approches plus radicales de la décolonisation telles que la résurgence. Notre étude s'inscrit dans une approche similaire à celle présentée par James Tully dans *Défi constitutionnel et art*

⁶ Le paradigme de la résurgence invite à «opting for Indigenous connection to lands, resources, and cultures in peaceful ways outside the colonizer's sanction» (Irlbacher-Fox 2009, 4). Jeff Corntassel ajoute que «indigenous resurgence means having the courage and imagination to envision life beyond the state [...] by embracing a daily existence conditioned by place-based cultural practices» (Corntassel 2012, 88-9).

de résistance : la question des peuples autochtones au Canada (2007). Tully y conçoit les luttes autochtones comme étant à la fois des luttes pour remplacer le système colonial de l'extérieur et des luttes pour réformer les pratiques de l'intérieur. Il suggère que le deuxième type de luttes, soit de réformer de l'intérieur de manière progressive, est plus «lourd de conséquences» (Tully 2007, 352). Notre travail se situe dans cette optique. En effet, modeler le processus d'élaboration des politiques de façon à le rendre plus égalitaire – et donc plus légitime - permettrait en pratique de transformer progressivement la relation entre l'État et les peuples autochtones. Le présent travail met en relief la relative malléabilité du processus d'élaboration des politiques publiques en contexte canadien et invite à penser la décolonisation des règles et des pratiques étatiques au-delà de leurs dimensions plus strictement juridique. Cette malléabilité des règles procédurales est fondamentale dans une perspective d'autodétermination.

La présente recherche permet également de souligner les limites de la littérature sur la participation citoyenne au processus d'élaboration des politiques publiques en contexte autochtone. Cette littérature, qui tend à articuler le principe de légitimité autour des concepts de citoyenneté, de démocratie et de participation individuelle, ne peut être intégralement appliquée à un contexte où les protagonistes ne se conçoivent pas comme des citoyens «ordinaires» et pour qui la démocratie parlementaire ne confère aucune légitimité à l'autorité étatique. Par conséquent, nous avons choisi de développer un cadre théorique propre au contexte autochtone. L'apport de ce mémoire ne se veut toutefois pas que théorique, il se veut également empirique. L'analyse de deux études de cas permet d'illustrer comment en pratique des changements progressistes et réalistes peuvent être apportés afin de changer les rapports entre l'État et les peuples autochtones dans le processus d'élaboration des politiques publiques. Finalement, ce travail apporte une meilleure compréhension des processus ayant mené à l'Accord de Kelowna et au projet de loi C-33, soit deux processus fort importants, mais relativement peu documentés. Nous y centralisons l'information disponible et en apportons de la nouvelle. Il est important de souligner que ces deux processus d'élaboration demeurent d'actualité, particulièrement depuis l'élection d'un nouveau gouvernement fédéral. Le gouvernement libéral de Justin Trudeau, dont l'une des promesses électorales était de mettre en œuvre les objectifs de l'Accord de Kelowna, a fait l'annonce le 22 mars 2016 d'investissements encore plus importants que ceux prévus par le gouvernement de Paul Martin

en 2005, soit 8,4 milliards de dollars sur cinq ans destinés à l'amélioration des conditions de vie des peuples autochtones (Canada, Ministère des Finances 2016, 151-2; Papillon 2016b). De plus, la participation des Autochtones est au cœur des promesses libérales – notamment par la mise en place d'un processus de consultation visant l'instauration d'une commission d'enquête sur les femmes autochtones disparues et assassinées (Galloway 2015; PLC 2015) -, ce qui rend d'autant plus pertinentes les visées du présent mémoire. Ce projet de recherche permettra de mettre en relief les bonnes pratiques en ce sens et de formuler des recommandations.

1.4. Structure du mémoire

Le prochain chapitre servira dans un premier temps à exposer le cadre théorique. Nous y aborderons la littérature sur le colonialisme afin de comprendre le contexte dans lequel s'inscrit notre problématique et l'importance que revêt le processus d'élaboration dans une perspective d'autodétermination. Nous présenterons ensuite notre conception de la légitimité procédurale en contexte autochtone et identifierons des indicateurs qui peuvent favoriser cette légitimité. Le second chapitre servira dans un deuxième temps à expliquer la méthodologie utilisée. Les troisième et quatrième chapitres porteront respectivement sur le processus ayant mené à l'Accord de Kelowna et sur le processus ayant conduit au projet de loi C-33, *Loi sur le contrôle par les Premières Nations de leur système d'éducation*. Nous ferons une analyse comparative des deux processus et répondrons aux deux premières questions de recherche au cinquième chapitre. Le sixième et dernier chapitre permettra d'exposer les leçons qui peuvent être tirées du succès et de l'échec de ces deux processus d'élaboration et de conclure le mémoire.

Chapitre 2. Cadre théorique - la légitimité procédurale en contexte autochtone

«As with so much more else about society, it is only when legitimacy is absent that we can fully appreciate its significance where it is present, and where it is so often taken for granted».

- *David Beetham (1991a, 6)*

La littérature sur le colonialisme rend manifeste l'illégitimité de l'État canadien d'un point de vue autochtone ainsi que la problématique de la participation autochtone dans l'élaboration des politiques publiques qui les concernent. Des pistes de solution à ces enjeux peuvent être trouvées dans cette littérature, mais également dans les littératures en politiques publiques, sur le fédéralisme et dans les théories de la légitimité. Par conséquent, notre cadre théorique combine des éléments issus de différents courants analytiques. Avant de le présenter, il est toutefois pertinent d'apporter quelques précisions conceptuelles pour en faciliter la compréhension. Tout d'abord, par politiques publiques nous entendons

what the government says and does about perceived problems. Policy making is how the government decides what will be done about perceived problems. Policy making is a process of interaction among governmental and nongovernmental actors; policy is the outcome of that interaction (Ripley et Franklin 1987, 1).

Il existe différentes façons de décortiquer le processus entourant l'adoption d'une politique publique. Nous empruntons celle d'Alan McConnell, qui explique simplement que, «in broad terms, 'process' refers to policy-making and implementation» (McConnell 2010, 40). Mais puisque ni l'Accord de Kelowna ni le projet de loi C-33 n'ont été mis en œuvre, nous nous limiterons à la première étape - l'élaboration de la politique -, que McConnell détaille par «the emergence of issues, the way in which problems are defined, options examined, stakeholders consulted and decisions made» (McConnell 2010, 40). Il importe aussi de préciser notre compréhension du concept de succès du processus. Ce dernier est l'une des composantes du succès d'une politique publique, qui est multidimensionnel (McConnell 2010). McConnell met en évidence le caractère subjectif du succès.

A policy is successful insofar as it achieves the goals that proponents set out to achieve. However, only those supportive of the original goals are liable to perceive, with satisfaction, an outcome of policy success. Opponents are likely to perceive

failure, regardless of outcomes, because they did not support the original goals. If this same logic of dealing with the attaining of goals and the level of support for those goals is applied to 'failure', it can be said that : [a] policy fails insofar as it does not achieve the goals that proponents set out to achieve (McConnell 2010, 56).

En adaptant cette définition au processus d'élaboration et au contexte autochtone, nous pouvons conclure que le succès d'un processus d'élaboration dépend de sa capacité à atteindre les buts désirés, non seulement du point de vue gouvernemental, mais également d'un point de vue autochtone : dans le cas qui nous occupe, le constat de succès doit être fait par les deux parties. Dans le présent mémoire, nous supposons que l'objectif principal du processus est d'arriver à une entente sur une politique publique. Par conséquent, les concepts de succès d'un processus, de légitimité du processus et d'entente sur une politique publique sont interdépendants, dans le sens où – comme il sera démontré plus loin - l'entente est conditionnelle à la légitimité du processus et le succès du processus est conditionnel à une entente.

Il est essentiel de rappeler que tous les peuples autochtones n'ont pas les mêmes attentes relativement aux processus. Un processus peut par conséquent être considéré à la fois comme un échec et une réussite selon les individus ou groupes autochtones. Nous qualifierons de succès les processus ayant reçu plus d'appuis que de critiques de la part des peuples autochtones, et inversement, les processus ayant reçu davantage de critiques seront considérés comme des échecs. Cependant, en aucun cas ne voulons-nous généraliser les points de vue exprimés à l'ensemble des sociétés autochtones et prétendre que le constat de succès ou d'échec fait l'unanimité.

2.1. Le colonialisme

Le survol de la littérature sur le colonialisme présenté au chapitre précédent a donné un aperçu du contexte dans lequel s'inscrit notre projet de recherche. La présente section permettra de compléter le portrait de la situation des peuples autochtones au Canada. Rappelons que deux des prémisses sur lesquelles repose le mémoire sont l'existence de conceptions diamétralement opposées des souverainetés étatique et autochtones et la persistance du colonialisme. Nous avançons que le colonialisme, qui s'appuie sur la croyance en la souveraineté étatique, continue de structurer les relations entre les peuples autochtones et

la société allochtone au Canada, au bénéfice de cette dernière. Pour reprendre les mots de Patrick Wolfe, «it is both as complex social formation and as continuity through time that [we] term settler colonization a structure rather than an event» (Wolfe 2006, 390). Cette citation met en lumière l'inadéquation du concept de postcolonialisme dans l'analyse de la situation canadienne actuelle, puisqu'il suggère que la réalité coloniale est chose du passé (Green 2004, 11). Les notions de «*settler colonialism*» et de colonialisme se révèlent donc plus appropriées pour l'étude du contexte qui nous intéresse⁷.

Wolfe explique que le «*settler colonialism*» s'articule autour du territoire : le pouvoir externe (les «*settlers*») cherche à éliminer les populations locales (par exemple par l'assimilation) pas forcément en raison de leur «race», mais plutôt pour accéder à leur territoire (Wolfe 2006, 388)⁸. Ce territoire «découvert» devient la «maison» des nouveaux arrivants qui fondent un nouvel ordre politique sur la dépossession et l'élimination des populations locales. Dans le cas canadien, l'absence de représentants autochtones aux conférences de Charlottetown et de Québec de 1864 durant lesquelles ont été négociées les assises du nouveau pays en est un exemple parlant (Papillon 2012b). Puisque les populations autochtones sont considérées comme des obstacles à l'accès au territoire et à la construction de l'État colonial, l'élite politique allochtone met en branle diverses techniques juridiques, administratives et législatives afin de renforcer et d'institutionnaliser sa domination à court et à long terme (Green 2004, 21). En d'autres mots, «settler colonialism destroys to replace» (Wolfe 2006, 388). Paradoxalement, l'élimination des populations autochtones peut entrer en conflit avec le nationalisme des «*settlers*» : ces derniers ont besoin d'éliminer les populations locales pour prendre possession de leur territoire, mais ils ont également besoin de cette autochtonie pour se définir et affirmer leur indépendance face à la mère patrie. L'élimination n'est donc pas totale. De plus, il est primordial de souligner que les «*settlers*» viennent pour rester (Wolfe 2006, 388-9). Ainsi, puisqu'ils ne repartent pas et que les populations autochtones survivent, le «*settler colonialism*» doit être compris comme une structure qui perdure plutôt que comme un événement passé (Wolfe 2006, 388).

⁷ Le concept de «*settler colonialism*» est parfois traduit en français par «colonialisme de peuplement». Toutefois, nous jugeons que le concept est mieux rendu dans sa version originale. Les deux expressions seront utilisées dans le présent travail.

⁸ Il est difficile de traduire de façon juste l'expression «*settler*», nous avons donc préféré conserver la forme anglaise.

Or, l'identité autochtone est directement liée au territoire. Le colonialisme de peuplement vient donc perturber non seulement les modes de vie autochtones, mais également leurs compréhensions en tant qu'individus et communautés (Alfred 2009; 2014). Laurence J. Kirmayer et Gail G. Valaskakis expliquent que «connection to the land has played an important role in Aboriginal conceptions of personhood and wellness. Disruption of this link has been a major contributor to the social suffering endured by Aboriginal communities» (Kirmayer et Valaskakis 2009, 446). Le politologue mohawk Taiaiake Alfred reprend cette idée dans sa définition du colonialisme, qu'il conceptualise comme un

irresistible outcome of a multigenerational and multifaceted process of forced dispossession and attempted acculturation – a disconnection from land, culture and community – that has resulted in political chaos and social discord within First Nations communities and the collective dependency of First Nations upon the state. This harm has resulted in the erosion of trust and of the social bonds that are essential to a people's capacity to sustain themselves as individuals and as collectivities (Alfred 2009, 52).

Bien qu'une reconnexion à la terre, à la culture et à la communauté soit envisagée par plusieurs penseurs et universitaires comme l'unique voie vers une véritable décolonisation (Alfred 2005; 2014; Alfred et Corntassel 2005; Corntassel 2012; Coulthard 2007; Irlbacher-Fox 2009), elle se trouve freinée par la persistance de la logique coloniale qui a su s'adapter aux différents contextes économiques, technologiques et politiques en prenant des formes diverses (Wolfe 2006, 399-401; Green 2004, 11). Même si plus diffuses que par le passé, ces nouvelles formes du colonialisme contemporain visent également l'assimilation et la cooptation. D'après Taiaiake Alfred et Jeff Corntassel, on retrouve des «politiques de diversion» («*politics of distraction*») - nom qu'ils donnent à certaines des manifestations modernes du colonialisme - dans les discours des droits et de la reconnaissance, de la réconciliation et des ressources (Alfred et Corntassel 2005; Corntassel 2012). Par exemple, Corntassel explique que

reconciliation without meaningful restitution merely reinscribes the status quo without holding anyone accountable for the ongoing injustices [...] and it tends to "...relegate all committed injustices to the past while attempting to legitimate the status quo". As Taiaiake Alfred (2005) points out, "the logic of reconciliation [...] would permanently enshrine colonial injustices and is itself a further injustice" (Corntassel 2012, 93-4).

Vues sous cet angle, plusieurs politiques présentées par l'État comme étant des solutions à l'inégalité dont souffrent les peuples autochtones ne feraient qu'institutionnaliser encore

davantage les injustices passées et actuelles. Dans le même ordre d'idées, Terry Wotherspoon emploie l'expression «colonialisme démocratique» («*democratic colonialism*») pour qualifier les discours, pratiques, lois et processus qui reconnaissent des droits aux peuples autochtones tout en les faisant coexister avec des mécanismes qui minent ces mêmes droits : «colonialism in a democratic guise helps to reinforce existing relations of power and inequality» (Wotherspoon 2014, 328-9, 335). Cette façon de faire de l'État, qui atteste de son refus de reconnaître une relation d'égalité avec les peuples autochtones, vient de l'idée qu'il est impossible de refaire l'histoire. Or, cette croyance témoigne d'une mauvaise compréhension de

combien un rapport social de domination/subordination peut inexorablement s'ériger en système, s'insinuer irrémédiablement dans l'imaginaire collectif et investir la conscience des individus pour traverser le temps, devenir pratiquement immuable et ainsi continuer de déterminer la dynamique d'une société même lorsqu'elle s'en croit libérée. Cela est d'autant plus vrai qu'une fois intériorisé, tant par ceux qui en bénéficient que par ceux qui en font les frais, un rapport social de domination/subordination semble faire partie de l'ordre naturel des choses et s'en trouve légitimé (Salée 2005, 64).

En somme, que ces relations de pouvoir asymétriques soient moins apparentes et finissent par être normalisées ne change rien au fait que ce rapport en est toujours un d'exploitation qui nie par définition le statut égal des peuples autochtones (Green 2004, 11).

Une autre forme que prend cette relation de domination est le refus implicite par l'État canadien de reconnaître la diversité des compréhensions identitaires qui existe parmi les Autochtones, non seulement entre les trois groupes - Métis, Inuit et Premières Nations –, mais également à l'intérieur de chacun d'eux (Alfred et Corntassel 2005; Green 2004). Joyce Green explique que l'État canadien a construit et imposé une définition de l'autochtonie selon ses propres critères. Cette définition ethnocentriste

ne permet pas de saisir l'identité réelle d'une communauté ou d'une nation donnée [...]. [L]État s'en tient à des formules pan-nationales et englobantes qui gommant la nature particulière des réalités diverses et multiples des peuples autochtones au Canada. Ce faisant, il se montre insensible aux particularités des différentes communautés et aux rapports souvent complexes qu'elles entretiennent entre elles. En fait, l'État ramasse l'histoire, les particularismes culturels et les aspirations polymorphes des peuples autochtones en un tout qu'il cherche à rendre le plus homogène possible (Green 2004, 25).

Cette soumission forcée à un système politique, juridique, social et économique étranger ainsi qu'à un régime de citoyenneté et une définition identitaire qui ne correspondent pas aux compréhensions qu'ont les peuples autochtones d'eux-mêmes a grandement réduit leur autonomie décisionnelle. Le colonialisme a affecté et continue d'affecter leur capacité d'autodétermination, c'est-à-dire leur capacité à décider par eux-mêmes et à prendre en main leur destin dans «toutes les dimensions de la vie sociale, qu'elles soient culturelles, économiques, politiques, juridiques ou administratives» (Green 2004, 18) et «leur droit d'exister comme peuples libres de toute requête, de tout contrôle ou de toute fausse identité que d'autres voudraient leur imposer» (Alfred 2014, 20).

Ainsi, même si les peuples autochtones continuent de se considérer comme des nations souveraines malgré les contraintes que pose ce système étranger, et qu'ils sont une majorité à comprendre ce dernier et le pouvoir qui le perpétue comme illégitimes, force est de reconnaître que les deux conceptions antagonistes de la souveraineté n'ont pas le même pouvoir discursif. En effet, elles entretiennent plutôt un rapport inégal en faveur du discours étatique (Tully 2007, 311-2). En d'autres mots, la capacité des peuples autochtones à contrôler leur propre destinée reste encore restreinte par l'autorité d'un État qu'ils considèrent comme illégitime et qui refuse de leur reconnaître en pratique un statut égal.

2.2. La participation à l'élaboration des politiques publiques comme stratégie d'autodétermination

À la lumière de cette discussion, comment les peuples autochtones peuvent-ils regagner une autonomie décisionnelle? Nous comprenons, grâce à la section précédente, qu'il est essentiel à n'importe quelle forme de renouvellement de relation avec l'État, pour qu'elle permette l'autodétermination, d'assurer l'égalité de statut et le respect des identités autochtones. Toutefois, cela peut prendre diverses formes. En effet, il faut savoir que le colonialisme n'a pas affecté tous les Autochtones de la même façon et à partir du même moment. Cette distinction d'expériences n'est pas qu'entre Premières Nations, Inuit et Métis : chacun des trois groupes est composé de communautés et d'individus ayant connu des réalités coloniales diverses (Green 2004; Papillon 2012b). Il existe donc une diversité de compréhensions identitaires qui se reflète entre autres dans la façon dont les individus et collectivités autochtones appréhendent leur relation avec la société dominante et l'État

colonial (Papillon 2012b). Or, même s'ils sont nombreux à remettre en question la légitimité de ce dernier et à rejeter le régime de citoyenneté qui leur est imposé, tous ne font pas face à cette réalité de la même façon : certains demandent à être traités au même titre que n'importe quel citoyen canadien; plusieurs rejettent complètement la citoyenneté canadienne et ne reconnaissent que leur citoyenneté autochtone; d'autres estiment posséder une double citoyenneté, à la fois autochtone et canadienne (Green 2004, 26-7). À titre d'exemple, en réponse à l'illégitimité de l'État canadien et à la non-reconnaissance des nations autochtones comme peuples fondateurs du Canada, de nombreux Autochtones refusent encore de voter aux élections (Mathieu 2015). À l'intérieur des communautés, ces différences peuvent prendre la forme de dissidences entre «traditionalistes» et ceux qui choisissent de participer pleinement aux institutions de la société allochtone (Papillon 2012b). Par conséquent, tous ne partagent pas le même point de vue quant à la façon d'exister et d'agir à l'intérieur - ou à l'extérieur - du cadre colonial.

La multiplicité des compréhensions identitaires autochtones et des possibilités d'action se traduit notamment par le caractère multiforme du concept d'autodétermination, ce qu'illustre le chef régional de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) Ghislain Picard, lorsqu'il parle du travail des représentants autochtones.

On peut toujours espérer la lune, mais il y a différentes façons de s'y rendre... On est parfois porté à croire qu'une chose prendra dix ou quinze ans, alors qu'il faut plutôt l'attendre vingt ou trente ans... Il faut s'assagir, trouver des compromis ou d'autres façons d'atteindre son objectif. Les convictions sont importantes en politique, il faut cependant savoir comment avancer [...]. Je retiens de cette expérience en politique active qu'il y a plusieurs façons de parvenir à ses fins (Trudel 2008, 31, 120).

Dans le contexte qui nous intéresse, l'autodétermination «peut se résumer à la simple inclusion dans le cadre de l'État canadien, mais cela peut aussi aller jusqu'à la mise en place d'une entité politique autochtone précoloniale ou postcoloniale distincte» (Green 2004, 18). Il ne faut donc pas confondre les concepts d'autonomie gouvernementale et d'autodétermination, qui ne revêtent pas la même profondeur (Green 2004, 20-1). La littérature sur le colonialisme met en lumière les diverses façons par lesquelles les peuples autochtones peuvent lutter contre le colonialisme et les différentes sphères dans lesquelles peut s'effectuer cette reprise de contrôle. James Tully sépare ces stratégies en deux «formes spécifiques de l'art de résistance».

L'une revient à s'opposer, au nom de la libre disposition des peuples, à la structure globale de domination. [...] [L]es peuples autochtones dans leurs divers pays [...]

luttent pour leur liberté en résistant aux systèmes coloniaux auxquels ils ont été soumis. Étant donné le pouvoir accablant des sociétés dominantes, ils ne peuvent engager directement une lutte de libération contre les puissances impériales sur le modèle du processus moderne de décolonisation. [...] [L]es guerriers autochtones de la parole (*word warriors*) n'ont jamais cessé de dénoncer l'illégalité du système de colonisation interne et de revendiquer leur souveraineté et leur liberté (Tully 2007, 320)⁹.

Ces guerriers de la parole font donc appel aux mots, plutôt qu'à la confrontation directe, pour détruire les mythes qui sous-tendent la souveraineté étatique (Tully 2007, 336). Cette lutte pour la liberté se fait entre autres en recourant au droit international - et donc au vocabulaire juridique occidental - afin de justifier la nécessité d'une relation de nation à nation. Or, comme nous avons vu en introduction, le retour à une véritable relation de nation à nation semble peu réaliste compte tenu du pouvoir écrasant des sociétés allochtones. Cela se révèle également vrai en droit international, puisque ce sont les États existants qui forment les organisations internationales et qui possèdent le pouvoir de refuser aux peuples autochtones leur libre disposition (Tully 2007, 344-5). Il existe cependant une deuxième forme d'art de résistance qui,

au nom de la liberté d'insubordination et de dissidence, agit au sein de cette structure [coloniale] par le fait de se conformer aux stratégies et mesures en vigueur ou par le fait de les contester de l'intérieur. [...] [L]es peuples autochtones exercent *leur liberté de manœuvre* à l'intérieur du système. Toute relation de pouvoir qui met en jeu des techniques de gouvernement dictant le comportement autochtone, individuel ou collectif, autorise toujours diverses réactions, allant de la liberté occulte et fortement réduite que procure l'insubordination à des institutions assimilatrices comme les pensionnats, aux manifestations plus visibles comme le rapatriement des pouvoirs dans le domaine de l'autonomie politique, des soins de santé, de l'éducation et du contrôle territorial. Au cours des siècles [...], les peuples autochtones ont élaboré un vaste répertoire d'actes de résistance infra-politiques pour survivre et revitaliser leurs cultures, leurs nations et leurs fédérations, pour préserver leurs manières d'être dans le monde au profit des générations futures, pour adapter ces manières et les récits qui leur correspondent à la situation actuelle, pour se conformer et participer aux institutions dominantes sans leur céder pour autant, pour regagner un certain degré d'autonomie et de contrôle sur leurs territoires – dans la mesure du possible – et pour transformer la colonisation interne d'une façon indirecte depuis l'intérieur (Tully 2007, 320-1)¹⁰.

Cette deuxième optique est plus prometteuse pour la problématique qui nous occupe. Cette façon progressive de lutter à l'intérieur de la structure coloniale peut regrouper des initiatives fort différentes, allant de la résurgence à la participation à des processus d'élaboration de politiques publiques. Bien que le concept de résurgence puisse sembler s'opposer à toute

⁹ En italique dans le texte.

¹⁰ En italique dans le texte.

participation aux institutions étatiques coloniales (Coulthard 2007; Corntassel 2012; Irlbacher-Fox 2009; Alfred 2005; Alfred et Corntassel 2005), nous avançons que dans la perspective d'un processus de décolonisation qui serait véritablement effectif, ces deux moyens sont complémentaires plutôt que mutuellement exclusifs. Il est essentiel de rappeler que, bien que différentes, toutes ces initiatives se fondent sur le principe d'égalité de statut : si les peuples autochtones cherchent à s'autodéterminer, c'est qu'ils croient en leur souveraineté et en la valeur égale de leurs croyances, savoirs et identités, qui méritent d'être vécus et protégés au même titre que ceux de l'État canadien.

La visée pragmatique qui guide le présent travail est en phase avec certaines approches de l'institutionnalisme historique (Streeck et Thelen 2005) ainsi que des théories s'intéressant à la transformation des systèmes fédéraux qui adoptent une vision du changement institutionnel sur le long terme (Broschek 2013). Chacune à leur façon, ces approches avancent que «change in a federal system is more likely to occur incrementally, as a cumulative process of adjustment rather than through grand constitutional reforms» (Papillon 2012a, 293). En référence au cadre analytique proposé par Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen, Martin Papillon explique que

incremental change in context of high institutional rigidity can occur through what they define as *layering*, or the superposition of new practices and norms over an institution, progressively leading to a disjuncture between formal rules and actual practices. Under an incremental layering process, the old institution does not necessarily disappear nor is it simply replaced by a new one. Instead, both the old and the new sets of rules coexist in somewhat tense relation (Papillon 2012a, 293)¹¹.

Il ajoute que de tels changements prennent actuellement place en contexte autochtone, permettant aux peuples autochtones de renforcer leur autorité (Papillon 2012b). Le processus d'élaboration des politiques publiques est l'un de ces espaces qui peut être transformé - malgré la rigidité institutionnelle et la résistance de l'État au rétablissement d'une relation de nation à nation - de façon à ce que les peuples autochtones regagnent, en pratique, une autonomie décisionnelle. En effet, accroître la participation des peuples autochtones à l'élaboration des politiques publiques ne nécessite pas de grandes réformes constitutionnelles. Bien que certaines coutumes existent au sein des démocraties libérales relativement à la formulation des politiques publiques, il n'y a pas de règles clairement définies (Montpetit 2008, 260).

¹¹ En italique dans le texte.

L'absence de règles rigides – à laquelle s'ajoute le caractère flou de la portée de l'obligation des gouvernements de consulter les peuples autochtones, autant en droit canadien qu'en droit international - peut s'avérer avantageuse dans une perspective de changements progressifs. La malléabilité du processus d'élaboration peut être utilisée à l'avantage des peuples autochtones en leur permettant de se réappropriier un pouvoir décisionnel. En fait, l'importance de la (ré)appropriation du processus d'élaboration des politiques publiques est double : non seulement le fait de participer au processus décisionnel est-il intrinsèque à une quête d'autodétermination, mais le résultat auquel mène ce processus – les politiques publiques – a un impact direct sur la vie des individus concernés.

En résumé, de par la persistance du colonialisme, la prétention de souveraineté de l'État canadien est remise en question par les peuples autochtones. L'État continue toutefois de leur imposer son pouvoir et ses décisions, estimant que sa souveraineté – pourtant contestée – lui accorde ce privilège. Nécessairement, la légitimité des décisions prises unilatéralement par cette autorité étatique s'en trouvera limitée. C'est pourquoi les peuples autochtones, qui continuent de croire en leur propre souveraineté, contestent le bien-fondé de leur exclusion du processus d'élaboration des politiques publiques et d'autres espaces décisionnels. À la lumière de la littérature sur le colonialisme et de certaines approches sur le fédéralisme, nous avons proposé de penser le processus d'élaboration des politiques publiques comme potentiel espace d'autodétermination. Dans une logique de changements progressifs, nous avançons que des modifications réalistes peuvent être apportées au processus d'élaboration - cette possibilité est favorisée par l'absence de règles rigides qui encadrent le processus d'élaboration en contexte canadien - de façon à ce qu'il puisse transformer la relation entre l'État et les peuples autochtones et ainsi constituer un espace d'autodétermination. Pour que cela soit possible, la transformation du processus d'élaboration doit respecter en pratique le principe d'égalité des statuts, ce qui passe entre autres par une participation accrue des peuples autochtones au processus décisionnel.

Les pages précédentes ont permis de contextualiser notre problématique et de souligner l'importance que peut représenter le processus d'élaboration des politiques publiques pour les peuples autochtones. Les prochaines pages serviront à examiner comment cette potentialité peut être exploitée, soit par la mise en place de processus d'élaboration légitimes d'un point de vue autochtone. Dans un premier temps, il s'agira de décortiquer la notion de légitimité, afin

d'avoir un outil conceptuel nous permettant d'identifier des situations de légitimité et d'absence de légitimité. Il sera alors possible de proposer une conception de la légitimité procédurale spécifique au contexte autochtone. Dans un deuxième temps, grâce à la distinction que pose la littérature en politiques publiques entre la légitimité du pouvoir et la légitimité du processus décisionnel et au lien qu'elle établit entre participation et légitimité, il sera expliqué comment un processus d'élaboration d'une politique publique peut atténuer le manque de légitimité d'un pouvoir. Dans un dernier temps, informée par les littératures sur la légitimité et sur le colonialisme et par nos deux études de cas, la littérature en politiques publiques nous aidera à identifier des indicateurs afin d'évaluer empiriquement la teneur de la légitimité et à construire une grille d'analyse qui facilitera la comparaison des deux études de cas.

2.3. Qu'est-ce qu'un processus d'élaboration des politiques publiques légitime?

2.3.1. Définir la légitimité

Définir la légitimité n'est pas chose aisée : «in addition to the inherent difficulty of deciding what makes power legitimate, there is the extra complication of divergent definitions offered by different groups of professionals. It is this double layer of complexity that makes the subject of legitimacy so confusing» (Beetham 1991a, 3-4). Parmi la multiplicité de théorisations existantes, nous avons choisi celle développée par David Beetham dans *The Legitimation of Power* (1991). Cet auteur propose une alternative à l'approche de Max Weber, qui, bien que très influente, serait selon lui incomplète et ne reflèterait pas la complexité du concept de légitimité¹². Beetham estime que la perspective wébérienne, de par son unidimensionnalité – elle résume la légitimité en la croyance en la légitimité - ne permettrait pas de mesurer la légitimité empiriquement et de comparer adéquatement différents systèmes politiques (Beetham 1991a; 1991b). La conception proposée par Beetham, qui est tridimensionnelle plutôt qu'unidimensionnelle, s'avère fort pertinente aux fins du présent

¹² «'Herrschaft' Weber defines as a relationship of command and obedience, such that those subordinate to it can be expected to carry out an instruction regardless of its content. [...] Legitimacy he defines sociologically as the *belief* in the rightfulness of a given 'Herrschaft'» (Beetham 1991b, 35). Selon Weber, la légitimité découle soit de l'autorité («*Herrschaft*») légale-rationnelle, qui repose sur la croyance en l'autorité de règles qui ont été développées en suivant des procédures rationnelles; de l'autorité traditionnelle, qui repose sur la croyance en le caractère sacré des traditions; ou de l'autorité charismatique qui repose sur la croyance en les qualités exceptionnelles d'un individu (Beetham 1991b, 36).

travail, d'une part parce qu'elle s'adresse aux chercheurs en science sociale et d'autre part car elle se veut adaptable à tous les contextes (Beetham 1991a; 1993).

Bien que le contenu de la légitimité varie selon les cultures, les époques et les contextes, Beetham avance qu'il existe une structure sous-jacente commune à toutes les sociétés, et c'est cette structure qu'il présente dans *The Legitimation of Power*. Il explique qu'il revient à d'autres chercheurs d'ajouter à cette définition générale un contenu spécifique propre aux cas étudiés (Beetham 1991a, 15-22). Il divise cette structure en trois conditions qui doivent toutes être rencontrées afin de pouvoir conclure à la légitimité d'un pouvoir : (i) la conformité de l'acquisition et de l'exercice du pouvoir avec les règles établies dans la société en question (les règles sont respectées); (ii) le fait que ces règles soient justifiables au plan normatif à la fois pour les subordonnés et pour les dominants (les règles sont fondées sur des principes reconnus et partagés); et (iii) l'évidence de consentement à la relation de pouvoir par les subordonnés (les règles sont acceptées) (Beetham 1991a, 6-13). Beetham ajoute que la légitimité est une question de degré et que, par conséquent, le non-respect d'un de ces critères peut impliquer trois formes de non-légitimité : il y aura illégitimité du pouvoir si le critère de la légalité n'est pas respecté; déficit de légitimité si celui de la justification n'est pas atteint; et délégitimation s'il n'y a pas de consentement (Beetham 1991a, 19-20; Montpetit 2008, 262). À titre d'exemple, un pouvoir qui répond au critère de légalité, mais qui pose problème sur le plan de la justification ne serait pas illégitime, il souffrirait plutôt d'un déficit de légitimité.

Le respect de la première condition, celle de la légalité, exige que l'acquisition et l'exercice du pouvoir soient en phase avec les règles de la société en question. Ce qui est légal varie toutefois d'une société à l'autre. L'application du premier critère au contexte autochtone ne va pas de soi, comme le souligne la littérature sur le colonialisme. En effet, comme il a été mis en lumière précédemment, l'acquisition et l'exercice du pouvoir par l'État colonial sont conformes aux règles de la société canadienne allochtone et non aux règles autochtones, puisque le système politique canadien «se superpose à leurs gouvernements et territoires antérieurs et s'appuie sur ceux-ci de manière illégale» (Tully 2007, 320). La démocratie parlementaire, qui dicte l'exercice du pouvoir en contexte allochtone, a été imposée aux peuples autochtones et ne reconnaît pas la validité des règles qui encadraient antérieurement le pouvoir dans leurs sociétés. Le pouvoir de l'État canadien est par conséquent illégitime d'un

point de vue autochtone, puisque c'est la forme de non-légitimité associée au non-respect de la première condition.

Selon Beetham, il ne suffit cependant pas à un pouvoir d'être considéré comme légal pour être légitime : « it is no more than a first step, [...] rules cannot justify themselves simply by being rules, but require justification by reference to considerations which lie beyond them » (Beetham 1991a, 69). Les subordonnés viendront inévitablement à se demander les raisons qui sous-tendent ces règles, d'où la nécessité de pouvoir les justifier. La justification constitue la deuxième condition de l'approche de Beetham. Pour satisfaire à ce second critère, les règles qui dictent l'accès et l'exercice du pouvoir doivent se fonder sur des principes partagés par les dominants et les subordonnés relativement aux fondements de l'acquisition et de l'exercice de l'autorité (Beetham 1991a, 69)¹³. Or, il y a également mésentente entre les Autochtones et l'État canadien concernant les normes qui sous-tendent le pouvoir qu'exerce ce dernier : chacun croit en sa propre souveraineté. Tant le mode d'acquisition de la souveraineté par la Couronne britannique que le processus démocratique de sélection des personnes autorisées à exercer le pouvoir au nom des citoyens canadiens dans notre système parlementaire ne sont pas, pour les Autochtones, suffisants pour justifier l'autorité étatique sur leurs communautés. Puisqu'ils comprennent la relation politique qui les unit avec l'État canadien comme celle de systèmes politiques égaux coexistant sur un même territoire, les attentes des peuples autochtones sont de prendre part à une relation d'égal à égal, entre nations exerçant une autorité distincte. Ce principe d'égalité des communautés politiques n'est pour l'instant pas reconnu dans les pratiques de l'État canadien. Le deuxième critère de Beetham n'est donc pas non plus rempli.

Finalement, l'importance de l'expression du consentement qu'on retrouve au troisième critère de Beetham ne vient pas du fait qu'elle confirme les croyances des subordonnés, mais plutôt du fait qu'elle confère la légitimité aux dominants (Beetham 1991a, 91). En exprimant leur consentement, les subordonnés légitiment le pouvoir (Beetham 1991b, 41). Il faut cependant garder à l'esprit que puisque cette légitimation est effectuée à l'intérieur d'un rapport de pouvoir existant, n'importe quelle action d'obéissance n'est pas suffisante pour

¹³ À titre d'exemple, la monarchie absolue peut être légale dans un contexte donné car elle respecte les règles en vigueur dans cette société. Toutefois, le support des citoyens pour les principes qui justifiaient originalement ce type de pouvoir peut s'affaiblir, créant ainsi un déficit de légitimité.

accorder la légitimité à un pouvoir. En effet, il est possible qu'une personne accepte sa situation de subordination sans pour autant être en accord avec les règles ou valeurs qui dictent cette subordination (Beetham 1991a, 96, 99). Cette dernière peut notamment être obtenue par la coercition ou encore parce que les subordonnés estiment qu'elle représente un moindre de mal. Cela est particulièrement vrai en contexte autochtone, où le colonialisme continue de structurer le rapport de pouvoir et la liberté d'action et de dissidence des peuples autochtones. Par conséquent, pour qu'un processus puisse répondre au troisième critère, le consentement doit être exprimé de façon claire selon les conventions en place dans la société étudiée (Beetham 1991b, 41). Il importe également de s'intéresser aux individus qui sont qualifiés, du point de vue des subordonnés, à poser ces actions de consentement et à conférer la légitimité au pouvoir (Beetham 1991b). Il faut savoir que l'idée de consentement est particulièrement importante en contexte autochtone. Comme il a été abordé en introduction, le droit canadien et le droit international imposent aux gouvernements une obligation de consulter et d'obtenir (ou de chercher à obtenir) le consentement des peuples autochtones dans certaines circonstances. Ces notions, bien que véhiculées par des institutions créées par des États coloniaux, sont reprises par les peuples autochtones dans leurs revendications pour une plus grande participation au processus décisionnel. Le consentement est en fait devenu un élément central de certains discours autochtones et est actuellement utilisé comme stratégie pour redéfinir la relation État-peuples autochtones.

Beetham propose une approche à la légitimité qui permet d'en étudier les manifestations concrètes et de mieux saisir l'absence de légitimité de l'État canadien selon la perspective des peuples autochtones. Elle facilite également la comparaison de différents contextes et servira de fondement au cadre théorique qui permettra de répondre à notre deuxième question : malgré l'illégitimité de l'État canadien et de sa structure d'autorité d'un point de vue autochtone, peut-on mettre en place un processus d'élaboration des politiques publiques qui gagnerait en légitimité aux yeux des peuples autochtones? En d'autres mots, les règles non autochtones qui régissent l'*exercice* du pouvoir - dans le cas qui nous occupe, le processus d'élaboration des politiques publiques - peuvent-elles être légitimes malgré l'illégitimité des règles qui commandent l'*acquisition* du pouvoir? La littérature sur le tournant participatif en politiques publiques, qui pose une distinction entre légitimité du pouvoir et légitimité des politiques publiques, suggère qu'il est possible de répondre à cette question par

l'affirmative. Dans la prochaine section, il sera notamment expliqué que la légitimité des politiques publiques peut en fait permettre de contrebalancer le déficit de légitimité du pouvoir, ce qui s'avère fort utile aux fins du présent travail.

2.3.2. La participation comme facteur de légitimité du processus d'élaboration

L'importance de la légitimité de l'État est une question qui suscite depuis longtemps un vif engouement et a été maintes fois étudiée (Smoke 1994, 98), notamment grâce aux travaux de Max Weber. Jennifer Wallner explique qu'un gouvernement dont l'autorité est légitime s'assure du respect de ses décisions par le public et protège sa capacité à maintenir l'ordre et à achever ses objectifs (Wallner 2008, 423). Beetham ajoute que

legitimacy is significant not only for the maintenance of order, but also for the degree of cooperation and quality of performance that the powerful can secure from the subordinate; it is important not only for whether they remain 'in power', but for what their power can be used to achieve (Beetham 1991a, 29).

La réflexion sur le concept de légitimité non pas de l'État en soi, mais d'une politique publique est cependant plus récente. Dans les États démocratiques, on considère en général le fait que les dirigeants soient élus comme étant suffisant pour légitimer leurs décisions, ce qui rend moins évidentes les raisons pour lesquelles il faudrait s'intéresser de façon séparée à la légitimité des politiques publiques et à la légitimité du pouvoir (Smoke 1994, 98). Or, comme le suggère le premier critère de Beetham, la légitimité d'un pouvoir n'est pas liée qu'à la façon dont il est acquis, mais également à la façon dont il est exercé. Comme nous le verrons, avec le tournant participatif qui a pris forme il y a une trentaine d'années, la légitimité de l'autorité étatique dépend non plus uniquement de ses fondements institutionnels, mais aussi des pratiques décisionnelles et du résultat de ces pratiques pour la population. Le lien entre légitimité du pouvoir et légitimité des politiques publiques n'est plus unidirectionnel (Wallner 2008, 423-6) et chaque solution à un problème donné a dorénavant un impact sur la légitimité du gouvernement (Hanberger 2003, 257). La légitimité de la politique publique et la légitimité du gouvernement peuvent être toutes deux affectées par la légitimité du processus menant à l'adoption des politiques publiques («*procedural legitimacy*» ou «*input legitimacy*») et par la légitimité du contenu des politiques publiques («*substantive legitimacy*» ou «*output legitimacy*») (Wallner 2008, 422; Skogstad 2003, 956). Fritz Scharpf explique que la première

source de légitimité «met l'accent sur la légitimité à l'entrée du système» tandis que la deuxième insiste «sur les résultats du système» (Scharpf 2000, 16). La légitimité axée sur les entrées dérive de la stimulation du sentiment d'appartenance à la société (du sentiment de citoyenneté), grâce à l'implication des citoyens dans les affaires de la société - notamment par leur participation dans la prise de décision -, alors que la légitimité axée sur les résultats dérive de son efficacité à améliorer une situation qui est considérée au sein de la société comme étant problématique et à atteindre le bien commun (Scharpf 1997, 153-4; Montpetit 2008, 264-5). Ces deux dimensions de la légitimité ne sont toutefois pas mutuellement exclusives, elles agissent souvent en même temps (Montpetit 2008, 264-5) et se complètent (Skogstad 2003).

La légitimité du processus d'élaboration revêt une importance particulière pour le présent mémoire. Comme il a été brièvement mentionné, la distinction entre légitimité de l'autorité et légitimité des politiques publiques est devenue particulièrement importante dans les trente dernières années avec la crise de légitimité qu'a connue la démocratie représentative. Cette perte de confiance des citoyens envers les élus peut être expliquée notamment par l'impression qu'ont les citoyens que leurs dirigeants sont inefficaces, corrompus ou déconnectés de ceux qu'ils représentent (Fung 2015, 515; Goupil 2007, 31) : les citoyens ne sentent plus que leurs intérêts sont adéquatement défendus par les élus¹⁴. Il y a donc une remise en question – voir un rejet - du modèle wébérien et une transformation du rapport au savoir. Le modèle hiérarchique et rationnel, qui repose sur la neutralité supposée de fonctionnaires et d'experts et qui exclut les citoyens «ordinaires» par manque de compétences et de connaissances, ne convient plus aux aspirations des citoyens qui estiment avoir un mot à dire dans le développement des politiques qui les touchent (Bherer 2011, 109-10). Ce que certains nomment la «formulation nouvelle de l'idéal démocratique» (Blondiaux et Sintomer 2002, 17), la «crise de légitimité technocratique», le bouleversement de «la hiérarchie des arguments légitimes» (Blondiaux et Sintomer 2002, 34) et la perte de confiance des citoyens envers les élus (Hanberger 2003; Montpetit 2008; Graham et Phillips 1997) impliquent d'importants changements dans la façon d'appréhender la relation entre les élus, les citoyens et les décisions qui les gouvernent : même si les gouvernements sont portés au pouvoir de façon démocratique, ils ne peuvent plus compter uniquement sur leur capital de légitimité ou

¹⁴ Voir Katherine Graham et Susan Phillips (1997) pour une explication du déficit démocratique dans le cas des institutions canadiennes.

sur l'existence d'institutions démocratiques pour justifier les politiques qu'ils mettent en place¹⁵. Avec le tournant participatif, la légitimité de l'autorité n'est plus suffisante pour assurer celle de la politique ou de la procédure. Pour expliquer ce constat, Loïc Blondiaux fait l'hypothèse

d'un changement substantiel dans la conception de la légitimité qui prévaut dans nos sociétés politiques. La légitimité d'une mesure ne dépendrait plus seulement de la nature de l'autorité qui la prend, mais de la manière dont elle est prise, de la procédure dans laquelle elle s'inscrit. [...] C'est également notre conception même de l'intérêt général qui pourrait être en jeu derrière ce mouvement en faveur de la participation. En faisant droit à différentes conceptions de l'utilité collective, on retire par la même aux élus et à l'État, adossés sur leur système d'expertise, le monopole de la définition de l'intérêt général (Blondiaux 2005, 124)¹⁶.

Bref, cette transformation apporte un éclairage nouveau sur la compréhension de la place du citoyen dans la décision publique.

Bien que le contexte soit différent, le déficit de légitimité de l'État moderne n'est pas sans rappeler la situation d'illégitimité de l'État canadien du point de vue des peuples autochtones et leurs revendications pour une participation plus importante dans la prise de décision. La littérature en politiques publiques offre potentiellement des pistes de solution à la problématique qui nous occupe, puisque des moyens ont été pris dans le contexte allochtone pour corriger une démocratie représentative considérée comme déficiente et un processus décisionnel déconnecté des citoyens. La participation citoyenne y est considérée comme un facteur central pour la légitimité du processus d'élaboration. Loïc Blondiaux et Yves Sintomer parlent d'un changement idéologique dans la façon de concevoir l'action publique moderne qui prend la forme d'une transformation des pratiques de décision et d'une valorisation de thèmes tels la participation, la discussion, la gouvernance et la consultation. Cela se reflète dans un mouvement à la fois pragmatique et théorique : dans la sphère de l'action publique par le recours à des dispositifs dont le but est l'implication d'une pluralité d'acteurs, et dans la sphère académique par le succès croissant de modèles et concepts explicatifs et normatifs tels la démocratie délibérative ou la gouvernance (Blondiaux et Sintomer 2002, 17-8). Ainsi, depuis trois décennies, on remarque une intensification de la participation publique et

¹⁵ Dans un texte antérieur, Blondiaux souligne que toutes les procédures participatives «ne s'inscrivent pas au même titre dans un idéal de démocratie participative» et que certaines répondent «à une exigence fonctionnelle plus qu'à un impératif démocratique» (Blondiaux 2001, 323).

¹⁶ En italique dans le texte.

l'apparition d'une multiplicité de nouveaux espaces et dispositifs participatifs (Bherer 2011, 118), et ce à différentes échelles (Blondiaux 2001, 323). Les acteurs se multiplient et les citoyens «ordinaires» se voient accorder une place plus importante dans le processus de décision publique (Comité éditorial 2011, 5) : la participation publique reconnaît désormais le citoyen comme acteur des politiques publiques (Bherer 2011, 107).

La participation permet de compenser les failles de la démocratie représentative en donnant un pouvoir plus direct aux citoyens (Fung 2015, 515). C'est pourquoi les gouvernements doivent «ensure that the development of their policies affords some degree of participation to the public (either through broad consultation forums or by proxy through stakeholders)» (Wallner 2008, 424), puisque «the democratic principle of popular control includes the expectation that non-state actors, both citizens and stakeholders, should be able to participate throughout the various stages of the policy cycle» (Wallner 2008, 425). Si la participation au processus d'élaboration favorise la légitimité, c'est qu'elle est en phase avec les attentes qu'ont les citoyens face au processus décisionnel. Il est toutefois important de noter que pour que se confirme empiriquement l'argument théorique selon lequel la légitimité est favorisée par une participation citoyenne accrue, «the agreements input-oriented processes enable have to be translated into policy designs and decisions, otherwise the processes' legitimacy potential will decline as participants' disenchantment will grow» (Montpetit 2008, 267). Ainsi, la participation accroît la légitimité du processus, de la politique et éventuellement du gouvernement si elle offre aux citoyens l'occasion d'influencer les décideurs (Fung 2015, 515), notamment en réduisant un écart de compréhension qui se serait creusé entre eux (Fung 2006, 70).

Comme nous le verrons dans la prochaine section, bien que la participation occupe une place centrale dans la légitimité d'un processus, d'autres éléments doivent également être pris en compte. Ainsi, à la lumière de la définition de la légitimité du pouvoir de Beetham et de la littérature sur le tournant participatif et sur le colonialisme, nous sommes en mesure de proposer une conception de la légitimité procédurale spécifique au contexte autochtone. L'élaboration des politiques publiques en contexte autochtone doit (i) *obéir à des règles qui favorisent la participation des peuples autochtones*, (ii) *permettre de concilier en pratique l'autorité étatique avec la conception égalitaire qu'ont les Autochtones de leur statut et de leur relation à l'État canadien* et (iii) *faire l'objet d'un consentement de la part des peuples*

autochtones. Cette définition n'est d'ailleurs pas sans rappeler celle de Herman Bakvis et Grace Skogstad concernant la légitimité du fédéralisme canadien. Ils avancent que si les citoyens considèrent les arrangements du gouvernement comme étant appropriés, ils les appuieront. Ils précisent que dans les systèmes fédéraux, cette appréciation varie nécessairement selon les communautés, les cultures et les régions : la légitimité du fédéralisme canadien dépendrait alors de sa capacité à incorporer les différentes compréhensions qu'ont les unités constitutives de leur place et de leur statut au sein de la fédération (Bakvis et Skogstad 2008, 17-9).

Comment arriver à traduire cela en pratique? Il s'agit maintenant de développer des indicateurs plus précis nous permettant de faire ressortir certains éléments essentiels à la mise en place d'une telle relation. Bien que la littérature sur la participation publique dans les processus d'élaboration des politiques publiques puisse servir de point de départ, les éléments qui en ressortent doivent toutefois être adaptés au contexte autochtone.

2.3.3. Indicateurs de la légitimité du processus d'élaboration

Quelle forme doit prendre la participation pour favoriser la légitimité du processus? La typologie des possibilités institutionnelles pour la participation publique développée par Archon Fung permet de répondre en partie à cette question. Il explique que la structure du processus de participation peut être modelée de façon à favoriser spécifiquement la légitimité : les dirigeants ont en fait le choix entre différents types de mécanismes organisationnels selon s'ils désirent accroître la légitimité, la justice ou l'efficacité. Ces mécanismes procéduraux suivent trois dimensions : (i) le mode de sélection des participants¹⁷, (ii) les modes de communication et de prise de décision¹⁸ et (iii) le niveau d'autorité des participants¹⁹ (Fung 2006; 2015; Bherer 2011). Puisque le manque de légitimité peut émaner d'un savoir déficient sur un enjeu de la part des décideurs, Fung conseille à ces derniers d'améliorer la

¹⁷ Les différents niveaux, du plus exclusif au plus inclusif : parties prenantes professionnelles; parties prenantes citoyennes; sélection aléatoire; recrutement ciblé; citoyens volontaires.

¹⁸ Les différents niveaux, du moins intensif au plus intensif : écoute comme spectateur; expression des préférences; développement des préférences; agrégation des préférences et négociation; délibération et discussion raisonnée; expertise. Les trois premiers sont des mécanismes de communication et les trois derniers des mécanismes de prise de décision.

¹⁹ Les différents niveaux, du plus faible au plus élevé : bénéfices personnels ; influence de type informationnel; recommandation et consultation ; co-gouvernance; autorité directe.

représentativité des participants (à la première dimension cela se traduit par un niveau plus inclusif) et de favoriser une discussion davantage réflexive et informée (en optant pour un niveau plus intensif à la deuxième dimension). En contexte allochtone, ces conditions seraient suffisantes pour informer les décideurs et corriger les malentendus et leurs conceptions erronées. Par conséquent, accorder une plus grande autorité ou plus de pouvoir aux participants (troisième dimension) ne serait pas nécessaire (Fung 2006, 70).

Toutefois, la légitimité du processus n'est pas qu'une question de mécanismes institutionnels. Katherine A. Graham et Susan D. Phillips proposent six principes pour guider ce qu'elles nomment l'engagement citoyen («*citizen engagement*»). Pour pallier l'illégitimité des gouvernements, l'engagement citoyen doit (i) permettre un équilibre entre les conceptions individuelles et collectives de la citoyenneté, (ii) être transparent (les discussions entre le gouvernement et les citoyens doivent avoir comme source un contrat implicite dont les conditions sont claires et comprises), (iii) offrir des opportunités pour l'éducation et l'engagement, (iv) être sensible aux inégalités dans la capacité des différents groupes à accéder au gouvernement et aux moyens de participation qu'ils privilégient.

As the groups representing various minorities that have been traditionally under or unrepresented in political processes develop a sense of collective identity and political efficacy, matters of process and leadership become critical. It is not enough for them to be represented; they must represent themselves. Thus, the question of who is engaged becomes as important as how and over what matters people are involved (Graham et Phillips 1997, 269).

(v) être connecté au processus politique («it should not be, nor should it be seen to be, a technocratic exercise in the eyes of politicians or the public»)²⁰ et (vi) être ouvert et flexible si besoin est (Graham et Phillips 1997, 268-9).

Même si formulée autrement, la flexibilité est aussi un élément central de la théorie développée par Martin Schön et Donald Rein dans *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies* (1994), qui vise à expliquer comment résoudre les conflits qui se produisent durant l'élaboration des politiques publiques. S'il y a parfois mésententes, c'est que les praticiens des politiques publiques n'agissent pas en vase clos : ils prennent part à ce que Schön et Rein appellent une conversation politique («*policy conversation*»), soit une

²⁰ Bien que cet élément soit pertinent à notre analyse, la raison donnée par les deux auteures pour expliquer sa nécessité n'est pas la même qu'en contexte allochtone : «the marketization of the state that results from the dominance of a producer-customer relationship leads to its depolitization» (Graham et Phillips 1997, 264).

«metaphor for policy design seen as communicative interaction between designers and those who use or have a stake in the policy object» (Schön et Rein 1994, 38, 122). Ces conflits peuvent être résolus car les êtres humains possèdent la capacité de la «réflexion en action», ce qui signifie qu'ils peuvent potentiellement comprendre comment leurs propres cadrages («*framing*») et actions alimentent un conflit, et s'adapter en conséquence (Schön et Rein 1994, 37-8)²¹. Cette capacité n'est toutefois pas garante d'une résolution, puisque les designers refusent parfois de repenser leur approche et persistent à concevoir l'objet de la politique à travers leur cadrage. C'est ce que Schön et Rein qualifient de conversation politique non réflexive («*nonreflective policy conversation*») (Schön et Rein 1994, 127).

Comme plusieurs chercheurs, Jennifer Wallner est également d'avis que la participation a des répercussions sur la légitimité procédurale. Elle ajoute toutefois deux autres facteurs à considérer, soit le temps d'incubation de la politique («*policy incubation*») et l'«appel émotionnel» («*emotive appeals*») (Wallner 2008). Le temps permettrait d'une part aux représentants de l'État et aux professionnels des politiques publiques de maîtriser le projet de réforme et d'autre part de bien informer la communauté politique et le public. L'appel émotionnel, que Wallner définit comme «*evaluative elements including the symbols and discourse used to frame a policy problem and its solutions*» (Wallner 2008, 425), est utilisé pour gagner le support du public et des parties prenantes. Le langage y a une grande importance symbolique. En effet, la façon dont les acteurs politiques expriment leurs idées et définissent les objectifs influencera à la fois le choix des solutions à adopter et la réception de l'ordre du jour politique par le public et les parties prenantes. Si le discours et les symboles sont manipulés par les dirigeants de façon à ce qu'ils résonnent positivement auprès du public et des parties prenantes, l'appui à leur ordre du jour et la légitimité procédurale s'en trouveront augmentés (Wallner 2008, 425). Toutefois, ces discours et symboles peuvent ne pas se refléter dans le contenu de la politique publique (Schön et Rein 1994, 32-6; 1996, 90-2). Ainsi, bien qu'il soit important que la façon dont le gouvernement présente l'ordre du jour politique soit reçue favorablement par les citoyens, ces principes doivent également se voir dans le processus et la politique qui en résultera.

²¹ Schön et Rein définissent le cadrage comme une toile de croyances, de valeurs, d'interprétations et d'appréciations habituellement tacites à partir desquelles se forment des positions politiques (Schön et Rein 1994, 23).

Schön et Rein mentionnent brièvement que l'ambiguïté entre les cadrages peut dans certains cas contribuer à atténuer une mésentente en facilitant l'accord et le consensus (Schön et Rein 1994, 168; 1996, 90). Cette idée n'est pas sans rappeler le concept de consensus ambigu utilisé par Bruno Palier (2003). L'auteur explique que dans une logique d'agrégation, l'équivocité du sens de certaines mesures peut contribuer à réunir plusieurs acteurs dont les intérêts divergent, ce qui peut s'avérer bénéfique : la polysémie d'une mesure - le fait qu'elle permette plusieurs interprétations - peut en faciliter l'adoption. Inversement, une mesure dont le sens est trop évident, spécialement dans un domaine sensible qui interpelle une variété de protagonistes, peut mener à son échec (Palier 2003, 174-7). Dans le même ordre d'idées, Alain-G. Gagnon et Can Erk avancent que l'ambiguïté peut jouer un rôle positif dans la longévité d'une fédération. Dans un chapitre portant sur les conceptions différentes du Québec et du reste du Canada relativement au pacte fondateur de la fédération, ils expliquent que

There are two incompatible visions of the Canadian federation based on two non-matching conceptions of legitimacy. [...] Constitutional ambiguity might be helpful to bridge the two different views about the federation (Gagnon et Erk 2002, 328). [...] In federal partnerships based on a compact between the constituent units, constitutional ambiguity had become a sign of a broad consensus to eschew polarization. When parties to the federal compact could not agree on the exact terms of the union, they left the question about the nature of the political community unclear. [...] But it is important to stress that by itself constitutional ambiguity is no panacea. The benefits of constitutional ambiguity can only be reaped if it is underscored by a feeling of solidarity among the constituent nations, or if a trust in the mutual willingness to work to sustain the federation exists. [...] Each party to the confederation can interpret its membership in the association differently, rather than being forced to accept the legally defined interpretation of the federation favoured by one side of the partnership (Gagnon et Erk 2002, 324-5).

En somme, selon la littérature, ces différents éléments peuvent contribuer à la légitimité de la politique publique, du moins en contexte allochtone. Bien que la participation y occupe une place centrale, d'autres mécanismes peuvent venir la compléter de façon à accroître encore davantage la légitimité du processus d'élaboration. Comme il sera démontré à la fin de ce chapitre, certains de ces indicateurs, une fois adaptés au contexte autochtone, nous aideront à faire ressortir les éléments essentiels à la mise en place d'une relation renouvelée entre l'État et les peuples autochtones dans le cadre du processus d'élaboration des politiques publiques.

2.3.4. Limites et apports de la littérature en politiques publiques en contexte autochtone

Bien que la littérature en politiques publiques nous éclaire sur plusieurs points, il faut rappeler qu'elle est née dans un contexte très différent de celui que nous étudions. Comme nous l'avons vu, le tournant participatif, qui prône un type de participation s'articulant autour des concepts de citoyenneté et de démocratie libérale, s'est développé récemment avec la crise de légitimité de l'État moderne. Or, comme le souligne la littérature sur le colonialisme, les revendications autochtones pour un plus grand rôle dans la prise de décision s'inscrivent dans un contexte tout autre. Tout d'abord, la genèse de leurs revendications ne vient pas d'«un changement idéologique dans la façon de concevoir la légitimité» ou d'une perte de confiance récente envers l'État : elle est plutôt intrinsèque à la naissance même de l'État canadien. Le problème est ici beaucoup plus profond. Pour les peuples autochtones, c'est l'affirmation même de la souveraineté étatique qui est problématique. Ensuite, le fait que le tournant participatif s'articule autour des concepts de citoyenneté et de démocratie peut poser problème en contexte autochtone : puisque tous ne se considèrent pas comme citoyens canadiens, une théorie qui cherche à expliquer comment mousser le sentiment d'appartenance à la société a alors peu de chances d'expliquer ce qui rend la participation importante d'une perspective autochtone. Aussi, d'après celle-ci, la prise de décision n'est pas appréhendée à partir de considérations démocratiques, mais plutôt à partir de l'idée de souveraineté. La participation au processus d'élaboration ne représente donc pas seulement un moyen de pallier les lacunes de la démocratie représentative et d'incorporer les savoirs autochtones dans la politique et corriger la méconnaissance des décideurs, elle sert aussi - et surtout - à reprendre le contrôle sur leur vie après des décennies de colonialisme qui les ont empêchés de décider par eux-mêmes. Finalement, la participation selon le tournant participatif avance une perspective davantage individualiste (Graham et Phillips 1997, 261) qui ne colle pas - sans vouloir essentialiser les identités autochtones - à la réalité collective des peuples autochtones²².

Par conséquent, puisque les raisons qui fondent les demandes articulées dans le tournant participatif et celles avancées par les peuples autochtones sont très différentes, les chances sont que les solutions à ces revendications le soient également. D'un point de vue théorique, la variable du colonialisme rend inadéquate, nous semble-t-il, l'utilisation de

²² À titre d'exemple, beaucoup d'importance est donnée à l'analyse de l'effet de la participation sur l'individu (CPDS 2015; Fung 2015; Worms 2005).

plusieurs approches qui n'ont pas été pensées spécifiquement pour le contexte colonial, à moins qu'elles ne soient informées par la littérature sur le colonialisme et adaptées en conséquence. Par exemple, des littératures qui, pour expliquer la place des peuples autochtones dans le processus d'élaboration, compareraient les Premières Nations, Métis et Inuit à des citoyens ordinaires, à des acteurs allochtones, à des municipalités, à des groupes d'intérêts ou à des minorités nationales allochtones ne permettraient pas de bien rendre compte de leur situation particulière. Du moment que l'on réalise que le colonialisme a joué et continue de jouer un rôle structurant dans les dynamiques État-peuples autochtones, il devient du même coup une variable qu'il est nécessaire de prendre en considération pour étudier cette relation.

Malgré ces différences fondamentales, la littérature en politiques publiques propose des pistes de réflexion qui peuvent s'avérer fort éclairantes aux fins de notre projet de recherche. D'une part, la distinction que fait cette littérature entre légitimité du pouvoir et légitimité du processus offre un potentiel important dans les cas qui nous intéressent. Il est vrai que ces deux sphères de la légitimité ne sont pas totalement séparées et séparables, et que par conséquent la légitimité (ou l'illégitimité) de l'État canadien affecte nécessairement celle des politiques publiques. Or, il a été démontré que la réciproque est également vraie : la légitimité du processus d'élaboration pourrait potentiellement atténuer l'illégitimité de l'État canadien en rendant plus légitime l'exercice de ce pouvoir. C'est du moins l'une des prémisses qui guide notre travail. Bien que la légitimité du processus d'élaboration des politiques publiques ne puisse à elle seule contrecarrer le manque de légitimité de l'État colonial, elle peut grandement contribuer à rendre moins inégalitaire le rapport qui unit l'État et les peuples autochtones et ainsi contribuer dans une certaine mesure à l'autodétermination de ces derniers. D'autre part, la littérature en politiques publiques permet de lier participation et légitimité. Nous faisons également l'hypothèse que la participation peut servir à accroître la légitimité du processus en contexte autochtone : les modalités de cette participation seront toutefois différentes qu'en contexte allochtone. Ainsi, l'utilisation de cette littérature en contexte autochtone doit être faite de manière prudente et doit être informée par la littérature sur le colonialisme.

2.4. La légitimité du processus d'élaboration en contexte autochtone

Quels sont les indicateurs qui peuvent nous aider à identifier s'il y a légitimité procédurale en contexte autochtone? Plus précisément, grâce à quels indicateurs pouvons-nous déterminer si le processus d'élaboration des politiques publiques (i) obéit à des règles qui favorisent la participation des peuples autochtones, (ii) permet de concilier en pratique l'autorité étatique avec la conception égalitaire qu'ont les Autochtones de leur statut et de leur relation à l'État canadien et (iii) fait l'objet d'un consentement de la part des peuples autochtones? Étant donné l'utilité limitée de la littérature en politiques publiques dans le cas qui nous occupe, nous l'avons adaptée à la lumière de la littérature sur le colonialisme et de nos deux études de cas. Par conséquent, pour développer un cadre d'analyse spécifique au contexte autochtone, certains des indicateurs identifiés précédemment doivent être abandonnés tandis que d'autres peuvent être adaptés ou gardés tels quels²³.

Premièrement, il nous paraît fondamental que le gouvernement ait la *volonté politique* d'établir une dynamique égalitaire et une relation de confiance. Les littératures sur le colonialisme et sur le fédéralisme ont rendu manifeste la réticence de l'État à repenser les fondements de sa propre souveraineté et la résistance des institutions politiques au changement, surtout lorsque celui-ci est demandé par les peuples autochtones. Une importante volonté s'avère alors nécessaire pour que l'État choisisse, malgré la rigidité institutionnelle, de partager le pouvoir et renoncer à certains de ses privilèges. Ce leadership, qui serait nécessairement préalable à l'instauration d'un tel processus, doit être «ressenti» par les peuples autochtones : ceux-ci doivent y croire. Cela dépendra de la façon dont le gouvernement présente le processus d'élaboration et la politique qui en résultera – notamment par son discours et par la mobilisation de symboles –, qui agit sur la réception qu'en font les peuples autochtones. Pour qu'ils accueillent positivement l'ordre du jour politique proposé par le gouvernement, il doit être conduit par une volonté qui reflète l'ampleur et l'importance que représente pour eux le renouvellement de leurs relations avec l'État. Cet indicateur reprend donc la notion «d'appel émotionnel» de Wallner, adapté au contexte autochtone. La volonté

²³ Par exemple, pour des raisons évidentes, nous n'avons pas retenu le principe d'équilibre entre les conceptions individuelles et collectives de la citoyenneté proposé par Graham et Phillips. Aussi, le facteur temporel proposé par Wallner ne nous semble pas pertinent pour les cas qui nous occupent, les processus ayant conduit à l'Accord de Kelowna et au projet de loi C-33 ont tous les deux été de longue durée.

politique ne doit cependant pas se voir qu'au moment de l'instauration du processus et que dans les symboles et discours : elle doit pouvoir se remarquer également tout au long du processus et dans des actions concrètes. Notamment, un processus qui est trop bureaucratique et qui continue de s'inscrire dans la logique administrative traditionnellement utilisée par le gouvernement ne correspondra pas à la vision qu'ont les peuples autochtones de leur propre souveraineté et d'une transformation de la relation. Cela renvoie au critère de «connexion au processus politique» de Graham et Phillips, mais utilisé à la lumière du principe de nation à nation. L'exposé des deux études de cas rendra davantage explicite la pertinence de la volonté politique pour la légitimité procédurale dans le contexte qui nous intéresse.

Deuxièmement, une *égalité procédurale* - qui se manifeste par la mise en place de mécanismes participatifs qui permettent l'expression d'un consentement et par le respect de ces mécanismes et de leurs résultats - est également essentielle. Cela est particulièrement évident dans la littérature sur le colonialisme. Pour qu'un processus de participation respecte l'esprit de nation à nation et permette aux peuples autochtones de regagner une autonomie décisionnelle, il doit par définition y avoir un véritable partage du pouvoir. Et à la lumière de l'interprétation que font les peuples autochtones de l'obligation de consulter en droit canadien et du consentement préalable, libre et éclairé (CPLE) en droit international, l'opportunité de consentir au processus et à la politique est primordiale. Le deuxième principe identifié par Graham et Phillips, soit l'idée de transparence et de contrat implicite dont les conditions sont claires et comprises, ainsi que la typologie de Fung peuvent ici nous être utiles. Pour que l'on puisse parler d'égalité procédurale, le niveau d'autorité accordé aux participants autochtones doit dépasser la simple consultation et tendre vers une co-gouvernance ou une autorité directe : divers mécanismes doivent permettre aux peuples autochtones d'avoir un pouvoir décisionnel comparable à celui des représentants de l'État - autant sur le plan du contenu des ententes que sur celui du déroulement du processus - tout au long du processus.

Troisièmement, le gouvernement doit faire preuve d'un *respect envers les particularités, identités et savoirs autochtones*. L'importance de cet indicateur, qui est implicite dans notre discussion sur le colonialisme, est double. D'une part, puisque l'État canadien a longtemps refusé de reconnaître la diversité des compréhensions identitaires qui existe parmi les peuples autochtones et qu'il a imposé sa propre définition de l'autochtonie, il est essentiel pour un processus qui s'inscrit dans une logique d'autodétermination de respecter

la façon dont les peuples autochtones se définissent. Ceci est d'ailleurs en phase avec le quatrième principe proposé par Graham et Phillips (qui soulignent l'importance pour les groupes qui ont été traditionnellement sous-représentés ou exclus des processus décisionnels de se représenter eux-mêmes). D'autre part, cet indicateur naît également de la présupposition selon laquelle un processus qui vise à établir une relation de nation à nation doit reconnaître les nations autochtones comme distinctes et respecter leurs caractéristiques particulières et leurs savoirs au même titre que celles de l'État canadien. L'égalité de statut se voit aussi dans la façon qu'une partie a d'appréhender les identités et savoirs de l'autre.

Quatrièmement, pour des raisons semblables à celles émises aux deux points précédents, le gouvernement doit être prêt à s'adapter aux dynamiques propres au processus et aux enjeux. Il doit faire preuve de *flexibilité* lorsqu'il réalise que le processus ne réussit pas à concilier adéquatement les conceptions que chaque partie a de sa place dans le processus ou lorsqu'il ne parvient pas à atteindre les buts visés. Non seulement ce facteur favorise-t-il le respect d'un esprit de nation à nation, il suit également l'approche de Schön et Rein (qui invitent à la «réflexion en action» pour résoudre des mécontentes politiques) ainsi que le dernier principe de Graham et Phillips.

Cinquièmement, puisque les compréhensions de l'État et des peuples autochtones relativement à la souveraineté et à l'autorité politique de chacun divergent – rappelons que l'État canadien conçoit sa relation avec les peuples autochtones comme en étant une d'État-citoyens tandis que les peuples autochtones considèrent prendre part à une relation de nation à nation –, la présence d'une certaine *ambiguïté* relativement à leur statut respectif peut s'avérer nécessaire à la cohabitation des deux visions, à condition que cette ambiguïté prenne place dans un contexte de confiance mutuelle. Cet élément est inspiré de l'argument de Gagnon et Erk, qui s'intéressent à la possibilité de concilier des conceptions antagonistes de la légitimité.

Finalement, pour conclure à la légitimité d'un processus, les *personnes qualifiées* - selon les sous-secteurs de la société autochtone et non pas selon le gouvernement (voir le troisième indicateur) - doivent exprimer de façon non équivoque leur consentement au processus d'élaboration et à ses résultats. Une simple subordination ne peut par conséquent constituer une *expression claire de consentement*, étant donné le contexte colonial dans lequel elle prend place. Cela renvoie encore une fois à l'idée de souveraineté autochtone et à l'obligation de consulter et d'obtenir/chercher à obtenir le consentement qui, comme nous

l'avons vu, est maintenant un élément central des discours autochtones. Cet indicateur est également une adaptation au contexte autochtone du troisième critère de Beetham.

En somme, ce cadre d'analyse démontre que pour qu'un processus soit légitime d'un point de vue autochtone, il est essentiel de sortir du modèle hiérarchique traditionnellement mis en place par le gouvernement fédéral. Le type de consultation utilisé par le gouvernement auprès des citoyens «ordinaires» n'en est pas un de relation de nation à nation et n'est par conséquent pas approprié en contexte autochtone : il faut donc entièrement repenser le processus de participation et les principes qui le sous-tendent. À cette fin, les cas de l'Accord de Kelowna et du projet de loi C-33 peuvent fournir des exemples de pratiques à adopter ou à abandonner et ainsi préciser nos indicateurs. Voici ce que nous proposons comme grille préliminaire d'analyse. Elle nous servira à analyser nos deux cas, qui à leur tour nous permettront de l'enrichir (une version détaillée de cette grille sera présentée au cinquième chapitre et sera le fruit d'un va-et-vient entre la théorie et l'analyse empirique).

Tableau 2.1. La légitimité procédurale en contexte autochtone

CRITÈRES	INDICATEURS
Règles assurant la participation	<ul style="list-style-type: none"> • Volonté politique • Égalité procédurale
Respect du principe d'égalité	<ul style="list-style-type: none"> • Respect des particularités, identités et savoirs autochtones • Flexibilité • Ambiguïté dans un contexte de confiance
Expression du consentement au processus et au résultat	<ul style="list-style-type: none"> • Consentement exprimé de façon explicite • Consentement exprimé par les personnes qualifiées

2.5. Méthodologie

Le choix des deux études de cas n'est naturellement pas fortuit. D'une part, nous avons choisi de nous concentrer sur les politiques sociales qui touchent exclusivement les peuples autochtones et qui ont une portée nationale. Cela exclut conséquemment les politiques publiques qui portent sur la place des peuples autochtones dans le développement du territoire et dans l'extraction des ressources naturelles. Une importante littérature s'est développée dans les dernières années relativement aux ententes et à la prise de décision dans ce domaine; la littérature sur la place des peuples autochtones dans la prise de décision concernant les

politiques sociales n'a toutefois pas connu une telle effervescence malgré l'importance des enjeux. D'autre part, si notre choix s'est arrêté spécifiquement sur les processus ayant conduit à l'Accord de Kelowna et au projet de loi C-33, c'est qu'ils avaient tous deux le potentiel de constituer un espace d'autodétermination pour les peuples autochtones participants et de mettre fin à l'unilatéralisme décisionnel fédéral. En effet, ils ont été présentés comme des processus d'envergure aspirant chacun à leur façon à transformer la relation entre l'État canadien et les peuples autochtones. De plus, le processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna est considéré à l'époque comme ayant créé des précédents qui seraient difficiles à ignorer (Patterson 2006, 14-5). Or, celui du projet de loi C-33 semble aller à l'encontre de ces prédictions, et ce même si des chercheurs continuent d'affirmer la potentialité que seul un processus d'élaboration comme celui qui a mené à l'Accord de Kelowna puisse véritablement améliorer les relations entre l'État et les peuples autochtones (Alcantara et Spicer 2015; Papillon 2016b). Ainsi, le contraste qui existe entre ces deux cas – comme nous le verrons dans les chapitres suivants, le premier se rapproche davantage d'un modèle à suivre et le second d'un contre-exemple - rend leur comparaison très intéressante et très instructive.

Bien que nous nous intéressions dans ce projet de recherche au processus et non pas au contenu des politiques publiques, il importe de souligner que le format des deux politiques étudiées et les enjeux sur lesquels elles portent diffèrent. L'Accord de Kelowna est un plan décennal général s'apparentant à un accord intergouvernemental (les provinces et territoires ont signé cet accord, mais ont participé à l'ensemble du processus de façon inconstante et dans une moindre mesure que le fédéral et les organisations autochtones) qui prévoit un financement important dans différents programmes, tandis que le projet de loi C-33 est un processus législatif qui aurait affecté plus directement le pouvoir des communautés (ou plus précisément, des conseils de bande). Le premier concerne plusieurs enjeux (éducation, santé, logements, etc.) et s'adresse aux Premières Nations, Métis et Inuit, alors que le deuxième porte uniquement sur l'éducation et touche seulement les Premières Nations²⁴. Nous reconnaissons que le contenu d'une politique joue également un rôle dans la légitimité globale de la politique. Nous estimons toutefois qu'il est essentiel de s'intéresser au processus, dont l'importance est parfois sous-estimée (McConnell 2010, 40-1), spécialement en contexte

²⁴ En inuktitut, Inuit est la forme plurielle de Inuk.

autochtone. En effet, comme nous le verrons, la légitimité du contenu est directement liée à celle du processus.

Pour être en mesure d'analyser les processus d'élaboration ayant conduit à l'Accord de Kelowna et au projet de loi C-33 et d'identifier leur degré de légitimité respectif, il faut préalablement avoir accès à un portrait détaillé de chacun. À cette fin, deux méthodes qualitatives de collecte de données ont été utilisées : la recherche documentaire et l'entrevue. La première, qui fut notre principale méthode, nous a permis de récolter la majorité des informations nécessaires à la reconstruction de la séquence d'évènements qui a mené à chacune des deux politiques publiques et à l'identification des différents acteurs et de leur implication. La littérature scientifique et la littérature grise concernant ces deux études de cas ont donc été consultées, ainsi que des communiqués de presse, rapports, motions, déclarations, discours, etc., émis notamment par Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) ou Affaires autochtones et développement du Nord Canada (AADNC) et par des organisations autochtones. Étant donné la nature récente du projet de loi C-33 et le fait que très peu d'analyses universitaires aient été faites sur ce projet de réforme, une lecture de l'actualité - nous avons cherché des articles portant sur ce processus dans différents quotidiens canadiens anglophones et francophones - a été nécessaire pour pallier en partie le manque d'information. Autant dans les journaux que sur les sites des gouvernements et des organisations autochtones, les documents ont été trouvés à l'aide de mots-clefs en français et en anglais.

Nous avons ensuite entrepris d'analyser le contenu des documents recueillis - l'analyse documentaire implique nécessairement une analyse de contenu (Lessard-Hébert et al 1997, 104) -, cela nous permettant non seulement de reconstruire la suite des évènements, mais également de saisir l'interprétation qu'en ont faite les différentes parties. L'analyse de contenu permet d'accéder à la subjectivité des acteurs et facilite ainsi la compréhension du discours entourant les processus (Halperin et Heath 2012, 177). Comme nous le verrons dans les prochains chapitres, tout particulièrement au quatrième, l'interprétation que font différents acteurs d'un même évènement peut varier considérablement. À titre d'exemple, pour une séance de consultation donnée, un communiqué de presse émis par AADNC peut en faire une description qui est aux antipodes de la version présentée dans un communiqué de l'APNQL. Étant donné ce caractère non-objectif des documents analysés, nous avons essayé pour chaque étape du processus de consulter des documents de différentes sources afin de nous assurer de

l'exactitude et de la fiabilité de l'information. La diversité des sources a permis d'avoir une idée «plus objective» du déroulement des processus. De plus, l'analyse de contenu présente certains avantages que n'offre pas l'entrevue. Notamment, elle permet de réduire les risques de biais de la part de l'interviewer et de l'interviewé ainsi que les chances que l'interviewé ne modifie son comportement ou ses réponses car il se sait observé. Cette méthode permet également un accès plus facile à certaines données ou à certains sujets (Halperin et Heath 2012, 318-9). En bref, la recherche documentaire nous a permis de dresser un portrait relativement détaillé des deux processus et des positions des acteurs impliqués.

Nous avons toutefois dû utiliser une seconde méthode de collecte de données afin de compléter la première car il manquait certaines informations nécessaires pour répondre à nos questions de recherche. Ainsi, des entrevues auprès de l'élite politique ont été effectuées²⁵. Des individus ont été sélectionnés parce qu'ils ont joué un rôle décisionnel ou de premier plan dans ces processus (Leech 2002, 663) et ont exercé «disproportionately high influence on the outcome of events or policies in [our] field of research» (Pierce 2008, 119). Puisque les entrevues visaient à obtenir de l'information nouvelle, les répondants ont été choisis en fonction de leurs connaissances et leurs expériences (Aberbach et Rockman 2002, 673; Halperin et Heath 2012, 272). Des entrevues par téléphone ont été faites avec Paul Martin (qui a instauré le processus de Kelowna lorsqu'il était premier ministre fédéral et qui a suivi de près le développement du projet de loi C-33), Jeffrey Copenace (qui était le négociateur en chef et le conseiller spécial de Paul Martin durant le processus qui a mené à l'Accord de Kelowna et qui était conseiller de Shawn Atleo à l'époque du projet de loi C-33) et John Watson (qui était à la tête du Secrétariat des affaires autochtones au sein du Bureau du Conseil privé durant le processus qui a mené à l'Accord de Kelowna). Une entrevue face à face a également été menée avec un conseiller politique de l'APNQL (cette organisation régionale s'étant positionnée dans les deux processus)²⁶.

Les entrevues par téléphone sont habituellement moins recommandées que les entrevues en personne dans le cas de recherches qualitatives. Des études récentes nuancent toutefois cette affirmation et suggèrent que la qualité des données récoltées par l'entrevue

²⁵ N° de certificat : CERAS-2014-15-241-D. Date de délivrance : 10 avril 2015 (trois répondants ont accepté que leur nom soit cité et un répondant a accepté que son poste soit mentionné). Voir annexe III.

²⁶ Deux des quatre répondants sont Autochtones.

téléphonique ne sera pas nécessairement moindre que celles recueillies par l'entrevue face à face (Sturges et Hanrahan 2004; Stephens 2007; Irvine, Drew et Sainsbury 2012). Bien que la littérature académique se soit peu intéressée à l'entretien téléphonique auprès d'élites - les travaux portent surtout sur les entrevues téléphoniques avec des répondants «non-élites» ou sur les entrevues face à face avec l'élite politique -, Neil Stephens estime que ces nuances se vérifient également dans l'entrevue téléphonique auprès de l'élite (Stephens 2007). De plus, l'entrevue téléphonique peut offrir certains avantages, notamment l'économie de temps et d'argent (Sturges et Hanrahan 2004, 109-10; Irvine et al 2012, 88; Halperin et Heath 2012, 259). Étant donné la distance nous séparant de certains répondants (deux d'entre eux résident en Colombie-Britannique) et leur horaire chargé, l'entrevue par téléphone s'apprêtait mieux à notre situation. Parmi les désavantages associés à ce type d'entrevue, des auteurs mentionnent la possibilité que l'entretien soit de plus courte durée, l'impossibilité de détecter le non verbal du répondant et l'absence d'immersion dans l'environnement de l'interviewé (Halperin et Heath 2012, 255; Sturges et Hanrahan 2004, 110, 114-6). Ces limites n'ont pas été problématiques dans les cas qui nous occupent : l'entrevue par téléphone a permis de noter des indices verbaux (hésitations, soupirs, etc.) et l'immersion n'était pas nécessaire. De plus, compte tenu de l'horaire chargé de certains répondants, une entrevue face à face n'aurait pas nécessairement duré plus longtemps. Il est également à noter que les répondants ont offert de faire un suivi par téléphone ou par courriel après l'entretien si besoin est (un suivi par courriel a été fait auprès de deux répondants).

La forme des entrevues était semi-directive et la majorité des questions était ouverte, afin de laisser une certaine liberté aux interviewés tout en nous permettant d'introduire les sujets pertinents à la présente recherche (Stephens 2007, 205-6; Halperin et Heath 2012, 273-4). Ce format d'entrevue s'avère particulièrement approprié aux élites qui «do not like being put in the straightjacket of closed-ended questions» (Aberbach et Rockman 2002, 674). Quelques questions fermées ont toutefois été utilisées pour obtenir des réponses plus factuelles et des précisions (Halperin et Heath 2012, 258). Bien que le but premier des entrevues était de récolter de nouvelles informations, elles ont également permis de corroborer certaines informations trouvées grâce à la recherche documentaire, de comprendre les processus décisionnels et de reconstruire une suite d'évènements (Halperin et Heath 2012, 272). En somme, la cueillette documentaire et les entrevues ont contribué ensemble à une

compréhension approfondie des dynamiques institutionnelles, politiques, idéologiques et stratégiques qui ont guidé les processus d'élaboration. La triangulation des méthodes a ainsi permis d'accroître la fiabilité de nos données (Halperin et Heath 2012, 177).

Dans l'ensemble, même si aucun problème majeur n'est survenu dans la collecte de données, il est pertinent de souligner certaines limites. Tout d'abord, les deux études de cas s'inscrivent dans une histoire complexe et vaste et chacune implique de nombreux acteurs. Nous avons essayé d'aller le plus en profondeur possible dans la description, mais nécessairement certains détails et informations ont dû être mis de côté. Entre autres, il n'a pas été possible d'analyser les positions de chaque région et de chaque organisation autochtone nationale (OAN). Ensuite, nous avons considéré faire plus d'entrevues afin de valider certaines informations, mais puisque l'entrevue n'était pas la méthode de collecte de données principale, qu'elle nécessite beaucoup de temps (pour préparer les guides d'entrevues - chaque guide était personnalisé en fonction de l'expertise particulière de l'interviewé -, les transcrire et les analyser) (Aberbach et Rockman 2002, 674-5) et que nous possédions suffisamment d'information, nous avons préféré nous limiter à quatre. De plus, puisque la collecte de données a été effectuée lorsque le gouvernement conservateur était au pouvoir et que le projet de loi C-33 était encore théoriquement en cours, il était difficile d'identifier des répondants potentiels travaillant au gouvernement qui auraient accepté de nous accorder une entrevue. Finalement, certains documents gouvernementaux n'étaient plus accessibles – des demandes ont été faites entre autres à Bibliothèques et Archives Canada et au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord -, laissant des questions sans réponse. Il a notamment été difficile d'obtenir de l'information par rapport au déroulement de certaines discussions et rencontres qui étaient privées. Nous ne croyons toutefois pas que ces informations manquantes puissent affecter nos résultats de façon importante, car nous sommes parvenus à recueillir une quantité considérable de données qui permet de brosser un portrait relativement détaillé de chacun des deux processus.

En terminant, il faut savoir que les questions autochtones constituent des enjeux délicats, spécialement lorsqu'abordées d'un point de vue allochtone (Roy 2015, xviii). Il importe par conséquent de préciser la position identitaire et normative de l'auteure du présent mémoire en tant que chercheuse non-autochtone. Le choix des questions de recherche a été orienté par un intérêt et une sensibilité pour les enjeux autochtones, et par un sentiment

d'injustice face à l'ubiquité et la persistance du rapport de pouvoir colonial. La reconnaissance de cette position normative est essentielle afin de comprendre la posture critique qui sera adoptée.

2.6. Conclusion

Dans les pages précédentes, nous avons construit un cadre théorique qui permet d'expliquer la particularité de la légitimité du processus d'élaboration des politiques publiques en contexte autochtone et d'identifier des indicateurs qui nous aideront à en évaluer la teneur dans les deux études de cas qui nous intéressent. Nous y avançons que la participation est essentielle à la légitimité du processus d'élaboration et qu'elle peut être complétée par d'autres éléments. De la littérature sur le colonialisme nous avons retenu que l'État canadien est illégitime du point de vue des peuples autochtones et que ces derniers estiment qu'une plus grande place devrait leur être accordée dans le processus décisionnel de façon à respecter une relation de type nation à nation. Nous avons également repris l'idée selon laquelle l'autodétermination peut être gagnée progressivement. Ensuite, la théorisation de la légitimité du pouvoir par David Beetham nous a offert une définition de la légitimité en trois critères - la légalité, la justification et l'expression du consentement – qui sert de fondement à notre cadre d'analyse. De la littérature en politiques publiques nous avons retenu que la légitimité d'une politique publique et la légitimité du pouvoir peuvent être appréhendées séparément, qu'un processus d'élaboration qui est légitime peut dans une certaine mesure atténuer le déficit de légitimité d'un État et que la participation citoyenne est centrale à une telle entreprise. Cette littérature, combinée à celle sur le colonialisme et à l'étude de nos deux cas, nous permet également d'identifier certains indicateurs qui peuvent favoriser la légitimité procédurale en contexte autochtone. Plus précisément, la littérature sur le colonialisme a permis de déterminer les principes qui devraient guider le processus d'élaboration des politiques publiques du point de vue des peuples autochtones tandis que la littérature en politiques publiques a aidé à identifier les différentes composantes du processus d'élaboration qui peuvent être modelées de façon à répondre à ces attentes.

Grâce à ces différentes approches théoriques, nous avançons que la légitimité du processus d'élaboration en contexte autochtone dépend de sa capacité à (i) obéir à des règles qui favorisent la participation des peuples autochtones, (ii) concilier en pratique l'autorité

étatique avec la conception égalitaire qu'ont les Autochtones de leur statut et de leur relation à l'État canadien et (iii) à faire l'objet d'un consentement de la part des peuples autochtones. Dans les prochains chapitres, ces trois critères et différents indicateurs nous permettront de comparer et d'analyser deux études de cas - les processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna et du projet de loi C-33 - et de répondre aux questions de recherche suivantes : comment expliquer le succès du processus ayant mené à l'Accord de Kelowna et l'échec de celui ayant conduit au projet de loi C-33?; comment favoriser la légitimité d'un processus d'élaboration de politiques publiques en contexte autochtone, alors que la légitimité des institutions étatiques pose elle-même problème?; et, quelles leçons pouvons-nous tirer du succès et de l'échec des processus ayant respectivement mené à l'Accord de Kelowna et au projet de loi C-33? La prétention du présent travail n'est pas de généraliser l'analyse qui sera effectuée aux prochains chapitres à tous les processus d'élaboration de politiques publiques en contexte autochtone, bien que rien ne laisse croire que notre cadre d'analyse ne le permettrait pas. Nous croyons toutefois que d'importantes leçons peuvent être tirées de ces deux études de cas et que les résultats du présent mémoire peuvent informer l'instauration de futurs processus d'élaboration.

Chapitre 3. Le processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna²⁷

«The most important aspect of November's first ministers meeting in Kelowna was not \$5-billion in federal commitments to improve aboriginal indicators in health, education and housing, and economic development opportunities...The real breakthrough was that aboriginal leaders sat around the Kelowna table on a nation-to-nation basis with Canada's federal and provincial Premiers to have their opinions heard about what is best for their citizens and communities. This should not be a landmark event – but in a country still afflicted by colonialism, it is».

- John Beaucage (*dans Abele et Prince 2006, 190*)

3.1. Mise en contexte

Déjà bien avant de devenir premier ministre, Paul Martin caresse l'idée d'un processus d'envergure qui améliorerait de façon considérable les relations entre l'État canadien, la société allochtone et les peuples autochtones du pays (Martin 2008)²⁸. Les années qui précèdent l'Accord de Kelowna offrent d'ailleurs un contexte propice à ce genre d'initiative. En 1991, en réponse à la crise d'Oka, le gouvernement progressiste-conservateur de Brian Mulroney met sur pied la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). Cette commission, qui a pour mandat l'étude des relations entre les peuples autochtones, le gouvernement fédéral et la société allochtone, présentera son rapport final en novembre 1996. Ses 4000 pages et 440 recommandations «invit[ent] à apporter des changements fondamentaux aux relations entre les Autochtones et les non-Autochtones et les gouvernements au Canada» (Hurley et Wherrett 1999). Ce rapport, «considéré comme l'amorce d'une rupture décisive avec le passé et présenté comme porteur d'une vision radicale de l'avenir» (Ladner et Orsini 2004, 76) est de façon générale bien reçu. Bien que certains estiment qu'il ne parvient pas à sortir suffisamment du paradigme colonial (Ladner et Orsini 2004, 76-8), d'autres affirment tout de même que «its recommendations reflect an extraordinary consensus between Indigenous and non Indigenous peoples, an agreement

²⁷ Une ligne du temps est disponible en annexe pour faciliter la lecture de ce chapitre (Annexe I).

²⁸ Entrevue avec Paul Martin (2016).

arrived at through processes characterized by mutual respect, friendship, and peace» (Alfred et Rollo 2012).

Le gouvernement libéral de Jean Chrétien, qui est au pouvoir au moment de la publication du rapport, explique avoir besoin de temps avant d'y répondre. Cette annonce contribue à la tenue d'une protestation en avril 1997 par l'Assemblée des Premières Nations (APN) qui dénonce ce qu'elle comprend comme de l'inaction de la part du fédéral. La réponse officielle de ce dernier au rapport de la CRPA ne viendra qu'en janvier 1998 sous la forme du document *Rassembler nos forces. Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, qui s'articule autour de quatre axes : le renouvellement du partenariat, le renforcement de l'exercice des pouvoirs par les Autochtones, l'établissement d'une nouvelle relation financière et le renforcement des collectivités. Jane Stewart, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC), profite de l'occasion pour présenter une déclaration de réconciliation (Canada, AINC 1998). Or, cela n'est pas suffisant : plusieurs critiques sont adressées au gouvernement, notamment par l'APN et certains organismes nationaux et internationaux de défense des droits de la personne qui lui reprochent de ne pas accorder assez d'importance aux recommandations du rapport et de tarder à les mettre en application (Tager 2014 ; Hurley et Wharrett 1999). Il existe un contraste important entre l'enthousiasme suscité par la présentation du rapport du CRPA et l'accueil mitigé que reçoit la réponse du gouvernement (Dickason 1998).

En octobre 2002, le gouvernement libéral présente la *Loi sur la gouvernance des Premières Nations* (LGPN), qui prend appui sur le rapport de la CRPA et sur le document *Rassembler nos forces*.

Avec la LGPN, le gouvernement Chrétien promettait de raffermir la reddition de comptes financiers et politiques, les droits et les processus démocratiques, de même que la capacité juridique des conseils de bande relevant de la *Loi sur les Indiens*. Ces changements devaient amorcer le processus de transformation des relations que l'État entretient avec les Premières Nations et en assainir la dynamique (Ladner et Orsini 2004, 60).

Toutefois, d'après Ladner et Orsini, plutôt que de mettre en application les objectifs articulés par la CRPA et par *Rassembler nos forces*, ce projet de loi incarne la continuation des relations de pouvoir coloniales (Ladner et Orsini 2004, 60). Le processus de consultation qui devait servir à informer ce projet de loi a d'ailleurs été fortement dénoncé par plusieurs

communautés et organisations autochtones (Ladner et Orsini 2004, 63; Salée 2005, 63). Selon certains observateurs, «le processus de consultation constituerait à lui seul un motif légitime de rejet de la LGPN» (Phommachakr 2004, 148). La LGPN finira par mourir au feuilleton en 2003. Le gouvernement de l'époque échoue à répondre au profond désir de changement qu'incarne le rapport de la CRPA.

C'est dans ce contexte de remise en question des façons de faire du gouvernement fédéral, notamment de ses pratiques de consultation, et de la publication d'autres rapports sur les conditions de vie des peuples autochtones du Canada (Canada, BVG 2003a; 2003b), que Paul Martin succède en décembre 2003 à Jean Chrétien à titre de premier ministre canadien. Dans ses rapports d'avril 2003 et de novembre 2003 (présenté en février 2004 du à la prorogation du Parlement), la vérificatrice générale brosse un tableau peu encourageant de la situation dans laquelle se retrouvent de nombreux Autochtones. Par exemple, le rapport d'avril met l'accent sur la grave pénurie de logements qui affectent les communautés autochtones et insiste sur l'urgence d'y remédier et sur le rôle qui incombe au gouvernement fédéral (Canada, BVG 2003a). Le rappel de cette triste réalité et de l'obsolescence des méthodes actuelles de consultation amène le gouvernement de Paul Martin à se questionner sur la façon de faire pour créer un contexte favorable de changement. Quelques mois à peine après l'échec de la LGPN, le gouvernement fédéral invite à repenser la relation qui unit les peuples autochtones du Canada au gouvernement et à la société allochtone en lançant le processus qui mènera à l'Accord de Kelowna.

3.2. Mise en place du processus

Lors du discours du Trône de février 2004, la gouverneure générale Adrienne Clarkson souligne l'importance de pallier les conditions difficiles dans lesquelles vivent un grand nombre d'Autochtones.

Les Autochtones du Canada n'ont pas eu l'occasion de partager pleinement la prospérité de notre pays. Bien que certains progrès aient été accomplis, les conditions de vie dans beaucoup trop de communautés autochtones ne peuvent être qualifiées que de honteuses. Une telle situation fait outrage à nos valeurs. Il est dans notre intérêt collectif de prendre ici un virage. Et nous devons le faire aujourd'hui.[...] Nous voulons voir les Canadiens et Canadiennes autochtones participer pleinement à la vie nationale sur la base de leurs droits et des traités historiques, grâce à une plus grande autonomie économique et à une meilleure qualité de vie (Canada, BCP 2004a).

Cette urgence de remédier à l'écart existant entre la qualité de vie des Allochtones et celle des Autochtones du pays est l'un des chevaux de bataille du nouveau premier ministre. Paul Martin, qui qualifie cet écart d'intolérable, est d'avis que le défi auquel font face les Autochtones est un défi pour l'ensemble Canada (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 35-6) et que la solution passe obligatoirement par un nouveau partenariat avec les Premières Nations, les Inuit et les Métis (Canada, BCP 2004b; Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 4). Il rappelle que la jeunesse autochtone est le segment de la population canadienne qui croît le plus vite, et constitue par conséquent un groupe important à prendre en considération pour le futur du pays. Pour mettre fin à une histoire de promesses brisées et réussir à transcender le cycle de pauvreté, d'indignité et d'injustice dans lequel de nombreux Autochtones sont pris, le premier ministre identifie trois éléments qui sont à ses yeux essentiels : des objectifs clairs et mesurables; une volonté politique; et une entente sur un plan clair qui permettra de réaliser ces objectifs (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 35-7).

Tout au long de son mandat, Martin manifeste une grande volonté de changement qui est non seulement soulignée par ses collègues²⁹, mais également par des chercheurs. Selon Frances Abele et Michael Prince, «the policy area of Aboriginal issues [...] is one in which Martin did apply consistent governmental attention, personal leadership, and federal resources» (Abele et Prince 2006, 188). Encore aujourd'hui l'ancien premier ministre explique que le désir de renouveler la relation entre l'État et les peuples autochtones du Canada et d'augmenter de façon substantielle les sommes destinées au bien-être de ces derniers fait partie des raisons qui l'ont poussé à vouloir occuper ce poste³⁰. Il ne fait aucun doute que ces questions constituent pour lui un enjeu moral de première importance (Martin 2008)³¹ et que la mise en place d'un ordre du jour politique qui serait véritablement transformateur fasse partie de ses priorités. Afin que de véritables transformations voient le jour, Paul Martin et son équipe estiment qu'il est

²⁹ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a); Entrevue avec John Watson (2015).

³⁰ Entrevue avec Paul Martin (2015).

³¹ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

essentiel de mettre fin à l'ère «Ottawa knows best» et de commencer à décider avec les Autochtones plutôt que pour eux³². Bien qu'il reste à voir si ce principe se vérifiera dans les actions du gouvernement, il y a dans son discours une remise en question du rapport de pouvoir relativement au savoir.

Il reconnaît que des failles majeures existent dans la structure étatique relativement à la gestion des dossiers autochtones par AINC, qui a des pouvoirs limités, et à la coordination de ces dossiers entre les différents ministères (à titre d'exemple, bien qu'AINC soit responsable de tous les dossiers autochtones, la santé reste du ressort de Santé Canada). Afin de remédier à cette situation, Martin instaure des changements structurels dès son arrivée au pouvoir. D'une part, il crée et préside le Comité du Cabinet chargé des affaires autochtones, qui comprend près d'une vingtaine de membres (ce qui favorise l'accès à un vaste éventail d'expertises et de responsabilités) (Canada, Parlement du Canada 2016; Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 37-8)³³. D'autre part, il intègre un Secrétariat des affaires autochtones au sein du Bureau du Conseil privé. John Watson, qui est nommé au poste de chef du Secrétariat, sert également comme secrétaire du Comité du Cabinet chargé des affaires autochtones. Martin fait aussi appel à Jeffrey Copenace comme conseiller spécial du Cabinet du premier ministre (Martin 2008, 497). La mise en place de cette nouvelle structure, qui vise à coordonner les activités du gouvernement, à mieux assister AINC dans ses différents dossiers (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 37-8)³⁴ et à permettre au premier ministre «de pouvoir faire sentir [sa] présence chaque fois que ce serait nécessaire» (Martin 2008, 497), est considérée comme une première dans l'histoire canadienne. Si le premier ministre décide de présider lui-même le Comité du Cabinet chargé des affaires autochtones, c'est pour s'assurer que les paroles se transforment bel et bien en actions concrètes³⁵. Au moment de mettre en branle ces changements, l'idée d'un processus d'envergure est déjà bien ancrée dans sa tête; cette restructuration est conçue dès le départ pour faciliter le processus qui mènera à l'Accord

³² Entrevue avec John Watson (2015).

³³ Entrevue avec John Watson (2015).

³⁴ Entrevue avec Paul Martin (2015).

³⁵ Entrevue avec John Watson (2015).

de Kelowna³⁶. D'ailleurs, cette nouvelle structure est considérée comme ayant contribué au succès du processus³⁷. Ainsi, une volonté politique se fait remarquer avant même le lancement du processus, autant dans les paroles que les actions du premier ministre. L'ampleur des changements structurels entrepris par le nouveau gouvernement envoie un message fort, soit qu'il entend véritablement changer les choses.

Le processus commence officieusement avec la mise en place de cette restructuration, ainsi qu'avec des rencontres non publiques entre le gouvernement fédéral et les dirigeants de cinq organisations autochtones nationales (OAN) (Patterson 2006, 2; Alcantara et Spicer 2015, 95). John Watson dit avoir commencé à rencontrer les OAN dès sa première semaine en tant que Secrétaire³⁸ et Paul Martin mentionne avoir eu des discussions lorsqu'il était ministre des Finances avec certains représentants autochtones - dont Phil Fontaine, le chef national de l'APN - au sujet d'un potentiel processus³⁹. Le fait qu'un processus sera éventuellement lancé n'est donc pas un secret et les OAN sont mises au courant dès le début. Le gouvernement fédéral s'est préalablement enquis du consentement des OAN : il y a donc entente sur le processus avant qu'il ne soit mis en place. Comme nous le verrons, cet élément constituera un de nos sous-indicateurs.

3.3. La Table Ronde Canada-Autochtones (avril 2004)

C'est le 19 avril 2004, avec le lancement de la Table Ronde Canada-Autochtones, que commence officiellement le processus national de 18 mois qui aboutira à l'Accord de Kelowna. Ce processus, qui relève directement du premier ministre, a pour but ultime de combler l'écart entre les Autochtones et les Allochtones du Canada d'ici 2016 (Patterson 2006, 1-2). Il est orienté principalement autour de la participation de cinq OAN : l'Assemblée des Premières Nations (APN) (représente 634 communautés des Premières Nations); l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) (représente les Inuit de 53 communautés); le Ralliement national des Métis (RNM) (représente les Métis de Colombie-Britannique, d'Alberta, de Saskatchewan, du

³⁶ Entrevue avec Paul Martin (2015).

³⁷ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

³⁸ Entrevue avec John Watson (2015).

³⁹ Entrevue avec Paul Martin (2015).

Manitoba et d'Ontario); l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) (représente les femmes métisses et des Premières Nations); et le Congrès des peuples autochtones (CPA) (représente les Indiens inscrits et non-inscrits vivant hors réserve, les Métis et les Inuit du sud).

L'objectif de cette première rencontre publique, organisée par le Secrétariat des affaires autochtones du Bureau du Conseil privé⁴⁰ et à laquelle est conviée une diversité de participants et d'experts autochtones, est de confirmer l'engagement des parties à collaborer ensemble à l'amélioration de la qualité de vie des Autochtones (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 26; Patterson 2006, 3)⁴¹ et d'initier la «construction d'une relation de confiance en vue de ce que l'on appelle[ra] l'accord de Kelowna» (Martin 2008, 500). Le premier ministre y annonce que le gouvernement assurera dorénavant aux peuples autochtones une véritable place à la table des négociations (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 37), pour qu'ils puissent passer de spectateurs passifs («*bystander in the Confederation*») à de véritables partenaires dans la Confédération⁴². Cette nouvelle approche «recognize[s] them not as stakeholders, but as right holders»⁴³. Par la façon dont il présente la nouvelle relation qui prend place, le gouvernement se met sur un pied d'égalité avec les peuples autochtones. En invitant les OAN à cette première rencontre officielle, il s'assure de la cohérence entre son discours et ses actions.

Cent quarante-sept personnes ont participé à cette journée qui est présidée par le premier ministre et coprésidée par Andy Mitchell et Denis Coderre, respectivement ministre d'AINC et Interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non-inscrits⁴⁴ : 41 représentants du gouvernement fédéral; 10 hauts fonctionnaires agissant à titre d'observateurs pour les provinces et territoires (le Nouveau-Brunswick, Terre-Neuve et Labrador et les Territoires du Nord-Ouest n'envoient pas de représentants); 90 participants issus de 27 organisations et organismes autochtones (65 font partie des cinq OAN); et quatre aînés et leurs deux assistants (Patterson 2006, 3; Canada, Table Ronde

⁴⁰ Entrevue avec John Watson (2015).

⁴¹ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

⁴² Entrevue avec John Watson (2015).

⁴³ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

⁴⁴ Tous deux seront remplacés par Andy Scott suite aux élections de juin 2004.

Canada-Autochtones 2004a, 4, 28-34)⁴⁵. La Table Ronde est divisée en deux parties, chacune étant précédée de discours de représentants du gouvernement et des OAN (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 5; 2004b). La première partie de la journée porte sur le thème *Renouveler et transformer la relation* et offre l'occasion aux participants autochtones et au gouvernement fédéral d'identifier les priorités nécessaires au renouvellement de leur relation. Elle est divisée en six séances plénières, soit une séance pour chacune des cinq OAN et une séance pour les autres organisations autochtones présentes. Dans les différentes séances, les participants soulignent notamment l'importance d'une relation de nation à nation, d'une collaboration qui respecte des échéanciers et des mesures de succès décidés mutuellement, et d'un processus transparent qui donne le contrôle aux Autochtones (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 6-15). Il est à noter que les principaux sous-secteurs de la société autochtone sont représentés et que les séances sont divisées de façon à respecter la diversité des groupes autochtones, ce qui est en phase avec le désir des peuples autochtones de ne pas se faire imposer «des formules pan-nationales et englobantes» (Green 2004, 25). Le respect et la représentation de la diversité des identités deviendra l'un de nos sous-indicateurs, puisque cet élément nous aide à évaluer s'il y a eu respect des particularités, identités et savoirs.

Les séances de l'après-midi se déroulent sous le thème *Pour aller de l'avant dans nos priorités stratégiques* (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 5-6) et visent l'établissement d'une discussion continue sur les changements nécessaires à l'amélioration de la qualité de vie des Autochtones. Plus précisément, cette discussion porte sur cinq domaines de politiques identifiés par le gouvernement et les organisations autochtones : l'atteinte de résultats, le développement économique, l'éducation, la santé et le logement (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 16-25). En choisissant de traiter plusieurs domaines dans le cadre d'un même processus, le gouvernement adopte une approche holistique qui reconnaît l'interdépendance des différents enjeux. La décision du gouvernement de se concentrer spécifiquement sur ces domaines a été prise

⁴⁵ Le rapport de la Table Ronde fait plutôt mention d'environ 70 leaders autochtones issus de 20 organisations.

suite à des conversations avec des représentants autochtones et des chercheurs⁴⁶. Selon Paul Martin, le choix n'a pas été difficile puisqu'un certain consensus existait relativement à ces secteurs prioritaires. Il s'est toutefois avoué favorablement surpris que les représentants autochtones aient identifié la responsabilisation (incluse dans l'atteinte de résultat) comme étant une des priorités à aborder⁴⁷. L'après-midi est également divisé en différents groupes, mais cette fois-ci par thème plutôt que par organisation. Une conclusion commune à chacun des groupes est la nécessité pour les politiques, programmes et structures d'être «conçus *avec* les Autochtones, et non pas seulement *pour* les Autochtones» (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 16-7)⁴⁸.

Bref, la Table Ronde du 19 avril 2004 permet aux participants autochtones d'amorcer un dialogue et des discussions directes avec le gouvernement fédéral relativement à des enjeux qu'ils considèrent comme urgents⁴⁹. À la fin de cette journée intensive, le fédéral prend certains engagements : (1) publier un rapport sur la Table Ronde (pour s'assurer que les idées qui y ont été échangées soient concrétisées); (2) mettre sur pied un bulletin annuel en matière autochtone (pour permettre à tous de se tenir au courant des progrès accomplis); (3) élaborer un plan d'action et mettre en place des séances de suivi sur six sujets prioritaires (santé, éducation permanente, logement, possibilités économiques, négociations et responsabilisation) pour continuer les discussions de la Table Ronde; et (4) planifier une réunion de réflexion stratégique qui réunira le Comité du cabinet chargé des affaires autochtones et les dirigeants autochtones. Ces engagements constituent les prochaines étapes du processus (Patterson 2006, 4; Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, i, 26-7).

Bien que l'objectif de la Table Ronde n'était pas d'aboutir à des résultats concrets en termes de programmes ou de politiques, elle est vue par les cinq OAN comme «une occasion qui n'avait que trop tardé de s'engager directement avec d'importants représentants du

⁴⁶ Entrevue avec John Watson (2015).

⁴⁷ Entrevue avec Paul Martin (2015; 2016). Il se dit également très déçu que le gouvernement Harper – qui, comme nous le verrons plus loin, finira par abandonner l'Accord de Kelowna - accuse les peuples autochtones de ne pas vouloir la transparence et l'imputabilité.

⁴⁸ En italique dans le texte.

⁴⁹ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

gouvernement fédéral». Elles espèrent que ce processus se distinguera des «échecs passés associés à une action gouvernementale unilatérale» (Patterson 2006, 4). Selon l'APN, la Table Ronde représentait le commencement d'une nouvelle relation et une opportunité importante pour les Premières Nations «to talk with the Prime Minister and key government officials about what is most important to us, and our vision of building strong First Nations citizens, communities, and governments» (APN 2004). Cette première étape suscite beaucoup d'espoir, mais fait tout de même l'objet de certaines critiques. Entre autres, Dwight Dorey, le chef national du CPA, se dit déçu de l'absence de Paul Martin et de certains membres du cabinet lors de son discours, qui ont dû temporairement s'absenter pour assister à la période de questions à la Chambre des communes (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 73, 75). Aussi, suite à la Table Ronde, le RNM publie un communiqué dans lequel il fait part de ses inquiétudes relativement au flou entourant une potentielle entente et aux capacités et ressources que possède l'organisation pour avancer dans les tables sectorielles (MNC 2005).

On retient de cette première étape la place particulière accordée aux dirigeants des cinq OAN ainsi qu'à des dizaines d'autres participants autochtones, qui se voient donner l'occasion d'identifier eux-mêmes les priorités à traiter et d'en discuter avec d'importants représentants du gouvernement fédéral. En leur laissant le soin d'identifier les priorités, on reconnaît la valeur de leurs points de vue et expertises dans ces domaines. Comme nous le verrons au cinquième chapitre, le respect du savoir et des compétences autochtones est essentiel à l'égalité procédurale. Aussi, cette rencontre est très politique, au sens où elle réunit les plus hauts représentants du gouvernement et initie un processus qui le sera tout autant. Elle symbolise la mise sur pied d'une relation d'égal à égal et reflète une volonté de changement, ce qui favorise nécessairement une réception positive par les peuples autochtones. Toutefois, puisque la Table Ronde n'amène pas de résultats concrets, il est encore trop tôt pour évaluer si elle ira au-delà du symbolisme et si les peuples autochtones seront de véritables partenaires au processus. Quoi qu'il en soit, ce type de rencontre est rare dans le paysage politique canadien et annonce un processus qui a le potentiel d'être véritablement transformateur.

3.4. La Réunion des premiers ministres (RPM) sur la santé (septembre 2004)

Le 13 septembre 2004 a lieu une RPM sur la santé. La réunion s'ouvre avec une rencontre spéciale portant sur les soins de santé pour les Autochtones, à laquelle le premier ministre fédéral a convié les dirigeants des cinq OAN. Ceux-ci, qui ne sont toutefois pas invités à titre de participants, ont l'opportunité de présenter un discours (SCIC 2004, 24-5, 51, 62-3; 2005b, 1; Conseil de la Fédération 2004; MNC 2006, 2). Bien que cette rencontre spéciale ne fasse pas partie des engagements pris lors de la Table Ronde, elle revêt une importance capitale pour le processus qui nous occupe : c'est durant cette rencontre qu'est annoncée publiquement qu'une RPM sur les enjeux autochtones aurait lieu (SCICI 2004, 13, 38, 56, 62-4)⁵⁰. Cette seconde RPM, qui sera éventuellement connue comme étant la rencontre à Kelowna, n'avait pas non plus été annoncée lors de la Table Ronde.

La requête pour une RPM qui porterait sur plusieurs enjeux autochtones (incluant la santé) est amenée durant la réunion sur la santé par Phil Fontaine, chef national de l'APN, et encouragée par plusieurs participants dont le premier ministre de la Colombie-Britannique Gordon Campbell (SCIC 2004, 13, 38, 56, 62-4). Personne ne s'oppose à la tenue d'une RPM lorsque cette idée est évoquée durant la réunion spéciale : les leaders autochtones présents semblent tous être en faveur d'une rencontre tripartite à laquelle ils seraient cette fois-ci invités à titre de participants⁵¹. En réponse à la demande de Fontaine, Paul Martin informe que le gouvernement est très désireux d'organiser une telle rencontre, et fait allusion au fait que ce sujet a déjà été abordé préalablement entre les deux hommes (SCIC 2004, 63). En effet, à l'interne, le gouvernement fédéral était déjà au fait de l'intérêt du premier ministre Martin pour une rencontre tripartite sur les enjeux autochtones⁵². Ainsi, bien qu'une RPM n'ait pas été annoncée lors de la Table Ronde, le premier ministre fédéral souhaitait déjà à ce moment qu'une telle rencontre soit organisée, car il est d'avis que certains enjeux ne peuvent être adéquatement traités sans l'implication des deux paliers de gouvernement. Il jugeait toutefois nécessaire d'en discuter avec les provinces et territoires et les organisations autochtones avant que cette idée ne soit matérialisée⁵³. Le gouvernement s'assure encore une fois d'obtenir le

⁵⁰ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a); Entrevue avec Paul Martin (2015).

⁵¹ Entrevue avec John Watson (2015).

⁵² Entrevue avec John Watson (2015); Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

⁵³ Entrevue avec Paul Martin (2015).

consentement des OAN sur le processus. À la fin de la rencontre spéciale sur la santé, le premier ministre fédéral explique que le travail des tables sectorielles et de la réunion de réflexion stratégique – soit les prochaines étapes annoncées lors de la Table Ronde - doit avoir été effectué avant que ne soit organisée la rencontre tripartite : «we should get [this work] done as quickly as possible because I think we are all anxious to have that meeting» (SCIC 2004, 62-4). Ainsi, en parallèle au processus bilatéral lancé en avril 2004, un deuxième processus trilatéral se dessine pour venir compléter le premier.

3.5. Les tables sectorielles (novembre 2004 à janvier 2005)

Les tables rondes sectorielles – ou tables de suivi -, qui constituent un des engagements pris lors de la Table Ronde Canada-Autochtones, visent à continuer les discussions entamées sept mois plus tôt et à explorer de nouvelles idées pour aider la collaboration du fédéral, des provinces, des territoires et des peuples autochtones dans l'amélioration des conditions socio-économiques des Autochtones (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2005b, 3-4; Patterson 2006, 4). Paul Martin affirme que le gouvernement fédéral ne peut décider pour les Autochtones, ces derniers sachant mieux que quiconque ce dont ils ont besoin. Le gouvernement doit plutôt faire preuve de respect en leur donnant l'occasion de s'exprimer sur les problématiques qui les touchent et d'identifier leurs priorités. À partir des solutions trouvées par les participants autochtones, il sera alors possible de négocier et d'identifier le financement fédéral nécessaire⁵⁴ : Paul Martin reconnaît ouvertement que le rôle du gouvernement fédéral – qui possède des capacités financières de loin supérieures à celles des OAN – est de financer les objectifs fixés par les participants (Alcantara et Spicer 2015). Il est significatif que le gouvernement convienne ainsi de la validité de l'expertise autochtone : plutôt que de seulement informer le gouvernement, les solutions autochtones serviront de base aux négociations. Cette croyance en la supériorité du savoir autochtone sur le savoir étatique dans ces domaines témoigne d'une certaine remise en question du rapport de pouvoir relativement au savoir, ce qui contraste radicalement avec l'attitude traditionnellement adoptée par le gouvernement fédéral.

⁵⁴ Entrevue avec Paul Martin (2015); Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

Les tables de suivi ont été précédées par la mise en place d'un comité de planification générale par le Secrétariat des affaires autochtones du Bureau du Conseil privé. Ce comité, formé de représentants des cinq OAN, du fédéral et de provinces et territoires, est chargé de planifier les séances de discussion (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2005b, 4). On y décide entre autres que l'objectif des tables sectorielles serait d'étudier plusieurs horizons qui informeraient les futurs travaux plutôt que de chercher un consensus sur certaines idées précises (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2005a, 3). Des sous-comités de planification, également composés de représentants autochtones et gouvernementaux, sont organisés pour chaque séance et ont la responsabilité d'appliquer et d'adapter les lignes directrices développées par le comité de planification de façon à respecter les besoins de chaque domaine. Ensemble, le Comité et les sous-comités ont entre autres le devoir de définir les sujets prioritaires devant orienter les discussions, de sélectionner les participants et d'étudier le rapport que les facilitateurs écriront sur chaque séance (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2005b, 4).

Chaque table sectorielle est présidée par le ministre du ministère ou de l'organisme fédéral pertinent⁵⁵. Des documents d'information sont préparés par le gouvernement fédéral, par les cinq OAN, par Statistique Canada et parfois par les provinces et territoires (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2005b, 6) ce qui permet une plus grande diversité et une meilleure qualité de l'information fournie aux participants. Environ 100 personnes sont attendues à chaque table sectorielle : 10 représentants choisis par chacune des cinq OAN (des employés et des dirigeants de leurs organisations et d'autres organisations ainsi que des praticiens et des chercheurs) et environ 50 personnes choisies par l'entité directrice fédérale (en suivant les recommandations du sous-comité). On remarque un souci pour une représentation équilibrée (région, sexe, expertise, etc.). En plus des participants, des représentants (ou observateurs) ont également assisté aux séances afin de soutenir les participants : chaque OAN a droit à un maximum de trois représentants, le fédéral a droit à 15 et les provinces et territoires ont droit à 15 ensemble (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2005b, 5). Ainsi, en plus d'avoir l'occasion de décider conjointement avec les représentants des gouvernements de la structure des tables sectorielles et des sujets qui y

⁵⁵Santé Canada, AINC (pour l'éducation et pour les négociations), Société canadienne d'hypothèques et de logement, Industrie Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor.

seront abordés – ce qui leur permet d’avoir une influence directe sur le déroulement du processus et sur le contenu qui servira éventuellement à l’élaboration de politiques -, les représentants des cinq OAN ont également un mot à dire sur qui y participera et sur qui les représentera. Encore une fois, cela dénote un respect de l’expertise autochtone et contribue par le fait même à une représentation plus juste des différents sous-secteurs.

Chaque séance est de deux jours (il y a sept séances, celle sur l’éducation permanente étant divisée en deux). La majeure partie de chacune des séances est réservée à des discussions séparées pour les Premières Nations, les Métis et les Inuit, car «un élément fondamental du processus consistait à reconnaître les intérêts distincts des Premières Nations, des Inuits et des Métis» (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2005b, 7). Les participants autochtones réitèrent à différentes occasions leur opposition à une approche qui serait pan-autochtone (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2005b, 6). Il est demandé à chacun des trois groupes de considérer certains enjeux transversaux («optiques d’analyse communes») comme ceux des femmes autochtones et des Autochtones vivant en milieu urbain (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2005b, 8). Pour chaque sous-groupe, deux facilitateurs - qui ont été choisis dans une liste élaborée par les OAN – aident à animer les discussions thématiques. De plus, à la fin de chaque journée, une séance plénière a lieu pour leur permettre de présenter aux participants leurs résumés des discussions de la journée (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2005a, 3-6; 2005b, 7). Les facilitateurs invitent à lire leurs rapports parallèlement aux autres rapports élaborés par les organisations autochtones afin d’avoir une meilleure idée de tous les points de vue, puisqu’ils admettent ne pas avoir pu retranscrire l’entièreté des idées discutées (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2005b, 3-4, 25). Il n’y a donc pas de prétention à la supériorité des conclusions allochtones.

Les tables sectorielles ont permis l’échange d’information, la discussion et la production de documents de travail et de rapports, mais n’ont pas abouti à des engagements précis (Patterson 2006, 5). Le rapport final des facilitateurs souligne certains thèmes qui ont été abordés dans chacun des trois groupes de discussions : une approche distincte propre aux Premières Nations, Inuits et Métis plutôt qu’une approche pan-autochtone; la reconnaissance effective des droits et compétences autochtones; le transfert du contrôle des processus, politiques, programmes et du financement aux Autochtones; et le soutien de la capacité de tous les participants autochtones et non autochtones à inclure les Autochtones peu importe leur

statut et lieu de résidence (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2005b, 26). Quelques critiques sont faites, entre autres par l'APN qui juge que le temps accordé aux tables sectorielles n'est pas suffisant et que les Premières Nations y ont été sous-représentées (Patterson 2006, 17). Malgré certaines lacunes, les tables de suivi ont permis au gouvernement fédéral d'approfondir sa compréhension des positions, attentes et besoins des participants autochtones et d'identifier avec ces derniers les pistes à considérer dans l'élaboration des ententes bilatérales et trilatérales qui seront éventuellement conclues. Encore une fois, les participants autochtones se sont vus accorder une place centrale lors de ces rencontres, et ont eu l'occasion de décider par eux-mêmes, autant dans l'identification des priorités et des solutions à considérer que dans la sélection des participants. Ainsi, non seulement le fait que le contenu qui servira de base aux négociations ait été décidé par les participants autochtones est-il important sur le plan du respect et de la reconnaissance des compétences et savoirs autochtones, mais il l'est également sur le plan du degré d'autorité qui leur est accordé, puisqu'ils ont une influence directe sur ce contenu. Cela est en fait fondamental dans une perspective d'autodétermination. Bref, tout comme la Table Ronde du 19 avril, les tables sectorielles continuent de s'inscrire dans une logique de dialogue et d'égalité.

3.6. La Réunion de réflexion stratégique (mai 2005)

Les idées discutées lors des tables sectorielles permettent d'informer la réunion de réflexion stratégique qui a lieu le 31 mai 2005, soit un autre engagement pris par le gouvernement fédéral lors de la Table Ronde du 19 avril 2004. Sont invités à cette réunion seulement les représentants des cinq OAN et le Comité du Cabinet chargé des affaires autochtones (Patterson 2006, 5-6; Canada, AINC 2005a) : les provinces ne sont pas incluses (leur participation potentielle avait cependant fait l'objet de discussions) (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2005a, 4). Tout comme certains enjeux doivent être abordés de concert par le fédéral, les provinces et territoires et les peuples autochtones, d'autres ne concernent que le fédéral et les peuples autochtones. Cette rencontre respecte donc le désir de plusieurs représentants autochtones de ne traiter qu'avec le fédéral relativement à des enjeux particuliers. En effet, certaines organisations craignaient que l'implication des provinces et territoires dans le processus incite le fédéral à mettre de côté certaines questions qui ne sont

que de sa compétence. Cette rencontre est perçue comme étant nécessaire et préalable à la rencontre à Kelowna⁵⁶.

La réunion de réflexion stratégique est l'occasion pour chacune des cinq OAN de signer une entente avec le gouvernement fédéral. Les cinq ententes sont adaptées aux particularités du groupe signataire : le gouvernement essaie de cette façon de respecter la volonté des participants autochtones qui ne veulent pas d'une approche pan-autochtone (Patterson 2006, 6; Canada, AINC 2005b; 2005c; 2005d; 2005e; 2005f). Il y a ainsi respect de la diversité des identités. À travers ces cinq accords, le gouvernement fédéral prend l'engagement à long terme de renouveler les relations et les partenariats avec les parties autochtones et de leur assurer une participation directe dans la formulation des politiques publiques qui les concernent (Canada, AINC 2005a; Patterson 2006, 7) : «ce processus global fait en sorte que les gens des Premières Nations, les Métis et les Inuit peuvent prendre leur place dans la fédération et exercer un plus grand contrôle sur leurs aspirations économiques et sociales» (Canada, AINC 2005a). La signature de ces ententes vise à répondre à une lacune importante, soit

the lack of the formalization of the relationship : who is speaking for who, the timing of the meetings, [etc]. Often the government hosts a meeting and then walks away and then they don't meet again. So establishing protocols for ongoing policy development jointly and providing recognition of each community – that they have rights, that they are nations – this was pretty significant⁵⁷.

Comme pour l'accord qui sera éventuellement signé à Kelowna, un groupe de représentants du fédéral – du Cabinet du Premier ministre, du Bureau du Conseil privé et d'AINC (avec les recommandations du Comité du Cabinet chargé des affaires autochtones) – rédige les accords avec des représentants des cinq OAN⁵⁸. Ce n'est donc pas un document fédéral qui est présenté à l'organisation qui choisit de le signer ou non : chacune des cinq ententes a été élaborée conjointement en vue de cette rencontre⁵⁹. Que les accords aient été rédigés avec les OAN assure à ces dernières d'avoir un impact direct sur le contenu du document. De plus, le fait que ces ententes doivent être signées par les représentants autochtones leur offre la possibilité d'y consentir ou de la refuser : l'entente est conditionnelle à leur signature. Il est

⁵⁶ Entrevue avec John Watson (2015).

⁵⁷ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

⁵⁸ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015b).

⁵⁹ Entrevue avec John Watson (2015).

significatif que l'obtention du consentement fasse partie des préoccupations du gouvernement fédéral. Comme il sera démontré au cinquième chapitre, la corédaction des ententes constitue l'un des sous-indicateurs qui permet d'évaluer la légitimité procédurale du processus d'élaboration qui a mené à l'Accord de Kelowna.

La réunion de réflexion stratégique a suscité très peu de réactions négatives. On note cependant une manifestation de l'Association nationale des centres d'amitié (ANCA) qui désirait «mettre en évidence la conversation importante qui n'avait pas lieu» relativement à la prestation de services aux Autochtones vivant en milieu urbain⁶⁰. La présidente de l'association, Vera Pawis-Tabobondung, rapporte que le premier ministre les a rencontrés rapidement pour écouter leurs revendications et aurait demandé à ses fonctionnaires d'organiser une rencontre. Cette dernière n'a finalement pas eu lieu, mais le gouvernement insiste sur le fait que les rencontres comme la Réunion de réflexion stratégique ne constituent qu'un début, et que la question des Autochtones en milieu urbain serait abordée plus en profondeur lors de la mise en oeuvre (Canada, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord 2006b). Malgré les efforts du gouvernement et l'écoute du premier ministre, cet exemple rappelle la difficulté de mettre en place un processus au sein duquel tous les groupes autochtones se sentent adéquatement représentés. Toutefois, pour les OAN qui y participent, la Réunion de réflexion stratégique et la signature des cinq ententes représentent une occasion de se faire entendre et d'influencer le cours des choses. En effet, le niveau d'autorité qui leur est accordé est très important et, si l'on reprend la typologie de Fung, représente une forme de co-gouvernance. Il faut aussi souligner que le processus s'inscrit dans une logique de continuité et que plusieurs enjeux seront traités plus en détail ultérieurement.

3.7. La Réunion des premiers ministres (RPM) sur les questions autochtones (novembre 2005)

Le 24 et 25 novembre 2005, soit 18 mois après la Table Ronde Canada-Autochtones, a lieu à Kelowna, en Colombie-Britannique, l'étape ultime du processus d'élaboration. Comme il a été mentionné précédemment, cette rencontre convoquée par Paul Martin à laquelle

⁶⁰ Les centres d'amitié offrent des services et programmes adaptés aux spécificités culturelles des Autochtones vivant en milieu urbain (ANCA 2015).

participent, outre son équipe, les premiers ministres provinciaux et territoriaux et les leaders autochtones, ne faisait pas partie des engagements initialement annoncés. En vue de cet évènement, un groupe de travail formé de représentants des cinq OAN et des gouvernements fédéral et de certaines provinces et territoires a le mandat d'identifier des principes directeurs et des indicateurs qui serviront à fixer des objectifs mesurables dans les différents domaines prioritaires et à évaluer les résultats et progrès. Ces indicateurs et principes ont ensuite été présentés, avec certaines réserves, au Comité directeur du RPM : on estime que les indicateurs risquent d'être imparfaits étant donné le temps limité - un mois - qui a été alloué à leur élaboration (Patterson 2006, 8). Bien que des doutes soient émis relativement à la qualité des indicateurs, il est tout de même important de souligner que ces indicateurs n'ont pas été développés unilatéralement par des Allochtones. Leur codéveloppement est significatif dans le sens où il témoigne d'un souci et d'un respect pour les différences et le savoir autochtone : l'évaluation des progrès ne se fera pas qu'à partir de critères et valeurs allochtones, elle tiendra compte des spécificités autochtones.

Dans le discours d'ouverture de la rencontre à Kelowna, Paul Martin réitère l'importance d'adopter des approches distinctes afin de respecter la diversité autochtone (entre les communautés du nord, les réserves, les villes, les Métis, etc.) (MNC 2006, 4; SCIC 2005c) et la nécessité d'avoir des buts concrets dont les progrès peuvent être évalués au fur et à mesure afin de pouvoir «changer nos façons de procéder [...] si nos méthodes ne produisent pas les résultats voulus» (SCIC 2005c, 13-4). En présentant la rencontre de la sorte, le premier ministre envoie à nouveau le message à savoir que le processus est flexible et qu'il s'inscrit dans le long terme. Cette rencontre d'ouverture, durant laquelle les autres premiers ministres et les représentants des OAN font également des discours, ainsi que la conférence de presse, qui a lieu le jour suivant et qui clôt la RPM, sont publiques (SCIC 2005a; 2005c, 92-3). Ce n'est cependant pas le cas des discussions qui se déroulent entre ces deux séances (soit le 24 novembre en fin d'après-midi et le 25 novembre en avant-midi), qui sont à portes closes (SCIC 2005c, 137-8).

Plusieurs documents sont présentés durant ces deux journées, le plus important étant celui intitulé *Premiers Ministres et dirigeants autochtones nationaux – Renforcer les relations et combler l'écart*, soit l'Accord de Kelowna. La rédaction de cet accord s'est étalée sur plusieurs mois et a impliqué une trentaine d'individus du fédéral, des provinces et territoires et

des OAN⁶¹. En fait, «la rencontre de Kelowna officialisa une entente que nous avons déjà obtenue au terme de nombreux mois de négociations assidues» (Martin 2008, 504). Il y a eu un véritable exercice conjoint qui a permis aux négociateurs autochtones de participer directement à l'élaboration de l'entente signée à Kelowna : «we were [...] dotting the I's and crossing the T's together, which [...] created tremendously more work but we actually achieved an outcome at the end»⁶². Comme pour les ententes bilatérales signées quelques mois plus tôt, l'Accord de Kelowna a été corédigé par les différentes parties et était conditionnel à l'approbation finale des OAN. L'organisation d'une rencontre hautement politique pour officialiser cette entente contribue à aviver l'aura politique qui entoure le processus.

Ce document «représente l'engagement commun de toutes les parties à passer à l'action» et énonce les initiatives qui «constituent la première étape de la stratégie décennale visant à améliorer la qualité de vie des peuples autochtones» (SCIC 2005b, 30). Y sont inscrits les grandes lignes et principes qui guideront la recherche d'amélioration dans chaque domaine prioritaire (éducation, santé, etc.). Les responsabilités de chaque partie – des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et des peuples autochtones – doivent toutefois être précisées (Patterson 2006, 1-2). Le premier ministre et le RNM notamment parlent d'une unanimité - plutôt que d'un consensus - des opinions des leaders présents autour de la table et vantent la force de leur conviction (SCIC 2005c, 137; MNC 2006). Cet accord est la concrétisation des trois éléments considérés comme essentiels par Paul Martin à l'amélioration des conditions de vie des peuples autochtones du Canada, soit des objectifs clairs et mesurables, une volonté politique et une entente sur un plan clair qui permettra de réaliser ces objectifs. En plus de cet important document, un plan décennal avec objectifs quinquennaux, un tableau des engagements financiers et un plan directeur sur la santé sont aussi présentés (Patterson 2006, annexes A et B). Le gouvernement fédéral fait l'annonce d'un investissement de 5,085 milliards de dollars sur cinq ans pour combler le fossé qui sépare les Autochtones des Allochtones dans les domaines de l'éducation, de la santé, du logement et des possibilités économiques, et pour l'amélioration des relations et de la responsabilisation⁶³ (Patterson 2006, 2, 1) et les parties s'entendent pour se rencontrer à nouveau dans deux ou trois ans (MNC

⁶¹ Entrevue avec John Watson (2015).

⁶² Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

⁶³ Du financement est notamment prévu dans la section «relations et responsabilisation» pour l'autonomie gouvernementale et le règlement de revendications territoriales (Patterson 2006, annexe B).

2006, 3). De sa propre initiative, le gouvernement de la Colombie-Britannique profite de cette rencontre pour y conclure une entente trilatérale avec le fédéral et les nations autochtones de la province, le *Transformative Change Accord*⁶⁴.

Les têtes pensantes du processus insistent sur le fait que l'Accord de Kelowna ne doit pas être perçu comme un évènement isolé («*one-time event*»)⁶⁵, mais plutôt comme la mise en place d'«une structure de coopération permanente entre les gouvernements et les peuples autochtones» (Martin 2008, 507) qui permet au processus d'évoluer. La première étape était de régler les enjeux sur lesquels il existait un certain consensus - pour éviter de retarder le moment où de l'argent pourrait être investi dans ces domaines - et qui engendreraient les améliorations les plus drastiques. Le gouvernement fédéral reconnaît que certains enjeux n'ont pu être abordés adéquatement et s'engage à leur accorder le temps nécessaire ultérieurement⁶⁶. John Watson estime que cette vision à long terme est l'un des avantages de l'Accord de Kelowna, notamment parce que d'autres personnes et organisations seront invitées à participer aux prochaines étapes, au développement des plans et à l'implantation des initiatives⁶⁷. La logique de continuité dans laquelle s'inscrit l'Accord et le processus qui y a mené est de nouveau mise en évidence ici. De plus, il est essentiel pour le gouvernement fédéral que l'Accord soit dessiné de façon à ce que les initiatives subséquentes soient régionalisées (Martin 2008, 507)⁶⁸. En fait, la signature de l'entente trilatérale par la Colombie-Britannique représente exactement le type d'initiative que le fédéral espère voir naître suite à l'Accord de Kelowna. Par le désir de régionalisation des plans et des programmes, le fédéral reconnaît et respecte la diversité des provinces et des communautés autochtones à travers le pays. Étant donné que l'Accord ne sera jamais mis en œuvre, il n'est pas possible de se prononcer sur la façon dont se seraient passées les étapes subséquentes et la régionalisation, et de savoir si cette deuxième partie du processus se serait aussi bien déroulée que la première. Toutefois, à la lumière des efforts investis lors de la première étape, on peut supposer que la volonté du gouvernement de continuer le processus était bien réelle.

⁶⁴ Entrevue avec John Watson (2015).

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Entrevue avec John Watson (2015); Entrevue avec Paul Martin (2015).

⁶⁷ Entrevue avec John Watson (2015).

⁶⁸ *Ibid.*

La RPM crée beaucoup d'espoir parmi les représentants des cinq OAN, qui affirment avoir aimé participer à cette rencontre qu'ils considèrent comme un événement historique et nécessaire (SCIC 2005c, 43-44, 54-6, 65). Lors de leurs discours, les leaders autochtones remercient et félicitent à plusieurs reprises le premier ministre Martin pour sa vision, son engagement profond et son courage (SCIC 2005c, 50, 57-8). Clément Chartier, du RNM, exprime sa reconnaissance d'avoir pris part à «this type of meeting at the highest political level» (SCIC 2005c, 50). En parlant de l'entente signée le 31 mai entre les Métis et le gouvernement fédéral et de la rencontre à Kelowna, Chartier explique l'importance que revêt ces étapes pour les siens: «for us, that is very significant and it is not symbolism. Because we are a people, we are recognized as such and that is very meaningful (SCIC 2005c, 2^e partie 2, 19). Dans un document publié quelques mois plus tard, le RNM écrit

At the FMM-AI⁶⁹, the recognition of the Métis Nation, as a distinct Aboriginal people, was a constant. [...] Flowing from this FMM-AI, it is clear that the Prime Minister and other First Ministers recognize that the Métis Nation must be dealt with on a government-to-government basis. Rather than governments continuing to use ambiguous terms that provide for no specific recognition of the Métis Nation – we find ourselves on a new course. These commitments are a significant victory for the Métis Nation. They represent a marked departure from the pan-Aboriginal approaches of the past [...] where the Métis often found themselves marginalized and unable to pursue a Métis-specific agenda (MNC 2006, 5).

Cet extrait est un bon exemple de la capacité d'un processus à concilier en pratique l'autorité étatique et la conception qu'ont les peuples autochtones de leur statut. Non seulement Chartier estime-t-il que le processus est parvenu à respecter la compréhension que les siens ont de la place de la nation Métis dans le processus décisionnel, il exprime aussi explicitement son consentement. Ainsi, d'après notre cadre d'analyse, le processus qui a mené à l'Accord de Kelowna serait légitime du point de vue du RNM. Ce dernier souligne aussi qu'avec l'Accord de Kelowna, le gouvernement a cherché à dépasser les querelles législatives et les obstacles juridiques qui sous-tendent normalement la relation entre les Métis et le fédéral, et a plutôt choisi de mettre l'accent sur l'amélioration de la situation socio-économique des Métis (Canada, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord 2006a). Beverly Jacobs, de l'AFAC, rappelle également le caractère historique de cette rencontre pour son organisation, puisqu'elle est la première à laquelle l'association a été

⁶⁹ FMM-AI est l'acronyme pour First Ministers' Meeting on Aboriginal Issues (la traduction anglaise de RPM sur les questions autochtones).

invitée en 32 ans d'existence (SCIC 2005c, 65). Bien qu'optimistes, les différents représentants insistent sur l'importance de rendre cette réunion réellement effective, afin qu'elle ne se révèle pas avoir seulement été un «*one-hit wonder*» (SCIC 2005c, 50).

L'Accord de Kelowna suscite un enthousiasme réel. Mais malgré l'appui très fort des représentants relativement aux objectifs de l'Accord de Kelowna, des critiques ont été émises, spécialement par l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL). Pour plusieurs raisons, l'organisation régionale est la seule qui choisit de boycotter la RPM qui, selon le chef régional, ne serait que de la «poudre aux yeux» (Picard 2005). Entre autres, l'APNQL «[redoute] tout processus susceptible d'encourager une participation des autorités provinciales au détriment de la responsabilité fédérale» (Patterson 2006, 18) et s'oppose à l'approche pan-autochtone qui «fait en sorte que les peuples autochtones luttent entre eux» ainsi qu' «à l'approche des programmes et services basés sur des indicateurs douteux» (APNQL 2005). D'autres critiques sont aussi faites, notamment par rapport au contenu de la future entente. Par exemple, Femmes autochtones du Québec (FAQ), qui appuie l'APNQL dans sa décision, dénonce l'absence de la question de la violence faite aux femmes autochtones (FAQ 2005). Lors de la rencontre du 24 novembre, le premier ministre québécois Jean Charest rappelle qu'il est normal, étant donné la grande diversité de points de vue parmi les différentes nations à travers le pays, que certains groupes adoptent une approche différente, et il respecte le choix des organisations de sa province de se retirer du processus (Hill, Lynn et MacFarlane 2007, 2; SCIC 2005c, 79-81). Même si l'APNQL s'inquiète de ce qu'il restera de l'Accord de Kelowna après tous les «beaux discours», Ghislain Picard, le chef régional, a déclaré que ce ne fut pas une décision facile à prendre pour les chefs (Picard 2005)⁷⁰. L'APNQL indiquera plus tard qu'elle «n'a pas participé aux discussions sur l'Accord de Kelowna, car elle préfère se consacrer à ses besoins et à ses plans», mais qu'elle tient «à ce qu'il soit bien clair [qu'elle] appuie entièrement les autres régions de l'APN dans l'atteinte de leurs objectifs, qui comprennent la mise en oeuvre de l'Accord de Kelowna» (Canada, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord 2006a).

⁷⁰ De façon secondaire, ils dénoncent aussi «le flot d'information aux Chefs menant à la RPM [qui] était plutôt médiocre», le processus qui a précédé la RPM qui «fut dirigé par le gouvernement fédéral dans un manque de respect le plus total à l'égard de nos gouvernements des Premières Nations» (APNQL 2005) et «l'absence de consultation adéquate avec les communautés menant à la ratification de cette entente» (APNQL 2006; FAQ 2005). Or, pour certaines de ces critiques il n'est pas clair si elles sont destinées au chef national de l'APN ou au gouvernement. De plus, peu de détails permettent d'expliquer exactement ce que l'APNQL ou FAQ signifient.

L'ANCA manifeste à nouveau lors de la rencontre à Kelowna, jugeant d'une part que l'Accord n'accorde pas suffisamment d'importance aux Autochtones vivant en milieu urbain et d'autre part que l'organisme n'a pas été impliqué dans le processus comme il aurait été de mise. Bien que l'ANCA estime ce rallye d'information nécessaire pour rappeler à tous que le travail effectué dans le cadre du processus est incomplet, elle appuie l'Accord de Kelowna et encourage la mise en oeuvre des mesures qu'il contient (Canada, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord 2006b; Hill et al 2007). Ainsi, même les critiques de cette rencontre en reconnaissent le bien-fondé. En somme, comme la réunion de réflexion stratégique du 31 mai, la rencontre à Kelowna met les OAN sur un pied d'égalité, autant par le discours du gouvernement que par la place qui leur est accordée dans le processus d'élaboration. Les OAN font partie intégrante du processus décisionnel, ce qui leur permet d'exercer une influence directe sur le contenu des différents documents, notamment grâce au groupe de travail sur les principes directeurs et les indicateurs, aux négociations, à la corédaction de l'Accord et à la nécessité pour le gouvernement d'obtenir leur consentement (sur les ententes et sur le processus). Toutefois, comme il sera abordé de façon plus exhaustive à la prochaine section, le processus ne parvient pas à concilier l'autorité étatique avec les conceptions qu'ont tous les sous-secteurs de la société autochtone de leur statut dans la relation.

3.8. Le processus dans son ensemble

L'ambitieux processus lancé officiellement en avril 2004 réunit des centaines d'individus, mais les négociations en soi n'ont impliqué qu'un groupe restreint de représentants du fédéral et des OAN (et par moment des provinces et territoires⁷¹). Bien que le processus ait été dirigé par le fédéral en termes de planification des rencontres et de la structure du processus, il a été développé dans l'ensemble de façon conjointe et a évolué grâce

⁷¹ Bien que les provinces et territoires aient été présents à différents moments du processus, leur participation est beaucoup moins importante et constante que celle du fédéral et des OAN et s'est surtout concentrée sur la RPM (leur participation aurait été plus importante lors de la mise en oeuvre). L'implication varie en fait beaucoup d'une province ou territoire à l'autre. À titre d'exemple, le premier ministre britanno-colombien Gordon Campbell aurait joué un rôle de premier plan dans l'organisation de la rencontre à Kelowna (SCIC 2005c) et seulement la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, le Québec et les Territoires du Nord-Ouest font partie du Groupe de travail multilatéral sur les indicateurs en vue de la rencontre à Kelowna (Patterson 2006, 8, 15). Il est toutefois important de souligner l'aspect partiellement trilatéral de ce processus, car certains enjeux ne peuvent être résolus sans la participation des provinces et territoires.

à des concessions mutuelles : aucune décision du fédéral n'est prise en vase clos. À titre d'exemple, John Watson explique que chaque recommandation qu'il faisait au Comité du Cabinet était appuyée par des discussions qu'il avait préalablement eues avec les représentants autochtones⁷². Le gouvernement, que ce soit par le premier ministre, les ministres ou ses négociateurs, maintient des discussions de façon régulière avec les représentants et négociateurs des OAN, et ce tout au long du processus (APN 2006)⁷³. La mise en place du *First Ministers Meeting Steering Committee* est un exemple de cette relation continue. Ce comité, qui regroupe des membres du Bureau du Conseil privé, des hauts fonctionnaires ainsi que les négociateurs des cinq OAN, se rencontre mensuellement et sert de forum de supervision («*oversight committee*») et de résolution de problèmes («*troubleshooting committee*») afin d'assurer le bon déroulement des négociations. On y traite d'enjeux logistiques (par exemple, l'ordre des prises de parole, la taille des délégations, etc.) et de divergences de nature politique afin que toutes les parties soient mises au courant des enjeux cruciaux (on n'y discute cependant pas des ententes en soi)⁷⁴. Selon Copenace, «the idea for this committee was a joint idea between the Aboriginal leaders, technicians and the Federal Government. We used it for the April 2004 Roundtable and it worked well. So we decided to continue the meetings during the process that eventually led to the FMM⁷⁵»⁷⁶. Les participants autochtones exercent donc un important pouvoir même à l'extérieur des événements officiels, grâce à d'autres forums de négociation. D'ailleurs, la négociation, qui représente un mécanisme de prise de décision plutôt qu'un mécanisme de communication, est un sous-indicateur important de l'égalité procédurale. Bien qu'il ne nous ait pas été possible de connaître la relation qui opérait à l'intérieur de ce comité et les sujets exacts qui y ont été discutés, il est important que les OAN aient eu l'occasion de partager leurs préoccupations et qu'un forum ait été conçu spécialement pour assurer le bon déroulement du processus. Cela constitue un autre exemple de la logique de dialogue qui guide le processus.

Comme nous l'avons vu, la détermination de Paul Martin à mettre en place un processus qui soit un succès se fait sentir tout au long du processus : le premier ministre

⁷² Entrevue avec John Watson (2015).

⁷³ Entrevue avec Paul Martin (2015).

⁷⁴ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a ; 2015b).

⁷⁵ FMM est l'acronyme pour First Ministers' Meeting (la traduction anglaise de RPM).

⁷⁶ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015b).

travaille très fort afin de s'assurer que tous les départements et ministères sont très engagés dans le processus⁷⁷. Une des raisons pour lesquelles le processus aura pris 18 mois tient au fait que le gouvernement désirait négocier selon l'horaire des organisations autochtones participantes⁷⁸. Paul Martin est conscient du fonctionnement particulier des OAN et de la nécessité de respecter leur façon de faire pour en arriver à une entente. Par exemple, le chef national de l'APN, qui est choisi par les chefs du pays plutôt que par suffrage universel, ne peut prendre de décision sans mandat des autres chefs et ne peut être considéré comme l'équivalent d'un premier ministre. Par conséquent, il doit constamment retourner consulter ses pairs, ce qui implique que le chemin vers une entente peut prendre du temps⁷⁹. En adaptant ainsi son processus, le gouvernement reconnaît implicitement la validité des façons de faire des OAN qui doivent être respectées au même titre que celles de n'importe quel gouvernement. Cela envoie encore une fois l'impression d'une relation entre partenaires égaux et nous aide par conséquent à évaluer le respect du principe d'égalité. De plus, le gouvernement fait attention pour ne pas créer de conflit à l'intérieur de chacune des OAN. Il laisse par conséquent le soin aux leaders nationaux des OAN de s'occuper eux-mêmes des questions internes et de discuter avec leurs organisations régionales⁸⁰. Au souvenir d'un conseiller de l'APNQL, la communication entre l'APN et le fédéral, et entre l'APN et l'APNQL s'est bien déroulée, aucune opacité n'aurait nui au processus⁸¹.

Le processus ayant mené à l'Accord de Kelowna comprend cependant plusieurs lacunes, comme en témoignent les critiques soulevées aux différentes étapes du processus que nous avons mentionnées. On craint également que l'écart entre les Autochtones et les Allochtones soit comblé «au détriment de la culture» et que l'accent mis sur la nécessité de mesurer «détourne l'attention de l'enjeu du bien-être des Autochtones» (Patterson 2006, 16). Le CPA et l'AFAC ont également formulé différentes inquiétudes. Le chef Dwight Dorey a profité de son discours à Kelowna pour rappeler le risque que tout tombe à l'eau avec les élections imminentes et pour contester l'approche étroite fondée sur la distinction entre Premières Nations, Métis et Inuit qui a mené selon lui à l'exclusion du CPA et de l'AFAC

⁷⁷ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

⁷⁸ Entrevue avec John Watson (2015); Entrevue avec Paul Martin (2015).

⁷⁹ Entrevue avec un conseiller politique de l'APNQL (2015); Entrevue avec Paul Martin (2015).

⁸⁰ Entrevue avec John Watson (2015).

⁸¹ Entrevue avec un conseiller politique de l'APNQL (2015).

(SCIC 2005c, 58-64). Berverly Jacobs ajoute que bien que son association ait fait la demande pour une table portant spécifiquement sur les enjeux touchant les femmes autochtones et que cela ne leur a pas été accordé, elle a tout de même décidé de donner une chance au processus. Or, elle juge que ces problématiques n'ont finalement pas été adéquatement abordées à travers les tables sectorielles, malgré le fait que les participants aient été invités à étudier les six thèmes à travers différentes «lentilles», dont celle des femmes autochtones et des Autochtones vivant hors réserve (SCIC 2005c, 66). Le gouvernement reconnaît que certains enjeux concernant les femmes autochtones n'ont pas été suffisamment discutés, et annonce qu'une rencontre sera ultérieurement organisée avec l'AFAC (Martin 2008, 503). Nonobstant les critiques qu'il émet lors de la première journée à Kelowna, le CPA conclut la rencontre en soulignant l'écoute dont a fait preuve le premier ministre Martin et le fait que la RPM représente une des meilleures rencontres à laquelle l'organisation ait assisté (SCIC 2005c, 2^e partie 22-3).

Il est important de noter que plusieurs des critiques qui ont été soulevées sont liées à «d'importantes différences d'intérêts entre les sous-secteurs de la société autochtone» (Patterson 2006, 18). En effet, en plus des inquiétudes quant aux risques d'une approche pan-autochtone exprimées notamment par l'APNQL et l'APN (les représentants des Premières Nations craignent spécialement qu'une telle approche n'affecte la relation juridique et historique qui unit les Premières Nations au fédéral (Patterson 2006, 17; Barnsley 2006)) qui ont persisté malgré des mesures mises en place par le gouvernement pour respecter la diversité des différents groupes autochtones, et des critiques de l'AFAC et du CPA concernant l'approche basée sur les distinctions (Patterson 2006, 18), on remarque d'autres divergences relativement au statut des différentes OAN. L'AFAC et le CPA estiment qu'ils ont dû faire face à plus d'obstacles durant le processus que les trois autres OAN (SCIC 2005c, 58). De son côté, l'APN affirme que l'AFAC et le CPA ne méritent pas la même place dans le processus puisqu'ils ne sont pas des gouvernements. Il y a également des mésententes au sein même des organisations, comme ce fut le cas pour certains chefs des Premières Nations de régions visées par les traités qui jugent que l'APN ne les a pas adéquatement représentés (Patterson 2006, 18). D'autres organisations estiment que leurs intérêts ne sont pas convenablement représentés par les cinq OAN. Ainsi, les principaux désaccords qui ont persisté tout au long du processus ont surtout trait à la représentation autochtone, et à qui devrait avoir une voix dans les

négociations. Selon Jeffrey Copenace, le gouvernement « did [his] best to accommodate all voices as much as possible »⁸². Bien que le gouvernement fédéral reconnaisse la diversité parmi les peuples autochtones, il n'a pas été en mesure de mettre en place un processus qui concilie les conceptions de tous les sous-secteurs de la société autochtone.

Nonobstant les critiques et les inquiétudes mentionnées précédemment, les cinq OAN ont participé jusqu'à la fin, et ont donné leur accord aux différentes étapes du processus de façons implicite (en participant) et explicite (en signant des ententes et en exprimant leur reconnaissance et leur désir de participer à un tel processus). Les différentes parties sont d'accord sur le fait que l'Accord de Kelowna n'est que le début et que beaucoup reste à faire (SCIC 2005c; Canada, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord 2006a), ce qui ne les empêche pas de conclure cette première partie du processus avec énormément d'optimisme (Hill et al 2007, 17). Jamais encore une politique publique en contexte autochtone n'avait eu l'ampleur et la portée de l'Accord de Kelowna, autant sur le plan du contenu que sur le plan du processus (Alcantara et Spicer 2015, 95).

3.9. Abandon de l'Accord de Kelowna

Le 29 novembre 2005, soit quatre jours après la réunion à Kelowna, le Parlement est dissous : le gouvernement libéral sera remplacé par un gouvernement conservateur deux mois plus tard. Le nouveau gouvernement dirigé par Stephen Harper, qui perçoit l'Accord de Kelowna comme un document «crafted at the last moment on the back of a napkin on the eve of an election» (CBC 2006), décide de ne pas le concrétiser. Selon Jim Prentice, alors ministre conservateur de AINC, l'Accord n'existe pas : ce que Paul Martin qualifie d'accord est en fait un «one-page press release» qui, de surcroît, n'a pas été signé par les parties. Prentice utilise le refus de participer de l'APNQL pour remettre en question la légitimité du «plan Kelowna» (Webster 2006; Hill et al 2007, 9). Paul Martin, ainsi que son ancien ministre des Finances, réfutent ces affirmations, et avancent que les 5,1 milliards étaient bel et bien réservés pour mettre en application l'entente⁸³. Martin réitère l'existence d'un document, ce qui est également confirmé notamment par Phil Fontaine (Canada, Comité permanent des affaires

⁸² Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

⁸³ L'Accord de Kelowna survient toutefois après le budget de février 2005. Les 5,1 milliards prévus pour l'Accord de Kelowna n'y avait donc pas été inscrits (Patterson 2006, 1-2).

autochtones et du développement du Grand Nord 2006a) et Lisa L. Patterson, une analyste du Parlement du Canada. Cette dernière spécifie cependant que «l'Accord n'a pas été conçu de façon que les signatures puissent y figurer» (Patterson 2006, 8; Webster 2006).

D'aucuns dénoncent l'abandon de l'Accord de Kelowna par les conservateurs. Même Ghislain Picard, dont l'organisation avait refusé de participer à la dernière rencontre, dit avoir tout au long du processus soutenu les objectifs de Kelowna (Webster 2006). Paul Martin présente un projet de loi d'initiative parlementaire, la *Loi portant sur la mise en œuvre de l'Accord de Kelowna* (projet de loi C-292). Bien qu'adoptée grâce aux députés de l'opposition, la loi demeure sans véritable effet puisqu'elle ne peut entraîner de dépenses (Durbin 2009, 187-8). Lors d'un témoignage devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord sur le projet de loi C-292, Fontaine se dit «personnellement indigné» par l'affirmation selon laquelle «l'Accord de Kelowna avait été bâclé à la veille des dernières élections» (Canada, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord 2006a). Dans le même ordre d'idées, Mary Simons, de ITK, affirme qu'il est faux de prétendre que l'Accord de Kelowna a été fait rapidement : au contraire, il résulte d'années de travail acharné et de discussions informées auxquelles ont participé de nombreuses parties. Elle rappelle que

tous ceux qui étaient à Kelowna savaient bien que les engagements qui y ont été pris n'étaient pas censés constituer un contrat juridique, mais tout le monde était convaincu que ces engagements étaient porteurs d'une grande autorité politique et morale et qu'ils joueraient un rôle catalyseur (Canada, Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord 2006a).

En s'opposant ainsi à la décision des conservateurs d'abandonner l'Accord de Kelowna, les représentants autochtones expriment à nouveau leur consentement au processus et à la politique publique. Même si le projet de loi C-292 ne peut forcer le nouveau gouvernement à mettre en œuvre l'Accord, il témoigne symboliquement de la volonté de Paul Martin de mener à bien son projet.

3.10. Conclusion

Malgré son abandon, l'Accord signé à Kelowna et le processus qui y a mené ont permis pendant un instant de modifier de façon importante la place des peuples autochtones

dans la fédération. Ce qui fait la particularité de ce processus est l'esprit non hiérarchique et dialogique dans lequel il s'inscrit : que ce soit au niveau des discussions, de la prise de décision ou de la relation au savoir, le gouvernement a mis sur pied un processus dans lequel il se place en égal avec les peuples autochtones. Un niveau d'autorité sans précédent est accordé aux peuples autochtones. Ainsi, le processus qui met en place une importante structure de participation, parvient à concilier en pratique l'autorité étatique avec la conception égalitaire qu'ont les Autochtones de leur statut et de leur relation à l'État canadien et à faire l'objet d'un consentement. Il est vrai que le gouvernement fédéral conserve le dernier mot sur l'argent qui sera alloué à la mise en oeuvre, sur les compromis qu'il est prêt à faire pour répondre aux revendications et critiques, et aux interlocuteurs avec qui il accepte de s'entretenir. Il ne faut pas oublier que cette initiative prend place à l'intérieur d'institutions qui restent foncièrement inégales. Il importe aussi de retenir que des améliorations auraient pu être apportées à différents aspects du processus, notamment une meilleure représentation des différents sous-secteurs de la société autochtone. Mais, somme toute, le processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna peut être qualifié d'exceptionnel lorsque comparé aux initiatives qui l'ont précédé. Les efforts considérables mis en place par le gouvernement libéral témoignent d'une volonté politique et d'une sensibilité envers les enjeux autochtones qui, jusqu'alors, s'étaient faites plutôt rares au gouvernement fédéral. Il est en effet inhabituel que les peuples autochtones puissent parler pour eux-mêmes et décider par eux-mêmes des politiques qui auront un impact direct sur leur vie, d'où la grande importance que revêt le processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna dans une perspective d'autodétermination.

Chapitre 4. Le processus d'élaboration du projet de loi C-33⁸⁴

«Education has been an instrument of oppression used against us, emphasizing the removal of our identities, the fracturing of our families and the elimination of our ways of communication, thinking and being... The power of education is real and it is tangible... My late granny knew this well. She passed on so many lessons – she pulled me aside one day and said "grandson – we don't need to fight our battles with our fists any longer. Now, we fight with education. This is the way we will be strong and we will all win."...Our challenge [...] is to work together to overcome the past and to forever turn education from an instrument of oppression to a tool of liberation».

- *Shawn A-in-chut Atleo (APN 2012a)*

4.1. Mise en contexte

L'éducation fait partie des secteurs prioritaires identifiés par le gouvernement fédéral et les OAN dans l'Accord de Kelowna. Car en éducation, comme dans bien d'autres domaines, un profond écart existe entre les Canadiens non autochtones et les Autochtones, et ce au désavantage de ces derniers. À titre d'exemple, en 2006, plus de 50% des membres des Premières Nations âgés entre 25 et 34 ans et vivant sur les réserves n'avaient pas terminé leurs études secondaires : chez les Allochtones du même âge, ce taux est de 10% (Canada, Sénat 2011, 17-8; Simeone 2011). Les Premières Nations aspirent depuis longtemps à réduire ce fossé et à se libérer du triste héritage des écoles résidentielles⁸⁵. Toutefois, la nécessité de changements en éducation n'est pas liée qu'à ces statistiques déplorables, mais également à d'importants problèmes de gouvernance qui amènent les Premières Nations à vouloir un plus grand contrôle sur l'éducation de leurs enfants. Contrairement à celle du reste de la population canadienne, l'éducation des Premières Nations vivant sur les réserves relève du gouvernement fédéral et est régie en vertu de la *Loi sur les Indiens*, plus précisément par les articles 114 à

⁸⁴ Une ligne du temps est disponible en annexe pour faciliter la lecture de ce chapitre (Annexe II).

⁸⁵ Le but des pensionnats n'est pas un secret : afin d'assimiler les Autochtones à la société dominante, il faut éloigner l'enfant de sa communauté et de ses parents, et ce autant physiquement, culturellement que spirituellement. Les effets néfastes qu'ont eu les écoles résidentielles sur les pensionnaires sont bien connus et les conséquences encore présentes : sévices physiques, sexuels et psychologiques, ainsi qu'une aliénation culturelle et linguistique qui a interrompu la transmission de la culture et des valeurs autochtones et brisé plusieurs familles et générations (Kirkness 1992, 13-14; Nicholas 2001, 12).

122⁸⁶. Il existe donc deux types de systèmes d'éducation – un système fédéral et des systèmes provinciaux - et mis à part la section générale de la *Loi sur les Indiens*, aucune législation n'encadre celui des Premières Nations.

Ces dernières, dont l'exclusion de la prestation des services en éducation a été institutionnalisée par la *Loi sur les Indiens*, revendiquent depuis longtemps le contrôle sur l'éducation de leurs enfants (Carr-Stewart et Steeves 2009). En 1972, en réponse au Livre blanc du gouvernement Trudeau, un comité de travail de la Fraternité des Indiens du Canada (FIC) (aujourd'hui l'Assemblée des Premières Nations (APN)) présente *La maîtrise indienne de l'éducation indienne* (MIEI), un important document politique qui appelle à un «changement radical dans l'éducation dispensée aux Indiens», à l'établissement d'un «système d'éducation qui correspond[e] à la philosophie et aux besoins des Indiens» et à une étroite collaboration entre le gouvernement fédéral et les représentants des Premières Nations dans l'atteinte de ces objectifs (FIC 1972, 3). Cette prise de position nationale sur l'éducation est considérée comme décisive dans l'évolution de l'éducation des Premières Nations du Canada et dans l'affirmation de leur compétence dans ce domaine. Le document est officiellement reconnu par le ministre des Affaires indiennes en 1973 (Kirkness et Bowman 1992, 2, 18; Calliou 2001, 1; Nicholas 2001, 16).

Le MIEI inspire au fédéral une politique de transfert : les autorités autochtones se voient accorder, de façon progressive, l'administration de l'éducation sur les réserves (Canada, AINC 1996). Bien que le gouvernement délègue des responsabilités administratives aux écoles des Premières Nations relativement à la gestion des écoles et au contenu des programmes, Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) conserve un grand pouvoir discrétionnaire et continu de contrôler le financement. De plus, la structure et le contenu de l'éducation demeurent faiblement règlementés par la *Loi sur les Indiens*. En 2002, AINC expliquait que «what was devolved was “the specific operation of the school. What was not devolved was an [education] system which would support the school” and assist students in the education goals» (Canada. INAC 2005, 5; Carr-Stewart et Steeves 2009, 8). Selon Sheila Carr-Stewart et Larry Steeves, cette irrégularité est néfaste pour les élèves autochtones. Ils estiment que

⁸⁶ Ce sont les articles qui actuellement régissent l'éducation. La *Loi sur les Indiens* a été amendée à quelques reprises, l'éducation n'a donc pas toujours été encadrée par ces articles.

Despite the federal government's intent to provide a comparable system of education to that provided by provincial systems for Canadian children, the delivery of First Nation education is a fractured image of the provincial system and does not furthermore build on the Indigenous education practices, culture and languages of Canada's First peoples. [...] [T]he federal system is only similar on the surface – a surface marred by cracks and a lack of continuum and focus on education (Carr-Stewart et Steeves 2009).

Certaines communautés se voient toutefois accorder une plus grande autonomie en matière d'éducation, notamment grâce à des ententes conclues localement avec les provinces et parfois le fédéral. Malgré certains progrès depuis l'époque des pensionnats et malgré le désir affirmé et répété des Premières Nations de contrôler leur éducation, il s'avère que de façon globale les communautés n'ont pu prendre part au développement du système éducatif de leurs enfants et que leur perspective n'y a pas été véritablement intégrée. L'éducation qui leur est offerte en est encore une «that is not built on the participation of Indians themselves» (Nicholas 2001, 19). De plus, plusieurs rapports et études – notamment les rapports du vérificateur général de 2000, 2004 et 2006 – font état de progrès insatisfaisants relativement à l'éducation offerte sur les réserves et continuent de rappeler la persistance du fossé qui sépare les élèves autochtones et allochtones.

En juin 2009, Shawn A-in-chut Atleo est élu comme chef national de l'APN⁸⁷ sur la base d'une plateforme priorisant l'éducation des Premières Nations⁸⁸. Le nouveau chef, qui est lui-même titulaire d'une maîtrise en éducation, conçoit l'amélioration de l'éducation comme «better graduation rates, better schools, more post-secondary students and, simply, more opportunity for our young people to achieve their goals» (Atleo 2014a). Durant sa campagne, mais également tout au long de son mandat comme chef national, il fera de l'éducation son cheval de bataille et rappellera à plusieurs reprises l'importance de transformer l'éducation en outil d'émancipation. Lors d'une Assemblée spéciale des chefs qui prend place quelques mois après son élection, l'APN fait de l'éducation sa priorité. En juin 2010, l'organisation nationale lance le *Call to Action on Education* afin d'attirer l'attention du fédéral sur l'importance d'améliorer l'éducation des Premières Nations et pour sensibiliser le secteur privé, les gouvernements provinciaux, les établissements d'enseignement supérieur, les organisations philanthropiques et les citoyens canadiens à soutenir les Premières Nations dans cette quête de

⁸⁷ Il sera réélu pour un deuxième mandat en 2012.

⁸⁸ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

justice. Plusieurs activités et évènements suivent cet appel à la mobilisation, notamment l'adoption par l'APN du document *Le contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations* (CPNEPN) comme nouvelle politique nationale en éducation, le lancement par l'APN d'une Semaine nationale de mobilisation pour l'éducation des Premières Nations, ainsi que la présentation d'une motion par le Nouveau Parti démocratique (NPD) et le dépôt d'un projet de loi par le Bloc Québécois portant sur le financement de l'éducation des élèves des Premières Nations (APN S.d.; APN 2011a).

Atleo estime que cette mobilisation a porté fruit puisque «in December 2010, the Minister of Indian Affairs agreed to create a focused effort in response to our Call to Action in the form of a National Panel to focus on First Nations elementary and secondary education» (APN 2011a). Le gouvernement conservateur avait déjà commencé à montrer un intérêt pour cette question avant l'appel à la mobilisation de l'APN. Bien que les enjeux autochtones ne soient pratiquement pas abordés dans le discours du trône de 2006 (Canada, BCP 2006a; 2006b), le plan budgétaire de la même année informe de la détermination du nouveau gouvernement à élaborer une nouvelle approche qui permettra la réalisation des objectifs fixés lors de la rencontre à Kelowna. Cette approche s'articulerait autour de trois domaines prioritaires : l'éducation; les femmes, les enfants et les familles; l'eau et le logement. Toutefois, les sommes prévues ne sont en rien comparables à celles que l'on retrouve dans l'Accord de Kelowna (Canada, Ministère des Finances 2006, 118-21). Il s'avère que le gouvernement conservateur n'a pas inclus l'Accord dans ses engagements financiers et qu'il finira par l'abandonner (Hill et al 2007, 4), ce qui contribuera à créer chez les Premières Nations une certaine méfiance envers ce gouvernement.

Dans le discours du trône de 2008 qui suit la réélection du gouvernement conservateur, celui-ci fait part de son intention d'améliorer – en partenariat avec les provinces, les territoires et les Premières Nations - les services en éducation destinés aux Premières Nations afin que ces dernières puissent avoir accès à davantage de possibilités économiques (Canada, BCP 2008). Dans le budget, il spécifie que l'amélioration des rendements scolaires est conditionnelle à «une plus grande reddition de comptes à l'échelle des systèmes scolaires des Premières Nations et [à] une meilleure intégration avec les systèmes d'enseignement provinciaux» (Canada, Ministère des Finances 2008, 170). Le gouvernement annonce également le lancement de l'*Initiative de réforme de l'éducation des Premières Nations* qui

comprend deux nouveaux programmes : le Programme de partenariats en éducation (pour encourager l'amélioration et la création de partenariats tripartites avec les provinces et collectivités des Premières Nations) et le Programme de réussite scolaire des Premières Nations (Canada, AADNC 2008a; 2014a; Simeone 2011). La mise en place de ces programmes aurait été pensée comme préalable à une future loi fédérale, bien que le gouvernement n'ait pas encore officiellement annoncé son intention d'opter pour la voie législative (Koller 2015, 95). Toujours en 2008, le premier ministre Stephen Harper, au nom du gouvernement fédéral et des citoyens canadiens, présente ses excuses aux anciens élèves des pensionnats autochtones (Canada, AADNC 2008b)⁸⁹. Ainsi, l'éducation des Premières Nations semble peu à peu devenir une priorité pour le gouvernement conservateur, ce qui facilitera une entente avec Shawn Atleo sur le lancement d'un Panel national portant sur l'éducation primaire et secondaire. Il existe donc une certaine convergence d'intérêts initiale qui permet de croire au succès potentiel du processus lancé en 2010.

4.2. Le Panel national sur l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations (2011-2012)

Dans le budget de 2010, le gouvernement conservateur s'engage à travailler avec les Premières Nations dans l'amélioration de l'éducation dans les réserves (Canada, Ministère des Finances 2010, 80; 2012, 171). En octobre 2010, John Duncan, alors ministre des Affaires autochtones et développement du Nord Canada (AADNC), et Shawn Atleo se rencontrent pour discuter de la possibilité de créer un processus conjoint dont le but serait d'étudier l'éducation des Premières Nations. Ils se mettent d'accord sur des conditions qui devront être intégrées à un tel processus (Anishinabek Nation 2011, 1-2). Le 9 décembre 2010, soit deux mois après cette rencontre, on annonce la création d'un groupe d'experts dont le mandat est d'identifier les différentes options permettant l'amélioration des résultats des élèves du primaire et du secondaire vivant dans les réserves, ce qui inclut de potentielles mesures législatives. La création du Panel national sur l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations est le point de départ de ce que l'on prévoit être une réforme majeure de l'éducation : c'est l'amorce du processus qui aboutira au projet de loi C-33 (Anderson et Richards 2016,

⁸⁹ Cependant, lors d'une conférence de presse du G20 qui a lieu l'année suivante, Stephen Harper affirme que le Canada n'a aucune tradition coloniale («we also have no history of colonialism») (Ljunggren 2009).

22). Ce Panel national indépendant («nommé par le ministre en collaboration avec le chef national de l'Assemblée des Premières Nations» (Canada, AADNC 2011a)) dirigera un processus de participation pour ensuite présenter des recommandations sous forme de rapport à l'AADNC et l'APN (Anishinabek Nation 2011, 2; Canada, AADNC 2010; Haldane, Lafond et Krause 2012, iv). Les trois membres du Panel sont présentés le 18 mars 2011 et, ensemble, sont considérés par le gouvernement comme possédant une vaste expertise nécessaire au mandat du Panel (Marchés publics canadiens 2011; Canada, AADNC 2014a).

Le processus de consultation du Panel national, qui est officiellement lancé le 21 juin 2011, comprend une table ronde nationale, huit séances régionales, la visite de plus de 30 communautés et de 25 écoles situées sur les réserves, 60 réunions avec une centaine d'intervenants, ainsi qu'un processus de participation en ligne (par un site web spécialement conçu pour permettre à tous d'y obtenir de l'information et de partager leurs idées) (Canada, AADNC 2011b; Haldane et al 2012, iv). Les neuf tables rondes ainsi que les rencontres se font avec des parties prenantes sélectionnées par le gouvernement – cela diffère du processus de l'Accord Kelowna -, ce qui inclut des acteurs allochtones (par exemple des représentants de l'Association of Canadian Deans of Education et de la Simon Fraser University) (McDonald 2011, 6-7). Les activités du processus de participation ne semblent pas décidées par les membres du Panel, puisque les détails du déroulement du Panel sont déjà établis dans le préavis d'adjudication du contrat des trois panélistes (Marchés publics canadiens 2011).

Le rapport final du Panel, présenté en février 2012, a pour première recommandation «la création conjointe d'un loi sur l'éducation des Premières Nations axée sur l'enfant» (Haldane et al 2012, ix, 35-6) afin de pallier le manque de cohésion des politiques et programmes en place. Les trois panélistes concluent que les initiatives actuelles souffrent d'une faiblesse importante, soit celle de s'inscrire dans une approche fragmentée de la prestation des programmes d'éducation (Haldane et al 2012, 11, 14-5). Ce constat est également fait par le bureau de la Vérificatrice générale et par le Comité sénatorial permanent sur les peuples autochtones, qui, dans leur rapport respectif de 2011, notent que l'absence de fondement législatif ou de véritable système d'éducation nuit à l'éducation des Premières Nations (Canada, AADNC 2013a, 2; 2013b, 2). Il existe donc un certain consensus, du moins au sein du Parlement, relativement aux avantages potentiels d'une loi.

Le Panel a suscité d'importantes critiques parmi les Premières Nations. Sa création et son mandat sont considérés par plusieurs comme résultant d'une décision unilatérale du fédéral sans entente préalable sur un processus (APN, Assemblée extraordinaire des chefs 2012a; CEPN, NAN et FSIN 2011, 24, 27-8). En fait, une entente aurait été négociée entre le gouvernement canadien et le chef national de l'APN, mais sans que ce dernier ait reçu un mandat des chefs : «le ministre n'a pas consulté les Premières Nations détentrices de droits inhérents et issus traités pour obtenir leur conception de la structure du Panel. Les discussions se sont tenues avec l'APN, un organisme qui n'est titulaire d'aucun droit inhérent et issu de traités» (CEPN et al 2011, 89-90). De plus, les organisations régionales de l'APN n'auraient été informées du Panel que la veille de l'annonce publique (CEPN 2013a, 3; CEPN & FSIN 2012, 2). Les Premières Nations estiment que, dans ce contexte, le chef national de l'APN n'est pas qualifié à consentir pour eux, ce qui renvoie au critère de consentement de Beetham et à la légitimité des représentants.

Outre les préoccupations relativement à l'absence d'entente initiale avec les chefs, d'aucuns critiquent un partenariat jugé inégalitaire (CEPN et al 2011, 10), l'exclusion des Premières Nations de la sélection des membres du Panel (Simeone 2014, 7), le manque de clarté du mandat de ces derniers et du processus en général, les délais trop courts, etc. (CEPN et al 2011, 10). Le Comité des chefs sur l'éducation (CCE), une instance de l'APN, a d'ailleurs adopté une motion à travers laquelle il partage ses inquiétudes quant au Panel (notamment relativement à la qualification et la sélection des trois panélistes) (Anishinabek Nation 2011, 3). Aux dires de certaines organisations, le Panel ne serait pas réellement indépendant du gouvernement (CEPN et al 2011, 26). Afin de calmer les critiques qu'il dit comprendre (Atleo 2011b), Atleo - qui choisit tout de même de garder l'APN dans le processus de consultation du Panel national (CEPN & FSIN 2012, 2) - insiste sur le fait que le Panel est un moyen parmi d'autres pour garder le fédéral à l'écoute et l'éducation des Premières Nations à l'ordre du jour. Il rappelle également que le rapport qui en découle n'est pas contraignant (Anishinabek Nation 2011, 3; APN 2011b)⁹⁰. De plus, il affirme respecter les Premières Nations qui choisissent de se retirer du processus et de soumettre leur propre rapport, chaque région étant encouragée à prendre le chemin qu'elle préfère pour travailler à

⁹⁰ Un groupe de travail APN-AINC aurait été mis en place afin de superviser le processus. Toutefois, peu d'information existe sur le sujet (Anishinabek Nation 2011, 5; APN 2011a).

dépasser le *statu quo* en matière d'éducation (Atleo 2011c). On remarque que la façon dont est construit et mené le processus de consultation du Panel jusqu'à maintenant ne parvient pas à concilier les conceptions de l'État et des Premières Nations relativement à leur statut respectif. À l'absence d'entente initiale sur le processus s'ajoute un niveau d'autorité jugé trop faible.

Plusieurs Premières Nations choisissent donc de ne pas participer au Panel : c'est entre autres le cas de la Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN), de la Nishnawbe Aski Nation (NAN) (Ontario) et du Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN) (Québec) qui se retirent du processus et entreprennent de mener conjointement une étude indépendante (Simeone 2014, 7; CEPN et al 2011)⁹¹. Bien que mises devant un fait accompli avec l'annonce du Panel, ces trois organisations décident tout d'abord de faire part au gouvernement d'éléments non négociables qui doivent être intégrés au fonctionnement du Panel afin que ce dernier constitue un véritable partenariat conjoint (CEPN, NAN et FSIN 2011, 18; Anishinabek Nation 2011, 3). Parmi les conditions, certaines sont directement liées au processus : ce dernier doit être négocié par le CCE et l'AADNC (elles estiment que le CCE n'a actuellement aucune autorité sur le processus du Panel puisque le contrôle revient uniquement à l'AADNC) et l'analyse des études et rapports antérieurs doit être faite conjointement afin d'en garantir l'impartialité (CEPN et al 2011, 10-1).

Or, il est rapidement apparu évident à la FSIN, la NAN et au CEPN que ces conditions ne seraient pas intégrées au Panel national, d'où la décision de s'en retirer (CEPN et al 2011, 13). En novembre 2011, elles présentent à l'APN et au gouvernement fédéral un rapport indépendant dans lequel elles articulent ce qu'elles estiment être les priorités en matière d'éducation des Premières Nations (Simeone 2014, 7; CEPN et al 2011). Ce rapport est appuyé à l'unanimité par le comité exécutif de l'APN (CEPN 2013a, 5). Selon les signataires, le rapport a permis aux Premières Nations y ayant contribué de parler en leur propre nom plutôt que de voir leurs recommandations et opinions filtrées par le Panel (CEPN et al 2011, 29). Dans un autre rapport conjoint, le CEPN et la FSIN ajoutent qu'ils rejettent tout processus non inclusif qui s'inscrit dans une logique coloniale, comme le Panel national, et qui est mené par des individus croyant savoir mieux que les Premières Nations ce qui constitue une éducation de qualité pour elles. Au lieu de consulter les organisations des Premières Nations

⁹¹ Le rapport conjoint de la FSIN, NAN et CEPN indique qu'au moins 230 Premières Nations n'auraient pas participé aux consultations du Panel, ce qui représente plus du tiers des Premières Nations (CEPN et al 2011, 26).

existantes qui ont déjà mené et publié de nombreuses études et qui connaissent les besoins de leurs communautés, des initiatives comme le Panel entreprennent de décider pour les Premières Nations le rôle et les responsabilités de leurs organisations (CEPN & FSIN 2012). Ainsi, pour ces organisations, le processus du Panel ne parvient pas à répondre aux critères d'égalité procédurale et du respect de leurs savoirs et compétences. En effet, aucun mécanisme n'assure aux Premières Nations que leurs recommandations seront retenues par le Panel, qui a la liberté de les filtrer. Elles n'ont pas non plus l'impression que leur expertise est respectée au même titre que celle du gouvernement.

Le processus débute donc sur une note plutôt négative, malgré l'existence d'un consensus sur la nécessité d'améliorer l'éducation offerte aux élèves des Premières Nations. Il en ressort que le gouvernement fédéral prend des décisions sur les différents aspects du Panel sans que le consentement des Premières Nations constitue un préalable. En effet, il procède malgré les inquiétudes soulevées par le CCE, malgré les demandes de la FSIN, de la NAN et du CEPN pour un processus véritablement conjoint et malgré leur boycottage subséquent. Le gouvernement semble réticent à écouter les chefs autres qu'Atleo – ce qui va à l'encontre du fonctionnement interne de l'APN - et refuse pour l'instant de développer avec eux un processus conjoint. En consultant les Premières Nations plutôt qu'en négociant avec elles et en laissant aux trois panellistes la tâche de filtrer l'information recueillie, les participants n'ont aucun pouvoir sur le rapport qui en résultera (de plus, le gouvernement aura également le loisir de choisir ce qu'il retient de ce rapport puisqu'il n'est pas contraignant). Aussi, le gouvernement choisit qui il consulte plutôt que de laisser les membres et chefs des Premières Nations décider de leurs experts et représentants. Cette façon de fonctionner dénote un manque de respect pour l'expertise et le savoir des Premières Nations, ce qui contraste avec le processus étudié au chapitre précédent. Ainsi, même si un processus de participation est mis en place, il n'est pas encore possible pour plusieurs raisons de parler de rapports égalitaires et de processus conjoint entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations. Les représentants des Premières Nations ne semblent pas considérer que leur implication dans le processus comme respectant la compréhension qu'ils ont de leur statut et de leur relation à l'État et ils constatent qu'un processus se dessine sans leur accord.

4.3. Les consultations approfondies en vue d'un projet de loi (2012-2013)

Encouragé par les conclusions du Panel, le gouvernement fédéral entreprend de remédier à l'absence de système d'éducation des Premières Nations : un mois après la publication du rapport du Panel, il s'engage, à travers son plan d'action économique de 2012, à élaborer un projet de loi d'ici septembre 2014 et à financer cette initiative à la hauteur de 275 millions de dollars sur trois ans (Canada, Ministère des Finances 2012, 171; Canada, AADNC 2014a). Selon le gouvernement conservateur, les lacunes en éducation minent le potentiel de participation des Premières Nations au marché du travail et à l'économie canadienne. Il rappelle que les jeunes Autochtones forment le groupe démographique qui croît le plus rapidement au pays, représentant ainsi un important bassin de main-d'œuvre qui pourrait contribuer à la prospérité canadienne. Mais pour que cela puisse être possible, ces jeunes doivent acquérir la formation et les compétences nécessaires, d'où l'intérêt d'améliorer la qualité de l'éducation qui leur est offerte (Canada, Ministère des Finances 2012, 170; Canada, AADNC 2014c; Mas 2013). Actuellement, «les élèves des Premières Nations dans les réserves sont les seuls élèves au Canada qui ne profitent pas des protections, des avantages et des responsabilités d'un système d'éducation régi par la loi», soit des normes minimales qui assurent l'accès à une éducation de qualité. Pour le gouvernement conservateur, pallier cette lacune en établissant des exigences comparables à celles en vigueur dans les provinces faciliterait notamment la reconnaissance des diplômes obtenus dans les écoles des réserves par le milieu du travail et par les écoles hors réserves (Canada, AADNC 2014b). À cette fin, le fédéral souligne la nécessité d'une loi en éducation qui serait développée en collaboration avec les Premières Nations (Canada, AADNC 2012). Certains éléments de la rhétorique conservatrice peuvent rappeler celle du gouvernement de Paul Martin, notamment parce qu'ils insistent tous les deux sur l'importance de la participation des jeunes autochtones à l'économie canadienne et sur le partenariat à établir avec les communautés autochtones. Toutefois, comme il sera démontré plus loin, la plateforme conservatrice reflète une préférence pour «focussed, concrete, and incremental results (in contrast to the “transformational change” hyperbole and policy priority drift of Martin’s governing style)» (Abele et Prince 2006, 193) et tend à formuler l'enjeu comme étant plus économique que moral. Aussi, nous verrons que leur définition de partenariat diffère radicalement.

Bien que les chefs estiment qu'il soit urgent d'agir et de remédier aux lacunes en éducation, tous ne sont pas enchantés par l'idée d'une loi. Il est reproché au fédéral d'avoir présenté la voie législative comme étant la seule alternative, et ce sans l'accord des Premières Nations (CEPN 2013a). En effet, certains documents et annonces par le fédéral laissent sous-entendre qu'une mesure législative sera mise en place, même si les Premières Nations n'ont pas encore donné leur appui à ce type de projet. Dans une lettre destinée au Congrès des peuples autochtones durant la campagne électorale de 2006, Harper écrivait déjà sur la nécessité d'une loi en éducation qui établirait des standards semblables à ceux des provinces et qui fournirait un financement conditionnel au respect de ces standards (Harper 2006; CEPN 2013a). Dans le budget de 2010 ainsi que dans le mandat du Panel national, le gouvernement évoque l'option législative (Canada, Ministère des Finances 2010a, 80). Même si cette dernière est présentée comme étant une option parmi d'autres, il semble aux yeux de membres de Premières Nations que c'est la seule alternative réellement prise en considération par le fédéral (CEPN 2013a).

Le gouvernement est également accusé d'être malhonnête au sujet de la pertinence d'une loi. Le CEPN souligne d'une part que d'affirmer que l'élaboration d'une loi est essentielle à l'amélioration de l'éducation des Premières Nations laisse sous-entendre l'incompétence des Premières Nations à améliorer elles-mêmes la qualité de leur éducation (CEPN 2013b). D'autre part, il estime que le gouvernement cherche à profiter du consensus sur l'urgence de transcender le *statu quo* afin d'imposer sa solution (CEPN 2013c) : ceux qui refusent d'adhérer à une loi comme celle proposée par le gouvernement font face au risque qu'AADNC cesse de traiter l'éducation comme une priorité et que le *statu quo* perdure (CEPN 2013b). Le CEPN déplore également que l'option législative soit la seule recommandation que le gouvernement fédéral ait retenue du Panel national et qu'il ait fait abstraction de la recommandation portant sur le codéveloppement de la loi (CEPN 2013c).

Lors de son Assemblée extraordinaire sur l'éducation qui a lieu du 1^{er} au 3 octobre 2012, l'APN adopte une motion par laquelle elle rejette le processus législatif unilatéral du fédéral prévu dans le budget de 2012 (CEPN 2013a, 9-10; APN, Assemblée extraordinaire des chefs 2012a; 2012b). Cela n'empêche pas le fédéral de poursuivre avec son projet législatif et de lancer deux mois plus tard un second processus de consultation. En décembre 2012, John Duncan fait l'annonce du début de consultations approfondies aux fins de l'élaboration de

ladite loi, qui seront menées auprès de membres de Premières Nations (parents, élèves, dirigeants, éducateurs, etc.), des provinces et d'autres personnes ayant un intérêt ou une expertise en éducation (Canada, AADNC 2014b). Un guide de discussion développé par le fédéral est publié pour orienter ces consultations (Canada, AADNC 2012; 2013a; 2014a; Overview 2013; APNQL et CEPN 2014a) qui sont divisées en deux étapes : la consultation à proprement parler qui vise à recueillir les commentaires qui orienteront la deuxième étape, soit la rédaction par AADNC d'une ébauche de projet de loi sur laquelle il sera possible de donner son avis («les renseignements obtenus au cours de cette phase initiale contribueront à *éclairer* l'exercice de rédaction du texte législatif») (Overview 2013; Canada, AADNC 2012)⁹². Cela sous-entend que rien ne garantit aux participants que leurs points de vue seront intégrés à la rédaction du projet de loi : le gouvernement s'engage seulement à les considérer. De plus, il est important de noter que le guide de discussion qui orientera l'ensemble du processus de consultation a été développé par le fédéral. Ainsi, contrairement à l'Accord de Kelowna, le contenu qui sert de base aux «discussions» n'a pas été identifié par les participants autochtones. Pour le moment, le rapport de pouvoir relativement au savoir ne semble pas être remis en question.

En somme, en annonçant l'élaboration d'une loi, le gouvernement oblige les Premières Nations à se plier à ses solutions. Comme il l'a fait pour le processus de consultation du Panel, le gouvernement impose aux Premières Nations – auxquelles il n'est pas demandé préalablement de consentir - l'option législative et un nouveau processus de consultation. Il avance son propre programme politique sans prendre en considération les critiques qui lui sont destinées, ce qui témoigne d'un refus ou d'une faible capacité à s'adapter. En effet, bien que le Panel national ait généré son lot de frustrations, le gouvernement choisit de poursuivre dans la même voie. De plus, le processus d'élaboration qui est annoncé ressemble davantage à une structure de consultation citoyenne classique conçue pour une population cible qu'à un processus de négociation entre partenaires égaux. Notamment, le gouvernement peut filtrer les recommandations qu'il reçoit des Premières Nations, n'offrant à ces dernières aucune garantie qu'elles influenceront le contenu du projet de loi. Jusqu'à présent, on remarque que plusieurs

⁹² L'italique est de nous.

indicateurs de légitimité ne sont pas respectés : le processus de participation est ni égalitaire ni flexible et ne met pas en place de mécanismes de consentement.

4.3.1. Première étape des consultations en vue d'un projet de loi (décembre 2012 à mai 2013)

De décembre 2012 à mai 2013, les personnes et organisations intéressées peuvent faire connaître leurs points de vue de différentes façons : en visitant le site web de l'AADNC, en envoyant des commentaires par la poste, en participant en personne aux séances de consultation régionales et en organisant des séances de vidéoconférences ou téléconférences pour les personnes ne pouvant assister aux séances en personne (les séances en personne et par vidéo/téléconférences ne semblent toutefois pas être ouvertes à tous). Le gouvernement dit vouloir offrir des moyens de consultation souples comme la consultation en ligne afin de permettre la participation du plus grand nombre au développement du projet de loi. Les huit séances de consultation régionales ont lieu dans de grandes villes - Halifax, Saskatoon, Vancouver, Winnipeg, Québec, Thunder Bay, Kenora et Calgary - et sont menées par des fonctionnaires du ministère (Canada, AADNC 2012; 2013c; 2013d; Valcourt 2013a)⁹³. Contrairement à celui de l'Accord de Kelowna, le processus d'élaboration ne se fait pas directement avec les hauts représentants de l'État. La structure de consultation davantage bureaucratique ne semble pas être empreinte d'une volonté politique et ne parvient pas à transmettre l'importance que revêt une réforme du système d'éducation pour les Premières Nations et le renouvellement des relations.

Ce processus de consultation est vivement critiqué, pour des raisons semblables à celles soulevées durant le Panel. Certains points reviennent à plusieurs reprises durant les huit séances de consultation régionales:

- *Le niveau de consultation inadéquat et la faible autorité des participants.* Le processus ne constitue pas une véritable consultation et ne respecte ni l'obligation de consulter du gouvernement ni l'honneur de la Couronne. Les Premières Nations veulent prendre part à un dialogue continu au sein duquel leurs points de vue auraient au minimum un

⁹³ Duncan aurait fait un discours d'ouverture à la consultation en Saskatchewan le 8 février, et Valcourt à celle en Alberta le 16 avril (Valcourt a fait son discours par vidéoconférence, mais il n'est pas indiqué si ce fut aussi le cas pour Duncan) (Overview 2013).

poids égal à ceux du gouvernement et demandent à corédiger la loi, plutôt que réviser une loi déjà élaborée;

- *L'absence d'entente préalable et le manque de transparence du processus* : les Premières Nations estiment avoir droit au consentement préalable, éclairé et informé;
- *L'échéancier trop court* : les représentants n'ont pas suffisamment de temps pour consulter adéquatement les Premières Nations, analyser les documents et se préparer;
- *La consultation ouverte au public* : la consultation en ligne permet à n'importe qui de donner son opinion, même à des Autochtones n'ayant aucune connaissance des enjeux;
- *La conception unilatérale par le gouvernement du guide de discussion qui oriente les consultations*;
- *Le gouvernement choisit les représentants des Premières Nations qu'il désire consulter* : bien que les organisations aient un rôle à jouer, ce ne sont pas elles qui possèdent le droit à l'autodétermination et à l'autonomie gouvernementale. Il est nécessaire de reconnaître le statut distinct des Premières Nations et d'établir une relation en conséquence. De plus, des ressources doivent leur être fournies afin de soutenir leur participation et les rencontres ne doivent pas se faire uniquement dans les grands centres urbains;
- *Les représentants du gouvernement* : la consultation doit se faire face à face avec des individus hautement placés, pas seulement avec des fonctionnaires;
- *L'approche paternaliste du gouvernement* (Overview 2013; CEPN et Hutchins Legal Inc 2013; APNQL 2013; Bastien 2013; CEPN 2014a ; APNQL et CEPN 2014a);

Il est également important de noter quelques éléments qui se sont produits lors des consultations régionales et qui témoignent, en plus des critiques précédentes, de l'opposition de plusieurs Premières Nations au processus :

- Atlantique (23 janvier 2013) : les participants «left the meeting frustrated, angry and puzzled» (Overview 2013). De plus, les Premières Nations faisant partie de Mi'kmaw Kina'matnewey en Nouvelle-Écosse, une organisation qui a conclu avec le fédéral une entente d'autonomie gouvernementale en matière d'éducation, ont refusé de prendre part aux consultations car celles-ci ne respectent pas l'entente que les deux parties avaient convenu sur la façon dont les communautés doivent être consultées;

- Saskatchewan (8 février 2013) : il y a une manifestation pour dénoncer la séance;
- Manitoba (12-13 mars 2013) : Assembly of Manitoba Chiefs (AMC) et Manitoba First Nations Education Resource Center (MFNERC) décident de ne pas participer au processus. Dans une lettre adressée au directeur général d'AADNC, le grand chef d'AMC explique qu'en faisant fi des mécanismes de consultation voulus par les chefs des Premières Nations à travers le pays, le fédéral participe à la dégradation de la relation de traité. Il ajoute que le gouvernement en place ne cherche pas à gagner la confiance et le respect des Premières Nations, ce qui est pourtant nécessaire à une discussion qui repose sur les traités. De plus, certains participants indiquent qu'ils ne considèrent pas ce processus comme étant un de consultation et qu'ils assistent aux séances en tant qu'observateurs et non en tant que participants;
- Québec (27 mars 2013) : la séance ne dure que 40 minutes. Le chef régional de l'APNQL, soutenu par tous les chefs présents, fait une déclaration et fournit des documents à l'AADNC, pour ensuite annoncer que la rencontre est terminée (Overview 2013). Les chefs de l'APNQL font savoir qu'ils ne rejettent «pas complètement un projet de loi, mais bien le processus» (Bastien 2013). Aussi, l'APNQL (soutenue par d'autres organisations nationales qui ont signé une déclaration commune) amènera cet enjeu devant le *UN Permanent Forum on Indigenous Issues* (UNPFII) et rencontra le rapporteur spécial;
- Ontario – Thunder Bay (11 avril 2013) : Chiefs of Ontario coordonne une manifestation en même temps que la séance de consultation;
- Alberta (16 avril 2013) : les chefs ont pris la parole pour dénoncer plusieurs éléments et ont refusé que les fonctionnaires d'AADNC poursuivent la séance. Tous les participants ont quitté la salle.

À ces critiques, le gouvernement répond qu'il adopte une approche diversifiée semblable à celle du Panel qui favorise la participation de tous et qu'il est toujours possible d'organiser des vidéoconférences. Il ajoute que rien n'a encore été écrit et que, de toute façon, une fois un brouillon rédigé, il sera de nouveau possible pour les Premières Nations de donner leurs avis. Il rappelle que le système proposé vise à retirer le gouvernement de l'éducation, ce qui devrait réjouir les Premières Nations (Overview 2013).

À la lumière de notre grille d'analyse, bien qu'une certaine structure de participation soit mise en place, il est évident que ni le critère de justification ni le critère de consentement ne sont respectés. Le processus que le gouvernement instaure ne parvient pas à se détacher de la logique paternaliste et à incarner une volonté de changement. Il n'est pas non plus pensé pour des partenaires égaux puisqu'il n'accorde aucun véritable pouvoir aux participants et leurs savoirs et compétences sont subordonnés à celle du gouvernement. De plus, malgré les nombreuses critiques, le fédéral refuse de repenser son approche et persiste avec une façon de faire qui, de toute évidence, ne correspond pas à la conception qu'ont les Premières Nations relativement d'un processus décisionnel égalitaire. Le gouvernement conservateur reproduit la structure de consultation du Panel national malgré le haut niveau de mécontentement qu'elle avait engendré. Cette attitude, que Schön et Rein qualifieraient de conversation politique non réflexive, frôle l'acharnement et contribue à dégrader les relations déjà fragiles qui unissent le gouvernement conservateur à de nombreux chefs des Premières Nations. Bien qu'il y existe une certaine ambiguïté relativement à la compréhension exacte qu'il a du statut de ses interlocuteurs autochtones, le gouvernement met en place un processus qui ne s'approche en rien d'une relation de nation à nation. Il conserve le contrôle sur toutes les facettes du processus, ce que refusent plusieurs membres des Premières Nations, qui expriment par différents moyens et de façon non équivoque leur opposition. Il reste toutefois la seconde partie des consultations approfondies pour permettre au gouvernement conservateur de se réajuster en fonction des commentaires reçus.

4.3.2. Deuxième étape des consultations en vue d'un projet de loi (juillet à octobre 2013)

En juin 2013, le ministre Bernard Valcourt (qui remplace dorénavant le ministre Duncan au sein d'AADNC) envoie une lettre aux chefs et conseils des Premières Nations afin de présenter les prochaines étapes du processus (Canada, AADNC 2014a; Picard 2013a; Valcourt 2013a). En réponse à cette lettre, Ghislain Picard adresse plusieurs questions au ministre démontrant que de nombreux détails sur le processus restent inconnus pour les Premières Nations et qu'il n'y a pas eu d'entente préalable sur la deuxième partie des consultations (Picard 2013a). Le 12 juillet, AADNC publie le document *Plan pour l'ébauche d'une loi* et le fait parvenir aux chefs des Premières Nations ainsi qu'aux gouvernements

provinciaux et autres intervenants intéressés (Valcourt 2013a; Canada, AADNC 2013b; 2013e). Cela constitue le début de la deuxième étape du processus des consultations approfondies (Canada, AADNC 2012; 2014b). AADNC affirme s'être inspiré non seulement des consultations de 2012-2013 pour l'élaboration de ce plan, mais également des travaux du Panel national. Il est important de rappeler que, en choisissant de s'inspirer pour la suite du processus des travaux du Panel et des consultations de 2012-2013, le gouvernement persiste avec une façon de faire qui a été expressément dénoncée par les principaux intéressés. De plus, étant donné le nombre important de chefs et membres des Premières Nations qui ont refusé de participer à l'une ou l'autre de ces consultations, il est à se demander quelles informations le gouvernement a pu en retenir.

Le contenu du plan d'ébauche ne se veut ni définitif ni exhaustif : le gouvernement le présente plutôt comme «une réflexion sur la démarche à suivre afin d'incorporer plusieurs points de vue dans la loi proposée» (Canada, AADNC 2013b, 2). Les parties intéressées sont invitées à faire parvenir leurs commentaires - soit en communiquant avec l'AADNC pour organiser des téléconférences et vidéoconférences ou en envoyant leurs commentaires en ligne ou par la poste - afin de continuer ce «dialogue ouvert» (Canada, AADNC 2013b, 2, 8; Valcourt 2013a). Selon Valcourt, la publication du plan témoigne de la transparence et de l'écoute du gouvernement fédéral (Mas 2013). Tout le monde ne partage pas cet avis. D'après le CEPN, le plan d'ébauche de juillet est une étape imprévue : le Conseil est averti une semaine avant et n'a que 14 jours pour faire parvenir ses commentaires. Selon une analyse préparée par le CEPN, bien que le plan soit plus conciliant que le guide de discussion présenté au début des consultations, peu de différences majeures peuvent être identifiées et la proposition de loi demeure paternaliste même après des mois de consultation (CEPN 2013a, 19-20; 2013d, 1). Dans le même ordre d'idée, Morley Googoo, titulaire du portefeuille de l'éducation pour l'APN, estime que le plan présenté par le fédéral est nécessairement imparfait et inadéquat étant donné le processus de consultation unilatéral qui y a mené (APN 2013). Atleo et Googoo écrivent au ministre Valcourt pour lui faire part des préoccupations du CCE. Ils rappellent que le gouvernement ne s'est pas acquitté de son obligation de consulter, car pour cela, il aurait fallu que le processus permette la pleine participation et l'«*empowerment*» des Premières Nations. Afin que soient respectées les excuses prononcées par le premier ministre Harper en 2008, ils invitent le gouvernement à continuer le dialogue et ajoutent que

«never again should the government proceed to determine solutions for us without us, nor engage in sharp dealing» (Atleo et Googoo 2013).

En octobre 2013, le gouvernement fédéral, comme il s'était engagé à le faire, publie et communique aux chefs des Premières Nations et aux provinces une ébauche du projet de loi, qui se veut une version améliorée du plan d'ébauche (Simeone 2014, 8; Canada, AADNC 2013f). Il est encore possible de commenter cette nouvelle proposition législative en envoyant les commentaires par courriel ou par la poste avant qu'elle ne soit officiellement déposée au Parlement (Valcourt 2013b). Selon une analyse de Michael Mendelson pour la Caledon Institute of Social Policy, rendre publique une ébauche du genre est exceptionnel, et témoigne de la volonté du gouvernement de négocier (Mendelson 2014, 1). Or, nous estimons que ce qui est vrai en contexte allochtone ne l'est pas nécessairement en contexte autochtone. Notre analyse rejoint plutôt celle de Robin V. Sears, selon qui «the government had issued a provocative and certain-to-be rejected draft bill» (Sears 2014). En refusant de mettre en place un processus conjoint de définition de la politique, le gouvernement ne doit pas s'étonner que ce document soit mal reçu.

Cette ébauche ne permet pas de calmer les critiques soulevées durant la première phase des consultations et lors de la publication du plan d'ébauche (CEPN 2013b; 2014a; 2014b). D'après le CEPN, elle représente une nouvelle politique d'assimilation (CEPN 2013b) :

Si quelques membres des Premières Nations seulement contestaient le processus de consultation mis en place et l'avant-projet de loi, il serait permis d'en douter. La réalité est qu'une vaste majorité des Premières Nations contestent ce processus et que le ministre d'AADNC et d'autres représentants du gouvernement fédéral nient cette évidence. Ils persistent à soutenir que les consultations se sont bien déroulées et que les points de vue des Premières Nations ont été pris en considération. Une telle désinformation confirme qu'il s'agit bien d'une fumisterie (CEPN 2013c).

Picard écrit à nouveau au ministre Valcourt pour lui faire part du fait que peu importe l'analyse que l'APNQL fera de l'ébauche, une modification sera tout de même inévitable. Pour permettre à leurs points de vue d'être adéquatement incorporés, les Premières Nations doivent nécessairement avoir aidé à la rédaction de l'ébauche. Il demande la confirmation que les futures ébauches seront corédigées avec les Premières Nations et qu'aucune loi ne leur sera imposée sans leur consentement (Picard 2013b). Atleo écrit à Valcourt concernant la lettre du chef régional, pour l'inviter à écouter les organisations comme l'APQNL qui sont actuellement en train d'analyser l'ébauche et qui demandent un processus d'engagement plus

intensif. Il réitère l'importance pour les Premières Nations de prendre possession de toute action servant à améliorer l'éducation des leurs (Atleo 2013a). Dans une lettre subséquente, Atleo annonce au ministre que les différentes communautés à travers le pays ont convenu que la proposition législative est inadéquate et qu'elle ne respecte pas les cinq conditions idéales de réussite attendues de l'APN (Atleo 2013b)⁹⁴. Cette lettre représente une expression claire du refus de consentir.

Un mois après l'envoi de cette lettre, une délégation canadienne à laquelle prennent part Shawn Atleo et Stephen Harper se rend en Afrique du Sud pour rendre hommage à Nelson Mandela. Pendant ce temps, une Assemblée spéciale des chefs est convoquée à Gatineau. Le 11 décembre, les chefs y adoptent la résolution n° 21/2013 qui rejette clairement l'ébauche d'octobre (Atleo 2014b; APN 2013; Mendelson 2014, 1). Cette motion mandate le chef national et l'exécutif de faire respecter par le gouvernement fédéral les cinq conditions identifiées par l'APN (APN 2013; 2014a). Harper et Atleo sont mis au courant durant leur séjour en Afrique de cette résolution et s'accordent pour mettre en place un projet de loi qui sera acceptable pour les deux parties (Mendelson 2014, 2). Cet événement est considéré comme décisif pour la suite des choses (Canadian Press 2014a; Sears 2014)⁹⁵.

4.4. Le projet de loi C-33

4.4.1. Entente sur une nouvelle approche (7 février 2014)

Le 13 décembre, en réponse à une lettre ouverte d'Atleo envoyée en novembre, Valcourt dit vouloir continuer de travailler en collaboration avec le chef national et les autres chefs du pays, et que malgré les divergences d'opinions, il est optimiste qu'ils parviendront à modifier le système pour le mieux (Canada, AADNC 2014b; Valcourt 2013c). Le ton de cette lettre est particulièrement conciliant (Sears 2014; Valcourt 2013c). Pour tester le sérieux de cette déclaration, Googoo invite Valcourt à une rencontre le 27 janvier, à laquelle assistent également Atleo et deux autres chefs, Doug Kelly et Joe Miskokomon, soit le proposeur et le coproposeur de la résolution n° 21/2013. Bien qu'aucune entente ne soit conclue à l'issue de

⁹⁴ Les cinq conditions portent sur : le respect des droits ancestraux et issus de traités et les compétences; le financement; les langues et cultures; l'obligation mutuelle de rendre des comptes et la transparence; et finalement le dialogue constructif et la consultation (Atleo 2013b).

⁹⁵ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

cette réunion, Googoo note que le ministre semble disposé à véritablement laisser le contrôle de l'éducation aux Premières Nations, mais qu'il faut attendre le budget du 11 février pour savoir quelles seront les prochaines étapes à suivre (Plokhii 2014; COO 2014a; APN 2014b).

Or, le 7 février 2014, accompagné de Valcourt et d'Atleo, le premier ministre Stephen Harper annonce une entente sur un nouveau plan de réforme auquel est attaché un financement de 1,9 milliard de dollars (Simeone 2014, 9; Canada, Gouvernement du Canada 2014; APN 2014c)⁹⁶. Cette annonce prend plusieurs chefs par surprise, l'exécutif de l'APN ayant été averti moins de deux jours à l'avance qu'une rencontre aurait lieu (COO 2014a). En fait, ni les chefs des organisations régionales (qui forment l'exécutif de l'APN) ni les membres du CCE et du Conseil national indien de l'éducation (CNIE, une autre instance de l'APN) n'auraient été informés avant l'annonce de cette entente, qui fut décidée en privé (CEPN 2014b, 2; Barrera 2014a). D'ailleurs, n'ayant pas suffisamment d'information sur le contenu de la conférence de presse avant qu'elle ait lieu, les chefs régionaux de l'APN pour l'Ontario et le Québec refusent d'y assister (Barrera 2014a; COO 2014a).

Par cette entente, qu'il qualifie d'«historique» (Canada, Gouvernement du Canada 2014), le gouvernement fédéral s'engage à adopter une nouvelle approche relativement au contrôle par les Premières Nations de leur éducation qui se basera sur les cinq conditions non négociables identifiées par l'APN (APN 2013; 2014c; 2014d). L'annonce du 7 février est présentée par Atleo comme «le point culminant de plus de 40 ans de militantisme» (APN 2014d) et comme un nouveau moment d'opportunité pour les Premières Nations (APN 2014e, 3). Cette entente avec le fédéral n'est pas écrite : elle se veut plutôt un engagement public de haut niveau de la part du gouvernement fédéral à travailler avec les Premières Nations afin de montrer que la rédaction du projet de loi final est guidée par une nouvelle approche (APN

⁹⁶ Il est important d'apporter certaines précisions relativement à l'annonce du 1,9 milliard. D'une part, ce montant aurait été conditionnel à l'appui public de l'APN au projet de loi (Entrevue avec Paul Martin (2015); Canadian Press 2014a). Selon Paul Martin, le gouvernement conservateur voulait que l'APN accepte l'annonce d'une nouvelle approche sans avoir préalablement consulté les communautés. D'autre part, le versement du montant annoncé serait retardé de deux ans (Entrevue avec Paul Martin (2016)). En effet, l'APN aurait appris lors de l'annonce que ce financement ne serait pas disponible pour l'année immédiate, ce qui a créé la surprise chez plusieurs (étant donné la situation dramatique de nombreuses communautés, il aurait été normal de s'attendre à ce que l'argent soit investi le plus tôt possible) (Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a; 2015b)). Selon le budget de 2014, l'octroi de 1,25 milliard (financement de base) débiterait en 2016-2017 et l'octroi de 160 millions (fonds bonifié) en 2015-2016. Le 500 millions restant était destiné aux infrastructures, et ce à partir de 2015-2016 (Canada, Ministère des Finances 2014).

2014c). Or, comme il sera abordé plus loin, un document secret qui sera rendu public en septembre 2014 a précédé cette annonce (Barrera 2014a; McKenna 2014).

Dans une lettre destinée aux chefs, Atleo informe que bien que beaucoup de détails restent à discuter, cette entente annonce la rédaction d'une nouvelle proposition législative conjointement avec les Premières Nations, aux conditions que ces dernières ont établies dans la résolution n° 21/2013. Cela signifie que la proposition législative d'octobre est chose du passé. Selon Atleo et Googoo, cette nouvelle annonce symbolise le début, et non pas la fin, d'un processus (Atleo 2014c; Googoo 2014). On y spécifie aussi que les Premières Nations informeront la rédaction du nouveau projet de loi, mais qu'il ne revient pas à l'APN de s'acquitter de cette tâche : son rôle, et celui de ses comités, est plutôt de «continuer à faciliter le dialogue» (APN 2014d) et supporter les Premières Nations dans l'articulation de leurs visions de ce que représente pour elles - individuellement, par région, par zone de traité, etc. - un véritable contrôle de l'éducation. L'APN prévoit organiser des discussions en table ronde afin de récolter ces informations (APN 2014c). Les détails de cette «nouvelle ère» restent toutefois à préciser (APN 2014d).

Charles Weaselhead, chef de la Blood Tribe où est faite l'annonce, affirme que bien qu'il ait accepté d'accueillir la conférence de presse, il n'accepte pas la proposition législative dans sa forme actuelle. Il se dit cependant ouvert à continuer le dialogue et à construire des relations avec le fédéral. L'annonce est interrompue par une manifestante qui dénonce un vice de consultation (Millette 2014; CBC 2014) pendant que d'autres manifestants expriment leur mécontentement à l'extérieur. D'après l'une d'entre eux, le fait que les communautés n'aient pas été averties du contenu de l'annonce «shows the level of consultation First Nations across Canada get» (CBC 2014). Le CEPN déplore qu'en obtenant ainsi l'appui du chef national, il sera dorénavant plus facile pour le gouvernement de faire croire que sa démarche est légitimée. Selon le Conseil, le peu d'information disponible relativement à l'annonce du 7 février laisse penser que la future législation fédérale conservera une nature assimilatrice et paternaliste (CEPN 2014b, 4). L'APNQL estime avoir tout fait pour permettre un véritable dialogue avec le fédéral, mais ses efforts se sont avérés vains (APNQL et CEPN 2014a; Picard 2013c), «ce gouvernement n'[ayant] pas encore compris malheureusement la recette pour bien faire les choses» (Radio-Canada 2014a). Par conséquent, l'organisation régionale décide qu'une action en justice est nécessaire pour empêcher l'imposition de la vision fédérale. Le 19

février, l'APNQL, conjointement avec le CEPN, déposent devant la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire portant sur le processus de consultation. L'organisation régionale reprend plusieurs des critiques mentionnées plus tôt pour dénoncer des consultations «bâclées et superficielles» qui ne respectent pas l'obligation de consulter du gouvernement fédéral (APNQL et CEPN 2014a; APNQL 2014). Elle reconnaît toutefois que les opinions sur la proposition législative sont divisées au sein des Premières Nations du Canada, c'est pourquoi il revient à chacune d'elle de parler en son nom (Radio-Canada 2014a; Mas 2014a).

Ainsi, du lancement du Panel jusqu'à l'annonce d'une nouvelle approche, un nombre considérable de chefs et de membres des Premières Nations font valoir leur opposition à un processus de consultation qui ne reflète la conception qu'ils ont de leur statut dans leur relation à l'État. En effet, le processus ne respecte pas le principe d'égalité. Ils s'attendent à être consultés directement – et non pas seulement à travers l'APN – et à développer conjointement avec le fédéral la politique qui affectera leur pouvoir et leur système d'éducation. Or, aucun mécanisme n'assure aux participants autochtones que les points de vue recueillis durant les différentes phases des consultations vont être intégrés aux propositions législatives et au projet de loi final. De plus, le gouvernement ne montre aucun signe d'une volonté d'adaptation aux critiques et demandes. L'annonce du 7 février peut toutefois laisser penser que le gouvernement a finalement compris que son approche nuit au bon déroulement du processus et qu'il décide de la modifier en conséquence. La présence du premier ministre à la conférence de presse peut potentiellement refléter une véritable volonté de changement et donner à la suite du processus une aura davantage politique. Certains paraissent cependant sceptiques, comme en témoignent le refus de certains chefs d'y assister et la manifestation de membres de Premières Nations qui a lieu en même temps. Outre les nombreux aspects critiqués durant les consultations, le fait que seul le chef national de l'APN (et peut-être quelques membres de son entourage politique) ait été mis au courant du contenu de cette rencontre peut favoriser une telle méfiance. Rappelons qu'en tant qu'organisation, l'APN n'est pas détentrice de droits inhérents et issus traités. Par conséquent, aux yeux des Premières Nations qui sont elles titulaires de ces droits, elle ne possède pas l'autorité pour parler en leur nom dans le cas de lois qui affecteraient ces droits. Comme il sera abordé au prochain chapitre, cela renvoie à la question de la légitimité des représentants et au consentement.

4.4.2. Dépôt du projet de loi C-33

Malgré plusieurs critiques et l'action en justice intentée par les leaders autochtones du Québec, la *Loi sur le contrôle par les Premières Nations de leur système d'éducation* est présentée à la Chambre des communes le 10 avril 2014⁹⁷. Le ministre d'AADNC et le chef national de l'APN estiment tous deux que les cinq conditions requises par l'APN sont respectées par le projet de loi (Simeone 2014, 20; Canada, AADNC 2014b; Mas 2014a). Valcourt écrit que «the introduction of this legislation comes after years of unprecedented dialogue and consultations with First Nations all over the country and the Assembly of First Nations» (Canadian Press 2014b). Contrairement à l'Accord de Kelowna, le projet de loi C-33 n'a pas été rédigé conjointement⁹⁸. Dans un rapport sur le projet de loi, Mendelson écrit

According to the Assembly staff, what I had thought had taken place - both sides sitting across a table for several days reviewing drafts - did not occur that way. Instead, the Assembly of First Nations put forward five principles, that if met by the legislation, Chiefs in Assembly were willing to move forward. While the legislation was informed through various ad hoc meetings between the government and various First Nations leaders, the drafting itself was done unilaterally with no direct First Nation or Assembly of First Nations participation (Mendelson 2014, 1).

Bien que des représentants de l'Assemblée des Premières Nations aient pu à différentes occasions discuter avec le gouvernement des priorités des Premières Nations et faire des recommandations, ils n'ont pas été impliqués ni dans la rédaction du projet de loi ni dans les décisions relativement à la répartition du financement⁹⁹. Au final, il est laissé à l'entière discrétion du gouvernement ce qui sera intégré dans le contenu.

Le consentement préalable des Premières Nations à la politique n'était pas non plus nécessaire, ce qui renvoie aux indicateurs d'égalité procédurale et de consentement. En effet, le projet de loi C-33 aurait été déposé devant la Chambre des communes sans préavis, et ce malgré une forte opposition de la part des Premières Nations (CEPN 2014a). Cette façon d'agir n'est pas conséquente avec la nouvelle approche annoncée le 7 février. L'APN invite tout de même chaque Première Nation à étudier attentivement le projet de loi afin de déterminer s'il répond à leurs préoccupations. Pour les aider dans cette tâche, l'organisation

⁹⁷ L'intitulé complet est *Loi établissant un cadre permettant aux Premières Nations de contrôler leurs systèmes d'éducation primaire et secondaire, pourvoyant à leur financement et modifiant la Loi sur les Indiens et d'autres lois en conséquence*

⁹⁸ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015b).

⁹⁹ *Ibid.*

nationale a préparé un outil d'analyse et elle entreprend sa propre analyse qu'elle leur communique le 24 avril (APN 2014e ; 2014f; 2014g). Dans cette analyse, l'APN juge que la proposition législative respecte les cinq conditions demandées par l'APN, et rappelle notamment que les conditions de dialogue significatif continu et de responsabilisation sont des objectifs à considérer sur le long terme. Elle insiste sur le fait que le projet de loi C-33 représente le début de ce dialogue (APN 2014f). Plusieurs considèrent l'analyse faite par l'APN comme étant davantage promotionnelle qu'analytique (Barrera 2014b).

Les opposants au projet de loi C-33 sont nombreux : «the new Act attracted a gathering storm of dissent» (Mendelson 2014, 2). Le chef Googoo trouve toutefois que les réactions face au projet de loi sont excessives : bien qu'il ne constitue pas une solution miracle, il vaut mieux que le *statu quo* et représente un pas vers une véritable reconnaissance de la compétence des Premières Nations en éducation (Barrera 2014b). Tous les chefs ne sont pas prêts à le refuser et ils finissent par être profondément divisés sur l'enjeu. D'aucuns jugent nécessaire d'avoir accès au financement prévu par le projet de loi tandis que d'autres estiment que ce type de projet ne ferait qu'accroître le contrôle du gouvernement sur l'éducation des Premières Nations (Rennie 2014a)¹⁰⁰. La division créée par le projet de loi et les vives contestations à son égard finiront par convaincre Shawn Atleo de démissionner de son poste de chef national. Son appui à la loi et le fait qu'il soit perçu par des chefs à travers le pays comme étant un allié du gouvernement conservateur et comme ayant outrepassé les limites de son pouvoir lui ont valu de nombreuses critiques (Bégin 2014; Galloway 2014a). Lors de la déclaration annonçant son départ le 2 mai 2014, Atleo explique qu'il a fait de l'éducation une priorité et a travaillé fort à «ouvrir des portes pour que les Premières Nations prennent l'initiative du changement» (APN 2014h). Il rappelle l'importance de briser le *statu quo* et le défi que cela représente. Bien qu'il croit en l'«effort sincère et constructif» du gouvernement Harper, Atleo estime que «ce travail est trop important et [qu'il n'est] pas prêt à être un obstacle qui l'empêche, ni à être le paratonnerre qui détournerait l'attention des enfants et de leur potentiel» (Dib 2014). Selon

¹⁰⁰ Par exemple, le contrôle prévu pour les Premières Nations serait surtout de nature administrative tandis que le ministre conserverait d'importants pouvoirs. Entre autres, le ministre - sur avis d'un comité prévu par le projet de loi - a le pouvoir d'adopter divers règlements (par exemple sur la langue d'instruction) (CEPN 2014c). Aussi, «les mécanismes de supervision, d'évaluation et de reddition de comptes relèvent directement du ministre ou sont confiés à des ressources intermédiaires qui relèvent directement de son autorité et doivent se rapporter au ministre» (Anderson et Fleming 2014).

Ghislain Picard, Atleo «continue d'encenser le gouvernement de M. Harper alors qu'il y a une méfiance évidente. [...] Donc [il] constate qu'il y a ici un monde entre le point de vue du chef national et ceux qu'il est appelé à représenter. Il n'y avait pas, selon [lui], d'autres issues possibles» que sa démission (Dib 2014).

4.4.3. De la mise en suspens du projet de loi C-33 à aujourd'hui

Trois jours après le départ d'Atleo, le ministre Valcourt annonce par une déclaration à la presse la mise en suspens du projet de loi, et ce aussi longtemps que l'APN ne clarifiera pas sa position (Radio-Canada 2014c). Ghislain Picard, qui est devenu porte-parole de l'APN suite à la démission du chef national, juge que le ministre a bien fait de suspendre le projet de loi (Radio-Canada 2014b). D'autres dirigeants des Premières Nations, dont Derek Nepinak, le grand chef de l'AMC, sommaient aussi le gouvernement de retirer le projet de loi (Canadian Press 2014b). Cependant, le fait que Valcourt exige à toutes les Premières Nations de s'entendre est problématique. Bill Erasmus, chef régional des Territoires du Nord-Ouest critique l'injustice de cette exigence: «if you asked all of the mayors in Canada to come to consensus, would you expect them to? That's what we need to ask : why wouldn't you expect them, but you expect us to?» (Canadian Press 2014c). Cette attitude du gouvernement témoigne d'une réticence à accepter la diversité à l'intérieur de l'APN et d'une incompréhension ou d'un désintérêt envers le fonctionnement interne de l'organisation. Comme nous le verrons au prochain chapitre, ces deux sous-indicateurs renvoient au respect des particularités, identités et savoirs autochtones. Cela contribue également à l'ambiguïté entourant la compréhension qu'a le gouvernement du statut du chef national et des autres chefs.

Le 14 mai a lieu une rencontre de la Confédération des Nations (COO 2014b), une instance de l'APN qui se réunit en temps de crise ou entre les assemblées ordinaires, et qui a le pouvoir de surveiller l'exécutif de l'APN. Les chefs ne s'étaient pas réunis dans le cadre de cette instance depuis 10 ans (sa résurrection crée d'ailleurs quelques mésententes à l'interne) (APTN 2014). Cette rencontre est initiée par les chefs de l'Ontario, et ce avant la démission d'Atleo (Barrera 2014c), dans le but de discuter du sort du projet de loi C-33 et de remettre le contrôle de l'APN dans les mains des nations qui la constituent (Wapass 2014; COO 2014c) :

«by reviving the Confederacy, the opposing chiefs hope to take control of the AFN¹⁰¹ which has been used by the Harper government to fend off critics and criticism of Bill C-33» (Barrera 2014b). Réunis à Ottawa, des chefs de l'Ontario, des Territoires du Nord-Ouest, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba et du Québec adoptent une motion visant à rejeter le projet de loi C-33 et rédigent l'ébauche d'une déclaration demandant une rencontre avec le ministre Valcourt¹⁰². Certains chefs présents auraient dit exiger l'abandon de toute loi qui ne découle pas du consentement libre, éclairé et informé des Premières Nations, faute de quoi ces dernières prendront les moyens nécessaires pour se faire entendre, même si cela nécessite de paralyser l'économie canadienne (Canadian Press 2014b). Devant la Chambre des communes, Valcourt appelle les députés à condamner ces «chefs voyous» et dit refuser de leur parler tant qu'ils «ne retirent pas sans équivoque leur menace à la sécurité des Canadiens, de leur famille et des contribuables». Il ajoute que ces chefs, qui selon lui ne représentent qu'une minorité des Premières Nations, ne semblent pas se préoccuper de la réconciliation et de l'éducation de leurs enfants (Barrera 2014c). Des chefs déplorent ces accusations de Valcourt et affirment qu'aucune déclaration écrite ou motion ne cautionne des menaces à l'encontre du Canada (COO 2014c). La réaction de Valcourt n'est pas sans rappeler un texte écrit par Daniel Salée au sujet de l'imposition de l'État de droit par le gouvernement québécois lors de la crise d'Oka :

La pluralité des perspectives n'y est admise que dans la mesure où elle s'exprime en conformité à l'esprit général de ladite norme et dans le respect des canaux d'expressions fixés par elle. Toute action qui en transgresse les balises expose son auteur à la réprimande, à l'exclusion, voire à l'ostracisme. [...] Bien que les revendications des Mohawks et leur remise en cause sous-jacente du système institutionnel qui les désavantage soient fondées – voire on ne peut plus normales en démocratie –, l'État trouvera prétexte dans l'expression hors cadre de leur contestation de les rejeter : ces revendications n'ont aucune valeur puisque ce sont des criminels qui les portent (Salée 2013, 328-9).

En effet, Valcourt, plutôt que de repenser sa propre façon de faire, décrédibilise les chefs qui font partie de la Confédération des Nations car leurs menaces – qui ont été précédées par plusieurs tentatives de dialogue avec le gouvernement – vont à l'encontre des façons de faire de l'État de droit. Cette attitude témoigne de la persistance d'une logique paternaliste.

¹⁰¹ AFN est l'acronyme pour Assembly of First Nations (l'équivalent anglais de APN).

¹⁰² Cette ébauche sera communiquée aux communautés et présentée, amendée et adoptée lors de l'Assemblée spéciale de l'APN du 27 mai

Dans la foulée de la démission d'Atleo et de la mise en suspens du projet de loi C-33, une Assemblée extraordinaire des Chefs est tenue le 27 mai afin de préciser la position de l'APN sur le projet de loi sur l'éducation. Malgré des tensions régionales, les chefs parviennent à appuyer une déclaration et à adopter une résolution relativement à la réforme de l'éducation (APTN 2014). La déclaration, déposée par le grand chef de Kahnawake Michael Delisle et appuyée à l'unanimité, somme le gouvernement de

retirer le projet de loi C-33 et [de] s'engager dans un processus honorable avec les Premières Nations qui reconnaît et soutient la diversité régionale et locale et qui mène à un véritable contrôle des Premières Nations de l'éducation fondée sur nos responsabilités et sur nos droits autochtones inhérents et issus de traits (APN, Assemblée extraordinaire des chefs 2014a; APTN 2014).

La résolution n° 1/2014 est adoptée à 121 voix pour, 0 voix contre et 60 abstentions (Canadian Press 2014c) et demande le retrait du projet de loi C-33, exige du gouvernement de prendre part à la négociation d'une nouvelle relation et d'un nouveau cadre financier et de rendre disponible immédiatement le 1,9 milliard qui était associé au projet de loi (APN, Assemblée extraordinaire des chefs 2014b). Des chefs, principalement de Colombie-Britannique, du Nouveau-Brunswick et de Nouvelle-Écosse auraient cependant été prêts à aller de l'avant avec ce projet de loi, à condition qu'il soit amendé (Barrera 2014d). C'est entre autres le cas du chef Gottfriedsen du Shuswap Nation Tribal Council qui affirme que «those that call for outright rejection of Bill C-33 are arguing for the status quo» (Barrera 2014d; Gottfriedson 2014). Bien qu'il soit important de mentionner que le rejet du projet de loi ne fasse pas l'unanimité, il reste qu'une majorité de chefs s'y oppose (Galloway 2014b).

Suite au rejet officiel du projet de loi C-33 par l'APN, l'échange entre les chefs et le ministre prend la forme d'une «guerre de mots». Valcourt, qui paraît frustré lorsqu'il parle de l'APN (Canadian Press 2014d; Rennie 2014b), laisse sous-entendre que le gouvernement pourrait continuer même sans l'appui des Premières Nations. Il ajoute que «the AFN received “tens of millions of dollars” from Ottawa over the past eight years so it could play the role of “interlocutor” between the federal government and First Nations, but its decision on Bill C-33 had left the government with little choice» (Barrera 2014e). Picard, en qualité de porte-parole de l'APN, invite le ministre à cesser de rejeter toutes autres alternatives que la sienne. En réponse à cela, le bureau de Valcourt renvoie à une déclaration antérieure selon laquelle le gouvernement est «extrêmement déçu» de la décision de l'APN de ne pas respecter l'entente

qu'elle avait prise avec le gouvernement. Cette déclaration informe que la loi ne verra pas le jour sans le soutien de l'APN et qu'il n'y aura pas de nouveau financement sans loi. De plus, Valcourt refuse de retourner au point de départ, car trop de temps a déjà été investi (Rennie 2014b). On remarque que le ministre et les chefs n'ont pas la même compréhension du rôle que doit jouer l'APN dans les négociations. Il importe de souligner que Bernard Valcourt blâme à nouveau les chefs plutôt que de se questionner sur l'impact qu'il a lui-même (ou son gouvernement) eu sur la controverse qui a éclaté. Malgré l'attitude peu réceptive du ministre Valcourt, les Premières Nations continuent de travailler pour établir un dialogue avec le fédéral. En juin 2014, mandaté par les chefs du Québec et du Labrador, Picard écrit à Valcourt pour l'inviter à une rencontre pour discuter du projet de loi (Picard 2014a). Deux mois plus tard, Picard reçoit une lettre du chef de Cabinet de Valcourt qui l'informe que ce dernier ne peut le rencontrer (McFarlane 2014), ce qui n'empêche pas l'APNQL de réitérer son intérêt pour des «discussions positives et constructives» (McBride 2014). En août, cette fois-ci à titre de porte-parole de l'APN, Picard écrit à Harper afin d'organiser une rencontre, en vain (Picard 2014b).

Le 10 septembre 2014, soit moins de deux semaines avant la date prévue pour l'audience relativement au contrôle judiciaire demandée en février par l'APNQL et le CEPN, les avocats du ministère fédéral de la Justice déposent devant la Cour fédérale un document inopiné. Ce document, utilisé par le gouvernement comme élément de preuve dans sa défense, est une entente signée par Harper, Valcourt, Atleo et l'ancien Greffier du Conseil privé Wayne Wouters relativement au contenu du futur projet de loi C-33. Plus précisément, cette entente établit le titre du futur projet de loi ainsi que son cadre général, en identifiant les modifications à l'ébauche d'octobre qui y seront incorporées. Cette entente aurait été signée le 3 février 2014, soit quatre jours avant l'annonce de l'«entente historique» du 7 février (durant laquelle l'existence d'une entente écrite ne fut pas mentionnée) et deux mois avant le dépôt du projet de loi devant la Chambre des communes (Barrera 2014a; McKenna 2014; Canada, AADNC 2014d). La nouvelle de cette entente secrète confirme l'impression qu'ont plusieurs chefs et membres des Premières Nations relativement au manque de transparence des discussions. Outre le fait que ce document ait été conclu de façon secrète, il est important de noter qu'elle se base sur l'ébauche d'octobre, qui, rappelons-le, a été fortement critiquée et qui a été développée unilatéralement par le fédéral.

Après que l'entente secrète ait été rendue publique, Valcourt affirme que ce document est la preuve du travail accompli entre le gouvernement et l'APN, et exhorte à nouveau les Premières Nations d'honorer cet accord. Picard affirme qu'Atleo n'a jamais informé les chefs de l'APN de son existence (Mas 2014b), ce que confirme Googoo. Les avocats du fédéral n'auraient pas non plus eu connaissance de l'existence de ce document avant début septembre (Barrera 2014a). Quelque temps après le dévoilement du document secret, Atleo rappelle qu'être chef national de l'APN n'équivaut pas à être le premier ministre des Premières Nations et que seulement les gouvernements peuvent faire des ententes avec des gouvernements. Par conséquent, il ne considérait pas son rôle comme étant législatif (McKenna 2014). Certains croient que Shawn Atleo, dont une des priorités était l'obtention de plus de financement en éducation, s'est retrouvé dans une position difficile, notamment à cause d'un gouvernement qui ne lui donnait pas toujours l'opportunité de retourner consulter sa base¹⁰³. Or, comme il a été mentionné, le chef national a besoin de mandats clairs pour prendre des décisions au nom de l'APN. Au lieu de s'adapter au fonctionnement de l'APN, le gouvernement fédéral aurait plutôt profité des particularités de l'organisation pour justifier l'échec du processus. L'audience pour la révision judiciaire est donc reportée à la demande de l'APNQL et du CEPN. Ces derniers trouvent «regrettable que le gouvernement agisse de la sorte», puisque tous les documents formant la preuve avaient été déposés en août, et ce document inattendu retarde le processus et engendre des dépenses supplémentaires (APNQL et CEPN 2014b).

En décembre 2014, Perry Bellegarde devient chef national de l'APN. Mandaté par l'exécutif de l'APN pour négocier un nouveau cadre financier, il informe qu'une rencontre est bientôt prévue avec Valcourt et ajoute que "it is up to Bernie Valcourt to show some political will"» (Iverson 2015). Suite à la résolution n° 1/2014, le gouvernement de Stephen Harper cherche plutôt à conclure des ententes individuelles avec différentes Premières Nations ou régions et refuse toujours d'utiliser le financement prévu pour le projet C-33 (APTN 2015). Le gouvernement conservateur est remplacé en octobre 2015 par un gouvernement libéral, qui, avant d'arriver au pouvoir, a fait l'annonce d'un financement de 2,6 milliards de dollars pour l'éducation des Premières Nations (Mas 2015). Bien que cela soit encourageant, le problème n'est toujours pas réglé. L'Institut C.D. Howe publie le 28 janvier 2016 un rapport portant sur

¹⁰³ Entrevue avec Paul Martin (2015); Entrevue avec un conseiller politique de l'APNQL (2015).

le problème de réussite scolaire sur les réserves, qui rappelle que «while Bill C-33 failed, the crisis in reserve schools remains» (Anderson et Richards 2016, 1). Ainsi, six ans après le début du processus, le problème est encore aussi criant.

4.5. Conclusion

Le processus qui a mené au projet de loi C-33 se distingue à bien des égards du processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna. Le contraste est en fait radical. Bien que des efforts aient été faits pour consulter les Premières Nations, et que ces dernières aient eu des opportunités pour partager leurs préférences, elles n'avaient aucune garantie que leurs points de vue seraient pris en considération dans la rédaction du projet de loi et influenceraient le montant qui serait alloué¹⁰⁴. L'engagement du gouvernement à écouter les Premières Nations ne leur offre aucun pouvoir décisionnel : les décisions – relativement aux étapes du processus, au contenu du projet de loi et au financement – reviennent entièrement au gouvernement, puisqu'il conserve l'entière liberté de choisir les recommandations qu'il prendra en considération. La structure de participation mise en place ne respecte pas le principe d'égalité voulu par les Premières Nations. Les critiques qui surviennent après chaque présentation d'ébauche témoignent de l'incapacité du gouvernement à intégrer adéquatement les points de vue autochtones au contenu et à s'adapter. Outre l'absence de rédaction conjointe et de mécanismes qui assurent aux Premières Nations que les solutions du fédéral n'auront pas préséance sur les leurs, l'attitude adoptée par le ministre Valcourt face aux chefs suite à la démission d'Atleo ne favorise aucunement le succès du processus. Le ministre semble comprendre le rôle du chef national comme étant le seul interlocuteur légitime, ce qui reflète une mauvaise connaissance ou un manque de respect envers le fonctionnement particulier de l'APN et la diversité des opinions des membres qui la constituent. Il persiste à ne pas considérer les autres chefs comme des interlocuteurs valables. De façon générale, on remarque que la faible capacité d'adaptation du gouvernement aux critiques et demandes a grandement contribué à l'échec du processus. Malgré un discours qui laissait présager le contraire, le processus d'élaboration du projet de loi C-33 ne parvient pas à se soustraire de la voie traditionnellement empruntée par le gouvernement fédéral en matière de consultation.

¹⁰⁴ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015b).

À l'instar de bien d'autres politiques qui ont précédé le projet de loi C-33, bien que le gouvernement mette en place des règles favorisant la participation des peuples autochtones au processus d'élaboration, elles ne parviennent pas à concilier en pratique l'autorité étatique avec la conception égalitaire qu'ont les Autochtones de leur statut et de leur relation à l'État canadien et à faire l'objet d'un consentement de la part des peuples autochtones : «ce constat soulève la question du sérieux de la consultation des Autochtones dans le processus d'adoption des lois qui les concernent» (Guay et Grammond 2010, 111). En effet, ce qu'écrivaient Ladner et Orsini en 2004 et Salée en 2005 au sujet de la LGPN peut également s'appliquer 10 ans plus tard à la *Loi sur le contrôle par les Premières Nations de leur système d'éducation*. Selon Ladner et Orsini, «les peuples autochtones au Canada demeurent des objets de politiques et représentent aux yeux du législateur une question à résoudre, un problème à régler et non pas des partenaires d'égal à égal, *capables de poser les critères de leur bien-être collectif* et de voir à leur façon à sa mise en œuvre» (Ladner et Orsini 2004, 79)¹⁰⁵. Pour Salée, la LGPN témoignait «de la réticence de l'État à se délester des mécanismes de contrôle qu'il détient à l'endroit des peuples autochtones» (Salée 2005, 63). En d'autres termes, tout comme le processus qui a mené à la LGPN, celui du projet de loi C-33 reste foncièrement hiérarchique et ne remet pas le rapport de pouvoir en question : une fois de plus, les Premières Nations n'ont pas l'occasion de décider pour et par elles-mêmes. Le processus d'élaboration sert ici d'outil d'oppression plutôt que d'espace d'autodétermination. Une analyse plus exhaustive de ce processus et de celui de l'Accord de Kelowna est effectuée au prochain chapitre.

¹⁰⁵ L'italique est de nous.

Chapitre 5. Analyse

«Au lieu de suivre cette voie, le gouvernement conservateur est revenu à l'ancienne manière de faire, qui consiste à imposer des solutions, alors que des vingtaines d'années dans ce sens et des douzaines de politiques abandonnées ont clairement démontré que cela ne fonctionnait pas. Et puisque cela ne marche pas, je pense que l'approche que nous avons adoptée à Kelowna [...] verra à nouveau le jour. [...] [Je] suis, pour ma part, convaincu que l'approche utilisée à Kelowna [...] est de l'ordre de l'inéluctable. Malheureusement, d'ici à ce qu'on le réalise, beaucoup d'occasions auront été gaspillées».

- *Paul Martin (2008, 508)*

Au deuxième chapitre, nous avons développé un cadre d'analyse propre au contexte autochtone comme alternative à certaines théories utilisées dans l'étude des politiques publiques. Notre ambition était de proposer une approche qui permettrait d'une part de comprendre la particularité de la légitimité procédurale des politiques publiques en contexte autochtone et de l'étudier adéquatement, et d'autre part de faciliter la comparaison entre différents processus. Dans les prochaines pages, ce cadre théorique sera appliqué aux études de cas présentées aux troisième et quatrième chapitres et sera par le fait même enrichi par la comparaison des deux processus. Il est à noter que les indicateurs et sous-indicateurs qu'on retrouve dans la grille d'analyse ne sont pas des catégories étanches et fixes, plusieurs éléments pouvant se retrouver à plus d'un endroit à la fois. Ces catégories servent plutôt à faciliter l'analyse et la comparaison.

L'analyse qui suit permet de démontrer concrètement comment le processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna est parvenu (i) à favoriser la participation des peuples autochtones, (ii) à concilier en pratique l'autorité étatique avec la conception égalitaire qu'ont les Autochtones de leur statut et de leur relation à l'État canadien et (iii) à faire l'objet d'un consentement de la part des peuples autochtones, et d'identifier les raisons pour lesquelles le processus d'élaboration du projet de loi C-33 n'y est pas arrivé. En d'autres mots, le présent chapitre nous permet de comprendre comment le processus mis en place par le gouvernement

libéral a réussi à trouver une certaine légitimité auprès des peuples autochtones, contrairement à celui instauré par le gouvernement conservateur.

Tableau 5.1. La légitimité procédurale en contexte autochtone (avec sous-indicateurs)

CRITÈRES	INDICATEURS ET SOUS-INDICATEURS
Règles assurant la participation	<ul style="list-style-type: none"> • Volonté politique <ul style="list-style-type: none"> ○ Dans le discours ○ Dans les actions (symboliques et réelles) • Égalité procédurale <ul style="list-style-type: none"> ○ Mécanismes de prise de décision ○ Entente sur le processus et transparence ○ Corédaction de la politique ○ Opportunité de consentir ou refuser le résultat final • Respect des particularités, identités et savoirs autochtones <ul style="list-style-type: none"> ○ Respect et représentation de la diversité des identités ○ Respect du fonctionnement interne des OAN ○ Respect du savoir et des compétences autochtones • Flexibilité • Ambiguïté dans un contexte de confiance • Consentement exprimé de façon explicite • Consentement exprimé par les personnes qualifiées
Respect du principe d'égalité	
Expression du consentement au processus et au résultat	

5.1. Volonté politique du gouvernement d'établir une dynamique égalitaire et une relation de confiance

Avant de s'intéresser à la structure du processus, il importe de regarder la façon dont il est annoncé par le gouvernement. Ce premier indicateur vient rejoindre le deuxième critère de Beetham, et permet d'évaluer si le gouvernement est parvenu, dans sa manière de présenter son ordre du jour politique, à concilier les conceptions étatique et autochtones relativement au statut de chacun. Comme l'a notamment expliqué Jennifer Wallner, les discours et symboles que les acteurs politiques mobilisent dans la présentation de leur projet de réforme auront un impact sur la réception qu'en feront les citoyens et parties prenantes. En contexte autochtone, pour que ces symboles et discours reçoivent un accueil positif, ils doivent refléter l'importance de la politique et du processus : «this is the need for politicians to 'buy in'» (Graham et Phillips 1997, 269). Cette volonté politique ne doit pas qu'être symbolique, elle doit également se faire sentir dans les actions concrètes du gouvernement. En d'autres mots, les

gouvernements sont-ils parvenus à donner aux processus une aura politique qui reflète l'importance de l'ordre du jour politique?

Dans le discours

Il ne fait aucun doute que les deux processus diffèrent à plusieurs niveaux. Néanmoins, certaines similitudes sont présentes dans les discours initiaux des deux gouvernements relativement aux enjeux qu'ils cherchent à résoudre. Notamment, les deux soulignent l'importance de faire participer les jeunes autochtones à l'économie canadienne et d'établir un partenariat avec les peuples autochtones. Le gouvernement libéral insiste toutefois davantage sur l'aspect moral du problème et le gouvernement conservateur sur l'aspect économique. Paul Martin affirme entre autres que «les défis auxquels les Autochtones sont confrontés constituent le plus grand défi que le Canada doit relever» (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004a, 34) et représentent un «impératif moral» pour l'ensemble des Canadiens (SCIC 2005c, 12). Pour le premier ministre libéral, la résolution des injustices actuelles passe par la reconnaissance des peuples autochtones comme véritables partenaires à la Confédération. L'esprit du processus se reflète dans de nombreuses affirmations telles «for too long, we have only been negotiators sitting across the table from one another. Today, we sit down on the same side of the table as partners. We have taken our rightful places» (SCIC 2005c, 24), ou encore «we will ensure a full seat at the table [...] to Aboriginal communities and leaders. No longer will we in Ottawa develop policies first and discuss them with you later. This principle of collaboration will be the cornerstone of our new partnership» (Canada, Table Ronde Canada-Autochtones 2004c, 33). Par sa façon de présenter le projet de réforme en devenir et le partenariat avec les peuples autochtones, le gouvernement libéral parvient à transmettre l'idée selon laquelle le processus en sera un d'envergure, ce qui est en phase avec la conception de nombreux Autochtones qui aspirent à un changement important dans la relation qui les unit à l'État canadien.

Du côté du gouvernement conservateur, qui se dit «conscient du potentiel que représentent les peuples autochtones pour le marché du travail canadien» (Canada, Ministère des Finances 2012, 170), l'amélioration de l'éducation des Premières Nations et la réussite des élèves semblent orientées en grande partie par une visée économique. Le gouvernement met entre autres l'accent sur le fait que les investissements en éducation permettront aux peuples

autochtones de «jouer un plus grand rôle dans l'économie canadienne et à tirer profit de sa croissance» (Canada, Ministère des Finances 2012, 170-1) et mentionne à différentes reprises l'importance non seulement d'améliorer le cadre de gouvernance du système d'éducation des Premières Nations, mais aussi la reddition de comptes (Canada, AADNC 2010). De plus, pour justifier l'option législative, le gouvernement conservateur présente l'éducation des Premières Nations comme étant un problème d'inefficacité : la loi est nécessaire pour mettre de l'ordre dans le désordre actuel. Cette idée est renforcée par la condition que pose le gouvernement au financement – celle d'en arriver à une loi - : le gouvernement ne mettra pas d'argent dans un système qui ne fonctionne pas. Bref, la façon dont le gouvernement conservateur présente son programme en éducation ne reflète pas l'importance symbolique et réelle que ces changements sont censés incarner pour les Premières Nations¹⁰⁶. Il est vrai que l'amélioration de la situation économique de ces dernières est importante. Cependant, le désir des Premières Nations pour une réforme de l'éducation va bien au-delà de l'envie de participer à l'économie canadienne. La façon dont le gouvernement présente son programme politique en éducation demeure paternaliste et déconnectée des raisons qui fondent les aspirations des Premières Nations.

Bien que beaucoup moins passionné que celui du gouvernement libéral, le discours des conservateurs invitait aussi à une collaboration entre le gouvernement et les Premières Nations (cela tend à changer après la démission d'Atleo). Toutefois, la portée et la signification de ce partenariat sont floues. Entre autres, il est mentionné à différentes reprises dans les documents fédéraux que toute personne intéressée est invitée à participer au processus de consultation - ce qui inclut potentiellement des Autochtones sans expertise en éducation (Canada, AADNC 2011b; 2013e) - ou que le «gouvernement collaborera avec les partenaires intéressés» (Canada, Ministère des Finances 2012, 171). De plus, le gouvernement qualifie le processus de participation de «consultations approfondies» et de «longue période de consultations et de discussions sans précédent», et la rencontre du 7 février 2014 d'«entente historique» et de «jalon historique» (Canada, Gouvernement du Canada 2014). Cette façon de décrire le processus ne correspond pas du tout à la vision qu'en a une majorité des Premières Nations,

¹⁰⁶ Ce qui est également vrai pour son contenu. Certains analystes vont jusqu'à écrire que «the Bill enshrines no deeply-held political or social ideas [...], there is no heart, soul, or vision to the proposed legislation and no real call to arms to change the status quo. Legislation framed in such a pedestrian manner will forever find it difficult to enlist defenders or supporters» (Anderson et Fleming 2014, 3).

ces dernières ayant pour la plupart une autre conception de ce que signifieraient des discussions sans précédent.

Dans les actions (symboliques et réelles)

Dans les deux processus, le premier ministre, le ou les ministres, les négociateurs et les fonctionnaires ont tous joué des rôles à différentes étapes. Or, la présence du premier ministre et des ministres libéraux se fait beaucoup plus sentir que celle du premier ministre et du ministre conservateurs. Dans le premier cas, plusieurs représentants autochtones se disent grandement reconnaissants de la présence continue du premier ministre et d'autres représentants fédéraux de haut niveau. L'implication personnelle de Paul Martin et sa détermination à améliorer drastiquement les relations entre l'État et les peuples avant et durant le processus ne fait aucun doute et est soulignée à plusieurs reprises par les participants. Son leadership se reflète tout d'abord dans la mise en place de l'ambitieux processus qui mènera à la rencontre à Kelowna. Comme nous l'avons vu aux premier et deuxième chapitres, l'absence de règles rigides qui orientent l'élaboration des politiques publiques laisse une liberté d'action aux gouvernements. Toutefois, le choix de se prévaloir ou non de cette possibilité et d'instaurer un processus qui aspire à changer les relations entre l'État et les peuples autochtones demeure entre les mains du gouvernement. La création du Comité du Cabinet chargé des affaires autochtones et l'intégration d'un Secrétariat des affaires autochtones au sein du Bureau du Conseil privé témoignent également d'une grande volonté de changement de la part du fédéral. Non seulement ces modifications dans la haute structure étatique aideront à l'efficacité du processus, mais elles envoient également le message selon lequel le processus qui s'en vient est de la plus haute importance et nécessite de grands changements structurels. Aussi, la décision du premier ministre de présider le Comité du Cabinet chargé des affaires autochtones a une portée à la fois symbolique et réelle. En présidant ce Comité et en assistant à plusieurs rencontres publiques, l'ancien premier ministre donne une apparence très politique au processus et s'assure que les intentions qui le fondent se transforment en actions concrètes. Finalement, suite à l'abandon de l'Accord de Kelowna, Paul Martin présente le projet de loi C-292, *Loi portant sur la mise en œuvre de l'Accord de Kelowna*, qui, bien que n'ayant pas de portée réelle, incarne encore une fois son désir de mener à bien son projet.

Dans le deuxième cas, les apparitions de Stephen Harper sont rares et le processus est dirigé par les fonctionnaires et le ministre d’Affaires autochtones et développement du Nord Canada (AADNC). Les chefs des Premières Nations critiquent d’ailleurs le fait que les discussions ne se font pas à un haut niveau politique. Harper ne semble pas réellement impliqué dans le processus, qui est beaucoup plus bureaucratique que celui mis en place par le gouvernement libéral. Cette idée est renforcée par le fait que, mis à part les séances de consultation régionales, les consultations se font par téléconférence avec des fonctionnaires, par voie électronique ou par la poste. La volonté politique qui fondait le processus de l’Accord de Kelowna n’est pas du tout présente dans le cas du projet de loi C-33, malgré l’ampleur du projet. Cela est en phase avec l’idée de Frances Abele et Michael J. Prince, selon laquelle «Paul Martin’s approach to Aboriginal issues was analogous to the role of the architect with grand schemes, while Stephen Harper appears to be comfortable in the role of engineer, focussing on the nuts and bolts of Aboriginal policy and administration» (Abele et Prince 2007, 193). Il faut rappeler que quelques années plus tôt, ce même gouvernement a abandonné l’Accord de Kelowna, ce qui a aussi contribué à créer un sentiment de méfiance chez les Premières Nations.

Conclusion

La volonté politique de Paul Martin relativement aux enjeux autochtones ne fait aucun doute et a été soulignée autant par ses collègues¹⁰⁷, les organisations autochtones (APN, AFAC, etc.) et par les chercheurs (Abele et Prince 2006). Le fait que la situation des peuples autochtones constituait - et constitue encore aujourd’hui (Martin 2008)¹⁰⁸ - un enjeu moral pour lui a directement influencé l’énergie et les efforts mis par son gouvernement dans le processus de l’Accord de Kelowna. À l’inverse, dans le cas du projet de loi C-33, le gouvernement est critiqué pour son manque de volonté politique. Comme il sera expliqué de manière plus exhaustive dans la prochaine section, le désir du gouvernement libéral d’accorder une place particulière aux peuples autochtones dans la Confédération et dans le processus décisionnel se traduit également dans le processus de participation : ce processus est construit de façon à ce que les peuples autochtones se comprennent comme de véritables partenaires. La

¹⁰⁷ Entrevue avec Jeffrey Copenace (2015a).

¹⁰⁸ Entrevue avec Paul Martin (2015); Entrevue avec un conseiller politique de l’APNQL (2015).

façon dont le gouvernement conservateur présente le projet de réforme ne permet pas de saisir exactement comment il conçoit son partenariat avec les Premières Nations. Il ne parvient pas véritablement à concilier l'autorité étatique avec la conception égalitaire qu'ont les Autochtones de leur statut et de leur relation à l'État canadien. Comme il sera démontré, cela devient plus clair en pratique, puisqu'il s'avère évident que la collaboration qu'il dit vouloir poursuivre avec les Premières Nations n'en est pas une entre partenaires égaux. Il y a donc une certaine déconnexion entre le discours initial du gouvernement conservateur relativement à la participation des Premières Nations et la structure de participation qu'il met en place. Il arrive parfois que les valeurs véhiculées par un processus ou un projet de loi se révèlent aux antipodes de celles exprimées initialement dans le discours. Cela est particulièrement vrai en contexte autochtone. D'après Salée,

On aura compris qu'entre les déclarations de principes et la réalité sur le terrain il y a un fossé souvent considérable que l'État n'a pas nécessairement l'intention de combler, surtout s'il estime y perdre au change ou avoir à s'engager trop loin dans la cession de prérogatives politiques auxquelles il tient en définitive (Salée 2005, 61).

Par conséquent, bien qu'essentielle à la mise en place d'un processus d'envergure en contexte autochtone et importante pour le bon déroulement du processus, l'aura politique donnée à un processus et à un projet de réforme n'est pas suffisante. La volonté politique du gouvernement d'établir une dynamique égalitaire et une relation de confiance doit aussi se traduire dans le processus de participation.

5.2. Égalité procédurale : mise en place de mécanismes participatifs permettant l'expression d'un consentement et respect de ces mécanismes et de leurs résultats

Comme l'indique le premier critère de Beetham lorsqu'adapté au contexte autochtone, la mise en place d'une structure de participation est essentielle à la légitimité du processus d'élaboration. Toutefois, n'importe quel type de participation ne suffit pas (ce que confirme l'échec du projet de loi C-33), d'où l'importance du deuxième critère. Il doit en fait y avoir un partage des pouvoirs égalitaire – et donc l'«*empowerment*» des participants autochtones -, ce qui est conditionnel à la mise en place de mécanismes qui permettent de dépasser la simple consultation et l'émission de recommandations (Fung 2006, 69). Selon Fung, la dimension «niveau d'autorité» de sa typologie permet d'évaluer l'impact de la participation et de répondre à la question «how is what participants say linked to what public authorities or

participants themselves do?»¹⁰⁹. Pour qu'un processus tende vers l'égalité entre le gouvernement et les nations autochtones, le niveau d'influence exercé par chacun des partis – à la fois sur le déroulement du processus et sur le contenu de la politique - doit par définition être comparable. Dans les deux processus, peut-on parler de partage du pouvoir? Des mécanismes assurent-ils aux participants autochtones que leurs points de vue ne seront pas seulement *entendus* par les décideurs, mais bien qu'ils *influenceront* le déroulement du processus et le contenu de la politique, et ce au même titre que ceux du gouvernement? Autrement dit, qui décide et comment est décidé si les recommandations exprimées par les participants autochtones vont réellement informer les différentes décisions? Dans un second article, Fung rappelle que pour qu'un processus soit légitime, il est essentiel d'éviter les conflits d'intérêts relativement à qui décide des solutions qui seront retenues : il est en effet problématique pour la légitimité d'une politique qu'un gouvernement qui souffre d'un déficit de légitimité ait le dernier mot sur son contenu (Fung 2015, 516).

Mécanismes de prise de décision

Intéressons-nous tout d'abord aux forums au sein desquels les parties communiquent et prennent des décisions. Le format des échanges vise-t-il une communication unilatérale qui ne garantit pas que les points de vue recueillis auprès des participants autochtones seront retenus (les participants sont par exemple seulement invités à exprimer leurs préférences) ou établit-il plutôt un type de dialogue qui assure aux participants autochtones que les discussions modèleront le processus et le contenu de la politique (les participants participent par exemple à des séances de délibération, négociation, marchandage, etc.) (Fung 2006)?

Tout au long du processus ayant conduit à l'Accord de Kelowna, en plus des événements officiels, divers forums offrent l'occasion aux représentants et négociateurs des organisations autochtones nationales (OAN) de discuter sur une base régulière avec le premier ministre, les ministres ou les négociateurs du gouvernement fédéral. On pense notamment au Comité général de planification des tables sectorielles et à ses sous-comités qui sont chargés

¹⁰⁹ Nous avons remodelé la typologie de Fung. Nous avons décliné verticalement les trois dimensions que Fung présente de façon horizontale. L'axe «modes de communication et de prise de décision» devient une sous-catégorie de l'axe «niveau autorité», puisque nous estimons qu'un choix entre des mécanismes de communication ou des mécanismes de prise de décision affecte nécessairement le niveau d'influence exercée par les peuples autochtones.

d'organiser les séances de suivi sectoriel, au Groupe de travail en vue de la RPM sur les enjeux autochtones à Kelowna qui a pour mandat l'identification des principes directeurs et les indicateurs qui permettront d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés dans les différents domaines, et au First Ministers Meeting Steering Committee dont le but est d'assurer le bon déroulement des négociations. Des discussions ont également lieu à l'extérieur de ces comités et des événements officiels. Ensemble, ces différents espaces de négociation et de discussion qui regroupent des représentants fédéraux et autochtones (et parfois provinciaux et territoriaux) assurent aux OAN un rôle de supervision et un pouvoir décisionnel relativement à la structure du processus et au contenu des rencontres et ententes. Il est vrai que la structure générale du processus est décidée par le fédéral. Toutefois, John Watson explique que chaque recommandation qu'il faisait au Comité du Cabinet était appuyée par des discussions qu'il avait préalablement eues avec les représentants autochtones. Comme il sera abordé plus en détail plus loin, les négociations assurent également aux OAN que les recommandations des participants autochtones sont directement intégrées au contenu des différentes ententes.

La transmission d'informations dans le cadre du projet de loi C-33 se résume davantage à de la consultation : les participants sont seulement invités à exprimer leurs préférences. On ne peut parler de dialogue et de négociation puisque les participants n'ont de retour du gouvernement sur l'apport de leurs commentaires qu'à travers le rapport du Panel national, les deux ébauches et le projet de loi. Ils sont invités à partager leurs points de vue durant les consultations du Panel et les consultations approfondies et lors de l'analyse des ébauches (ce qui constitue un mécanisme de communication plutôt que de prise de décision), mais rien ne leur garantit que les opinions qu'ils expriment influenceront les recommandations du Panel et le contenu du projet de loi. Bien qu'Atleo et d'autres chefs aient eu l'opportunité de s'entretenir directement avec le gouvernement fédéral et que l'entente secrète puisse laisser croire qu'il y a eu négociation ou marchandage entre Atleo et le gouvernement fédéral, l'influence d'Atleo semble avoir été limitée : le document montre qu'il a pu apporter au plus que quelques modifications à l'ébauche d'octobre qui, rappelons-le, avait été vivement critiquée. De plus, comme nous le verrons plus loin, d'aucuns considèrent que le chef national comme n'étant pas qualifié à prendre des décisions au nom des autres chefs. En plus de ne pas avoir de pouvoir direct sur le contenu du projet de loi, ni l'APN ni les chefs n'ont de pouvoir décisionnel sur le déroulement du processus : autant la structure du Panel que celle des

consultations approfondies sont décidées unilatéralement par le fédéral. La mise en place d'un véritable processus conjoint a été demandée à plusieurs reprises, mais en vain.

Ainsi, dans le cas de l'Accord de Kelowna, on observe surtout des mécanismes de prise de décision (négociation), contrairement au projet de loi C-33 qui est plutôt construit autour de mécanismes de communication (consultation). Il demeure cependant difficile dans les deux cas de connaître le contenu exact des discussions ainsi que le rapport de pouvoir qui y opérait, puisque plusieurs des rencontres étaient privées. L'information disponible - notamment les commentaires de participants et d'organiseurs - nous permet tout de même de nous faire une idée.

Entente sur le processus et transparence

L'Accord de Kelowna résulte d'une entente initiale entre les OAN et le gouvernement sur un processus : les OAN, qui ont préalablement discuté avec des représentants du gouvernement, acceptent de participer le 19 avril 2004 à la Table Ronde qui lance ledit processus et qui annonce les prochaines étapes. Les étapes qui seront plus tard ajoutées au processus sont décidées avec les OAN (à titre d'exemple, la Réunion des premiers ministres (RPM) sur les enjeux autochtones n'est pas annoncée lors de la Table Ronde, mais quelques mois plus tard lors de la RPM sur la santé). Il y a donc consentement préalable sur le processus. Le gouvernement fait preuve de transparence relativement à son déroulement et d'un souci pour le maintien d'une communication de qualité. Cela se remarque notamment avec l'instauration du First Ministers Meeting Steering Committee qui, rappelons-le, sert à discuter des enjeux logistiques et de divergences politiques qui surviennent tout au long du processus de façon à éviter une potentielle escalade de mésententes. Outre l'existence de ce comité, le gouvernement et les OAN sont en discussions constantes et s'assurent que l'information circule bien, malgré le nombre élevé de participants.

Contrairement à la Table Ronde qui lance le processus de l'Accord de Kelowna, plusieurs membres des Premières Nations ne se sentent pas liés par l'entente entre Atleo et Duncan sur la mise en place du Panel national. Le gouvernement ne s'est pas non plus enquis de l'accord des chefs pour lancer les consultations approfondies en vue d'un projet de loi. On remarque que le lancement du processus n'était pas conditionnel à une entente initiale avec les individus qui sont qualifiés à donner leur accord. Cela vaut également pour les différentes

étapes du processus : plusieurs membres des Premières Nations et organisations régionales ont clairement exprimé leur opposition au processus, ce qui n'empêche pas le gouvernement d'aller de l'avant. En plus de l'absence de consentement préalable sur le processus, on ne peut pas non plus parler de transparence et de bonne communication entre le gouvernement et les chefs des Premières Nations. Bien qu'il y ait des discussions entre AADNC et l'Assemblée des Premières Nations (APN) à quelques reprises durant le processus, les chefs sont souvent avertis à la dernière minute des prochaines étapes et l'information qui leur parvient est souvent limitée (c'est le cas par exemple de la rencontre du 7 février 2014, les chefs ont été avertis moins de deux jours à l'avance de sa tenue et n'ont pas été informés de son contenu) : parfois, ils ne sont pas du tout informés (on peut penser à l'entente secrète et au dépôt du projet de loi en avril 2014). De plus, la communication se détériore radicalement suite à la démission d'Atleo, et Valcourt finit par adopter une attitude punitive et refuser de rencontrer les chefs.

Corédaction de la politique

Un des éléments qui fait la particularité du processus de l'Accord de Kelowna et qui a sans aucun doute fortement contribué à élever son niveau de légitimité est la corédaction des différentes ententes (les cinq ententes bilatérales et l'Accord conclu à Kelowna). Il est en effet fort significatif que les OAN aient directement participé au développement du contenu : le pouvoir qu'elles exercent n'est pas seulement symbolique puisque le contenu qu'elles contribuent à développer agira directement sur la vie des individus et communautés autochtones. En d'autres mots, en étant parties prenantes aux négociations durant lesquelles sont élaborées les ententes, les OAN ont la garantie que leurs points de vue modèleront le résultat final et exercent un pouvoir décisionnel important.

Cette particularité n'a pas été reproduite dans le processus d'élaboration du projet de loi C-33, qui a plutôt été rédigé unilatéralement par le gouvernement fédéral. Bien qu'AADNC se soit engagé à écouter les points de vue des membres des Premières Nations, les commentaires recueillis lors des deux processus de consultation sont filtrés soit par les trois experts du Panel (qui n'ont pas été choisis par les chefs), soit par les fonctionnaires du gouvernement qui sont chargés de rédiger le guide de discussion, le plan d'ébauche, l'ébauche et le projet de loi. En fait, tout au long du processus, on remarque l'utilisation de différents «filtres de la Couronne» («*Crown filters*») qui servent à diluer le savoir autochtone dans le

contenu de la politique (Came 2014, 217-8). Non seulement AADNC a le dernier mot sur l'information qui se retrouvera dans le projet de loi, mais en plus les commentaires et critiques ne semblent pas pris en compte lors de la rédaction. Aussi, avec le taux de boycottage élevé qu'ont connu les consultations approfondies, il est difficile de savoir quelles recommandations ont été entendues par le fédéral. Bref, il est essentiel de souligner que le projet de loi n'a pas été développé conjointement avec l'APN, bien que le rapport du Panel national en faisait la recommandation.

Opportunité de consentir ou de refuser le résultat final

Finalement, pour qu'une relation tende vers l'égalité, les différents partis sont en droit de s'attendre à se voir offrir l'opportunité d'accepter ou de refuser le résultat final. Dans le cas du processus de l'Accord de Kelowna, un mécanisme ultime de consentement existe : autant pour les cinq ententes bilatérales conclues en mai 2005 que pour l'accord trilatéral conclu à Kelowna, les OAN sont invitées à exprimer et confirmer leur accord avec le processus et le contenu en les signant. Bien qu'aucune des OAN n'ait refusé de signer les ententes et qu'il n'est par conséquent pas possible de savoir ce qui serait arrivé si l'une d'elles n'y avait consenti, l'ensemble du processus et l'attitude du gouvernement libéral portent à croire que le succès de ces politiques d'un point de vue étatique était conditionnel à l'approbation des OAN. Dans tous les cas, il y a eu consentement préalable des OAN sur le contenu de la politique.

Encore une fois, cela est fort différent dans le processus du projet de loi C-33. En effet, le gouvernement dépose le projet de loi à la Chambre des communes malgré l'absence de consentement et sans avoir cherché à obtenir une approbation. Les chefs, qui n'ont pas été avertis que le projet de loi serait déposé, n'ont pas l'occasion de donner leur appui ou de refuser le projet. La dernière version qu'ils avaient vue (et rejetée) est l'ébauche d'octobre 2013, ne sachant pas qu'Atleo avait signé une entente secrète.

Conclusion

En somme, nous pouvons affirmer qu'il a eu égalité procédurale dans l'élaboration de l'Accord de Kelowna. Le partage de pouvoir a pris la forme d'une certaine co-gouvernance. On ne peut en dire autant du processus du projet de loi C-33, au sein duquel le pouvoir n'a pas

été partagé avec les Premières Nations. À la question «qui décide et comment est décidé si les recommandations exprimées par les participants autochtones vont réellement informer les différentes décisions?» nous pouvons répondre que les OAN et le gouvernement libéral (et parfois les provinces et les territoires) décident ensemble, tandis que le gouvernement conservateur, informé par les recommandations des participants des Premières Nations, décide seul. Dans le premier cas, plusieurs mécanismes et occasions permettent aux OAN d'influencer le processus et le contenu, ce qui leur assure un niveau d'autorité se rapprochant de celui du gouvernement fédéral : des espaces de négociations, une entente sur le processus, la corédaction de la politique et une entente sur la politique. Le format de ces différents mécanismes participatifs assure aux participants autochtones que leur consentement est essentiel et que le fédéral n'imposera pas ses solutions. Cela est facilité par la transparence du gouvernement et une communication de qualité entre ce dernier et les OAN. La situation est fort différente dans le deuxième cas : les décideurs ont plutôt opté pour une simple consultation, n'accordant pas de pouvoir direct aux participants. Bien que les dirigeants se soient engagés à écouter les participants et à considérer leurs points de vue, ils gardent entier leur pouvoir décisionnel (Fung 2006, 69). Avec la consultation, les participants peuvent potentiellement exercer une influence sur les décisions. Toutefois, aucune garantie ne leur est accordée en ce sens, puisqu'il ne leur est pas demandé de consentir ni au processus ni au contenu final et qu'ils n'ont pas l'opportunité de corédiger le projet de loi. Le principe d'égalité n'est donc pas respecté.

Bien que le niveau d'influence des OAN soit incontestablement plus important dans le processus mis en place par le premier ministre Martin, il faut toutefois reconnaître que la structure du processus reste décidée par le gouvernement fédéral et que celui-ci conserve une marge de manœuvre sur ce qu'il accepte ou refuse des revendications autochtones. Cela n'empêche que le niveau d'autorité accordé aux OAN dans ce processus est unique et innovateur, et qu'il contraste radicalement avec ce qui a été fait par le passé (Alcantara et Spicer 2015). Ces mécanismes parviennent de façon générale à traduire en pratique l'autorité étatique avec la conception égalitaire qu'ont les Autochtones de leur statut et de leur relation à l'État canadien, contrairement à ceux mis en place dans le processus du projet de loi C-33.

5.3. Respect des particularités, identités et savoirs autochtones

La littérature sur le colonialisme souligne que la diversité des identités et compréhensions autochtones au Canada, non seulement entre les trois groupes autochtones – Premières Nations, Métis et Inuit – et entre les organisations autochtones, mais également à l’intérieur de chacun des trois groupes et chacune des organisations, est souvent niée et remplacée par des «formules pan-nationales et englobantes qui gommant la nature particulière des réalités diverses et multiples des peuples autochtones au Canada» (Green 2004, 25). Prenons par exemple le cas des Premières Nations, pour qui la différence ne se situe pas qu’entre l’APN et le Congrès des peuples autochtones (CPA), mais également entre les régions, entre les différentes nations et communautés, entre les hommes et les femmes, entre les individus vivant en milieu urbain et dans les communautés, etc. De cet état de fait naît une grande réticence de la part des peuples autochtones à se voir imposer une définition de leur autochtonie par l’État canadien et à être regroupés sous une même bannière. Pour qu’un processus puisse constituer un espace d’autodétermination, il est essentiel qu’il respecte la façon dont les peuples autochtones se définissent. Ce troisième indicateur s’inscrit par conséquent dans le deuxième critère de Beetham, celui du respect du principe d’égalité.

Respect et représentation de la diversité des identités

L’opposition à un processus pan-autochtone est exprimée à plusieurs reprises dans le processus de l’Accord de Kelowna. On remarque des mécanismes et actions de différenciation qui témoignent d’un respect et d’efforts de la part du gouvernement libéral pour éviter une approche qui agrègerait Inuit, Premières Nations et Métis. Avec cet objectif en tête, les tables sectorielles sont divisées en trois sous-groupes et des ententes bilatérales sont signées séparément avec chacune des OAN lors de la retraite politique. Le gouvernement libéral reconnaît également la diversité à l’intérieur de chacun des cinq groupes, en mettant l’accent sur la régionalisation des initiatives qui seront développées suite à l’Accord Kelowna. Malgré ces efforts, des critiques persistent tout au long du processus, notamment de la part de l’Association des femmes autochtones du Canada (AFAC), du CPA, de l’Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) et de l’Association nationale des centres d’amitié (ANCA). À plusieurs reprises, l’AFAC demande à ce que plus d’attention soit

accordée aux particularités des femmes autochtones, notamment par la mise en place d'une table sectorielle qui porterait exclusivement sur les enjeux touchant les femmes autochtones. Pour sa part, CPA estime que plus d'importance est donnée à l'APN et aux Premières Nations vivant sur les réserves. Dans le même ordre d'idée, l'ANCA avance que certaines questions concernant les Autochtones vivant en milieu urbain n'ont pas été adéquatement étudiées et ne croit pas que la participation des cinq OAN permette de bien représenter l'ensemble des Autochtones du pays. Ainsi, bien qu'il y ait reconnaissance qu'une diversité existe à l'intérieur des différents groupes, certains participants ne ressentent pas que tous les groupes reçoivent la même considération. De plus, certains auteurs affirment que l'accent mis sur les trois organisations principales – APN, Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) et Ralliement National des Métis (RNM) - tend à renforcer l'idée de l'homogénéité de chacun des trois groupes et que, dans l'optique d'une véritable décolonisation, le gouvernement aurait plutôt dû laisser la possibilité aux peuples autochtones de choisir eux-mêmes leurs représentants (Fridkin 2012, 124).

Il est important de noter que la retraite politique bilatérale du 31 mai 2005, en plus de permettre la signature d'ententes avec chacune des OAN, n'inclut pas les provinces et territoires. Cela respecte le désir de représentants autochtones de traiter de certaines questions uniquement avec le fédéral et de calmer les appréhensions de ceux qui redoutent que l'implication des provinces et territoires dans le processus favorise un certain désengagement du fédéral relativement à des enjeux qui ne concernent pas les gouvernements provinciaux et territoriaux. D'ailleurs, même en dehors de cette rencontre bilatérale, le rôle des provinces et territoires est relativement passif tout au long du processus et l'accent est davantage mis sur la relation fédérale-autochtone.

Le processus du projet de loi C-33, qui ne touchait ni les Métis ni les Inuit, a eu encore plus de difficulté à s'adapter à la diversité au sein des Premières Nations et à assurer une représentation adéquate des différents sous-secteurs (notamment en ne discutant qu'avec le chef national et non avec les chefs régionaux). Suite à la démission d'Atleo, Valcourt blâme les chefs de l'APN pour l'échec du projet de loi, et leur exige de tous s'entendre, sinon quoi le financement qui y est associé ne sera pas utilisé. Or, demander à 634 chefs d'appuyer un document aussi sensible relève de l'impossible. Le ministre adopte également cette attitude suite au dévoilement de l'existence de l'entente secrète appuyée par Atleo : il urge encore une

fois tous les chefs de respecter cette entente. Plutôt que de respecter la diversité de compréhensions des Premières Nations, Valcourt la condamne et l'utilise pour justifier l'échec du projet de loi : plutôt que de repenser le processus et le contenu du projet de loi, ce sont les chefs qui sont pointés du doigt pour sa mise en suspens. Comme nous le verrons dans la prochaine section, cela démontre également un manque de respect ou une mauvaise compréhension du fonctionnement interne de l'APN.

Dans les deux cas, les gouvernements ont eu de la difficulté à assurer la juste représentation de tous les sous-secteurs de la société autochtone. Il est évident toutefois que des efforts ont été faits par le gouvernement libéral afin d'éviter ce problème, et qu'il y est beaucoup mieux parvenu que le gouvernement conservateur. Du côté de ce dernier, il est possible de se questionner sur sa volonté à véritablement considérer et respecter la diversité à laquelle il est confronté.

Respect du fonctionnement interne des OAN

Dans les deux processus, les discussions ont principalement lieu avec les représentants d'OAN. Or, chaque OAN possède une structure interne particulière qui diffère nécessairement de celle du gouvernement fédéral. Comme nous l'avons expliqué, le fonctionnement de l'APN peut parfois allonger ou complexifier le processus, ce qui tend à irriter certains gouvernements. Aux dires de Paul Martin - qui, selon ses déclarations, ses écrits et ses actions, démontre une bonne compréhension et un grand respect pour les OAN -, il lui était primordial de respecter leurs façons de faire. Il se dit en fait convaincu que l'atteinte d'une entente est conditionnelle au respect du fonctionnement particulier des OAN¹¹⁰.

Dans le cas du projet de loi C-33, il est évident que l'adaptation aux procédures de l'APN ne compte pas parmi les priorités du gouvernement conservateur. Il n'est cependant pas possible d'affirmer hors de tout doute si cette réticence est provoquée par de l'indifférence, une non-reconnaissance, un manque de respect ou simplement une mauvaise compréhension de ce fonctionnement. Dans tous les cas, Valcourt est allé à l'encontre de ce fonctionnement de différentes façons. D'une part, il persiste à comprendre le chef national comme seul interlocuteur des Premières Nations légitime et à présumer qu'il peut prendre des décisions au

¹¹⁰ Entrevue avec Paul Martin (2015).

nom de toutes les communautés qu'il représente. Cela se voit notamment par la compréhension qu'il a de la portée des ententes conclues avec Atleo. D'autre part, le court laps de temps entre certains événements laisse supposer que le gouvernement n'aurait pas laissé le temps à Atleo de consulter les autres chefs. La façon dont le gouvernement conservateur impose sa compréhension de son interlocuteur autochtone contribue à reproduire le rapport de pouvoir existant. Il refuse à l'APN de fonctionner selon ses valeurs et règlements. Inversement, le gouvernement libéral, en reconnaissant comme valable le fonctionnement des OAN, atténue l'inégalité qui caractérise normalement ce rapport.

Il est important de rappeler que les deux processus ont des objectifs différents - le premier mène à un plan général et le deuxième à un projet de loi - car cela nous mène à un constat important, soit que les attentes des peuples autochtones varient selon le type de processus. Dans le cas du projet de loi C-33, qui aurait directement affecté le pouvoir des conseils de bande, les chefs des Premières Nations estiment que l'APN n'est pas en position de les représenter et demandent à être directement consultés.

Respect du savoir et des compétences autochtones

L'unilatéralisme dont a traditionnellement fait preuve le gouvernement canadien et le fait qu'il se trouve à décider pour les peuples autochtones naît en partie de sa croyance en la supériorité de son savoir sur les savoirs autochtones. Nécessairement, pour qu'un processus tende vers l'égalité, il est essentiel que soit remis en question ce rapport de pouvoir au savoir de façon à ce que le savoir autochtone ait au minimum une valeur égale au savoir allochtone. Paul Martin et son équipe ont remis en question ces prétentions coloniales sur le plan du savoir, de l'expertise et des compétences. Non seulement l'ancien premier ministre répète-t-il à plusieurs reprises que les peuples autochtones sont les mieux placés pour savoir ce dont ils ont besoin et qu'il est nécessaire de leur donner l'occasion de s'exprimer et de les écouter, mais plusieurs indices confirment que des efforts ont été faits pour que ces paroles soient traduites en actions concrètes. En plus de l'autorité décisionnelle accordée aux OAN dans le déroulement du processus et le contenu des politiques, un autre élément vient témoigner d'une reconnaissance de la pertinence des positions et solutions autochtones : plutôt que de proposer des solutions qui serviront de base aux négociations, le fédéral laisse ce soin aux participants autochtones. En effet, principalement durant les discussions de la Table Ronde du 19 avril

2004 et les différentes tables sectorielles, les participants autochtones sont invités à développer le contenu qui servira de point de départ aux négociations. Durant ces discussions, on reconnaît l'expertise des participants autochtones pour identifier les problèmes qui les touchent et les solutions potentielles.

De plus, bien que le gouvernement choisisse les cinq OAN comme interlocuteurs principaux, il leur laisse décider des experts qui seront présents aux tables sectorielles et qui participeront directement au développement du contenu qui servira de base aux négociations. Cela peut toutefois poser problème dans la mesure où les individus et organisations qui ne se sentent pas représentés par les cinq OAN n'ont pu décider de qui participeraient à l'identification des enjeux et des solutions. Dans tous les cas, que le point de départ aux négociations soit le contenu autochtone plutôt qu'étatique est un autre élément qui contribue à la particularité du processus de l'Accord de Kelowna. Il est significatif que le gouvernement fédéral laisse les OAN définir leurs priorités, et les provinces, territoires et OAN implanter les initiatives. Paul Martin reconnaît explicitement que le rôle du gouvernement fédéral est de financer les objectifs fixés par les participants plutôt que d'être celui qui fixe ces objectifs. Ce rapport au savoir se reflète aussi dans le Groupe de travail en vue de la RPM à Kelowna, dont le but est d'identifier les principes directeurs et des indicateurs qui serviront à mesurer les améliorations dans les différents domaines prioritaires. La participation de représentants autochtones est primordiale pour que ces indicateurs tiennent compte des spécificités autochtones (par exemple, l'évaluation de l'amélioration en éducation ne se fait pas nécessairement à partir des mêmes critères en contextes allochtone et autochtone). Il faut toutefois rappeler que des critiques ont été faites relativement à l'imperfection de ces indicateurs.

On ne peut parler de renversement du rapport de pouvoir au savoir dans le cas du processus du projet de loi C-33, durant lequel l'expertise et les besoins particuliers des Premières Nations en matière d'éducation ne sont pas pleinement reconnus. Tout d'abord, comme il a été abordé plus haut, les informations recueillies lors des consultations sont filtrées par le Panel national et ensuite par AADNC. Ensuite, le contenu qui sert de base aux négociations est fédéral : un guide de discussion unilatéralement élaboré par le gouvernement est présenté pour guider les consultations approfondies, et les individus intéressés sont plus tard invités à commenter un plan d'ébauche et une ébauche de projet de loi développés par le

gouvernement. De plus, l'entente secrète révèle que le projet de loi C-33, à quelques amendements prêts, est basé sur l'ébauche d'octobre 2013, et ce malgré l'annonce par le fédéral d'une toute nouvelle approche en février 2014. Ce refus d'adapter les différentes propositions législatives aux commentaires des Premières Nations reflète une croyance du gouvernement conservateur en la supériorité de ses propres conclusions. Le choix des participants pose également problème. En effet, malgré les critiques de membres des Premières Nations, le gouvernement invite tout le monde à se prononcer lors du Panel et des consultations approfondies - entre autres via internet et par la poste -, ce qui inclut de potentiels allochtones sans expertise en éducation des Premières Nations. Aussi, le gouvernement choisit les parties prenantes qu'il rencontre. Il ne laisse pas le soin aux Premières Nations d'identifier ceux qui possèdent le savoir et l'expertise nécessaires.

Conclusion

Tout comme aux deux premiers indicateurs, un important contraste entre les deux processus ressort également relativement au respect des particularités, identités et savoirs autochtones. Dans le cas du projet de loi C-33, la façon dont le gouvernement impose sa compréhension de l'identité des Premières Nations et de l'APN et assume la supériorité de ses conclusions contribue à reproduire le rapport de pouvoir et la structure coloniale. Bien que certains acteurs auraient pu être mieux intégrés dans le processus de l'Accord de Kelowna de façon à ce que la compréhension qu'ils ont d'eux-mêmes et de leur place dans le processus soit respectée, le respect du gouvernement libéral pour le fonctionnement interne des OAN et sa reconnaissance de l'égalité des savoirs et compétences autochtones ont permis d'atténuer de façon considérable le rapport de pouvoir. Même si le problème est beaucoup plus criant dans le cas du projet de loi C-33, des améliorations auraient aussi pu être apportées dans le processus de l'Accord de Kelowna. Toutefois, le très faible niveau de mécontentement qu'a suscité ce dernier - surtout lorsque comparé à celui du projet de loi C-33 - suggère que le gouvernement est de façon générale parvenu à bien balancer les divers intérêts autochtones et à les concilier avec les siens. En effet, il est tout de même remarquable que les cinq OAN aient participé jusqu'à la toute fin du processus. Bref, comme il a été

mis en lumière par la littérature sur le colonialisme et la littérature en politiques publiques, il est essentiel à un processus pour être légitime de traduire en pratique la conception égalitaire qu'ont les peuples autochtones de leur relation à l'État canadien, ce qui passe en partie par la reconnaissance de l'égalité des savoirs et identités.

5.4. Flexibilité du gouvernement afin de s'adapter aux dynamiques propres au processus et aux enjeux

Comme le suggèrent Graham et Phillips ainsi que Schön et Rein, la flexibilité du gouvernement peut grandement favoriser le bon déroulement du processus d'élaboration. Nous nous intéressons par conséquent à la capacité d'adaptation du gouvernement aux imprévus, critiques et demandes qui surviennent tout au long du processus : est-ce que le gouvernement a su répondre aux rétroactions qu'il recevait des peuples autochtones et s'adapter en conséquence? Cet indicateur constitue une autre manifestation potentielle du respect par le gouvernement du principe d'égalité. Il est plus difficile d'en évaluer la teneur dans le processus de l'Accord de Kelowna puisqu'il n'est pas arrivé de malentendu grave qui ait nécessité une volte-face majeure de la part du gouvernement. Paul Martin insiste toutefois sur l'importance d'avoir des buts concrets dont les progrès peuvent être évalués au fur et à mesure, ce qui permettrait de s'ajuster au besoin. Il rappelle à maintes reprises que l'Accord Kelowna est un projet à long terme : les enjeux qui n'ont pu être abordés adéquatement le seront ultérieurement. Dans son discours du moins, il insiste sur la nécessité d'un processus flexible.

Toutefois, en pratique, le gouvernement libéral n'est pas parvenu à traiter certaines demandes à temps, notamment celles de l'AFAC pour une plus grande place accordée aux femmes autochtones et de l'ANCA pour une plus grande inclusion. Bien que le premier ministre ait annoncé à la fin du processus qu'une rencontre subséquente serait éventuellement organisée avec l'AFAC pour pallier ce manque et qu'il ait essayé en vain d'intégrer l'ANCA au processus, au final, aucun changement n'a été apporté dans les deux cas. Ces critiques n'ont cependant pas été aussi véhémentes que celles adressées au processus du projet de loi C-33. On note également un élément intéressant dans le processus de l'Accord de Kelowna, soit l'adaptation institutionnelle entreprise par le gouvernement libéral avec la mise en place du Comité du Cabinet chargé des affaires autochtones et du Secrétariat des affaires autochtones

au sein du Bureau du Conseil privé. Ce changement institutionnel, qui visait notamment à faciliter la conclusion d'un accord, est considéré comme ayant contribué au succès du processus.

Bien que ce soit ce que l'attitude du gouvernement libéral laisse supposer, il n'est pas possible d'affirmer hors de tout doute qu'il se serait adapté si d'importants malentendus avaient fait surface durant le processus. À l'inverse, dans le cas du projet de loi C-33, il est évident que l'incapacité ou le refus du gouvernement de s'adapter a grandement contribué à l'échec du processus. D'une part, le gouvernement persiste avec le processus et avec le projet de loi malgré les nombreuses critiques qu'il reçoit. D'autre part, le ministre Valcourt finira par adopter une attitude vindicative et punitive suite à la démission d'Atleo et au rejet du projet de loi C-33 par les autres chefs. Cette attitude peu conciliante se remarque notamment lorsque Valcourt traite les chefs de voyous car ils entendent faire connaître leur mécontentement en dehors des canaux législatifs canadiens ou encore par son insistance sur la conditionnalité du financement à l'adoption d'une loi. Les chefs, conscients que ce financement est essentiel à l'amélioration de l'éducation des élèves, se retrouvent alors dans une situation difficile et se voient accusés d'opter pour le *statu quo*. Bref, au lieu de repenser le chemin emprunté par son gouvernement, Valcourt blâme les chefs des Premières Nations et adopte une attitude qui défavorise de bonnes relations.

Plusieurs opportunités se sont pourtant présentées au gouvernement conservateur pour considérer les critiques et modifier son approche en conséquence. Or, il conserve la même façon de faire : même la nouvelle approche annoncée le 7 février s'avèrera trompeuse. De plus, le gouvernement va à l'encontre de plusieurs demandes, notamment lorsqu'il choisit de reproduire dans les consultations approfondies plusieurs des éléments qui avaient été critiqués lors du Panel national ou encore lorsqu'il présente le projet de loi sans en avoir averti les communautés (certaines avaient expressément demandé d'être prévenues avant le dépôt) et malgré la demande de contrôle judiciaire déposée par l'APNQL et le Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN). Suite à la démission d'Atleo, nonobstant l'attitude de Valcourt, l'APN continue de vouloir établir un dialogue, ce qui leur est refusé. Il est également important de soulever une contradiction importante dans le discours conservateur. Un des arguments qu'il utilise pour justifier l'abandon de l'Accord de Kelowna est l'absence de consensus reflété par le retrait de l'APNQL. Or, il ne semble pas penser sa propre initiative

législative selon cette logique. Les exemples cités précédemment illustrent le refus du gouvernement conservateur de s'adapter et l'escalade que cela a provoquée. Schön et Rein qualifieraient sans doute ce processus d'élaboration de conversation politique non réflexive («*nonreflective policy conversation*»). Bref, pour qu'un processus reflète un esprit de nation à nation, le gouvernement doit être prêt à s'adapter en fonction des demandes et critiques de ses interlocuteurs. Ce ne fut évidemment pas le cas de celui du projet de loi C-33.

5.5. Ambigüité relativement au statut des parties (dans un contexte de confiance)

Dans un contexte où il existe des conceptions antagonistes de la souveraineté et de la légitimité du pouvoir étatique, on ne peut s'attendre à ce que les différentes parties arrivent à s'accorder sur le statut de chacune dans la relation. Pour cette raison, une certaine ambigüité relativement à leur place respective peut s'avérer nécessaire. Cet indicateur s'inscrit également dans le deuxième critère de Beetham, puisqu'il est directement lié à la conciliation des conceptions antagonistes de la souveraineté et l'autorité politique. Malgré le discours du gouvernement de Paul Martin qui prône un véritable partenariat, sa perception du statut des peuples autochtones reste toutefois équivoque. Il n'est pas possible de savoir s'il considère les nations autochtones comme souveraines et comme pouvant potentiellement exister à l'extérieur du Canada. Le discours amène à penser qu'il conçoit les peuples autochtones comme des nations *à l'intérieur* du Canada (par exemple, dans le discours du trône, l'expression «Canadiens et Canadiennes autochtones» est utilisée). Cette position n'est toutefois pas explicite. Mais puisque cette ambigüité prend place dans un certain contexte de confiance mutuelle et penche davantage vers une relation de nation à nation, elle contribue au bon fonctionnement du processus. En effet, elle permet aux parties qui ont des conceptions différentes de leur souveraineté respective de travailler ensemble. Cela est en phase avec l'hypothèse de Gagnon et Erk, selon laquelle grâce à l'ambigüité «each party to the confederation can interpret its membership in the association differently, rather than being forced to accept the legally defined interpretation of the federation favoured by one side of the partnership» (Gagnon et Erk 2002, 324-5).

On dénote également une certaine ambigüité dans le cas du projet de loi C-33 quant à la compréhension exacte du gouvernement de la nature et du rôle de ses interlocuteurs.

Toutefois, plus le processus avance, plus le discours du gouvernement et la façon dont il mène le processus laissent penser qu'il comprend les membres des Premières Nations comme s'apparentant à des citoyens «ordinaires» et l'APN à un groupe d'intérêt plutôt que comme des nations. Bien qu'il reconnaisse que les Premières Nations ont des besoins différents en éducation, il instaure une structure de consultation qui s'apparente à celle normalement utilisée pour les citoyens «ordinaires» et qui n'est pas adaptée à la situation particulière des Autochtones. En pratique, le gouvernement ne semble pas considérer cette relation comme en étant une de nation à nation. Cette ambiguïté, contrairement à celle retrouvée dans le processus de l'Accord de Kelowna, ne permet pas aux Premières Nations de respecter l'interprétation qu'elles ont de leur propre statut et ne s'insère pas dans une situation de confiance mutuelle et de solidarité, mais plutôt dans un contexte de méfiance. Elle rend donc impraticable un processus véritablement conjoint, ce qui nuit inévitablement à la légitimité du processus.

5.6. Consentement exprimé de façon explicite

Aux fins de son troisième critère, David Beetham souligne deux éléments importants que les chercheurs doivent prendre en considération : les actions qui expriment clairement le consentement et les individus qualifiés à poser ces actions pour conférer la légitimité au pouvoir. À l'indicateur «égalité procédurale», il était question de savoir si des mécanismes étaient mis en place afin d'assurer aux participants autochtones que leur consentement était nécessaire au déroulement du processus et à l'adoption de la politique publique. Ici, il s'agit plutôt de savoir si les participants ont consenti ou non. Logiquement, les chances sont plus grandes pour un processus qui parvient à se justifier au plan normatif pour les subordonnés d'être appuyé par ce groupe qu'un processus qui ne parvient pas à remplir la condition de justification. Comme il sera démontré dans les prochaines pages, c'est ce que confirme l'analyse des deux processus. Compte tenu de la logique coloniale qui continue de structurer les relations États-peuples autochtones, il s'est avéré plus facile d'identifier les exemples de refus de consentement que ceux de consentement explicite et clair. En effet, dans un contexte colonial, ce qui peut sembler constituer un consentement tacite n'en est pas nécessairement un.

Dans le cas de l'Accord de Kelowna, non seulement les OAN acceptent-elles de participer à chaque étape du processus, mais les représentants expriment clairement lors de

discours et déclarations écrites leur reconnaissance et leur désir de prendre part à un tel processus. La signature des ententes bilatérales et de l'Accord de Kelowna est également une forme d'expression de consentement. De plus, même les plus grands critiques du processus, notamment l'ANCA et l'APNQL qui ont respectivement décidé de manifester ou de boycotter la rencontre à Kelowna, reconnaissent la pertinence du processus et de l'Accord. Cela est aussi vrai pour l'AFAC et le CPA, qui, bien que dans une moindre mesure, avaient dénoncé certains éléments du processus. Il est également à noter que l'APNQL décide de se retirer à la fin du processus sans pour autant inviter les autres organisations à faire de même ou sans demander que le processus soit avorté. L'expression du consentement des OAN est renforcée par leur dénonciation de l'abandon de l'Accord.

Un élément qui ressort du processus ayant mené au projet de loi C-33, spécialement lorsque comparé à celui de l'Accord de Kelowna, est le refus clair et incontestable de consentir exprimé par plusieurs chefs et membres des Premières Nations tout au long du processus. Durant le Panel, cette opposition se remarque par le retrait du processus par plus du tiers des Premières Nations et par la présentation de rapports indépendants et l'adoption d'une motion par le CCE qui critiquent ouvertement le processus. Lors des consultations approfondies, plusieurs chefs et membres des Premières Nations décident de quitter les séances de consultation ou de manifester à l'extérieur de la séance. Des chefs y font également des déclarations en défaveur du processus et même Atleo, au nom de l'APN, annonce le rejet de l'ébauche d'octobre. À la rencontre du 7 février 2014, des manifestants expriment leur mécontentement et des organisations régionales refusent d'y assister. Il importe aussi de rappeler la publication de nombreux communiqués de presse en opposition au processus, la demande de contrôle judiciaire portant sur le processus de consultation déposée par l'APNQL et le CEPN ou encore la résurrection de la Confédération des Nations peu de temps après la démission d'Atleo, qui témoignent d'une profonde insatisfaction à l'interne non seulement relativement à la direction qu'a pris le chef national, mais également face au projet de loi conçu par le fédéral. Bref, les exemples sont nombreux et démontrent un refus indéniable de se plier à la relation imposée par le gouvernement conservateur.

5.7. Consentement exprimé par les personnes qualifiées

Le deuxième élément à considérer relativement à l'expression du consentement a trait aux personnes qualifiées, du point de vue des subordonnés, à légitimer le pouvoir. Cela nous mène à nous intéresser à la légitimité et la représentativité des participants autochtones, un indicateur qui, à la différence de ceux identifiés jusqu'à présent, n'est pas uniquement du ressort du gouvernement. Dans le cas de l'Accord de Kelowna, les représentants des OAN semblent être qualifiés pour représenter leurs communautés, puisque relativement peu de voix à l'interne se sont levées pour dénoncer leur manque de représentativité (excepté par exemple l'APNQL). La pertinence de la légitimité des représentants est particulièrement évidente dans le processus d'élaboration du projet de loi C-33, durant lequel sont mises en lumière les divergences internes de l'APN et l'impact qu'elles peuvent avoir sur le déroulement du processus. Dans le processus d'élaboration du projet de loi C-33, bien qu'Atleo ait exprimé son consentement à différentes occasions (notamment avec le lancement du Panel, l'entente secrète de février et suite au dépôt du projet de loi), il apparaît qu'il n'était pas qualifié du point de vue de plusieurs membres des Premières Nations pour conférer la légitimité au processus de consultation et au gouvernement Harper. En effet, certaines organisations régionales de l'APN expriment des réticences relativement à la capacité de l'APN et de son chef national de représenter adéquatement les particularités de chaque région. Cela se voit également dans une moindre mesure dans l'Accord de Kelowna, notamment lorsque certains chefs de régions visées par les traités ont dit ne pas s'être sentis convenablement représentés par l'APN. Comme l'explique un conseiller politique de l'APNQL,

c'est au chef national de relever le défi de balancer un peu tout ce qui se fait d'une région à l'autre et d'essayer de voir s'il y a un espace commun dans lequel il peut placer son message. C'est tout un défi [...]. Dans le cas de Shawn Atleo, ça a posé un problème particulier qui a conduit à sa démission, malgré la grande sincérité [...]. Le chef national peut décider, il est élu quand même, [...] [mais] pas au suffrage universel, [...] il est coopté [par les chefs]. Le chef national est toujours tributaire des chefs qui l'ont mis là. [...] [Atleo] a pris sur lui de dire «je vois un peu où est le consensus, mais moi comme chef national» - et surtout qu'il est un spécialiste de l'éducation lui-même - «je m'engage à aller jusque là». Alors c'est un risque, il l'a pris, et ça n'a pas fonctionné¹¹¹.

¹¹¹ Entrevue avec un conseiller politique de l'APNQL (2015).

Mis à part les divergences relativement à la capacité de l'APN de bien concilier les intérêts des nombreuses communautés, d'aucuns estiment que le chef national, dans le cas du projet de loi C-33, n'avait pas le mandat ou la prérogative pour prendre cette décision en leur nom : les communautés estiment qu'elles doivent être directement consultées car le projet de loi affecterait les droits dont elles sont titulaires, droits dont l'APN à titre d'organisation n'est pas détentrice. Ainsi, une grande partie des chefs critiquent le fait que l'entente initiale qui a mené au Panel ainsi que l'entente secrète aient été prises uniquement avec le chef national et ne considère pas les communautés qu'ils représentent comment y étant liées. Un troisième point qui peut affecter la légitimité des organisations et également du processus est la qualité de la communication entre les représentants autochtones et ceux qu'ils représentent : dans le cas de l'Accord de Kelowna, la communication entre Phil Fontaine et les organisations régionales de l'APN aurait été plus transparente que dans le cas de Shawn Atleo et les autres chefs¹¹². Le manque de transparence d'Atleo envers les autres chefs de l'APN – notamment avec l'entente secrète - a en effet contribué à miner sa propre légitimité.

En plus des divergences internes, le cas de l'Accord de Kelowna rend manifestes des désaccords parmi les différentes OAN relativement au statut de chacune. En effet, les principaux désaccords qui ont persisté tout au long du processus menant à Kelowna ont trait à la représentativité des OAN et à qui devrait avoir une voix dans les négociations. Bien que la gestion des débats internes des organisations autochtones et des divergences inter-OAN ne soit pas du ressort du gouvernement fédéral, il lui est tout de même possible d'agir de façon à ne pas les envenimer. Ce n'est toutefois pas le chemin emprunté par le gouvernement conservateur, qui, en imposant sa propre conception de l'identité de ses interlocuteurs, a avivé les tensions internes. Certains répondants ont d'ailleurs fait l'hypothèse qu'Atleo se serait en quelque sorte retrouvé «coincé» devant un gouvernement qui lui aurait fait une offre «à prendre ou à laisser» sans lui laisser le temps de retourner consulter les autres chefs. Ainsi, l'attitude du gouvernement aurait potentiellement placé le chef national dans une position inconfortable. Il revient donc au gouvernement de non seulement faire en sorte que les différentes branches de la société autochtone soient représentées, mais également d'essayer de s'assurer que les représentants aient la confiance des représentés. Une représentation adéquate

¹¹² *Ibid.*

a forcément plus de chances de se produire si le gouvernement comprend et respecte la diversité des identités et le fonctionnement des OAN.

Sans surprise, les deux conditions du critère de l'expression de consentement – (i) le consentement doit être exprimé de façon claire (ii) par les représentants qualifiés - ne sont pas respectées par le processus du projet de loi C-33, mais le sont par celui qui a mené à l'Accord de Kelowna. Dans ce deuxième cas, les OAN ont exprimé leur appui à un processus qui, grâce à la volonté politique et la capacité d'adaptation du gouvernement, au niveau d'autorité qui a été accordé aux participants autochtones, au respect de leurs diversité, particularités et savoirs ainsi qu'à l'existence d'une certaine ambiguïté relativement à l'autorité de chacune des parties, respectait leur compréhension de ce que devrait constituer un processus de nation à nation. En exprimant ainsi leur consentement, les OAN ont conféré une certaine légitimité au processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna, ce qu'une majorité de chefs des Premières Nations a refusé de faire dans le cas du projet de loi sur l'éducation.

5.8. Conclusion

On remarque dans les deux études de cas que le niveau de légitimité du processus a un impact direct sur l'atteinte d'une entente ou l'absence d'entente sur la politique publique. La légitimité du processus n'est pas le seul facteur à considérer, le contenu ayant également un rôle à jouer. Il est en effet peu probable que des représentants autochtones acceptent d'appuyer une politique publique dont le contenu est problématique simplement parce que le processus a été bien mené. Mais, en contexte autochtone du moins, la légitimité du contenu n'est-elle pas dépendante de celle du processus? Autrement dit, comment le contenu final d'une politique pourrait-il ne pas être conforme aux conceptions et valeurs autochtones si le processus qui y a mené était légitime, c'est-à-dire que le savoir autochtone a été pris en considération au même titre que le savoir allochtone, que les participants autochtones ont eu différentes opportunités d'influencer le contenu, que leur consentement préalable était exigé, etc.? Dans les deux cas qui nous intéressent, on remarque que la légitimité du contenu et la légitimité de la procédure sont en fait interdépendantes. Un extrait d'une lettre écrite par Ghislain Picard à l'intention du ministre Valcourt illustre ce constat. Picard y explique que bien que l'APNQL n'ait pas encore effectué l'analyse de l'ébauche d'octobre, il faudra inévitablement la reformuler puisque les

représentants n'ont pas participé à sa rédaction et n'ont pu s'assurer que les points de vue de ceux qu'ils représentent y ont été intégrés de façon juste (Picard 2013b). Il pose donc la conditionnalité de l'entente sur une politique publique à une participation adéquate des Premières Nations. Dans le même ordre d'idée, lors de la présentation du plan d'ébauche, Morley Googoo estime que le plan présenté par le fédéral est nécessairement imparfait et inadéquat étant donné le processus de consultation superficiel qui y a mené. En d'autres termes, il semblerait que la légitimité du processus d'élaboration en contexte autochtone soit non seulement essentielle à l'atteinte d'une entente entre le gouvernement et les peuples autochtones, mais également à la légitimité du contenu de l'entente.

En somme, il est évident que le processus dirigé par le gouvernement libéral, autant dans la façon dont il est présenté que dans la façon dont il est construit et mené, s'approche davantage d'une relation de nation à nation que celui proposé par le gouvernement de Stephen Harper. Les deux processus d'élaboration s'opposent presque en tout point. Celui qui a mené à l'Accord de Kelowna, bien qu'imparfait, se veut non-hiérarchique et est conçu de façon à ce que de nombreux participants autochtones puissent s'y sentir reconnus et respectés en tant que nations distinctes. En d'autres termes, dans la mesure du possible qu'imposent actuellement les institutions coloniales, le processus d'élaboration libéral s'inscrit dans une logique de dialogue entre partenaires égaux. Grâce à la volonté politique de Paul Martin et de son gouvernement; à la mise en place d'un processus de participation dont les différentes étapes sont conditionnelles au consentement des peuples autochtones et au sein duquel les participants autochtones sont sur un pied d'égalité avec les représentants gouvernementaux; au respect des particularités, identités et savoirs autochtones; à la flexibilité du gouvernement; et à la présence d'une certaine ambiguïté relativement au statut de chacune des parties, le gouvernement fédéral a instauré un processus d'élaboration qui est parvenu à dépasser l'incompatibilité des conceptions autochtones et étatique relativement au statut de chacun dans le processus décisionnel et à trouver une certaine légitimité chez plusieurs individus et organisations autochtones.

Force est de constater qu'à l'inverse du processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna, et malgré un discours qui pouvait annoncer le contraire, le processus du projet de loi C-33 continue de s'inscrire dans la logique paternaliste qui a traditionnellement guidé les choix des gouvernements antérieurs à celui de Paul Martin. Le processus de participation mis

en place par le gouvernement conservateur ne réussit ni à concilier les conceptions de l'État et des Premières Nations relativement à leur souveraineté respective ni à obtenir le consentement des personnes qualifiées. Ainsi, il ne répond pas aux trois critères de Beetham. Ce processus est ce que Schön et Rein qualifieraient de conversation politique non réflexive, qui se produit lorsque les designers persistent à concevoir l'objet de la politique à travers leur point de vue. En effet, le gouvernement conservateur n'a pas repensé la façon dont la conception qu'il a de la relation État-Premières Nations affecte le déroulement du processus, et ce malgré les indices qu'il recevait des chefs et organisations. Le ministre Valcourt adopte une attitude paternaliste et punitive plutôt que de remettre en question le chemin emprunté par son gouvernement. Cela a inévitablement mené à l'échec de sa politique.

En opposant un processus d'élaboration qui a réussi à trouver une certaine légitimité auprès d'un grand nombre d'individus et d'organisations autochtones à un processus qui a échoué à une telle entreprise, nous voulions démontrer qu'il est possible en pratique de modifier les relations de pouvoir entre l'État et les peuples autochtones sans que de grandes réformes institutionnelles soient nécessaires. Ainsi, lorsque les conditions favorables sont réunies, le processus d'élaboration peut passer d'instrument d'oppression à outil d'émancipation. Toutefois, nous ne prétendons pas qu'un processus légitime puisse «annuler» l'illégitimité de l'État canadien : nous croyons qu'il permet au mieux de l'atténuer. De plus, bien que nous reconnaissons que le processus lancé par le gouvernement libéral tend vers une relation d'égalité, il importe d'apporter une précision : il ne peut être parfaitement égal puisque le fédéral conserve une liberté décisionnelle de plus grande importance que celle des OAN. En effet, même si on ne peut parler de liberté absolue (par exemple, d'éventuelles pressions sociales de la société allochtone pourraient le contraindre à agir), l'instauration d'un tel processus demeure au bon vouloir du gouvernement, puisque le niveau d'autorité est *accordé* aux peuples autochtones. La liberté décisionnelle et d'action du gouvernement restera plus grande que celle des nations autochtones tant et aussi longtemps que les structures coloniales seront en place. Cependant, avec l'intérêt et la sensibilité grandissants de la population allochtone envers les questions autochtones qui se remarquent dans les dernières années, il se peut fort bien que la liberté du gouvernement d'entreprendre ou non un tel processus soit de plus en plus restreinte. Ce contexte en changement pourrait potentiellement favoriser la mise en place d'autres initiatives comme l'Accord de Kelowna. Même si certains

groupes de la société autochtone ne s'y sont pas sentis adéquatement représentés, le processus qui a mené à la Rencontre des premiers ministres sur les questions autochtones à Kelowna est parvenu à quelque chose de radicalement différent de ce qui se fait normalement au Canada : il a permis aux peuples autochtones de décider pour eux-mêmes. En modifiant considérablement le rapport de pouvoir, le processus de l'Accord de Kelowna a ouvert un espace d'autodétermination.

Chapitre 6. Conclusion

«Vaste pays de glace.
Il m'est encore difficile
même après tant d'années
d'imaginer la forme
que prendra l'été prochain».

- *Dany Laferrière (L'énigme du retour)*

L'objectif du présent mémoire était double. D'une part, nous cherchions à identifier les facteurs qui permettent une entente sur une politique publique entre le gouvernement fédéral et les peuples autochtones. D'autre part, ce travail invitait à penser le processus d'élaboration des politiques publiques non pas seulement comme manifestation du colonialisme, mais également comme espace potentiel d'autodétermination. À l'instar de l'éducation qui peut servir à la fois d'outil d'oppression et d'outil d'émancipation, le processus d'élaboration des politiques - duquel les peuples autochtones ont traditionnellement été exclus - pourrait aussi servir à la décolonisation. Parallèlement à ces deux objectifs, ce mémoire a mené à une réflexion sur la place des peuples autochtones dans le processus décisionnel et sur l'importance du processus d'élaboration dans le succès d'une politique publique. Ces observations nous permettent notamment d'avancer qu'en contexte autochtone, la légitimité du contenu d'une politique publique - et non pas seulement la légitimité globale de la politique - est en grande partie dépendante de la légitimité du processus. En effet, dans un contexte où le colonialisme continue d'affecter les institutions étatiques et leur capacité à représenter adéquatement les nations autochtones, la légitimité procédurale d'un point de vue autochtone assure aux participants une influence considérable sur le contenu de la politique.

Il est donc à noter que, dans une optique d'autodétermination, l'appropriation par les peuples autochtones du processus d'élaboration des politiques publiques est doublement importante : d'une part, parce que le contenu qu'ils contribuent à développer a un impact direct sur leur vie, et d'autre part parce qu'ils peuvent décider par et pour eux-mêmes en participant directement au processus décisionnel. Un processus conçu de façon à ce que les peuples autochtones puissent regagner en autonomie décisionnelle, donc qui ébranle la logique coloniale - qui se manifeste notamment par l'entêtement de l'État canadien à décider pour les

peuples autochtones et à contrôler la définition de l'autochtonie – peut devenir un espace d'autodétermination. Cette idée s'inscrit dans une approche très pragmatique de la décolonisation. Tout en reconnaissant la persistance et l'omniprésence du colonialisme, nous avons suggéré qu'il est possible d'avancer et d'apporter d'importants changements malgré cette structure coloniale quasi immuable. Nous avons proposé ce que nous croyons être une alternative réaliste, mais tout de même très porteuse, soit que l'inégalité sur laquelle se fonde la relation qui unit l'État canadien aux peuples autochtones peut être amoindrie de façon progressive notamment grâce à la mise en place de processus d'élaboration qui sont légitimes d'un point de vue autochtone. En d'autres termes, malgré l'illégitimité du pouvoir de l'État colonial, nous croyons qu'il est possible d'en rendre l'exercice «moins illégitime». Cette solution est d'autant plus envisageable qu'il n'y a pas de règles rigides qui guident l'élaboration des politiques publiques au Canada, ce qui permet une certaine liberté d'action à l'intérieur du cadre colonial. Comme nous le verrons plus en détail, le potentiel qu'offre cette flexibilité institutionnelle dépend toutefois de la volonté politique du gouvernement.

6.1. Leçons de l'Accord de Kelowna et du projet de loi C-33

Étant donné la visée pragmatique de la présente recherche, il nous paraissait essentiel d'aller au-delà de l'apport théorique et de démontrer également l'applicabilité empirique de nos arguments. Les cas de l'Accord de Kelowna et du projet de loi C-33 ont permis d'illustrer l'importance que revêt la légitimité procédurale en contexte autochtone. Malgré la persistance d'une logique coloniale, la difficulté de rétablir une véritable relation de nation à nation, la résistance des institutions au changement et l'existence de conceptions opposées de la souveraineté et de l'autorité politique, le processus qui a mené à l'Accord de Kelowna démontre que les rapports de pouvoir peuvent être modifiés de façon considérable en dehors de la voie constitutionnelle. On remarque dans cette étude de cas une certaine subversion des prétentions et manifestations coloniales qui se traduit par l'«*empowerment*» des peuples autochtones. L'importance de ce processus tient au fait qu'il témoigne de la possibilité de concilier des conceptions qui sont à première vue incompatibles et de devenir un espace d'autodétermination. À l'inverse, le cas du projet de loi C-33 illustre comment un processus d'élaboration des politiques publiques en contexte autochtone, s'il ne respecte pas certains

principes, peut reproduire les structures coloniales existantes. Par conséquent, d'importantes leçons peuvent être tirées de la comparaison des deux processus en vue de l'élaboration de futures politiques publiques.

Tableau 6.1. Comparaison des processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna et du projet de loi C-33

INDICATEURS	SOUS-INDICATEURS	ACCORD DE KELOWNA	PROJET DE LOI C-33
Volonté politique	Dans le discours	Oui	Moyen
	Dans les actions (symboliques et réelles)	Oui	Non
Égalité procédurale	Mécanismes de prise de décision	Oui (négociations)	Non (l'expression des préférences est un mécanisme de communication)
	Entente sur le processus et transparence	De façon générale oui	De façon générale non (mais en partie avec le chef national de l'APN)
	Corédaction de la politique	Oui	Non
	Opportunité de consentir ou refuser le résultat final	Oui	Non
Respect des particularités, identités et savoirs autochtones	Respect et représentation de la diversité des identités	Moyen (des efforts sont toutefois faits)	Non
	Respect du fonctionnement interne des OAN	Oui	Non
	Respect du savoir et des compétences autochtones	Oui	Non
Flexibilité		Laisse penser que oui	Faible
Ambiguïté dans un contexte de confiance		Oui	Non (ambiguïté dans un contexte de méfiance)
Consentement exprimé de façon explicite		Oui	Non (expression claire du refus de consentir)
Consentement exprimé par les personnes qualifiées		Oui	Non (consentement exprimé par personne non qualifiée)

6.1.1. Volonté politique

Comme première leçon, il est essentiel de rappeler que la mise sur pied d'un processus politique qui soit véritablement transformateur dépend de la volonté du gouvernement. Ce

dernier doit en effet décider de faire du renouvellement des relations une priorité, faute de quoi le potentiel qu'offre la flexibilité des règles des processus d'élaboration ne pourra être exploité. La volonté politique n'est toutefois pas qu'essentielle à la mise en place d'un processus d'envergure, elle sert également à son bon déroulement : pour que les peuples autochtones croient réellement à l'intention du gouvernement de changer la relation qui les unit à l'État, l'entièreté du processus doit être animée par une détermination qui reflète l'ampleur de cette transformation. L'implication personnelle de Paul Martin et des hautes sphères du gouvernement (entre autres du Conseil Privé) a été fondamentale dans le succès du processus ayant mené à l'Accord de Kelowna. Ce leadership a donné au processus une aura politique particulière qui contraste avec la logique bureaucratique normalement associée aux processus d'élaboration des politiques publiques. Il s'agit non plus d'un processus administratif, mais d'un processus politique qui se prête davantage à l'instauration d'une relation de nation à nation, tant au plan symbolique que pratico-procédural. À l'inverse, un processus qui s'inscrit dans une logique bureaucratique comme celle qui a guidé le gouvernement conservateur est en discordance avec les objectifs et peut difficilement convaincre les Autochtones de l'intérêt du gouvernement pour le renouvellement des relations.

6.1.2. Structure de participation non hiérarchique et consentement

Cette volonté de renouveler les relations doit toutefois dépasser la symbolique et pouvoir se vérifier en pratique. Comme deuxième leçon, nous retenons l'importance pour le processus de participation d'incarner une relation de nation à nation. Cela se traduit par le déplacement de la logique hiérarchique qui dicte traditionnellement les processus de consultation vers une relation égalitaire au plan procédural. Pour qu'il y ait égalité procédurale, des mécanismes de participation doivent être mis en place afin d'assurer, d'une part, que les préférences et solutions fédérales tant sur le plan du contenu que du processus n'aient pas préséance sur celles des peuples autochtones et, d'autre part, que l'État ne puisse outrepasser les décisions prises conjointement. En d'autres mots, le niveau de pouvoir des participants autochtones doit être semblable à celui de l'État, de façon à éviter que ce dernier puisse leur imposer ses décisions. Dans le processus d'élaboration de l'Accord de Kelowna, cela se manifeste premièrement par la mise en place de mécanismes de prise de décision plutôt

que de mécanismes de communication. Le format des discussions - la négociation - fait en sorte que les participants influencent directement la décision. Cette forme de dialogue diffère de la consultation, qui n'offre aucune garantie aux participants que leurs recommandations seront incluses dans le contenu de la politique.

Deuxièmement, dans le cas de l'Accord de Kelowna, le gouvernement s'est enquis du consentement préalable des organisations autochtones nationales (OAN), à la fois sur le plan du processus d'élaboration et sur le plan du contenu des politiques. Contrairement au processus d'élaboration du projet de loi C-33, celui de l'Accord de Kelowna n'a pas été imposé aux peuples autochtones : avant de donner son aval, le gouvernement libéral s'est assuré de l'accord des représentants autochtones. Cela est également vrai pour les modifications qui ont été apportées tout au long du processus. De plus, avec la signature des ententes, les participants autochtones ont l'opportunité de consentir au contenu de la politique ou de le refuser. Il est primordial qu'ils aient l'occasion de donner leur approbation à la politique (ou de refuser de la cautionner) comme mécanisme ultime, cela leur assurant que l'État n'outrepasse les décisions prises conjointement.

Finalement, l'égalité procédurale s'est traduite par la corédaction des cinq ententes bilatérales et de l'accord tripartite. Cela constitue sans aucun doute une des forces du processus mis en place par le gouvernement Martin, puisqu'il est très significatif dans une perspective d'autonomie décisionnelle, autant symboliquement qu'en pratique, que les participants autochtones aient un contrôle direct et continu sur le contenu de la politique. Ensemble, ces différents mécanismes participatifs ont permis aux participants autochtones d'avoir un impact direct à la fois sur le processus d'élaboration et sur le contenu des ententes. Il est important de souligner que l'ensemble du processus de participation s'inscrit dans une logique de dialogue.

À l'inverse, le processus du projet de loi C-33, dans lequel on ne retrouve pas de tels dispositifs, a plutôt reproduit une logique hiérarchique. En effet, non seulement le gouvernement décide-t-il unilatéralement de mettre en place un processus de consultation, il choisit également les recommandations qu'il inclura dans le projet de loi. En conservant entier son pouvoir, le gouvernement conservateur a présenté un processus de participation qui s'apparente davantage à un processus de consultation citoyenne classique qu'à une relation de nation à nation. D'aucune façon ne parvient-il à concilier l'autorité étatique et la conception

d'égalité qu'ont les Autochtones de leur relation à l'État canadien et à favoriser un consentement. Cette étude de cas sert toutefois à mettre en relief le caractère suranné des techniques de consultation traditionnellement utilisées par l'État canadien : les peuples autochtones n'accepteront plus ce genre de processus au sein duquel leur rôle est davantage passif. Ils aspirent dorénavant à avoir un impact à toutes les étapes du processus décisionnel. Pour qu'un processus d'élaboration en soit véritablement un de nation à nation, chaque élément doit être développé avec les peuples autochtones, ou du moins cautionné par eux.

6.1.3. Flexibilité

L'analyse des deux processus nous apprend que pour en arriver à une entente, un gouvernement doit être capable de s'adapter, d'une part, aux identités, particularités et savoirs autochtones et, d'autre part, aux rétroactions qu'il reçoit des peuples autochtones tout au long du processus. Tout d'abord, comme il a été démontré, pour que les peuples autochtones cautionnent le processus d'élaboration et la politique, ils doivent sentir que la compréhension qu'ils ont d'eux-mêmes et de la relation y est respectée. À cette fin, le gouvernement doit s'adapter à la diversité des identités et des façons de faire autochtones pour éviter d'imposer à ses interlocuteurs une conception ethnocentriste et coloniale de leurs identités. Une bonne connaissance des peuples et organisations autochtones et de leur fonctionnement est un point de départ essentiel pour y arriver. Soulignons qu'il ne s'agit pas seulement de s'assurer de la représentation de tous les groupes autochtones concernés, il faut également qu'ils soient, selon leurs propres critères, *adéquatement* représentés : ils doivent considérer que leurs représentants ont la légitimité de parler en leur nom. La problématique de la représentativité et de la légitimité des représentants autochtones a été mise en évidence dans le processus du projet de loi C-33. Ajoutons que les attentes des peuples autochtones relativement à la représentation peuvent varier selon la nature et la portée du processus qui est mis en place. Bien que cela puisse s'avérer complexe étant donné l'existence d'«importantes différences d'intérêts» (Patterson 2006, 18), le gouvernement devrait idéalement laisser le soin aux différents sous-secteurs de la société autochtone de choisir eux-mêmes leurs représentants. De cette façon, il évite d'imposer une définition erronée de l'autochtonie, réduit les risques de

conflits liés à la légitimité des représentants (et par conséquent du processus) et s'assure de pouvoir se fier au consentement qui sera exprimé par les représentants.

Ensuite, pour mener à bien le processus d'élaboration, le gouvernement doit être ouvert à considérer les rétroactions et critiques qui lui sont destinées et à s'y adapter au besoin (ces critiques peuvent être liées à la difficulté du gouvernement de s'adapter aux particularités autochtones). Il doit être prêt à reconsidérer son approche lorsqu'il remarque qu'elle affecte négativement le déroulement du processus d'élaboration. Le cas du projet de loi C-33 est un exemple probant des graves répercussions que peut avoir l'incapacité ou le refus du gouvernement de s'adapter, non seulement aux demandes et critiques autochtones, mais également à leurs identités et façons de faire. Lorsqu'il fut évident que le processus d'élaboration ne convenait pas à une grande partie des Premières Nations – notamment parce qu'elles estimaient ne pas être convenablement représentées -, plutôt que de repenser son approche et accepter le fonctionnement de l'Assemblée des Premières Nations (APN), le gouvernement conservateur a utilisé ces différences pour discréditer les Premières Nations. Bien que le gouvernement libéral ne soit pas non plus parvenu à balancer tous les intérêts et à développer un processus au sein duquel tous les sous-secteurs de la société autochtone se sont sentis représentés, il y est beaucoup mieux arrivé que le gouvernement conservateur (d'autant plus que le processus de l'Accord de Kelowna devait concilier plus d'intérêts différents que le processus du projet de loi C-33). De plus, le gouvernement libéral a fait preuve de respect envers la diversité des identités et le fonctionnement des OAN, ce qui diffère nettement du gouvernement conservateur.

D'ailleurs, le nouveau gouvernement libéral de Justin Trudeau est déjà confronté à la difficulté que représente la conciliation de ces intérêts divers. En décidant récemment de ne pas inviter le Congrès des Peuples autochtones (CPA) et l'Association des Femmes autochtones du Canada (AFAC) à une rencontre sur le rôle des peuples autochtones dans lutte contre les changements climatiques, qui réunissait le gouvernement fédéral, les trois autres OAN et les premiers ministres provinciaux et territoriaux, il s'est attiré la méfiance des deux OAN. Ces dernières ont contesté leur exclusion de cette rencontre, ainsi que d'une autre discussion portant cette fois sur un accord en santé, car elles estiment qu'elles devraient avoir voix au chapitre (McSheffrey 2016).

6.1.4. Respect du savoir autochtone

Nous retenons comme dernière leçon la nécessité d'un renversement du rapport de pouvoir relativement au savoir : pour que le processus d'élaboration incarne une relation de nation à nation, les savoirs, expertises et compétences autochtones doivent être reconnus et respectés au même titre que ceux de l'État canadien. Cet élément constitue une autre caractéristique qui a fait la particularité et la force du processus mis en place par le gouvernement libéral de Paul Martin. Il est fort significatif que le contenu qui a servi de base à la rédaction des ententes bilatérales et de l'accord final ait été développé par les participants autochtones. Autrement dit, ce sont les participants autochtones qui, durant la Table Ronde et les tables sectorielles sur les enjeux prioritaires, ont identifié les enjeux et solutions à partir desquels les représentants et négociateurs des OAN et des gouvernements ont discuté et développé les ententes. Cela témoigne d'une reconnaissance de la validité - voir de la supériorité - du savoir autochtone dans ces domaines, ce qui contraste encore une fois avec le processus mis en place par les conservateurs, au sein duquel le savoir étatique avait préséance sur celui des Premières Nations. Dans ce cas, le guide de discussion qui a orienté les consultations (et non les négociations), ainsi que les différentes ébauches du projet de loi, ont été développés unilatéralement par le gouvernement fédéral, qui avait le pouvoir de filtrer les informations recueillies auprès du Panel national et des participants autochtones. Comme nous l'avons vu au point 6.1.2., aucun mécanisme n'assure aux participants autochtones que leurs savoirs et recommandations seraient intégrés au contenu final : le gouvernement a le dernier mot sur les éléments qu'il conservera.

La comparaison des deux processus est très instructive pour un gouvernement qui souhaiterait en arriver à une entente sur une politique publique, que ce soit par réel désir de modifier les relations État-peuples autochtones ou pour des raisons davantage instrumentales. Bien que nous reconnaissions l'importance de l'Accord de Kelowna, la volonté qui en a guidé le développement ainsi que le caractère innovateur et exceptionnel de son processus d'élaboration dans le contexte canadien actuel, nous suggérons que dans l'éventualité d'un autre processus, ce modèle gagnerait à être adapté plutôt que reproduit intégralement. En fait, il est selon nous essentiel que ce processus d'envergure et la relation non hiérarchique qu'il a voulu mettre en place inspirent les gouvernements actuel et futurs, à condition de garder en

tête ses lacunes – principalement sur le plan de la représentation des différents sous-secteurs de la société autochtone - afin d'en proposer une version améliorée.

6.2. Bonnes pratiques et recommandations

Si nous avons à conseiller le gouvernement actuel sur les éléments à privilégier dans la mise en place d'un processus véritablement transformateur et acceptable du point de vue des peuples autochtones, nous insisterions sur les points suivants :

- Le gouvernement doit présenter son ordre du jour politique de manière à ce qu'il trouve un écho favorable auprès des peuples autochtones. Pour que ceux-ci aient confiance et adhèrent au projet de réforme, la volonté du gouvernement de renouveler la relation doit se faire sentir et se refléter, à la fois dans ses paroles et dans ses gestes. L'implication directe et continue de représentants fédéraux de haut niveau – entre autres du premier ministre - peut fortement contribuer à donner au processus une aura politique.
- Le gouvernement doit obtenir le consentement des peuples autochtones avant de mettre en place le processus d'élaboration et avant de présenter la politique publique.
 - Le processus ne doit pas leur être imposé et les participants autochtones doivent pouvoir exercer un pouvoir sur le déroulement du processus.
 - La politique ne doit pas leur être imposée. Les participants doivent se voir donner l'opportunité de l'approuver ou de la rejeter : il est primordial que les peuples autochtones puissent la refuser si elle ne convient pas à leurs aspirations. Pour la légitimité de la décision, il est particulièrement important que le gouvernement n'ait pas le dernier mot sur le contenu de la politique.
- Par divers mécanismes, le gouvernement doit pouvoir garantir aux participants autochtones que les préférences et solutions fédérales tant sur le plan du contenu que du processus n'auront pas préséance sur les leurs. Plutôt que de mettre en place un processus consultatif qui lui donne le privilège de filtrer les informations recueillies, il doit instaurer un véritable processus non hiérarchique, qui le met à égalité avec les peuples autochtones. Le processus doit s'inscrire dans une logique de dialogue continu, qui se traduit notamment par la corédaction de la politique.

- Le gouvernement doit faire preuve d'une grande capacité d'adaptation et mettre en place un processus flexible. Il doit être ouvert à la critique et être prêt à repenser son approche s'il constate qu'elle affecte négativement le processus d'élaboration ou qu'elle ne convient pas aux peuples autochtones. De plus, un processus d'envergure doit nécessairement s'inscrire dans une logique de continuité, puisque les changements à apporter sont nombreux et ne peuvent être réalisés du jour au lendemain. Le gouvernement doit par conséquent se montrer flexible et être capable de s'adapter s'il réalise que les objectifs visés ne sont pas atteints;
- Il est essentiel que le gouvernement évite d'imposer sa compréhension des identités autochtones. Il doit plutôt accepter la diversité des identités et s'y adapter. À cet effet, il est préférable qu'il laisse le soin aux différents sous-secteurs de la société autochtone de choisir leurs représentants. Aussi, il doit respecter le fonctionnement interne des OAN (ou autres représentants), même s'il diffère des façons de faire du gouvernement.
- Plutôt que d'identifier le contenu qui servira de base aux négociations, le gouvernement devrait laisser cette tâche aux participants autochtones, puisqu'ils sont mieux placés pour identifier les enjeux et les solutions qui les concernent. Le savoir et l'expertise autochtones doivent avoir dans ces domaines une valeur égale ou supérieure à celle du gouvernement.
- Si nécessaire, le gouvernement devrait éviter de définir de façon trop précise certains éléments sensibles et potentiellement problématiques – notamment sa compréhension exacte du statut de ses interlocuteurs -, afin d'éviter les conflits. Toutefois, l'existence d'une ambiguïté ne doit en aucun cas brimer les peuples autochtones dans leur façon de se définir. Elle doit au contraire leur permettre de respecter l'interprétation qu'ils ont de leur place dans la relation.

En somme, il est nécessaire de sortir d'une logique consultative et de favoriser un processus qui soit véritablement dialogique. Il y a été démontré à maintes reprises que les méthodes de participation traditionnellement empruntées par le gouvernement fédéral sont non seulement désuètes sur le plan éthique, mais qu'elles sont également contre-productives.

6.3. Vers une véritable décolonisation?

Une des visées de la présente recherche était de démontrer qu'il est possible pour le gouvernement d'agir de façon à favoriser une entente sur une politique publique avec les peuples autochtones malgré la persistance du colonialisme. Cette démonstration a toutefois rendu manifeste le pouvoir discrétionnaire que conserve l'État, puisque l'instauration d'un tel processus dépend en très grande partie de son bon vouloir. D'ailleurs, l'abandon de l'Accord de Kelowna par le gouvernement conservateur illustre bien cet état de fait, qui perdurera tant et aussi longtemps que les institutions coloniales resteront en place. Par conséquent, les politiques publiques qui demeurent sous contrôle fédéral, même celles développées de façon plus inclusive et égalitaire, ne représentent pas une panacée. Comme il a été mentionné, ces politiques publiques sont développées à l'intérieur d'institutions coloniales et soumises à un rapport de pouvoir qui, bien qu'atténué, demeure ancré dans un processus historique de soumission. De plus, en participant à l'élaboration des politiques publiques, les peuples autochtones doivent se plier au moins un minimum aux règles du jeu et façons de faire de l'État. À titre d'exemple, lors des négociations avec les gouvernements, ils se retrouvent forcés de formuler leurs revendications dans un langage politique et juridique occidental. Leur participation aux processus d'élaboration, même lorsque considérée comme une stratégie d'autodétermination, contribue en pratique à la reproduction et même à la légitimation des structures coloniales (Tully 2007, 309-10; Alfred 2005). Ainsi, malgré la bonne volonté sur laquelle se fonde le processus de l'Accord de Kelowna, il reproduit un rapport de pouvoir et des inégalités.

Il est par conséquent important de rappeler que la refonte du processus d'élaboration des politiques publiques est une stratégie de décolonisation parmi d'autres. Elle doit être comprise «comme un point de départ plutôt que comme une fin en soi» qui s'inscrit dans «un processus plus large de transformation des sociétés autochtones et des rapports qu'entretiennent celles-ci avec la société majoritaire» (Papillon et Lord 2013, 345)¹¹³. Une telle stratégie se veut en fait complémentaire à d'autres moyens tels la résurgence. Rappelons que cette dernière passe par la restauration d'une éthique de respect et de responsabilité avec le territoire, la culture et la communauté. Selon ce paradigme, les Autochtones doivent, avec

¹¹³ Dans cet extrait, Martin Papillon et Audrey Lord abordent les traités modernes, mais nous estimons que cela s'applique également aux politiques publiques.

intégrité et de façon quotidienne, défier les structures et les barrières coloniales, et parvenir «à imaginer la vie au-delà de l'État» (Cornassel 2012, 88-9, 94, 97; Alfred 2005). Bien que très différentes – l'une s'inscrit dans les pratiques étatiques et coloniales tandis que l'autre cherche à les transcender – nous estimons que ces deux stratégies se complètent et qu'elles sont essentielles à une décolonisation qui serait véritablement effective (Tully 2007, 320-1, 352-3). Même si la collaboration avec l'État peut être comprise comme légitimant la structure coloniale, nous proposons de penser la volonté et l'aide étatiques (pas seulement financière) comme pouvant, dans une certaine mesure et à certaines conditions, constituer une sorte de «restitution» (cet argument ne ferait sans doute pas l'unanimité)¹¹⁴. La restitution, que Taiaiake Alfred présente comme une alternative à l'objectif de la réconciliation ou du moins comme un de ses prérequis, «is based on the proven notion that real peace-making requires making amends for harm done before any of the other steps to restore the fabric of a relationship can be taken» (Alfred 2005, 151). Ainsi, des politiques publiques qui permettent une autonomie décisionnelle aux peuples autochtones, qui sont financées par le gouvernement fédéral dont la mise en oeuvre est facilitée par celui-ci et par les provinces et les territoires, pourraient permettre de restituer en partie ce qui a été retiré aux peuples autochtones. De plus, des politiques décidées par les Autochtones, qui leur permettent une certaine autodétermination et qui améliorent leurs conditions, aideraient à faire tomber certaines barrières coloniales et pourraient potentiellement favoriser des actes de résurgence. Nous croyons que, pratiquées ensemble, ces stratégies ont le potentiel de relever ce que Salée identifie comment étant «le vrai défi»,

[qui] n'est pas tant de penser la manière la plus appropriée d'insérer [les peuples autochtones] dans l'espace national, mais bien de faire en sorte qu'ils définissent par eux-mêmes et pour eux-mêmes les conditions de cette insertion – voire, si telle est leur volonté, de leur non-insertion – et d'en accepter les termes (Salée 2005, 69).

Toutefois, pour que l'État canadien et la société allochtone en arrivent à ce constat, il est fondamental qu'ils reconnaissent que l'antériorité de la présence des peuples autochtones sur

¹¹⁴ «Restitution is not the play on white guilt that reconciliation processes have become – guilt is after all a monotheistic concept foreign to Onkwehonwe cultures – nor is it a brooding, under the threat of punishment, over past misdeeds to the point of moral paralysis. Restitution is purification. It is a ritual of disclosure and confession in which there is acknowledgement and acceptance of one's harmful actions and a genuine demonstration of sorrow and regret, constituted in reality by putting forward a promise to never again do harm and by redirecting one's actions to benefit the one who has been wronged» (Alfred 2005, 153).

le territoire en tant que nations distinctes et libres leur confère des droits propres (Green 2004, 27-8). En d'autres termes, le point de départ à un ordre du jour politique qui soit véritablement transformateur est la compréhension du «*settler colonialism*» et de tout ce que cet état de fait implique.

Bibliographie

- Abele, Frances et Michael J. Prince. 2006. «Constructing Political Spaces for Aboriginal Communities in Canada». Dans Ian Peach, dir., *Constructing Tomorrow's Federalism: New Routes to Effective Governance*. Winnipeg: University of Manitoba Press, 171-200.
- Aberbach, Joel D. et Bert A. Rockman. 2002. «Conducting and Coding Elite Interviews». *Political Science and Politics* 35 (no 4) : 673-6.
- Alcantara, Christopher et Zac Spicer. 2015. «Learning from the Kelowna Accord». *Policy Options* (juillet-août) : 95-7.
- Alfred, Taiaiake. 2005. *Wasáse: Indigenous Pathways of Action and Freedom*. Peterborough, Ont.; Orchard Park, N.Y. : Broadview Press
- Alfred, Taiaiake. 2009. «Colonialism and State Dependency». *Journal of Aboriginal Health* 5 (no 2) : 42-60.
- Alfred, Taiaiake. 2014. *Paix, pouvoir et droiture. Un manifeste autochtone*. Wendake : Hannenorak.
- Alfred, Taiaiake et Jeff Corntassel. 2005. «Being Indigenous: Resurgences against Contemporary Colonialism». *Government and Opposition* 40 (no 4) : 597-614.
- Alfred, Taiaiake et Tobold Rollo. 2012. *Resetting and Restoring the Relationship between Indigenous Peoples and Canada*. En ligne.
https://ipsmo.files.wordpress.com/2012/12/idlenomore_handout.pdf (page consultée le 7 janvier 2016).
- Anderson, Barry et Thomas Fleming. 2014. «Ten Steps to Improving Bill C-33, *First Nations Control of First Nations Education Act*». Communication, Canadian Economics Association, Vancouver, 30 mai 2014.
- Anderson, Barry et John Richards. 2016. *Students in Jeopardy: An Agenda for Improving Results in Band-Operated Schools*. Toronto : C.D. Howe Institute.
- Anishinabek Nation. 2011. *Analysis of the Process for Creating and Implementing the National Panel on First Nations Education*. En ligne.
<http://www.anishinabek.ca/download/FINAL%20Analysis%20of%20the%20Process%20for%20the%20National%20Panel%20on%20First%20Nations%20Education.pdf> (page consultée le 6 avril 2015).
- APTN. 2014. «AFN rejects Harper government's education bill, calls for immediate injection of \$1.9 billion». *APTN* (Winnipeg), 27 mai.

APTN. 2015. «Valcourt says over \$1 billion available for education, but Ottawa now seeking separate deals». *APTN* (Winnipeg), 22 avril.

Assemblée des Premières Nations (APN). S.d. Un historique de l'éducation des Premières Nations. En ligne. [http://www.afn.ca/uploads/files/11 - a first nations education timeline kc fr.pdf](http://www.afn.ca/uploads/files/11_-_a_first_nations_education_timeline_kc_fr.pdf) (page consultée le 22 novembre 2015).

Assemblée des Premières Nations (APN). 2004. *The Canada-Aboriginal Peoples Roundtable. (Powerpoint)*. Cité dans Cambridge, Kelly. 2012. *The participation of Aboriginal peoples in policy development in Canada: An examination of the First Nations Governance Initiative and the Kelowna Accord*. Mémoire de maîtrise. École d'études politiques. Université d'Ottawa.

Assemblée des Premières Nations (APN). 2006. *Chronology of Key Events Leading to the First Ministers Meeting on Aboriginal Issues*. Document déposé par Phil Fontaine devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord.

Assemblée des Premières Nations (APN). 2010. *Contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations*. En ligne. http://www.afn.ca/uploads/files/fn_education/fncfne-fr.pdf (page consultée le 22 novembre 2015).

Assemblée des Premières Nations (APN). 2011a. *National Chief Communique – Education Activities Update – March 2011*. En ligne. <http://www.afn.ca/en/news-media/current-issues/national-chief-communique-education-activities-update-March-2011> (page consultée le 17 avril 2015).

Assemblée des Premières Nations (APN). 2011b. *National Panel on First Nation Education K-12*. En ligne. <http://www.afn.ca/index.php/en/national-chief/highlights-from-the-national-chief/communique-from-national-chief-shawn-atleo-april> (page consultée le 26 mai 2015).

Assemblée des Premières Nations (APN). 2012a. *National Chief Shawn Atleo – Speaking Notes Special Chiefs Assembly on Education*. En ligne. <http://www.afn.ca/en/national-chief/highlights-from-the-national-chief/national-chief-shawn-atleo-remarks-chiefs-assembly-on-education> (page consultée le 26 mai 2015).

- Assemblée des Premières Nations (APN). 2012b. *L'Assemblée des Premières Nations réaffirme le contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations*. En ligne. <http://www.afn.ca/fr/nouvelles-et-medias/dernieres-nouvelles/lassemblee-des-premieres-nations-reaffirme-le-contrôle-par-les-premieres-nations-de-leducation-des-premieres-nations> (page consultée le 4 juin 2015).
- Assemblée des Premières Nations (APN). 2013. *Le Chef national de l'Assemblée des Premières Nations affirme que la mobilisation pour l'éducation constitue la clé de la réconciliation : « Le contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations doit être notre objectif commun »*. En ligne. <http://www.afn.ca/fr/nouvelles-et-medias/dernieres-nouvelles/le-chef-national-de-lassemblee-des-premieres-nations-affirme-que-la-mobilisation-pour-leducation-constitue-la-cle-de-la-reconciliation-le-contrôle-par-les-premieres-nations-de-leducation-des-premieres-nations-doit-etre-notre-objectif-commun> (page consultée le 26 mai 2015).
- Assemblée des Premières Nations (APN). 2014a. *Communiqué du Chef national Shawn Atleo - Avril 2014*. En ligne. <http://www.afn.ca/index.php/fr/chef-national/faits-saillants-du-chef-national/communiqué-du-chef-national-shawn-atleo-avril-2014> (page consultée le 10 août 2015).
- Assemblée des Premières Nations (APN). 2014b. *Communiqué du Chef national Shawn Atleo - Bulletin spécial sur l'éducation des Premières Nations*. En ligne. <http://www.afn.ca/fr/chef-national/faits-saillants-du-chef-national/communiqué-du-chef-national-shawn-atleo-bulletin-special-sur-leducation-des-premieres-nations> (page consultée le 9 septembre 2015).
- Assemblée des Premières Nations (APN). 2014c. *Frequently Asked Questions: Announcement on First Nations Control of First Nations Education*. En ligne. http://www.afn.ca/uploads/files/fn_education/faq.pdf (page consultée le 23 mai 2015).
- Assemblée des Premières Nations (APN). 2014d. *Annonce du contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations et budget fédéral 2014*. En ligne. http://www.afn.ca/uploads/files/14-02-14_nc_bulletin_fn_education_announcement_and_budget_2014_ff.pdf (page consultée le 23 mai 2015).
- Assemblée des Premières Nations (APN). 2014e. *Analysis: Bill C33 – First Nation Control of First Nation Education*. En ligne. http://www.afn.ca/uploads/files/education/analysis_bill_c33.pdf (page consultée le 24 mai 2015).

- Assemblée des Premières Nations (APN). 2014f. *Comparison Chart – Bill C-33*. En ligne. http://www.afn.ca/uploads/files/education/14-04-24_high_level_comparison_chart_-_resolution_bill_c33_fe.pdf (page consultée le 24 mai 2015).
- Assemblée des Premières Nations (APN). 2014g. *Assembly of First Nations National Chief Says First Nations Must Drive Next Steps in First Nations Education*. En ligne. <http://www.afn.ca/index.php/en/news-media/latest-news/assembly-of-first-nations-national-chief-says-first-nations-must-drive> (page consultée le 26 mai 2015).
- Assemblée des Premières Nations (APN). 2014h. *Déclaration du Chef national de l'Assemblée des Premières Nations Shawn A-in-chut Atleo*. En ligne. <http://www.afn.ca/fr/chef-national/faits-saillants-du-chef-national/declaration-du-chef-national-de-lassemblee-des-premieres-nations-shawn-a-in-chut-atleo> (page consultée le 10 mai 2015).
- Assemblée des Premières Nations (APN). 2015. *Description de l'APN*. En ligne. <http://www.afn.ca/fr/a-propos-apn/description-de-lapn> (page consultée le 5 novembre 2015).
- Assemblée des Premières Nations (APN). Assemblée extraordinaire des chefs. 2012a. *Résolution no 41/2012 : Opposition au Comité directeur national sur l'éducation de l'Assemblée des Premières Nations et affirmation du rôle du Comité des Chefs sur l'éducation*. Gatineau: Assemblée extraordinaire des chefs.
- Assemblée des Premières Nations (APN). Assemblée extraordinaire des chefs. 2012b. *Motion: Rejet du processus législatif fédéral et de l'élaboration unilatérale d'une loi sur l'éducation des Premières Nations*. Gatineau: Assemblée extraordinaire des chefs.
- Assemblée des Premières Nations (APN). Assemblée extraordinaire des chefs. 2013. *Résolution no 21/2013 : Outlining the Path Forward: Conditions for the Success of First Nations Education*. Gatineau: Assemblée extraordinaire des chefs.
- Assemblée des Premières Nations (APN). Assemblée extraordinaire des chefs. 2014a. *Unanimous Statement from the National Chiefs-in-Assembly*. Ottawa: Assemblée extraordinaire des chefs.
- Assemblée des Premières Nations (APN). Assemblée extraordinaire des chefs. 2014b. *Résolution no 01/2014. Promouvoir le contrôle par les Premières Nations de l'éducation des Premières Nations*. Ottawa: Assemblée extraordinaire des chefs.

- Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL). 2005. *La Rencontre des premiers ministres et le processus multilatéral : un pas en arrière selon les Premières Nations du Québec et du Labrador*. En ligne. <http://www.apnql-afnql.com/fr/actualites/pdf/comm-2005-11-23-rencontres.pdf> (page consultée le 1er juillet 2015).
- Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL). 2006. *Le budget fédéral inquiète l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador*. En ligne. <http://www.apnql-afnql.com/fr/actualites/pdf/comm-2006-05-03.pdf> (page consultée le 2 juillet 2015).
- Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL). 2013. *Statement of the Assembly of First Nations in Quebec & Labrador Re the proposed First Nation Education Act*. En ligne. <http://www.cepn-fnec.com/PDF/APNQL/statement.pdf>
- Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL). 2014. *Projet de loi donnant aux Premières Nations le contrôle de l'éducation des Premières Nations: les Premières Nations du Québec demandent une révision judiciaire du processus de consultation*. En ligne. http://www.cepn-fnec.com/PDF/APNQL/educationFR%2020_fev_2014_COMMUNIQUE.pdf (page consultée le 18 avril 2015).
- Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) et Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN). 2014a. *Dépliant d'information sur la demande de révision judiciaire*. En ligne. http://www.cepn-fnec.com/PDF/APNQL/revision_web.pdf (page consultée le 5 mai 2015).
- Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL) et Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN). 2014b. *Éducation des Premières Nations. Le gouvernement du Canada dépose un document inattendu à la Cour fédérale*. En ligne. http://www.cepn-fnec.com/PDF/APNQL/projet_de_communique_controle_judiciaire%20septembre2014_fr.pdf (page consultée le 12 mai 2015).
- Association nationale des centres d'amitié (ANCA). 2016. *Qui nous sommes*. En ligne. <http://nafca.ca/fr/who-we-are/about-nafca/> (page consultée le 2 janvier 2016).
- Atleo, Shawn A-in-chut. 2011a. *Four Pillar Strategy*. En ligne. <http://www.shawnatleo.ca/modules/wfchannel/index.php?pagenum=7> (page consultée le 22 avril 2015).

- Atleo, Shawn A-in-chut. 2011b. *Lettre du chef national de l'APN aux chefs du CCE, 2 mars*. En ligne. http://www.afn.ca/uploads/files/11-03-02_nc_ltr_to_ccoe.pdf (page consultée le 17 avril 2015).
- Atleo, Shawn A-in-chut. 2011c. *Lettre du chef national de l'APN à tous les chefs de l'APN, 17 août*. En ligne. <http://www.afn.ca/uploads/files/nc/national-panel-education.pdf> (page consultée le 26 mai 2015).
- Atleo, Shawn A-in-chut. 2013a. *Lettre du chef national de l'APN au ministre d'AADNC, 11 novembre*. En ligne. http://www.cepn-fnec.com/PDF/CEPN/Lettre_Bernard_Valcourtde_Shawn_Atleo_appui_lalettredu_25octobre.pdf (page consultée le 5 mai 2015).
- Atleo, Shawn A-in-chut. 2013b. *Lettre ouverte du chef national de l'APN au ministre d'AADNC, 25 novembre*. En ligne. http://www.afn.ca/uploads/files/13-11-25_open_letter_to_minister_valcourt_fr.pdf (page consultée le 5 mai 2015).
- Atleo, Shawn A-in-chut. 2014a. «Shawn Atleo: First Nations Education Act 'must act as a bridge'». *CBC* (Ottawa), 12 avril.
- Atleo, Shawn A-in-chut. 2014b. *Lettre du chef national de l'APN au Grand chef Stan Louttit, 28 mars*. http://www.afn.ca/uploads/files/gc_stan_loutitt.pdf (page consultée le 7 mai 2015).
- Atleo, Shawn A-in-chut. 2014c. *Lettre du chef national de l'APN aux chefs, 7 février*. En ligne. http://www.afn.ca/uploads/files/fn_education/letter-to-chiefs.pdf (page consultée le 7 mai 2015).
- Atleo, Shawn A-in-chut et Morley Googoo. 2013. *Lettre du chef national de l'APN et du chef régional titulaire du portefeuille de l'éducation au ministre de AADNC, 10 octobre*. En ligne. <http://www.cepn-fnec.com/PDF/CEPN/Lettre%20a%20Bernard%20Valcourt%20de%20Morley%20Googoo%2010%20octobre%202013.pdf> (page consultée le 4 mai 2015).
- Bakvis, Herman et Grace Skogstad. 2008. «Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy». Dans Herman Bakvis et Grace Skogstad, dir., *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy, second edition*. Don Mills, Ont. : Oxford University Press, 3-22.
- Barnsley, Paul. 2006. «First ministers' deal gets chiefs' approval». *Windspeaker* (Edmonton), janvier.
- Barrera, Jorge. 2014a. «Harper, Atleo signed a secret agreement on FN education bill: document». *APTN* (Winnipeg), 11 septembre.

- Barrera, Jorge. 2014b. «Chiefs plotting revival of dormant 'Confederacy of Nations' to stop FN education bill». *APTN* (Winnipeg), 2 mai.
- Barrera, Jorge. 2014c. «Valcourt attacks Confederacy of Nations, calls chiefs 'rogue' and threats to national security». *APTN* (Winnipeg), 16 mai.
- Barrera, Jorge. 2014d. «Tribal Chair says BC First Nations should strike own education deal with Ottawa». *APTN* (Winnipeg), 29 mai.
- Barrera, Jorge. 2014e. «Valcourt hints Ottawa may move ahead on education bill without AFN». *APTN* (Winnipeg), 29 mai.
- Bastien, Lise. 2013. *Une nouvelle loi sur l'éducation des Premières Nations en 2014*. En ligne. http://www.cepn-fnec.com/PDF/etudes_documents/Article_Lise_Bastien_avril_2013.pdf (page consultée le 3 mai 2015).
- Beetham, David. 1991a. *The Legitimation of Power*. Basingstoke : Macmillan.
- Beetham, David. 1991b. «Max Weber and the Legitimacy of the Modern State». *Analyse und Kritik* 13 (no 1) : 34-45.
- Beetham, David. 1993. «In Defense of Legitimacy». *Political Studies* 41 (no 3) : 488-91.
- Bégin, Martin. 2014. «Démission de Shawn Atleo : Stephen Harper perd un allié». *Radio-Canada* (Ottawa), 2 mai.
- Bherer, Laurence. 2011. «Les relations ambiguës entre participation et politiques publiques». *Participations* 1 (no 1) : 105-33.
- Blondiaux, Loïc. 2001. «La démocratie par le bas : Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris». *Hermès, La Revue* (no 26-27) : 323-38.
- Blondiaux, Loïc. 2005. «L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes». Dans Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer, dir., *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. Paris : La Découverte, 119-37.
- Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer. 2002. «L'impératif délibératif». *Politix* 15 (no 57) : 17-35.
- Broschek, Jörg. 2013. «Between path dependence and gradual change : Historical institutionalism and the study of federal dynamics». Dans Arthur Benz et Jörg

Broschek, dir., *Federal Dynamics : Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*. Oxford : Oxford University Press.

Buzzetti, Hélène. 2015. «Trudeau promet plus de 3 milliards pour l'éducation autochtone». *Le Devoir* (Montréal), 14 août.

Cahn, Matthew A. 2012. «Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process». Dans Stella Z. Theodoulou et Matthew A. Cahn, dir., *Public Policy: The Essential Readings (2nd edition)*. Boston : Pearson, 199- 205.

Came, Heather. 2014. «Sites of institutional racism in public health policy making in New Zealand». *Social Science & Medicine* 106 (avril) : 214-20.

Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC). 1996. *Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones*. En ligne. http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071115211319/http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgmm_f.html (page consultée le 2 août 2015).

Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC). 1998. *Discours de l'honorable Jane Stewart Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'occasion du dévoilement de Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. En ligne. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100015725/1100100015726> (page consultée le 2 août 2015).

Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC). 2005a. *Réunion de réflexion conjointe des ministres fédéraux et des dirigeants autochtones nationaux*. En ligne. http://web.archive.org/web/20080421043947/http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/m-a2005/2-02665_f.html (page consultée le 10 juin 2015).

Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC). 2005b. *Accord-cadre avec la nation métisse*. En ligne. <http://web.archive.org/web/20060203205405/http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/m-a2005/02665mnc.pdf> (page consultée le 10 juin 2015).

Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC). 2005c. *Accord de collaboration sur l'élaboration de politiques entre l'Association des femmes autochtones du Canada et le gouvernement du Canada*. En ligne. <http://web.archive.org/web/20060203205414/http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/m-a2005/02665nwac.pdf> (page consultée le 10 juin 2015).

Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC). 2005d. *Accord de collaboration sur l'élaboration de politiques entre le Congrès des peuples autochtones et le gouvernement du Canada*. En ligne.

<http://web.archive.org/web/20060203205328/http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/m-a2005/02665cap.pdf> (page consultée le 10 juin 2015).

Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC). 2005e. *Accord de partenariat entre les Inuits du Canada représentés par Inuit Tapiriit Kanatami et sa Majesté la reine du chef du Canada représentée par le Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canadien*. En ligne.
<http://web.archive.org/web/20060203205404/http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/m-a2005/02665itk.pdf> (page consultée le 10 juin 2015).

Canada. Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC). 2005f. *Un accord politique entre les Premières nations et la Couronne fédérale portant sur la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations*. En ligne.
<http://caid.ca/AFNBilAgr2005.pdf> (page consultée le 10 juin 2015).

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2008a. *Le gouvernement du Canada lance deux nouveaux programmes dans le but d'améliorer l'éducation des Premières nations*. En ligne.
<http://web.archive.org/web/20140321052300/http://www.aadnc-aandc.gc.ca/aiarch/mr/nr/s-d2008/nr000000137-fra.asp> (page consultée le 19 janvier 2016).

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2008b. *Présentation d'excuses aux anciens élèves des pensionnats indiens*. En ligne.
<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100015644/1100100015649> (page consultée le 15 décembre 2015).

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2010. *Le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières nations annoncent la création d'un groupe d'experts chargé de diriger un processus de participation sur l'éducation primaire et secondaire des Premières nations*. En ligne.
<http://web.archive.org/web/20120113184410/http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1291988144856> (page consultée le 7 avril 2015).

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2011a. *Document d'information : Réforme de l'éducation primaire et secondaire mandat du Panel national*. En ligne.
<http://web.archive.org/web/20150221165525/http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1305642240071/1305642277304> (page consultée le 7 avril 2015).

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2011b. *Le ministre Duncan et le chef Atleo lancent un processus de participation sur l'éducation primaire et secondaire des Premières nations*. En ligne.

<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314325424268/1314325537708> (page consultée le 7 avril 2015).

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2011c. *Plan d'action conjoint Canada- Premières Nations*. En ligne.

<http://web.archive.org/web/20120114065021/http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314718067733> (page consultée le 9 avril 2015).

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2011d. *Le ministre Duncan et le chef national Atleo de l'APN annoncent un plan d'action commun*. En ligne.

<http://web.archive.org/web/20120113231757/http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314573661519> (page consultée le 9 avril 2015).

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2012. *Le gouvernement du Canada amorce des consultations pour l'élaboration d'une loi sur l'éducation des Premières Nations*. En ligne. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1355239107600/1355239185487> (page consultée le 7 avril 2015).

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2013a. *Rédaction d'une loi sur l'éducation des Premières Nations : Guide de discussion*. Ottawa: Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2013b. *Élaborer une loi sur l'éducation des Premières Nations : Plan pour l'ébauche d'une loi*. Ottawa: Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2013c. *Participer : Consultations en ligne sur l'élaboration d'une loi sur l'éducation des Premières Nations*. En ligne.

<http://web.archive.org/web/20130413213136/http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1358798945278/1358798977709> (page consultée le 29 mai 2015).

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2013d. *Processus de consultation (version avril)*. En ligne.

<http://web.archive.org/web/20130413213122/http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1358799141185/1358799192535> (page consultée le 29 mai 2015).

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2013e.

Processus de consultation (version octobre). En ligne. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1358799141185/1358799192535> (page consultée le 29 mai 2015).

- Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2013f. *Travaillons ensemble pour les élèves des Premières Nations : Une ébauche de projet de loi sur l'éducation des Premières Nations*. Ottawa: Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.
- Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2014a. *Chronologie de l'éducation des Premières Nations*. En ligne. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1358799301258/1358799341720> (page consultée le 6 avril 2015).
- Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2014b. *FAQs : Projet de loi C-33, loi sur le contrôle par les premières nations de leur système d'éducation*. En ligne. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1381841473896/1381841548486> (page consultée le 29 mai 2015).
- Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2014c. *Le ministre Valcourt souligne l'importance de la participation des Autochtones à l'économie canadienne - les deux grandes priorités sont l'éducation et le développement des compétences*. En ligne. <http://news.gc.ca/web/article-fr.do?nid=838769> (page consultée le 10 mai 2015).
- Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC). 2014d. *Bill C/S-X, First Nations Control of First Nations Education Act*. En ligne. <http://aptn.ca/news/wp-content/uploads/sites/4/2014/09/EducationAtleoHarper.pdf> (page consultée le 1er juin 2015).
- Canada. Bureau du Conseil privé (BCP). 2004a. *Discours du Trône ouvrant la troisième session de la 37^e législature du Canada*. En ligne. http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=aarchives/sft-ddt/2004_1-fra.htm (page consultée le 7 juillet 2015).
- Canada. Bureau du Conseil privé (BCP). 2004b. *Adresse du Premier ministre Paul Martin en réponse au discours du Trône*. En ligne. http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=aarchives/sft-ddt/2004_1_reply-fra.htm (page consultée le 8 août 2015).
- Canada. Bureau du Conseil privé (BCP). 2006a. *Discours du Trône ouvrant la première session de la 39^e législature du Canada*. En ligne. <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=aarchives/sft-ddt/2006-fra.htm> (page consultée le 10 juillet 2015).

- Canada. Bureau du Conseil privé (BCP). 2006b. *Le Premier ministre appuie le discours du Trône*. En ligne. http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=aarchives/sft-ddt/2006_reply-fra.htm (page consultée le 10 juillet 2015).
- Canada. Bureau du Conseil privé (BCP). 2008. *Discours du Trône ouvrant la première session de la 40e législature du Canada*. En ligne. <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=fra&page=information&sub=publications&doc=aarchives/sft-ddt/2008-fra.htm> (page consultée le 10 juillet 2015).
- Canada. Bureau du vérificateur général du Canada (BVG). 2003a. *Rapport de la vérificatrice générale du Canada. Avril 2003*. En ligne. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200304_f_1129.html (page consultée le 2 août 2015).
- Canada. Bureau du vérificateur général du Canada (BVG). 2003b. *Rapport de la vérificatrice générale du Canada. Novembre 2003*. En ligne. http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200311_f_1126.html (page consultée le 2 août 2015).
- Canada. Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord. 2006a. *Témoignages du mardi 21 novembre 2006*. En ligne. <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=f&Mode=1&Parl=39&Ses=1&DocId=2524533&File=0> (page consultée le 2 juillet 2015).
- Canada. Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord. 2006b. *Témoignages du jeudi 23 novembre 2006*. En ligne. <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=f&Mode=1&Parl=39&Ses=1&DocId=2534826> (page consultée le 2 juillet 2015).
- Canada. Gouvernement du Canada. 2014. *Le PM annonce une entente historique avec l'Assemblée des Premières Nations pour réformer le système d'éducation des Premières Nations*. En ligne. <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=814749> (page consultée le 4 avril 2015).
- Canada. Indian and Northern Affairs Canada (INAC). 2002. *Interim report joint INAC/Treaty First Nations educational review*. Edmonton: Author. Cité dans Carr-Stewart, Sheila et Larry Steeves. 2009. «First Nations Educational Governance : A Fractured Mirror». *Canadian Journal of Educational Administration and Policy* (no 97).
- Canada. Ministère des Finances. 2006. *Le plan budgétaire de 2006. Cibler ses priorités*. Ottawa : Ministère des Finances.

- Canada. Ministère des Finances. 2008. *Le plan budgétaire de 2008. Un leadership responsable*. Ottawa : Ministère des Finances.
- Canada. Ministère des Finances. 2010. *Le budget de 2010. Tracer la voie de la croissance et de l'emploi*. Ottawa : Ministère des Finances.
- Canada. Ministère des Finances. 2012. *Le plan d'action économique de 2012. Emplois, croissance et prospérité à long terme*. Ottawa : Ministère des Finances.
- Canada. Ministère des Finances. 2014. *Sur la voie de l'équilibre : créer des emplois et des opportunités*. Ottawa : Ministère des Finances.
- Canada. Ministère des Finances. 2016. *Assurer la croissance de la classe moyenne*. Ottawa : Ministère des Finances.
- Canada. Parlement du Canada. 2016. *Comités du Cabinet. 1979 à aujourd'hui*. En ligne. <http://www.lop.parl.gc.ca/ParlInfo/compilations/federalgovernment/ComiteeCabinet.aspx?Language=F> (page consultée le 20 septembre 2015).
- Canada. Sénat. 2011. *La réforme de l'éducation chez les Premières Nations : de la crise à l'espoir*. Ottawa : Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.
- Canada. Table Ronde Canada-Autochtones. 2004a. *Renforcer la Relation. Rapport de la Table Ronde Canada-Autochtones, le 19 avril 2004*. En ligne. http://web.archive.org/web/20070729134656/http://www.aboriginalroundtable.ca/rtbl/strenght_rpt_f.pdf (page consultée le 5 juin 2015).
- Canada. Table Ronde Canada-Autochtones. 2004b. *Ordre du jour de la Table Ronde du 19 avril 2004*. En ligne. http://web.archive.org/web/20070729134634/http://www.aboriginalroundtable.ca/rtbl/rdtble_agenda_e.pdf (page consultée le 5 juin 2015).
- Canada. Table Ronde Canada-Autochtones. 2004c. *Strengthening the Relationship. Report on the Canada-Aboriginal Peoples Roundtable, April 19th, 2004*. En ligne. http://web.archive.org/web/20070923215632/http://www.aboriginalroundtable.ca/rtbl/strenght_rpt_e.pdf (page consultée le 5 juin 2015).
- Canada. Table Ronde Canada-Autochtones. 2005a. *Séance de suivi sectoriel sur la santé. Rapport des facilitateurs*. En ligne. http://web.archive.org/web/20070923220128/http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/hlth/rprt/Facilit_rpt_health_f.pdf (page consultée le 6 juin 2015).

- Canada. Table Ronde Canada-Autochtones. 2005b. *Séances de suivi sectoriel. Rapport récapitulatif final*. En ligne. http://web.archive.org/web/20070923215651/http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/ffr/Facilit_rpt_final_f.pdf (page consultée le 6 juin 2015).
- Canadian Press. 2014a. «How the First Nations education act fell apart in matter of months». *CBC* (Ottawa), 11 mai.
- Canadian Press. 2014b. «Chiefs vow to do 'whatever it takes' to scrap aboriginal education bill». *CBC* (Ottawa), 28 avril.
- Canadian Press. 2014c. «First Nations education bill should be withdrawn immediately, chiefs demand». *CBC* (Ottawa), 27 mai.
- Canadian Press. 2014d. «First Nations education bill: Ottawa won't move forward». *CBC* (Ottawa), 30 mai.
- Carr-Stewart, Sheila et Larry Steeves. 2009. «First Nations Educational Governance : A Fractured Mirror». *Canadian Journal of Educational Administration and Policy* (no 97).
- CBC. 2006. «First Nations leaders worried about Conservative plan». *CBC* (Ottawa), 11 janvier.
- CBC. 2014. «First Nations to get more control over education, Ottawa says». *CBC* (Ottawa), 7 février.
- Calliou, Sharilyn. 2001. «Introduction : Situating the Puppet Masters». Dans K. P. Binda et Sharilyn Calliou, dir., *Aboriginal Education in Canada : A Study in Decolonization*. Mississauga, Ont. : Canadian Educators' Press, 1-8.
- Centre de recherche sur les politiques et le développement social (CPDS). 2015. *Trente ans plus tard : les mirages du tournant participatif* (actes du colloque tenu à Montréal le 19 et 20 février 2015). Montréal : Université de Montréal.
- Chiefs of Ontario (COO). 2014a. *Lettre du COO aux Premières Nations de l'Ontario, 10 février*. En ligne. <http://www.sixnations.ca/eddoc3ChiefsofOntarioFNEA.pdf> (page consultée le 13 mai 2015).
- Chiefs of Ontario (COO). 2014b. *Confederacy of Nations Meeting*. En ligne. <http://www.chiefs-of-ontario.org/node/838> (page consultée le 22 juin 2015).

- Chiefs of Ontario (COO). 2014c. *Confederacy of Nations Meet in Historical Gathering to Unanimously Reject Federal Education Bill, Response to Minister Valcourt's Slanderous Comments*. En ligne. <http://www.chiefs-of-ontario.org/node/845> (page consultée le 22 juin 2015).
- Comité éditorial. 2011. «Pourquoi une revue sur la participation?». *Participations* 1 (no 1) : 5-7.
- Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN). 2013a. *Projet de loi fédéral sur l'éducation des premières nations: chronologie d'évènements marquants et des constats qui s'en dégagent*. En ligne. http://www.cepn-fnec.com/PDF/rapporteur/fr/Rapporteur_special_des_Nations_Unies_Projet_loi_federale_education.pdf (page consultée le 18 avril 2015).
- Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN). 2013b. *Le CEPN accuse le gouvernement fédéral de concocter un plan d'assimilation des Premières Nations en imposant une loi sur l'éducation*. En ligne. http://e-palisades.com/wp-content/uploads/2013/11/Communique_ebauche_de_projet_de_loi.pdf (page consultée le 18 avril 2015).
- Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN). 2013c. *Projet de loi fédéral sur l'éducation des Premières Nations. Une vaste fumisterie du début à la fin*. En ligne. http://e-palisades.com/wp-content/uploads/2013/11/fumisterie_fr.pdf (page consultée le 18 avril 2015).
- Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN). 2013d. *Analyse du Plan pour l'ébauche d'une loi*. En ligne. <http://www.cepn-fnec.com/PDF/CEPN/Analyse%20du%20blueprint%20realisee%20par%20le%20CEPNaout%202013fra.pdf> (page consultée le 20 avril 2015).
- Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN). 2014a. *Fiche technique - Projet de loi C-33 : Loi sur le contrôle par les Premières Nations de leur système d'éducation*. En ligne. <http://www.cepn-fnec.com/C33/fichetechnique.aspx> (page consultée le 14 mai 2015).
- Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN). 2014b. *Analyse - Accord entre le gouvernement fédéral et l'Assemblée des Premières Nations (APN) concernant le financement de l'éducation*. En ligne. http://www.cepn-fnec.com/PDF/CEPN/Analyse_preliminaire_CEPN_10fevrier2014.pdf (page consultée le 10 mai 2015).
- Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN). 2014c. *Analyse du projet de loi C-33*. En ligne. http://www.cepn-fnec.com/PDF/CEPN/Analyse_projet_loiC_33_avril_2014_fr.pdf (page consultée le 14 mai 2015).

- Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN) et Hutchins Legal Inc. 2013. *Avis juridique – L'obligation de consultation et la proposition de Loi sur l'éducation des Premières Nations*. En ligne. [http://www.cepn-fnec.com/PDF/CEPN/Avis juridique consultation Final 2 fra.pdf](http://www.cepn-fnec.com/PDF/CEPN/Avis_juridique_consultation_Final_2_fra.pdf) (page consultée le 18 avril 2015).
- Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN) et Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN). 2012. *Éducation des Premières Nations. Plaidoyer pour une information juste*. En ligne. http://www.cepn-fnec.com/PDF/etudes_documents/education_premieres_nations.pdf (page consultée le 8 avril 2015).
- Conseil en éducation des Premières Nations (CEPN), Nishnawbe Aski Nation (NAN) et Federation of Saskatchewan Indian Nations (FSIN). 2011. *Rapport sur les mesures prioritaires visant à améliorer l'éducation des Premières Nations*. En ligne. http://www.cepn-fnec.com/PDF/etudes_documents/Rapport-mesures-prioritaires-visant-ameliorer-educationdes-PN-Novembre-2011_fr.pdf (page consultée le 8 avril 2015).
- Conseil de la Fédération. 2004. *Réunions des premiers ministres du 13 au 15 septembre 2004. Ordre du jour proposé*. En ligne http://www.canadaspremiers.ca/phocadownload/newsroom-fr_2004/agenda_fr_1.doc.pdf (page consultée le 8 juillet 2015).
- Corntassel, Jeff. 2012. «Re-Envisioning Resurgence: Indigenous Pathways to Decolonization and Sustainable Self-Determination». *Decolonization: Indigeneity, Education & Society* 1 (no 1) : 86-101.
- Coulthard, Glen. S. 2007. «Subjects of Empire: Indigenous Peoples and the 'Politics of Recognition' in Canada». *Contemporary Political Theory* 6 : 437-60.
- Dib, Lina. 2014. «Le chef national de l'Assemblée des Premières Nations démissionne». *La Presse* (Montréal), 2 mai.
- Dickason, Olive Patricia. 1998. *Recognized at Last? - Some Reflections on the Royal Commission on Aboriginal People*. (présentation dans le cadre de The Stanley Knowles Lecture, à la University of Waterloo, le 22 octobre 1998). En ligne. <https://artsonline.uwaterloo.ca/rneedham/sites/ca.rneedham/files/needhdata/dickason.html>
- Durbin, Anna. 2009. «Canada's Response to the On-Reserve Housing Crisis: A Study of the Kelowna Accord». *Pimatisiwin: A Journal of Aboriginal and Indigenous Community Health* 7 (no 2) : 181-200.

- Femmes autochtones du Québec (FAQ). 2005. *Femmes autochtones du Québec rejette le processus entourant la Rencontre des premiers ministres à Kelowna*. <http://cdeacf.ca/actualite/2005/11/24/femmes-autochtones-quebec-rejette-processus-entourant> (page consultée le 2 juillet 2015).
- Fraternité des Indiens du Canada (FIC). 1972. *Maîtrise indienne de l'éducation indienne*. En ligne. http://www.afn.ca/uploads/files/fn_education/icoie-fr.pdf (page consultée le 22 novembre 2015).
- Fridkin, Alycia. 2012. «Decolonizing Policy Processes: An Intersectionality-Based Policy Analysis of Policy Processes Surrounding the Kelowna Accord». Dans Olena Hankivsky, dir., *An intersectionality-based policy analysis framework: critical reflections on a methodology for advancing equity*. Vancouver : Institute for Intersectionality Research and Policy, Simon Fraser University, 115-31.
- Fung, Archon. 2006. «Varieties of Participation in Complex Governance». *Public Administration Review* 66 (décembre) : 66-75.
- Fung, Archon. 2015. «Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future». *Public Administration Review* 75 (no 4) : 513-22.
- Gagnon, Alain-G. et Can Erk. 2002. «Legitimacy, Effectiveness, and Federalism : On the Benefits of Ambiguity». Dans Herman Bakvis et Grace Skogstad, dir., *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness, and Legitimacy*. Don Mills, Ontario : Oxford University Press, 317-30.
- Galloway, Gloria. 2014a. «Chiefs say AFN leaders too close to Ottawa on native education». *The Globe and Mail* (Toronto), 27 mai.
- Galloway, Gloria. 2014b. «Your guide to the Assembly of First Nations and the contentious education debate». *The Globe and Mail* (Toronto), 27 mai.
- Galloway, Gloria. 2015. «Trudeau pledges to invest in First Nations education and social programs». *The Globe and Mail* (Toronto), 7 octobre.
- Gerring, John. 2004. «What is a Case Study and What is it Good for?». *American Political Science Review* 98 (no 2) : 341-54.
- Googoo, Marley. 2014. *Lettre ouverte du chef régional titulaire du portefeuille de l'éducation aux chefs, 19 février*. En ligne. http://www.afn.ca/uploads/files/rc-googoo_open_letter.pdf (page consultée le 7 mai 2015).

- Gottfriedson, Shane. 2014. *Lettre du chef du Shuswap Nation Tribal Council au ministre d'AADNC, 20 mai*. En ligne. <http://aptn.ca/news/wp-content/uploads/sites/4/2014/05/ShuswapValcourt.pdf> (page consultée le 8 mai 2015).
- Goupil, Sylvie. 2007. «Gouvernement en ligne et démocratie : vers une mutation de la relation citoyenne à l'État?». *Politique et Sociétés* 26 (no 1) : 27-46.
- Graham, Katherine A. et Susan D. Phillips. 1997. «Citizen Engagement: Beyond the Customer Revolution». *Canadian Public Administration* 40 (no 2) : 255-73.
- Green, Joyce. 2004. «Autodétermination, citoyenneté et fédéralisme : pour une relecture autochtone du palimpseste canadien». *Politique et Sociétés* 23 (no 1) : 9-32.
- Guay, Christiane et Sébastien Grammond. 2010. «À l'écoute des peuples autochtones? Le processus d'adoption de la "loi 125"». *Nouvelles pratiques sociales* 23 (no 1) : 99-113.
- Haldane, Scott, George Lafond et Caroline Krause. 2012. *Cultiver l'esprit d'apprentissage chez les élèves des Premières Nations. Rapport du Panel national sur l'éducation primaire et secondaire des Premières Nations pour les élèves dans les réserves*. Ottawa: Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.
- Halperin, Sandra et Olivier Heath. 2012. *Political Research. Methods and Practical Skills*. Oxford : Oxford University Press.
- Hanberger, Anders. 2003. «Public Policy and Legitimacy: A Historical Policy Analysis of the Interplay of Public Policy and Legitimacy». *Policy Sciences* 36 (no 3) : 257-78.
- Harper, Stephen. 2006. *Lettre du chef du Parti Conservateur du Canada à Dwight A. Dorey, 10 janvier*. En ligne. <http://www.cepn-fnec.com/PDF/rapporteur/fr/Document1.pdf> (page consultée le 15 août 2015).
- Hill, Carey, Trevor Lynn et Jonathan MacFarlane. 2007. «Dangling Participants: Is the Kelowna Accord Constitutionally Binding as a Federal-Provincial Agreement?». Communication, Association canadienne de science politique, juin.
- Hurley, Mary C. et Jill Wherrett. 1999. *Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*. Ottawa : Division du droit et du gouvernement et division des affaires politiques et sociales. Bibliothèque du Parlement.
- Irlbacher-Fox, Stephanie. 2009. *Finding Dahshaa. Self-Government, Social Suffering and Aboriginal Policy in Canada*. Vancouver : UBC Press.

- Irvine, Annie, Paul Drew et Roy Sainsbury. 2012. «'Am I not answering your questions properly?' Clarification, adequacy and responsiveness in semi-structured telephone and face-to-face interviews». *Qualitative Research* 13 (no1) : 87-106.
- Iverson, John. 2015. «Former Prime Minister Paul Martin right to be angry over aboriginal education funding». *National Post* (Toronto), 30 avril.
- Kirkness, Verna J. et Sheena Selkirk Bowman. 1992. *Les écoles des Premières nations : luttes et triomphes*. Toronto : Association canadienne d'éducation.
- Kirmayer, Laurence J. et Gail G. Valaskakis. 2009. *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*. Vancouver: UBC Press. Cité dans Alfred, Taiaiake. 2009. «Colonialism and State Dependency». *Journal of Aboriginal Health* 5 (no 2) : 42-60.
- Koller, Katalin. 2015. *Toward a political economy of on-reserve Indigenous education in Canada: Problematizing Bill C-33*. Mémoire de maîtrise. Institute of Political Economy. Carleton University.
- Ladner, Kiera et Michael Orsini. 2004. «De l'infériorité négociée" à l'inutilité de négocier" : la Loi sur le gouvernement des Premières nations et le maintien de la politique coloniale». *Politique et sociétés* 23 (no 1) : 59-87.
- Laferrière, Dany. *L'énigme du retour*. Montréal : Boréal.
- Lecours, André. 2002. «L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité?». *Politique et Sociétés* 21 (no 3) : 3-19.
- Leech, Beth L. 2002. «Interview Methods in Political Science». *Political Science and Politics* 35 (no 4) : 663-4.
- Lessard-Hébert, Michelle, Gabriel Goyette et Gérald Boutin. 1997. *La recherche qualitative : fondements et pratiques*. Bruxelles : De Boeck Université.
- Ljunggren, David. 2009. «Every G20 nation wants to be Canada, insists PM». *Reuters* (New York), 25 septembre.
- Marchés publics canadiens. 2011. *Résumé de Préavis d'adjudication de contrat : PAC - Groupe national sur l'éducation primaire et secondaire des Premières nations*. En ligne.
http://www.merx.com/French/SUPPLIER_Menu.Asp?WCE=Show&TAB=1&PORTAL=MERX&State=7&id=214289&print=Y&src=osr&ForceLID=&HID=&hcode=IXNolkkhSgrHV4T9WdM9SA%3D%3D (page consultée le 28 mai 2015).

- Mas, Susana. 2013. «Valcourt urges First Nations education reform 1st, funds later». *CBC* (Ottawa), 9 octobre.
- Mas, Susana. 2014a. «Aboriginal education bill meets First Nations conditions: Bernard Valcourt». *CBC* (Ottawa), 10 avril.
- Mas, Susana. 2014b. «Shawn Atleo agreed to 'substantive amendments' to First Nations education bill». *CBC* (Ottawa), 11 septembre.
- Mas, Susana. 2015. «Justin Trudeau promises \$2.6B for First Nations education». *CBC* (Ottawa), 13 août.
- Martin, Paul. 2008. *Contre vents et marées : Mémoires*. Montréal : Fides.
- Mathieu, Annie. 2015. «Rare vote au fédéral pour Konrad Sioui». *Le Soleil* (Québec), 16 septembre.
- McBride, Terence. 2014. *Lettre au nom du Comité intérimaire des chefs de l'APNQL au ministre d'AADNC, 13 août*. En ligne. [http://www.cepn-fnec.com/PDF/APNQL/Lettre au ministre Valcourt 13aout2014fra.pdf](http://www.cepn-fnec.com/PDF/APNQL/Lettre%20au%20ministre%20Valcourt%2013aout2014fra.pdf) (page consultée le 9 mai 2015).
- McConnell, Allan. 2010. *Understanding Policy Success. Rethinking Public Policy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire : Palgrave Macmillan.
- McDonald, Rose-Alma J. 2011. *Final Report of the AFN Special Rapporteur on the National Panel Engagement Process*. En ligne. [http://www.afn.ca/uploads/files/education/np sr final report.pdf](http://www.afn.ca/uploads/files/education/np_sr_final_report.pdf) (page consultée le 7 avril 2015).
- McFarlane, Greg. 2014. *Lettre du chef de cabinet au chef régional de l'APNQL, 18 août*. En ligne. [http://www.cepn-fnec.com/PDF/APNQL/Lettre du ministre Valcourt au Chef de l'APNQL le 18aout2014fra.pdf](http://www.cepn-fnec.com/PDF/APNQL/Lettre%20du%20ministre%20Valcourt%20au%20Chef%20de%20l'APNQL%20le%2018aout2014fra.pdf) (page consultée le 9 mai 2015).
- McKenna, Cara. 2014. «I'm not the Indian Prime Minister': Atleo responds to secret education agreement with Harper». *APTN* (Winnipeg), 31 octobre.
- McSheffrey, Elizabeth. 2016. «Indigenous leaders shocked by exclusion from climate change meeting». *National Observer* (Vancouver), 7 mars.
- Métis National Council (MNC). 2005. *Follow Up From Roundtable*. Cité dans Cambridge, Kelly. 2012. *The participation of Aboriginal peoples in policy development in Canada: An examination of the First Nations Governance Initiative and the Kelowna Accord*. Mémoire de maîtrise. École d'études politiques. Université d'Ottawa.

- Métis National Council (MNC). 2006. *First Ministers' Meeting on Aboriginal Issues An Overview for Métis Citizens*. En ligne. <http://www.albertametis.ca/MNAHome/News-Archive/First-Ministers-Meeting-Overview-for-Metis-Citize.aspx> (page consultée le 8 juillet 2015).
- Millette, Lise. 2014. «Les Premières Nations veulent obtenir le contrôle sur leur éducation». *La Presse* (Montréal), 23 février.
- Montpetit, Éric. 2008. «Policy Design for Legitimacy : Expert Knowledge, Citizens, Time and Inclusion in the United Kingdom's Biotechnology Sector». *Public Administration* 86 (no 1) : 259-77.
- Murphy, Michael. 2005. «Relational Self-Determination and Federal Reform». Dans Michael Murphy, dir., *Canada : The State of the Federation 2003. Reconfiguring Aboriginal-State Relations*. Montréal : Queen's University par McGill-Queen's University Press, 3-35.
- Nation Haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)* [2004] CSC 73.
- Nation Tsilhqot'in c. Colombie-Britannique* [2014] CSC 44.
- Nations Unies (ONU). 2007. *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. En ligne. http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_fr.pdf (page consultée le 3 septembre 2016).
- Nicholas, Andrea Bear. 2001. «Canada's Colonial Mission : The Great White Bird». Dans K. P. Binda et Sharilyn Calliou, dir., *Aboriginal Education in Canada : A Study in Decolonization*. Mississauga, Ont. : Canadian Educators' Press, 9-33.
- Overview: AANDC Regional Consultation/Information Sessions on the Development of a First Nations Education Act*. 2013. En ligne. <http://www.cepn-fnec.com/PDF/rapporteur/fr/Document22.pdf> (page consultée le 15 avril 2015).
- Palier, Bruno. 2003. «Gouverner le changement des politiques de protection sociale». Dans Pierre Favre, Jack Hayward et Yves Schemel, dir., *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*. Paris : Presses de Science Po, 163-79.
- Papillon, Martin. 2012a. «Adapting Federalism: Indigenous Multilevel Governance in Canada and the United States». *Publius : The Journal of Federalism* 42 (no 2) : 289-312.
- Papillon, Martin. 2012b. «Canadian Federalism and the Emerging Mosaic of Aboriginal Multilevel Governance». Dans Herman Bakvis et Grace Skogstad, dir., *Canadian Federalism : Performance, Effectiveness, and Legitimacy, third edition*. Don Mills, Ont. : Oxford University Press, 284-301.

- Papillon, Martin. 2016a. «Le consentement préalable, libre et éclairé : un nouveau paradigme». *Droits et libertés* 34 (no 2) : 23-5.
- Papillon, Martin. 2016b. «Why we need a new Kelowna Accord». *Ottawa Citizen* (Ottawa), 4 avril.
- Papillon, Martin et Audrey Lord. 2013. «Les traités modernes : vers une nouvelle relation?». Dans Alain Beaulieu, Stéphan Gervais et Martin Papillon, dir., *Les Autochtones et le Québec : des premiers contacts au Plan Nord*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 343-62.
- Parti libéral du Canada (PLC). 2015. «Processus de nation à nation renouvelé». En ligne. <http://www.liberal.ca/fr/changerensemble/processus-de-nation-a-nation-renouvele/> (page consultée le 28 mars 2016).
- Patterson, Lisa. 2006. *De la Table ronde Canada-Autochtones à l'Accord de Kelowna : Négociations stratégiques avec les Autochtones en 2004 et 2005*. Ottawa : Division des affaires politiques et sociales. Bibliothèque du Parlement.
- Phommachakr, Soury. 2004. *La Loi sur la gouvernance des premières nations: (dé)colonisation du droit fédéral canadien en matière autochtone?*. Mémoire de maîtrise. Faculté de droit. Université de Montréal.
- Picard, Ghislain. 2005. «Pourquoi les Autochtones du Québec boycottent la rencontre de Kelowna». *Le Devoir* (Montréal), 25 novembre.
- Picard, Ghislain. 2013a. *Lettre du chef régional de l'APNQL au ministre d'AADNC, 27 juin*. En ligne. <http://www.cepn-fnec.com/PDF/rapporteur/fr/Document23.pdf> (page consultée le 4 mai 2015).
- Picard, Ghislain. 2013b. *Lettre du chef régional de l'APNQL au ministre d'AADNC, 25 octobre*. En ligne. <http://www.cepn-fnec.com/PDF/CEPN/Lettre%20Bernard%20Valcourt%20de%20Ghislain%20Picardavantprojet%20de%20loi%20en%20education25%20octobre%202013fra.pdf> (page consultée le 4 mai 2015).
- Picard, Ghislain. 2013c. *Lettre du chef régional de l'APNQL au ministre d'AADNC, 20 décembre*. En ligne. <http://www.cepn-fnec.com/PDF/CEPN/Lettre%20a%20Bernard%20Valcourt%20de%20Ghislain%20Picardfra.pdf> (page consultée le 6 mai 2015).
- Picard, Ghislain. 2014a. *Lettre du chef régional de l'APNQL au ministre d'AADNC, 18 juin*. En ligne. http://www.cepn-fnec.com/PDF/APNQL/Lettre_de_Ghislain_Picard_au_ministre_Bernard_Valcourt18juin2014fra.pdf (page consultée le 9 mai 2015).

- Picard, Ghislain. 2014b. *Lettre du chef national par interim de l'APN au premier ministre, 11 août*. En ligne. [http://www.cepn-fnec.com/PDF/APNQL/PM Letter Education Bill C-33.pdf](http://www.cepn-fnec.com/PDF/APNQL/PM_Letter_Education_Bill_C-33.pdf) (page consultée le 9 mai 2015).
- Pierce, Roger. 2008. *Research Methods in Politics: A Practical Guide*. London : Sage Publications. Cité dans Halperin, Sandra et Olivier Heath. 2012. *Political Research. Methods and Practical Skills*. Oxford : Oxford University Press.
- Plokhii, Olesia. 2014. «Road to Kainai: 11 days that made a \$1.9-billion First Nations education deal». En ligne. ipolitics.ca/2014/02/19/road-to-kainai-11-days-that-made-a-1-9-billion-first-nations-education-deal/ (page consultée le 9 septembre 2015).
- Première Nation crie Mikisew c. Canada* (Ministre du Patrimoine canadien) [2005] CSC 69.
- Première Nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique* (Directeur d'évaluation de projet) [2004] CSC 74.
- Radio-Canada. 2014a. «Les Autochtones du Québec contre la réforme de l'éducation dans les réserves». *Radio-Canada* (Ottawa), 20 février.
- Radio-Canada. 2014b. «Une direction temporaire pour l'Assemblée des Premières Nations». *Radio-Canada* (Ottawa), 6 mai.
- Radio-Canada. 2014c. «La réforme de l'éducation chez les Premières Nations mise en veilleuse». *Radio-Canada* (Ottawa), 5 mai.
- Rennie, Steve. 2014a. «Autochtones: le ministre refuse de parler aux "chefs voyous"». *La Presse* (Montréal), 15 mai.
- Rennie, Steve. 2014b. «First Nations frustrated over stalled education bill». *Globe and Mail* (Toronto), 30 mai.
- Ripley, Randall B. et Grace A. Franklin. 1987. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*. Chicago : The Dorsey Press. Cité dans Cahn, Matthew A. 2012. «Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process». Dans Stella Z. Theodoulou et Matthew A. Cahn, dir., *Public Policy: The Essential Readings (2nd edition)*. Boston : Pearson, 199- 205.
- Rodon, Thierry. 2003. *En partenariat avec l'État: les expériences de cogestion des Autochtones du Canada*. Québec : Presses de l'Université Laval.

- Rodon, Thierry. 2013. «La quête d'autonomie des Autochtones du Québec : les projets de gouvernements des Innus, d'Eeyou Istchee et du Nunavik». Dans Alain Beaulieu, Stéphan Gervais et Martin Papillon, dir., *Les Autochtones et le Québec : des premiers contacts au Plan Nord*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 385-403.
- Roy, Jean-Olivier. 2015. *Une compréhension critique des nations et du nationalisme autochtones au Canada. Traditionalisme et modernité politique et étude de cas sur les Innus au Québec*. Thèse de doctorat. Département de science politique. Université Laval.
- Salée, Daniel. 2005. «Peuples autochtones, racisme et pouvoir d'État en contextes canadien et québécois : éléments pour une ré-analyse». *Nouvelles pratiques sociales* 17 (no 2) : 54-74.
- Salée, Daniel. 2013. «L'évolution des rapports politiques entre la société québécoise et les peuples autochtones depuis la crise d'Oka ». Dans Alain Beaulieu, Stéphan Gervais et Martin Papillon, dir., *Les Autochtones et le Québec : des premiers contacts au Plan Nord*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 323-42.
- Salée, Daniel et Carole Lévesque. 2010. «Representing Aboriginal Self-Government and First Nations/State Relations: Political Agency and the Management of the Boreal Forest in Eeyou Istchee». Dans *International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes* (41) : 99-135.
- Scharpf, Fritz. 1997. *Games Real Actors Play : Actor-Centered Institutionnalism in Policy Research*. Boulder : Westview Press.
- Scharpf, Fritz. 2000. *Gouverner l'Europe*. Paris : Presses de Science Po.
- Schön, Donald A. et Martin Rein. 1994. *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York : Basic Books.
- Schön, Donald A. et Martin Rein. 1996. «Frame-Critical Policy Analysis and Frame-Reflective Policy Practice». *Knowledge and Policy : The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 9 (no 1) : 85-104.
- Sears, Robin V. 2014. «First Nations Education: Anatomy of a Breakthrough». *Policy* (mars/avril) : 25-7.
- Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC). 2004. *Rencontre spéciale entre les premiers ministres et les dirigeants autochtones. Compte rendu textuel*. En ligne. http://www.scics.gc.ca/CMFiles/800041004_131EFH-3212011-964.pdf (page consultée le 8 août 2015).

- Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC). 2005a. *Avis aux médias. Réunion des premiers ministres et des dirigeants autochtones nationaux*. Ottawa : SCIC.
- Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC). 2005b. *Premiers ministres et dirigeants autochtones nationaux. Renforcer les relations et combler l'écart*. En ligne. http://www.scics.gc.ca/CMFiles/800044004_f1BCI-3212011-8175.pdf (page consultée le 6 juin 2015).
- Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC). 2005c. *Réunion des premiers ministres et des dirigeants autochtones nationaux. Compte rendu textuel (Séance publique le 24 novembre 2005 et Conférence de presse le 25 novembre 2005)*. En ligne. http://www.scics.gc.ca/CMFiles/Verbatim_Public_Session1BDW-3212011-9814.pdf (page consultée le 11 juin 2015).
- Simeone, Tonina. 2011. *Les Premières Nations : la question de l'éducation*. Ottawa : Division des affaires sociales. Bibliothèque du Parlement.
- Simeone, Tonina. 2014. *Résumé législatif - Projet de loi C-33 : Loi sur le contrôle par les premières nations de leurs systèmes d'éducation*. Ottawa : Division des affaires juridiques et sociales. Bibliothèque du Parlement.
- Smoke, Richard. 1994. «On the Importance of Policy Legitimacy». *Political Psychology* 15 (no 1) : 97-110.
- Skogstad, Grace. 2003. «Who Governs? Who Should Govern? : Political Authority and Legitimacy in Canada in the Twenty-First Century». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 36 (no 5) : 955-73.
- Stephens, Neil. 2007. «Collecting data from elites and ultra elites: telephone and face-to-face interviews with macroeconomists». *Qualitative Research* 7 (no 2) : 203-16.
- Streeck, Wolfgang et Kathleen Thelen. 2005. «Institutional change in advanced political economies». Dans Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen, dir., *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford : Oxford University Press, 1-39.
- Sturges, Judith E. et Kathleen J. Hanrahan. 2004. «Comparing Telephone and Face-to-Face Qualitative Interviewing: a Research Note». *Qualitative Research* 4 (no 1) : 107-18.
- Tager, Michael. 2014. «Apologies to Indigenous Peoples in Comparative Perspective». *The International Indigenous Policy Journal* 5 (no 4) : art. 7.
- Trudel, Pierre. 2008. *Ghislain Picard : Entretiens*. Montréal: Boréal.

- Tully, James. 2007. «Défi constitutionnel et art de la résistance : la question des peuples autochtones au Canada». Dans Stéphane Vibert, dir., *Pluralisme et Démocratie. Entre culture, droit et politique*. Montréal : Québec Amérique, 309-41.
- Valcourt, Bernard. 2013a. *Lettre du ministre d'AADNC au leadership des Premières Nations, 12 juillet*. En ligne. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1374100412391/1374100493982> (page consultée le 8 avril 2015).
- Valcourt, Bernard. 2013b. *Lettre du ministre d'AADNC aux chefs des Premières Nations*. En ligne. <http://www.cepn-fnec.com/PDF/CEPN/Lettre%20de%20Bernard%20Valcourtannonce%20de%20la%20publication%20du%20projet%20de%20loi22%20octobre%2020123fra.pdf> (page consultée le 8 avril 2015).
- Valcourt, Bernard. 2013c. *Lettre ouverte du ministre d'AADNC au Chef national de l'APN, 13 décembre*. En ligne. http://www.afn.ca/uploads/files/fn_education/aandc-letter-nc-fr.pdf (page consultée le 8 avril 2015).
- Veracini, Lorenzo. 2010. *Settler Colonialism: A Theoretical Overview*. Melbourne : Palgrave MacMillan.
- Wallner, Jennifer. 2008. «Legitimacy and Public Policy : Seeing beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance». *Policy Studies Journal* 36 (no 3) : 421-43.
- Wapass, Delbert P. 2014. *Lettre du chef de la Thunderchild First Nation au chef régional de la Saskatchewan, 13 mai*. En ligne. <http://aptn.ca/news/wp-content/uploads/sites/4/2014/05/Thunderchild-First-Nation-Chief-Delbert-Wapass-to-Saskatchewan-regional-Chief-Perry-Bellegarde.pdf> (page consultée le 8 mai 2015).
- Webster, Paul. 2006. «Canadian Aboriginal people's health and the Kelowna deal». *The Lancet* 368 (juillet) : 275-6.
- Wolfe, Patrick. 2006. «Settler colonialism and the elimination of the native». Dans *Journal of Genocide Research* 8 (no 4) : 387-409.
- Wotherspoon, Terry. 2014. «Seeking reform of indigenous education in Canada: Democratic progress or democratic colonialism?». *Alternative* 10 (no 4) : 323-39.
- Worms, Jean-Pierre. 2005. «Crise de légitimité des élites gouvernementales et politiques françaises, et conditions d'une refondation de la république». *Revue du MAUSS* 26 (no 2) : 105-20.

Entrevues

Conseiller politique de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL). 2015. Entrevue menée par Kim Paradis le 24 septembre à Montréal.

Copenace, Jeffrey. 2015a. Entrevue téléphonique menée par Kim Paradis le 8 octobre.

Copenace, Jeffrey. 2015b. Suivi par courriel de l'entrevue téléphonique menée par Kim Paradis le 8 octobre.

Martin, Paul. 2015. Entrevue téléphonique menée par Kim Paradis le 29 septembre.

Martin, Paul. 2016. Suivi par courriel de l'entrevue téléphonique menée par Kim Paradis le 29 septembre.

Watson, John. 2015. Entrevue téléphonique menée par Kim Paradis le 13 octobre.

Annexe I : Ligne du temps – Accord de Kelowna

2003	
12 décembre	Paul Martin devient premier ministre du Canada
2004	
19 avril	Table Ronde Canada-Autochtones
13-14 septembre	Réunion des premiers ministres (RPM) sur la santé
4-5 novembre	Séance de suivi sectoriel sur la santé
13-14 novembre	Séance de suivi sectoriel sur l'apprentissage continu (1)
18-19 novembre	Séance de suivi sectoriel sur l'apprentissage continu (2)
24-25 novembre	Séance de suivi sectoriel sur le logement
13-14 décembre	Séance de suivi sectoriel sur les opportunités économiques
2005	
12-13 janvier	Séance de suivi sectoriel sur les négociations
25-26 janvier	Séance de suivi sectoriel sur la responsabilisation axée sur les résultats
31 mai	Réunion de réflexion stratégique Signature des cinq ententes bilatérales
24-25 novembre	Réunion des premiers ministres (RPM) sur les questions autochtones Signature de l'Accord de Kelowna
29 novembre	Dissolution du Parlement
2006	
23 janvier	Élection d'un gouvernement conservateur

Annexe II : Ligne du temps – Projet de loi C-33

2010	
Octobre	Rencontre entre le ministre d'AADNC et le chef national de l'APN
9 décembre	Annonce de la création d'un Panel national
2011	
21 juin	Début des consultations du Panel national
Novembre	Fin des consultations du Panel national
2012	
8 février	Publication du rapport du Panel national
29 mars	Le budget prévoit le financement d'une loi qui sera présentée en septembre 2014
1-3 octobre	Assemblée extraordinaire sur l'éducation : l'APN adopte une motion qui rejette le processus unilatéral
11 décembre	Début des consultations approfondies en vue de l'élaboration d'une loi Publication du guide de discussion pour orienter les consultations
2013	
Mai	Fin des consultations approfondies en vue de l'élaboration d'une loi
12 juillet	Publication du plan pour l'ébauche du projet de loi
22 octobre	Publication de l'ébauche du projet de loi
25 novembre	Atleo, au nom de l'APN, rejette l'ébauche
11 décembre	Une délégation canadienne assiste aux funérailles de Mandela Assemblée spéciale des chefs : l'APN adopte la résolution n° 21/2013 qui rejette l'ébauche et établit cinq conditions à respecter
2014	
27 janvier	Rencontre entre Valcourt, Atleo, Googoo, Doug et Miskokomon
3 février	Entente secrète
7 février	Le fédéral annonce qu'il adopte une nouvelle approche
19 février	L'APNQL dépose une demande de contrôle judiciaire sur le processus de consultation
10 avril	Dépôt du projet de loi C-33
2 mai	Démission d'Atleo
5 mai	Mise en suspens du projet de loi
14 mai	Rencontre de la Confédération des Nations
27 mai	Assemblée extraordinaire des chefs : l'APN adopte la résolution n° 1/2014

	qui demande le retrait du projet de loi, est adoptée
10 septembre	Les avocats du gouvernement déposent devant la Cour fédérale le document de l'entente secrète (dans le cadre de la demande de contrôle judiciaire de l'APNQL)
10 décembre	Perry Bellegarde devient chef national de l'APN
2015	
2 août	Dissolution du Parlement
19 octobre	Élection d'un gouvernement libéral

Annexe III : Certificat d'approbation éthique



N° de certificat
CERAS-2014-15-241-D

Comité d'éthique de la recherche en arts et en sciences

CERTIFICAT D'APPROBATION ÉTHIQUE

Le Comité d'éthique de la recherche en arts et en sciences (CÉRAS), selon les procédures en vigueur, en vertu des documents qui lui ont été fournis, a examiné le projet de recherche suivant et conclu qu'il respecte les règles d'éthique énoncées dans la Politique sur la recherche avec des êtres humains de l'Université de Montréal.

Projet	
Titre du projet	Le processus d'élaboration des politiques publiques en contexte autochtone : l'accord de Kelowna et le projet de loi C-33
Étudiante requérante	Kim Paradis [REDACTED] Étudiante à la maîtrise, FAS-Département de science politique
Sous la direction de	Martin Papillon, Professeur agrégé, FAS-Département de science politique, Université de Montréal
Financement	
Organisme	Non financé
Programme	
Titre de l'octroi si différent	
Numéro d'octroi	2015-02
Chercheur principal	
No de compte	

MODALITÉS D'APPLICATION

Tout changement anticipé au protocole de recherche doit être communiqué au CÉRAS qui en évaluera l'impact au chapitre de l'éthique.

Toute interruption prématurée du projet ou tout incident grave doit être immédiatement signalé au CÉRAS.

Selon les règles universitaires en vigueur, un suivi annuel est minimalement exigé pour maintenir la validité de la présente approbation éthique, et ce, jusqu'à la fin du projet. Le questionnaire de suivi est disponible sur la page web du CÉRAS.

[REDACTED]
Marie-Pierre Bousquet, Vice-présidente
Comité d'éthique de la recherche en arts et
en sciences
Université de Montréal

10 avril 2015
Date de délivrance

31 août 2018
Date de fin de Validité

adresse postale
C.P. 6128, succ. Centre-ville
Montréal QC H3C 3J7

adresse civique
Pavillon Lionel-Groulx
3150, rue Jean-Brillant
Local C-9104
Montréal QC H3T 1N8

Téléphone : 514-343-7338
ceras@umontreal.ca
www.ceras.umontreal.ca