



# **Traditions et cultures des conseils de Premières Nations: Analyse d'un cas de politique publique sous l'angle identitaire**

**Mémoire**

**Raphaël Picard**

**Maîtrise sur mesure**  
Maître ès arts (M.A.)

Québec, Canada

## **Mots-clés**

Politique publique, Autonomie, Identité, Altérité, Sécurité du revenu, Communautés locales, Négociations, Juridictions, Consensus, Culture.

## **RÉSUMÉ**

Ce mémoire est une reprise d'un mémoire déposé en juin 2002 dont l'évaluation n'a pu être terminée. Cette recherche opérationnelle sur l'élaboration d'une politique publique sur la sécurité du revenu des Premières Nations était une expérience d'exécution de mandats et un suivi intégral d'un processus de partenariat entre APNQL et le gouvernement du Canada sur une démarche de conciliation des positions stratégiques entre les deux parties. Le ministère responsable canadien des Autochtones soutenait des exigences de financement sur obligation de l'application du régime québécois de sécurité du revenu comme condition de programme. De l'autre côté, les représentants autochtones développaient une thèse dans laquelle les modalités universelles de la politique québécoise ne pouvaient s'appliquer dans des communautés où il existait des écarts de réalités culturelles et communautaires et de besoins avec le profil socioéconomique de l'ensemble des Québécois. Cette dualité de positions stratégiques provoquait l'apparition d'une avenue d'autonomie, soit celle de politiques publiques.

La négociation de cette avenue a été conduite par deux éléments : la rigueur de l'autorité gouvernementale et l'approche identitaire de l'autonomie. L'utilisation nouvelle de méthodes de travail dites scientifiques et empiriques et un regard culturel sur les débats a provoqué une série d'interactions utiles, difficiles et efficaces pour en venir à une formule adaptée d'une politique-cadre de la sécurité du revenu. Les Premières Nations ont posé le problème de l'inadéquation du régime proprement québécois et le Canada, la réglementation obligatoire en ces matières pour avoir du financement. Négocier un programme adapté en suivant le principe de fond de l'universalité et bâtir un schéma identitaire d'un programme tout en se donnant une autonomie de conception des modalités d'un programme et en respectant le principe de l'universalité ont été des tâches de négociations très ardues.

Les commentaires de la politique-cadre sur la sécurité du revenu des Premières Nations a été divers ; la juridiction en cette matière n'a pas été obtenue, les acquis de la politique-cadre permettaient d'adapter la livraison des services ou une certaine autonomie de programme a été atteinte. Toutefois, 80% de Premières Nations a adhéré à la politique-cadre.

## AVANT-PROPOS

La réalisation de cette recherche m'a permis d'intégrer des connaissances théoriques et des méthodes de travail à l'intérieur d'une expérience professionnelle dans des contextes culturels et institutionnels particuliers. J'ai constaté que les apprentissages d'un mandat professionnel ont été en proaction des connaissances pratiques sur les individus, sur les institutions et sur les communautés locales. J'ai découvert que je les connaissais peu. J'ai aussi été confronté au fait que les communautés des Premières Nations sont en perpétuelle mouvance culturelle, sociale et politique sur des laps de temps courts et dans des espaces atomisés. Ma participation à cette expérience de travail m'a donné l'opportunité d'observer les rythmes des changements et les réticences des individus vis-à-vis de ces phénomènes. J'ai eu à collaborer avec des personnes avec toutes leurs attitudes et leurs intérêts et cela a été très motivant.

Je remercie le Dr Thierry Rodon d'être mon directeur par son intérêt d'une approche culturelle et identitaire d'une politique publique en évaluant ce texte en français et les professeurs François Trudel et Paul Charest pour la première supervision du début de ce mémoire jusqu'à sa première version.

Ce présent rapport est modeste. Il est aussi rétrospectif puisque les activités de terrain se déroulent entre 1996 et 1998. J'ai fait l'analyse des données et des informations recueillies entre 1999 et 2001. Il est donc manifeste que ce mémoire puisse sembler anachronique ou historique, mais il dépeint quand même la lente évolution des relations entre les gouvernements et les Premières Nations visant les expériences de conception conjointe de politiques publiques. Je ferai une analyse des pratiques et une réflexion de l'état des relations entre les Premières Nations et les gouvernements dans un chapitre en fin de mémoire.

Je souhaite néanmoins que certains des éléments ressortis puissent aider les étudiants et les chercheurs de l'anthropologie appliquée et des sciences politiques à mieux comprendre les communautés des Premières Nations autochtones et formuler de nouvelles questions de fond

en référence à leurs situations complexes et méconnues dans leurs rapports avec les gouvernements. C'est en ce sens que j'ai voulu dépoussiérer cette recherche utilisant les méthodes de l'observation participante et les données qui ont été recueillies, toutes aussi valables aujourd'hui.

# TABLE DES MATIÈRES

Résumé .....	I
Avant-propos .....	II
Introduction .....	1
1. Les origines de la recherche .....	3
2. Mandats et énoncés généraux .....	5
3. Approche de l'autonomie politique .....	7
4. Méthodes de travail et de recherche .....	12
Chapitre un : Position du problème de la sécurité du revenu .....	16
1.1 Quelques définitions.....	16
1.2 Les institutions juridictionnelles, les politiques autochtones et la réforme .....	26
1.3 Les acteurs impliqués dans le débat.....	35
Chapitre deux : Dynamique et enjeux du débat (printemps 1997).....	41
2.1 La préparation du mémoire.....	41
2.2 Le contenu du préambule et du mémoire.....	47
2.3 La présentation du mémoire .....	56
2.4 Les réactions subséquentes des gouvernements .....	59
Chapitre trois : Stratégies de résistance et de décisions politiques (été 1997 à Printemps 1998).....	62
3.1 Analyse de la situation et décision politique (mai à juillet 1997).....	62
3.2 Les relations de tensions avec le MAINC .....	71
3.3 Les circonstances de la stratégie de résistance .....	73
3.4 Le processus de conciliation .....	79
3.5 Le protocole d'entente.....	81
Chapitre quatre : Le développement de la politique-cadre sur la sécurité du Revenu et éléments d'application .....	83
4.1 Méthodes de travail et dynamique interne.....	83
4.2 Les éléments thématiques de la politique-cadre sur la sécurité du revenu .....	90
4.3 Les mécanismes de consultation.....	96
4.4 La décision des Chefs et les conditions demandées .....	97
4.5 Le cadre de la faisabilité et ses exigences internes.....	99
4.6 Le résultat du partenariat .....	100
4.7 Réflexions sur les relations entre les Premières Nations et les gouvernements	101
Conclusion .....	107
Bibliographie .....	115

## INTRODUCTION

À ma connaissance, aucun consultant professionnel n'a analysé le processus de développement des lois, des politiques, des programmes et des règlements ayant trait à des modèles nationaux de sécurité du revenu à l'intention des Premières Nations. Un mandat en 1997 d'étudier la mise en œuvre d'une politique-cadre sur la sécurité du revenu de la part des communautés de Premières Nations m'a incité à procéder à l'analyse des méthodes de travail, des relations et des débats entre les parties en cause.

J'ai donc, dans le cheminement de ma recherche en consultation, développé certaines réflexions issues de ma participation comme consultant à un processus de travail sur l'élaboration d'une politique-cadre autonomiste sur la sécurité du revenu pour les Premières Nations. Cela s'est déroulé dans un contexte de débats politiques animés et fondamentaux sur les enjeux législatifs et administratifs des gouvernements en matière de sécurité du revenu et des effets qu'ils ont sur la situation sociale immédiate et sur l'avenir identitaire des Premières Nations du Québec (APNQL, mars 1997).

Le « Programme » de sécurité du revenu financé par le Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canadien (MAINC) nommé successivement « secours », « ration », « dernier recours », « bien-être » ou « aide sociale » au cours des décennies est l'intervention gouvernementale qui influence le plus, de façon systémique et endémique, la vie des individus, des familles, des groupes internes (clans) et des communautés sédentarisées. Ce programme est en tête de liste des programmes financés par le gouvernement fédéral dans les budgets de financement de 90 % des Conseils de Premières Nations et représente entre 30 et 50 % des budgets totaux locaux en dépassant de beaucoup les autres programmes comme la santé, l'éducation, les services sociaux, l'emploi et le développement économique (MAINC 1998).

Annuellement, le bureau régional du Québec lui consacrait, entre 1991 et 1997, de 55 à 60 % de son budget régional (MAINC 1998). Le poids financier du programme de sécurité du revenu est indéniable sur l'administration des Conseils locaux et amène son lot de problèmes relationnels entre les administrateurs du MAINC et les représentants des Premières Nations.

Les autorités politiques locales des Premières Nations ont donc toujours à composer

avec les vestiges des orientations gouvernementales antérieures qui consistaient à la réduction sociale et territoriale (Simard 1993) et à l'exclusion économique (Schulte-Tenckhoff 1997). Afin de démarquer ces facteurs de réduction et d'exclusion au contexte de la pensée et de la lutte contemporaines des Premières Nations et à leurs différents objectifs politiques, il est donc dans la normalité politiquement correcte pour les Premières Nations de renverser ces courants dépassés et ces mentalités de mise à l'écart par la pensée fiduciaire (APNQL, mars 1997). Les conditions sociales déplorables et pitoyables de pauvreté, de sous-éducation, de violence et d'oisiveté trouvent leurs origines dans le processus de dépendance aux programmes sociaux créés par le gouvernement fédéral et génèrent des systèmes et des structures de sociétés locales décomposées, anomisées et défavorisées.

Le taux de dépendance à la sécurité du revenu des autochtones est l'inquiétude première des Conseils de Premières Nations (APNQL, mars p. 14 et octobre 1997 p. 10, Vérificateur général, 1994 pp. 8-9, CRPA Vol. 2: 1996 pp. 1090-1091). Ce taux élevé est la conséquence de l'absence de mesures actives pour l'insertion à l'emploi et de programmes favorables au développement économique des communautés. L'appropriation d'un modèle de sécurité du revenu basé sur les intentions de développement des Premières Nations et sur les réalités de chacune d'elles est la voie privilégiée par plusieurs leaders politiques (Georges Erasmus et Ovide Mercredi) et aussi, par la Commission Royale sur les Peuples Autochtones. En lien avec ces préoccupations, les Chefs des Premières Nations du Québec ont émis en 1994 et 1996 des énoncés de positions par résolutions. Celles-ci stipulent que le programme de sécurité du revenu doit être sous le contrôle des Conseils locaux pour les aspects des règles de fonctionnement et de financement et que son orientation doit s'inspirer des conditions locales et des contraintes environnantes et non celles, uniformisantes, prévalant dans la société en général. En sus de la dépendance à la sécurité du revenu, il est important de percevoir les effets de cette dépendance sur les individus affectés, bien souvent intergénérationnelle et continue, qui détermine et prédispose les comportements identitaires et les valeurs culturelles. La problématique de l'acculturation ou de l'assimilation par des méthodes de travail repose sur une stratégie de rejet psychologique des valeurs intrinsèques individuelles d'un groupe culturel donné par l'acquisition ou par la mise en disponibilité d'avantages et des avoirs matériels et pécuniaires si minimes soient-ils.

Nous n'avons pas à oublier que le premier programme social conçu pour les Indiens est l'aide à l'indigence peu avant l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (APNQL, mars 1997) en échange de l'abandon de leurs modes de vie traditionnels et de leurs terres. Presqu'un siècle et demi plus tard, cette situation d'indigence institutionnalisée a façonné des sociétés locales prédisposées aux conséquences de cette tradition de vivre sous l'égide sociale de la Couronne à savoir : déplacement identitaire, perpétuation de la victimisation, construit social artificiel et dévalorisation individuelle (CRPA, vol.2 : 1996, p. 236).

Les tentacules de cette vision gouvernementale restent profondément enracinées dans les valeurs individuelles et projettent aujourd'hui des sociétés culturelles nuancées par des valeurs coutumières et traditionnelles, détériorées ou fragiles, au profit de valeurs matérielles minimalistes.

C'est dans ce cadre dynamique que les Conseils de Premières Nations ont abordé et analysé le bien-fondé de leurs intentions politiques en matière de sécurité du revenu et ont déterminé des mécanismes de décisions qui répondent aux situations complexes des sociétés locales et aux contraintes de partenariat avec les gouvernements. Ce mémoire présente la synthèse des informations recueillies au cours de la réalisation des mandats reçus et d'expliquer la raison d'être des intentions politiques et les mécanismes de décisions. La question suivante est importante : *Comment les intentions politiques et les décisions des Chefs et des Conseils de Premières Nations sont-elles éclairées par l'usage de méthodes de travail dites modernes et par les approches d'analyse scientifique en relation des contextes des cultures locales et des éthiques de travail coutumières ?*

## **1. Les origines de cette étude**

Consultant Innu Enr. a été créé en octobre 1996. Cette firme innue de consultation sur les questions autochtones se spécialisait dans le développement et dans l'évaluation des politiques et des programmes culturels, économiques, éducatifs, sociaux, de négociations gouvernementales et de communications autant gouvernementaux qu'autochtones destinés aux Conseils des Premières Nations du Québec. J'étais le seul responsable de la firme et ai



exécuté plusieurs mandats, une quarantaine durant cette période, pour des organismes nationaux, commissions régionales, conseils locaux, sociétés régionales ou entreprises collectives ou individuelles.

Cette situation de responsable (ou de superviseur) professionnel mandaté a fait en sorte que j'étais simultanément le répondant de la recherche professionnelle pour la CSSSPNQL et celui qui planifie de transposer les données et les informations avec l'expérience dans un programme académique de Maîtrise.

Cette double responsabilité du partage des étiquettes pouvait amener un problème de distanciation ou de recul entre les intérêts d'affaires et les intérêts académiques de l'étudiant, du moins en apparence. Le fait que l'étudiant soit la même personne que le répondant peut faire profiter les intérêts de l'organisme sous l'angle de ses rapports avec une clientèle à très forte identité ethnique (Premières Nations) et de l'utilisation des approches et des méthodes de l'anthropologie et des sciences politiques. Le consultant reflète le regard interne innu ou, plus globalement, amérindien, sur les systèmes et sur les cultures observées avec un regard plus systématisé des grandes institutions de gouvernements et de leurs valeurs. Cela est un avantage, par l'utilisation des méthodes et des techniques de l'anthropologie, pour le profil d'entreprise puisque le consultant a comme clients des organisations représentatives des sociétés locales avec leurs langues, leurs cultures et leurs identités spécifiques et uniques.

L'expérience de cette recherche appliquée et académique n'est pas l'équivalent d'un stage traditionnel dans une organisation de travail où l'objectif de base se pose vers l'acquisition de connaissances pratiques reliées à un cheminement professionnel ultérieur (Lamontagne 1995). Dans mon cas, j'ai surtout essayé de mettre à contribution et d'appliquer des connaissances anthropologiques et des méthodes acquises sur le plan académique pour l'élaboration et la planification des termes de référence des mandats reçus.

Le degré d'importance de l'usage de certains outils de travail de l'anthropologue et de l'acquisition de connaissances qualitatives des systèmes et des cultures en présence était équivalent aux attentes de résultats que pouvaient établir les organismes et les personnes qui m'ont émis les mandats. Il en est de même sur les degrés de réalisation des mandats et de l'atteinte des objectifs fixés qui, dans l'analyse qualitative des systèmes et des cultures, n'auraient pu être révélateurs sans l'utilisation des approches (relations interculturelles) et

des méthodes (observation participante) de l'anthropologie. Ces perspectives anthropologiques (altérité et convergence culturelle) m'ont servi comme référence méthodologique autant au cours des durs exercices de conciliation des positions différenciées entre nations autochtones dans la recherche de consensus internes d'orientations que dans les exercices de négociations des tronc communs internes obtenus au sein des Premières Nations avec le gouvernement fédéral. Les méthodes de l'analyse des politiques publiques m'ont permis de comprendre les étapes de la conception d'une politique publique et de même les rôles des parties prenantes.

## **2. Mandats et énoncés généraux de travaux à réaliser**

L'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador a pris, maintes fois et plus spécifiquement en 1994 et en 1996, des positions déclaratoires sur la question de la sécurité du revenu avant l'avènement des réformes du Québec de l'automne 1996. Ces positions sous forme de résolutions consistaient à étayer une approche défensive des acquis de financement du programme de sécurité du revenu et des niveaux de prestations aux individus et aux familles. Elles s'imprégnaient de positions politiques traditionnelles de l'argumentaire portant sur la place des Premières Nations dans le processus de changement d'une politique gouvernementale et sur leur droit à l'autodétermination.

Mon implication comme ressource professionnelle apparaît en janvier 1997 lorsqu'est mise en branle la Commission des affaires sociales du gouvernement du Québec sur la réforme de la sécurité du revenu. Les Premières Nations du Québec sont interpellées au premier niveau par cette réforme puisqu'elles doivent appliquer sur leurs territoires une loi du Québec et ses règlements. Cette réforme suscite de grands chambardements sur l'esprit de la gestion de la sécurité du revenu et sur les modalités de prestations. J'ai été appelé à agir à titre de conseiller technique dans le dossier de la sécurité du revenu par un organisme mandataire de l'APNQL, soit la Commission de Santé et des Services Sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL). C'est à partir de ce moment que je suis devenu, ni plus ni moins, la ressource professionnelle attitrée pour ce dossier.

Pendant quatre ans, j'ai eu à m'investir dans l'évolution du dossier et à effectuer

toutes les consultations utiles et nécessaires pour mener à bien la production de documents sur les grandes orientations « Premières Nations » d'un régime de la sécurité du revenu et dans les pourparlers avec le MAINC pour sa mise en œuvre.

Mon mandat général a consisté à cerner toutes les options pertinentes pouvant aider les communautés des Premières Nations à établir un régime de sécurité du revenu sous leur responsabilité selon leurs réalités socio-économiques, leurs valeurs culturelles et en lien avec leurs nouveaux besoins. Ce mandat général est multiple puisqu'il requiert un esprit de créativité et de développement, une compréhension des réseaux internes, une capacité pour la conciliation des points de vue multiples des acteurs internes et une assimilation des systèmes sociaux du local, des valeurs de nations, des notions d'appartenance et des intégrités des espaces. Ce tableau complexe et dynamique reflète la difficulté de coordonner l'esprit des mandats avec les activités et leur réalisation : une proximité de référence des intervenants du milieu et un arrimage des résultats des décisions des Chefs et des Conseils de Premières Nations avec leurs interlocuteurs gouvernementaux sont des conditions premières pour l'évolution des travaux venant du mandat.

Le volet anthropologique du mandat provient du concept d'adaptation culturelle et de l'intégration des valeurs fondamentales des communautés des Premières Nations dans l'élaboration d'une politique-cadre autonomiste pour la création d'un régime de sécurité du revenu. Le principe de l'intégrateur et de l'intégré tel que formulé par Gina Stoiciu (Khadiyatoulah, Fall et al., 1996) peut apporter un certain éclairage. Les caractéristiques de l'intégré (Premières Nations) dans le système intégrateur gouvernemental sont utilisées comme moteurs de reproduction des bases culturelles dans la politique-cadre commune à toutes les communautés des Premières Nations. Cela veut dire que les ensembles intégrateurs (sociétés canadienne et québécoise) doivent jouer un rôle d'assembleurs pour reconnaître les composantes culturelles des Premières Nations dans l'établissement du régime de sécurité du revenu désiré.

Les composantes culturelles éparses représentées par les communautés des Premières Nations visées par le régime de sécurité du revenu constituent un ensemble culturel cohérent où « *le statut du local est devenu un enjeu idéologique et politique. Ainsi doit-on remettre en question la conception du local comme espace d'atomisation des pratiques et des objets*

*porteurs de stratégies symboliques spécifiques : 'Au travers du local n'est-ce pas subrepticement tout un modèle social qui s'impose.'* » (Agulhon et al., 1989 :149). Chaque communauté de Première Nation participe à la cohésion du mécanisme de son inclusion à l'ensemble de la démarche planifiée pour l'établissement d'un régime de sécurité du revenu et « *apparaissent comme des lieux de convergence de liens d'appartenance ou de connexions de contrôle* » (Audet et Bouchikhi, 1993 : 166). Malgré les concepts de mondialisation ou d'intégration des systèmes sociaux à des ensembles de globalité, le processus de production d'un régime de sécurité du revenu a mis en évidence les systèmes locaux comme modèles multiples de cohésion culturelle et sociale. Ces systèmes locaux jouent le rôle de nœuds systémiques dans l'engagement intégré de chacun des Conseils de Premières Nations à bâtir leur propre système social et de faire la promotion de leurs autorités locales. Toutes les phases du mandat général ont été imprégnées de ces constats. Il existe des liens entre Identité et Politique dans l'analyse des problèmes de fond soulevés pour mon mandat professionnel.

### **3. Approche de l'autonomie politique**

L'analyse de l'autonomie politique est au cœur du présent mémoire. J'ai regroupé une littérature en lien avec l'évolution de cette théorie au cours des ans avec l'expérience d'autonomie de l'élaboration de politiques publiques dans un principe identitaire.

#### **3.1 Quelques éléments de clarification de l'autonomie politique des Premières Nations**

Plusieurs études ont été effectuées sur l'autodétermination et sur l'autonomie gouvernementale des Premières Nations du Canada. L'approche de référence conceptuelle que j'utilise pour traiter de cette dimension n'est pas la perspective de la création d'un nouvel État souverain, ni de l'avènement d'un troisième ordre de gouvernement mais la proposition d'une théorie d'autonomie politique par gradation ou par la recherche d'une autonomie administrative progressive allant de la quête de la gestion autonome de programmes alors jusque-là gérés par les institutions gouvernementales jusqu'à l'autonomie dévolue ou

déléguée par les autres ordres de gouvernements dans certains secteurs d'activités.

Cette approche n'est pas législative mais administrative et confirme, comme la Commission Royale sur les Peuples Autochtones le soulignait, une nécessaire transition entre la situation de présence gouvernementale massive et intégrale dans la gestion des affaires courantes des Premières Nations et la préparation d'une forme d'autonomie gouvernementale où les deux systèmes institutionnels cohabiteraient par une réciprocité législative et par une formule de partenariat politique.

Il est certain que la thèse fondamentale de l'autonomie politique est lointaine et que la dépendance législative des Premières Nations continue à être rattachée à l'ordre étatique canadien.

Comme consultant, j'ai soutenu une approche d'autonomie de réglementation et de gestion de la politique sur la sécurité du revenu des Premières Nations. Une entente de partenariat avec le fédéral pour la mise en œuvre de la réglementation autonome et propre aux Premières Nations mettrait fin à l'obligation d'appliquer la loi et la réglementation du Québec et cela, sans aucun changement législatif. Le juriste Jean-Paul Lacasse commentait déjà en 1994 cette stratégie selon laquelle « *C'est en faisant appel à une relation de partenariat, elle-même définie à la fois par la société dominante et par les (amérindiens), que se trouve... la solution pour que l'ordre (des Premières Nations) revienne ...et cela pourrait se faire dans le cadre d'un partenariat inspiré de l'idée de souveraineté partagée* ». (Lacasse 1994 : 264-265). L'autonomie de programme est insérée dans la supervision d'un partenariat égalitaire tout en respectant les réalités culturelles et socio-économiques des Premières Nations. Je pense que c'est une solution pragmatique et de compréhension mutuelle pour l'immédiat. L'autonomie basée sur la réglementation et la gestion d'une politique publique apparaît comme une étape de compromis jusqu'à l'avènement d'un modèle d'autonomie politique.

John L. Tobias (1991) a utilisé trois termes pour expliquer la gradation du colonialisme canadien des peuples autochtones pour faire visualiser cette approche de dépendance : Protection, Civilisation et Acculturation (1991). Cette approche scellait toute attente d'autonomie et la réalité d'un assujettissement à la Couronne. Le gouvernement

fédéral exerçait alors des pouvoirs prépondérants par la section 91(24) de l'Acte Constitutionnel de 1867 et enlevait toute juridiction provinciale sur les affaires indiennes sur réserve. La loi sur les Indiens a été votée en 1879. Ce régime de Protection s'incarnait par des obligations fiduciaires de mettre à la disposition des bandes indiennes, des terres, un service minimum de santé, des habitats de base et des écoles pour celles qui en voulaient. Toutefois, il n'y avait aucune obligation de protéger les enfants, les populations et les cultures. En ce sens, il y avait une ouverture pour les provinces de livrer des services sur ces secteurs d'activités par l'article 88 de la Loi des Indiens qui permettait l'application de lois d'application générale sur les terres indiens (Burrows : 2017).

Le principe de Civilisation de Tobias d'après mon interprétation contenait trois objectifs : la sédentarisation, la relocalisation et l'émancipation. Les terres de réserves servaient à regrouper des populations autochtones disséminées un peu partout sur de vastes territoires pour les sédentariser et les faire vivre en communauté de personnes et de familles. Un effort immense de relocalisation de populations a été nécessaire pour libérer leurs terres au profit du développement. La Loi sur les Indiens permettait aux bandes et aux individus de s'émanciper pour des avantages fonciers et financiers en renonçant à leur statut.

L'acculturation est le résultat de la Protection et de la Civilisation des Peuples autochtones qui a été atteint pour des mesures d'appauvrissement, d'assujettissement, d'extinction, de violation de droits humains et de terres, de perte d'identité, de langues et de cultures.

À l'issue de plusieurs décennies d'assujettissement, les Premières Nations ont développé des positions politiques pour une plus grande autonomie dans leurs affaires internes et dans l'usage de fonds. D'abord, la Loi sur les Indiens ne permettait pas que des bandes indiennes fasse la livraison des services à leurs membres ; un contrôle de l'administration des services était fait par des mandataires du gouvernement selon des directives strictes. Nulle analyse des besoins n'était requise, seulement une perception de disponibilités des budgets. Ce système fiduciaire a généré certains écarts de qualité de vie avec les autres populations, des crises sociales, des problèmes de logement, de l'appauvrissement et de l'exclusion économique. Ce fardeau de problèmes était le lot des leaders locaux pris avec un sous-financement et un manque de pouvoirs pour des solutions.

L'approche essentielle était de prendre en charge le contrôle de la gestion des programmes et services destinés aux Premières Nations. L'entente convenue dans les années 70 était l'approche du transfert de responsabilités qui pouvait être conclu par des ententes de transferts financiers. Ce transfert de fonds obligeait l'application d'exigences et de normes des provinces soit des lois, règlements et programmes. Les Conseils de Premières Nations géraient des fonds au nom du gouvernement fédéral avec des critères d'usage contrôlés et sous reddition de compte (Charest : 1992). Le problème qui se posait était que cette recette de transfert s'établissait selon de budgets préétablis sans référence à la quantification des besoins. Ce problème sera résolu éventuellement et partiellement par l'obligation de se fier aux listes nominatives préparés par les Conseils. Un autre problème apparaissait, c'est celui de l'application de programmes et de normes venant d'autres niveaux de gouvernance et qui ont été conçu en fonction d'une certaine universalité des problèmes et des besoins. L'inapplicabilité de certains programmes des provinces en est venue à créer des distorsions sociales, des écarts d'atteinte des cibles des programmes et la création de nouveaux problèmes (APNQL : 1997).

La politique fédérale de 1995 sur des accords d'autonomie gouvernementale est un modèle de partage négocié des pouvoirs. Ces accords éliminent l'approche fiduciaire et fait entrer l'application de juridictions provinciales. Ces accords peuvent être conclus dans des ententes globales ou volontairement avec une nation ou un première Nation. Cette alternative exige plusieurs renonciations comme à la Loi sur les Indiens, aux obligations fiduciaires du gouvernement et aux différents régimes de contrôle foncier et financier.

Cette autonomie administrative amenait son lot de problèmes d'application et d'identité de programmes, d'abord le sous-financement et après l'incompatibilité des exigences de programmes avec les situations. L'autonomie administrative devenait plus lourde pour les Premières Nations du fait du contrôle et des exigences de politiques. Plusieurs organisations autochtones se sont tournées vers les possibilités que pourraient donner les politiques publiques en exigeant une participation dans l'élaboration des critères de programmes. Par sa proximité, l'Assemblée des Premières Nations considérait que l'autonomie gouvernementale passait par un exercice d'influence sur les politiques publiques et d'interactions partenariales avec les ministères fédéraux et les provinces. L'obligation

d'appliquer une loi provinciale dans une réserve devenait problématique. Le gouvernement fédéral a créé des programmes de collaboration pour éliminer les critères de politiques irritants.

### **3.2 L'approche identitaire dans l'élaboration des politiques publiques**

Plusieurs expériences de partenariat sur l'élaboration de politiques publiques ont été essayées partout au Canada. Un constat important consiste à la référence culturelle et identitaire dans les propositions de négociations de politiques publiques adaptées. D'autres exigences sont mises de l'avant comme l'évaluation de la nature des besoins, la consultation des bénéficiaires, l'isolement des communautés et le coût de la vie. Il faut constater qu'avec l'évolution des politiques publiques, les Premières Nations ont réalisé qu'un certain pan des initiatives gouvernementales répondait à certaines de leurs attentes partiellement mais contrôlées par les mesures restrictives des obligations fiduciaires ; ces politiques publiques leur semblaient ne pas répondre au principe constitutionnel de ces obligations. Le développement des Premières Nations et les défis démographiques demandaient un réajustement des critères passés de l'application des obligations fiduciaires pour des modalités conformes à la réalité des besoins (APNQL).

Au moment de l'éclosion de la diversité citoyenne et du multiculturalisme, il existe maintenant de nombreuses cultures et traditions au Canada qui vont au-delà de celles qui ont donné naissance à la Confédération. Un défi contemporain pressant est de savoir comment les assembler sans déchieter la société (Weber). Les Premières Nations ne veulent pas jouer dans cet engrenage diversitaire qui consiste à fonder les interventions gouvernementales à partir d'un tout, d'une seule fin, l'universalité des politiques publiques et pour tous les citoyens. Plusieurs organisations ont agi avec opportunisme avec l'offre de partenariat du gouvernement Chrétien en 1996 pour participer effectivement à l'élaboration des lois et des politiques publiques mais avec des positions reflétant leurs réalités, leurs situations, leurs besoins et leurs traditions. La gouvernance autochtone serait considérée comme fonctionnant de manière analogue aux freins et contrepoids du fédéralisme, c'est-à-dire en travaillant de manière coopérative, coordonnée et



compétitive avec les autres paliers de gouvernement (Burrows). Il est également clair que cette coopération et cette concurrence entre les ordres juridiques ont une valeur équitable et d'égalité de traitement par les résultats des partenariats.

Toutefois, la réalité du poids politique du gouvernement fédérale prédomine, par ses moyens et ses ressources. Ce poids politique pouvait être contrebalancé par le poids identitaire et culturel des Premières Nations (CEPN : 2016). C'est ainsi que la stratégie était de mettre tous les leviers de l'avant liés aux caractéristiques identitaires des politiques publiques pour façonner une approche d'autonomie des politiques publiques dans les débats des partenariats. L'exemple pris dans ce mémoire en est un d'approche identitaire dans un partenariat pour l'élaboration d'une politique publique. L'autonomie de participation dans des politiques publiques est une solution référant aux réalités, aux identités et aux besoins dans un secteur donné, avant qu'un schéma d'autonomie gouvernementale plus structuré puisse être décidé (CEPN :2018)

#### **4. Méthodes de travail et de recherche**

L'expérience de la recherche en milieu opérationnel m'a fait comprendre certaines thèses visant le décentrement et la distanciation en rapport avec l'univers culturel étudié. Le mandat reçu provient de mes congénères, qu'ils soient issus de Premières Nations ou de Nations « différentes ». Comme je suis l'un des leurs, il faut un exercice d'objectivité profonde afin d'assimiler les disparités multiples des problématiques et des intentionnalités des cultures et des communautés locales et faire la jonction entre les méthodes de travail des agents de ces communautés locales avec l'uniformité des institutions gouvernementales et de leurs méthodes de travail. C'est dans la perspective « *où la société 'officielle', qui fonctionne de façon majoritaire sur le mode juridique et contractuel et sur la base de structures formelles, ne coïncide pas souvent avec la société réelle, c'est-à-dire les pratiques sociales, les conflits, les réseaux de sociabilité tels que nous pouvons les vivre ou les observer* » (Kilani 1992 : 48). La vision institutionnelle est prépondérante dans la réalisation des mandats de travail. L'acteur impliqué (consultant) doit comprendre que la primauté gouvernementale ne peut pas prévaloir sur l'identité donnée à la démarche méthodologique pour atteindre les

objectifs du mandat.

Il y a deux niveaux de méthodes de travail : académiques (pour les fins du mémoire) et professionnelles (celles utilisées durant le stage en milieu de travail). Les deux niveaux sont interdépendants compte tenu que j'utilise comme références les produits des travaux des mandats de consultant pour les fins de ce rapport de mémoire. Les méthodes de travail académiques s'inscrivent dans la recherche d'outils pour comprendre la portée théorique de l'exercice de stage sur le plan anthropologique et des sciences politiques. Ainsi, l'utilisation des concepts théoriques issus d'une abondante littérature bien nantie m'a apporté un sens à l'interprétation des situations de fait et des comportements des individus sur l'émergence d'une politique autonomiste durant le stage.

L'observation participante a été un outil clé et important pour comprendre les stratégies, les comportements, les valeurs et les intentions. Ma présence constante au sein des groupes de travail et des assemblées politiques a intégré dans mon cheminement de consultant des interactions continue avec les fonctionnaires, les ministres, les travailleurs de première ligne, les Chefs et les bénéficiaires. J'ai été à même de vivre les différentes oppositions des points de vue, les mouvements d'idées et les positions politiques ; les dynamiques des personnalités et des relations interpersonnelles ont été les pivots de ma compréhension des agents de l'autre culture et de ma propre culture. J'ai participé aux débats à tous les niveaux, mes observations personnelles ont été souvent le fait de l'observation des dynamiques d'interactions entre individus ou à un certain point de la logique des entités qu'ils représentaient. Nous avons essayé d'établir des conditions acceptables à l'un et à l'autre pour aboutir à des consensus ou à des échecs. Je pense que plusieurs individus utilisent l'observation participante comme un outil stratégique lors des grands débats de société. « Gold distingue "*l'observateur complet*", "*l'observateur en tant que participant*", "*le participant en tant qu'observateur*" et le "*participant complet*", -catégorisant ainsi des attitudes de l'implication minima à l'implication maxima. Ces catégories ont été reprises et développées par Junker (1960). Adler et Adler (1987) ont repris et modifié la catégorisation de Gold » (Lapassade : p. 2). Je pense m'être introduit au plus profond du processus de débats et d'analyses comme observateur privilégié, acteur-participant et agent de compréhension.

Le sens donné à la question posée (page 7 du présent texte) pour ce mémoire sur l'usage des méthodes et de l'approche scientifiques pour des fins de décisions politiques se situe dans un intérêt de compréhension des méthodes d'analyse et de production de positions politiques par les Premières Nations et leurs mandataires. Les activités des mandats professionnels ont demandé aussi une planification méthodique. Il fallait 1) élaborer l'orientation stratégique des termes de référence des mandats, 2) faire la cueillette de données, la consultation préliminaire, la synthèse des données, l'analyse des données, 3) effectuer la rédaction de versions, la validation des versions en groupe de travail, la réécriture, la présentation institutionnelle, et 4) saisir la validation des Chefs des positions politiques, la consultation politique des communautés locales et les processus de décisions en sont les éléments clés dans les approches et les étapes stratégiques. Le présent mémoire présente le processus de travail et une interprétation des résultats des mandats professionnels. Les résultats des travaux de consultant sont décrits et analysés selon la progression chronologique de l'émergence et de la formulation de la politique autonomiste sur la sécurité du revenu des Premières Nations. Ces résultats et ces produits sont les supports ethnographiques et empiriques pour l'analyse des méthodes de travail et des décisions des Chefs et des Conseils de Premières Nations sur le sujet de la recherche en milieu de travail.

Le plan de rencontres s'est déroulé de façon alternative selon les intervenants : comité technique, comité des Chefs, assemblée des Chefs et comité conjoint. Le comité technique avait pour mandat d'articuler les bases opérationnelles de la politique-cadre et se réunissait deux fois par mois. Il était constitué de douze gestionnaires de la sécurité du revenu des communautés, anglophones et francophones. Le comité des Chefs recevait les résultats du travail des gestionnaires et validait certaines options acceptables selon leurs points de vue. Cette étape était celle de la conciliation des perspectives politique et administrative. Les données et la structure de la politique fournies par les gestionnaires ressemblaient aux résultats de négociations entre eux dans le respect du mandat d'un programme autonome. Les Chefs donnaient une appréciation en ce sens. Une fois que la structure de la politique-cadre était à l'état de projet, l'assemblée des Chefs en faisait une adoption et recommandait une tournée de consultation des communautés membres. Le comité conjoint (APNQL-

Canada) recevait en séquences les fruits du travail des autres comités pour en faire une analyse de conformité. Dans chacun des comités, j'ai joué un rôle d'animateur, de participant et de facilitateur ayant accès aux informations et aux discussions.

Mon plan de mémoire contient les parties suivantes : la position du problème de la sécurité du revenu, la dynamique et les enjeux du débat, les stratégies de résistance et de décisions, le développement de la politique cadre sur la sécurité du revenu et ses éléments d'application et, enfin, une conclusion.

## CHAPITRE UN : POSITION DU PROBLÈME DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

Avant de commencer l'interprétation anthropologique et politique de mon expérience de recherche, j'aimerais analyser les différentes perspectives utilisées dans les définitions de la sécurité du revenu et quels rapports ces définitions peuvent avoir avec les institutions juridictionnelles, les politiques régissant les autochtones et les différents acteurs impliqués.

### 1.1 Quelques définitions

Pour comprendre la notion de sécurité du revenu dont la définition a varié historiquement et géographiquement, il est primordial de situer l'approche universelle de la sécurité sociale (Bureau International du Travail 1970). Au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle et en pleine effervescence industrielle des pays occidentaux, l'avènement d'une nouvelle classe de travailleurs et d'ouvriers a obligé les gouvernements et les employeurs à réfléchir sur un système alternatif de revenus en cas de maladie ou d'accident. Ces travailleurs étaient réduits à la famine dès que survenaient ces situations fortuites. Dans plusieurs pays industrialisés, les employeurs, sous l'impulsion des États, ont mis sur pied des caisses d'épargne publiques, le système inhérent au « principe du risque professionnel » imputable aux employeurs et diverses formes d'assurances privées. Ces divers régimes d'assurance volontaire, quoiqu'aléatoires et ponctuels, pouvaient à eux seuls compenser des portions de salaires perdus pour plusieurs travailleurs (Bureau International du Travail 1970 : 17).

Vers la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, plusieurs pays du continent européen, convaincus que plusieurs classes de travailleurs ne pouvaient contribuer à l'assurance volontaire, ont établi l'assurance sociale publique où les aspects d'assurance-maladie, assurance-accidents du travail et assurance-invalidité et de vieillesse ont été introduits. Cette assurance sociale publique n'était qu'embryonnaire et ne connut pas une application systématique à toutes les couches sociales mais les principes étaient là (Bureau International du Travail 1970 : 18).

Qu'est-ce qu'on fit pour les personnes sans travail et sans ressources ? Pour cette époque, des pays du nord-ouest de l'Europe, notamment la Grande Bretagne, appliquèrent

des lois sur l'aide aux indigents ou aux personnes sans ressources qui purent obtenir des secours de l'état mais en y perdant leurs droits civiques. La perte des droits civiques en échange d'un secours à l'indigence était problématique pour ces gens (Bureau International du Travail 1970 : 23).

Cela veut dire que toutes les interprétations sont permises quant à la portée de la perte des droits civiques : droit de vote, droit de reprise de travail, droit social, droit d'association, liberté d'expression, droit à l'éducation et autres. La coercition au travail par la perte de droits civiques, à mon avis, est importante parce que son application au Canada à l'égard des « Indiens » sera plus méthodique, nuancée et reflétée dans les textes législatifs. Cependant, certains pays ont exclu ce volet de la perte des droits civiques pour y associer le fait que des travailleurs pouvaient tomber dans le besoin, dans des situations déterminées où leur responsabilité n'était pas en cause, et avoir droit à l'aide publique. Ces pays européens venaient de créer le régime d'assistance sociale qui est le deuxième volet de la sécurité sociale.

En Amérique, les filets de sécurité sociale ne seront mis en place que plus tardivement et s'inspireront des modèles européens. D'autres catégories privées ou publiques de soutien au revenu seront amenées avec le temps comme les prestations familiales, le soutien familial, les pensions de vieillesse, l'invalidité, les assurances à l'emploi, les régimes de sécurité au travail, les fonds de pension publics et les régimes privés de retraite.

L'approche canadienne de la sécurité du revenu, autrefois nommée « bien-être social », dépend exclusivement de l'autorité du gouvernement canadien de voir à la bonne application par les provinces des régimes d'assistance publique et des « services de bien-être social » conformes à l'esprit pancanadien et à l'application de normes nationales équitables et conditionnelles à la contribution du gouvernement fédéral aux coûts des programmes sociaux et du transfert financier aux provinces. *La Loi sur le Régime d'assistance publique du Canada* édicte les grandes lignes du régime et émet les balises des ententes avec les provinces pour l'application des programmes. Chaque province peut adopter ses propres lois sur la sécurité du revenu compte tenu de la juridiction des provinces sur ces matières.

Le gouvernement canadien est l'initiateur des objectifs communs pancanadiens sur « *les mesures convenables d'assistance publique pour les personnes nécessiteuses et que (sic) la prévention et l'élimination des causes de pauvreté et de dépendance de l'assistance publique intéressent tous les canadiens, désire encourager l'amélioration et l'élargissement des régimes d'assistance publique et des services de bien-être social dans tout le Canada en partageant dans une plus large mesure avec les provinces les frais de ces programmes* » (Loi C.45, préambule 1966-67). La définition de l'assistance publique ou des « services de bien-être » du point de vue canadien est plus uniformisante et globalisante et constitue une « *aide sous toutes ses formes aux personnes nécessiteuses ou à leur égard en vue de fournir, ou de prendre les mesures pour que soient fournis, l'ensemble ou l'un quelconque ou plusieurs des services suivants* :

- a) *La nourriture, le logement, le vêtement, le combustible, les services d'utilité publique, les fournitures ménagères et les services répondant aux besoins personnels (besoins fondamentaux),*
- b) *Les articles prescrits, accessoires à l'exercice d'un métier ou autre métier, ...*
- c) *Les soins dans un foyer de soins spéciaux,*
- d) *Les déplacements et moyens de transport,*
- e) *Les obsèques et enterrements,*
- f) *Les services de soins sanitaires,*
- g) *Les services prescrits,*
- h) *Les allocations de menues dépenses ...aux besoins des résidents ou des malades... » (Loi C.45, article 2).*

L'institution de normes nationales devient le mécanisme intégrateur des systèmes de sécurité du revenu des provinces qui, elles, pourront les adapter à leurs conditions sociales et économiques, à leurs institutions et à leurs valeurs culturelles. Ici, l'analyse de la conjoncture de l'usage et de la complémentarité des règles et des ressources nationales et provinciales entre les niveaux de gouvernements précise une intentionnalité globale pour tous et des intentionnalités régionales. L'intégration normative des politiques sociales sur le plan national pour des fins de financement respecte les conditions de souveraineté culturelle et de

décisions des deux peuples fondateurs parce que chacun pourra faire des aménagements nécessaires pour mettre en relief ses cadres de références culturels et sociaux dans la mesure « où les deux communautés ethniques qui composent une nation, s'équilibrent démographiquement à peu de choses près (Et) peut se traduire sur le plan politique, par une égalité des droits statutairement garantie, » ( Abou 1986 : 51 ). En conséquence de ce principe intégrateur, la coexistence d'entités régionales multiformes(provinces) et de deux Peuples Fondateurs dans un même regroupement fédéral nécessite des « échanges et des combinaisons multiformes » mais appropriées aux situations et aux environnements régionaux et linguistiques.

La place des Premières Nations du Canada dans cette perspective intégrative nationale du régime d'assistance publique est liée aux conditions des ententes que peuvent signer le Ministre responsable du Bien-être social et le Ministre des Affaires indiennes avec les provinces tel que libellé dans la *Loi sur l'assistance publique du Canada* et précisées dans l'article 11 à savoir : «(Les deux ministères cités plus haut) *peuvent conclure avec une province un accord concernant l'extension de régimes provinciaux de bien-être social à des Indiens visés...et prévoyant le paiement par le Canada à la province de toute partie des frais encourus* ». Deux interprétations transparaissent de cette disposition : la première consiste à comprendre que le Canada semble penser qu'un régime de « bien-être social » d'une province peut convenablement répondre aux besoins et aux réalités des Premières Nations en vertu de ses propres cadres de références culturels et socio-économiques et dans la deuxième, la province n'est pas tenue de déterminer ou de changer son régime en regard des réalités culturelles et socio-économiques des Premières Nations.

En cas d'absence d'accord avec une province, cette situation « *ne doit être interprété(e) comme obligeant (la province) à accorder des services d'assistance publique ou de bien-être social à l'égard des Indiens* » (Vérificateur général 1994 : 23-14). Seul le gouvernement de l'Ontario a signé un accord avec le gouvernement canadien après 1966 et a géré jusqu'à maintenant le programme de « welfare » à l'intention des Premières Nations de sa province. Qu'advient les Premières Nations des autres provinces ? Jusqu'à l'adoption du régime d'assistance publique de 1966, le gouvernement du Canada, n'ayant



aucune obligation légale de dispenser des services de bien-être social aux « Indiens », avait par obligation morale et historique donné une aide sous diverses formes aux membres des Premières Nations mais pas nécessairement à partir d'un programme structuré de dernier recours. Les « Indiens » pouvaient, individuellement, demander une aide financière à la province selon la recevabilité de leurs demandes auprès des instances gouvernementales, régionales ou locales, dépendamment des niveaux de gestion. Souvent, ils avaient un choix : celui de demander l'aide au « surintendant de la bande » des Affaires indiennes ou encore, celui de demander l'aide financière à l'organisme de la province.

Avec l'entrée en vigueur du régime d'assistance publique en 1966, le gouvernement fédéral a formalisé une approche plus structurée de la prestation des services de bien-être social dans le cas où il y avait absence d'ententes avec les provinces. Faute d'accords, « *le Ministère a adopté les normes provinciales pour répondre aux besoins essentiels, c'est-à-dire les critères d'admissibilité et les conditions applicables aux prestations pour les Indiens vivant dans les réserves* » (Vérificateur général 1994 : 23-14). Sur ce plan, le Ministère a pris en charge l'administration du bien-être social aux « Indiens ». Il a établi pour chaque région du Canada des systèmes de prestations inspirés de ses politiques d'administration publique et alloué des ressources énormes pour donner le bien-être social aux communautés des Premières Nations. Depuis ce temps, le Ministère administrant ce programme a augmenté le budget d'assistance sociale de ce qu'il était en 1984-85 de 300 000 000.00 \$ à presque 1 milliard \$ en 1992-93 tout en augmentant le taux de dépendance (Vérificateur général : 23-10). À cette même période, le gouvernement fédéral commençait son processus de transfert de gestion du programme aux conseils des Premières Nations mais avec en toile de fond les mêmes directives et l'obligation d'utiliser les normes provinciales. Le réseau centralisé du gouvernement fédéral a plusieurs fonctionnalités. Il émet des directives administratives pour des applications uniformes et oblige leur utilisation par les Conseils de Premières Nations. À ce propos, le gouvernement fédéral profile ces applications uniformes à ses propres modes de structuration « *des regroupements d'institutions que sont les faisceaux institutionnels* » (Audet 1993 : 135) qui adoptent « *un processus de réinterprétation ... C'est-à-dire lorsqu'elle affecte les contenus de culture du groupe récepteur et qu'elle le laisse intacte sa manière de vivre, sa manière de penser et de sentir* » (Abou 1986 : 57).

La définition de la sécurité du revenu par le Québec est plus circonstancielle et particularisée à sa culture, au type de développement adopté et à ses intérêts politiques. Aux directives nationales, le Québec intègre son champ de compétence et oriente son régime à partir de ses propres schèmes identitaires et des particularités de son développement. À la fin des années 1960 et au début des 1970, « *dans l'euphorie de la construction de l'État providence, les gouvernements... ont mis en place, pour les personnes dans le besoin, des programmes en matière de sécurité du revenu. (Et ceci) assurait un revenu minimum à toute personne dans le besoin* » (Jérôme-Forget 1997 : 2). Sur cette base inspirée par le courant des politiques sociales de l'Occident, le Québec mettait sur pied un régime de sécurité du revenu fondé sur l'aide aux personnes inaptes au travail ou représentant des carences profondes pour des activités de vie régulières. Il faut préciser qu'à cette époque le taux de chômage est bas à la suite d'une croissance économique marquée partout dans le monde occidental. Le sens de cette préoccupation sociale par les gouvernements successifs du Québec est relié aux motifs de la recherche d'une identité de gouvernement et non, à la revalorisation de l'estime des personnes assistées. Ira Cohen spécifiera sur cette dimension que « *les motifs en cause sont culturellement définis, mais ils sont présents dans toutes les cultures sous une forme ou une autre et leur saisie enrichit la compréhension que l'on peut avoir de la motivation* » (in Audet 1993 : 425). Alors, cette approche d'identité gouvernementale associée aux objectifs de donner une bonne qualité de vie aux démunis « handicapés » et « incapables » de travailler trouve sa place dans un contexte d'opulence économique et de plein emploi mais change de visage dès que la situation de l'emploi fluctue. L'effet des cycles économiques a rattrapé le Québec ainsi que le Canada. De nouveaux clients sont venus s'ajouter à la liste de l'aide de dernier recours et ceux-là sont aptes au travail et à une vie active. Plus encore, beaucoup de jeunes sont venus grossir cette population de travailleurs potentiels ayant comme revenu l'aide de dernier recours.

Cette situation a dégénéré en une croissance des dépenses du gouvernement pour ces programmes de sécurité du revenu (de 1989-1990 à 1995-96, hausse de 60 %), un taux de dépendance élevé (pour la même période, hausse de plus de 40 % de la clientèle) et un ratio entre le nombre de bénéficiaires et la population de moins de 65 ans de 8,9 p. 100 à 12, 5 p. 100 tel que décrit dans la revue Choix, les politiques sociales (Vol. 2 numéro 3, juin 1997 :

3) Ceci est énorme selon les critères de développement tels que la société en général et le gouvernement du Québec les conçoivent. Sur le plan social, deux phénomènes s'installent : une incrustation d'une identité de BS et la baisse de l'estime de soi et de la fierté. Le repère d'une tradition de travail est minimisé et la baisse de l'estime de soi par les personnes assistées est constante.

Ces programmes sur la sécurité du revenu visaient les objets suivants :

*«1. D'accorder une aide financière de dernier recours aux personnes qui n'ont pas de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille;*

*2. d'accorder cette aide en tenant compte du fait que les personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi sont dans une situation différente de celle des personnes aptes au travail ;*

*3. de favoriser l'intégration ou la réintégration au marché du travail tout en considérant que les personnes déjà sur le marché du travail ou aux études doivent conserver une incitation à y demeurer;*

*4. de fournir un apport financier supplémentaire aux familles à faibles revenus qui ont des enfants à charge et dont au moins un adulte est sur le marché du travail. » (Roy et Bourdeau 1993 : 7).*

Ces objets ont pris racine dans la réinterprétation et l'extension de la loi visant les concepts de besoins (essentiels et fondamentaux, ce qu'on retrouve dans l'esprit des directives et normes nationales) mais adaptés aussi dans une intégration sociale des personnes aptes au travail et de l'augmentation du soutien aux familles à faibles revenus. Ce nécessaire volet incitatif n'est pas essentiellement un cheminement obligatoire des personnes vers l'emploi ou la formation. La culture québécoise du travail, maintes fois citées, est l'ancrage de l'idéologie de premier îlot de colonisation en terre d'Amérique où chaque individu participait à un effort de subsistance. L'origine culturelle donnée au processus de réponse des besoins de base ne tend pas à diminuer ce concept d'énergie au travail mais les interactions des politiques sociales sont venues contraster cette culture du travail par une formule de facilité et de dépendance qui a forgé une typologie de citoyens à l'encontre de la conscience culturelle antérieure. Des spécialistes de la culture du travail pourraient développer un

concept plus clair que moi sur le plan de l'anthropologie de ce phénomène parce que c'est un cas de définition autrement spécial ne prévalant pas dans les autres collectivités de l'autre peuple fondateur.

La vision autochtone de l'aide de dernier recours (sécurité du revenu) est tout autre. La conduite des gouvernements coloniaux s'inspira du régime de rationnement inspiré du *Poor Law* (droit des pauvres) britannique pour les « Indiens » vivant sur les réserves. Ces pratiques de secours issues de cette loi étaient maintenues efficacement alors qu'elles avaient été abandonnées partout dans ce qu'était le Canada de l'époque. D'après Moscovitch et Webster, « *Le Poor Law britannique, qui remonte à 1349, fut réformé en 1843. Ce sont les principes de ce droit réformé qui ont profondément influencé la conception du bien-être social aux premiers temps des colonies canadiennes et jusqu'à une époque avancée du XXe siècle. Par conséquent, quand la question des secours aux indiens se posa après l'établissement des réserves au XIXe siècle, le ministère responsable des Indiens s'en remit aux principes du Poor Law et épousa les comportements et les postulats qui s'y rattachaient. En gros, le Poor Law visait à régir les pauvres en partant de l'idée que la pauvreté était une tare inhérente* » (CRPA Vol. 2 1996 : 1093). Le régime de secours ainsi mis en place allia châtement et assistance, « *selon une distinction stricte* » entre les aptes à travailler et ceux qui ne l'étaient pas. On fit une place d'honneur aux infirmes et on obligeait les autres à travailler sous peine de punition pour leur paresse et leur oisiveté. Les colonies canadiennes continuèrent à utiliser des méthodes et des pratiques de secours aux « Indiens » qui étaient inapplicables et dégradants pour leurs propres colonies et pour la Mère Patrie. Cette approche coloniale punissait des individus qui ne voulaient pas travailler. Les Indiens, eux, concevaient les activités coloniales de travail éloignées de leurs mentalités et de leurs capacités et d'autant plus, éliminaient leurs propres activités de production et de subsistance traditionnelles.

L'apparition de cette politique de secours, comme nous l'avons noté, fut le premier programme social destiné aux « Indiens ». Pareille politique aménagea des administrations locales de secours constituées « *d'une relative organisation locale hybride constituée d'un agent, de l'influence des missionnaires et d'un pouvoir relatif et maintenu par les acteurs extérieurs nouvellement installés* » (APNQL mars 1997 : 6) sur les réserves indiennes qui furent les pivots de l'institutionnalisation de la dépendance qui bouleversera les générations

successives. L'esprit de l'administration de ce secours sera longtemps le seul élément de gérance réelle dans les réserves mise à part l'administration de l'acculturation et de la domination.

La majorité venait de baliser la pauvreté institutionnalisée chez les Premières Nations qui contribuera à répandre l'image culturelle du paresseux et de l'ivrogne. « *Les Indiens qui refusent de travailler et refusent de s'établir dans leur réserve (...) doivent assumer les conséquences (et) rester plonger dans une misère pathétique* » (CRPA Vol 2 1996:1094). « *Les gouvernements...essayaient de les contraindre à des activités économiques devant lesquelles, ils étaient inaptes et n'avaient pas la propension culturelle à cette fin* » (APNQL mars 1997 : 5). Les montants alloués pour le secours étaient très inférieurs aux salaires les plus bas qui pouvaient être donnés aux Indiens pour des travaux modestes pour contrer la recherche du gain facile. Le secours était souvent en nature plutôt qu'en espèces. Cette tactique avait comme conséquence la réduction sociale, culturelle, ethnique et linguistique (Simard 1993 et Veilleux 1987). Il est difficile de parler de réduction économique puisque les bases économiques des Premières Nations avaient été saisies par les systèmes coloniaux. La dépossession des ressources et des terres a été le prétexte pour leur consentir de l'aide de secours sur des terres réservées circonscrites.

Au Québec, la création des réserves au 19<sup>ème</sup> siècle et plus tard tient aux objectifs suivants :

« - *Le retrait de l'occupation des terres de l'intérieur et du même coup, une coupure des moyens de subsistance traditionnels ;*

- *La centralisation des activités de traite de fourrures (qui en soi est une base mercantile faisant des autochtones des préleveurs saisonniers) ;*

- *La facilitation de l'exploitation des ressources forestières et des perspectives de colonisation ;*

- *La centralisation des activités d'évangélisation dans un lieu commun ;*

- *L'insertion sociale des autochtones dans des communautés sédentaires ;* » (APNQL mars 1997 : 5).

Les autorités gouvernementales furent prises, dans cette stratégie de réduction et d'assimilation, « *avec des problèmes d'adaptation de leurs nouveaux sédentaires, avec de*

*très graves difficultés de survie et avec une misère sociale profilant les conséquences des celles-ci : à savoir la pauvreté endémique et les maladies physiques et psychologiques contractées dans le mode de vie de groupe élargi » (APNQL Mars 1997: 5). L'APNQL explique que cette pauvreté endémique, au sens qu'elle lui donne, est le résultat de la reproduction d'une situation sociale par la transmission et l'imposition de facteurs extérieurs de décroissance ou de dégénérescence qui se continue dans le temps. Au contraire, la perception coloniale de « tare inhérente » explicite une faiblesse ethnique endogène qui reproduit la pauvreté et le retard social.*

La terre promise par les surintendants ministériels et le clergé au Québec est l'apparition de « camps de réfugiés » (Bédard 1988) sur les « *sites de réserves vers lesquelles affluent les familles autochtones de l'intérieur des terres mais, vers où ils ne découvriront pas les avantages et les bénéfices prévus* » (APNQL mars 1997 : 6). En actualisation de cette déstructuration collective et individuelle sur les plans culturel, économique et social, les membres des Premières Nations sur l'application historique du concept de secours comme privilège et droit social l'ont interprété et continuent de l'interpréter comme tel dans bien des circonstances comme « *un cheminement continu vers la dépendance et vers la pauvreté et les limites de leur participation à l'économie de marché ont inculqué dans l'imaginaire des autochtones la notion que le secours en nature ou en espèces et éventuellement l'aide sociale constitue(nt) un **Dû collectif** du fait de la dépossession de leurs terres, de leur mise en marge de leurs propres modes de vie traditionnels et en relation de leur mauvaise intégration aux schémas culturels de la société dominante. Ce symbole de **Dû collectif** ne représente pas les ordres de grandeur des paiements faits aux individus par le biais de l'aide sociale mais un reflet d'une attente de réparation beaucoup plus élevée et plus digne pour compenser les torts et les dommages culturels, économiques, sociaux et psychologiques qui leur ont été causés de façon planifiée* » (APNQL 1997 : 9).

Le Québec par intérêts politique et constitutionnel a démontré qu'il était neutre devant le problème autochtone mais ne laissait pas, cependant, filer les opportunités de développer les ressources des territoires autochtones. À l'égard de la sécurité du revenu, le Québec a donné le champ de compétence libre au gouvernement fédéral. Cette stratégie d'indifférence vis-à-vis le problème autochtone a longtemps perduré mais comme le note J. Franklin, « *Les*

*détenteurs du pouvoir manipulent, certes, mais ils manipulent sur un terrain privilégié et déjà fertile pour ce qu'ils 'sèment', celui d'une structuration psychique tributaire de la structure d'organisation. Eux-mêmes n'échappent pas entièrement à l'illusion qu'ils manient* » (Michaud 1978 : 63). Le Québec est interpellé dans la revendication des Premières Nations et il est souvent la cible, comme groupe ethnique de proximité, de tous les avatars de la dépossession des terres mais ce problème est référé à Ottawa comme symbole du multiculturalisme. Les facteurs interreliés de secours – dû collectif – réparation ont eu « *pour effet de créer une sous culture importante dans les communautés autochtones et devant laquelle, les gouvernements n'ont pu avoir une perception exacte de la recevabilité de leurs propres politiques d'intervention* » (APNQL mars 1997 : 10). Ici, s'explique le processus d'altérité de la culture de colonisation et de domination et qui, par l'imposition de valeurs et d'institutions dominantes, crée de nouvelles dimensions sociales et culturelles. La conjonction culture de dépendance et culture d'exclusion a comme effet de diriger une structuration du social vers des systèmes de communautés locales dénaturées et problématiques.

## **1.2 Les institutions juridictionnelles, les politiques autochtones et la réforme de la sécurité du revenu au Québec**

Pour une compréhension des définitions effectuées plus haut, il est important d'apporter une explication des rattachements organiques des différents appareils institutionnels et des réseaux de mise en œuvre entre les différentes politiques en matière de sécurité du revenu avant les réformes du Québec de 1997 et celles devant prévaloir après celles-ci. Les effets et les impacts de la réforme de la sécurité du revenu sur les Conseils de Premières Nations sont majeurs à plusieurs égards et suscitent une mobilisation et une intervention politiques pour objectiver les nouveaux discours internes des Premières Nations en gestation sur la dépendance et la pauvreté. Les deux ordres de gouvernements annoncent simultanément des orientations de politiques à quelques mois près sur les domaines de la sécurité du revenu et sur les prestations (allocations) aux enfants. Mais d'abord, quels

rappports ont entre eux les organismes ministériels des deux gouvernements dans l'application des lois et des politiques de sécurité du revenu dans les communautés de Premières Nations existant avant l'entrée en scène des réformes de 1997 ?

Le gouvernement du Canada a la juridiction sur les « Indiens » et sur les terres « Indiennes ». Le Ministère de la Santé et du Bien-être social établissait les normes nationales sur le financement et l'application de lignes directrices des programmes de « bien-être social » pour tous les canadiens jusqu'à ce que le Ministère du développement des Ressources Humaines du Canada soit créé. Le Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canadien a le mandat d'appliquer le programme de « l'aide sociale » aux « Indiens » qui n'est pas une obligation fiduciaire et n'est pas précisée dans la Loi sur les Indiens. Comme le Parlement ne vote pas des crédits budgétaires aux fins de « l'aide sociale » à partir des dispositions législatives sur les « Indiens » comme c'est le cas pour les programmes d'éducation, de logement ou de santé, le MAINC « *trouve l'autorisation législative de financement (de l'aide sociale) dans les lois annuelles de crédits et se sert des décisions du Conseil du Trésor et d'autres directives du gouvernement pour ses activités en assistance sociale* » (Vérificateur du Canada 1994 : 23-15). L'institution du Conseil du Trésor est un répondant important du réseau d'application des programmes fédéraux en matière « d'aide sociale aux Indiens ».

Ce haut niveau de l'appareil institutionnel de financement et de coordination est la base du processus intégrateur des balises et des normes de prestations sociales aux « Indiens ». Le degré d'implication des interventions institutionnelles du Canada est la suivante :

- Le parlement adopte les crédits nécessaires et les principes directeurs à l'application des programmes nationaux en matière de « bien-être social ».
- Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (maintenant le Ministère du Développement des Ressources Humaines du Canada) détermine le processus de la contribution financière fédérale aux différentes provinces (transfert de la santé et social) et de l'application des normes et des lignes directrices nationales à partir du Régime d'Assistance Publique du Canada
- Le Conseil du Trésor donne l'autorisation de financement au MAINC pour le programme



de « l'aide sociale aux Indiens » et émet des directives d'exécution du programme « d'aide sociale » à partir de l'application des normes et des critères des provinces. Les Premières Nations ne sont pas autorisées à avoir leurs propres programmes.

- Le MAINC, par ses services de financement, répartit les fonds aux différentes régions et, par ses services de développement social, coordonne les activités de l'application des programmes provinciaux dans chaque région à l'intention des Premières Nations.

Or, la place réservée aux Premières Nations dans ce haut niveau de décisions est très marginale, sinon inexistante, et le point de vue de « l'intégré » est mis à l'écart. Seul un organisme national comme l'Assemblée des Premières Nations aurait pu intervenir mais, dans quelle mesure, aurait-il été entendu.

L'autre niveau de décisions est celui de la région du Québec et du bureau régional du MAINC. L'intervention du Bureau régional est de s'assurer, par entente de financement avec chaque Conseil de Première Nation, que les services de « l'aide sociale » soient donnés dans les communautés. L'entente de financement prévoit que le Conseil doit administrer convenablement les services de prestations de « l'aide sociale » en vertu de son obligation d'appliquer les normes, les critères et les taux des prestations de la loi de la sécurité du revenu du Québec et des règlements prévus. Chaque Conseil de Première Nation a établi un système local de gestion du programme « d'aide sociale ». L'utilisation du manuel des règlements du Québec est obligatoire en fonction des budgets alloués. Aucun Conseil de Première Nation ne possède sa propre politique sur la sécurité du revenu, ni une réglementation interne. Le principe intégrateur oblige l'usage d'un système globalisant et des pratiques « d'aide sociale » établis dans le réseau institutionnel de la majorité. Cette imposition d'une organisation centralisée et pyramidale de décisions explique l'éloignement global de l'identité de décisions et n'a pas réponse nécessairement aux besoins sociaux de la base ou ne reflète pas l'identité locale des solutions. La centralisation et les liens pyramidaux des institutions sont l'essence même du système fédéral et s'objectent intensivement à l'émergence des identités dans leur sens propre. Nous n'avons qu'à regarder le Québec qui est contraint de suivre cette démarche de centralisation comme entité périphérique politique malgré les champs de compétences qui lui sont siens mais pouvant, quand même, donner des aspects identitaires à ses politiques sociales et économiques. Ce qui n'est pas le cas des

Premières Nations qui doivent se soumettre à suivre un schéma de politique sociale inspirée pour un autre groupe culturel.

Quels sont donc les pouvoirs que les Premières Nations ont avant les réformes du Québec en matière de sécurité du revenu ? Un aspect important est que le Canada détient un pouvoir de financement des activités de « bien-être social » partout au Canada et le MAINC est obligé, historiquement et moralement, de donner des services d'aide de dernier recours aux « Indiens ». De 1967 à 1990, les agents du ministère administraient ce programme très politique et très exigeant sur le plan administratif puisque ces individus devaient gérer une pauvreté systémique et un sous-développement des communautés locales. Cette situation de complexité politico-administrative (utilisation de la loi provinciale et administration de fonds fédéraux sur des terres « indiennes ») et de relations tordues a amené les autorités ministérielles à organiser un processus de transfert de responsabilité de la gestion financière avec l'obligation d'utiliser le cadre réglementaire du Québec sur les réserves et d'instituer une organisation administrative à cet égard. La légitimité du Conseil ou du gouvernement local se situe dans son statut délégué d'administrateur des fonds fédéraux dans ce processus. Il n'y a que le transfert d'une responsabilité du ministère aux Conseils locaux parce qu'elle est trop pénible à gérer pour le MAINC. Une proportion de 50 % approximativement des ressources financières dédiées à « l'aide sociale » était transférée au niveau local. Chaque Conseil devait s'organiser avec ce système de dépendance qui lui était laissé sans droit de regard sur la définition même de ce programme « d'aide sociale » et sans le pouvoir légal d'y apporter des solutions appropriées aux besoins communautaires. L'érosion culturelle et sociale se développe de l'intérieur et la revendication autochtone se situe sur ce plancher. Il faut arrêter comme le disaient plusieurs Chefs dans plusieurs débats internes, « *cette hémorragie provoquée par le transfert financier de ces programmes quand on ne peut établir nos propres normes locales de développement. C'est un transfert des problèmes à notre niveau* » (APNQL : AGA 1996). Ici, on peut percevoir qu'il s'agit d'un autre projet d'acculturation par domination et Giddens apporte un point de vue intéressant que « *la notion de distanciation spatio-temporelle a des liens immédiats avec la théorie du pouvoir. L'exploration de ces liens donne l'occasion d'exposer dans les grandes lignes en quoi la domination est une propriété des systèmes sociaux. Le pouvoir est engendré dans la*

*reproduction des structures de domination, et par elle. Les ressources, qui constituent les structures de domination, se divisent en deux types – les ressources d'allocation et les ressources d'autorité – et toute coordination d'un système social à travers le temps et l'espace met nécessairement en jeu la combinaison particulière de ces deux types de ressources* » (Giddens 1987 : 319-320). Les ressources allouées proviennent du gouvernement fédéral et l'autorité d'appliquer le programme de « l'aide sociale » est déterminée par deux ordres de gouvernements. Est-ce une combinaison idéale d'un processus « *d'organisation des chances de vie, d'auto-développement et d'expression de soi* » (Giddens). Le phénomène est que, comme il est souvent mentionné dans le rapport de la Commission Royale sur les Peuples Autochtones, l'allocation de plus grandes responsabilités aux Premières Nations, dans la vision que c'est un délestage des problèmes épineux dans les pieds du gouvernement fiduciaire, constitue les bases d'une plus grande auto-destruction. Des peuples en dépendance agissent de façons diversifiées quand on leur alloue facilement des responsabilités sans pouvoir de décisions et surtout, quand ces responsabilités ne sont pas pensées et réfléchies par eux. Maintenant, le transfert de responsabilités est une manière stratégique de maintenir le cap de la subordination administrative.

Les années 1996 et 1997 amènent beaucoup d'événements politiques et des changements d'orientations qui vont avoir des effets sur les Premières Nations.

D'abord, le rapport de la Commission Royale sur les Peuples Autochtones est déposé à l'automne de 1996. Ouvrage extrêmement important et colossal qui permet, pour tout observateur, une vision globale et systématique de la question autochtone et des moyens névralgiques nécessaires pour donner la légitimité juridique et la certitude ethnique des Premières Nations dans le giron canadien. Les principaux éléments de base qui soutiennent la philosophie des orientations proposées sont des quatre ordres :

- 1o rejet des principes comme l'assimilation, la domination, l'ingérence et la coercition ;
- 2o reconnaissance des peuples autochtones comme des nations à part entière et renforcement de leur organisation sociale ;
- 3o reconnaissance des peuples autochtones comme des peuples souverains et autonomes ;

4o la société canadienne doit mieux comprendre la place des peuples autochtones et leur dimension institutionnelle dans le Canada. (CRPA Vol 1 1996 : 669-672)

Ces balises ont encadré le processus d'analyse des sujets et d'élaboration des recommandations. Sur la question du soutien du revenu « bien-être social », la CRPA « propose trois principes directeurs pour combattre la dépendance à l'égard du bien-être social :

- *Un remaniement en profondeur des modalités d'utilisation des fonds avec la mise en place d'un régime de programmes plus dynamique et plus constructif...;*
- *Une vision holistique s'inspirant des traditions et des valeurs autochtones...devrait apparaître de façon explicite dans la conception et le fonctionnement de toute nouvelle institution mise en place pour concrétiser la réforme de la sécurité du revenu;*
- *Le contrôle par les autochtones de la conception et de l'administration des programmes de soutien du revenu, donnée fondamentale de toute réforme du régime actuel d'aide sociale. (CRPA Vol 2 : 1092)*

Deux nouvelles solutions sont envisagées pour soutenir ces principes à savoir, «1) des réformes du régime reposant sur des paiements individuels et 2) de nouveaux régimes sur des paiements collectifs ». Ceci ouvre une perspective à long terme et qu'il faut une très grande dose de motivation pour réformer le système. Ces ouvertures impliquent que les régimes réformés « d'aide sociale » autochtones soient des régimes initiateurs d'emploi, de formation et de guérison et ne doivent plus être sous la remorque législative, réglementaire et fonctionnelle d'un autre ordre de gouvernement.

En réponse aux dispositions de la Commission Royale sur les Peuples Autochtones, le gouvernement du Canada, « *faute de courage politique d'appliquer les perspectives du Rapport* »(APNQL: AGA 1998), soumet en 1997 un plan d'action appelé *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* tout en soulignant qu'il « *est fondé sur les principes de respect et de reconnaissance mutuels, de responsabilité et de partage qui ont été définis dans le Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. (Qui a) ...Servi de catalyseur et d'inspiration dans la décision du gouvernement fédéral de réorienter ses politiques à l'intention des peuples autochtones* »

(MAINC 1997). Ce plan d'action est en quatre volets :

- 1o Renouveler les partenariats.
- 2o Renforcer l'exercice des pouvoirs par les Autochtones.
- 3o Établir une nouvelle relation financière.
- 4o Renforcer les collectivités et les économies, et appuyer les gens.

Ce plan d'action reconduit l'esprit de domination juridictionnelle, législative et institutionnelle sur les autochtones, ne reconnaît pas les peuples autochtones comme des nations à part entière, ne leur permet l'autonomie gouvernementale qu'à des conditions de sous - partenaires, établit des paramètres pour rendre compte de l'utilisation des argents et vise à avoir l'absolution « *pour guérir les séquelles que le passé a laissé aux peuples autochtones, y compris les Premières nations, les Inuits et les Métis* »(MAINC 1997). Ce plan d'action par l'astuce politique et par la consolidation des pouvoirs constitutionnels et fiduciaires du Canada sur les Premières Nations qu'il incarne anéantit la vision du projet global défini dans le rapport de la CRPA. Des débats ponctuels et sectoriels s'instaureront au gré des divergences entre les autochtones et les faisceaux institutionnels des gouvernements au détriment de la stratégie d'approche globale de la question. L'intégration des trois ordres culturels (« Indien », Inuits, Métis) est un absolu dans ce plan d'action et ne reconnaît nullement les spécificités nationales des Peuples Autochtones, ni leurs environnements contextuels tels que prônés par la CRPA.

Au chapitre de « l'aide sociale » dans le plan d'action, « *le gouvernement propose de travailler avec les Premières Nations à la réforme du programme d'aide sociale dans les réserves en vue de favoriser l'autonomie personnelle et d'améliorer les perspectives d'emploi pour les travailleurs...(et) visant remanier leurs régimes d'aide sociale. L'initiative aura comme principe fondamental de relier le régime d'aide sociale aux possibilités d'emploi et de formation* » (MAINC 1997). Ce projet de concertation n'indique en rien que ce seront les autochtones qui enclencheront la réforme de la sécurité du revenu. Les principes directeurs de la CRPA sont très lointains. L'Assemblée des Premières Nations du Canada et le MAINC se sont entendus sur une formule de travail pour une réforme de la sécurité du revenu à partir de cet énoncé. Rien de concret n'a abouti: faute de consensus et de visions

partagées. Ce genre de partenariat est pathétique puisque le bailleur de fonds est souvent aussi associé au titre d'autorité législative et le sous - partenaire ne peut qu'émettre des intentions politiques qui ne sont pas recevables sur la balance de l'autorité gouvernementale. L'approche privilégiée est l'utilisation et le financement de projets de démonstration que chaque Première Nation peut présenter sur différents aspects de la sécurité du revenu. L'ensemble des projets de démonstration et leurs résultats pourraient être interprétés comme les futures bases d'une réforme de la sécurité du revenu. Cette démarche en est une d'expérimentation mais ne peut être concluant compte tenu de la diversité des Premières Nations à travers le Canada.

En 1997, le gouvernement canadien instaure le régime de prestation nationale pour enfants qui vise à contrer la pauvreté chez les enfants, à soutenir les familles à faible revenu et réduire les obstacles au travail. Le régime antérieur était universel. Cette nouvelle prestation est réservée aux familles à faible revenu. L'augmentation significative, en termes d'argent, de cette allocation nationale permet d'éviter le « piège de l'aide sociale » et de diminuer les obstacles financiers à la réintégration du travail. En conséquence, les provinces réajusteront leur régime de sécurité du revenu en fonction de cette prestation qui prend en charge les besoins des enfants et établiront des barèmes de prestations non plus en fonction de la famille mais bien en fonction des adultes. Chaque province devrait donc réduire ses paiements « d'aide sociale » et jouer un rôle d'appoint pour certains besoins des enfants. Ce qui est un changement de fond dans la mentalité de la prestation sociale : les enfants ne sont plus soumis au titre de prestataires de la sécurité du revenu. Les autochtones sont aussi admissibles à cette prestation nationale pour enfants. Cette prestation est applicable le 1<sup>er</sup> juillet 1997.

Le sommet sur l'économie et l'emploi du Québec de l'automne 1996 va faire valoir la volonté de repenser la politique familiale et la politique sur la sécurité du revenu. En périphérie de la pensée de la prestation nationale pour enfants et dans le but de revoir son action sur la sécurité du revenu, le Québec inaugure aux lendemains du sommet deux grands projets de réformes. D'abord, un livre blanc sur les nouvelles dispositions de la politique familiale, *Les enfants au cœur de nos choix*, est déposé et propose une réforme du soutien financier au bénéfice des enfants par l'instauration de l'allocation unifiée pour enfants, le

développement de services éducatifs et de garde à la petite enfance et l'instauration d'un régime d'assurance parentale. Cette nouvelle allocation unifiée remplacerait tous les types d'allocations données par le Québec et la part des prestations « d'aide sociale » qui couvrirait les besoins essentiels des enfants serait intégrée à l'allocation unifiée. Ainsi, les enfants ne sont plus considérés comme des assistés sociaux mais sont inclus dans un régime de soutien qui vise strictement à répondre à leurs besoins selon le revenu de famille. Le niveau de l'allocation familiale est en fonction du revenu familial et il est décroissant au fur et à mesure que les revenus familiaux augmentent. La nouvelle allocation unifiée est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1997, est administrée par la Régie des rentes du Québec et s'applique simultanément avec la prestation nationale pour enfants du Canada. Une loi sur la politique familiale devait être incessamment adoptée avant son entrée en vigueur.

En deuxième lieu, le gouvernement du Québec à la même période dépose un livre vert sur la sécurité du revenu, *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* (décembre 1996). Cette réforme s'articule autour de l'obligation des personnes aptes au travail d'établir un parcours individualisé vers l'insertion sous peine de pénalité, continue à soutenir les personnes avec des contraintes sévères ou temporaires à l'emploi et enlève les enfants de « l'aide sociale » pour couvrir leurs besoins à partir de la nouvelle allocation unifiée. Les adultes seulement seront régis par la réforme de la sécurité du revenu. L'emphase est mise sur l'insertion sociale et économique des individus avec la mise en place de mesures concrètes et de moyens institutionnels locaux et régionaux regroupant tous les acteurs dédiés au développement de l'emploi et de la formation. L'entrée en vigueur de cette réforme est prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 1997. Cette réforme devance ce qui avait été planifié ailleurs au Canada dans la prestation nationale pour enfants.

Par les explications apportées plus haut, les Conseils de Premières Nations doivent obligatoirement appliquer les nouveaux règlements du Québec de la sécurité du revenu sur leurs territoires. Les objectifs poursuivis par la réforme du Québec ne cadrent nécessairement pas aux situations économiques et aux réalités socioculturelles des Premières Nations. Le MAINC va insister pour que les Conseils de Premières Nations appliquent cette réforme. L'admissibilité aux allocations familiales du Québec et du Canada exigeront une déclaration de revenu pour fins d'impôt de la part des responsables de familles autochtones pour établir

les montants auxquels elles auraient droit. La réforme de la sécurité du revenu renferme des éléments propices à la réduction des dépenses pour les programmes à cette fin puisque d'une part, l'obligation d'un parcours individualisé et toutes les mesures identifiées diminueront le nombre de prestataires et d'autre part, la portion « enfants » ne sera plus comptabilisée aux dépenses de la sécurité du revenu. Le MAINC a trouvé cette opportunité très rentable de réduire sa contribution financière aux programmes « d'aide sociale » aux Premières Nations du Québec dans l'alternative où les coûts des besoins des enfants sont assumés par d'autres institutions.

Selon les principes élaborés par la CRPA et les orientations des diverses réformes entreprises, il existe un écart d'interprétation entre la pensée dominante et intégratrice des gouvernements et la pensée intégrée et identitaire du règlement des problèmes sociaux et économiques à partir des pouvoirs locaux et cela, dans l'application des mesures planifiées.

### **1.3 Les acteurs impliqués dans ce débat**

Pour décrire les acteurs et les réseaux, toujours dans le sens institutionnel des représentations et des significations des actions et du pouvoir, je me référerai aux aspects du contrôle réflexif de l'action, de la rationalisation de l'action ainsi que de la motivation de l'action (Giddens 1987 : 53-63) et adapterai certains éléments « culturels » associés aux actions des acteurs.

Les acteurs « *contrôlent aussi, de façon routinière, les dimensions sociale et physique des contextes dans lesquels ils agissent* » (Giddens 1987 : 53) par réflexivité et comprennent de façon conceptuelle les fondements qui régissent leurs activités par un processus de rationalisation qui leur donne la capacité d'expliquer les pourquoi et les comment de leurs activités et indique leur compétence d'agir. Ces deux aspects constituent les bases de la continuité de l'action. Pour ce qui est de la motivation, « *les motifs n'agissent directement sur l'action que dans des circonstances inhabituelles qui brisent la routine. Pour l'essentiel, les motifs fournissent des plans généraux, des programmes – des projets – dans le cadre desquels se réalisent un ensemble d'activités* » (Giddens 1987 : 54). Mais, il n'y a pas lieu de prétendre que toutes nos conduites soient motivées ou planifiées. Les acteurs à



compétence *peuvent formuler les intentions et les raisons de leur action*. Il n'en est pas de même pour les motifs où l'inconscient de l'acteur peut venir diriger son action et ses conduites. Les motifs entourant son action sont aussi issus de sa conscience pratique et discursive. Le « je suis » contrôle nécessairement le « je fais » avec tout ce que cela rapproche des notions d'identité, de culture, de valeurs et d'expérience de vie.

Ces éléments de contrôle et de motivation sont importants pour faire un regard des acteurs des institutions et des réseaux de personnes en présence dans notre analyse. Nous pouvons démarquer deux niveaux principaux d'acteurs et d'actions sur le plan gouvernemental qui impliquent en périphérie un autre niveau d'acteurs (Québec) omniprésent dans le débat mais qui ne se joignent pas directement aux actions et aux débats mais stimulent la dynamique politique et les intentionnalités des deux autres niveaux d'acteurs. Enfin, nous avons le niveau d'action et d'acteurs des Premières Nations.

Le gouvernement fédéral avec ses acteurs contrôle par l'historicité de sa domination et de sa juridiction sur les Premières Nations tous les aspects de leur vie. Sur le dossier de la sécurité du revenu, le bureau central d'Ottawa du MAINC est l'entité centrale de décisions où les directions du financement et du développement social donnent la dimension du contrôle de l'application nationale de directives nationales. Ces acteurs jouent le rôle de cohésion névralgique et interviennent par intermittence ou par nécessité sur le dossier. Dans le présent débat, le bureau d'Ottawa sera interpellé pour cautionner les décisions prises un peu plus bas dans l'échelle institutionnelle.

L'action fondamentale prise par ces acteurs nationaux a été d'enclencher la réforme nationale sur la sécurité du revenu des autochtone avec comme partenaire l'Assemblée des Premières Nations du Canada. Les responsables nationaux du financement ont été impliqués dans certaines analyses de conformité. Les responsables nationaux du développement social sont les répondants de l'application du programme de sécurité du revenu selon les perspectives établies par le gouvernement dans le plan d'action du Canada pour les questions autochtones. La coordonnatrice du développement social est l'interlocutrice pour ces questions et a été plus présente que tout autre personne du bureau central au suivi du débat. Soutenue par un personnel dont les questions typiquement nationales les interpellèrent plus, l'analyse qu'elle a faite du dossier n'a été qu'en relief du débat national autochtone et du

processus de rationalisation du bien-fondé du plan d'action national. À ce propos, à chaque phase importante du débat sur la politique-cadre de la sécurité du revenu des Premières Nations du Québec, elle s'en remettait au sous-ministre associé qui, pour valider l'approche, le soumettait au comité supérieur des politiques.

Je n'ai eu que de très rares rencontres, tout comme les autres acteurs des Premières Nations du Québec, avec les intervenants d'Ottawa. Pour décrire leur motivation, il est à considérer que le plan d'action national prend un intérêt pour ces acteurs mais qu'à ce niveau, la motivation personnelle est prépondérante, le rendement personnel est présent et la justification professionnelle est élevée au contraire d'une vision sociale de l'action et à un partage de l'engagement professionnel avec les motivations profondes des Premières Nations du Québec qui leur semblent éloigner. Mais cet éloignement des objets de travail est permanent pour les acteurs d'un pouvoir central et s'installe une méconnaissance des communautés et des individus pour qui leur action est fondée.

Le bureau régional de MAINC à Québec est le deuxième niveau d'action. Les acteurs de ce niveau sont des acteurs de proximité et connaissent très bien les communautés et les individus des Premières Nations qui répondent aux différents dossiers. Le bureau régional applique les directives nationales et les programmes nationaux. En conséquence de son mandat, les acteurs institutionnels ont des liens directs avec les pouvoirs locaux et les organismes mandataires comme l'APNQL, les commissions régionales, les conseils tribaux et autres. Ce bureau joue le rôle de cohésion régionale de l'application des normes nationales de financement et des programmes. L'autorité est assumée par un directeur régional assisté par une directrice des politiques et des relations avec les gouvernements. Ils ont été les interlocuteurs principaux du dossier auprès des mandataires des Premières Nations. La section des politiques et des relations avec les gouvernements a mandaté deux intervenants pour traiter le dossier de façon permanente. Les agents de la section financement ont aussi été amenés à analyser les impacts financiers de la politique autonome.

Le plan d'action du Canada a été le moteur de motivation pour faire progresser l'idée de politique-cadre sur la sécurité du revenu sous la responsabilité des Premières Nations du Québec. L'idée de l'adaptabilité de la vision du gouvernement du Canada vers une vision inspirée de la CRPA est un des motifs du bureau régional pour faire augmenter une certaine

crédibilité de leurs interventions au niveau national. Les personnes affectées à ce dossier ont eu beaucoup d'attention à harmoniser l'obligation de suivre les normes institutionnelles avec les préceptes d'une identité de programme propre aux Premières Nations. À mon avis, le directeur régional, la direction de section et les deux intervenants ont une connaissance profonde des problèmes, des questions et des milieux autochtones et ont une certaine sympathie pour les interlocuteurs des Premières Nations. Ces personnes ont appris à considérer une démarche positive dans ce dossier en fonction de certaines sensibilités pour la culture et le comportement social de ces individus est inspiré par leurs expériences de relations avec le pouvoir délégué aux Premières Nations. Il y a certainement un « désolément » à être impuissants à ne pas pouvoir les faire accéder à des changements plus radicaux. Ce sont les limites du travail du réseau institutionnel.

En périphérie, il y a un niveau d'acteurs et d'action qui a été interpellé au début du débat, le Québec et le ministère de la Solidarité et de l'emploi. À cause de sa juridiction, le Québec légifère sur la sécurité du revenu et à cause des directives du Conseil du Trésor du Canada, on utilise sa loi et ses règlements pour donner des prestations sociales sur les réserves. Le Secrétariat aux Affaires Autochtones a été plus un agent de coordination pour pouvoir diffuser la démarche autochtone concernant la politique-cadre. Le Québec a été impliqué comme cible déclencheur du débat mais pas constamment et plus précisément lors de la commission des affaires sociales où s'est engagée l'affirmation des Premières Nations sur la juridiction de la sécurité du revenu.

Les lieux de l'action pour les Premières Nations sont très épars tout comme leurs raisons d'être et leurs intentions. L'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador est l'instance de décision volontaire du regroupement des Chefs : volet de cohésion politique sans aucune portée juridique mais vers où converge toutes les nouvelles orientations politiques, les programmes des institutions, les litiges, les différends et l'information gouvernementale. Les Chefs représentent chacun leur Conseil. Quatre grands principes guident le fonctionnement de l'APNQL à savoir, respect de l'autonomie des conseils locaux, respect de l'autorité des Chefs, des mandats émis par les Chefs et reddition des comptes à l'Assemblée des Chefs. L'Assemblée des Chefs élit un Chef régional qui les représente et qui est le pivot à la réalisation des mandats donnés. Dix nations sont représentées et leurs

représentants sont originaires d'un peu partout du Québec et du Labrador : régions urbaines, semi-urbaines, semi-éloignées ou nordiques. 95% des représentations parlent leurs langues maternelles et sont bilingues de l'une ou de l'autre des langues officielles ou des deux. Les langues de travail et de réunions sont l'anglais et le français. La motivation de ces acteurs politiques est de répondre adéquatement par l'intermédiaire de leur assemblée aux objectifs d'autonomie, de reconnaissance des droits ancestraux, de meilleures conditions de vie et de développement. Des motivations stratégiques internes peuvent transparaître au sein de chaque acteur du fait de leur proximité des problèmes traités à l'APNQL, et cela est important en considération du leadership des individus et de leur analyse des situations. Le Chef régional est un Innu. Rassembleur, consensuel et stratège, il est guidé par un grand sens de l'uniformité des démarches avec le respect des particularités et des points de vue des Nations.

Il y a dix ans, l'Assemblée des Chefs créait la Commission de Santé et des Services Sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) pour répondre au besoin d'une instance représentative pour les questions de santé et des services sociaux. Cette commission est un émissaire des Chefs pour expliquer, conscientiser, éduquer et provoquer des débats. Au début de l'année 97, elle est en perte de vitesse et des dissensions internes diluent son fonctionnement. C'est cette commission qui sera l'instrument institutionnel des Chefs pour faire front à la réforme de la sécurité du revenu, développer l'idée de politique-cadre et être l'interlocuteur principal du bureau régional du MAINC. Sa motivation est d'autant plus grande qu'elle doit reprendre une certaine crédibilité. Elle délègue son coordonnateur des services sociaux pour diriger l'action technique et analytique sur la réforme de la sécurité du revenu qui doit aussi s'allier à la motivation de reprise de la crédibilité de l'organisation.

Le consultant est investi des mandats déjà expliqués et doit travailler en étroite collaboration avec les gestionnaires locaux des services de la sécurité du revenu des Conseils de Premières Nations. Ces acteurs du local expriment les intrants sociaux et culturels aux argumentaires et au rationnel des analyses sur la sécurité du revenu et sont les stratèges de la modulation d'un modèle de sécurité du revenu sous la responsabilité des Premières Nations. Leur motivation est encadrée par les situations difficiles des prestataires, le taux de dépendance, les limites du développement économique et par la reddition de compte à leurs

Chefs et à leurs Conseils. Chaque gestionnaire évolue dans un environnement différent sur le plan du fonctionnement de l'organisation, des conditions socio-économiques, de l'identité et des orientations du développement. Ils doivent aussi vivre le stress de gérer la pauvreté et des problèmes sociaux qui s'ensuivent.

## CHAPITRE DEUX : DYNAMIQUE ET ENJEUX DU DÉBAT (PRINTEMPS 1997)

Les actions et les réactions de la part des Premières Nations du Québec face aux deux réformes se feront sur le terrain du gouvernement du Québec d'abord, mais pas immédiatement au niveau du gouvernement fédéral. En fait, la Commission de Santé et des Services Sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL), organisme mandataire de l'APNQL, déploiera un effort d'intervention pour contrer l'impact de la juridiction du Québec sur la sécurité du revenu et de la réglementation sur les programmes donnés aux membres des Premières Nations. Elle développera en ce sens un argumentaire politique par le biais d'un mémoire qui sera déposé et présenté à la Commission des affaires sociales. Pour ce présent chapitre, il est important de voir comment le mémoire a été préparé, quel est le message diffusé, les techniques de diffusion utilisées et les réactions gouvernementales. La compréhension de cette dynamique et les enjeux ouverts détermineront l'ampleur sociale et politique du débat sur la sécurité du revenu et en relief, les orientations des Premières Nations de l'usage d'un modèle culturel et identitaire d'une politique sociale.

### 2.1 La préparation du mémoire

Le gouvernement du Québec, annonce fin décembre 1996, la tenue d'audiences sur la réforme de la sécurité du revenu à la Commission des affaires sociales pour le début de l'année 1997. Le secrétariat de la Commission des affaires sociales émet des convocations à tous les organismes intéressés à présenter un mémoire ou une intervention orale pour l'hiver 1997. Aucun organisme autochtone du Québec n'y est invité. Comme le Chef régional, le mentionne dans sa déclaration préliminaire devant les membres de la commission : « *Ces invitations ont été acheminées à ces groupes ou organismes en décembre dernier à partir d'une liste essentiellement québécoise. Au surplus, d'autres individus et d'autres organismes pouvaient, étant touchés au premier plan, demander d'y être inscrits à la faveur d'un statut de représentativité particulière ou professionnelle pour dynamiser le débat. L'omission d'inviter des représentants des communautés des Premières Nations à prendre part au débat*

*constitue un comportement curieusement apparenté à une nécessaire méconnaissance des implications ou des impacts de cette réforme sur les communautés des Premières Nations ou encore à une ignorance indélébile que cette portion de la population vivant au Québec existe peu et ne vit pas en conformité avec les contraintes des juridictions du Québec en matière d'emploi et de sécurité du revenu » (Préambule du Chef régional 1997 : 1). À cela, la Ministre de la sécurité du revenu rétorqua : « La première chose, c'est que vous avez compris que si vous n'aviez pas été invités c'est qu'on m'avait dit que l'aide sociale ça ne relevait pas du provincial. En d'autres termes, vous vous sentez entre deux chaises, et je dois vous dire que, moi-même, j'ai compris que c'était encore imprécis qui était responsable de quoi, » (Rapport d'audiences –4319, 970327 : 1). Le Chef régional utilise les termes « méconnaissance » et « ignorance » pour engager le débat et la Ministre se réfère à l'imprécision du dossier pour dire que les Premières Nations constituent un objet d'analyse difficile à effectuer à partir de leurs propres perspectives. Les deux points de vue éclairent sur vers quoi porte les relations entre le Québec et les Premières Nations.*

Compte tenu de l'usage de la réglementation du Québec pour la prestation des services de sécurité du revenu sur les territoires des Premières Nations du Québec, plusieurs gestionnaires et intervenants politiques demandent au MAINC une rencontre des deux comités (amérindiens anglophones et amérindiens francophones) sur «l'assistance sociale » pour discuter des possibilités d'interventions dans le débat sur la réforme de la sécurité du revenu et à la commission des affaires sociales qui doit tenir ses audiences en janvier, février et mars 1997.

Faut-il préciser que les deux comités sont sous le lien consultatif du MAINC pour répondre à des questions de réglementation et de formation et pour l'époque, n'étaient que des outils de support mutuel pour la bonne gestion des services de sécurité du revenu. Chacun des comités regroupe des gestionnaires ou des agents de la sécurité du revenu ayant comme langue seconde l'une ou l'autre des deux langues officielles. Chaque comité est particulier du fait de sa composition linguistique, des nations représentées, des provenances géographiques et des situations socioculturelles.

Les membres du comité francophone sont plus attentionnés aux besoins des gens et de leurs contextes de vie. L'autochtonie francophone est plus centrée sur une démarche de

protection sociale par le maintien des liens de parenté et de développement de concepts de guérison pour les prestataires afin de lutter contre la dépendance. L'identité locale est fondamentale. Elle requiert autant la sauvegarde culturelle que l'inclusion à l'esprit de développement moderne. Pour ces intervenants, les éléments moteurs du local constituent les balises associatives et convergentes pour la définition d'une approche de la sécurité du revenu. Elle s'effectuerait par des mandats locaux. Les acteurs francophones proviennent de zones semi-urbaines ou éloignées et sont issus des nations innue, atikamekw, wendate, abénaquise, malécite et algonquine de l'Abitibi.

Les acteurs du comité anglophone sont très concentrés à dénoncer l'application de la juridiction du Québec sur la sécurité du revenu aux Premières Nations. La nature de la domination non-autochtone sur les politiques sociales fait perdurer la dépendance et l'exclusion. L'approche coercitive pour contrer la dépendance est privilégiée pour mener le débat du modèle communautaire de sécurité du revenu. Le centrément vers l'autorité locale est importante. Elle devient le pivot du développement économique et de la création d'emplois. La condition psychosociale des prestataires chroniques ne doit pas nécessairement diriger l'établissement de l'approche de la sécurité du revenu mais bien les facteurs internes et environnants de développement. Cette autochtonie anglophone est composée des nations mohawk, cris, Miq'Mac, nascapis et algonquine du Témiscaming.

La dynamique des relations entre les intervenants des deux comités n'est pas encore établie puisque leurs travaux se sont faits séparément depuis leur création à cause des problèmes de langues. Cela fait en sorte que la division des discussions selon la langue jusqu'alors instaurée par le MAINC constitue des aléas pour la concertation des positions et pour la connaissance des individus vis-à-vis l'un et l'autre. Cette méconnaissance mutuelle sera une abstraction énorme dans la conduite des intérêts et des interventions visant l'uniformité des consensus. Début 1997, ces acteurs de terrain doivent se conditionner à unir leurs efforts et leurs particularités en vue de constituer une réaction harmonisée de leurs situations différentes et de leurs points de vue différenciés contre la réforme de la sécurité du revenu.

Une rencontre de réflexion est convoquée pour la deuxième semaine de janvier et réunie l'ensemble des intervenants de terrain, francophones et anglophones. Les travaux se



concentrent sur un seul sujet : l'analyse de la réforme et la stratégie à adopter pour impliquer les Premières Nations dans le débat. Cette réunion fait ressortir la nécessité d'avoir une ressource professionnelle pour analyser en profondeur la réforme et d'établir les thèmes principaux qui doivent être inscrits dans le mémoire. Le représentant (conseiller principal aux politiques et qui sera toujours en avant-plan durant le processus de quatre ans) du MAINC, qui était par usage l'animateur des réunions des comités, soutient que des fonds sont disponibles pour faire un tel exercice. Une seule condition est soumise: les fonds doivent être transférés à un organisme à vocation sociale des Premières Nations pour coordonner l'élaboration du mémoire. L'organisme choisi est la Commission des Santé et des Services Sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (CSSSPNQL) et sera mandaté ponctuellement par le Chef régional pour agir à ce titre durant les autres étapes. Le mandat n'est pas encore cautionné par l'Assemblée des Chefs.

La CSSSPNQL procède au choix du conseiller technique et lui confie le mandat d'élaborer le mémoire en collaboration avec les intervenants de terrain sous la supervision du coordonnateur des services sociaux (qui sera lui aussi au premier plan durant tout le processus de quatre ans). Une seule réunion suffira pour mettre en relief les thèmes à développer dans le mémoire soient :

- Définition historique de « l'aide sociale » ;
- Cadre d'imposition d'un régime inadapté ;
- Problématique d'application d'une juridiction provinciale ;
- Aspects discordants de la réforme ;
- Les propositions des Premières Nations.

Ce choix de thèmes relève strictement des volontés de conciliation d'intérêts des groupes d'acteurs de terrain anglophones et francophones selon ce qu'on a précédemment ressorti comme préoccupations formelles dans le présent chapitre.

L'objectif du message est de promouvoir la volonté et la capacité des Premières Nations de régler des problèmes socio-économiques profonds qui ont été institués par des régimes externes et de déterminer les avenues efficaces d'un régime autochtone. Le mémoire doit avoir un effet mobilisateur qui consisterait à dénoncer les politiques sociales inadaptées sur les individus et les communautés des Premières Nations. Le mandat du conseiller

technique est de mettre sur papier des concepts politiques qui viseraient une application de terrain. Ce terrain autochtone à caractère multiple, diversifié et complexe doit avoir l'absolue cohésion de l'uniformité d'une démarche consensuelle. À l'évidence, il faut saisir cette fenêtre d'opportunité pour mettre certains griefs à l'agenda politique des gouvernements. Les coutumes et les situations politiques locales sont contrôlées par une historicité d'intérêts plus ou moins commune. Le consensus de la démarche de présentation du mémoire est un produit des visions et des démarches modernes d'implication dans les débats de société. L'opportunité de présenter un mémoire est une mobilisation basée sur une stratégie politique de raffermir des intérêts sociétaux et des enjeux dits administratifs.

Les modes d'interaction méthodologiques entre les participants du comité de travail ponctuel réunissant pour la première fois les comités anglophones et francophones seront adaptés aux conditions de restrictions comme la langue, l'éloignement régional, le degré d'efficacité des acteurs locaux et les motivations. L'échéance de dépôt d'une première version du mémoire est de deux semaines et cela, pour la fin de février. Le processus d'analyse et de révision de cette première version devra se faire par des méthodes électroniques ou téléphoniques. L'interaction n'est pas physiquement, ni intellectuellement directe de personne à personne ou par le biais d'une autre réunion de travail. Deux facteurs expliquent cette situation : la confiance entre les acteurs et l'urgence de présentation. La première version originale française est télécopiée à tous les acteurs francophones de terrain et une version traduite est acheminée aux acteurs anglophones de terrain. Leurs réactions ne se font pas sur le fond du texte mais sur la pertinence de la présentation des thèmes convenus lors de la seule réunion de travail. Aucun commentaire n'est fait sur la forme de présentation, ni sur le style ou le phrasé du texte. Tous donnent leur aval à cette seule et unique version. Le conseiller technique demande aux acteurs de terrain de présenter le texte à leurs Chefs respectifs pour qu'ils puissent émettre des commentaires s'il y avait lieu. Il est rare que des Chefs fassent des commentaires sur des textes élaborés et qui sont de teneur collective.

Pour la sécurité intellectuelle et professionnelle du consultant, il est tout à fait normal qu'un tel texte doive être soumis à une relecture et à une critique de base. Il a été soumis à un ami personnel du consultant pour révision sans toutefois que celui-ci touche au fond de l'argumentation, ni au plan du texte parce que le texte avait déjà été validé par les acteurs de

terrain. Deux autres personnes, professionnelles sociales œuvrant dans le milieu autochtone, ont lu la version presque finale et ont fait remarquer que le mémoire en était un d'atypique et abordait le sujet sous un angle socioculturel relié à une approche d'autonomie de juridiction. Le texte contient les bases d'un débat beaucoup plus important et plus large à partir du point de vue des Premières Nations sur la primauté et l'application des juridictions du Québec en territoire autochtone.

Cette version plus ou moins définitive devait être présentée à l'APNQL et au Chef régional pour une explication pédagogique et pour en évaluer les stratégies de présentation. La méthode d'immersion d'un politicien à un sujet aussi complexe est de rationaliser les enjeux de la question et d'introduire le processus de message et de communication du contenu. Comme aucun mandat d'une table des Chefs n'avait été émis pour valider la démarche, le Chef régional a lui-même convenu d'autoriser la présentation du mémoire après consultation avec plusieurs Chefs de façon informelle. C'est à l'intérieur de cette perspective qu'il s'est dit retrouver dans le contenu de cette version les positions fondamentales des Chefs concernant les relations des Premières Nations avec le Québec. Le Chef régional a vu l'opportunité de faire une déclaration spéciale ou un préambule lors du dépôt du mémoire en Commission pour « *asseoir ces positions fondamentales sur les relations avec le Québec* ». C'est ainsi que le consultant a développé un préambule à la présentation du mémoire. La présentation en Commission devra alors se faire en deux temps : le préambule du Chef régional et les thèmes du mémoire.

## **2.2 Le contenu du préambule et du mémoire**

Les positions exprimées par les Premières Nations dans la déclaration du Chef régional et dans le mémoire sont le reflet non pas d'un débat entre politiciens mais d'une analyse technique effectuée par les acteurs de terrain. Cette méthode de travail ressemble en tout point aux méthodes usuelles en toute circonstance pour tout autre organisme et réunit la somme des positions antérieures des Chefs, écrites ou non écrites, qui ont pu être soumises

sur d'autres tribunes. Ici, je présenterai autant le préambule de déclaration du Chef régional que le contenu du mémoire mais dans une perspective descriptive et d'un point de vue analytique sommaire. La présentation du mémoire est la première étape d'un exercice méthodologique de production de textes sur les positions politiques et sur leurs aspects techniques qui va amener à la conception d'un régime de sécurité du revenu sous la responsabilité des Premières Nations.

### **2.2.1 Le préambule du Chef régional**

Ce préambule sous forme de déclaration du Chef régional est un outil politique qui résume les préoccupations antérieures de l'Assemblée des Chefs et des Conseils des Premières Nations. L'objectif est de se servir de cette Commission pour réitérer des messages antérieurs et de faire visualiser les positionnements « Premières Nations » sur les conditions de vie et les situations socio-économiques des communautés de Premières Nations. Il consiste aussi à engager et à situer le discours social des Premières Nations souvent négligé au détriment d'autres questions politiques comme les droits ancestraux et les débats constitutionnels. Ce discours social est polémique parce que son objet même interpelle la rationalité des pratiques des gouvernements face aux conditions et aux réalités socioethniques. Chaque gouvernement possède une approche sociale pour l'ensemble de sa population qui n'est pas nécessairement applicable aux Premières Nations et ne répond pas aux différents contextes socioculturels. Les champs de compétences des gouvernements doivent être perçus comme inefficaces et perpétuant la primauté gouvernementale sur la question des Premières Nations.

Le préambule souligne d'abord le fait que les Premières Nations n'ont pas été invitées à faire une présentation devant la Commission. Le consultant a fait référence à cet oubli pour faire ressortir le comportement du gouvernement du Québec dans sa mise en situation qui met en second ordre la question autochtone sur ce débat en même temps qu'il met au point ses orientations gouvernementales sur les questions autochtones. Les effets visés consiste à banaliser la question autochtone dans la réforme de la sécurité du revenu par « ignorance » et par « méconnaissance » et la banalisation de la démarche globalisante du gouvernement actuellement en chantier qui y est décrite par le Chef régional de cette façon, « *Ici, nous*

*sommes loin des intentions fermes et claires des Premiers Ministres Lévesque et Parizeau qui, eux, avaient établi des prédispositions d'harmonisation des rapports entre le gouvernement du Québec et les Premières Nations. Mais avec cette omission, les Premières Nations peuvent-elles espérer des relations de concertation de la part du gouvernement, qui soient les plus effectives et efficientes dans les cas de débats sur des questions qui les concernent au plus haut point ? » (Préambule du Chef régional 1997:2). La perspective de connaissance mutuelle est mise en évidence et devrait caractériser tous les aspects des rapports entre les deux niveaux d'interventions.*

Le deuxième point de ce préambule porte sur la juridiction du Québec. On y analyse qu'elle n'est pas « *en matière de sécurité du revenu...(de) lui donner cette opportunité de prendre pour acquis que les fondements de sa réforme doivent s'appliquer et de s'établir comme standard d'application d'un régime de revenu minimum pour toutes les couches des populations vivant au Québec, plus particulièrement les communautés des Premières Nations. La prépondérance de cette juridiction ne doit pas dépasser les cadres de la spécificité d'application qu'elle a eu antérieurement chez les communautés des Premières Nations et ne doit pas primer sur les nouvelles attentes et conventions que les Premières Nations lui dicteront de s'adjoindre dans son application future, si tel devait être le cas. Les communautés des Premières Nations ne se sentent nullement liées aux concepts, aux standards et aux structures d'application de la nouvelle réforme. Elles ont plutôt la ferme intention, en cette occasion qui leur est présentée, de raffermir et d'imposer leurs propres cadres de prestations des services d'aide sociale dans une vision d'autonomie » (Préambule du Chef régional 1997 : 3).*

Le conflit juridictionnel est mis en évidence et la dépendance des gouvernements locaux à une autre juridiction est exclue. Cette position est omniprésente dans toutes les relations avec les deux ordres de gouvernements pour tout autre matière mais il est difficile d'aboutir sur le comment légaliser une forme d'autonomie. L'usage du règlement de la sécurité du revenu du Québec est dénoncé puisque cela constitue une forme d'obligation institutionnelle exigée par le gouvernement fédéral pour financer le programme de sécurité du revenu sur réserve. Ainsi, le rejet de la réforme proposée s'inscrit « *non pas, parce qu'elle fera perdurer leur dépendance à l'aide sociale, les appauvriront de façon déterminante ou*

*encore, affecteront davantage plus substantiellement leur qualité de vie mais bien parce que les Premières Nations du Québec veulent prendre l'initiative d'établir leurs propres pouvoirs de réglementer et leurs standards d'application d'un régime d'aide sociale issu de leurs contextes, de leurs visions et de leurs aspirations »* (Préambule du Chef régional 1997 : 3-4). Ceci est une continuité de la pensée de la Commission Royale sur les Peuples Autochtones et constitue la stratégie du discours social autochtone.

Cette autorité d'établir ses propres pouvoirs en matière de politiques sociales et de rejeter l'obligation d'appliquer les paramètres d'autres régimes créés pour d'autres citoyens est fondée sur quatre principes inaliénables selon le Chef régional :

- *« Le rejet des pouvoirs et des juridictions du Québec en matière de politiques sociales ;*
- *L'affectation des fonds...vers les institutions des Premières Nations ;*
- *La reconnaissance de facto par les Premières Nations elles-mêmes de leur propre autonomie... ;*
- *Le remplacement des autres paliers de gouvernements par les communautés des Premières Nations elles-mêmes, pour la mise en œuvre de leurs propres politiques sociales. »*

(Préambule du Chef régional 1997 : 4). Cette approche dictée par la somme des positions antérieures est d'une importance capitale parce qu'elle détermine les balises d'une autonomie intérimaire ou transitoire de programmes sociaux vers une autonomie politique plus formelle qui est plus lointaine dans le temps. Nous retrouvons une formule d'accommodement politique qui vise la recherche de plus grands pouvoirs et d'un nationalisme politique avancée dans le champ social. La crédibilité de cette démarche est associée à la pertinence d'une décision collective à venir entre les acteurs politiques des Premières Nations.

Le préambule fait ensuite allusion au défi énorme qu'amène la dépendance sociale et le sous-emploi. Les mesures actives doivent être le nerf de la guerre au détriment des interventions passives. Le Chef régional explique *« que l'on devra mettre sur pied des formules de partenariat actives, contextuelles et dynamiques fondées sur des rapports négociés avec les intervenants gouvernementaux et socio-économiques extérieurs pour pouvoir avoir accès au développement régional. Les communautés des Premières Nations du Québec ont été 'les grands oubliés' par leur exclusion du développement économique des*

*régions* » (Préambule du Chef régional 1997 : 5). L'intégration des individus au marché du travail non-autochtone est une concession importante puisque rarement avons-nous vu poindre des formules de partenariat de ce type. Ceci s'explique par le fait qu'il « *est révolu le temps où les grands exploiters des ressources des terres ancestrales menaient à leur guise les opérations d'exploitation sans l'inclusion de la main d'œuvre autochtone, ni une quelconque participation au processus d'exploitation de leur part* » (Préambule du Chef régional 1997 : 5). Cette position est une solution à la prise en mains de l'exploitation des ressources pour bâtir des avenues d'emplois.

Enfin, le Chef régional explique les conditions politiques nécessaires afin de détenir le pouvoir d'établir un programme et un règlement autonomes sur la sécurité du revenu dont la réalisation dépend de la volonté mutuelle des parties sur le plan politique. L'établissement d'un régime autochtone de sécurité du revenu est un objectif de fond. Il est identitaire et autonomiste. L'argumentaire contenu dans le préambule servira au processus de formulation de la politique-cadre sur la sécurité du revenu des Premières Nations qui sera analysée dans un autre chapitre.

### **2.2.2 Mémoire : Problèmes d'harmonisation des nouvelles orientations amenées par le livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu dans les communautés de Premières Nations**

Le mémoire préparé sous la responsabilité de la Commission de Santé et des Services Sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador et présenté au nom de l'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador est un document caractéristique des présentations effectuées par les Premières Nations sur diverses tribunes, à savoir que l'objectif est de faire percevoir les facteurs de domination des faisceaux institutionnels des gouvernements et de proposer une approche d'identité à la résolution des problèmes. Les facteurs de domination provoquent les problèmes sociaux et la qualité des conditions de vie et les éléments de l'approche d'identité peuvent amener un traitement autonomiste aux problèmes ainsi créés. Ce type de regard fait resurgir que l'action des gouvernements porte des résultats de déviance et que la société en général, ainsi représentée, a généré le problème « Première Nation ».

Le mémoire de 45 pages est technique et analytique à la fois. La dimension thématique et l'analyse culturelle seront privilégiées pour encadrer son caractère politique et sa nature anthropologique. Le mémoire a une introduction, décrit dans une première partie les origines et l'évolution de l'interprétation de l'aide sociale par les Premières Nations, analyse les cadres constitutionnels et législatifs à l'exécution du régime d'assistance sociale, démontre la problématique de l'application des règlements de la loi sur la sécurité du revenu, met en relief la situation critique et les avenues pénibles du développement de l'emploi et de la formation, situe les aspects discordants de la réforme proposée et enfin, circonscrit l'opportunité des choix s'offrant aux Premières Nations. Comme le thème sur les origines et l'évolution de l'interprétation de l'aide sociale par les Premières Nations (thème 1- première partie) a été abordé dans le premier chapitre du présent mémoire sous l'intitulé de « La vision autochtone de l'aide de dernier recours – sécurité du revenu » (pages 28 à 31), je me concentrerai dans les prochaines pages à traiter les autres thèmes du mémoire de l'APNQL.

L'introduction définit l'objectif officiel de la présentation qui est de « *démontrer que la situation des populations des Premières Nations du Québec face à leur forte dépendance à l'aide sociale est alarmante... (et que) Les alternatives de la (R)éforme n'inspirent aucune mesure visant une certaine adaptabilité de l'esprit de la réforme en conformité avec les situations particulières et les contextes difficiles de l'employabilité des milieux autochtones* » (APNQL mars 1997 : 1). Cet objectif officiel vise un autre résultat : décrier l'application de la juridiction du Québec de ce champ de compétence chez les Premières Nations. D'autre part, l'introduction confirme le préambule du Chef régional sur le constat « *que les principes de la réforme n'interpellent en rien les positions et les visions des Premières Nations et n'ont pas droit de cité dans les différents palabres des organes gouvernementaux et des acteurs principaux de la refonte du système* » (APNL mars 1997 : 1). La connaissance du gouvernement du Québec de la situation des Premières Nations est mise en cause par l'APNQL. L'harmonisation des positions est interpellée dans une perspective qui met en relief l'ignorance des concepteurs de la réforme des contextes spécifiques aux Premières Nations. Cette méconnaissance fait en sorte que la réforme n'insère pas dans son contenu les éléments nécessaires à la réhabilitation économique, à la baisse du taux de dépendance et à l'insertion sociale. Il est quand même étrange qu'on s'objecte à l'application de la juridiction



du Québec et que l'on critique en même temps l'absence d'actions sur la question autochtone. Ce paradoxe a toujours été le lot des organismes autochtones dans leurs rapports avec les gouvernements: l'opposition systématique à la domination juridictionnelle et une critique acerbe si une action gouvernementale les a omis dans ses dispositions. L'introduction statue à la fin que cette réforme est bien adaptée aux citoyens québécois. Le droit à la différence est implicitement relié au concept de différence de traitement et de reconnaissance d'un statut constitutionnel différent. Ceci est le lot de la question autochtone.

La deuxième partie du mémoire s'attarde au cadre d'exécution du régime d'assistance sociale sur les « Indiens » et sur les terres réservées (APNQL mars 1997 : 10-15). Ici, les responsabilités du fédéral sont évoquées. Il n'y a aucune disposition dans la *Loi sur les indiens* qui oblige le gouvernement fédéral à donner « l'aide sociale » aux Premières Nations. Il n'y a aucune obligation fiduciaire en ce sens mais il y a obligation morale historique. L'aide à l'indigence a été le premier programme donné par le colonisateur. La philosophie de l'intervention du MAINC est extrêmement large et ne s'en tient qu'à une formule de financement tout en obligeant les Premières Nations à adopter les programmes des provinces. Politiquement, cette situation ne permet pas aux Premières Nations d'agir dans une perspective de contrepoids légal face au gouvernement canadien et de prendre des mesures de pression appropriées qui pourraient influencer les orientations gouvernementales. Elles sont à la remorque des autorités financières, des dispositions d'application et des directives du gouvernement fédéral. Une des directives est l'application de la loi du Québec sur la sécurité du revenu, comme on l'a souvent mentionné. Cette obligation est l'irritant politique le plus acerbe qui pèse sur les autorités politiques des Premières Nations. Elles doivent administrer des fonds fédéraux et appliquer une loi du Québec. Cela leur semble un mécanisme niant leur intégrité identitaire. L'aliénation culturelle résultant de la dépendance aux juridictions gouvernementales détermine tous les fléaux socio-économiques vécus par les Premières Nations.

La troisième partie décrit la problématique de l'application des règlements du Québec et de ses incidences sur le changement. Comme les Premières Nations sont obligées d'appliquer le régime de la sécurité du revenu du Québec par une directive du gouvernement fédéral, cette situation amène plusieurs irritants et des discordances. Le mémoire précise

plusieurs de ces points incompatibles avec la vision des Premières Nations. La définition et le statut des personnes et des familles (APNQL mars 1997 : 19) tels que perçus par les Premières Nations ne sont pas ceux établis par le régime du Québec. Les Premières Nations définissent et statuent les personnes et les familles sur le plan de leur appartenance à des groupes territoriaux ou à des réseaux culturels. Les grandes familles déterminent l'organisation sociale et la répartition des devoirs des personnes. Les concepts de besoins s'insèrent dans l'expression de valeurs ancestrales telles que la subsistance, le partage, la redistribution et la protection. Le Québec définit les personnes et les familles au sens de leur état civil et de leurs besoins matériels. Des situations existent chez les Premières Nations qui ne sont pas nécessairement prévues dans le manuel de règlements, notamment le taux très élevé des familles monoparentales. L'autre point irritant dans l'application du régime québécois est la notion de couple. Le Québec précise les facteurs légaux et religieux à la définition du couple et exige une déclaration de vie maritale. Les Premières Nations, autres que ces derniers facteurs, font prédominer les éléments d'union de commune renommée basée sur la liberté de partage de vie. Dans l'analyse du couple, les unions définies comme légale, reconstituée, de fait et libre ne sont pas reconnues par les Premières Nations. Plusieurs situations apparaissent dans les communautés des Premières Nations qui ne sont pas prévues dans le régime du Québec et souvent, elles ne peuvent être catégorisées dans une analyse de cas comme la vie commune à distance, les mariages exogènes ou les mariages ethniques. La question d'une personne au travail est galvaudée dans les dispositions du régime québécois puisque la très grande majorité des prestataires des Premières Nations sont aptes au travail mais n'ont pas les opportunités locales et régionales d'employabilité et de formation. La structuration et l'organisation des services et des mesures de réinsertion sont incompatibles dans leur application en milieu local. Le macrosystème est incongru avec la perspective locale ethnique.

La situation critique et les avenues pénibles de l'employabilité et de la formation (APNQL mars 1997 : 22-30) sont analysées dans la quatrième partie du mémoire. L'absence des opportunités d'emplois à l'intérieur des réserves est reliée à l'inexistence de potentiel économique qui exprime un état pathétique d'une population complètement inactive. L'application des rares mesures d'employabilité et de formation pour les prestataires est

aléatoire et ne sont pas fonctionnelles puisqu'établies pour une courte durée. La question sur les opportunités externes et sur l'équité à l'emploi est soulevée. Les autochtones (1.04 %), les personnes handicapées (2.56%) et les minorités visibles (8.09%) constituent les groupes les plus défavorisés concernant leur intégration à l'emploi. Les autochtones sont les grands exclus du marché du travail et sont fortement discriminés par les secteurs privés et publics de l'emploi. Les raisons de cette situation sont-elles de culture interne, d'appartenance territoriale, de compétence, de motivation, de fiscalité ou de discrimination ?

Les aspects discordants de la réforme décrits dans la cinquième partie circonscrivent l'opposition de deux schémas d'insertion sociale. Celui de la réforme abolit la catégorisation des prestataires par les différents barèmes de soutien aux individus. Maintenant, il y a ceux qui sont inaptes au travail et les autres qui sont aptes à travailler et à effectuer une démarche d'insertion. Le gouvernement va donner aux individus ne vivant aucune contrainte au travail la possibilité de s'insérer dans la vie active : approche coercitive par un contrat d'obligation de recherche d'emploi et soutien institutionnel et professionnel. Comme décrit plus loin, les Premières Nations détiennent un pourcentage très élevé d'individus n'ayant aucune contrainte au travail. Ces individus sont pris devant le dénuement économique, l'exclusion, l'inaccessibilité à l'emploi, les problèmes de dépendance et les autres problèmes d'intégration. Le mémoire stipule clairement que cette stratégie gouvernementale est inapplicable et que « *les communautés autochtones sont des micro-systèmes et de petites sociétés organisées mises en vase clos. Elles ne peuvent adapter un régime d'aide...dont les acteurs énumérés de la formule de réciprocité n'y sont pas présents, n'existent pas ou ne peuvent exercer leurs rôles en leur sein par 'désobligation' : ceux-ci, nommément les milieux d'affaires, les syndicats, les organismes socio-communautaires ou les institutions financières* » (APNQL mars 1997 : 31). La réforme est diamétralement opposée aux contextes économiques et aux réalités socioculturelles parce qu'elle répond qu'aux seules réalités du Québec plus l'inexistence de structures intégrées fait en sorte que les exigences des efforts individuels et collectifs ne prendront pas preneurs dans les mentalités des administrations locales et des groupes de prestataires. La capacité économique des Premières Nations est réduite à néant et les perspectives de partenariat à l'intérieur des communautés sont caduques, faute de joueurs potentiels. La « décatégorisation » mènera à une plus grande

pauvreté parce que les aléas des sanctions pour non-respect des obligations abaisseront l'aide financière aux individus. Une situation de pauvreté a pour effet de hausser les problèmes sociaux et de rendre la vie en communauté invivable.

Dans la sixième partie, le mémoire tend la perche autant au gouvernement fédéral que du Québec en proposant le choix entre deux perspectives : ne pas appliquer la réforme tout en gardant le statu quo ou l'établissement d'un régime réglementaire autochtone. L'APNQL a tenté par son message et ses arguments « *de signifier (aux gouvernements) une fin de non-recevoir. À cet égard, il nous reste, soit de maintenir le régime antérieur sur ses mêmes bases pour une période moratoire en attendant le développement de nouvelles alternatives ou de se constituer un régime de normes et barèmes autochtones autonomes* » (APNQL mars 1997 : 39). Cette forme de mise en demeure politique apparaît sous la forme du maintien de l'ancien régime, tant contesté par plusieurs organismes et individus, basé sur la continuation de mesures passives pour les Premières Nations. Le maintien de l'ancien régime équivaudrait à renier la réforme comme telle pour cette portion ethnique de la population. Cependant, l'autorisation de mettre un régime autochtone autonome deviendrait une reconnaissance d'une juridiction sur la sécurité du revenu pour les Premières Nations. Cette demande veut mettre en place un troisième ordre de juridiction. Le statu quo aurait pour effet de renier sa directive d'obligation d'appliquer le régime québécois (la réforme) par le fédéral pour des fins de financement au profit d'un régime qui n'existerait plus. Cela incite à une désobéissance des directives de part et d'autre. La demande du statu quo et la résistance à l'application des directives qui s'ensuivra permettront aux antagonistes du fédéral et des Premières Nations de mener un débat de fond sur l'utilité et l'efficacité d'appliquer une juridiction du Québec. Par ailleurs, le développement d'un régime autochtone sur la sécurité du revenu pourrait susciter l'imagination d'un projet de politique sociale sous la responsabilité des Premières Nations et stimuler les initiatives locales et les approches identitaires constituant « *un pas vers l'autonomie de conception et de création de mesures sociales à notre image et notre identité* » (APNQL mars 1997 : 42).

Le mémoire conclut que « *nous sommes liés à certaines de vos juridictions et que les actions prises... portent souvent préjudice à notre propre conception de la résolution des problèmes inhérents aux dits secteurs d'activités. Nos parcours sont continuellement à*

*contre-courant l'un de l'autre (ce) qui inévitablement amènent des frictions et des chocs qui prédéterminent des tensions et des mauvaises relations. Nous recommandons au gouvernement du Québec d'avoir une attitude préventive concernant les réformes de toute sorte ayant une incidence sur les communautés autochtones et d'établir un système de communication, non pas avec le Fédéral, mais avec les communautés des Premières Nations qui sont, au premier degré, concernées ».* (APNQL mars 1997 : 43). Cette mise en garde contient une critique des seules relations bilatérales Québec - Ottawa sur la question autochtone comme si le régime dominant - dominé se perpétuait et s'exerçait sans aucune attention portée aux acteurs ethnoculturels et locaux.

### **2.3 La présentation du mémoire**

Le mémoire est présenté le 27 mars 1997. Le temps mis à la disposition de l'APNQL est de quarante (40) minutes : 15 minutes pour la présentation et 25 minutes pour les échanges. La présentation de ce mémoire est prévue dans la dernière portion de l'ordre du jour des présentations juste avant de partir pour les vacances de Pâques. Comme la confirmation de l'horaire de la présentation n'a été faite que seulement six jours avant et que le volumineux mémoire ne pouvait être adéquatement expliqué durant le temps de présentation mis à la disposition des Premières Nations, le Chef régional et les intervenants de la CSSSPNQL ont décidé de ne présenter la position des Premières Nations qu'à partir du préambule en référant les gens au mémoire pour les questions techniques. Le mémoire a été acheminé au secrétariat de la commission des affaires sociales le 20 mars et à la presse parlementaire trois jours avant la présentation.

La représentation des Premières Nations est composée de trois responsables du dossier pour la CSSSPNQL, de sept gestionnaires de la sécurité du revenu (une atikamekw, deux innus, un mohawk, un wendat, une naskapie, une non autochtone) et du Chef régional. Comme la Commission des affaires sociales est une tribune politique, l'APNQL n'a pas cru bon d'y amener les Chefs à cause de la perspective sociale de l'enjeu (après une analyse succincte de autres représentations québécoises: groupes sociaux, organismes communautaires, intervenants professionnels et universitaires) et aussi, du contenu technique

du dossier. La présence des Chefs aura peut-être fait déborder la présentation vers d'autres débats majeurs ou questions locales.

Le préambule a été présenté intégralement en français et en anglais par le Chef régional. Les échanges sur la présentation sont caractérisés par un positionnement du gouvernement du Québec sur sa responsabilité vis-à-vis les communautés des Premières Nations. La Ministre responsable de la solidarité sociale et de l'emploi soutient qu'elle « *comprend très parfaitement, qu'on puisse mener un même combat contre le sous-emploi et la dépendance, mais qu'on n'est pas obligé de le mener de la même façon quand on est différents* » (Rapport d'audiences –4319 970327). Elle prend cela pour acquis mais détourne sa démarche de différence culturelle vers la responsabilité du fédéral vis-à-vis les Premières Nations et précise aussi que le développement local est valorisé dans la réforme à partir des stratégies de quartiers, d'arrondissements où l'objectif est de transformer la gestion par programmes normés en faveur d'une gestion par fonds avec des priorités du local. Avec tous les documents reçus, la Ministre dit finir par comprendre que c'est le gouvernement fédéral qui est le responsable de la sécurité du revenu pour les autochtones et l'écorche en passant avec les resserrements de l'assurance-emploi. La Ministre fait montre d'une stratégie de compréhension de la différence culturelle et de la primauté locale et en même temps, met en relief la responsabilité fédérale.

À cela, le Chef régional répond que les Premières Nations sont « *quand même les victimes de certains jeux entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, et qui a comme résultat – et qui pourrait avoir comme résultat ultérieur aussi – l'application de certaines normes de nature provinciale, ... (et) aujourd'hui vous transmettre ce message-là, que les Premières Nations ont de plus en plus la capacité de pouvoir développer des critères d'applicabilité en matière d'aide sociale qui vont refléter les valeurs culturelles, les réalités économiques, ...* » (Rapport d'audiences – 4320 970327).

Le deuxième volet des échanges se fait sur les opportunités que le Québec a offertes aux autochtones depuis 1994 sur l'employabilité et la réintégration sociale et sur quel niveau d'intervention cela doit se faire : « *il y a 31 communautés, je pense, est-ce que vous le voyez par communauté, le voyez-vous plus globalement ?* » (Rapport d'audiences- 4321 970327).

Le Chef régional précise que le processus va être défini par le collectif des communautés et « *que le message...va être transmis de façon aussi claire au gouvernement fédéral* » (Rapport d'audiences-4321 970327).

D'autres questions sont soulevées comme les membres vivant hors réserve, le décrochage scolaire, l'intégration des services, les ententes de financement avec le fédéral et le régime réglementaire autochtone.

En conclusion, la Ministre fait allusion aux principes d'appartenance qu'ils soient d'ordre social ou national (ethnique) et que « *sur un territoire, les règles de citoyenneté soient les mêmes, il faut qu'il y ait une égalité de traitement, ...ce serait un énorme problème de commencer à traiter les gens différemment. Dans les territoires des communautés autochtones, il faut que ce soit la même règle* » (Rapport d'audiences-4326 970327). Elle dit qu'elle respecte les points de vue autochtones mais il y a une marge à être traité différemment de son voisin. L'égalité de traitement est une abstraction gouvernementale compte tenu des expériences d'exclusion économique et d'enclave territoriale vécues par les Premières Nations. Le débat porte sur une application uniforme des principes gouvernementaux à tous les citoyens qui se reconnaîtraient comme tel. Mais le Québec mène aussi son combat national et tente de dégager du traitement égalitaire d'un régime uniforme que le fédéral applique à tous les services. La subordination aux lois et règlements dominants est importante puisque la domination des compétences et la primauté législative continuent de s'imposer dans le règlement de la question autochtone et cela, dans tous les domaines. C'est la règle de l'uniformité. Et de statuer sur ce point, le Chef régional signifie que « *c'est difficile de sortir de notre position, parce qu'il y a un contexte historique, il y a un contexte politique qui est le nôtre. Évidemment, ce n'est pas une chose qu'on a souhaitée, mais c'est quelque chose avec laquelle nous vivons tous les jours. Je pense qu'il y aurait lieu, peut-être, de considérer la nécessité qu'il y ait un rééquilibrage au niveau économique, au niveau social, à tous les niveaux pour que l'on puisse vraiment parler d'équité et d'égalité dans tous les sens du terme* » (Rapport d'audiences –4327 970327). Les causes de la divergence dans les approches politiques viennent de l'égalité de traitement, la responsabilité gouvernementale et le maintien des juridictions dominantes. La présentation en commission parlementaire confirme la divergence des intérêts et pour la reconnaissance du droit politique des Premières

Nations de décider pour elles.

## 2.4 Les réactions subséquentes des gouvernements

Analyser les impacts d'une présentation devant une commission parlementaire n'est pas évident et cela pour n'importe quel groupe d'intérêt ou de pression. L'objectif de l'intervention est souvent d'asseoir les arguments typiques du groupe représentatif et d'obtenir une certaine écoute de la part des parlementaires pour se faire connaître et faire comprendre sa position en vue de collaborer à l'évolution de l'étude du projet étudié ou d'y faire des suggestions. L'APNQL a présenté une position de réticence et a effectué une analyse des effets du projet de réforme sur les Premières Nations. Ce comportement de négation peut être distingué dans le cas de sujets comme la langue, la culture, les communications ou encore, l'immigration où les identités nationales ou les communautés ethniques s'échangent des raisonnements basés sur des intérêts reliés à leurs ethnies. Une confrontation sur la base culturelle ou ethnique est en avant-plan. Mais pour la réforme de la sécurité du revenu, l'APNQL a été le seul groupe de représentation qui a instruit son analyse sur des bases culturelles et socioethniques sur un sujet de réforme d'un régime social de revenu. Comment les gouvernements ont-ils perçu ce comportement de refus de la réforme ?

Pour sa part, le Québec par l'intermédiaire de sa ministre de la Sécurité du revenu n'a pas attendu pour réagir aux propos amenés en commission. La Ministre a invité des membres des organismes et des groupes autochtones impliqués à une rencontre pour le 30 avril afin de discuter avec eux de certaines solutions possibles initiées lors de la présentation mais à l'égard des familles de Premières Nations vivant sur réserve. Cette initiative n'est pas coutumière de la part d'un membre de gouvernement un peu moins d'un mois après une présentation en commission. Il y a certainement une stratégie politique visant des intérêts administratifs et des options de décisions.

La rencontre se déroule en présence de représentants de la CSSSPNQL et le leadership est assumé par le Québec où la Ministre est accompagnée d'un représentant du Secrétariat aux Affaires Autochtones, du coordonnateur aux affaires autochtones de son



ministère, d'un adjoint et d'un représentant de la Régie des Rentes du Québec. Les échanges s'articulent immédiatement autour de l'allocation unifiée pour enfants qui est un des éléments moteurs de la nouvelle politique familiale. Le volet « enfants » des prestations sera retranché par la réforme de la sécurité du revenu pour être transféré dans le régime de la nouvelle allocation pour enfants. Pourquoi aborder ce sujet ? Le Québec flaire que les autochtones consentiront aux effets de cette nouvelle allocation unifiée parce que celle-ci s'appliquera aux familles des Premières Nations sur réserve et en même temps, les chefs de familles devront faire une déclaration de revenu pour y être admissibles. Le Québec aura atteint deux buts fondamentaux : faire reconnaître une politique du Québec par les Premières Nations et faire adhérer les individus à une procédure fiscale dont ils étaient jusque-là exempts. Comme stratégie, il n'y a pas mieux pour faire reculer sur des positions fondamentales. Les individus devront faire les déclarations de revenus pour recevoir cette allocation et ce procédé est à l'encontre d'un principe de fond des dirigeants politiques des Premières Nations. Les attitudes des individus - familles de faire des déclarations de revenus seront confrontées aux positions traditionnelles des dirigeants politiques. L'application de la réforme de la sécurité du revenu en sera ainsi facilitée puisqu'il serait impossible de donner la nouvelle allocation tout en maintenant un régime de prestations pour enfants dans le cadre de la sécurité du revenu sans faire de dédoublement de prestations.

La Ministre fait la présentation de trois scénarios possibles pour sensibiliser le rapprochement des positions de part et d'autre :

- Maintenir le statu quo (régime de sécurité du revenu actuel et niveaux actuels d'allocations) : ce scénario est peu applicable compte tenu que le gouvernement fédéral exigera l'application de la réforme de la sécurité du revenu dans les ententes de financement.
- Verser la nouvelle allocation unifiée aux familles sur réserves et appliquer le régime actuel de sécurité du revenu qui implique le versement du volet « enfants » : ce scénario implique le versement en double des prestations pour enfants et le gouvernement fédéral serait en désaccord.
- Transfert financier du Québec des allocations familiales vers les Premières Nations : Ce scénario exige un processus d'implantation complexe et axé sur un

long terme.

Ces scénarios ont été pensés en fonction de la probabilité restreinte de leur mise en œuvre. Le Québec a très bien questionné la situation en amenant des scénarios qui seraient immédiatement rejetés par le Canada ou tout simplement impossibles à appliquer pour les Premières Nations. Ainsi, le Québec a créé l'illusion de la bonne foi et évacué en douce le litige vers le MAINC.

Pour sa part, le MAINC analyse la situation de loin et avise les Conseils de Premières Nations de leur obligation d'appliquer la réforme du Québec sur la sécurité du revenu en vertu des conditions des ententes de financement. Le transfert du débat sur son terrain définira les nouvelles attitudes des Premières Nations concernant les nouvelles dimensions de leurs rapports avec le gouvernement fédéral et confrontera la relation de dominé - dominant sur des stratégies de créativité et d'une nouvelle éthique politique. Le chapitre suivant décrit le processus de décisions et les méthodes de travail des Premières Nations pour développer des positions de résistance aux directives gouvernementales et les solutions envisagées pour régler le litige en cause.

## **CHAPITRE TROIS : STRATÉGIES DE RÉSISTANCE ET DE DÉCISIONS POLITIQUES (ÉTÉ 1997- PRINTEMPS 1998)**

Les enjeux amenés à la commission parlementaire clarifient une situation de confrontation entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral. D'une part, le gouvernement du Québec a promptement déplacé le débat vers le gouvernement fédéral en rapport avec son statut de tuteur des « Indiens » et des dispositions ministérielles d'application des programmes et des services. Et d'autre part, la stratégie autonomiste des Premières Nations incite à rechercher et à construire une politique de la sécurité du revenu sous leur responsabilité à partir d'une identité sociale et culturelle. Cette opposition déterminera les relations d'antagonisme planifié sous le couvert de la primauté de l'autorité gouvernementale et d'un rapport de force fondé sur le pouvoir du financement des programmes. Ce tutorat ne reconnaît pas le caractère local du problème, ni sa dynamique culturelle et sociétale. La recherche de l'initiative locale va primer durant cette nouvelle étape de confrontations et de résistances pour mettre en question ce processus permanent de déséquilibre. Après le débat en commission parlementaire, le MAINC sera amené à défendre son autorité financière sur les questions autochtones basée sur des directives ministérielles et devra les expliquer en relation de son plan d'action national (MAINC 1997). Pour ce chapitre, l'analyse du processus d'affirmation des Premières Nations sera fondée sur les documents produits contenant les positions, les orientations et les actions prises afin de confirmer le bien-fondé de la recherche d'une plus grande autonomie de programme sur la sécurité du revenu. Le regard sera porté vers l'analyse de la situation après la présentation en commission, les relations de tensions avec le MAINC, les circonstances de la stratégie de résistance, le processus de conciliation et le protocole d'entente.

### **3.1 Analyse de la situation et décision politique (mai à juillet 1997)**

Le Chef régional Ghislain Picard demande aux intervenants de la CSSSPNQL, dès la réception des scénarios proposés sur l'allocation unifiée pour enfants par la Ministre Harel et des premières réactions du MAINC, d'effectuer une analyse de la situation du dossier

d'ensemble. Pour sa part, le Chef régional saisisrait quelques Chefs des principaux paramètres des deux réformes et des démarches abordées. L'échéancier est fixé pour une présentation à l'Assemblée des Chefs de l'APNQL les 6, 7 et 8 juillet 1997.

Le consultant est approché par la CSSSPNQL pour donner un avis sur la stratégie à utiliser et pour déterminer le cadre de l'organisation du travail d'analyse. La consultant propose un processus d'analyse dans lequel serait impliqué autant des gestionnaires de la sécurité du revenu que des membres du collectif des Chefs. Cette coalition de gestionnaires et de politiciens n'est pas une nouvelle formule d'analyse. D'autres dossiers à évaluation ont été soumis à cette formule. Elle est utile en ce sens que des avis techniques sont émis par les gestionnaires ou les responsables des programmes et que les Chefs du comité restreint peuvent aisément assimiler les enjeux techniques aux enjeux politiques dans la perspective des positions traditionnelles des Premières Nations comme il a été expliqué plus haut.

D'abord, il est important de mettre en reflet la nature du débat politique et de l'enjeu administratif. Le consultant présente au Chef régional et à l'équipe de la CSSSPNQL une synthèse de sa lecture de la situation présente et explique les impacts des réactions des gouvernements. Plusieurs constats doivent être faits :

- Le refus de l'APNQL de reconnaître l'application d'une juridiction du Québec sur les territoires des Premières Nations en matière de sécurité du revenu et propose une réflexion sur une politique-cadre sur la sécurité du revenu (régime autonome);
- Le Québec reconnaît la possibilité pour les Premières Nations d'appliquer le régime de sécurité du revenu qu'elles veulent bien mais que les familles autochtones peuvent se prévaloir des bénéfices de l'allocation unifiée pour enfants;
- Le Canada mettra aux bénéficiaires des familles un régime de Prestation Nationale pour Enfants pour le 1<sup>er</sup> juillet ;
- Les familles des Premières Nations ne pourront tourner le dos aux allocations familiales des deux niveaux de gouvernements et feront les déclarations de revenu nécessaires ;
- Le MAINC statue, dans les dispositions de ses ententes de financement quel que soit l'occasion, que les Conseils de Premières Nations doivent appliquer le régime

québécois de la sécurité du revenu ;

- Les Conseils de Premières ne veulent en aucun cas faire abaisser les niveaux de financement du programme de sécurité du revenu par le retrait des enfants du calcul de la prestation.

La compréhension de cette dynamique politico-administrative doit être soumise à partir de l'effet de la proposition de scénarios du Québec qui évacue le fardeau du problème sans réellement l'exprimer au MAINC : bailleur de fonds et fiduciaire des "Indiens". Il est perceptible dans l'analyse à faire que le voile devrait être ouvert sur la stratégie du MAINC et mettre en prépondérance l'objectif d'un régime autonome de sécurité du revenu.

Une première rencontre des membres gestionnaires de la sécurité du revenu se tient à Aylmer dans le cadre de la conférence nationale sur l'assistance sociale sous l'égide l'Assemblée des Premières Nations au mois de mai 1997. Cette rencontre « à l'interne » des membres gestionnaires des Premières Nations du Québec avec les représentants de la CSSSPNQL sera une première à laquelle les intervenants du MAINC ne sont pas impliqués. Plusieurs Chefs y assistent aussi. Le sujet principal est de décoder la proposition de scénarios du Québec et d'évaluer l'interprétation des gestionnaires locaux. Cette rencontre informelle est aussi l'occasion de décider de la formation d'un groupe de travail avec un nombre restreint d'intervenants qui viserait à répondre au mandat d'analyse donné par le Chef régional et d'élaborer une stratégie de présentation à l'Assemblée des Chefs.

Les résultats de cette rencontre sont révélateurs des attitudes des participants. Une bonne partie d'entre eux réfléchissent sur l'attrait des allocations familiales qui auront un impact certain sur le revenu des familles. Cependant, ils contestent l'imposition de produire une déclaration de revenu. Ici, rentre en ligne de compte le privilège de l'exemption fiscale donnée aux Premières Nations et que des individus devront renier l'opposition des Chefs et des Conseils de faire des déclarations de revenus aux gouvernements. Cet aspect de la problématique soulève des inquiétudes face aux contraintes politiques que ces attitudes individuelles poseront aux leaders. Le gouvernement aura réussi à déplacer le contrôle gouvernemental vers les besoins des individus et leur accord au détriment du consensus politique. Cette réussite est importante puisque cela aura formulé un débat interne et miné les positions traditionnelles des Premières Nations. Pour eux, l'acceptation des allocations

familiales explique une acceptation de la réforme sur la sécurité du revenu. Le MAINC doit être interpellé pour autoriser le maintien du régime actuel (celui de 1986 et 1994) et les prestations incluant les enfants. Ces préoccupations sont amenées par les politiciens présents et par les gestionnaires anglophones présents à cette réunion.

L'autre partie des intervenants campe leurs positions sur l'acceptation de la procédure fiscale exigée pour recevoir les allocations mais met l'emphase sur l'idée de travailler sur un régime autonome de sécurité du revenu tout en intégrant les enfants dans les prestations. L'idée d'un régime autonome animerait un débat de fond sur les limites et la complexité de la politique fédérale sur l'autonomie gouvernementale et proposerait un schéma d'autonomie de programme en matière de sécurité du revenu dans le cadre administratif et législatif actuel. Les gestionnaires francophones font cette proposition de fond.

Ces suggestions ne sont pas incompatibles entre elles. Elles ont des affinités. Il faut récupérer les revenus des allocations et appliquer en attendant l'ancien régime y incluant les enfants dans les prestations sociales. Cela risque donc de dédoubler des prestations (allocations familiales plus la portion enfants des prestations sociales) données aux enfants. Ce dédoublement ne serait pas permis par le MAINC.

Cette réunion à Aylmer marque le début du processus de travail en groupe. Maintenant, les acteurs ne travailleront plus sous la férule du MAINC mais acquerront une indépendance d'esprit dans les réflexions, dans les méthodes de travail et dans les résultats. Il est convenu d'établir une représentation équitable des Premières Nations au groupe de travail et d'axer la participation sur le volontariat pour une première réunion prévue pour le début de juin 1997.

Une rencontre est tenue à Québec les 12 et 13 juin. Son objectif est de consolider dans un document de réflexion les positions assises par l'APNQL et les réactions des gouvernements. Le prétexte à cette mobilisation politique serait la nouvelle allocation familiale du Québec : élément d'ouverture du Québec vers un régime autonome des allocations et de la sécurité du revenu. Le nombre de participants est de 23 : 5 Chefs et 18 gestionnaires de la sécurité du revenu. L'équipe de la CSSSPNQL est de 3 personnes. Le Chef régional y assiste pour exposer ses préoccupations et demande au groupe de suggérer

des orientations aux Chefs pour la prochaine Assemblée des Chefs (juillet). La composition hétéroclite du groupe avec des participants provenant de nations différentes (4 mohawks, 4 innus, 3 algonquins, 2 atikamekws, 2 Miq'maqs, 1 Naskapi, 1 Wendate et une non-autochtone pour les gestionnaires et 1 Chef et 1 conseiller Innu, 1 Chef mohawk, 1 Chef algonquin et 1 Chef atikamekw) reflète une diversité de préoccupations et de visions. Les gens veulent convenir d'un outil de travail pour la présentation à l'Assemblée des Chefs, ce qui n'est pas une tâche facile compte tenu de la complexité du débat.

Un document consolidé est suggéré. Ce texte contiendrait une description sur les perspectives reliées au dossier des deux réformes gouvernementales, sur les positions contenues dans la présentation en commission parlementaire, sur une analyse des scénarios de Madame Harel avec un argumentaire de ce qui est acceptable et de ce qui ne l'est pas, sur les implications des orientations du fédéral notamment avec la Prestation Nationale pour Enfants, sur des contre-propositions d'alternatives au régime des allocations familles, d'un cadre préliminaire de sécurité du revenu des Premières Nations et un plan d'action. Toutes les facettes du contenu de ce document consolidé sont unanimement acceptées pour les participants. Ils veulent une description exhaustive de l'état de la situation.

Le comportement des participants favorise une bonne conciliation des idées et des méthodes suggérées malgré la différenciation des préoccupations sur l'opportunité de faire des déclarations sur le revenu, sur la baisse du financement du programme de sécurité du revenu si des Conseils adhéraient à la réforme et sur le débat de la juridiction du Québec sur leurs terres. Formellement, il est convenu de s'entendre sur le plan du texte selon les sujets amenés et les analyses effectuées. Mais cet arrangement nécessaire pour la présentation aux Chefs couve des préoccupations locales plus profondes à savoir quelle sera la position de chaque Conseil et quelle sera la pédagogie efficace pour faire comprendre les astuces utilisées à l'APNQL. Des personnes devront répondre des actions d'opposition politique devant les familles qui, elles, sauront par la publicité gouvernementale l'existence de ces allocations et s'opposeront en même temps à la baisse des prestations sociales qui sera exigée par le MAINC.

Le texte est rédigé dans les 10 jours qui suivent. Le plan du texte est tel que suggéré par les participants et il est intitulé « *Document de présentation de l'évolution du dossier sur l'allocation unifiée pour enfants et l'ensemble des positions d'alternatives des Premières Nations du Québec* ». Le document est très technique et analytique. Il est bon de retenir les alternatives proposées par les Premières Nations. D'abord, l'apport des allocations familiales ne peut être refusé au nom des familles des Premières Nations parce que des complications locales pourraient survenir et instaurer des climats de dissidences. Ensuite, l'idée d'un régime autonome des Premières Nations est encore mise de l'avant et mieux explicitée tout en intégrant les enfants dans les prestations. Cette position comme on l'a déjà amené devrait être reçue défavorablement par le MAINC. Cette stratégie est claire : d'une chose l'une, le MAINC accepte le régime autonome en demandant de n'inclure que les adultes ou de l'autre, les Premières Nations continuent d'appliquer l'ancien régime de sécurité du revenu incluant adultes et enfants par un processus de désobéissance aux obligations prévues dans leurs ententes de financement.

Or, l'objectif est de maintenir le même niveau de financement de la sécurité du revenu. L'application de la réforme sur la sécurité du revenu ferait perdre 30% de ce financement à chaque Conseil à ce chapitre. Les Premières Nations doivent trouver une formule pour retenir le niveau de financement. Le litige se trouve à ce niveau.

Le plan d'action proposé dans le document pose une question de fond, si oui ou non les Conseils de Premières adhèrent aux deux réformes du Québec. Si oui, elles doivent tenir compte des conditions émises par le Québec et le fédéral et leur adhésion signifierait l'autorisation politique aux familles de produire des déclarations de revenu et une baisse du financement de la sécurité du revenu. *Si non, elles doivent amorcer un processus de discussions visant à établir un régime équivalent de prestations pour enfants et en parallèle, concevoir leur propre régime d'aide sociale et de la réglementation qui s'ensuit* » (CSSSPNQL, 1997 : 62). Ainsi, les Chefs devront donner une direction politique à partir d'un consensus sur des principes communs, informer les gouvernements de la position de non-adhésion et coordonner les actions concertées au niveau local. Entre-temps, chaque Première Nation devrait être informée des positions de l'Assemblée des Chefs.



La présentation de ce document est effectuée le 8 juillet devant l'Assemblée des Chefs de l'APNQL. Une Assemblée des Chefs est une occasion d'échanges et de validation de certaines préoccupations communes aux communautés des Premières Nations. En fait, cet événement constitue la tribune d'émission de nouveaux mandats et de la continuation d'autres déjà donnés. Les sujets traités sont d'ordre commun et sont reliés constamment aux initiatives gouvernementales. Cette assemblée se réunissant formellement une ou deux fois par année amène un ordre du jour très chargé où les items sont très variés et reflètent les interventions gouvernementales durant une période donnée, soit dans le cadre d'une nouvelle loi ou de directives gouvernementales ayant une répercussion sur l'ensemble des Premières Nations. Chaque sujet est d'une importance équivalente. L'analyse de chaque sujet est préalablement faite par des mandataires des Chefs. Il est opportun de dire, dans une proportion majoritaire, que les Chefs sont en constante réaction contre les initiatives gouvernementales et d'autre part, peuvent intervenir en soutien ou en solidarité avec d'autres organismes autochtones qui sont en réaction contre les gouvernements.

C'est donc dire que ces positions réactionnaires ne provoquent pas des mouvements d'alternatives concertées qui régiraient le remplacement des initiatives gouvernementales contestées. Ce comportement est le reflet des positions traditionnelles des Premières Nations et évoque une reconduction constante du discours autochtone qui peut ressembler à une régulation d'une stratégie politique récurrente. À l'intérieur du collectif des Chefs s'opposent aussi des positions particulières. Il y a des Chefs qui ne veulent rien savoir de s'associer aux grandes politiques gouvernementales, d'autres qui prônent des interventions proactives en réaction de celles-ci et d'autres qui, dans une façade passive, sont dans une profonde écoute active. Le discours de certains Chefs est axé sur des arguments de contestation mais une fois revenus dans leurs communautés, ils développent des actions contraires aux propos tenus à la table des Chefs. D'autres Chefs suivent à la lettre les consensus de la table des Chefs tandis qu'une bonne partie oublieront les compromis pour faire acte de créativité en vue de gérer les problèmes posés au niveau local sans aller à l'encontre du principe des débats. Ces réflexes sont dictés essentiellement par deux facteurs : prépondérance de la légitimité locale et l'autorité morale relative de l'APNQL. Ces Chefs se connaissent très peu. Le roulement

du collectif des Chefs est important d'une année à une autre à la suite d'élections ou à des départs. Les nouveaux visages s'intègrent d'année en année sans aucune forme d'initiation et d'intégration aux enjeux et aux actions entreprises. Il s'instaure, pour une partie de ce collectif, une abstraction des dossiers et une méconnaissance entre individus et de leur provenance communautaire. Des Chefs de même nation ont beaucoup d'affinités sans nécessairement être d'accord sur leurs stratégies locales. Plusieurs Chefs ont cultivé des amitiés sincères et d'autres ont des propensions à des coalitions de contextes. La majorité de chacun de ces Chefs viennent défendre les intérêts de leur communauté.

La présentation du dossier de l'allocation unifiée et de la sécurité du revenu se fait dans des conditions de limites de temps (une heure) et de restrictions du débat sur le fond du sujet. Les intervenants de la CSSSPNQL espèrent que le groupe de travail des gestionnaires locaux ait fait leur travail d'explication à leurs Chefs et que les Chefs présents à la réunion antérieure de préparation sauront intervenir adéquatement. Le consultant fait d'abord une brève présentation du document préparé dans l'objectif de dégager les enjeux et les actions potentielles à prendre. J'aimerais ici présenter quelques constats importants ressortis lors des échanges dans un bref regard anthropologique et spécifier les décisions retenues.

L'évaluation de certains Chefs sur la capacité des Premières Nations d'émettre une alternative valable aux méthodes d'imposition des modèles gouvernementaux doit prendre sa base d'explication sur les modèles locaux de développement et sur leurs propres identités culturelles associés à l'identité des problèmes. Cette conformité culturelle et sociale du local est le reflet de chaque solution. Les Premières Nations seraient capables de moduler des interventions gouvernementales à partir de leurs points de vue culturels et sociétaux tout en respectant les directives des gouvernements et en adaptant celles-ci à leurs intérêts et à leurs besoins. C'est une étape à un compromis restreint et une demande de marge de manœuvre dans l'application des politiques publiques. Une autre partie des Chefs soutient que la formule de domination est perpétuée dans ces schémas gouvernementaux, la seule position valable est le rejet des réformes par l'établissement d'un balancier politique qui configurerait un schéma vers une autonomie dans ces secteurs d'activités. Ici, le centre d'intérêt est un processus de développement d'un schéma autonome, ce qui n'est pas dans

l'habitude stratégique des Chefs.

Durant ce débat, l'explication de la notion de pauvreté est venue éclairer le débat. Le Grand Chef des Cris met en relation la pauvreté matérielle et la pauvreté intérieure. Il décrit la préséance de la pauvreté matérielle dans toute démarche de rationalité politique au détriment de la richesse intérieure que tous les individus et les communautés possèdent. Il est inaliénable que si on veut sortir de cette pauvreté sociale, il faut mettre en reflet et en évidence notre pensée culturelle, notre esprit collectif et notre capacité individuelle. La solution est à longue portée mais aucun de nous, le cas échéant, ne sera à la remorque des gouvernements qui, en fait, ont créé notre état de pauvreté.

La dépendance envers les gouvernements est ressortie par un Chef innu qui explique l'acceptation sans remords des effets de cette dépendance sur le cheminement des individus. La dépendance réoriente et reproduit de nouvelles identités conformes à la dégradation sociale. À ce niveau, les réformes proposées prédéterminent les écarts entre les membres de la société majoritaire et les innus. Autrement dit, la solution devra porter sur la différence du traitement des solutions et sur l'implication d'objectifs ethniques : au problème innu, une solution de milieu.

Les préoccupations financières sont aussi dégagées. La compréhension des Chefs se situe sur la théorie du chantage gouvernemental à partir de l'autorité fiduciaire. Le combat des communautés pour la préservation des acquis financiers devra être corollaire aux résultats du développement d'un régime autonome de la sécurité du revenu sous la responsabilité des Premières Nations.

La décision est ferme, même si dans les échanges, certains Chefs ont apporté des nuances à la résolution adoptée. Les « Attendus » contiennent des éléments très arbitraires comme: le rejet de l'application des juridictions, l'impossibilité du fédéral de conclure une entente avec le Québec sans reconnaître la capacité constitutionnelle des Premières Nations d'établir leurs propres politiques par le droit inhérent, la contestation de l'application des réformes sur les terres des Premières Nations, l'arrêt du processus de modification des ententes de financement, la capacité des Premières Nations de faire leur propre régime, la reconnaissance par le Québec du transfert de la gestion des allocations, la légitimité de choisir

le régime convenable aux communautés, l'intention des Premières Nations d'établir un tronc commun de positions concernant la sécurité du revenu, les contextes socio-économiques et culturels différents et une précision que les démarches individuelles (déclaration de revenu) en vue de l'obtention des allocations familiales ne portent pas préjudice au contenu de la présente décision.

La fermeté de ces « Attendus » fait poindre des réactions gouvernementales qui se dirigeront vers la légitimité des Conseils plutôt que de considérer cette orientation collective des Chefs. Les éléments d'actions de la résolution mandatent « *l'APNQL et ses mandataires de développer des mesures alternatives sur l'aide sociale et l'allocation unifiée répondant à un consensus de positions des communautés et...des propositions de tronc commun. L'APNQL doit aussi informer « de façon énergique, les gouvernements du Canada et du Québec de ses principales appréhensions et de ses sentiments de forte opposition aux stratégies »* (Résolution/03 APNQL 07/1997) utilisées pour faire appliquer les nouvelles politiques sociales et familiales sur les territoires des Premières Nations. Les Chefs acceptent d'appliquer le plan d'action du document présenté. En même temps, les Chefs prévoient de se rencontrer en automne avec les gestionnaires de la sécurité du revenu pour faire le point sur le développement des mesures alternatives et de moduler une approche d'acceptation des positions. La compréhension de cette démarche en est une de rationalité contingente aux positions traditionnelles des Premières Nations : rejet, maintien des acquis, formulation d'une approche autonomiste et développement d'un tronc commun sur les composantes du futur régime autonome.

### **3.2 Les relations de tensions avec le MAINC**

Le directeur régional du MAINC est éventuellement informé des décisions de l'Assemblée des Chefs par l'intermédiaire d'une lettre du Chef régional. Les positions de l'APNQL ne sont pas acceptables pour le gouvernement fédéral puisqu'y répondre affirmativement serait aller à l'encontre de la stratégie prônée par la Prestation Nationale pour Enfants devant être mise en œuvre pour le 1<sup>er</sup> juillet 1998, un an plus tard. En contrepartie, l'octroi de cette allocation nationale demandera aux provinces le retrait des

enfants des prestations de sécurité de revenu. La normalité de la procédure d'autorisation ministérielle s'insère dans la pensée de la politique nationale pour enfants et devra être conséquente concernant la gestion et le financement de la sécurité du revenu aux Premières Nations. Le bureau régional du MAINC de Québec avise chaque Conseil de Première Nation, et non l'APNQL, par l'intermédiaire de trois lettres provenant de la section du financement, de la gestion des politiques et de l'adjoint au directeur régional expliquant l'obligation du Conseil d'appliquer le règlement du Québec sur le territoire de la réserve tel qu'amendé pour le 1<sup>er</sup> septembre et cela en référence aux dispositions de l'entente de financement et aux autorités financières du MAINC. Ces lettres sont une réponse claire aux positions de l'APNQL et constitue en fait une fin de non-recevoir.

Pour tenter d'en saisir la portée, il faut se référer à la légitimité de l'APNQL. C'est un organisme de concertation et d'échanges basé sur le volontariat des Chefs. Par la bande, le MAINC essaie de donner un message clair que le processus de gestion des programmes et de leur financement passent inexorablement par la légitimité locale, ce qui en fait est un processus dévié vers le local où chaque Conseil est tenu en otage devant ces mises en demeure administratives. La probabilité de suivi de ces directives par plusieurs Conseils est élevée et le consensus des Chefs pourrait s'effriter. Mais ce n'était pas sans compter de l'effet des consultations informelles que les Chefs et les leaders locaux ont entre eux et des analyses non scientifiques de la situation qu'ils peuvent effectuer. Le raisonnement est simple : le retrait des enfants des prestations de la sécurité du revenu abaisse le niveau de financement de ce programme, est-ce que le montant en surplus généré va être retourné au MAINC ou est-ce qu'il est maintenu localement ? Une réponse claire à cette question réglerait la partie financière du litige. Mais, l'aspect du principe de la lutte contre la dépendance à la sécurité du revenu n'est même pas abordé. De quelle façon maintenant le MAINC aidera-t-il les Premières Nations sur le volet de la réinsertion sociale, point capital de la réforme du Québec, et quelles sont les actions possibles à l'intérieur des moyens limités des Conseils de Premières Nations pour mettre les prestataires au travail ou en formation. D'autre part, des points d'opportunités électorales sont soulevés par certains Chefs à savoir, quelles vont être les réactions de leurs électeurs face à l'abaissement des prestations de sécurité du revenu? La configuration socio-économique des communautés ne se rapproche pas de l'ensemble

québécois et préfigure que les buts visés par la réforme ne peuvent être efficaces chez les Premières Nations. Ces éléments d'analyse informels pourraient faire en sorte que les lettres du MAINC ne puissent avoir un effet d'application spontanée des directives émises aux Conseils de Premières Nations. En cette fin du mois d'août 1997, bon nombre de Chefs semblent penser que la meilleure façon de trancher à leurs inquiétudes est de faire face aux méthodes institutionnelles d'obligation et de faire front commun avec l'APNQL pour créer une pression sur le MAINC afin de percevoir sa réelle motivation d'appliquer sa politique nationale « Rassembler nos forces » et sa souplesse de conduire des partenariats réels et efficaces pour trouver des avenues de solutions. Et cela, les Chefs le savent trop bien parce que depuis presque un an, ils ont été submergés des campagnes d'informations sur la nouvelle politique nationale sur les questions autochtones.

### **3.3 Les circonstances de la stratégie de résistance**

Pour beaucoup d'acteurs des Premières Nations, la nature même des ententes de financement dirige l'application des programmes financés au niveau local. L'entente de financement contient des obligations importantes de la part des Conseils pour recevoir adéquatement les fonds nécessaires à leur fonctionnement et à l'atteinte des objectifs de programmes. Le gouvernement fédéral a trouvé ce mécanisme pour donner de plus grandes responsabilités financières et certains pouvoirs de gestion. Les contraintes de ces ententes de financement se définissent en vertu de la base d'équité avec les autres citoyens dans la livraison des services et de l'égalité de traitement des individus. Les positions traditionnelles des Premières Nations ont toujours visé ces principes puisque les écarts sociaux et économiques avec les autres citoyens s'accroissaient. L'exercice de rattrapage social et économique n'a jamais été enclenché dans le sens d'avoir des niveaux de qualité de vie équivalents et un accès équitable au développement. C'est sur ces points que les objectifs d'équité et d'égalité ne sont pas atteints. Les Premières Nations ont toujours proposé une révision des relations financières avec le gouvernement dans le sens de ne pas perpétuer les écarts.

Le gouvernement fédéral a des prérogatives énormes sur la fixation discrétionnaire des fonds

qui se fait par un calcul des dépenses historiques de chaque Conseil et non en conformité des besoins réels. Dans cette révision des relations financières, il a toujours été opportun pour les Conseils de Premières Nations d'émettre les lignes directrices et les normes des programmes en superposition de leurs réalités et de leurs besoins. Ce rattrapage désiré occasionnerait des coûts supplémentaires énormes et impliquerait un déplacement du centre de décision déléguée vers le local ou vers un mécanisme de gouvernement responsable. Une telle situation ne peut se produire qu'à partir de changements législatifs de fond et de la reconnaissance d'un troisième ordre de gouvernement.

Les Conseils de Premières Nations le savent très bien. Ils doivent trouver des couloirs de pression pour infléchir l'ordre des choses. Les Conseils de Premières Nations décident donc par un réflexe politique de désobéissance et par une poussée d'autonomie provoquée par les suites révélatrices du dépôt du rapport CRPA, de refuser d'appliquer les éléments de la réforme sur la sécurité du revenu pour le 1<sup>er</sup> septembre tel qu'émis dans les lettres directives. Le consultant ne peut démontrer par quoi ces décisions des Conseils de Premières Nations ont pu être éclairées. La pédagogie populaire inhérente aux différentes réunions de la CSSSPNQL et de l'APNQL peut avoir eu un effet mobilisateur et l'implication des gestionnaires de la sécurité du revenu aura eu une valeur d'expertise d'appoint. C'est un phénomène rare de conscience de résistance de la part des Conseils de Premières qui sont habitués à se rallier aux contraintes de la domination gouvernementale. La majorité des Conseils n'ont pas officiellement avisé les autorités du MAINC de leurs intentions immédiates mais expriment une solidarité dans la décision collective des Chefs. Cependant, l'APNQL est mis au courant des intentions de chaque Conseil et prend acte de tenir la réunion conjointe des Chefs et des gestionnaires de la sécurité du revenu le 10 et 11 octobre à Kahnawake tel que convenu.

L'APNQL soumet un document intitulé « *Énoncés de positions concernant l'application de la juridiction du Québec en matière d'aide sociale et des conséquences sur les ententes de financement* ». Ce document a été élaboré à partir d'un groupe de discussions réunissant des représentants de la CSSSPNQL, des Chefs et des gestionnaires de la sécurité

du revenu. Son objectif est de donner une vision et une approche « Premières Nations » de l'appropriation d'une politique sociale dans son essence même et des moyens nécessaires pour l'atteinte des buts. Les participants à ce groupe de discussions atteignent un consensus énorme sur son contenu et dépeignent concrètement le fond du litige. Cette fissure anticipée dans les relations entre les Premières Nations et leur fiduciaire, si elle occasionnait une décision conséquente de la part des Chefs, serait un précédent important qui pourrait mettre en cause le financement des programmes et instituer des mesures coercitives de la part du MAINC.

Le ton du texte demandé et défini par les participants du groupe de discussions au consultant est révélateur du contexte d'antagonisme et de confrontation. Dans le préambule, il est écrit que « *Les principales dispositions du présent document décrivent les positions fondamentales et les éléments de réactions sur ce qu'il est commun d'appeler maintenant les effets pervers et déstabilisants des réformes du Québec en matière d'aide sociale (sécurité du revenu) et de politique familiale sur les communautés des Premières Nations du Québec. Les révisions législatives et réglementaires, à la suite de ces réformes, vont fortement modifier les rapports entre les Premières Nations et le gouvernement fédéral concernant les incidences de l'applicabilité des contenus des deux réformes sur les territoires des Premières Nations. Le gouvernement fédéral y trouve l'opportunité de baisser les niveaux d'aide aux prestataires individuels, et du même coup, de réajuster les niveaux de financement des ententes contractées en bonne et due forme...d'y trouver une occasion d'harmoniser ses propres plans de financement à la baisse, (le fédéral) a intégré une situation irrecevable et inacceptable pour les Premières Nations. Le fédéral présume encore manipuler les Premières Nations en leur émettant des directives de restrictions et de coupures budgétaires sous le couvert de l'obligation de se conformer aux politiques et aux standards du Québec et, ainsi rejeter du revers de la main, les conventions d'autonomie administrative et financière qu'il a reconnu aux Premières Nations du Québec. Dans la même direction, le gouvernement fédéral renie les tristes évaluations des conditions de l'emploi et des profils statistiques de la forte dépendance auprès de la sécurité du revenu et de la pauvreté que ses fonctionnaires ont fortement reconnu et admis...lors de la signature des ententes de financement* » (APNQL octobre 1997 : 2-3). Ce passage de ce préambule est significatif par



rapport au discours mohawk, cri ou Miq'Mac sur la place du gouvernement fédéral comme décideur des questions indiennes qui est « *un cas de renonciation à ses engagements antérieurs et un non-respect des protocoles qu'il a lui-même signés. Sa stratégie actuellement utilisée est un retour aux comportements de décisions discrétionnaires et arbitraires qui consistent en des manipulations par la contrainte et par le chantage en vue de mettre les Premières Nations devant les faits de coupures et de réajustements des budgets, si elles ne se soumettent pas tout simplement aux lignes directrices et aux standards du Québec* » (APNQL octobre 1997 : 3). Le préambule continue sur le contexte de la lutte contre le déficit, la probabilité de compensation de la part du fédéral au Québec pour la nouvelle allocation unifiée, l'autonomie de dépenser des Premières Nations et la prépondérance des pouvoirs gouvernementaux. Ces références de juridictions et de finances publiques sont présentes partout dans l'actualité et les médias canadiens et québécois et, de même, dans le contexte autochtone de ce débat sur la sécurité du revenu. Est-ce un pur hasard de recourir à des repères d'opposition omniprésents dans la société en général ? Non, ce prétexte de la sécurité du revenu est aussi un prétexte de couverture des coupures budgétaires qui n'ont pas eu lieu dans les autres secteurs d'activités budgétaires des Premières Nations. Le budget fédéral de février 1997 a épargné le MAINC. Les Premières Nations savent que des voix se sont élevées sur l'augmentation du budget de ce ministère et que, pour voiler cette situation, elles ont utilisé les effets des coupures potentielles sur leurs budgets locaux sur la sécurité du revenu et ont focalisé sur les mécanismes de rattrapage inexistant pour soulever l'énigme du sous financement de l'emploi et du développement économique. La stratégie est entière et nous percevons dans son contenu l'esprit de groupes autochtone anglophones.

Dans un deuxième temps, le document expose toute la panoplie de l'argumentaire du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. La subordination aux autres champs de compétences et aux autres juridictions est une abstraction pour les Premières Nations parce que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale reconnaît aux Premières Nations la capacité d'établir leur propre champ de compétence et d'édicter des mesures législatives, les formules de règlements et les directives de mise en œuvre.

Le point saillant du document se situe à la troisième partie du texte : *L'élaboration d'une politique-cadre sur l'aide sociale établie par les Premières Nations*. Cette partie du document est le résultat principal de la réflexion des acteurs francophones du groupe de discussions. Après la démonstration analytique de la prépondérance des gouvernements sur les juridictions et sur le financement, des innus et des atikamekws ont trouvé une formule d'autonomie de programme qui consisterait à définir un concept propre de sécurité du revenu basé sur la situation culturelle et les réalités socio-économiques sans déléster ce qui est commun à tout régime. La stratégie serait « *d'énoncer les lignes directrices, les mécanismes d'application et les cadres normatifs d'un régime autonome de l'aide sociale des Premières Nations du Québec en conformité d'un cadre commun de gestion des programmes et des services à la prestation qui pourraient être modulés par chacun des Conseils de bandes selon leur financement et selon leurs situations particulières* » (APNQL octobre 1997 : 14). Cette direction vers un régime autonome de la sécurité du revenu aurait été impensable avant le présent débat. Qu'est-ce qui motive cette suggestion qui peut sembler infaisable et fort improbable ? D'une part, l'initiative nationale sur la sécurité du revenu dans *Rassembler nos forces* du MAINC tend à offrir des ouvertures vers des objectifs d'action concertée pour réduire la dépendance. D'autre part, certains Conseils de Premières Nations se sont vus proposer des projets concrets d'utilisation adaptée de certains fonds de la sécurité du revenu pour l'insertion sociale. Ces deux possibilités contreviennent de front à l'obligation d'appliquer la réglementation du Québec puisque le fédéral même s'en dégage sur certaines parties du règlement. Ces deux ouvertures gouvernementales représentent l'opportunité de faire une proposition ferme pour politique-cadre sous la gouverne des Premières Nations.

Il y a quelques 70 personnes qui assistent à la présentation du document sur les énoncés de positions le 10 et 11 octobre. La conduite de l'assemblée spéciale regroupant Chefs et gestionnaires est sous la responsabilité du Chef régional. La méthode de travail est d'analyser le propos du document et de faire au fur et à mesure les suggestions utiles. À la suite des discussions, le consensus autour du document y est établi *de facto*. L'unanimité autour des actions proposées et des réponses à fournir au MAINC est entière. Ainsi, la stratégie de frapper fort sur le fait de ne pas se conformer à l'obligation d'appliquer la réforme tout en suggérant l'opportunité de créer un régime autonome est subtil. Le MAINC sera-t-il

ouvert à ces points de vue ? Jamais, un organisme politique autochtone n'a été aussi loin dans les moyens légitimes de désobéissance et de résistance de faire front commun contre des directives gouvernementales.

À la dernière journée, une séance de discussions est ouverte à la participation des représentants du MAINC pour leur présenter de vive voix les conclusions des analyses effectuées face au litige et leur expliquer les actions envisagées. Cette rencontre est houleuse. Le MAINC propose enfin de mettre de l'avant une période transitoire afin de permettre aux responsables des familles de faire leurs déclarations de revenus puisque plusieurs familles n'ont pas reçu les allocations familiales du Québec. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre, plusieurs familles percevant la sécurité du revenu n'avaient pas reçu la nouvelle allocation familiale, faute d'avoir produit la déclaration fiscale du revenu. Il était donc sensé que chaque Conseil maintienne la part « enfants » de la sécurité du revenu dans la mesure où il n'y avait pas de dédoublement de paiement par une autre allocation. Ce virement de position du MAINC est traduit par sa propension de penser que tous les individus des Premières Nations contactent normalement les organismes gouvernementaux avec la même attitude d'intérêt que tout citoyen ordinaire et qu'ils possèdent tout l'information requise à ces fins. Avant même d'aborder le fond du litige, le MAINC propose un report de la date pour appliquer la réforme et cela, sans que les Chefs le leur demandent. Le MAINC donne un délai de 2 mois (au 1<sup>er</sup> décembre 1997) aux Premières Nations pour appliquer la réforme et abaisser les prestations en conséquence. Mais, ce sera peine perdue.

À cette réunion aussi, les participants n'ont pas omis d'avoir une stratégie locale de résistance, là où l'APNQL peut être prise de court si jamais une Première Nation se désolidarisait du consensus. Une résolution de bande serait envoyée par chaque Conseil de Première Nation pour justifier son opposition à l'application de la réforme sur la sécurité du revenu et dans laquelle sont énumérées les principes de solidarité à toutes les actions prises par l'APNQL ainsi que la nature des positions locales à savoir le report du délai d'application de la réforme, la non modification unilatérale de l'entente de financement, la solidarité avec la démarche de l'APNQL et la non-participation à l'initiative projetée par le MAINC pour des séances d'information visant l'application de la réforme de la sécurité du revenu.

Toutefois, la décision locale ne spécifie pas l'alternative laissée aux familles de recevoir les allocations familiales et de faire les déclarations de revenus. Les copies de résolutions ont été envoyées au MAINC à la fin d'octobre et au début de novembre.

### **3.4 Le processus de conciliation**

Les Conseils de Premières Nations se sont positionnés adéquatement pour faire pression sur le MAINC de ne pas les tenir en otage. Le vrai bras de fer se tient en début d'année 1998 puisque la majorité des Conseils n'ont pas respecté le délai de report au 1<sup>er</sup> décembre. Évidemment, des facteurs de conciliation doivent être formulés par les deux parties. Il est impossible d'imaginer que la situation de désaccord se perpétue. Les Conseils de Premières Nations ont déposé des propositions qui ne sont pas immuables.

Ils découvriront qu'il peut subvenir des phénomènes d'iniquités en essayant de défendre les intérêts de leurs membres et de leurs communautés. Le maintien de la partie « enfants » de la prestation de sécurité du revenu avec la perception des deux allocations familiales (fédérale et québécoise) va constituer un dédoublement des prestations pour enfants : allocations familiales et prestations sociales. Les revenus des familles assistées sociales vont être au-delà de la normalité des calculs de correspondance en tenant compte de leurs réelles situations et de la conformité des revenus des autres familles allochtones. Les familles à faible revenu de travail des Premières Nations font des comparaisons de leurs niveaux de revenus avec ces familles assistées. Ceci implique des constats sur la pertinence de travailler si les revenus combinés de la sécurité du revenu et des allocations familiales mis en commune prestation se situent autour du revenu minimum de travail. La notion de revenu de dernier recours est dégradée. Politiquement, il s'instaure un climat où le traitement particulier permet l'engendrement d'une catégorie de prestataires sociaux où la complaisance de la simple perception de revenus de dernier recours primerait au détriment de leur insertion sociale et sans compter que le réflexe de la dépendance continue. Sur cela, les phénomènes locaux d'iniquités, consécutifs des positions politiques, ont comme résultats d'être contraires aux principes des positions adoptées à l'APNQL et par les Conseils. La lutte contre la dépendance et les buts de réinsertion deviennent caducs par la rétention de la partie

« enfants » dans le calcul de la sécurité du revenu.

L'autre facteur de dissuasion est le cumul des déficits par la continuation du versement de la partie « enfants » de la prestation sociale. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre, plusieurs Conseils ont accumulé des déficits qui ne pourraient être épongés que par l'utilisation des fonds d'autres programmes. Devant cet état de fait, le MAINC ne peut mettre en demeure l'ensemble des Premières Nations de faire les transferts de fonds nécessaires d'un programme à un autre sans que le gouvernement fédéral lui-même mette en danger le suivi adéquat des principes d'utilisation des fonds pour les fins pour lesquelles ils ont été prévus.

Double impact de ces éléments contextuels : les Premières Nations devront établir un plan d'application des éléments de la réforme jusqu'à ce qu'il y ait un régime répondant à leurs propres aspirations et le MAINC devra mettre de l'avant des mesures de compensations des déficits accumulés par une formule autorisée de réinvestissement des sommes qui auraient pu être économisées si la partie « enfants » avait été déduite de la prestation sociale. Cette reformulation de la dynamique du litige amène un rapprochement des parties. Le tableau est simple : les Premières Nations doivent se soumettre à utiliser un régime de sécurité du revenu autre que le leur; les positions de l'APNQL demeurent et devront être reconnues par le MAINC; les déficits sont effacés par le MAINC; les sommes économisées par l'application de la réforme restent à chaque Première Nation et le MAINC devra consentir à un processus de développement d'une politique-cadre sur la sécurité du revenu sous la responsabilité des Premières Nations.

Une analyse de fond est effectuée conjointement vers la fin de mars 1998 entre les deux parties en présence des Chefs et avec la participation des gestionnaires locaux, des représentants de l'APNQL et de la CSSSPNQL et des dirigeants du MAINC. Le résultat de cette rencontre est le suivant: développer un partenariat entre les parties pour trouver des solutions qui répondrait aux besoins identitaires, aux réalités culturelles et aux conditions socio-économiques des Premières Nations. Cet aboutissement du litige ne règle en rien le fond de la question sociale et identitaire des Premières Nations, il ne fait que démontrer la difficile convergence culturelle des institutions, des mandats et des acteurs gouvernementaux avec les Premières Nations. Le processus difficile de communication des intentions et des

informations gouvernementales est à la base de la méfiance qui a occasionné une difficile assimilation du portrait et des données des politiques des gouvernements par les Premières Nations. Les récepteurs ont été mis en mode défensif pour gérer et mettre en priorité leurs positions traditionnelles et, cela était le signe de toute agression à l'intégrité culturelle des peuples. Une entente de partenariat semblait éminente mais serait-elle fonctionnelle et répondrait-elle aux exigences des Premières Nations.

### **3.5 Le protocole d'entente**

La finalité de l'enjeu sur la sécurité du revenu aura été autre. Elle prendrait la forme diluée d'un futur exercice de partenariat inscrit dans un protocole d'entente entre le MAINC et l'APNQL signé le 28 avril 1998. Cette entente n'a aucune portée juridique et n'implique pas des changements de fond. Le contenu reprend en préambule les différentes circonstances ayant fait litige : le gouvernement du Canada mettra en œuvre une prestation nationale pour enfants le 1<sup>er</sup> juillet, le gouvernement du Québec a mis en vigueur sa nouvelle réforme de la sécurité du revenu et une nouvelle allocation unifiée le 1<sup>er</sup> septembre 1997, le MAINC fournit des services de sécurité du revenu sur réserve équivalents aux taux et règlements du Québec, l'APNQL a fait des représentations et des initiatives de consultation en vue d'établir un régime autochtone en matière de sécurité du revenu, les Conseils de Premières Nations ont l'intention de développer un régime de sécurité du revenu sur la base de la reconnaissance de leur droit inhérent, le MAINC poursuit des travaux en partenariat avec l'APN du Canada en matière de sécurité du revenu et les parties reconnaissent un système ouvert de discussions dans un forum approprié à la recherche de solutions.

L'objectif formel de ce protocole est de développer une proposition de politique-cadre sur la sécurité du revenu sous la responsabilité des Premières Nations. Un groupe de travail composé de représentants des deux parties a ainsi été créé pour procéder à la réalisation de l'objectif du protocole à déposer une proposition de politique cadre le 1<sup>er</sup> octobre 1998.

Faut-il déduire, qu'après un affrontement politico-administratif aussi sévère entre un groupe de Premières Nations convaincues et le fiduciaire fédéral, que la conciliation des positions ouvre à un changement radical de ce rapport de force déséquilibré ? Le résultat

plausible se situe au niveau de la capacité des Premières Nations à se définir elles-mêmes comme entités identitaires et aux acteurs autochtones de faire correspondre les idéaux politiques à travers les préoccupations collectives des individus. Maintenant, le SAC devra s'empresse de connaître et de comprendre la dynamique autochtone non pas dans leur légitimité de gestion des programmes gouvernementaux mais dans ses réactions et ses états d'âme. Cette approche de partenariat peut-il établir l'équilibre du rapport de force ou est-ce un simulacre de perpétuation du rapport dominant - dominé ? Avec le recul du temps, le ministère responsable des affaires autochtones, ni le gouvernement d'ailleurs, n'a jamais osé faire une réforme totale de ses politiques de gestion financière des programmes pour y insérer une flexibilité d'usage des exigences et des conditions pour pouvoir donner aux Premières Nations le choix des orientations de programmes non imitées des gouvernements des provinces mais issues des juridictions des Premières Nations. Dans le chapitre suivant, nous verrons les méthodes de travail utilisées pour la production de la politique-cadre sur la sécurité du revenu et son contenu.

## **CHAPITRE QUATRE : LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE CADRE SUR LA SÉCURITÉ ET ÉLÉMENTS D'APPLICATION**

Le protocole d'entente sur la sécurité du revenu des Premières Nations était un instrument administratif qui visait une démarche conjointe de travail. Ce partenariat de développement d'une politique publique s'inscrivait dans le mouvement des actions de concertation et d'harmonisation avec les groupes d'intérêts et de pression mis de l'avant depuis le milieu des années 1990. La subtilité du processus est claire : adaptation et insertion des préoccupations de ces groupes aux énoncés des politiques gouvernementales. La CSSSPNQL par son mandat de participant actif à ce processus doit adopter une attitude de conformité aux énoncés de positions établis par la table des Chefs. À ce point de vue, elle doit agir avec discernement pour ne pas avoir comme résultat, un énoncé de politique cadre sur la sécurité du revenu dont, hors de l'intitulé, les bases finales ne seraient que la transposition intégrale du régime actuel ou un semblant de politique cadre diluée de Premières Nations. Les acteurs locaux vont être maintenant plus actifs dans le travail de production de la politique-cadre et être les agents actifs de la transmission des informations et des résultats pour les futures décisions des Conseils de Premières Nations. La souveraineté locale sur la décision est un préalable pour que le nouveau régime anticipé soit légitime. Notre analyse pour ce chapitre se situera alors dans les méthodes de travail et les dynamiques internes utilisées pour le travail de développement, la validation du contenu de la politique cadre, les mécanismes de consultation, la décision des Chefs et le cadre de la faisabilité de la politique cadre.

### **4.1 Méthode de travail et dynamique interne**

Le développement de la proposition de politique-cadre sur la sécurité du revenu ne sera pas une tâche aisée, ni facile. L'effet de nivellement de l'action politique prise par les Premières Nations et les intentions politiques associées à des avenues culturelles pour la définition d'un projet social imprègnent une complexité de conciliation des idées de terrain et du local avec l'idéologie gouvernementale de partenariat et avec les composantes du consensus des Chefs. Le défi est l'identification du caractère local du régime de la sécurité



du revenu avec le degré d'uniformité thématique et de conscience associative entre les Premières Nations. Trois niveaux de participation apparaissent : celui des Conseils de Premières Nations conjugué à l'expertise professionnelle de leurs gestionnaires, celui plus uniformisant du collectif des Chefs déterminé par le mandat donné à la CSSSPNQL et celui du MAINC préoccupé à prévenir tout débordement de la normalité gouvernementale. Pour ce faire, j'aborderai ces analyses à partir des points de vue rapportés et des discussions passées avec les acteurs des trois niveaux de participation.

La place des gestionnaires locaux dans la méthodologie de travail et dans la participation au cheminement de création est définie par des préalables personnels, professionnels, sociaux et communautaires qui viendront en amont déterminer l'essentiel et le résultat de leurs contributions. Plus de 60 intervenants locaux des Premières Nations intéressées à la question seront impliqués dans le cheminement de réflexion, d'évaluation, de validation, de concertation et de remise en question. La préoccupation identitaire et l'évolution personnelle des individus sont au premier titre des impondérables qui peuvent favoriser, restreindre, ralentir ou miner le processus de développement. Les acteurs de terrain, ces personnes autant problématiques que l'objet même du projet de sécurité du revenu, sont aux prises avec leur propre personnage. Identifiés comme les pourvoyeurs d'une aide financière à la pauvreté dans leur propre milieu culturel et communautaire, ils ou elles sont à la remorque d'une perception négative de la part de leurs clients congénères. Les prestataires des communautés des Premières Nations les conçoivent comme des délégués d'une mission: approfondir le fossé entre la mesure restrictive des moyens financiers donnés aux personnes et les réels besoins de chacun. Cette altérité de proximité ou cette perception des intentions par des pairs fait que la relation de fond du gestionnaire avec les prestataires est inexorablement marquée par le stress dans les relations interpersonnelles. Cette perception conduit à une image de la personne gestionnaire qui est déstabilisée et réactive. Certains gestionnaires sont être plus enclins à être touchés par ces relations de tensions et d'autres développent des mécanismes de contrôle et de défense.

La part des conséquences de cette perception par leurs congénères est énorme dans la vie personnelle de ces personnes. Instabilité personnelle et plus tard, déstabilisation professionnelle, sont le lot de ce rôle de gestionnaire. Gérer le bien-être est la fonction de

l'administration publique autochtone la plus néfaste du fait que la personne contrôle les moyens de subsistance des individus. L'impact est augmenté quand le gestionnaire possède une conscience sociale et des valeurs portant sur l'estime individuelle et sur la fierté identitaire des individus. La majorité de ces acteurs voit l'autodestruction de leurs pairs via les problèmes sociaux et la situation impossible d'améliorer leur sort.

Sur le plan professionnel, ces acteurs de terrain doivent adopter des outils de travail et des normes qui ne visent essentiellement que le contrôle et le maintien d'un niveau d'aide de subsistance. Les gestionnaires sont bien rémunérés mais doivent suivre la ligne de conduite édictée par les faisceaux institutionnels et par la conformité gouvernementale. Ici aussi, la conscience sociale du gestionnaire est interpellée : comment peut-on investir autant d'argent dans des mesures de rétention de la dépendance et ne pas être capable de trouver des solutions de réinsertion ? Cette question maintes fois posée, mais dont le fond est crucial, trouve-t-elle écho dans la volonté collective ? La vision personnelle et l'enjeu social rentrent en interférence.

L'exécution de tâches fonctionnelles et l'absence d'une influence décisionnelle constituent les restrictions de la participation par les gestionnaires à l'éclosion de solutions visant l'élimination du rapport unilinéaire dépendance – pauvreté – anomie par la création d'une politique de développement personnel, de développement social et de guérison intégrative des individus. Ces absolus ne peuvent se concrétiser qu'à l'intérieur d'une réflexion de société et dans la motivation collective. Les gestionnaires locaux voient qu'il est possible de faire basculer l'ordre des choses au profit d'un dynamisme local et d'une solidarité dans une démarche concertée. Cet optimisme ne devient pas une évidence. La situation complexe des prestataires et les modes de vie biaisés des communautés ne peuvent être contrecarrés que par la seule mise en place d'un régime structuré de sécurité du revenu. Les avenues de solutions sont à très longue portée et à long terme. Les facteurs culturels, sociaux et économiques font en sorte que c'est tout un projet de société qu'il faut établir en regard de l'identité nationale et de la formulation de nouvelles approches de développement. C'est là où la perception de bons résultats par l'implantation d'un régime autonome se complique dans l'esprit des acteurs de terrain. La politique-cadre ne peut être un vaccin qui réglerait les fondements du triste sort des Premières Nations. Ces ambitions sont très élevées.

Les acteurs de terrain ont-ils entre eux les mêmes degrés de compréhension des buts et des aboutissants du projet de régime ? Y a-t-il un lien intellectuel commun à identifier des paramètres de concertation efficace en communalité ? Est-ce que les acteurs de terrain conçoivent le travail de développement de la politique-cadre comme un exercice de formation, d'adaptation de formules institutionnelles ou de changements radicaux dans le concept de la sécurité du revenu ? La réponse à ces questions est le reflet du degré de motivation personnelle et d'engagement social. Certaines prédispositions personnelles serviront mal la cause du travail de développement de la politique-cadre.

Enfin, la convergence culturelle est capitale dans l'exercice de création. Issus de milieux communautaires épars, de cultures différenciées, d'environnements sociaux complexes et de zones territoriales différentes, ces acteurs de terrain peuvent-ils identifier des liens réciproques d'empathie réelles qui évacuerait ces différences de cultures locales et de contextes différents de développement. La diversité et les écarts de perception des individus vis-à-vis l'un de l'autre restreignent la cohésion des résultats et l'aboutissement de travaux dans un esprit solidaire. Ainsi, comment ne pas mettre en valeur ou ignorer sa propre lecture des problèmes locaux de sa communauté ou encore, comment ne pas cibler des expériences réalisées comme projets spéciaux sans que ces mises en évidence expérientielles soient tout autrement lues et perçues par les autres acteurs. Cohésion des esprits, compréhension des contextes et connaissance de la multitude ethnique deviennent les repères pour une bonne auto-évaluation des acteurs et de leurs initiatives. La subjectivité du travail méthodologique est amenée. Il en est de même pour le phénomène subjectif de comparaison entre les communautés, leurs situations de développement et les portraits communautaires.

Le comportement individuel dans un groupe de travail est révélateur. Plusieurs acteurs de terrain seront assidus, d'autres ne participeront que par séquence. Les motivations seront multiples et les participations aux discussions souvent actives. Mais, les niveaux d'éclosion à la participation sont différents : approche d'influence, verbalisme, écoute active, implication professionnelle ou analyse experte. Ces niveaux de participation sont dictés par l'engagement social et la pensée culturelle colportée. Chaque acteur de terrain a un discours pondéré par des motivations de communauté et par un bagage culturel approprié. Ceci ne se

représente pas dans le langage technique mais dans leurs propres rapports individuels informels. La tribune officielle de travail n'est pas le forum des réelles expressions mais le lieu d'appropriation d'idées préconçues.

La CSSSPNQL, comme organisation mandatée, établit un groupe de travail technique (restreint) de 8 personnes qui fera un exercice de débroussaillage et d'échanges des idées en vertu des thèmes établis lors de la réunion des Chefs et des gestionnaires du 10 et 11 octobre 1997. Le consultant mettra ensuite ces idées sous forme de texte. Chaque partie de la proposition de politique-cadre sera soumise à l'ensemble des acteurs de terrain. Des réactions et des commentaires écrits ou oraux seront effectués par les gestionnaires locaux sur les textes préliminaires. Le groupe de travail élargi (l'ensemble de tous les gestionnaires locaux) se réunira pour la consolidation des contenus de textes produits par le groupe de travail restreint. Enfin, la CSSSPNQL établira des mécanismes de consultation auprès de chaque Conseil de Première Nation avec l'apport de chaque gestionnaire local pour expliquer les résultats du travail de développement.

Les intervenants de la CSSSPNQL au nombre de trois (coordonnateur des services sociaux, agente et le consultant) savent l'énormité du travail de conception et d'arbitrage des idées. Le plan de rédaction proposé en octobre 1997 n'est pas élaboré; il ne constitue que l'ossature ou la table des matières du contenu du régime autonome. Ces intervenants régionaux savent aussi que la dynamique culturelle, les contextes locaux différents, les enjeux sur les résultats recherchés, les institutions locales, les comportements et les compétences des individus et le suivi de la ligne de pensée politique seront autant de limites, de contraintes, d'opportunités ou de possibilités pour diriger le processus de création et des échanges. La CSSSPNQL sait que les acteurs locaux sont imprégnés des méthodes de travail de la culture d'application du régime du Québec avec tout ce qu'il y a de valeurs, de modes de pensée, d'automatismes et d'adaptation. Ici, il y a danger de reproduction de la culture et des constituants du régime du Québec dans la formulation des éléments du régime autochtone.

La connaissance intrinsèque du régime de la majorité, usuel depuis une décennie, et l'usage commun des modes de calcul et des critères d'analyse par les acteurs de terrain

détermineront un phénomène de rétention de ce qui est su, connu et utilisé. Les habitudes de travail personnelles et professionnelles devront être modifiées pour faire place à un esprit de travail orienté vers l'innovation et vers l'identité. Cet aspect des habitudes de travail est une appréhension pour la CSSSPNQL mais il reste le fait qu'un régime de dernier recours est une façon de pourvoir aux besoins essentiels des individus s'ils n'ont pas d'autres revenus et que les méthodes d'analyse des cas doivent se ressembler. Le cadre philosophique devra être le même, parce qu'universel, mais les avenues de solutions, le défi de l'atteinte des objectifs sociaux et la livraison des services doivent s'inscrire dans un registre identitaire et dans une conformité socioculturelle tout en admettant que des mesures structurantes seront prises pour l'insertion sociale, la réduction de la pauvreté et la guérison des individus. Le phénomène de dépendance est un mécanisme concerté qui crée d'autres problèmes sociaux par un effet de réactions en chaînes. La politique-cadre est un projet de guérison en proaction avec le maintien d'une qualité de vie, avec l'affranchissement institutionnel des individus et le développement des capacités. Ce niveau d'intervention est le cœur de la démarche concertée entre les acteurs de terrain. La CSSSPNQL s'en donne une priorité de faire refléter cet objectif d'intégrité des principes humains dans le projet de politique-cadre sur la sécurité du revenu.

Le choix des participants pour le groupe de travail technique restreint est facilité par le volontariat des nations de déléguer des personnes représentatives de leurs communautés. Chaque nation est représentée sauf les Malécites et les Abénaquis. Les Malécites sont dispersés partout au pays et aux États-Unis et n'ont pas le problème aigu de la dépendance. L'absence d'un Abénaquis est surtout dû à un manque de consensus sur la personne à désigner. Forum multinational avec des personnes à expériences diverses et à compétences inégales, certaines avec de profondes convictions sociales et politiques, d'autres avec un pragmatisme de travail indélébile. Ce portrait complexe des participants peut être autant un embarras qu'un avantage dans le processus de travail parce que l'esprit de complémentarité devra s'instaurer et que l'équilibrage des idées vers une communauté de pensée devra prédominer. Les huit personnes sont différentes sur leur fond identitaire, une langue officielle comme seconde langue et une culture de communauté spécifique, et doivent s'imposer comme les médiums créateurs d'un grand projet social par leur mandat. Elles consacreront

leurs énergies à encadrer les situations, les réalités, les besoins et les perspectives de solutions qu'au seul niveau de leurs expériences locales, du contexte bureaucratique de leur Conseil et de leurs connaissances des malheurs et des déboires des individus de leur propre communauté. Le travail d'harmonisation des idées ne sera pas un leurre méthodologique mais une pédagogie sur la réflexion et une approche critique du système universalisé. La conclusion d'une perspective empirique des énoncés de la politique-cadre proviendra de la justesse de l'analyse des dynamiques du local. Chaque participant connaît peu ou pas la réalité communautaire des autres participants mais fait des interprétations d'appréciation de cette réalité à partir de sa réalité locale réduite. Par extrapolation des situations locales, les participants font des généralisations des situations, des besoins et des perspectives qui donnent un reflet unitaire. Ceci est le résultat de l'étalement à toutes ces communautés des obligations institutionnelles et de la domination du système gouvernemental qui résulte en des profils similaires de communautés. De mai à novembre 1998, six réunions de travail du groupe technique restreint seront tenues sous la supervision de la CSSSPNQL et deux réunions du groupe de travail élargi consolideront et valideront les résultats du travail de réflexion et de développement. Les intervenants de la CSSSPNQL ne sont que des acteurs de conciliation des idées et de leur mise en format écrit. Le travail de révision de textes est très important. Les participants semblent penser que tout ce qu'ils ont dit est inscrit dans les versions de chapitres. Seuls les éléments d'orientations sont inclus et disposés dans un style d'écriture administratif qui fait synthèse. Cette expérience est, à mon avis, bénéfique sur le plan de l'acquisition de méthodes de travail et du sens critique parce que, pour une première fois, des intervenants de terrain évaluent, interprètent, créent, rationalisent et valident des préoccupations de programmes de gestion autant en amont qu'en aval.

Le MAINC, l'autre niveau d'intervention, s'implique plus à fond. Ici, la CSSSPNQL a proposé une approche commune de travail qui a été acceptée par le MAINC. Les versions de chapitres de la politique-cadre validées seraient présentées au MAINC, au fur et à mesure, selon un calendrier de travail. Il n'est pas question que la CSSSPNQL soit à la remorque de l'arbitraire décisionnel. Il faut établir des discussions sur l'égalité critique des textes et sur la pertinence de l'approche du régime autonome en relation de la similarité des prestations qui prévalent partout au pays et de l'égalité du traitement des individus. Le reste, les orientations

de base et les moyens politico-administratifs seraient jugés selon les conclusions de l'initiative nationale sur la sécurité du revenu et le degré de conciliation des interprétations du partenariat.

Les acteurs ministériels ont fait un effort de compréhension de la rationalité de l'approche d'autonomie de programme et des objets de travail du local. À ce niveau, la CSSSPNQL a inculqué au MAINC un sens pour la connaissance qualitative des communautés et non, une connaissance de gestion. Le conseiller principal du programme et l'agente au dossier ont été intéressés à avoir des données sociales et économiques sur les communautés afin de percevoir leurs portraits réels et leurs besoins. Maintenant, cette inculcation de culture a dénaturé leur subjectivité technocratique de penser que la prestation de la sécurité du revenu est une horloge sociale pour répondre à une caution morale gouvernementale de mois en mois, à perpétuation financière et sans autre alternative. Ces acteurs institutionnels se sont pourvus de moyens de communication et de données d'information sur l'holistique du problème de dépendance et de pauvreté. Devant ce comportement de compréhension, les initiatives d'insertion sociale et les efforts interministériels pour l'application de mesures actives vont être plus appropriés et seront le reflet des situations locales.

Les rétroactions et les critiques de ces acteurs ministériels vis-à-vis les propositions de textes ont été effectués selon le respect des énoncés gouvernementaux et des cadres juridiques applicables pour la sécurité du revenu. Pour le fonctionnement du travail, la CSSSPNQL a soutenu des mécanismes de discussion axés sur le gré à gré, c'est-à-dire que l'on s'entend sur l'essentiel et la substance des énoncés de la politique-cadre. Leur acceptation serait soumise à des niveaux d'autorité de part et d'autre.

#### **4.2 Les éléments thématiques de la politique-cadre sur la sécurité du revenu**

Le processus de développement des grandes orientations de la politique-cadre sur la sécurité du revenu s'inspirent de deux sources de réflexion des Premières Nations : le *Document de présentation de l'évolution du dossier sur l'allocation unifiée pour enfants et l'ensemble des positions d'alternatives des Premières Nations du Québec* présenté à

l'Assemblée des Chefs de juillet 1997 et *Énoncés de positions concernant l'application de la juridiction du Québec en matière d'aide sociale et des conséquences sur les ententes de financement* analysés lors de la séance conjointe de travail d'octobre de la même année. Le développement des chapitres de la proposition de politique-cadre s'est inspiré des principes ressortis de ces deux documents. Le contenu de la politique-cadre contient des universaux faisant partie de tout régime de dernier recours notamment les niveaux de prestations financières et toutes les mesures administratives usuelles. Cette proposition formule 20 chapitres qui explicitent l'approche des principes et des segments d'interventions. Je ne voudrais pas faire la description de tous ces chapitres mais faire de certains thèmes une interprétation à portée sociologique ou anthropologique dans une perspective critique.

### **Les personnes visées**

La politique-cadre sur la sécurité du revenu des Premières Nations s'appliquera à tous les Conseils de Premières Nations qui y auront adhéré volontairement. Ceci implique toutes les personnes qui sont membres de ces Premières Nations. L'usage administratif reconnu est issu de la méthode d'appartenance des personnes à une bande décrétée par le gouvernement fédéral qui est un critère législatif mais pas au sens ethnique du terme. Certaines Premières Nations contestent la procédure gouvernementale. La politique-cadre a donc prévu pour ces Premières Nations un critère de champ d'application fondé sur la reconnaissance des individus comme appartenant au collectif culturel et identitaire à partir du droit coutumier même si des personnes ne sont pas inscrites sur la liste de bande dressée par le gouvernement. Cette initiative fondamentale de définition citoyenne est un pas vers la reconnaissance d'un cadre de citoyenneté proprement autochtone.

Les personnes visées doivent résider normalement à l'intérieur des périphéries des réserves reconnues comme telles ou de tout autre territoire mutuellement reconnu. Cette référence à la territorialité est importante. Elle ne se rapporte pas à l'espace muable mais au territoire organisé pour les fins de gestion de la question indienne. Comment les Premières Nations peuvent-elles bien accepter le concept d'enclave administrative quand elles reconnaissent que c'est un phénomène de discrimination spatiale. Pour beaucoup, le maintien de la zone tampon continue à être un rempart à l'agression culturelle et sociale. Le



territoire de la réserve comme entité administrative gouvernementale, où toutes les directives ministérielles se justifient légalement, est le repère géopolitique de la mission des Conseils de Premières Nations ou de ce qui reste de leur souveraineté territoriale.

D'autres personnes originaires d'une autre Première Nation (communauté locale) ou d'une autre Nation autochtone peuvent recevoir la prestation de sécurité du revenu si elles résident sur une autre réserve et où un Conseil les a autorisées d'y être. Une formule de réciprocité devra être instaurée pour pallier aux services offerts. Ce cadre de réciprocité est amené par la très grande mobilité des personnes d'une communauté à une autre. Cette réciprocité est un produit traditionnel de la notion de partage et d'assistance à la subsistance.

Des allochtones pourraient bénéficier des services de sécurité du revenu d'un Conseil de Première Nation. Ceci est une première et pourquoi les Premières Nations acceptent-elles cet état de fait ? Pour contrer le recours à la Charte des droits et libertés que des personnes pourraient utiliser pour faire respecter le principe de l'assistance en tout lieu et en tout temps. Le débat a été ardu sur cette question compte tenu du fait que, légalement, des membres reconnus de la bande ne peuvent être assistés par le régime autochtone, s'ils ne résident pas sur réserve. Les paradoxes sont multiples : un allochtone peut être assisté, un membre d'une communauté ne peut être assisté par son propre Conseil s'il ne réside pas sur sa réserve d'origine mais que ce même Conseil peut assister un membre d'une autre communauté qui, lui, réside sur un territoire d'accueil. Les acteurs de terrain ont reproduit des problématiques d'exclusion par reproduction du schéma gouvernemental en voulant éliminer l'exclusion au premier titre mais tout en admettant un processus universel d'accessibilité pour les allochtones. Mais, le jugement Corbière va peut-être remédier à l'exclusion des membres hors réserve qui a donné des droits politiques, sociaux et civiques aux membres vivant hors réserves sur les questions les concernant sur réserve.

### **La catégorisation des prestataires**

La catégorisation des prestataires est un mécanisme d'analyse de la situation des personnes selon des critères reliés à la disponibilité, à la non-disponibilité, à la participation ou non des prestataires à des mesures d'employabilité ou de formation, ou de personnes souffrant d'handicaps sévères. Cette formule a toujours présidé à la détermination des barèmes d'aide. Le Québec a amené lors de la présentation de la réforme une décatégorisation

des personnes par une formule plus simplifiée : les personnes avec ou sans contrainte au travail. Cette décatégorisation permettrait de simplifier le système d'analyse et ainsi, répertorier les prestataires en deux grandes catégories : les inaptes et les aptes au travail. Toute personne apte au travail est obligée de suivre un parcours individualisé de recherche active d'un emploi ou d'un processus de formation. Les statistiques démontrent, chez les Québécois, une proportion en pourcentage d'un nombre plus élevé de prestataires aptes au travail (à cause des jeunes, des personnes d'âges moyens et des personnes de 55 ans et plus) que des personnes inaptes. Cependant, cette proportion, selon les périodes, varie selon le cas et a tendance à se rétrécir selon les cycles de plus grande employabilité.

Cette formule simplifiée n'a pas plu aux gestionnaires locaux des Premières Nations du fait que la majorité des communautés ont une proportion très élevée de personnes aptes au travail et très peu de personnes inaptes au travail. Aussi, l'opportunité de l'employabilité est très restreinte. Un régime catégorisé est beaucoup plus adapté. Les profils des prestataires sont multiples localement et des barèmes multiples sont beaucoup plus adaptables au contexte local. L'orientation de la politique-cadre sur la sécurité du revenu des Premières Nations est ainsi basée sur la disponibilité, la participation, la non-participation des individus à des mesures d'emploi et de formation et sur les contraintes temporaires et sévères au travail. L'emphase est mise sur la disponibilité des personnes à une insertion sociale selon le potentiel socio-économique de la Première Nation. Mais peut-on présumer que les Premières Nations possèdent les moyens et les structures d'accueil équivalents aux autres gouvernements pour abaisser les taux de dépendance. Le dilemme se situe à ce carrefour; soit celui de détenir les leviers économiques requis et, en même temps, les capacités collectives de lutter contre ce phénomène intergénérationnel de dépendance. Les situations d'aptitude au travail sont biaisées, contrairement à la majorité des prestataires québécois, par des situations de déséquilibres individuels provoquées par le mode de vie d'aide sociale et par les phénomènes sociaux engendrés comme la toxicomanie, l'état de désœuvrement et l'oisiveté. L'interprétation de l'aptitude au travail est différente parce que chaque cas, sans dire que c'est la majorité des cas, requiert un processus de guérison et de réinsertion sociale.

### **Le processus de réinsertion sociale**

Tout prestataire doit établir un cheminement individuel en vue d'une réinsertion

sociale. En sus du processus de recherche d'emploi ou de plan de formation, la réinsertion sociale signifie aussi un processus de guérison comme étape préalable à l'insertion à l'emploi. Bien des personnes ne pourront effectuer le cheminement personnel sans évacuer les problèmes qui les accablent. La politique-cadre sur la sécurité du revenu a établi une exigence de fond en ce sens pour que chaque prestataire aux prises avec des problèmes personnels, surtout de toxicomanie, puisse avoir recours à des services d'aide pour être admissible au barème de disponibilité et ne pas être inscrit au barème pénalisant de non-participation à une mesure active. Le processus de guérison est une mesure structurante qui sera planifié selon les réalités et les besoins de chaque Première Nation. C'est un défi de taille qui lance un débat sur la réhabilitation personnelle et sur le développement social. Chaque Première Nation possède des instruments sociaux et culturels pour concevoir des stratégies de réinsertion sociale et économique. Ici, nous parlons de « réinsertion » parce que logiquement, les Premières Nations avaient, ancestralement, un équilibre collectif et les personnes, un équilibre individuel. Cette facette du discours social est très intéressante. Chaque Première Nation devra raffiner son application locale.

### **Les mesures locales à la lutte contre la dépendance**

Les Conseils de Premières Nations devront créer une nouvelle synergie locale pour le développement de mesures d'insertion sociale. Plusieurs programmes existent mais devront être associés à des objectifs d'intervention voués à une concertation locale. Le cloisonnement des programmes d'emploi, de formation professionnelle, d'éducation, de développement des entreprises et de sécurité du revenu fait en sorte que chaque secteur fonctionne de façon indépendante et séparée selon les modèles gouvernementaux. L'idée de la politique-cadre sur la sécurité du revenu est de regrouper les énergies locales en un modèle local efficient et proche des contextes et des réalités du local. La mise en commun d'objectifs de travail et des moyens financiers est le mécanisme visant une appropriation des outils et des instruments de travail sans avoir à aviser le bailleur de fonds. Cette appropriation servira à établir la concertation locale des acteurs et de mettre en place des orientations contextuelles à la lutte contre la dépendance.

### **L'insertion sociale par les activités traditionnelles**

Les auteurs de la politique-cadre ont constaté l'étroitesse des moyens économiques et

des opportunités d'emplois en milieu autochtone. Cela signifie qu'en dehors des créneaux habituels, il faut trouver une opportunité culturelle à l'insertion sociale. Il a donc été prévu une contribution optionnelle

(majoration substantielle de la prestation sociale) pour les femmes et les hommes qui exerceraient une activité traditionnelle comme le piégeage des animaux à fourrures ou l'occupation du territoire ancestral comme mesures actives d'insertion. Les impacts de ces mesures sont d'abord de trouver une solution d'insertion proche de la culture et de la territorialité pour les uns et, de même, miser pour les autres sur des contextes de guérison proches de leurs besoins personnels. Ce défi basé sur la traditionnalité comme moyen de lutte contre la dépendance fait entrevoir un retour aux sources pour les jeunes et une alternative à l'oisiveté du local sédentarisé.

### **L'harmonisation de la politique-cadre aux orientations du local**

Le rapport dominant – dominé a incité les acteurs locaux à trouver un mécanisme de non-ingérence aux initiatives locales sauf dans le cas où il y a une formule d'application commune de certains principes. Les orientations locales doivent prédominer dans la mise en œuvre de la politique-cadre et dans la conduite des objectifs de lutte contre la dépendance et d'insertion sociale. Des champs d'intervention relèveront directement des conseils de Premières Nations notamment la gestion des programmes et des fonds, les mesures d'insertion sociale, d'employabilité et de formation, l'établissement d'une prestation au logement, l'allocation aux étudiants de 18 ans et plus, la gestion des activités traditionnelles sur les territoires et les prestations spéciales. Les directives pour ces champs d'activités étaient jusque-là sous le contrôle des gouvernements. Chaque Conseil de Première Nation pourra établir l'admissibilité des personnes pour l'accès à ces programmes. Ceci constitue un retrait significatif des gouvernements sur ces sujets pour laisser place aux décisions locales.

Dans plusieurs des chapitres de la politique-cadre, la place du local est prédominante. Cette position de déconcentration est inévitable compte tenu que les manières de faire des gouvernements ont desservi les Premières Nations par leur caractère général et unilatéral. Ces orientations constituent vraisemblablement le résultat de l'utilisation simultanée du nouveau discours social des Premières Nations de redonner la parole et l'acte au local et des principes énoncés par la Commission Royale sur les Peuples Autochtones.

### 4.3 Les mécanismes de consultation

La CSSSPNQL entame une tournée de consultation des communautés de Premières Nations au début de l'automne de 1998. Cette consultation vise spécifiquement à expliquer cette première version de la politique-cadre aux Chefs, aux conseillers de bande, aux directeurs généraux, aux gestionnaires et agents de la sécurité du revenu. D'un point de vue logistique, les intervenants de la CSSSPNQL doivent mettre penser à un plan de consultation efficace. Ce processus exige une stratégie de travail et de communication bien encadrée.

Dans un premier temps, une réunion de travail de tous les gestionnaires et agents locaux de toutes les Premières Nations (septembre 1998) en groupe élargi est convoquée afin d'amorcer des échanges et des débats sur cette première version de la politique cadre sur la sécurité du revenu. Cet exercice est un moyen de validation technique du contenu et du fond par les acteurs locaux. Cette première version représente-t-elle un consensus élémentaire ? Peu d'opposition est constaté. Les gens continuent à faire le parallèle et la référence au régime du Québec et portent peu de compréhension à l'inclusion des éléments à caractère culturel et contextuel dans la politique-cadre. Cela est dû aux habitudes d'usage d'un cadre normatif de programmes et peu porté vers les aspects culturels. Mais avec les explications des huit membres du groupe de travail technique et des intervenants de la CSSSPNQL, l'unanimité est faite autour du texte après des modifications et des réajustements mineurs. On peut voir somme toute dans cette unanimité une sorte de confiance aux auteurs de cette version bien plus qu'une assimilation de l'effort à définir un contenu culturel. L'enjeu sera donc dans l'application locale. Ce réflexe de confiance n'est

pas bizarre, au-delà des impacts du contenu, parce que c'est une réaction compatible à l'esprit et au comportement de décisions des Chefs. Les acteurs locaux émettent la nécessité de développer une vision détaillée de la politique-cadre sous forme de règles d'application.

L'autre partie de la consultation est régionale et au niveau des Nations autochtones. Il s'agit ici de rencontres multiples réunissant des groupes de Chefs des Nations, de conseillers de bandes et des directeurs généraux accompagnés des gestionnaires de la sécurité du revenu impliqués lors de la réunion en groupe élargi. Huit réunions régionales ont lieu. Cet exercice implique beaucoup d'intervenants (plus de cent personnes rencontrées). La

principale constatation à faire est que la transmission des informations a été bien articulée par les personnes qui ont assisté à la réunion du groupe élargi. Chaque réunion régionale dure d'une journée et demie à deux jours. La dimension politique plutôt que technique a primé. Des observations sur les conditions de vie des Premières Nations et des remarques sur la place prépondérante des gouvernements ont été apportées. Le volet technique a été escamoté. Ceci est compréhensible du fait que les élus ont préséance dans les interventions. À la conclusion de chaque réunion, les participants s'en remettent à leur instinct de confiance à l'APNQL et à la CSSSPNQL. Deux conclusions sautent à nos yeux sur ces consultations : une désinvolture face au fond de la politique cadre mais insistance sur la prise en mains d'un régime et un respect de la continuité de décision prise en juillet de l'année précédente (1997). Ces constatations se transposent dans le réflexe de confiance aux mandataires régionaux et locaux qui sont venus leur soumettre les résultats des mandats donnés et des orientations prises par la table des Chefs. Mais comment expliquer le fait qu'il n'y ait eu que peu de propositions de changements? Cette apparence de conciliation s'explique-t-elle par le fait que ce projet de sécurité du revenu s'insère comme une manifestation d'appropriation du régime par le local. N'y a-t-il pas un doute quelque part dans l'esprit d'une personne ou est-ce une manifestation de la culture de décision ?

#### **4.4 La décision des Chefs et les conditions demandées**

Une Assemblée des Chefs de l'APNQL a lieu les 3, 4 et 5 novembre 1998. Comme d'habitude, l'ordre du jour est chargé de sujets importants. Le sujet de la proposition de politique-cadre sur la sécurité du revenu est inséré dans l'après-midi du 4 novembre. La durée de la présentation et des échanges est d'une heure. Sensibilisés par le sujet durant la tournée de consultation, la majorité des Chefs ont une idée juste de l'enjeu. La présentation de la proposition est conjointement faite par des représentants du MAINC et de la CSSSPNQL à la suite du protocole d'entente. Le consultant utilise un tableau synthèse pour faire visualiser l'ensemble des éléments de la politique-cadre. Cette proposition est le résultat principal du protocole d'entente.

La réaction et les questions des Chefs se tournent plus vers les représentants du ministère. Est-ce que ce résultat du partenariat permet aux Premières Nations d'avoir les pouvoirs nécessaires d'appliquer, selon leurs vues et dans un esprit d'autonomie, le nouveau régime ? Est-ce que les Conseils devront rendre compte au MAINC ? Est-ce que l'application du nouveau régime révisé les autorités financières du MAINC et donne une autonomie financière aux Conseils de Premières Nations ? Est-ce que ce résultat présenté exige un processus de ratification par une entente entre les parties et quelle forme, ce processus prendra ? Est-ce l'élimination complète de l'utilisation des règlements du Québec ? Autant de questions qui nécessitent une continuation du processus de partenariat pour approfondir ces questions reliées à la mise en œuvre de la politique-cadre et pour détailler les principes contenus. Le MAINC s'engage à répondre à l'intérieur d'un délai de six (6) mois aux questions posées et de trouver des avenues de clarification. Les réactions régulières d'agressivité des Chefs face au MAINC sur ce sujet se sont estompées. Régulièrement lors de présentations des représentants du MAINC, on pouvait, habituellement, palper une tension dans les échanges mais, ceux-ci ont été plutôt cordiaux vu l'atteinte de résultats tangibles.

La décision des Chefs est stratégique. Les questions posées trouvant une orientation de réponses que dans un délai de six mois, ils ont cru bon d'adopter la proposition de politique-cadre que restrictivement et conditionnellement aux réponses que le MAINC apportera à cette échéance. Ainsi, la résolution (10/98) adoptée le 5 novembre (date) se lit comme suit :

*« Qu'il soit résolu que les Chefs acceptent en principe la proposition de politique-cadre sur la sécurité du revenu;*

*Qu'il soit aussi résolu qu'un mécanisme de suivi de la présentation de la politique-cadre faite aux Chefs soit établi afin d'approfondir, d'éclairer et de fournir des réponses claires sur des questions soulevées lors de l'Assemblée des Chefs sur la mise en œuvre de la politique-cadre notamment sur la stratégie gouvernementale de reconnaissance en cette matière, sur le processus de révision des autorités financières, sur les modes de ratification et sur les rapports entre les parties afin de définir des orientations claires pour l'application de la politique cadre;*

*Qu'il soit aussi résolu que le mécanisme identifié devra refléter les éléments à approfondir, les mesures identifiées, les méthodes de travail et les futurs échéanciers visant l'application de la politique-cadre;*

*Qu'il soit enfin résolu que le groupe de travail conjoint (CSSSPNQL et MAINC) devra faire rapport pour la prochaine Assemblée des Chefs » (APNQL 1998 : résolution 10/98).*

L'adoption en principe de la politique-cadre envoie deux signaux : l'un aux intervenants locaux pour les encourager et les motiver dans la recherche de solutions adaptées de mise en œuvre (manifestation de confiance) et l'autre au MAINC pour les inciter à dévoiler leurs réelles intentions à l'égard du régime autonome (manifestation de scepticisme).

#### **4.5 Le cadre de la faisabilité et ses exigences internes**

La décision des Chefs et les conditions émises permettent d'entrevoir un mécanisme d'approfondissement du contenu et des moyens pour mettre en œuvre le projet. Les Chefs ont décodé que la participation au partenariat avec le MAINC ne doit pas être que de collaborer. Elle doit aboutir à des mesures explicites de transfert de moyens névralgiques : pouvoirs et responsabilités. Cette stratégie fait en sorte que les représentants du MAINC doivent approfondir et raffiner le processus des réponses à donner. La teneur des questions posées se justifieront par leur approfondissement des points de vue juridique, législatif, financier et administratif. Cette balle lancée est un embarras pour le gouvernement fédéral.

Les partenaires décident d'établir une stratégie de faisabilité où le partenariat serait scindé en deux volets : le processus technique de réponses aux questions des Chefs (pouvoirs des Conseils en matière de sécurité du revenu, le processus de reconnaissance, les autorités financières et la mise en œuvre) pour le MAINC et l'établissement des balises internes de mise en œuvre du régime autochtone pour la CSSSPNQL (adhésion des bandes, organisme mandaté de support administratif, les règles d'interprétation de la politique cadre). Le MAINC est soumis à revoir ses propres modalités de domination et d'imposition pour les adapter à un régime autonome et les Premières Nations doivent interpréter leur approche d'autonomie de programme dans l'esprit du local. Les deux tâches sont énormes et doivent être complémentaires : l'une s'insérant dans le cadre centralisateur du gouvernement et



l'autre décrivant son objet d'autonomie locale.

Le présent mémoire ne peut expliquer les résultats de cette stratégie de faisabilité. Le MAINC a tardé à répondre adéquatement aux questions posées par les Chefs. Le MAINC a remis à plus tard les délais de réponses qui, jusqu'à mai 2000 lors d'une rencontre spéciale avec les Chefs, n'avait pas finalisé des positions claires sur les sujets de faisabilité soulevés en novembre 1998. Ceci affectera les relations de décisions entre les parties. La stratégie de faisabilité devait durer six mois, elle s'est attardée jusqu'à novembre 2000. Les réponses ont été positives dans un sens mais ont été attachées à des éléments opérationnels subtils. Reste que le partenariat a donné un résultat substantiel mais le local n'a pas encore donné son assentiment par résolution de bande au moment des réponses du MAINC. Les Conseils des Premières ont été consultés de manière systématique, un par un, à l'automne 2000 pour leur expliquer

toutes les conditions requises à leur adhésion. Qu'est-ce qui fait, que malgré l'aval du MAINC, les Conseils de Premières Nations, individuellement, n'ont pas encore manifesté une adhésion officielle à la politique-cadre sur la sécurité du revenu ? Où est l'esprit de confiance à leurs mandataires, si souvent manifesté? C'est une question de débat interne. Comme chaque Première Nation révèle un profil local unique, le débat est beaucoup plus complexe et la compréhension des enjeux est plus localisée. Il se révèle que d'autres questions locales et des contextes isolés s'expriment et s'ajoutent à la complexité de ce projet social. Pourtant, l'Assemblée des Chefs a clairement adopté une résolution le 15 février 2001 autorisant le Chef régional à signer l'entente de principe ratifiant la mise en œuvre de la politique-cadre sur la sécurité du revenu sous la responsabilité des Premières Nations.

#### **4.6 Le résultat du partenariat**

Évaluer le résultat d'une expérience de partenariat ne signifie pas nécessairement la sortie d'un produit ou d'un extrant. Il faut que ce produit trouve une portée dans une application réelle. Le travail conjoint sur la proposition de politique-cadre et sur la stratégie de faisabilité n'a produit qu'un itinéraire d'orientations et de processus de travail et n'a pas organisé une formule décisionnelle de la part du gouvernement consacrant une forme

de son retrait dans les mécanismes décisionnels. Un résultat de cet ordre (un retrait) aurait chambardé l'ensemble des relations du gouvernement fédéral avec les Premières Nations et révisé l'ordre législatif régissant la question autochtone. Le résultat n'a été qu'en concordance de la politique canadienne sur les Premières Nations. Mais ce qu'il faut évaluer, c'est que les intentions des Premières Nations dans ce dossier donnent un nouvel élan aux relations internes entre elles et une première explication des dynamiques locales en regard de leurs préoccupations communes. Les acteurs du local (gestionnaires et Chefs) dans ce processus ont exprimé leurs capacités, leurs visions, leurs attitudes, leurs intérêts, leurs unanimités, leurs contradictions et leurs sensibilités. Cette expérience de pouvoir inventer en se préoccupant des situations locales et des besoins des individus est un exercice rare parce que, avant, ces intervenants s'inspiraient des modèles extérieurs. Les Premières Nations se connaissent mal les unes par rapport aux autres. Est-ce que les acteurs locaux l'admettent ou le constatent ou est-ce que cette légitimité du local a préséance sur la légitimité du collectif des Chefs plus artificiel ? Plus le débat avançait, plus l'analyse du local prenait le dessus. Plus la conscience du local s'installait, plus l'expression du collectif s'était restreinte. Le collectif des décisions s'est instauré comme normalité démocratique quand les Chefs comme collectif co-décidaient sur les stratégies et sur les plans de travail avec comme cible le gouvernement fédéral.

#### **4.7 Réflexions sur l'état des relations entre les Premières Nations et les gouvernements**

Les pratiques de partenariat pour l'analyse sur les politiques publiques destinées aux Premières Nations sont choses courantes. Il y a des niveaux de partenariat précis : avec l'Assemblée des Premières Nations, avec les nations autochtones, avec les organisations autochtones mandatées et rarement avec une Première Nation. Le Canada élabore des politiques publiques à portée nationale pour tous les Canadiens. Dans un premier temps, le Ministre responsable des Affaires Autochtones développe aussi des politiques de financement et des programmes pour toutes les Premières Nations du Canada. La critique constante sur ces politiques fédérales s'étend sur quatre facteurs : une consultation

inexistante en amont, l'obligation d'appliquer des programmes provinciaux, les niveaux de financement et l'inadéquation de ces programmes aux niveaux des Nations, des régions et des communautés.

L'Assemblée des Premières Nations est un interlocuteur privilégié par le ministère des Affaires Autochtones, Services aux Autochtones. La relation se définit par le dépôt d'un avant-projet de politique publique qui énumère les orientations, les conditions, les activités et le financement. Il y a un examen interne de l'initiative gouvernementale, il est probable que dans une première analyse que le document fédéral ait des irritants. Ces irritants sont étudiés et les amendements de fond au texte sont expliqués. Pour des projets des lois ou des politiques nationales, plusieurs ressources techniques et exécutives sont mobilisées pour étendre la compréhension de la portée du projet et de ses irritants. Une version des amendements est proposée.

Les conclusions sont portées à l'attention des groupes politiques des nations et régionaux. C'est à ce niveau que la concordance des avis est affectée parce que ces groupes selon leurs réalités et leurs identités reçoivent différemment les conclusions du premier examen national pour conclure sur certaines insatisfactions et malaises quant l'application dans des régions données. Il est probable que des groupes acceptent les constats de l'analyse nationale de l'AFN. Ces mêmes groupes régionaux consultent les Premières Nations-membres pour leur expliquer le texte national ; elles proposent de nouveaux amendements qui peuvent être en adéquation avec l'ensemble du document de l'AFN et d'autres apportent des changements fond qui altèrent le document du Canada.

Les Conseils de Premières Nations sont donc pris avec des suggestions d'amendements nationaux et régionaux qui ont des dimensions éparpillées et même contradictoires. Les Chefs doivent intervenir sur ce que nous pourrions appeler des malentendus ou des directives politiques lors des sessions d'Assemblées des Chefs. Et c'est là où ça doit passer ou pas. Plusieurs assemblées de Chefs seront nécessaires pour aboutir à des consensus d'acceptation des amendements ou à leur rejet. La réponse au gouvernement fédéral sera donnée par médias interposés et par des lettres. C'est là où les frictions et les conflits apparaissent. Ce bref tableau de la relation reflète toujours les patterns du passé :

- Aucune participation à la recherche et à la rédaction du projet de politique ;

- Aucune mesure quantifiée de l'état des réalités, des besoins et des traditions ;
- Aucune consultation d'avant-projet ;
- Aucune élimination des mesures de contrôle ;
- Aucune cohésion nationale-locale ;
- Aucune responsabilité juridictionnelle. (Picard, 2014)

Ces patterns perdurent depuis la Confédération et sont animés du même entrain par le fédéral comme si rien ne s'était passé depuis. Les relations avec les Premières Nations sont vieilles mais vieillissent en se rajeunissant de politiques publiques en politiques publiques, de lois en lois par des formules qui semblent les rajeunir mais issues de la même empreinte. Et l'argent a le même attrait ! Une politique publique est toujours adoptée en fonction des mesures financière et non par ses valeurs structurantes, sociales, économiques ou culturelles. C'est pour ça que les problèmes continuent de courir et que l'ombre des méthodes d'aberration de l'État-Colonie continuent d'exister (Picard, 2014).

En exemple, je vais prendre deux exemples pour illustrer ce qui précède. J'ai participé à l'analyse de la *Loi sur l'éducation des Premières Nations* pour l'institut Tshakapesh et à la politique publique sur *Le financement des études post-secondaires* pour le Conseil en Éducation pour les Premières Nations.

L'Institut Tshakapesh m'a demandé de faire une analyse de la *Loi sur l'éducation des Premières Nations*. Le projet de loi était rendu au stade des consultations. Le mandat consistait à comparer deux situations de régimes pédagogiques : celle actuelle fiduciaire et celle éventuelle sous la loi. Ce projet de loi allait abroger plusieurs dispositions de la loi sur les Indiens pour les intégrer subtilement dans le nouveau texte de loi sur l'éducation. Le gouvernement du Canada ne déroge pas à son autorité de contrôler, de réglementer et d'évaluer le domaine de l'éducation en imposant des mesures, des exigences et des règles de reddition de compte et d'imputabilité aux Premières Nations Innues encore plus élaborées et plus exigeantes que celles prévalant antérieurement (Picard : 2013). La position de la Nation était claire, il ne fallait pas reproduire le système fiduciaire sur l'éducation dans un texte de loi où personne ne retrouvait son intérêt. Cette position s'articulait autour de l'élaboration d'un système d'éducation propre aux Innus, une gouvernance sous contrôle Innu, un système de financement selon les réalités des écoles et la reconnaissance de la langue et de la culture.

Ce projet de loi reproduisait systématiquement les *Patterns* de contrôle gouvernemental et de la gouvernance Innue des Conseils Innus au profit d'un organisme créé à ces fins. La réaction a été très vive, l'APNQL s'est retiré du processus AFN, qui était en accord le projet de loi, pour des raisons d'insuffisance de consultation et de refus d'un système de gouvernance excluant les Conseils pour une gouvernance indépendante. Ce projet de loi n'a jamais vu le jour, handicapé par le processus de consultation restreint aux hauts lieux des décideurs et non aux gouvernants des services d'éducation, et incompatible avec la base des bénéficiaires qui ont choisi le statu quo fiduciaire.

La politique des études postsecondaires de Premières Nations (CEPN : 2018) ne découle pas de l'obligation fiduciaire du Canada, elle s'est développée pour répondre aux demandes d'accès aux études collégiales et universitaires et selon des besoins financiers des communautés jusqu'à ce qu'un boom d'accessibilité aux études la propulse au niveau de politique importante en termes de fonds et de bénéficiaires. Services Autochtones Canada en 2017 décide de proposer une politique équilibrant financement et gestion des programmes à la mesure des demandes étudiantes. D'abord, cette nouvelle politique est transitoire sur trois ans 2019-2022, une mise de fond de \$ 62.5 millions en sus des acquis de financement. Jusque-là, chaque Conseil de Première Nation gérait le programme des études postsecondaires avec une organisation de livraison locale de services. La proposition phare de cette politique consistait en la création d'organismes régionaux ou nationaux qui allaient intégrer les organismes locaux de gestion. Cette proposition enlèverait une portion de l'autonomie de gestion de programme des Conseils de Premières Nations au profit d'organisations éloignées, structurées à outrance et méconnaissantes des profils étudiants, il fallait donc à un niveau supérieur des données de programmes locaux et se conformer à un nouveau système. D'autant plus, le SAC allouerait des sommes pour livraison de services. Le problème était de choisir entre l'argent de la politique ou rejeter le système régional de services. Les Chefs ont choisi le financement au détriment de l'autonomie de gestion. Le dossier végète encore par manque de consensus.

Une politique publique est une opportunité d'autonomie mais pas une finalité, elle inclut plusieurs variables. Pour le gouvernement, il s'agit de juridictions, de financements,

d'autorités de gestion et de réponses à des besoins, pour les Premières Nations, il est question de protection des actifs, une amélioration de la qualité de vie, un respect pour les traditions et un retour sur le processus de dépendance. Le gouvernement continue à respecter et à actualiser ses engagements, pour les Premières Nations, elle est une occasion de dénoncer leur dépendance et de promouvoir les idées d'autonomie. Le succès des relations dépendent souvent des consensus ou des manques de consensus.

**Qu'en est-il aujourd'hui des relations de partenariat entre les Premières Nations et le Canada dans la recherche de consensus pour l'élaboration de politiques publiques? En fait rien a changé au cours des vingt dernières années. Et cela malgré, l'évolution des événements de mauvaises attitudes gouvernementales dans la gestion de ses relations et du projet de réconciliation. Les objectifs gouvernementaux du Canada restent coincés dans l'étau des directives de ses obligations fiduciaires qui consistent au contrôle et à l'application de conditions serrées dans la gestion des programmes.**

Plusieurs expériences de partenariats politiques sur la gestion de politiques publiques ont été utilisées. Malgré les tendances de réformes dans les relations et l'application des programmes, le Canada s'en est tenu aux vieilles formules des patterns paternalistes même enjolivées : enveloppes budgétaires, ententes de financements, conditions et obligations d'application de programmes gouvernementaux et gestion locale de directives de politiques. Ce plan est systématique depuis l'expérience du sujet traité dans ce mémoire jusqu'aux accords de dévolution utilisés aujourd'hui. Il y a des dizaines de cas de partenariats au Canada pour l'application adaptée de politiques publiques sous la responsabilité des Premières Nations qui peuvent être analysées aujourd'hui sous le même angle. Je retiens deux expériences qui semblent d'avant-garde mais qui formalisent l'usage de ces patterns paternalistes.

D'abord, le Système d'Intervention d'Autorité Atikamew conclu dans une entente entre le Québec et deux communautés atikamewk autorise ces derniers à établir leur propre régime de protection de l'enfance adapté à leurs réalités et à leurs besoins. Cette entente établit les engagements des deux parties. Les communautés atikamewks exerceront les activités de fonctionnement du SIAA, l'établissement des règles d'autorité en tenant compte

des standards juridiques, la gestion financière et la conformité de la gestion des cas. Le Québec octroie une responsabilité partielle de juridiction en matière de protection de l'enfance et finance l'exercice de délégation. Le Canada continue à financer par entente les services de l'enfance en suivant le volume des dossiers et les mesures de protection établies par le SIAA, sauf qu'au lieu de compenser le Québec, ces fonds vont aux Conseils de Premières Nations. C'est un processus d'adaptation de services sans plein transfert de juridiction sur les services sociaux. Seul le financement suit.

La loi sur la gestion des terres de réserves permet des accords de gestion entre le Canada et les Premières Nations. Ces accords transfèrent la responsabilité de mettre sur pied un système foncier et toutes les mesures de contrôle pour déterminer les principes de l'usage des terres. Cette responsabilité est un lourd fardeau de gestion pour SAC puisqu'il existe une multiplicité de contextes et de cas de gestion. Le Canada a fait plusieurs erreurs et des omissions quant à la bonne gestion des terres. Un accord est une opportunité afin que chaque Première Nation ait son propre code foncier. Certains fonds de gestion sont dévolus pour l'application du code, les fonds de revenu à la gestion reviennent à la Première Nation. Les pouvoirs de la Première Nation peuvent couvrir toute question liée aux terres et aux ressources naturelles, y compris l'octroi d'intérêts dans les terres, les droits d'utilisation des terres, la protection de l'environnement et la possession de la résidence familiale. Le code foncier n'entrave pas à la portion des pouvoirs provinciaux et fédéraux sur le fond de terre et du sous-sol, ni amende le statut de réserve. C'est un transfert de responsabilité administrative d'une question problématique pour le Canada. La question de la réserve reste entière. Et un code foncier dévolu n'y peut rien.

## CONCLUSION

La question posée au début de ce mémoire sur les méthodes de travail et les mécanismes de décisions de l'APNQL, des Chefs et des Conseils trouve ses réponses sur la base éthique de leur utilisation. Les méthodes de travail et les approches d'analyse scientifique sont-elles le fruit d'intentions strictement culturelles et locales ou sont-elles que le résultat de l'influence de la méthodologie d'analyse universelle. Le local a-t-il préséance sur le collectif et en quoi les niveaux de l'éthique du travail et de la décision ont influencé les résultats de la démarche de travail. La politique-cadre sur la sécurité du revenu est le produit d'un travail de conception et de concertation. Ce produit s'inscrit dans le rendement de travail des acteurs de terrain et de la réflexion des Chefs.

## MÉTHODOLOGIE CONVENTIONNELLE

Pour aboutir à ce produit, les acteurs ont utilisé des méthodes et des techniques de travail largement inspirées de celles conventionnellement utilisées par d'autres groupes politiques et de pression. L'usage d'une certaine pensée scientifique et d'une méthode critique sont des initiatives de la CSSSPNQL et contraignent d'une façon directe à rationaliser le processus de développement à partir d'approches et d'outils de l'analyse scientifique. L'évaluation critique de la réforme sur la sécurité du revenu a inspiré des outils de mesure des impacts de celle-ci prévalant pour tout processus critique de ce genre. Comme première étape d'analyse critique du projet gouvernemental, les représentants de la CSSSPNQL ont évalué le bien-fondé de la réforme en regard de son application au niveau des Premières Nations. Les impacts ont été décrits dans une deuxième étape sous la forme d'un mémoire prônant une justification de positions fondamentales d'autonomie, des propositions de rechange assez significative et des éléments d'un discours social des Premières Nations. Ces deux étapes ont été l'œuvre de personnes directement impliqués dans ce domaine d'activités. C'est-à-dire des techniciens de terrain avec leurs valeurs sociales et leurs habitudes de travail. Plus après, ces résultats ont été présentés aux gouvernements où d'autres débats se sont faits. C'est à cet instant que des frictions politiques sont apparues. Les Premières Nations ont eu recours à des stratégies de résistance, toujours à partir d'un consensus solide. Ces oppositions basées sur la solidarité des Premières Nations ont permis



des ouvertures de collaboration de la part des gouvernements, surtout du fédéral et un recul devant ce dossier de la part du Québec. Ces influences sur les gouvernements ont permis de voir l'influence de l'analyse critique de la réforme.

## DÉCISIONS ET TRADITIONS

Les mécanismes décisionnels des Chefs s'inscrivent toujours dans la lignée traditionnelle des positions antérieurement prises. Pour toute décision de position ou de mandat, le schéma décisionnel est le même : référence à une juridiction inhérente, détails sur la ligne de pensée traditionnelle des Premières Nations et établissement d'un cadre d'action politique et de pression. Le débat interne autour de la table fait souvent référence au droit ancestral et à la relation atypique de domination avec les gouvernements. Comme mentionné dans ce mémoire, les mandataires déposent les documents d'analyse à l'Assemblée des Chefs et, bien souvent, les échanges ne réfèrent rarement à leur contenu, ni aux commentaires des spécialistes présents. La trop grande spécialisation des textes est un irritant pour les Chefs, elle est aussi un prétexte à la simplification et à l'accessibilité pour fins de compréhension.

Les Chefs sont des joueurs de terrain. Ils ont une très grande compréhension des enjeux et des dynamiques locales et communautaires. Il va sans dire que le processus décisionnel du collectif des Chefs ne lie pas nécessairement les communautés locales et n'est que le reflet d'une intention collective des Chefs qui, elle, est inspirée des positions collectives traditionnelles. L'usage des méthodes scientifiques et des techniques de travail pour éclairer la stratégie décisionnelle était-elle réellement nécessaire ou est-ce un exercice de conformité technocratique et scientifique pour exprimer le sérieux de la décision ?

La formulation orale de l'analyse et de la synthèse de la situation n'a d'effet que pour des fins de communication pédagogique. L'analyse scientifique d'une situation est secondaire pour les Chefs dans leurs discussions parce que trop complexe, difficile de compréhension mais utile pour se faire comprendre des décideurs des gouvernements. Le réflexe de l'analyse orale d'une situation fondée sur les contextes et sur les problèmes est l'impératif au consensus décisionnel. L'argumentaire écrit d'un dossier de présentation n'est rarement la référence lors de l'élaboration d'un libellé de résolution mais constitue seulement une source écrite à mettre en copie conforme à la résolution pour une décision ou un mandat donné à envoyer aux gouvernements. Le reste du processus de sa réalisation est lié à la confiance démontrée

aux mandataires et aux acteurs de terrain qui ont formulés la problématique politique. Cette confiance est un phénomène qui campe les règles de solidarité et de partage des points de vue. En revanche, une décision collective est une orientation de consensus mais elle l'est par exigences du local et de la prépondérance de la décision locale. Il n'y a jamais eu de retrait formel à un processus de solidarité à l'APNQL. Mais est-ce que la ligne de conduite établie est suivie à la lettre au niveau local et au niveau des relations du local avec les organismes gouvernementaux ? S'il y a une faiblesse de la part d'un organisme de volontariat comme l'APNQL, elle se situe quelque part à ce point névralgique. Une décision des Chefs a moins d'effet qu'une décision locale sur un même sujet même si elle est basée sur une analyse scientifique. La légitimité est importante parce qu'elle est la base éthique de la décision. Les gouvernements vont utiliser ces niveaux de légitimité pour prendre leurs propres décisions. La cohésion entre les niveaux de légitimité doit être absolue.

#### DÉMARCHE COLLECTIVE ET UNANIMITÉ

Faut-il impérativement voir qu'il est impossible d'harmoniser une démarche collective avec un degré minimal d'unanimité entre les intentions politiques des Premières Nations aussi disparates. La règle de la confiance unanime n'est-elle pas justement le cadre de référence à la flexibilité de décision entre les partenaires locaux et aux mécanismes d'ajustement du consensus selon les réalités et les besoins du local. Chaque Première Nation, dans sa démarche de reconnaissance et de recherche de solutions, est dépendante de ses propres conditions et contraintes. Le consensus des Chefs ne peut s'incarner intégralement dans chaque communauté de Première Nation. Des gestionnaires locaux ont participé au développement de la politique-cadre sur la sécurité du revenu avec leurs capacités, leurs valeurs, leurs connaissances et leurs intentions. Formellement, ils ou elles ont adhéré à l'esprit du mandat des Chefs et aux termes de références établis. La planification, le processus et la méthode du travail de développement les ont forcés à un engagement personnel de contribution mais à l'égard des préoccupations et des conditions de la communauté locale. L'effort du travail d'équipe et des exigences méthodologiques les ont amenés à une certaine distanciation des intérêts purement locaux et à une motivation collégiale par rapport à l'objet de travail. Ces personnes ne sont pas habituées au contexte du travail d'analyse scientifique et de la pensée critique pour aboutir à une rationalité de

résultats. Pour plusieurs d'entre eux et d'entre elles, ce fut une nouveauté dans leur cheminement personnel. Il y a eu un processus d'apprentissage aux méthodes de travail de groupe et de conciliation des points de vue. Ce phénomène est le résultat du profil des individus non habitués à ces façons d'analyser et de créer. La longue dépendance aux directives des gouvernements avait complètement obnubilé la créativité et l'initiative de ces personnes. Ainsi, avec le travail de groupe, ces gestionnaires locaux ont pris conscience de leur potentiel. Ils ont même déclenché des situations d'analyse critique fortement portées sur la culture locale et sur la capacité communautaire. C'est de là que proviennent les principales initiatives à portée culturelle et sur les processus de guérison inscrites dans la politique-cadre sur la sécurité du revenu. En ce sens, une certaine introduction à l'analyse scientifique a été faite à ces acteurs durant leur participation au travail de développement.

#### PRATIQUES DE TRANSMISSION DES INFORMATIONS

L'autre point important constaté est la capacité de transmettre l'information. Les participants devaient mettre de l'avant un processus de communication, systématique ou pas. Un système de transmission est nécessaire pour rejoindre les élus et la population sur l'évolution et le contenu des travaux. Pouvons-nous prétendre que la communication locale est assujettie aux aléas de la culture locale ? Les outils de communication sont présents. Leur utilisation dépend de la complexité du sujet. La sécurité du revenu est un sujet complexe. Une interprétation convenable du débat sur le régime autonome par les individus d'une communauté est un leurre parce que plusieurs interférences se multiplient et biaisent les intentions d'information. Notamment, le degré de compréhension du sujet par l'informateur et le degré de compréhension du récepteur sont des facteurs impondérables. Faut-il avancer que la communication intégrale du dossier n'est pas faisable ? Plusieurs facteurs contraignent l'inefficacité de la diffusion des informations comme la langue, l'interprétation et l'intérêt.

#### ÉTHIQUE ET FLEXIBILITÉ

L'éthique de travail au niveau local devient donc une suite d'improvisations et de stratégies circonstancielles qui confondent l'intérêt individuel et l'intérêt collectif, qui mettent l'absolu sur les acquis de développement si minimes soient-ils, qui privilégient la légitimité du local et de sa prépondérance et qui impliquent la sauvegarde des mécanismes décisionnels des gouvernements. Le respect du processus décisionnel du collectif n'a-t-il pas

pour effet, pour un Conseil, de maintenir la bonne conscience reflétée lors des décisions à l'APNQL tout en exprimant sa bonne volonté d'atteindre localement les objectifs visés et les exigences posées collectivement. Chaque Chef ou chaque gestionnaire délégué au dossier se donne cette conscience individuelle et cette volonté d'atteindre l'objectif social et de réaliser le projet social. Mais, je crois que tout repose sur les mécanismes culturels d'adaptation et de cohésion. La domination gouvernementale a fait naître des phénomènes d'obligations et d'impositions qui ont déterminé localement des phénomènes culturels et sociaux modelés sur ces régimes d'impositions. Le réflexe de comparaison entre l'ancien régime dominant et le nouveau régime interne s'installe. On essaie de comprendre les faiblesses de l'un et de l'autre, et les avantages aussi. Ce projet, si autonome se veut-il être, a le désavantage d'être un construit de la détermination collective et d'une idéologie de projet du collectif. Ici, rentre en jeu les contraintes internes. Les acteurs locaux doivent y faire face et il y a une multitude de contraintes auxquelles chaque Première Nation doit faire face. Ces contraintes sont associées aux motivations de ces acteurs locaux de les aplanir et de les rendre compatibles au projet collectif. C'est le jeu de la flexibilité de l'application locale.

Ces contraintes sont reliées souvent aux fonctions des élus et des gestionnaires. Ils doivent continuer à gérer la pauvreté, la dépendance, les problèmes sociaux et les crises. Ils doivent en proaction établir les balises locales à un processus de remplacement d'un régime externe par un régime autonome. Mon avis est que ces Chefs et ces gestionnaires n'ont pas le temps de faire assimiler les changements présumés compte tenu des charges multiples à assumer. Ce phénomène va exister tant aussi longtemps que l'éthique de travail sera à la remorque des circonstances des charges de travail. Il n'est pas dit que ces acteurs n'ont pas d'éthique de travail mais la surcharge élimine toute constance de cette déontologie personnelle ou institutionnelle exigée par les Conseils. Il n'y a finalement pas de règles constitutives sur une éthique locale appliquée du fait que la propension culturelle à la confiance et à l'empathie de la situation sociale du prestataire prend le dessus.

Mais comment faire ? La décision locale d'adhésion à la politique-cadre est le fondement de sa mise en œuvre et de son adaptation au niveau local. L'enjeu est d'autant plus important pour le Canada que pour l'APNQL parce que ce processus d'adhésion sera le nerf de la volonté décisionnelle et politique de l'ensemble des Premières Nations pour

entériner le processus de développement et d'échanges qui aura duré plus de quatre ans. Chaque Conseil a un devoir de décider d'adhérer ou non. Si le nombre ne suffit pas, le processus aura été achoppé par le local et par un sens éthique de décision tributaire de la légitimité des Conseils. Si le nombre d'adhésion est suffisant pour mettre en œuvre la politique cadre mais que ce nombre n'est pas significatif, il y a certainement une résistance quelque part où l'éthique de décision du collectif aura été contestée. Mais, si le nombre d'adhésion est très majoritaire, c'est qu'il y aura eu une très grande conciliation entre les mécanismes des deux niveaux de travail et des éthiques de décision respectives.

#### VIRAGE POTENTIEL, PARTENARIAT SIMPLE

La problématique soulevée par l'usage des méthodes de travail scientifiques et modernes et les niveaux des éthiques de travail du collectif et du local amènera-t-elle des changements profonds sur la vie des Premières Nations par l'établissement d'un régime de sécurité sur le revenu sous leur responsabilité ? Virage significatif, adaptation d'un autre régime ou transition. Pour avoir des changements profonds, le Chef de Kanesatake exprimait une position de compromis lors d'une réunion des Chefs : « *Pour réaliser des changements, il faut examiner les possibilités de collaboration avec les gouvernements sur les dossiers qui nous préoccupent* ». Le Chef de Ekuanitshit disait quant à lui « *que les Premières Nations doivent aller chercher les pouvoirs nécessaires pour constituer des gouvernements locaux autonomes et non, dirigés par d'autres gouvernements. Le reste des façons de faire, c'est qu'on se résout à s'adapter aux formules gouvernementales* ». Quant au Chef du Grand Lac Victoria, il insistait sur le fait que « *le fédéral allait trouver des moyens de partenariat pour bien paraître dans l'opinion publique et de continuer à nous imposer ses règles du jeu* » (Commentaires recueillis lors de l'Assemblée des Chefs du 8 avril 1999 à Montréal). C'est à présumer par ces quelques positions de Chefs que les résultats du travail de développement de la politique-cadre seraient en réalité ns les exigences du MAINC et dans la reddition des comptes. Le lien financier et institutionnel continue de rester.

Le partenariat n'a résolu que la philosophie d'autonomie de réglementation d'un programme et des approches internes pour régler les problèmes de dépendance et sociaux. Il serait donc inexact de prétendre qu'il y a une autonomie de juridiction dans la mise en œuvre de la politique-cadre. La dépendance gouvernementale est inhérente dans ce processus de

partenariat. Les Premières Nations, du fait de l'hésitation à adhérer, se sentent-elles mal à l'aise de confirmer, sauf collectivement, une intention claire de reconnaître et de se retrouver dans cette formule de partenariat. Le paradoxe collectif-local est clair de ce point de vue. On se lie collectivement dans une unanimité des Chefs pour une démarche collective sur un sujet donné mais la difficulté se présente plus ardue à se lier, Première Nation par Première Nation, vers une application unanime avec la somme des autres Premières Nations quand leur légitimité et leurs attributs culturels sont en cause. Les Premières Nations ont une peur que leur souveraineté locale soit intégrée dans un ensemble de souverainetés culturelles et qu'elles ne s'y retrouveraient plus. L'éthique consensuelle avec d'autres partenaires légitimes est plus inaccessible.

#### SOUVERAINETÉ LOCALE ET DIVERSITÉ

Les Premières Nations sont aux prises avec des situations de partage et de mise en commun de souverainetés locales mais que leurs cultures locales ne les autorisent plus. Plusieurs organismes autochtones se sont fragmentés ou ont complètement été éclatés du fait de la sauvegarde de l'intégrité culturelle du local ou de la trop grande distanciation des cultures locales entre elles. Ce projet social est-il voué à survivre qu'à la seule condition de respecter les disparités culturelles des Premières Nations et des éthiques de travail et des intentionnalités du local. Notre expérience de recherche en milieu de travail nous a fait comprendre que le défi de la mise en commun des décisions est facile mais que la ratification des décisions collectives au niveau local est immensément difficile. L'APNQL est un organisme de volontariat et un Conseil de Première Nation est une instance légitime. C'est la grande problématique des mécanismes de délégation à des organismes (APNQL) non soumis à des règles de démocratie directe et fondés sur des règles d'éthique basées sur la confiance, sur la conscience et sur la volonté. Le reste dépend de la décision discrétionnaire et légitime des Conseils de Premières Nations. Le consensus traditionnel est altéré par la configuration légale des décisions et par la trop grande primauté de la souveraineté culturelle du local.

Notre expérience de recherche en milieu de travail est un apport pour la définition d'une altérité interne observée lors des étapes du mandat d'analyse. Cette méconnaissance

entre les individus et entre les communautés locales et cette perception des autres congénères comme les produits de leurs propres représentations sont des bases de références pour la compréhension contemporaine des Premières Nations.

Le système politique des Premières Nations n'est pas un ensemble unique de pouvoirs publics centralisés mais une dissémination de pouvoirs locaux de communautés avec la légitimité de décisions sur leurs affaires locales. La souveraineté locale est la base de l'éthique de travail et de la configuration des cultures de décisions. Le local délègue certaines de ses prérogatives de décisions à des organismes de regroupement avec un droit de retrait de l'effet de leurs décisions. Faut-il se référer à cette dynamique du retrait à la solidarité pour comprendre la très grande fragmentation des Nations autochtones du Québec qui ont de la peine à gérer leurs unités et leurs cohésions politiques ?

Le Canada sait, que quel que soient les méthodes de travail utilisées dans un processus de partenariat, les différences de compréhension des enjeux joueront un rôle prépondérant dans l'issue de discussions et de négociations. La différenciation des interprétations par le local et le régional sera toujours en faveur de la proposition gouvernementale même s'il y a saveur de réconciliation et de plus grande autonomie. Des décennies d'assujettissement ont une portée intergénérationnelle dans les mécanismes d'obligation de décider en faveur du pouvoir central.

## BIBLIOGRAPHIE

Abou, Selim

1986 L'identité culturelle, relations interethniques et problèmes d'acculturation, Éditions Anthropos, Paris

Agulhon, Maurice et all

1989 L'Autre et le semblable : regards sur l'ethnologie des sociétés contemporaines, Paris : Presses du CNRS

APNQL et MAINC

1998 Protocole d'entente sur la sécurité du revenu (avril), Québec

APNQL et MAINC

1998 Proposition de politique-cadre sur la sécurité du revenu des Premières Nations du Québec (novembre), Direction des politiques et relations intergouvernementales et groupe de travail sur la sécurité du revenu, Québec

APN et MAINC

2000 Rassembler nos forces et la réforme de la sécurité du revenu : Pour le nouveau cadre de politique national, Groupe de coordination des politiques APN et MAINC, Ottawa

Assemblée des Premières Nations du Canada

1996 Déclaration de position de l'Assemblée des Premières Nations sur la réforme de la sécurité sociale, Rencontre des leaders autochtones et des Premiers Ministres, McDougall Centre, Calgary

Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador

1997 Sommaire exécutif et préambule du Chef régional Ghislain Picard, Présentation faite à la Commission sur les affaires sociales (mars), Québec

Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador

1997 Problèmes d'harmonisation des nouvelles orientations amenées par le livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu dans les communautés des Premières Nations, Mémoire présenté à la Commission sur les affaires sociales (mars), Québec

Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador

1997 Énoncés de positions concernant l'application de la juridiction du Québec en matière d'aide sociale et des conséquences sur les ententes de financement, Présentation au Chefs (octobre), Groupe de travail sur la sécurité du revenu, Kahnawake

Assemblée Nationale du Québec

1997 Rapport d'audiences, Commission sur les affaires sociales (audiences du 27 mars),<sup>i</sup> Secrétariat de la commission des affaires sociales, Québec



- Audet, M. et Bouchikhi, H.  
 1993 Structuration du social et modernité avancée : autour des travaux d'Anthony Giddens, Colloque de Cerisy du Centre International de Cerisy - La Salle, PUL, Québec
- Augé, M.  
 1979 Symbole, Fonction, Histoire : les interrogations de l'anthropologie, Paris : Hachette
- Baril, Gérald  
 1996 "*Repenser l'altérité*", Altérités, Volume 1, numéro 1 (automne), Revue des doctorants en anthropologie du Québec
- Bédard, H.  
 1988 Les Montagnais et la réserve de Betsiamites :1850-1900, Institut québécois de recherche sur la culture, Québec
- Bouchard, C., Labrie, V., et Noël, A.  
 1996 Chacun sa part, Rapport soumis à la ministre de la sécurité du revenu par 3 membres du comité externe, Québec
- Burrows, John  
 2017 Policy paper : Implementing indigenous self-determination through legislation in Canada, Document non-édité, 20 pages
- Charest, P.  
 (1992). « *La prise en charge donne-t-elle du pouvoir ? L'exemple des Atikamekw et des Montagnais* », Anthropologie et Sociétés, vol. 16, n o 3, p. 55-76.
- Commission royale sur les peuples autochtones  
 1996 Par-delà les divisions culturelles, Groupe Communication Canada, Ottawa
- Commission Royale sur les Peuples Autochtones  
 1996 "*Un passé, un avenir*", Rapport de la CRPA, Volume 1, Groupe Communication Canada, Ottawa
- Commission Royale sur les Peuples Autochtones  
 1996 "*Une relation à définir*", Rapport de la CRPA, Volume 2, Groupe Communication Canada, Ottawa
- Commission de Santé et des Services Sociaux du Québec et du Labrador  
 1997 Document de présentation de l'évolution du dossier pour l'allocation unifiée et l'ensemble des positions d'alternatives des Premières Nations du Québec, Groupe de travail sur la sécurité du revenu, Québec

Fortin, P. et Séguin, F.

1996 Pour un régime équitable axé vers l'emploi (résumé), Rapport soumis à la ministre de la sécurité du revenu par 2 membres du comité externe, UQAM et HEC, Montréal, 33 pages

Fourier, M. et Vermes, G.

1994, Ethnicisation des rapports sociaux, racismes, nationalismes, ethnicismes et culturalismes,

ENS, ED. Fontenay/St-Cloud, ED. L'Harmattan, Paris

Giddens, A.

1987 La constitution de la société – Éléments de la théorie de la structuration, PUF, Paris

Gouvernement du Canada

1997 La Prestation nationale pour enfants : Bâtir un meilleur avenir pour les enfants du Canada. Ministère du développement des ressources humaines

Gouvernement du Canada

1970 Régime d'assistance publique du Canada, 1966-67, Loi C.45, imprimeur de la Reine pour le Canada, Ottawa

Gouvernement du Québec

1996 *"Un parcours vers l'insertion et l'emploi"*, La réforme de la sécurité du revenu, Ministère de la sécurité du revenu, Document de consultation

Gouvernement du Québec

1996 *"Les enfants au cœur de nos choix"*, Nouvelles dispositions de la politique familiale, Ministère de l'éducation et de la famille, document de consultation

Jérôme-Forget, M. et autres

1997 *"Sécurité du revenu au Québec: une critique de la réforme proposée"*, Choix, les politiques sociales, Juin Volume 3, no. 2, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal

Khadiyatoullah, Fall et autres

1996 Les convergences culturelles dans les sociétés pluriethniques, Presses de l'Université du Québec, Ste-Foy

Kilani, Mondher

1992 Introduction à l'anthropologie, Payet-Lausanne, Lausanne

Lacasse, J.P.

1993 Innu tipentamun : Un mode de gouvernement différent, CAM, Québec

Lamontagne, B.

1995 Rapport d'enquête sur le programme de maîtrise de type « A » auprès des stagiaires, Professeurs et superviseurs, Mémoire de Maîtrise, Département d'anthropologie, Université Laval, Québec

Lapassade, Georges

1993 « *La méthode ethnographique : L'observation participante* », DESS d'Ethnométhologie et Informatique, année scolaire 1992-1993, Université Paris 8

Lemieux, V.

1989 La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques, Québec : Presses de l'Université Laval

Mailhot, J. et Vincent, S.

1980 Le discours montagnais sur le territoire, CAM, Québec

MAINC

1997 Données manuelles sur le financement (pourcentages des budgets), Région du Québec

MAINC

1998 Données manuelles sur le programme de l'aide sociale, Région du Québec

MAINC

1997 Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada

Michaud, G.

1978 Identités collectives et relations inter-culturelles, Éditions Complexe, 254 pages

Murphy, M. et autres

2005 Canada : The state of the federation 2003, Reconfiguring Aboriginal-State relations, Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University, McGill-Queen's University Press, Montreal & Kingston, 428 pages.

O'Neill, L.

1998 L'initiation à l'éthique sociale, Fides, Montréal

Picard, Raphaël

2018 Lettres de réponses aux mandats, PEPSPN, Conseil de l'Éducation de Premières Nations, 2018

Picard, Raphaël

2014 Mémoire sur l'ébauche du projet de loi sur l'éducation des Premières Nations (TRAVAILLONS ENSEMBLE POUR LES ÉLÈVES DES PREMIÈRES NATIONS), Constatations et positions des Chefs Innus, Institut Tshakapesh

Rodon, Thierry

2019 Les apories des politiques autochtones au Canada, Collection Politeia, PUQ, Montréal, 320 pages

Schulte-Tenckhoff, Isabelle

1996 La question des peuples autochtones, Bruylant-Bruxelles, Paris, 235 pages

Simard, J. J.

1993 " *La réduction des amérindiens : entre l'envers du blanc et l'avenir pour soi* ", L'État et les minorités, Éd. Du BLÉ, St-Boniface

Schwimmer, E.

1996 " *Les minorités nationales au Québec et en Nouvelle-Zélande* ", Anthropologie et Sociétés, Vol 19 numéro 3, Département d'anthropologie, Université Laval, Québec

Seymour, M.

1998 Nationalité, Citoyenneté et Solidarité, Éditions Liber, Montréal

1991 Protection, Civilisation and Assimilation : An outline history of Canada's Indian Policy, University of Toronto Press, Toronto

Veilleux, A.

1987 Pointe-Bleue, l'histoire d'une réduction, Thèse de maîtrise, Département d'anthropologie, Université Laval, Québec

Vérificateur général du Canada

1994 " *Affaire Indiennes et du Nord Canada : Assistance sociale* ", Rapport du vérificateur du Canada à la Chambre des communes Volume 14, Chapitre 23, Ministère des Approvisionnements et Services du Canada

Weber, Jeremy

2019 *John's Burrow's Freedom And Indigenous constitutionalism : Critical engagements*, Lakehead Law Journal, 3.2, pp. 99-117, Freya Kodar Editor

Résolutions numéros 7/94, 6/96, 5/97, 10/98 et 8/99 de l'Assemblée des Chefs de l'APNQL

