

Richard Missens

**LA SOUVERAINETÉ, LA BONNE GOUVERNANCE ET LES
RESSOURCES HUMAINES DES PREMIÈRES NATIONS : LES
DÉFIS DE LA CAPACITÉ**

NCFNG
NATIONAL CENTRE
FOR FIRST NATIONS
GOVERNANCE



CNGPN
CENTRE NATIONAL
POUR LA GOUVERNANCE
DES PREMIÈRES NATIONS

Papier de Recherche pour
Le Centre National Pour La
Gouvernance des Premières Nations

mai 2008

LA SOUVERAINETÉ, LA BONNE GOUVERNANCE ET LES RESSOURCES HUMAINES DES PREMIÈRES NATIONS : LES DÉFIS DE LA CAPACITÉ

*Richard Missens
École de commerce et d'administration publique
Université des Premières nations du Canada*

RÉSUMÉ

À partir de l'éternité, le Créateur a créé le fondement du ciel et de la terre. À l'intérieur de cet ordre, le Créateur a donné une raison d'être à tous les phénomènes matériels, intellectuels et spirituels de l'univers. À l'époque où les êtres humains ont été présentés pour la première fois aux peuples animaux de la terre, le Créateur a donné aux humains les lois qui les guideraient. Il s'agissait de leur souveraineté et la vie était bonne.

Avec l'arrivée des Européens, ce mode de vie a radicalement changé à tout jamais. Le premier changement fut le développement d'alliances économiques, sociales et politiques entre les Premières nations et les Européens qui offraient de nouvelles possibilités aux deux sociétés. Le deuxième changement fondamental fut l'imposition du colonialisme britannique et français et le désir d'occuper les terres des Premières nations. Le processus de traités et la destruction des économies des Premières nations a mené à des actions coloniales européennes contre les peuples des Premières nations et leurs terres. Le troisième changement fondamental fut l'introduction de la nouvelle politique du gouvernement canadien hostile aux Indiens. Cette politique d'assimilation a créé les réserves indiennes, a mené aux pensionnats et à la *Loi sur les Indiens*, tous des précurseurs de la condition dans laquelle se retrouvent aujourd'hui les Premières nations.

Les peuples des Premières nations sont aujourd'hui à refaire leurs systèmes de gouvernance, y compris leurs institutions sociales, politiques et économiques. Ils comprennent pleinement être guidés par les responsabilités données en cadeau aux Premières nations par le Créateur. La reconstruction de leurs collectivités est animée par la nécessité de remplir leurs obligations divines comme gardiens de la terre, comme membres d'une famille et comme citoyens internationaux.

Pour les peuples des Premières nations, le rétablissement de la gouvernance sociale est une tentative de trouver un équilibre entre la culture, les coutumes, la tradition et le protocole des Premières nations et le système social, économique et politique canadien. D'une certaine façon, il s'agit de la démarche pour « obtenir le meilleur des deux mondes » - où les développements créent une synergie entre les traditions culturelles des Premières nations et les systèmes canadiens européens. Pour les collectivités des Premières nations et pour leurs gouvernements, il est important que cette dynamique de recherche d'équilibre continue et, une fois établie et mise en œuvre, qu'elle soit éventuellement réévaluée. Grâce à cette

démarche, les peuples des Premières nations verront à ce que la reconstruction de leur gouvernance (établissement d'une nation) assure leur autodétermination et qu'ils soient ainsi mieux équipés pour tirer profit de la vie dans la société canadienne dans son ensemble.

Ce mémoire traitera des défis en ressources humaines confrontant les collectivités des Premières nations et leurs gouvernements dans la reconstruction de leur capacité de bonne gouvernance et dans la réalisation de leurs obligations souveraines. La vision qui amènera les peuples des Premières nations à être autosuffisants, autonomes et contributeurs importants à la société requiert un changement de paradigme du gouvernement fédéral quant à sa politique indienne. Le développement des capacités des Premières nations à l'égard de leurs gouvernements, de leurs institutions, de leur développement économique et de leur souveraineté sont les piliers d'une nouvelle politique indienne – une politique qui a pour objectif de fournir aux peuples des Premières nations l'occasion de bâtir une meilleure gouvernance, d'obtenir leur reconnaissance souveraine et d'assurer que les gens puissent développer la capacité de vivre des vies de service, de contribution et d'intégrité.

Il faut souligner que l'analyse dans ce mémoire du développement des capacités soulève de nombreuses questions sans réponse. Il s'agit d'un aperçu du contexte et des processus pour les changements menant à la reconstruction de la gouvernance des Premières nations où j'ai identifié des idées, des concepts et des processus qui devront être approfondis.

LA RECONSTRUCTION DE LA GOUVERNANCE DES PREMIÈRES NATIONS

Le rapatriement de la Constitution en 1982 était un point tournant pour les peuples des Premières nations dans leur quête pour reconstruire leurs gouvernements et leurs sociétés. Les droits inhérents et les droits issus des traités des Premières nations et des Autochtones ont été enchâssés dans la constitution canadienne. Cependant, il reste beaucoup à faire pour définir ces droits et, en bout de ligne, pour définir le cadre du gouvernement indien et sa place dans le fédéralisme canadien. L'échec des pourparlers constitutionnels des années 1980 et le refus du gouvernement fédéral de tenir compte des rapports de commissions recommandant un nouvel ordre indien de gouvernement au Canada ont prolongé encore davantage le cheminement vers l'autodétermination des Premières nations.

Les peuples des Premières nations et leurs gouvernements continuent à situer leur développement dans le cadre de leur souveraineté et de leur compétence. Cependant, la souveraineté n'est pas absolue, elle est conditionnelle – les droits confèrent des responsabilités. La souveraineté n'est pas statique. Il s'agit d'un concept utilisé pour promouvoir l'intérêt des Premières nations. La souveraineté confère aux peuples des Premières nations la compétence sur leur propre vie sans intervention d'autres gouvernements. Mais elle dépend aussi de l'exécution de certaines obligations fondamentales par les gouvernements des Premières

nations à la fois envers ses propres citoyens et envers la collectivité internationale. Le développement et le renforcement des capacités visent à répondre aux responsabilités sacrées, coutumières et juridiques liées à cette souveraineté.

La vie humaine, la liberté humaine et la dignité humaine constituent des valeurs plus élevées que la souveraineté de l'État. Après tout, la démarche de reconstruction des gouvernements indiens et éventuellement l'autodétermination sont perçues comme une façon de changer les conditions socioéconomiques désespérées des peuples des Premières nations. Cependant, pour développer cette capacité, il faut d'abord évaluer le cadre de mise en œuvre par un gouvernement souverain des Premières nations d'un système de gouvernance efficace et efficient qui reflète la contribution de tous ses membres et intéressés. Le nouveau cadre doit être axé sur le peuple des Premières nations, sur les obligations souveraines de son gouvernement, sur sa responsabilité envers la communauté internationale et, le plus important de tout, sur le respect des lois du Créateur.

AUTONOMIE GOUVERNEMENTE DES PREMIÈRES NATIONS

Pour de nombreux peuples des Premières nations et autochtones, l'enchâssement dans la *Loi constitutionnelle canadienne de 1982* des droits ancestraux et issus de traités qui existaient déjà fut une victoire. Ils n'avaient désormais plus à prouver au reste du monde qu'ils avaient des droits. L'expression 'autonomie gouvernementale' était relativement nouvelle à cette époque. Il s'agissait du début d'une démarche réfléchie pour se libérer de l'emprise du gouvernement fédéral et de cheminer vers l'autonomie gouvernementale et un nouveau « troisième palier » de gouvernement à l'intérieur du système fédéral canadien.

L'année suivante, tous surveillaient avec grande anticipation la première de quatre conférences constitutionnelles où l'on devait commencer à définir ce que signifiait les droits inhérents et issus de traités des peuples autochtones. Lors de la première conférence, il y eut des amendements mineurs à la constitution, notamment les droits découlant de revendications territoriales et un engagement d'inclure des Autochtones lors de conférences traitant de ces droits. Lors de la prochaine conférence, la question de l'autonomie gouvernementale autochtone a dominé. Les peuples des Premières nations et leurs chefs ont maintenu que le droit à l'autonomie gouvernementale était un droit inaliénable donné par le Créateur. Conséquemment, ce droit découlait de leur souveraineté autochtone inhérente et non susceptible d'extinction.

Il n'est pas nouveau au Canada de vouloir changer le paysage politique pour y inclure un gouvernement indien ayant des pouvoirs. Il y a eu un bon nombre d'études et d'initiatives, plus particulièrement le Comité

spécial sur l'autonomie gouvernementale des Indiens, également connu comme le rapport Penner, et la Commission royale sur les Peuples autochtones (CRPA) qui a recommandé la reconnaissance comme nation des peuples autochtones et le développement d'un processus leur permettant d'identifier leur propre cadre pour exercer l'autonomie gouvernementale. Par exemple, la Commission royale sur les Peuples autochtones a ouvertement recommandé qu'une nouvelle relation entre les Premières nations et les autres gouvernements était nécessaire afin de reconnaître le droit inhérent des Premières nations à un gouvernement autonome.

Selon la Commission, il est évident que, pour que les peuples autochtones exercent leur autonomie gouvernementale au sein du régime fédéral canadien, les gouvernements fédéral et provinciaux devront se montrer accommodants. En effet, les pouvoirs gouvernementaux devront être partagés non plus entre deux, mais entre trois ordres de gouvernement. Il s'agit là d'un changement majeur, qui nécessitera de toutes parts bonne volonté, souplesse, coopération, imagination et courage.

Commission royale sur les Peuples autochtones (1996)

LA SOUVERAINETÉ

Bien qu'il n'existe aucune définition arrêtée de la souveraineté, on décrit souvent ce concept comme une série de revendications au sujet de la nature et de l'étendue de l'autorité de l'État – avec une attention particulière au contenu juridique. Traditionnellement, tel qu'indiqué par le Cour internationale de Justice, la doctrine de la souveraineté d'État a signifié que l'État [TRADUCTION] « n'est assujettie à aucun autre État et possède la plénitude et l'exclusivité des pouvoirs à l'intérieur de son territoire ». Cependant, le concept a évolué en commençant avec le droit divin des rois et cheminant vers le type de souveraineté plus limité que nous connaissons aujourd'hui.

Il est important de souligner que la perspective des Premières nations sur la souveraineté est très différente de celle qui a évolué à partir des rois européens parce que la vision autochtone des Premières nations en est une qui n'est pas « faite par l'homme ». Les Premières nations ont toujours affirmé que leur souveraineté – pour employer un concept étranger – provient des lois et des responsabilités qui leur ont été transmises par le Créateur. Leur relation avec la terre, les animaux et les uns les autres a été définie clairement et est encore enseignée aujourd'hui par les aînés des collectivités. Dans un tel contexte, la reconstruction de la gouvernance des Premières nations sera probablement fondée sur le respect des normes et des lois souveraines établies par le Créateur.

L'EXERCICE DE LA SOUVERAINETÉ AUTOCHTONE

Dans son rapport de 2004 appelé la Reconnaissance et mise en place du gouvernement de Premières nations, l'Assemblée des Premières nations a formulé la notion de la souveraineté pratique. Cet idéal constituait une version limitée de la définition classique de la souveraineté qui accorderait des pouvoirs authentiques aux Premières nations sur des questions importantes les affectant. Comme fondement de ce concept, on entend que les peuples des Premières nations, grâce à leur autodétermination, créeront pour eux-mêmes les occasions requises pour durer et que leur réussite bénéficierait non seulement à leurs collectivités locales, mais aurait également un effet très répandu auprès des collectivités régionales, provinciales, nationales et internationales.

Il y a un défi pour la souveraineté des Premières nations lorsque celles-ci en ont trop peu. À travers le monde, de nombreux gouvernements n'ont pas la légitimité et la capacité de transformer leur souveraineté nominale en gouvernance réelle. Le déficit de souveraineté pour les Premières nations n'assure que le « statu quo ». C'est seulement par l'exercice de leurs responsabilités souveraines que les gouvernements des Premières nations peuvent susciter un développement durable et une réduction de la pauvreté dans leurs collectivités. Un système de gouvernance renforcé des Premières nations est au cœur de ce développement – il s'agit également de la façon la plus efficace et économique de susciter ce changement. La souveraineté sans la capacité de gouvernance aura très peu d'incidence sur la vie socioéconomique des peuples des Premières nations et sur la collectivité dans son ensemble. C'est une chose que d'avoir les responsabilités et les pouvoirs souverains et une autre de les exercer de façon à avoir une incidence positive sur la vie des gens. Les constatations du projet de recherche de Harvard étaient très claires. Les tribus indiennes performaient mieux que d'autres tribus lorsque : (1) elles pouvaient exercer leur souveraineté tribale; (2) elles possédaient des institutions compétentes capables d'appuyer leur souveraineté; et (3) leurs institutions cadraient à leurs objectifs culturels. La recherche fait pour le projet a fait ressortir que la souveraineté des Premières nations, pratique ou autre, devait être l'une des pierres angulaires d'une relation renouvelée entre les Premières nations et les autres gouvernements du Canada.

De nombreuses collectivités des Premières nations sont confrontées aux défis de relever leurs obligations souveraines. Il s'agit notamment de leurs responsabilités envers la terre, les animaux et les uns les autres, telles qu'établies par le Créateur, de même les responsabilités de leurs gouvernements à l'égard de la bonne gouvernance et à titre de citoyens internationaux. Le développement des ressources devient l'un des obstacles principaux pour la reconstruction des gouvernements des Premières nations – surtout les ressources humaines. Comment une collectivité peut-elle respecter ses obligations sacrées et exécuter ses obligations souveraines sans un ensemble compétent, qualifié et expérimenté de personnes.

GOUVERNEMENT VERSUS GOUVERNANCE

On emploie souvent l'expression gouvernance comme si elle était synonyme de gouvernement, lorsqu'en fait ces deux concepts ont des significations très différentes. On entend généralement par gouvernement l'utilisation de l'autorité et des ressources politiques, économiques et administratives pour gérer les affaires de la nation. Dans cette perspective, un bon gouvernement pourrait donc signifier la gestion efficace et efficiente des ressources publiques et des problèmes portant sur les besoins vitaux de la société. Un bon gouvernement et une gestion efficace du secteur public constituent les mécanismes principaux de transformation sociale et constituent la pierre angulaire d'économies qui réussissent. Dans sa forme moderne, le gouvernement est une institution (ou un ensemble d'institutions) un peu dégagé du peuple qu'il dessert.

D'autre part, la gouvernance est un système complexe d'institutions et d'acteurs sociaux. Selon Stoker, la gouvernance serait une relation intergouvernementale entre l'État, le marché et la société civile. Stoker clarifie davantage la signification de l'expression en proposant cinq aspects de la gouvernance : (Stoker, 1998) :

- 1) La gouvernance est un ensemble complexe d'institutions – qui comprend le gouvernement
- 2) La gouvernance reconnaît que les démarcations et les responsabilités pour traiter des questions sociales et économiques sont nébuleuses
- 3) La gouvernance identifie la dépendance de pouvoir entre les institutions
- 4) La gouvernance signifie des intervenants autonomes qui s'autogouvernent et
- 5) La gouvernance estime que les gouvernements utilisent ses ressources non pas pour que les choses se fassent, mais bien pour guider et stimuler à agir

L'opinion la plus répandue veut que la gouvernance soit inévitablement un processus interactif. Elle laisse entendre qu'aucun acteur ne possède seul la connaissance et la capacité de traiter de problèmes unilatéralement. De plus, une facette inhérente de la gouvernance est la responsabilité d'autres acteurs de la société (c.-à-d., les aînés, les familles, les sociétés savantes, etc.) lorsque les gouvernements n'ont pas la compétence, la capacité ou l'intérêt de traiter d'un problème social. La nécessité de collaboration devient alors l'élément vital dans un système de gouvernance.

Les Premières nations perçoivent la gouvernance à partir d'un ensemble de directives beaucoup plus vastes et complexes. Le concept de gouvernement – qui dans de nombreuses langues autochtones est interprété comme étant « un mode de vie » – signifie un ensemble d'acteurs et de processus sociétaux beaucoup plus reliés. Contrairement à la perspective classique discutée précédemment, un gouvernement des Premières nations n'est pas simplement un ensemble de décideurs élus, mais plutôt un système de vie intégré qui respecte les obligations sacrées envers le Créateur, notamment les relations avec la terre, les animaux et les uns les autres.

INCIDENCE D'UNE FAIBLE CAPACITÉ DE GOUVERNANCE

La « politique indienne » du gouvernement fédéral voyait à déplacer les formes traditionnelles de gouvernance des Premières nations afin d'assurer une emprise solide sur les Indiens et leurs terres. Conséquemment, les institutions sociales, politiques et économiques des peuples des Premières nations n'existent pas comme jadis lorsqu'elles maintenaient un équilibre harmonieux entre la société civile et l'État, l'humanité et l'environnement, le monde de l'esprit et la terre mère et les uns avec les autres.

Le déplacement des systèmes traditionnels de gouvernance a laissé de nombreuses Premières nations dans un état de dépendance. La relation actuelle avec le gouvernement fédéral et un régime de financement mal aligné laissent les Premières nations avec des ressources très limitées et des restrictions importantes qui limitent les perspectives autochtones pour la reconstruction de leurs systèmes de gouvernance. Sans la capacité de gouvernance – par tous – la tâche impossible de maintenir un bon gouvernement et de développer la collectivité tombe entre les mains solitaires et démunies des responsables élus des gouvernements indiens.

On entend beaucoup trop souvent la voix des médias conventionnels déblatérer sans relâche à l'égard des gouvernements des Premières nations – des allégations de dépenses irrégulières, de mauvaise gestion, d'absence d'imputabilité, de conditions déplorables dans les collectivités et des pertes toujours tragiques de jeunes vies en raison du suicide. Sans une transposition importante habilitant les collectivités des Premières nations à prendre eux-mêmes les choses en main, et leur conférant les capacités pour le faire, bon nombre des symptômes dont nous entendons parler dans les médias vont continuer. En plus des pathologies sociales confrontant les collectivités des Premières nations, il est facile de voir l'incidence d'une faible capacité de gouvernance. La recherche a démontré qu'une faible capacité de gouvernance dans une société est souvent caractérisée par :

- Une pénurie de politiques et de procédures directrices
- Une insuffisance de pouvoir et d'influence dans les secteurs clés du développement
- Un mauvais développement, planification et prestation de services
- Représentation inefficace, mauvaise communication
- Des conflits d'intérêts non réglés
- L'échec à formuler des objectifs de politiques
- Un engagement communautaire contesté

Sans la capacité d'habiliter et d'impliquer les membres de la collectivité, les chefs des Premières nations demeureront perplexes face à leurs mandats inaccessibles. Les collectivités continueront à lutter tant bien

que mal face à leurs inégalités et leurs conditions apparentées au tiers monde et les médias continueront à en parler.

CARACTÉRISTIQUES DE LA BONNE GOUVERNANCE

L'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) a identifié les huit caractéristiques principales de la bonne gouvernance : imputable, transparent, efficace et efficient, capable de réagir, équitable et inclusif, orienté vers le consensus, participatif, et reconnaissance de primauté du droit (figure 1). De plus, l'OCDE a identifié les quatre pierres angulaires du développement des capacités : le développement institutionnel, l'élaboration de politiques, le développement des ressources humaines et technologiques et le renforcement des capacités administratives.

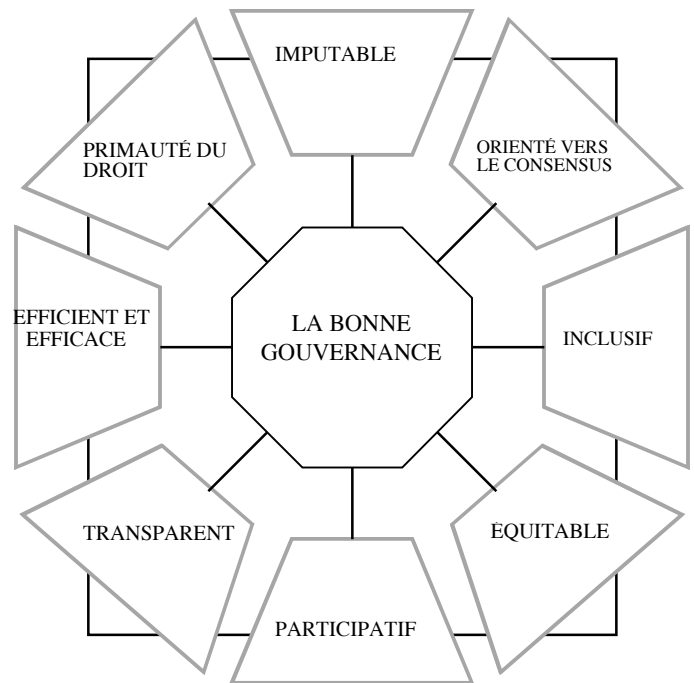


Figure 1 – Éléments de la bonne gouvernance

La réussite de mise en place de la gouvernance requiert ensuite une révision critique, un réalignement et une création de nouvelles institutions par les collectivités des Premières nations et leurs partenaires. De plus, il faut déployer un effort stratégique et réfléchi pour assurer le développement des habiletés, de la technologie et des politiques qui soutiennent les éléments de la bonne gouvernance.

À la suite de sa consultation avec les collectivités autochtones, la Commission royale sur les Peuples autochtones (CRPA) a identifié neuf aspects importants de la gouvernance traditionnelle dans son rapport de 1996. Dans une certaine mesure, les éléments identifiés par la CRPA chevauchent les éléments de bonne gouvernance identifiés par l'OCDE. La CRPA va au-delà des concepts de l'inclusion, de la gouvernance participative et de la prise de décision par consensus afin d'inclure la restauration des institutions traditionnelles, la reconnaissance de l'autonomie et de la responsabilité individuelle et les enseignements liés à la terre et aux aînés.

L'essence du modèle de gouvernance traditionnelle des Premières nations se trouve dans la compilation de leur culture, leurs valeurs, leurs protocoles, leurs lois et de l'exigence de la pleine participation de tous les membres. Les caractéristiques de la bonne gouvernance identifiées par l'OCDE sont inhérentes aux modèles traditionnels utilisés par les peuples autochtones. En unissant les deux approches, la bonne gouvernance dans un contexte autochtone aurait les principes suivants :

Participation – lorsque tous les hommes, femmes, jeunes, aînés et leurs familles ont une voix et un rôle dans les prises de décisions, soit directement, soit par l'entremise d'institutions légitimes qui représentent leurs intérêts, et où leur participation constitue une responsabilité envers les autres. Cette participation signifie l'occasion réelle de s'exprimer et la protection du droit d'expression au moyen de lois politiques et sociales.

Primauté du droit – les cadres juridiques sont axés sur les lois naturelles du Créateur (p. ex., la famille, les bonnes relations, la nature, le spirituel, etc.). Toutes les lois créées par l'homme seront justes et appliquées de façon impartiale, particulièrement les lois sur les droits de la personne. Ces lois ont préséance sur les lois fédérales et provinciales.

Transparence – s'appuie sur la libre circulation de l'information et sur la consultation avec la collectivité. Les personnes concernées ont un accès direct aux processus, aux institutions et à l'information. On fournit suffisamment d'information. De même, les actes de transparence les plus efficaces sont faisables, limpides et réfléchis.

Réponse aux besoins – les institutions et les processus visent à répondre à tous les membres de la bande. Les institutions publiques et sociales doivent demeurer souples dans leur façon de répondre aux besoins de la société.

Orienté vers le consensus – une bonne gouvernance à une fonction médiatrice à l'égard des différents intérêts afin d'atteindre un vaste consensus quant aux politiques et procédures qui répondent le mieux aux intérêts du groupe.

Équité – assure que tous les membres de la collectivité ont l'occasion d'améliorer et de maintenir leur bien-être. Vise à reconnaître la valeur de différentes expériences et contributions apportées par tous les membres de la collectivité et l'élimination des obstacles qui empêchent un traitement et un accès juste et équitable.

Efficacité et efficience – les processus et les institutions donnent des résultats qui répondent aux besoins tout en faisant un usage optimum des ressources. On vise la qualité du service et le suivi afin d'assurer les plus hautes normes, notamment que le service soit fourni en temps utile avec un bon coût rendement.

Imputabilité – dans un système de gouvernance où le gouvernement n'est qu'un des acteurs sociaux, il faut une imputabilité multidirectionnelle où chacun est redevable envers tous (c.-à-d., les individus, les organisations, les institutions, le gouvernement, les familles, etc.). Il faut mettre l'accent sur les résultats tout en donnant aux membres de la collectivité la possibilité d'obtenir réparation et de la compréhension.

Le rétablissement des institutions traditionnelles – remettre en place les institutions qui sont en harmonie avec les valeurs, la culture et les coutumes des Premières nations et qui amènent les gens en relation plus étroite avec la tradition. Ces institutions feront appel à la démocratie participative (non la démocratie parlementaire) et défendront la loi naturelle et communautaire.

DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

Même si les gouvernements des Premières nations sont soutenus par un financement fortement accru, leurs tentatives de développement échoueront sans des capacités suffisantes. Cependant, le développement des capacités ne doit pas être défini de façon restreinte. C'est beaucoup plus que simplement rehausser la connaissance et les habiletés des personnes. Dans son sens le plus vaste, le développement des capacités signifie la transformation et les changements. Le programme de développement des Nations Unies définit le développement des capacités en ces termes :

[TRADUCTION] Le développement des capacités est le processus en vertu duquel les personnes, les organisations, les institutions et les sociétés développent des habiletés (individuelles et collectives) pour effectuer des tâches, résoudre des problèmes et établir et atteindre des objectifs.

Nations Unies (1997)

Les principes qui sous-tendent ce développement selon les Nations Unies sont : 1) un processus continu d'apprentissage et de changement; 2) l'accent sur un meilleur usage et octroi de pouvoirs aux personnes et aux organisations; et 3) une approche systématique pour mettre au point des stratégies de développement des capacités. Dans cette perspective, le développement efficace des capacités sert alors de fondement à la société civile, laquelle est une nécessité pour la bonne gouvernance et le développement durable. La capacité est une combinaison de personnes, d'institutions, des ressources, d'habiletés organisationnelles, d'autorité et de pratiques qui permettent aux collectivités des Premières nations d'atteindre leurs propres objectifs. Le développement des capacités porte sur le changement. Le développement efficace des capacités est transformateur et est la base même de l'autodétermination. La figure 2 illustre l'étendue du développement des capacités.

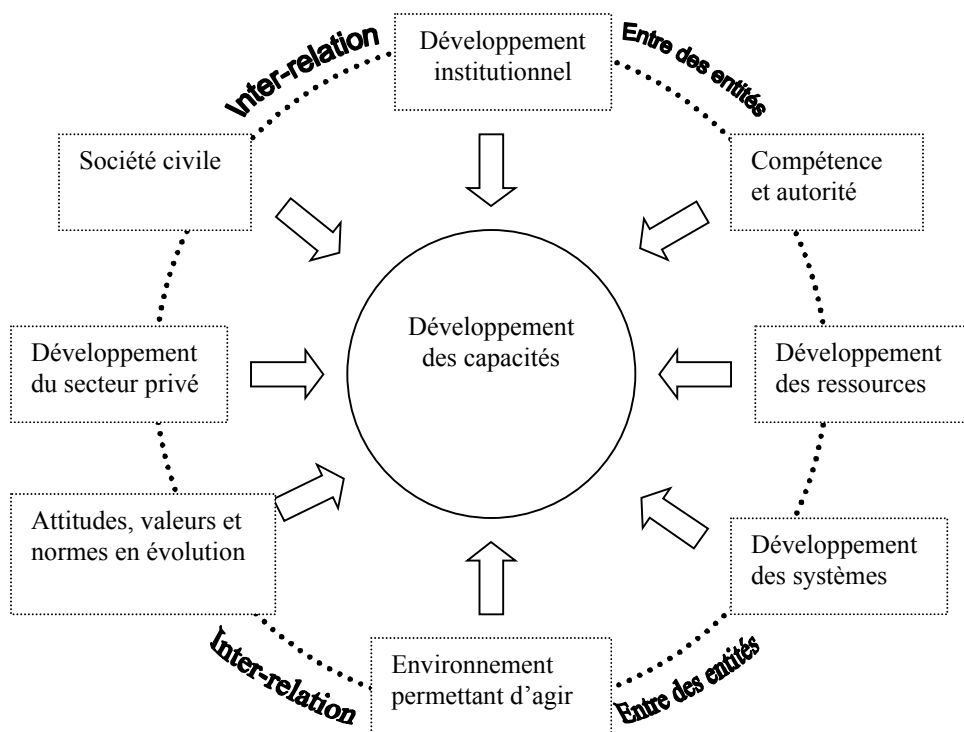


Figure 2 – Étendue du développement des capacités

Un environnement qui permet d'agir – influence le comportement des organisations et des personnes grâce surtout à des incitatifs. Les institutions traditionnelles, les organisations, les personnes et le secteur privé seraient perçus comme s'ils faisaient partie d'un système ouvert où ils sont en interaction constante les uns les autres. C'est cette interaction et ce contexte qui offrent les incitatifs aux comportements voulus des entités. Certains incitatifs sont propices à la productivité et à la croissance, d'autres font la promotion de la culture, de la conservation de la langue ou de l'accès aux coutumes (tels les aînés et les cérémonies), tandis que d'autres encouragent la passivité.

Développement communautaire – signifie la capacité de la collectivité à identifier, se mobiliser et traiter de questions sociales et autres. La capacité d'une collectivité est directement reliée à son aptitude à agir de façon efficace, à stimuler le changement et à impliquer son secteur public et ses représentants élus. La capacité communautaire permet à la société civile de s'impliquer lorsque les gouvernements n'ont pas la capacité, la compétence ou l'intérêt pour traiter de questions communautaires.

Développement de ressources – signifie la qualité et l'état des ressources d'une collectivité pour répondre à ses objectifs de développement. Il s'agit entre autres de ressources humaines, financières, technologiques, culturelles, sociales et naturelles – pour ne nommer que celles-là. La collectivité aura également une variété d'objectifs de développement pour chaque ressource. Par exemple, le développement des ressources humaines peut comporter des objectifs de compétence liés à l'acquisition ou à la réalisation de connaissances, d'habiletés, d'attitudes et d'aspirations.

Développement de systèmes – signifie le développement d'un ensemble d'organisations sociales interdépendantes et interreliées, notamment les groupes civils, les organisations gouvernementales et le secteur privé, tels le système de justice ou le système de santé. La capacité du système est l'aptitude d'une collectivité à planifier, faire le suivi et traiter des questions à caractère public.

Le développement efficace des capacités se reconnaît par un certain nombre de caractéristiques essentielles. D'abord, le développement des capacités n'est pas seulement le développement d'une organisation ou le renforcement d'un groupe de citoyens, ni encore un événement unique, mais plutôt un processus permanent d'identification, de planification et de développement à tous les niveaux de la société, c'est-à-dire les personnes physiques, les organisations et les personnes morales. Deuxièmement, le développement des capacités signifie également des facteurs tangibles et intangibles. Les facteurs tangibles dans le contexte des Premières nations visent les actifs physiques, les ressources, la prestation de programmes de qualité, les ressources humaines (notamment des ressources humaines traditionnelles, tels les aînés, les guérisseurs, etc.). Les facteurs intangibles traitent de questions telles les capacités de la société, son potentiel, ses expériences, sa confiance, sa crédibilité et sa capacité de faire confiance. Troisièmement, le développement des capacités doit s'appuyer sur des partenariats et doit toujours être relié à un contexte précis. Allant au-delà de l'enquête où le développement est animé concrètement par la collectivité, le développement des capacités inclut toutes les parties intéressées. De plus, l'efficacité du développement des capacités repose sur son enracinement dans le contexte socioculturel des Premières nations et de leurs situations propres.

OBSTACLES AU DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

Sans même parler de leur durabilité, les collectivités des Premières nations sont confrontées à d'importants obstacles dans leur quête de développement des capacités et d'autodétermination. Les politiques dominantes du gouvernement fédéral constituent un obstacle constant et obstiné pour le développement de la souveraineté des Premières nations. D'autres obstacles externes sont la conséquence de facteurs économiques, politiques et sociaux. D'autres encore relèvent des conditions internes des collectivités des Premières nations. La distinction entre les causes externes et internes est plutôt d'ordre analytique – dans la réalité, toutes les causes ont une incidence, sont toutes interreliées et s'influencent les unes les autres.

Un des obstacles dans la transition vers la gouvernance souveraine pour les Premières nations est le régime de financement du gouvernement fédéral. La majorité des ententes de financement entre les Premières nations et le gouvernement fédéral sont inadéquates, inefficaces et ne sont pas alignées sur le développement des capacités pour la bonne gouvernance et la souveraineté. Une grande partie du financement devant servir pour le développement est irrégulière, répartie à travers plusieurs ministères dans différents programmes budgétaires et manque de transparence et d'imputabilité vers le bas. Les sommes réservées pour le développement qui sont disponibles sont empêtrées dans des rapports qui ne donnent pas d'information suffisante sur la performance, ne sont pas utilisées pour établir des niveaux de financement et ne sont pas conformes aux priorités de la collectivité (Vérificatrice générale du Canada, 2002). De plus, ce type de financement est toujours limité et le processus d'attribution du ministère des Affaires indiennes attise les conflits entre régions et bandes.

Les lacunes dans le financement sont exacerbées encore davantage par des politiques des gouvernements fédéral et provinciaux qui ne reconnaissent pas les responsabilités souveraines des gouvernements des Premières nations. En conséquence, les paramètres de la compétence des gouvernements des Premières nations sont perçus comme des délégations et se limitent à des compétences très restreintes sur la réserve. Envisagée dans le contexte plus vaste du développement de la souveraineté et de la gouvernance, cette approche restrictive face au développement et à la compétence est coupée de l'environnement plus vaste d'une communauté de familles ayant des institutions solides (tels les systèmes de clan, l'éducation, les cérémonies, etc.) et des membres investis de pouvoirs.

Ces causes externes sont en interaction avec un certain nombre d'autres obstacles à l'intérieur même de la collectivité. L'absence d'un cadre culturel de gouvernance des Premières nations convenable et l'absence réelle d'une main-d'œuvre qualifiée constituent des défis de la plus haute importance. De nombreuses collectivités des Premières nations et leurs organisations n'ont pas le capital humain qui est souvent le fondement même de la réussite des stratégies de développement économique, communautaire et social. De même, des problèmes sérieux au sein de nombreuses collectivités des Premières nations sont à détruire son capital social et culturel à un rythme alarmant. L'intervention communautaire, par l'entremise d'institutions sociales et d'individus, n'est pas possible sans être soutenu par un développement des capacités.

LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS POUR LA SOUVERAINETÉ ET LA BONNE GOUVERNANCE

L'aspect essentiel cette vision du renforcement des capacités est le développement de modes de gouvernement convenable. Une gouvernance efficiente et une administration publique efficace sont parmi les éléments les plus importants pour soutenir et faire avancer les programmes de développement des

Premières nations. Cependant, des systèmes d'administration publique plus solides doivent être fermement rattachés aux institutions politiques et sociales des Premières nations et être dirigées par elles. En opérant hors de cette exigence, il en résultera des programmes et des services inadéquats créant peu sinon aucun changement positif.

En plus d'assurer un gouvernement efficace, les collectivités des Premières nations doivent offrir un environnement propice au développement commercial et économique. Le renforcement du secteur public et la création d'un environnement qui contribue à sa croissance sont essentiels. En bout de ligne, ceci aidera à traiter de nombreux enjeux, telles la pauvreté, l'amélioration de la participation des citoyens, la promotion du développement durable et la protection de l'environnement, pour ne nommer que ceux-là.

Le développement des capacités se situe dans un contexte d'identification des priorités, des stratégies et des objectifs communautaires et de la capacité de répondre au changement et de le gérer dans un monde interdépendant. La figure 3 illustre le contexte pour le processus de développement des capacités.

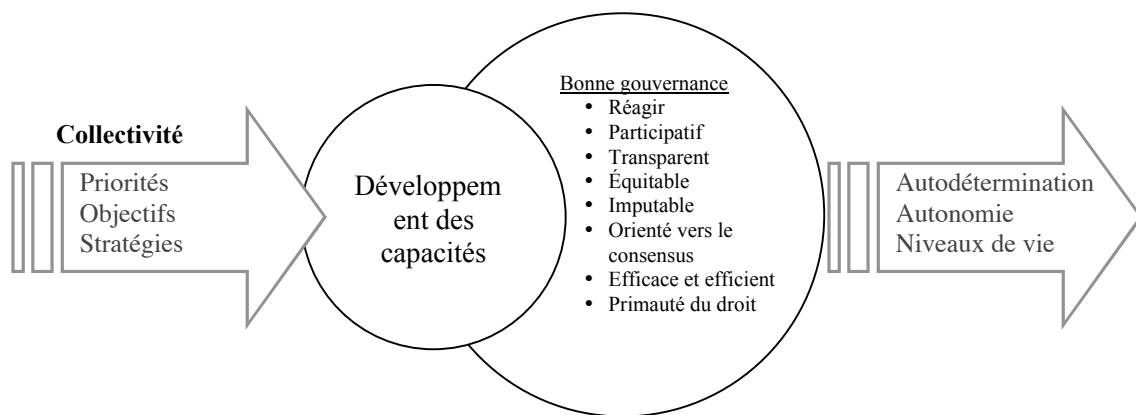


Figure 3 – Contexte pour le développement des capacités

La transition vers de nouvelles approches sera difficile. Le gouvernement fédéral ressentira une perte de contrôle et d'imputabilité. Les Premières nations prendront du temps à développer leurs capacités de gestion, de prise de décision et de gouvernance. La contribution collective est essentielle à la durabilité – ainsi, le processus de prendre la bonne décision devient plus important que la bonne décision elle-même. À long terme, les peuples des Premières nations se trouvant dans des environnements habilitants élaboreront éventuellement de meilleurs gouvernements et institutions et ils donneront à leur société le pouvoir de traiter effectivement des conditions déplorable et désavantageuses dans lesquelles elles se trouvent.

Cependant, les nouvelles approches pour reconstruire doivent véritablement être de nouvelles approches. Selon moi, la réussite des nouvelles approches doit débiter avec les objectifs prioritaires suivants :

Les régimes de financement – un régime de financement axé sur des arrangements fiscaux, tels les paiements de transfert, offrira une perspective plus vaste aux Premières nations et une capacité de traiter des priorités pour l'autodétermination. Le régime de financement offrira également de la souplesse en ce sens que le développement des capacités sera conforme aux besoins et aux priorités communautaires.

Relation avec les gouvernements – doit assurer la reconnaissance de la souveraineté des Premières nations et les responsabilités de leurs gouvernements envers leurs membres. La relation doit mettre les gouvernements de Premières nations à un niveau égal – grâce à des changements législatifs – afin qu'il y ait une véritable relation de gouvernement à gouvernement et l'occupation par les Premières nations de la place qui leur revient au Canada.

Objectifs de développement – nécessité de changer. Pour que les Premières nations aient un secteur public qui fonctionne bien, il faudra un changement de paradigme dans l'analyse et le développement des capacités pour la gouvernance. Plus précisément, les gouvernements des Premières nations et leurs partenaires devraient passer de l'approche étroite axée sur une perspective organisationnelle, technocratique et de gestion publique et s'acheminer vers une perspective plus vaste comportant la dynamique politique, les relations et les règles institutionnelles des organisations des Premières nations.

Nouvelles approches – les approches non différenciées, de « meilleures pratiques » et à la pièce sont condamnées à l'échec. Toute tentative de renforcer les systèmes administratifs et d'imputabilité devront cadrer aux structures constitutionnelles et aux intérêts politiques, sociaux et économiques propres à la collectivité. Les Premières nations doivent contrôler le programme et le processus de développement.

Alignement des programmes fédéraux – les programmes fédéraux doivent être alignés avec les priorités de développement des Premières nations. Les programmes fédéraux sont presque entièrement conçus, créés et mis en œuvre par le ministère des Affaires indiennes. Le manque de consultation et de contribution réelle des Premières nations donnent lieu à une programmation qui n'est pas axée sur les priorités des Premières nations et qui, en bout de piste, ne répondra pas à leurs besoins.

Créer la certitude – aligner les stratégies de développement des capacités avec les réalités propres de la collectivité. L'élaboration de structures et de processus de gouvernance qui sont à la fois efficaces et axés sur l'imputabilité auprès des citoyens est une démarche à long terme. Mais de petites initiatives peuvent progressivement mettre en branle des conséquences beaucoup plus profondes. La plupart des collectivités n'ont pas de capacités bureaucratiques et institutionnelles et les réformes globales ne sont peut-être pas la

solution. Il est peut-être préférable de rechercher des initiatives plus modestes et viables, surtout celles où les résultats peuvent être observés. Par exemple, si on ne peut réaménager tout le gouvernement, qu'on réussisse tout au moins à faire fonctionner les écoles communautaires, car cela pourrait éventuellement susciter d'autres réformes.

Identifier les moteurs de changement – les administrations publiques fonctionnent dans des systèmes complexes et interdépendants où l'on retrouve des intérêts bureaucratiques, politiques, sociaux et économiques, de sorte que le développement de la capacité de gouvernance doit tenir compte des moteurs sous-jacents qui mènent aux changements politiques et institutionnels. Par exemple, des moteurs de changement sont l'identification de champions, des enquêtes d'appréciation et le développement du secteur privé.

UN CADRE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

L'aspect le plus important du développement des capacités est sans doute celui du capital humain. Sans les habiletés et l'expérience requises, il ne peut y avoir de développement économique, social et politique durable pour les Premières nations. On ne peut remplacer les ressources humaines par d'autres ressources, qu'elles soient financières, physiques, naturelles ou même technologiques. En fait, la réussite dans le développement d'autres ressources dépend en fin de compte de la réussite des ressources humaines et de l'accès à celles-ci.

De nombreuses collectivités des Premières nations manquent de planification et de formation valables pour un développement humain durable. De plus, le financement requis pour ce type de développement dépend la plupart du temps de programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux qui comportent d'importantes restrictions qui les empêchent de répondre aux priorités des Premières nations. Le marché de la main-d'œuvre dans de nombreuses collectivités des Premières nations n'existe pas et il n'y a donc pas suffisamment de « vrais » emplois. Ainsi, de nombreux programmes de formation dans les collectivités des Premières nations mènent à un exode de travailleurs qualifiés vers des emplois extérieurs ou à un recyclage sans fin dans des programmes de formation.

L'effet nocif du manque de qualifications, d'habiletés précises et d'expérience est empiré pour ceux qui retournent dans leurs collectivités après une formation dans des institutions hors réserves, parce qu'ils ne comprennent pas suffisamment la dimension culturelle, spirituelle et historique des Premières nations. Plusieurs aînés et chefs politiques et d'organisations croient que le développement des Premières nations doit se faire dans leur propre contexte social et culturel. C'est-à-dire, l'enseignement, la formation et le développement des gens doit être « holistique ». Par exemple, le cadre de développement holistique d'un apprenti s'étendrait sur toute une vie, impliquerait de nombreux professeurs, comprendrait des

enseignements culturels et spirituels, inclurait les institutions sociales tel le système de famille/clan et, en bout de ligne, l'obtention de connaissances techniques, conceptuelles et autochtones. Cet idéal laisse entendre que si des gens des Premières nations, surtout les jeunes, doivent retourner dans leurs collectivités et y travailler, ils devraient connaître à fonds leur culture, leur langue, leurs traditions et leur histoire. Après tout, comment pouvez-vous savoir où aller si vous ne savez pas qui vous êtes et d'où vous venez? La figure 4 est un exemple d'un cadre du développement des ressources humaines qui comporte des éléments pouvant être utilisés par une collectivité, dans la perspective d'un modèle d'apprentissage holistique. On retrouvera à l'Annexe A des exemples plus approfondis des éléments de ce cadre.

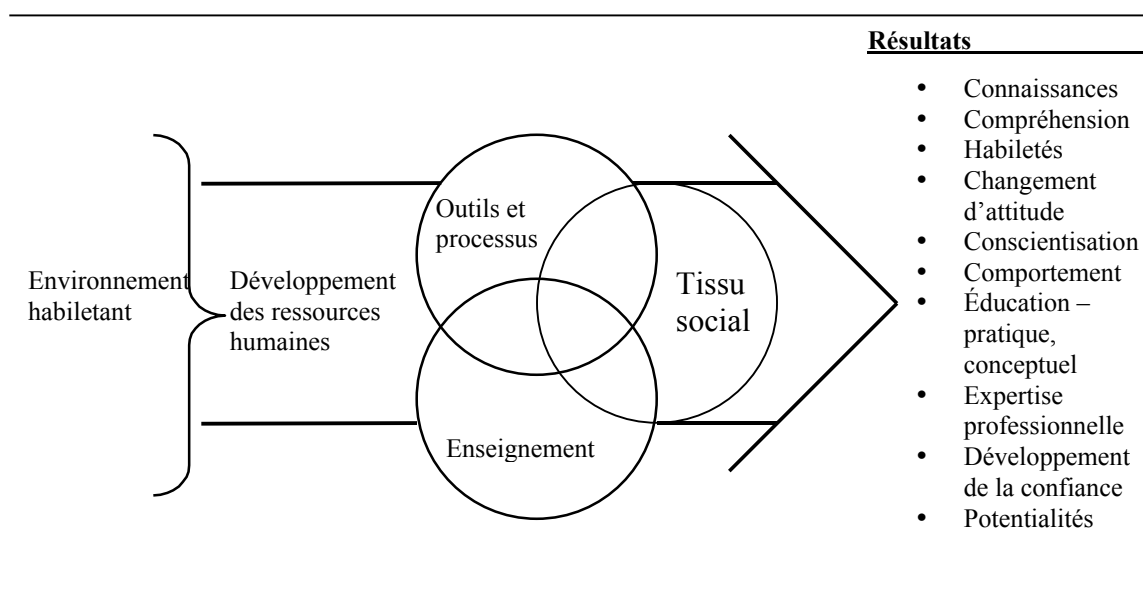


Figure 4 – Cadre de développement des ressources humaines pour le développement des capacités

Un environnement habilitant est essentiel au développement des ressources humaines. Par environnement, on entend les cadres des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et des Premières nations, les ordres judiciaires, les politiques, les systèmes, les structures et les infrastructures. 'Habilitant' signifie la création d'occasions (la formation, des emplois, un gagne-pain durable) et l'assurance d'une gouvernance axée sur les gens (la primauté du droit, l'équité) qui soutiennent le processus de développement personnel (la guérison, l'élimination de la pauvreté, l'accès). L'environnement habilitant est en évolution permanente et l'on pourra toujours identifier des lacunes et apporter des améliorations. Il est essentiel pour le développement durable des peuples des Premières nations de continuer à promouvoir un environnement qui est encourageant, qui soutient et qui est accessible.

Le cadre identifie les résultats d'objectifs de développement des ressources humaines à l'intérieur du processus de développement des capacités. Ces résultats sont ce que la collectivité recherche comme

objectifs en ressources humaines dans sa quête de développement des capacités. Il s'agit du « quoi » dans l'équation du développement des ressources humaines. Ceci comprend l'acquisition de connaissances (logiques, sémantiques, systémiques, empiriques), d'habiletés (pensée critique, règlement de problèmes, techniques) et d'expertise professionnelle (juridique, administrative, culturelle) dans des secteurs où le développement est nécessaire tels la santé, la gouvernance, le développement économique, etc. Les résultats recherchés par le développement des ressources humaines peuvent être la conscientisation, la compréhension ou l'apprentissage personnel. Enfin, le développement personnel peut être axé sur des changements d'attitude, le développement de la confiance ou l'aide à la réalisation du potentiel individuel, qui sont en soi des aspects essentiels de l'édification d'une nation.

Le « comment » de l'équation du développement des ressources humaines est également varié et souple en cherchant à répondre aux besoins de la collectivité et de ses membres. Les outils et processus utilisés pour atteindre des objectifs de développement des ressources humaines peuvent comprendre les modes contemporains habituels (l'éducation, la formation et le développement professionnels), l'apprentissage par voie d'expérience (les stages, l'observation d'un emploi, la facilitation), les approches culturelles (les contes, l'histoire orale, les méthodes informelles) ou l'encouragement de l'apprentissage par d'autres moyens (le développement des compétences, les réseaux d'apprentissage, l'auto apprentissage).

Le tissu social dans de nombreuses sociétés des Premières nations est leur spiritualité, leur lien avec toute la création et leurs relations les uns avec les autres. Ces enseignements sont cognitifs – ils expliquent les phénomènes naturels, le comportement humain, tout. Ils constituent une espèce de carte des significations de l'existence. Ils ont été essentiels – par la prière, le sacrifice et les cérémonies et ils ont été une façon d'accomplir des choses par l'intervention surnaturelle. Ils ont été législatifs. Certains enseignements ont établi des règles de comportement pacifique et de conduite morale (habituellement par un système de récompense ou de punition). Ils ont été expressifs. Ils ont « gardé les gens ensemble » au moyen de symboles et de cérémonies. Il s'agit du contenu de notre façon de nous définir. Il s'agit des institutions sociales et politiques traditionnelles (famille/clan, sociétés, cadeaux, potlatch), des enseignants (les aînés, la famille, les sociétés savantes, les cérémonies) et des enseignements (les valeurs, la loi des bonnes relations, la roue médicinale, l'humilité) qui doivent faire partie des institutions d'apprentissage et du fondement du développement de nos ressources humaines.

CONCLUSION

La voie vers un meilleur mode de vie pour les Premières nations commence avec ses membres. L'éducation, la formation et le développement des habiletés doivent commencer et finir dans collectivité. La restauration des institutions traditionnelles d'apprentissage, de gouvernance, de la famille, de la communauté et de la spiritualité est le « sentier rouge » de la délivrance. La reconstruction doit être animée par la collectivité elle-même, mais il faut absolument des partenariats. Le Canada doit agir de façon réfléchie dans le renouvellement de sa relation avec les gouvernements des Premières nations afin qu'un

véritable programme de gouvernement à gouvernement puisse être créé qui cible stratégiquement le développement de la souveraineté des Premières nations.

Avant le contact avec les Européens, le tissu social des Premières nations les amenait à aimer la terre mère et à vivre en harmonie avec toute la création – l'ensemble des institutions traditionnelles politiques, économiques et sociales faisait partie de ce patrimoine et constitue le fondement de l'avenir. Les vallées, les plaines, les montagnes, les déserts, les océans, les rivières, le caribou, l'aigle, le saumon, l'ours, le rat musqué – tous seront témoins de son développement. Leurs ancêtres leur ont montré un endroit où ils vivront en harmonie avec les lois du Créateur, vivront en paix avec les nouveaux arrivants et vivront leur vie d'une façon bonne.

Annexe « A »

Éléments du cadre de développement des ressources humaines pour le développement des capacités

Environnement habilitant

- Assure l'accès à des occasions, des services, des biens, des ressources, des marchés
- Assure une gouvernance axée sur les gens : la primauté du droit, les droits de la personne, la démocratie, les partenariats, la société civile
- Assure des ordres et des systèmes de distribution sociaux, économiques et politiques qui sont équitables; assure la durabilité à travers les générations
- La guérison collective et individuelle des suites de pratiques gouvernementales passées
- La création d'emplois, des gagne-pain durables
- La dévolution des compétences, la relation des lois et de la compétence
- La qualité de vie, les conditions de santé déplorables, l'élimination de la pauvreté
- L'élimination des obstacles à la participation des Premières nations à la société dans son ensemble

Outils et processus

- Formation, ateliers, séminaires
- Apprentissage, coaching, mentorat, observation d'un travail
- Partenariats (secteur public et privé)
- Planification de carrière, développement professionnel et personnel
- L'expérience, la participation, la facilitation
- Les contes, l'histoire orale, informelle

**Enseignement –
connaissance et pensée
indigène**

- Loi de la famille
- Loi des bonnes relations
- La roue médicinale – mentale, spirituelle, physique, émotionnelle
- Humilité/respect, bonté/compassion
- Relation à la terre
- Relation à l'ensemble de la création

Enseignants

- Grands-parents, famille, parents
- Les aînés, les leaders
- Les mentors, les enseignants, les coaches

Tissu social

- La famille, les clans, les maisons, les conseils
- Les aînés, les cérémonies
- Les coutumes, la tradition
- Les institutions sociales, les sociétés savantes
- L'apprentissage holistique, l'histoire orale

Références

- Assemblée des Premières nations (2005). *Building real First Nations governments*.
- Vérificatrice générale du Canada (2002). *Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux*. Rapport de la Vérificatrice générale du Canada
- Barkin, S. J., Cronin, B. (1994). The state and the nation: Changing rules and the norms of sovereignty in international relations
- Cornell, S., Kalt, J., (1998). Sovereignty and nation-building: The development challenge in Indian country today. *American Indian Culture and Research Journal*, 22 (3), 187-214
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Canada. (1996). *La Commission royale sur les Peuples autochtones*.
- Economic Commission for Africa. (1999). *Progress in Good Governance since the Social Summit*. Conférence sous-régionale de suivi du sommet mondial pour le développement social, Nairobi, Kenya.
- Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. Institute on Governance.
- Hatt, D. (2004). Unpacking the concept of traditional authority: Do elders, headmen, chiefs, and kings matter in social and economic development? *Chieftain: The Journal of Traditional Governance*, volume 1
- United Nations Economic and Social Council. (2002). *The critical role of Public administration and good governance in implementing the United Nations millennium declaration: institutional capacity development*. Report of the Secretariat.
- Stage 4 Negotiation and renewal (n.d.) Extrait le 21 juin 2006 de http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/CRPA/sg/cg7_e.pdf - 358.4KB
- Stoker, G. (1998, March). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, volume 15, numéro 155 (pp 17-28)
- Plumptre, T., Graham, J. (1999). Governance and good governance: International and Aboriginal Perspectives. Institute on Governance