

**Rassembler nos forces, ou recourir encore à l'aide sociale ?**  
**La situation socio-économique des premières nations avant et**  
**après la Commission royale**  
**Gathering Strength or Just More Welfare?**  
**The Socio-Economic Situation of First Nations Before and Since**  
**the Royal Commission on Aboriginal Peoples**

Hugh Shewell

Volume 37, Number 1, 2007

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

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1082898ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1082898ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Recherches amérindiennes au Québec

ISSN

0318-4137 (print)

1923-5151 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Shewell, H. (2007). Rassembler nos forces, ou recourir encore à l'aide sociale ?  
La situation socio-économique des premières nations avant et après la  
Commission royale. *Recherches amérindiennes au Québec*, 37(1), 43–56.  
<https://doi.org/10.7202/1082898ar>

Article abstract

This paper examines various economic policies, programs and strategies implemented by the federal government both before and after the Royal Commission on Aboriginal Peoples. The paper also explores the relationship of on-reserve social assistance policy to economic development. The author argues that federal economic development and self-government policies operate in conflict so that neither is especially successful. While there are examples of successful First Nations communities overwhelmingly the majority continue to exist at the extreme margins of Canada's prosperity. Ten years following the report, the recommendations of the Royal Commission – while having spurred greater dialogue among First Nations, the federal and provincial governments – have not yet had a significant impact on the economic and social outcomes on hundreds of the reserves.



## Rassembler nos forces, ou recourir encore à l'aide sociale ?

La situation socio-économique des premières nations avant et après la Commission royale

### Hugh Shewell

Atkinson Faculty  
of Liberal and  
Professional  
Studies,  
York University,  
Toronto

*Traduit de l'anglais  
par Sacha  
Tessier-Stall*

DEPUIS LES ANNÉES 1930, mais surtout depuis le milieu de la décennie 1960, le gouvernement fédéral a mis en œuvre, dans les réserves des premières nations, des programmes de développement économique visant d'abord et avant tout à favoriser l'intégration de ces dernières à l'économie et à la société canadiennes. Au cours de la même période, la renaissance politique et culturelle des premières nations a obligé le gouvernement fédéral à gérer avec la plus grande prudence leurs désirs d'autogouvernement et d'autonomie accrue. Dans ce texte, j'examinerai les divers programmes politiques et stratégies économiques adoptés par le gouvernement fédéral depuis le rapport Hawthorn de 1966, en les situant dans les contextes d'avant et d'après la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA). J'explorerai également la relation entre les politiques d'aide sociale dans les réserves et le développement économique. Sur un plan plus général, j'avancerai que, sous certains aspects, les politiques fédérales de développement économique et d'autogouvernement s'affaiblissent mutuellement, si bien que ni l'une ni l'autre n'est particulièrement efficace. S'il est évident que certaines communautés des premières nations connaissent le succès, la grande majorité d'entre elles demeure confinée aux plus lointaines marges de la prospérité canadienne. Dix ans après le rapport, si les recommandations de la Commission royale ont éperonné le dialogue entre les premières nations et les gouvernements fédéral et provinciaux, elles n'ont toujours pas eu d'impact

important sur l'évolution économique et sociale de plusieurs centaines de réserves.

Ce texte a des limites. D'abord, je ne suis pas économiste : je m'intéresse surtout à l'histoire, à l'idéologie et aux objectifs des politiques sociales et économiques visant les autochtones, dans le contexte des rapports entre les premières nations et l'État canadien. Je ne tenterai donc pas d'explorer la littérature importante, mais plus spécialisée, existant en matière de développement économique des communautés des premières nations. Aussi bien mes observations que les données utilisées sont ici généralisées, dans la mesure où je ne compare pas ces indicateurs à ceux d'autres communautés principales se trouvant des situations géographiques comparables. Cela dit, les données comparatives plus larges sont tellement disparates qu'à quelques exceptions près il serait difficile d'avancer que des données plus concises pourraient mener à des résultats réellement différents. Afin de s'attaquer à ces disparités persistantes, ce texte soulève, je l'espère, quelques nouvelles idées pour d'autres approches basées sur celles qu'avait recommandées la Commission.

### LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET LES ALLOCATIONS SOCIALES AVANT LA COMMISSION ROYALE

Pour la plus grande partie de la période entre l'après-guerre et les années 1960, les programmes fédéraux de développement social et économique visant les premières nations étaient développés centralement et administrés

par les agences indiennes. Le développement économique était, quant à lui, d'un caractère plus passif. Il y eut des efforts limités pour développer une autosuffisance indienne à travers les Fonds de crédits renouvelables<sup>1</sup> et la promotion d'« industries domestiques » telles que l'artisanat destiné à la vente touristique (Ray 1990 : 219). Toutefois, on supposait généralement que les politiques d'intégration amèneraient les Amérindiens à s'engager dans des domaines économiques émergents au sein de la société élargie. Cela était particulièrement vrai dans le Nord, où Usher (1993 : 98) a constaté que si la littérature s'intéressait aux « problèmes inhérents à la transition de chasseur à prolétaire, [...] le résultat final – l'assimilation dans l'économie et la culture nationales – n'était jamais vraiment mis en doute ». Cette approche est illustrée par les initiatives de développement communautaire mises en place dans le nord de la Saskatchewan, par exemple (voir Baker 1960). Dans une optique comparable, le Programme de placement, établi en 1957, avait, selon le Rapport annuel de la Division des affaires indiennes pour 1957-1958, les quatre objectifs suivants :

(1) l'exploitation des occasions d'emploi qui existent déjà pour les Indiens qualifiés; (2) le développement de nouvelles possibilités d'embauchage; (3) la formation professionnelle des Indiens avec la collaboration de la Section de l'Éducation et (4) leur orientation sociale et leur intégration au sein de la collectivité non indienne. Il est entendu que ce programme doit insister au début sur la sélection judicieuse des candidats, sur le développement de bons rapports entre travailleurs et patrons, les groupes sociaux et les centres d'apprentissage, ainsi que sur l'organisation des relations avec les dirigeants du monde des affaires, de l'industrie et du travail.

(Canada 1958 : 53)

La description que fait Tobias (1976) de la politique amérindienne comme reposant sur trois doctrines – la protection, la civilisation et l'assimilation – permet de comprendre comment, même une fois la décennie 1960 bien entamée, les responsables fédéraux partaient du principe que les Amérindiens quitteraient les réserves pour se fondre dans le marché du travail canadien. Même en cas d'échec de cette politique, ils escomptaient que les Amérindiens utiliseraient les réserves comme points d'accès au marché du travail. Les réserves devaient servir d'environnement protégé où l'on aiderait les Amérindiens à « progresser » vers la civilisation (Tobias 1976 : 17, 18; Hawthorn 1966 : 280).

Cette présomption comportait plusieurs problèmes. Les Amérindiens étaient victimes de discrimination et de racisme qui les empêchaient généralement de trouver un emploi. Tandis que le Nord commençait à développer ses industries, l'on importait de l'étranger la plus grande partie de l'indispensable main-d'œuvre qualifiée, si bien que n'étaient disponibles pour les premières nations de l'endroit que les domaines économiques marginaux (*ibid.* ; voir aussi Renaud 1960). De plus, les questions entourant les revendications territoriales – que les autorités ne reconnaissaient pas dans leur entièreté – affectaient de manière importante les perceptions qu'avaient les Amérindiens de leurs réserves et leur attachement à celles-ci, de même que des menaces que représentaient pour leurs terres et leurs traités l'empiètement croissant des entreprises capitalistes (Usher 1993 : 106-107). Il a fallu attendre l'étude de Hawthorn en 1966 pour que commence à se dessiner un portrait plus précis de la vie sociale et économique dans les réserves, portrait qui s'avérait plutôt sombre. Les peuples des premières nations se trouvaient nettement confinés aux marges

de la société canadienne : ils étaient désœuvrés ou sous-employés (Weaver 1981 : 21); en 1965 le revenu individuel moyen des Amérindiens s'élevait à 300 \$ CAN, soit à peine plus que le cinquième des 1 400 \$ qu'atteignait la moyenne canadienne; les travailleurs autochtones touchaient en moyenne 1 361 \$, soit environ un tiers de la moyenne canadienne qui recevait 4 000 \$ (Frideres 1998 : 139); enfin, 36 % de la population des réserves touchait de l'assistance sociale, par rapport à 3,5 % de la population en général (Rudnicki 1965, dans Shewell 2004 : 308). Hawthorn recommanda donc que l'on investisse des centaines de millions de dollars dans le développement de la main-d'œuvre amérindienne et des infrastructures économiques de ces communautés, faute de quoi, à terme, le gouvernement débourserait plus en allocations sociales que l'investissement recommandé (Weaver 1981 : 22). Ainsi, les recommandations de la Commission contribuèrent indubitablement au renforcement du dirigisme étatique en matière de développement économique dans les réserves.

Hawthorn s'attaqua également à deux questions connexes – la marginalisation économique et la dépendance vis-à-vis des allocations sociales – et, ce faisant, se heurta à une contradiction fondamentale : la reconnaissance du désir des autochtones d'être vus comme distincts et indépendants, tout en préconisant le renforcement des allocations sociales et l'intégration des Amérindiens aux juridictions provinciales. Quoiqu'il soit ici impossible d'examiner dans son intégralité l'analyse de Hawthorn en matière de développement économique et d'allocations sociales, il convient de souligner certaines de ses conclusions et recommandations générales.

Le Rapport constatait ceci :

[...] la plus grande partie de la population indienne constitue un groupe économiquement faible, d'après les normes couramment acceptées ailleurs au Canada. Proportionnellement à leur nombre, les Indiens ne partagent pas également avec les autres les biens matériels et autres, la satisfaction et le contentement qu'une nation riche et en plein essor économique peut offrir à ses membres. (Hawthorn 1966 : 19)

Pour Hawthorn, il était évident que le confort matériel était d'une importance fondamentale et qu'il ne pouvait être obtenu que par le travail. Pourquoi? « Le champ d'activité le plus important, pour le plus grand nombre de gens, demeure donc le travail rémunéré, que l'on considère, du point de vue social, comme utile et productif », affirme le Rapport (*ibid.* : 19). Le travail rémunéré, continue-t-il, est

le principal lien qui rattache l'adulte à la société à laquelle il appartient et qui lui donne le sens de sa valeur et de son identité. Le chômage prolongé ou permanent, la pauvreté et la dépendance tendent à démoraliser graduellement les individus aussi bien que les groupes, en plus d'engendrer une multitude de problèmes sociaux et psychologiques onéreux et destructeurs. (*ibid.* : 19)

Les chercheurs de la commission Hawthorn conclurent donc qu'une participation accrue dans l'économie canadienne était la seule « voie viable » pour améliorer la situation économique des premières nations du Canada. Une telle participation coûterait toutefois très cher : non seulement existait-il un écart de revenu important et croissant entre les autochtones et les autres, mais encore il existait un fossé comparable en matière de formation et de compétences nécessaires dans une économie sophistiquée (Hawthorn 1966 : 20). Pour que les Amérindiens deviennent concurrentiels sur le marché du

travail, l'État serait donc obligé d'investir des sommes importantes. Cet investissement, croyait Hawthorn, en vaudrait toutefois la peine, car en son absence les premières nations se trouveraient confinées à la pauvreté perpétuelle et privées des choix qui se présentaient à la plupart des Canadiens. Hawthorn avançait que la dépendance autochtone vis-à-vis des allocations sociales en particulier – et des pouvoirs extérieurs en général – avait réduit la vie en réserve à la simple subsistance, en échange d'une protection par l'État. Cela était inacceptable (Hawthorn 1966 : 22).

Selon Hawthorn, la pauvreté structurelle limitait les choix – y compris celui d'être pauvre. Puisque les premières nations en souffraient, il n'y avait pas d'autre solution que leur développement et leur intégration économiques. Par conséquent,

le développement économique devrait viser principalement à prévoir les installations et les services qui offrent à chaque Indien tout un éventail de choix possibles, comme, par exemple, travailler à plein temps, à temps partiel, ou pas du tout; être comparativement bien rémunéré, ou l'être mal; quitter la réserve pour tenter de profiter de toutes les occasions de gagner un revenu plus élevé, ou y rester; à ceux qui quittent la réserve, offrir le choix de perdre leur identité ethnique distincte en s'établissant dans un milieu urbain et industriel complexe, ou encore de s'affirmer comme groupe de pression en se servant de ce moyen pour obtenir le plus d'avantages possibles par voie de négociation. (*ibid.* : 22)

Cette affirmation impliquait pour les autochtones une importante mise à niveau professionnelle et demandait que les lieux de travail ne soient pas limités à la ville, mais étendus également à ses environs. Les chercheurs en conclurent donc ceci :

Il existe chez les bandes indiennes divers moyens et diverses stratégies de favoriser le développement économique. Certaines doivent verser dans la spécialisation et certaines autres, dans la diversification, selon que les relations économiques établies avec l'économie canadienne, dans chaque région, sont plus ou moins fructueuses. (*ibid.* : 26)

Si le Rapport préconisait une diversification des compétences à long terme, à court terme il recommandait que les autochtones se spécialisent dans les domaines où on les savait déjà efficaces (*ibid.* : 27).

Hawthorn ne croyait pas que le développement économique soit la panacée qui permettrait la survie des autochtones vers la fin du xx<sup>e</sup> siècle; il recherchait plutôt l'équilibre entre le développement économique et le nécessaire développement social. Partant d'une perspective keynésienne, son équipe reconnaissait que le développement économique occasionnait des coûts sociaux. Pour y faire contrepoids, il fallait puiser dans les deniers publics pour financer toute une gamme de services tant sociaux et éducatifs que de santé physique et mentale. Pour construire des communautés amérindiennes saines, il fallait

Tableau 1  
Dépenses du ministère des Affaires indiennes  
pour le développement économique

| ANNÉE     | DÉPENSES ÉCONOMIQUES | POPULATION DANS LES RÉSERVES | DÉPENSES PER CAPITA |
|-----------|----------------------|------------------------------|---------------------|
| 1966-1967 | 9 600 000 \$         | 180 418                      | 53,20 \$            |
| 1976-1977 | 44 500 000 \$        | 209 637                      | 212,27 \$           |
| 1986-1987 | 82 000 000 \$        | 264 187                      | 310,39 \$           |
| 1991-1992 | n.d.                 | 304 759                      | n.d.                |
| 1997-1998 | 57 000 000 \$        | 365 806                      | 155,82 \$           |

(Sources : Canada 1967, 1977, 1987, 1990; MAINC 1997b)

Tableau 2  
Dépenses du ministère des Affaires indiennes en allocations sociales

| ANNÉE     | DÉPENSES EN ALLOCATIONS SOCIALES | POPULATION DANS LES RÉSERVES | DÉPENSES PER CAPITA |
|-----------|----------------------------------|------------------------------|---------------------|
| 1966-1967 | 11 596 000 \$*                   | 180 418                      | 64,27 \$            |
| 1976-1977 | 78 660 000 \$                    | 209 637                      | 375,22 \$           |
| 1986-1987 | 278 070 900 \$                   | 264 187                      | 1052,55 \$          |
| 1991-1992 | 502 166 300 \$                   | 304 759                      | 1647,74 \$          |
| 1997-1998 | 671 000 000 \$                   | 365 806                      | 1834,30 \$          |

\* Montant basé sur les dépenses en allocations sociales de 1967-1968 à 1971-1972.

(Sources : Canada 1982; MAINC 1990, 1997b, 2004)

donc se doter d'objectifs clairs – et ce, aussi bien dans le domaine social qu'en matière économique (Hawthorn 1966 : 28). Hawthorn croyait que par rapport à l'assistance sociale, les communautés des premières nations mettaient la charrue devant les bœufs : les allocations avaient précédé – et non pas suivi – le développement économique, avec pour conséquence l'apathie des autochtones vis-à-vis du développement économique. Le Rapport avalisa donc le programme de développement communautaire qui avait été mis en place par le département des Affaires indiennes en 1964 :

L'idée maîtresse de ce programme consiste à aider les gens à s'aider eux-mêmes, à éveiller et à déclencher les énergies [...] en les poussant, d'une manière ou d'une autre, à se lancer dans des entreprises sans recevoir d'aide extérieure, afin qu'ils participent eux-mêmes à leur propre économie ou à leur progrès social, plutôt que de s'en remettre de plus en plus aux gouvernements pour se procurer un minimum de moyens de subsistance et de services essentiels. (*ibid.* : 30-31)

En somme, dans ses recommandations, le Rapport explorait les chemins à suivre pour améliorer la viabilité économique des réserves et la compétitivité professionnelle des autochtones dans le contexte économique canadien général. Concomitamment, il cherchait à reconnaître le statut particulier dont devaient jouir les Amérindiens au sein de la confédération. Le rapport Hawthorn adoptait donc le paradigme que Usher (1993) qualifie de « modernisation/acculturation », tout en s'en éloignant sur la question du statut des autochtones. Il y avait dans le rapport Hawthorn une tension évidente entre la nécessité d'intégrer les Amérindiens à l'économie canadienne – faisant d'eux une classe prolétarienne salariée ayant assimilé les valeurs

libérales et capitalistes – et leur besoin de préserver à la fois leur statut particulier et leur identité culturelle. Cette tension engendra des politiques contradictoires au ministère des Affaires indiennes. D'une part, le gouvernement se mit à investir substantiellement dans le développement économique des premières nations, dans le but de les faire profiter d'un traitement économique équitable vis-à-vis des autres Canadiens. D'autre part – surtout après l'échec du Livre blanc de 1969 et la montée en puissance d'un leadership amérindien plus radical –, le gouvernement commença à prêter attention au thème de la gouvernance et au désir qu'avaient les Amérindiens de jouir d'une autonomie politique et sociale accrue.

Dès la fin des années 1960 et tout au long des décennies 1970 et 1980, le ministère des Affaires indiennes s'appliqua donc à décentraliser l'administration de divers programmes vers les conseils de bande et les conseils tribaux que l'on considérait « prêts » à endosser de telles responsabilités. Il développa également les possibilités éducatives des premières nations et mit en place des programmes de plus en plus complexes de développement économique et professionnel (Shewell 1991). Les résultats furent paradoxaux. Alors que Hawthorn avait affirmé que des dépenses importantes en matière de développement économique entraîneraient, à terme, une diminution des dépenses sociales, il s'est produit le contraire : les dépenses sociales augmentèrent avec le développement économique (Frideres 1998 : 173). En fait, les dépenses en allocations sociales dépassèrent largement le développement économique<sup>2</sup>, comme le démontrent les tableaux 1 et 2. Selon ces tableaux, les dépenses en développement économique et en assistance sociale augmentèrent simultanément et à des rythmes très importants entre 1966-1967 et 1986-1987 (soit vingt ans), et ce jusqu'à 754 % pour le développement économique et 2 296 % pour l'assistance sociale.

L'augmentation des dépenses pour le développement économique était prévue et délibérée. Comment, par contre, expliquer l'accroissement des allocations sociales? Il y a, selon moi, trois facteurs principaux. Premièrement, l'assistance sociale évolue en fonction des besoins – besoins qui, généralement, suivent les conditions économiques. Or, dans les communautés autochtones, tel n'est pas toujours le cas. L'amélioration de l'activité économique dans une région ne se fait pas nécessairement sentir dans les communautés amérindiennes avoisinantes (Lostracco et Steffle 1994). Deuxièmement, les taux provinciaux d'assistantat social, comme les allocations elles-mêmes, connurent une augmentation généralisée par suite de l'adoption du Régime d'assistance publique du Canada (1966), qui prévoyait le partage des coûts. Le département des Affaires indiennes ayant adopté les taux et critères d'éligibilité provinciaux en 1964, les dépenses crurent donc mécaniquement (Shewell 2004 : 317). Enfin, l'effet combiné des taux d'assistance sociale (tab. 3) et d'une croissance démographique rapide contribue également à expliquer l'accroissement des dépenses. En 1964, le taux d'assistance sociale s'élevait à 36 %. En 1973-1974 (l'année la plus rapprochée de 1976-1977 pour laquelle il existe des chiffres officiels), il atteignait 55 %. Il tomba ensuite à 38,7 % en 1981-1982, puis se mit à grimper pour atteindre 43,3 % en 1986-1987 et presque 50 % en 1991, soit l'année de l'annonce de la création de la CRPA. En 1997, un an après la publication du rapport, le taux était tombé à environ 43 %. Ces clarifications de l'accroissement des dépenses sociales n'expliquent toutefois pas le développement d'une

Tableau 3  
Taux d'assistantat social dans les réserves

| ANNÉE     | NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES | TAUX D'ASSISTANAT |
|-----------|-------------------------|-------------------|
| 1964-1965 | 76 100                  | 36,0 %            |
| 1973-1974 | 108 330                 | 55,0 %            |
| 1981-1982 | 88 079                  | 38,7 %            |
| 1986-1987 | 114 478                 | 43,3 %            |
| 1991-1992 | 151 501                 | 49,7 %            |
| 1996-1997 | 152 746                 | 43,1 %            |
| 1997-1998 | 156 629                 | 42,8 %            |

(Sources : Canada 1965, 1982 ; Frideres 1998 ; MAINC 1990, 1999b, 2004)

corrélation négative entre développement économique et assistance sociale.

Pour s'attaquer à ce problème, il faut examiner le rôle de l'assistance sociale dans les programmes de développement économique entre le début des années 1970 et la naissance de la CRPA. Au cours de cette période, le ministère des Affaires indiennes mit l'accent sur la création d'emplois – fussent-ils temporaires – en vue de permettre aux habitants des réserves de développer leurs compétences. La création d'emplois était liée au développement communautaire et à celui des petites entreprises (Shewell 1991 : 19). Pour soutenir la création d'emplois, l'on avait de plus en plus tendance à solliciter des fonds de toute provenance – aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère – afin de développer des projets communautaires ou des entreprises viables et de pouvoir payer un salaire minimum. L'outil principal à cet effet fut le transfert d'allocations sociales. Les candidats éligibles à l'assistance sociale acceptaient que leurs droits mensuels soient versés à une autorité – généralement un conseil de bande ou un conseil tribal – qui serait responsable de l'administration d'un projet de développement économique. À ce versement s'ajoutaient d'autres fonds, et l'ensemble constituait le salaire. Au cours des vingt ans séparant 1971 de 1991, quatre programmes distincts reposant sur ce mécanisme de financement furent créés. Le premier, le Programme assistance-travail (PAT), commença en tant que programme pilote en 1971 et fut mis en place officiellement en 1972, pour prendre fin au terme de l'année fiscale 1974-1975. Entre 1972 et 1975, le PAT commandita 655 projets et versa environ 4,5 millions de dollars en fonds d'assistance sociale, pour aider à la création d'un peu plus de 6 500 emplois (Shewell 1991 : 213). S'il fut officiellement dissous, il évita toutefois à l'autorité de verser des fonds d'assistance sociale.

Le PAT fut remplacé en 1977 par le Band Work Process (BWP). Comme le premier, il mettait l'accent sur un procédé de planification communautaire en matière de stratégies d'emploi à moyen et à long terme. Il avait deux objectifs : le développement de la planification et de capacités d'administration dans les bandes, ainsi que l'acquisition de compétences professionnelles par des participants autochtones, qui en sortiraient mieux équipés pour intégrer le marché du travail et réduire leur dépendance vis-à-vis des allocations sociales (Shewell 1991 : 24). Le BWP prit fin en 1980 et il n'existe pas de chiffre sur le montant des transferts sociaux à l'échelle du Canada. L'on sait cependant qu'en Colombie-Britannique 2,5 millions de dollars furent dépensés pour ce programme, dont presque 50 % – soit

1,2 million – provenait d'un transfert d'allocations sociales. Dans son évaluation de l'expérience avec le BWP en Colombie-Britannique, le Bureau des conseillers en gestion conclut que le programme n'avait eu aucun impact sur la dépendance autochtone vis-à-vis de l'assistance sociale (Canada 1980 : 77-83). Naquit ensuite, en 1983, le Programme de relance de l'aide à l'emploi (PRAE), entreprise conjointe avec un autre département fédéral, la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration (CCEI). Le programme dura quatre mois et avait des objectifs bien connus :

Créer des opportunités d'emploi pour les chômeurs amérindiens, financer des projets locaux afin d'améliorer les infrastructures communautaires [...], utiliser de manière plus productive les fonds d'assistance sociale en convertissant les dépenses existantes en subventions à l'emploi et, enfin, créer de véritables possibilités d'emploi pour les autochtones sans emploi. (Shewell 1991 : 25)

Il n'existe pas de données pancanadiennes sur le PRAE, mais en Colombie-Britannique 830 emplois furent créés – dont aucun permanent –, pour un investissement d'environ 1,4 million de dollars en allocations sociales destinées à être versées en salaires. Ce montant représentait 15 % des dépenses totales du PRAE en Colombie-Britannique. Comme dans le cas du BWP, quoique le programme ait permis à plusieurs d'occuper leur premier emploi de quelque durée que ce soit, il ne permit pas de réduire la dépendance vis-à-vis des allocations sociales (Shewell 1991 : 27).

La dernière initiative de création d'emplois utilisant des fonds d'assistance sociale fut la Stratégie de mise en valeur des ressources humaines dans les collectivités indiennes (ICHRS - Indian Community Human Resource Strategy Program), qui était toujours en place lors de l'établissement de la CRPA. Créé en 1985 par le département pour les ressources, l'emploi et le développement économique (Resource, Employment, and Economic Development Branch), la Stratégie de mise en valeur des ressources humaines dans les collectivités indiennes constituait le programme le plus complet de création d'emplois jusqu'alors établi par le ministère des Affaires indiennes. Ce programme rassemblait plusieurs éléments, dont l'éducation et la formation, la planification communautaire et des projets d'entreprises, en vue de développer des emplois permanents (aussi bien dans les réserves qu'à l'extérieur) pour les habitants des réserves (Shewell 1991 : 28). Encore une fois, l'on combina des allocations sociales et des fonds d'autre nature pour créer des salaires. La comptabilisation de la répartition des fonds d'assistance sociale était inconstante, car le Ministère utilisait les canaux du Programme assistance-travail (PAT) pour effectuer les transferts de fonds. Par conséquent, les administrateurs ne rapportaient pas toujours les transferts du programme Stratégie de mise en valeur des ressources humaines dans les collectivités indiennes comme tels, les classant plutôt sous l'étiquette PAT. Entre 1985 et 1989, les données indiquaient une légère diminution du pourcentage de transferts en allocations sociales et ce, partout au pays à l'exception de l'Alberta (Shewell 1991 : 28<sup>4</sup>). Cette réduction, combinée à l'augmentation continue de la dépendance à l'assistance sociale, semble impliquer qu'à cette époque l'on reconnaissait que l'investissement d'allocations sociales pour créer des emplois ne produisait pas les résultats escomptés. Effectivement, une ébauche d'exposé de principe préparée en 1985 par la Direction du développement social affirmait que le développement économique dans les réserves se trouvait « contrecarré par l'échec des gouvernements

fédéraux à financer la création d'emplois en tant que telle et à diminuer en conséquence les crédits d'assistance sociale » (Canada 1985). Le problème est le suivant : alors que l'assistance sociale constitue, par définition, une source de revenus quand les sources normales d'emploi et de salaires se trouvent interrompues, la situation dans plusieurs réserves de par le Canada est telle que ces sources ne sont pas réellement interrompues : elles n'ont même jamais existé. Le transfert d'allocations sociales ne peut donc que créer une illusion d'emploi. La Direction du développement social reconnut l'ironie inhérente à ce type d'assistance sociale, ainsi que le fait que les taux de dépendance ne pourraient pas baisser – voire qu'ils pourraient même augmenter – si l'emploi et les salaires dépendaient de l'assistance sociale !

Les programmes de création d'emploi ne furent pas les seules initiatives de développement économique mises en place par le Ministère au cours des années 1970 et 1980. En 1970, il supplémenta le vieux fonds de crédits renouvelables du Fonds de développement économique des Indiens (FDEI) afin de fournir du capital, des compétences d'administration et du soutien technique à des entreprises autochtones. Conformément à des stratégies existantes de développement économique régional dans des communautés non autochtones, le FDEI avait axé sa stratégie sur « la création de centres de croissance à grande échelle, de motels, de centres commerciaux, ainsi que sur des investissements majeurs en foresterie » (Mackie 1986 : 214). Dès 1977, le MAINC avait réévalué cette stratégie. Plusieurs des projets du FDEI avaient été trop ambitieux et dépassaient les capacités initiales des Amérindiens concernés, affirmait son rapport annuel pour 1976-1977. « Certaines entreprises indiennes de développement économique ont considéré et continuent de considérer le monde des affaires écrasant », continuait le rapport (Canada 1977 : 33). Le Ministère recentra donc l'utilisation des fonds du FDEI sur le financement d'entreprises amérindiennes pour favoriser le développement graduel de compétences administratives autochtones. Huit ans plus tard, la réussite du programme et le nombre d'entreprises financées variaient grandement selon la région. Dans son évaluation du FDEI entre 1978-1979 et 1984-1985, il expliquait ces variations par « des différences de culture, d'opportunités, de conscience, de compétences administratives, d'expérience et de compétences en matière de recherche de subventions, d'orientation des représentants du ministère et de contextes politiques » (Mackie 1986 : 216). Il notait également que le FDEI dépensait en moyenne 23 millions de dollars par année pour le développement économique des communautés des premières nations. Si cette somme avait été répartie à parts égales entre les 578 bandes du Canada, chacune d'entre elles aurait reçu 39 000 dollars, un montant insuffisant pour avoir un réel impact (*ibid.* : 216). Par conséquent, l'on concentra les investissements là où les projets entrepris avaient les meilleures chances de succès.

Selon Mackie (1986 : 216, 219), le FDEI était devenu moins pertinent dès 1984-1985, en raison d'une nouvelle stratégie de développement économique, lancée au début des années 1980, et du Programme de développement économique des autochtones (PDEA), une initiative mise en place en 1983. Dans le cadre de cette nouvelle stratégie, le Ministère se mit à distribuer des fonds d'aide au développement économique directement aux régions, aux bandes et aux conseils tribaux, avant tout pour l'embauche d'agents de développement économique. Ce changement réduisait ainsi les fonds disponibles pour les

investissements directs. L'investissement direct se trouva encore réduit afin de développer les infrastructures nécessaires dans des industries de matières premières comme l'agriculture, la foresterie et les pêcheries (Mackie 1986 : 219). Le PDEA était, en partie, une version remaniée du FDEI, avec plus de contrôle autochtone. Il avait quatre objectifs. Premièrement, établir un fonds de capital dans plusieurs institutions financières administrées par des Amérindiens. Celles-ci devaient permettre une accumulation continue de capitaux à travers des investissements ou des prêts à des entreprises amérindiennes sur lesquels elles percevraient des revenus (Mackie 1986 : 219). Deuxièmement, le PDEA devait concentrer ses énergies sur les communautés qui avaient connu la plus faible activité économique et les aider, ainsi que le gouvernement, dans le développement de stratégies appropriées pour leur développement futur. Le troisième objectif était de soutenir les deux premiers en matière de recherche, d'analyse de marketing et de formation d'une élite de cadres amérindiens. Le quatrième et dernier objectif du PDEA était de rassembler et de coordonner les ressources de plusieurs ministères fédéraux à l'appui du développement économique des premières nations (Mackie 1986 : 219-20).

L'impact réel du PDEA fut difficile à évaluer, car il a été remplacé dès 1989 par la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones (SCDEA). Dans son rapport annuel pour 1989-1990, le ministère des Affaires indiennes qualifiait la SCDEA de réalignement majeur de son système en faveur des autochtones. De concert avec le ministère fédéral de l'Industrie, de la Science et de la Technologie, il investit au cours du quinquennat suivant 873,7 millions de dollars dans un large éventail d'activités économiques. La SCDEA, affirmait le rapport,

a pour objectif d'établir une forme de partenariat entre le Ministère [MAINC], Industrie, Science et Technologie Canada et Emploi et Immigration Canada pour aider les Autochtones à atteindre à l'autosuffisance sur le plan économique. La Stratégie a été conçue pour ouvrir de nouvelles possibilités aux particuliers et aux collectivités autochtones leur permettant de créer et de développer des entreprises commerciales et d'obtenir des emplois à long terme. (Canada 1990 : 10)

La SCDEA intégra plusieurs aspects du PDEA à ceux d'autres programmes, dont l'Indian Community and Human Resource Strategy, puis les fusionna avec d'autres initiatives fédérales visant à appuyer les peuples autochtones. La SCDEA était le principal programme de développement économique en place lors de la création de la Commission royale en 1991.

Ce survol des programmes de développement économique mis en place jusqu'à la création de la Commission indique qu'il serait nécessaire d'étudier davantage les effets de ces diverses initiatives, aussi bien dans une perspective comparative qu'afin d'avoir une vue d'ensemble de leur impact cumulatif; nous pouvons toutefois en tirer certaines observations. À la création de la SCDEA, le taux d'assistantat social atteignait 47 %, soit une augmentation de près de 10 % par rapport au début de la décennie. Le gouvernement se préoccupait évidemment du fait que vingt années d'investissements réguliers et substantiels en vue d'assurer le développement économique n'avaient donné pour tout résultat qu'une tendance constante et excessive à dépendre des allocations sociales. Il y avait néanmoins des signes encourageants. Par exemple, en 1976, le Ministère avait fait le calcul suivant : pour que le taux d'emploi des membres des premières nations vivant dans les réserves atteigne celui des autres Canadiens, il fallait créer 46 000 emplois (Canada 1977 : 34).

Cela signifiait que, pour chaque cohorte de 100 personnes vivant dans une réserve, il fallait ouvrir 22 nouveaux emplois. Or en 1991, si le nombre d'emplois à créer avait grimpé à 48 900, la situation s'était légèrement améliorée en ce sens qu'il fallait désormais trouver 16 nouveaux emplois par cohorte de 100 personnes (Canada 1996, vol. 2, chap. 5a : 41). Autrement dit, le taux d'emploi avait augmenté d'environ 6 %. De plus, le taux de présence sur le marché du travail chez les Amérindiens âgés de 15 ans ou plus avait crû de 7,5 % entre 1981 et 1991, de 39,4 % à 46,8 % (MAINC 1996 : 87). Il importe toutefois de replacer ces données dans leur contexte. Il faut attribuer une bonne part de l'emploi créé à la déconcentration vers les conseils tribaux et les conseils de bande de l'administration des programmes du ministère, ainsi qu'aux « faux » emplois qui résultèrent des versements d'allocations sociales. Commentant ces données, la Commission royale affirma que « les autochtones comptent davantage que les autres Canadiens sur l'embauche dans le secteur public » et que cela reflétait non seulement « la présence plus forte des services gouvernementaux dans les collectivités autochtones », mais également « une plus grande dépendance à l'égard du financement extérieur, ainsi que la faiblesse du secteur privé... » (Canada 1996, vol. 2, chap. 5a : 39).

Pour conclure, je dois en revenir à la notion susmentionnée de politiques contradictoires. Manifestement, il s'est développé dans la période qui a suivi le rapport Hawthorn une tension entre, d'une part, des politiques et des programmes de développement économique visant à propulser les premières nations vers le capitalisme et l'individualisme libéral et possessif et, d'autre part, des politiques et des programmes sociaux cherchant à reconnaître leurs traditions culturelles et leur aspiration à l'autonomie. Le premier ensemble de politiques encourageait les liens entre les premières nations et l'économie et la société dominante; l'autre permettait une certaine introspection et l'établissement de frontières entre elles et le reste du Canada. À la suite de l'activisme politique qui avait résulté du Programme de développement communautaire au milieu des années 1960 (Shewell 2002), le Ministère se mit à consulter de plus en plus les premières nations dans le développement et d'administration de politiques (Weaver 1993 : 90). Dès le milieu des années 1980, la pertinence culturelle et la promotion d'une certaine forme d'autogouvernement faisaient partie intégrante du processus d'élaboration de politiques au sein du ministère. Au cours de cette période, le Ministère introduisit le « mode de financement optionnel » (MFO), une sorte de financement global qui permettait aux conseils tribaux et aux conseils de bande d'investir des fonds dans des domaines précis, mais d'une manière plus flexible et respectueuse de la culture de chacun. Le Ministère créa aussi le secteur d'autogouvernement et des politiques précises à travers lesquelles les conseils pourraient commencer à atteindre une forme limitée d'autonomie (Shewell et Spagnut 1995 : 45-46). Il était toutefois clair que le développement économique n'avait connu que peu de succès lors de l'institution de la CRPA, alors que le Ministère avait minutieusement géré les demandes d'autogouvernement. Pour les premières nations, il restait donc une question implicite et non résolue : comment, sous l'hégémonie d'un État libéral et capitaliste, concilier développement économique et autogouvernement sans que l'un ne limite excessivement l'autre ?

## **LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, L'AIDE SOCIALE ET LA COMMISSION ROYALE**

L'analyse principale de la Commission royale en matière de développement économique est explicitée dans la 2<sup>e</sup> partie du

chapitre 5 du volume 2 de son rapport. Les commissaires se penchèrent d'abord sur l'histoire des économies autochtones et de leur marginalisation graduelle à travers la colonisation et leur éloignement conséquent de leurs terres et de leurs ressources. Selon les commissaires, dont les conclusions découlaient de recherches approfondies, « le principal élément qui a appauvri à ce point les communautés autochtones au cours des siècles a été l'intervention – délibérée ou involontaire, bien intentionnée ou intéressée – de la société non autochtone ». (Canada 1996, vol. 2, chap. 5a : 3). Un des problèmes fondamentaux identifiés par la Commission fut l'insistance historique du gouvernement pour axer ses programmes de développement économique sur les individus, plutôt que sur les premières nations en tant qu'entités collectives. En effet, la reconnaissance des nations amérindiennes constituerait l'axe central du rapport et de ses nombreuses recommandations. Le développement économique devait donc se produire dans le contexte d'une redéfinition du rapport entre les premières nations et l'État canadien, à savoir les gouvernements fédéral et provinciaux.

Ironiquement, trente ans après le rapport de la commission Hawthorn, plusieurs des thèmes et recommandations en matière de développement économique se trouvaient répétés. De plus, étaient réitérés les mantras bien connus des nombreuses initiatives prises depuis Hawthorn : développer des ouvertures professionnelles dans et à l'extérieur des réserves, reconnaître les besoins contrastants des Amérindiens selon qu'ils habitaient ou non en réserve<sup>5</sup>, fournir une éducation et une formation véritables, en finir avec l'assistanat social, promouvoir les capacités autochtones d'autogestion globale et, enfin, promouvoir l'émergence d'un secteur privé amérindien. Il y avait évidemment aussi des différences, dont la plus importante était le caractère essentiel du contrôle des autochtones sur leur économie dans le contexte d'un troisième ordre de gouvernement, soit une sorte de souveraineté-association. Ce contrôle ne pourrait être réellement atteint que si la question des revendications territoriales était résolue et si les premières nations avaient des terres et un accès à des ressources naturelles qui soient adéquats. Il y avait aussi, comme différence importante, l'opinion qui traverse le chapitre 5 selon laquelle le développement économique devait être lié à un processus de changement planifié et qu'il importait d'établir des priorités auxquelles il faudrait s'attaquer, dans l'ordre, sur une période de vingt ans. Toutefois, le caractère global des recommandations était, somme toute, étonnamment conservateur. Par exemple, Flanagan (2000 : 180, 182) fut impressionné par l'acceptation du capitalisme par la Commission, quoiqu'il regrettât le rôle important qu'elle continuait à accorder au gouvernement pour donner l'élan et fournir les fonds impératifs pour permettre les évolutions nécessaires.

Que dit la commission sur l'assistanat social et le développement économique ? Ici, le rapport était moins convaincant et cernait mal le problème de la contradiction fondamentale entre les fonctions « aide sociale » et « outil de développement économique » des allocations sociales. Dans un système capitaliste de production et un marché du travail libéral, Hawthorn avait raison : le problème avec le versement d'allocations sociales était qu'il avait eu lieu avant un véritable développement économique ; autrement dit, les autochtones étaient devenus dépendants des allocations sociales plutôt que du travail lui-même. La Commission identifiait trois principes pour réduire l'assistanat social : une utilisation plus dynamique des fonds d'aide sociale pour soutenir le développement social et économique ;

une approche holistique à l'aide sociale qui refléterait les traditions culturelles autochtones ; et le contrôle des Amérindiens sur l'élaboration et la gestion des programmes d'aide au revenu (Canada 1996, vol. 2, chap. 5b : 106). Se basant sur ces principes, elle proposait deux approches complémentaires : premièrement, réformer le système de droits individuels aux allocations et, deuxièmement, créer un nouveau système de droit collectif à l'aide sociale (Canada 1996, vol. 2, chap. 5b : 106-107). Cette dernière approche découlait de l'étude de la commission sur l'assistanat social, qui l'avait menée à conclure que si « l'économie d'une collectivité autochtone est fondée sur les transferts sociaux, qu'on le reconnaisse et qu'on parte de là » (Canada 1996, vol. 2, chap. 5b : 114).

C'est de cette affirmation et de son analyse des capacités utiles mais limitées du Programme assistance-travail que la Commission développa l'idée d'une stratégie de droit collectif à l'aide sociale. Cette stratégie était relativement mal définie, mais elle découlait du deuxième principe à suivre pour s'attaquer à l'assistanat social.

La réforme de la sécurité sociale ne peut vraiment fonctionner que si elle s'inscrit dans un cadre de réformes sociales et économiques intégrées. Dans de nombreuses collectivités, l'aide sociale est une source importante de revenus, l'une des composantes de la recherche du développement économique et social. L'emploi, la santé, le logement, les services sociaux, l'éducation, la formation, les loisirs et l'aide sociale doivent tous faire partie du développement communautaire. (Canada 1996, vol. 2, chap. 5b : 119-120)

Autrement dit, selon les commissaires, l'on ne pouvait pas séparer le développement économique d'une perspective d'ensemble des communautés, et ce même développement économique ne pourrait avoir lieu que si tous les aspects de la vie des autochtones étaient pris en considération. Seules des communautés saines pourraient connaître un développement économique durable, et seul un développement économique durable pourrait soutenir leur assainissement. Dans ses commentaires finaux sur le développement économique, le Rapport élaborait sur le droit communautaire à l'aide sociale en tant que stratégie.

[...] les autochtones devraient aussi pouvoir recevoir des fonds d'aide sociale dans le cadre d'une démarche axée sur le droit collectif. Cela leur permettrait d'appuyer des projets de développement économique et d'infrastructures communautaires. Que l'on choisisse la formule du droit individuel ou celle du droit collectif, il faudrait que les fonds d'aide sociale soient fournis sous la forme d'une enveloppe globale et puissent être combinés à d'autres ressources telles que des fonds de capital et d'emprunt et des crédits de formation. (Canada 1996, vol. 2, chap. 5b : 140)

Comme les Affaires indiennes, la Commission semble avoir été incapable d'abandonner la perception de l'aide sociale comme étant un outil pour améliorer le développement économique. Il est possible que cela découle du fait qu'un programme basé sur le besoin et le droit aux allocations sociales garantirait de manière endogène un minimum de capital. Autrement dit, s'il y avait une masse critique d'individus et de bénéficiaires démontrant un besoin d'aide sociale, pourquoi ne pas verser les droits individuels sur une base collective pour les mettre au service du bien commun ? S'il est vrai que plusieurs réserves ne seront jamais en mesure d'accéder au marché du travail, l'histoire a démontré qu'il aurait été possible de trouver une meilleure solution que de corrompre l'aide sociale pour en faire des usages différents. Néanmoins, l'idée de versement



en bloc des fonds – élément central de cette stratégie – avait du mérite : j'y reviendrai dans mes conclusions.

En tentant de résoudre la question fondamentale à laquelle ils faisaient face – la propriété au risque d'une perte identitaire versus l'autonomie au risque de perpétuer la marginalisation autochtone –, les commissaires en sont arrivés à un compromis imparfait et porteur de ses propres risques. On pourrait soutenir que les premières nations ne souhaitent pas le développement et la prospérité économique aux dépens de leurs identités collectives et héritages culturels distincts. C'est certainement cette question qui posa le plus problème à la Commission. Il est extrêmement important de souligner que dans le volume 2, deuxième partie, chapitre 5 du rapport, les commissaires opinèrent « que l'on fait trop grand cas de la différence présumée entre l'approche autochtone et le capitalisme libéral » (Canada 1996, vol. 2, chap. 5a : 160). L'approche globale amérindienne peut-elle être rendue compatible avec l'individualisme occidental? Comme l'avance Eric Wolf (1997) dans son introduction à *Europe and the People Without History*, les nations amérindiennes se sont prouvées, au cours des siècles, à la fois remarquablement résilientes et hautement flexibles. Il doit toutefois y avoir un point de non-retour. Les commissaires ont tenté de trouver des moyens pour permettre aux sociétés autochtones de prendre part à l'économie canadienne tout en préservant leur identité collective. Comme le suggère Usher (1993), il se peut que le problème soit le fait que la participation des autochtones dans l'économie dominante en tant que patrons ou salariés aurait à terme pour effet collectif la reproduction de rapports de classe capitalistes. Comme le notait le Rapport, il est vrai que des modes de production sans but lucratif, comme des coopératives, constituent des approches viables et à même de contribuer au bien collectif. Toutefois, il est improbable que de tels modes de production soient en mesure, seuls, de fournir une solution économique viable : le Rapport lui-même ne l'a jamais soutenu. Effectivement, c'est sur l'intégration au capitalisme que la Commission mit l'accent. Mais c'est une pente glissante que celle-là, et qui pourrait saper les structures sociales non hiérarchiques traditionnelles en augmentant la mesure d'exploitation dans les rapports non seulement entre individus, mais aussi avec l'environnement.

Mise à part cette critique, que s'est-il passé en matière de développement économique et d'allocations sociales depuis le rapport de la Commission royale? Le gouvernement fédéral répondit en janvier 1998 par un document produit en 1997, *Rassembler nos forces – Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, dont le titre découlait de celui du volume 3 du rapport de la Commission. Commencant par deux « déclarations » portant, l'une, sur la réconciliation et, l'autre, sur le renouveau des relations entre autochtones et non-autochtones, le document engageait le gouvernement fédéral à mettre en œuvre un plan d'action en quatre parties : renouvellement des partenariats, renforcement de la gouvernance autochtone, établissement d'une nouvelle relation fiscale et soutien aux communautés, aux personnes et aux économies. Ces grandes lignes étaient complétées par un programme d'action esquissé pour les territoires du Nord. Le premier rapport d'étape, paru en 1999, énonçait plus clairement les objectifs du plan :

*Rassembler nos forces*, lancé l'an dernier en réponse au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, constitue un plan durable et à long terme qui vise à renforcer les collectivités autochtones et à favoriser leur autosuffisance. Il se fonde sur la reconnaissance des erreurs et des injustices du passé, sur l'amorce

de la réconciliation, de la guérison et du renouveau, et sur l'établissement d'un plan conjoint visant à appuyer le développement économique ainsi que des gouvernements autochtones forts et durables. (MAINC 1999a : 3)

Il serait impossible, dans ce texte, d'examiner les nombreux programmes et stratégies mis en place par le MAINC pour atteindre ces objectifs. Néanmoins, des objectifs généraux de développement économique émergèrent trois éléments reflétant les recommandations de la CRPA. D'abord, la réforme de l'aide sociale était explicitement liée au développement économique. Ensuite, la formation et le développement de compétences professionnelles étaient traités comme des priorités importantes. Enfin, il s'y trouvait un engagement à renforcer le développement économique à travers des partenariats entre le gouvernement, les peuples autochtones, le monde des affaires et des communautés, visant à permettre aux premières nations un accès à des capitaux, des marchés, de l'expérience de travail, des terres, des ressources et des approches commerciales innovantes pour permettre une réelle autonomie autochtone. Dans chacun de ces trois éléments, on mettait l'accent sur l'importance de partenariats entre le gouvernement et les peuples autochtones. À cet effet, le gouvernement, conjointement avec les premières nations, mit sur pied un procédé consultatif, la Table ronde Canada-Autochtones.

À partir de ces trois éléments, le Ministère développa plusieurs programmes spécifiques et à long terme. Tout d'abord, une initiative-pilote, l'Initiative de réforme de la sécurité du revenu, fut lancée en 1998 pour permettre un usage flexible des droits aux allocations sociales pour soutenir l'emploi, l'éducation et la formation. En cette matière, le gouvernement ne fit qu'adopter un point de vue commun à plusieurs États occidentaux, à savoir que l'aide sociale était un programme passif qui devait être transformé pour promouvoir une autosuffisance active. Puisque l'aide sociale passive n'avait jamais eu le monopole dans les réserves, cette initiative n'était pas particulièrement innovatrice. Au terme de l'initiative, 354 premières nations devaient avoir participé à 148 projets de démonstration (MAINC 2000 : 14). Le projet prit fin le 31 mars 2003 et ni les résultats, ni les montants d'allocations sociales versées ne sont encore publics.

Deuxièmement, le gouvernement lança en 1999 un autre programme quinquennal, la Stratégie de développement des ressources humaines autochtones (SDRHA), sous les auspices de Ressources humaines et développement Canada, devenu Ressources humaines et développement des compétences Canada (RHDC). L'objectif de cette stratégie était d'aider « les autochtones à se préparer à un emploi, de l'obtenir et de le garder. » De plus, il était conçu pour intégrer les programmes déjà existants à l'époque, « y compris des programmes pour le marché du travail, pour la jeunesse, pour les autochtones vivant en zone urbaine, pour les personnes handicapées et pour le soin des enfants » (MAINC 1999a : 7). Il est important de noter qu'au cours de cette période de cinq ans, une bonne partie de l'autorité – y compris la conception et l'administration des programmes – fut déléguée à des agences des premières nations et ce, à tous les niveaux, du local au national. Entre 1999 et 2004, le gouvernement investit 1,6 milliard de dollars pour soutenir cette stratégie. Selon *Rassembler nos forces* (MAINC 2000), la SDRHA avait 27 000 clients. Toujours selon le rapport :

En 1998-1999, 6 700 clients ont trouvé un emploi, ce qui a permis d'économiser une somme de 6,2 millions de dollars en paiements d'assurance-emploi et de sécurité du revenu. Les données

préliminaires pour 1999-2000 indiquent que plus de 8 200 emplois ont été obtenus, ce qui a permis d'économiser plus de 7 millions de dollars en paiements d'assurance-emploi non versés et qui représentent un total de 35 000 interventions conclues. (MAINC 2000 : 15)

Enfin, il y avait, comme composante de la stratégie d'emploi et de formation, l'Initiative sur la participation des autochtones au marché du travail (IPAMT). Elle fut créée en 1991 et renouvelée en 1996. Initiative conjointe des Affaires indiennes et du Secrétariat du Conseil du trésor, le programme rejoignait la SDRHA en ce qu'elle était – et demeure – conçue pour augmenter la participation des autochtones au marché du travail et améliorer leur image vis-à-vis des employeurs (MAINC 2006a). Aucune donnée n'est disponible pour ce programme.

Deux autres programmes représentent, en partie, le troisième élément, visant à renforcer le développement économique : le Programme du développement économique des communautés (PDEC) et le Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC). Le principal objectif du PDEC est d'offrir « une aide financière de base aux communautés des Premières nations et aux communautés inuites pour la prestation de services publics de développement économique » (MAINC 2006b). En plus de soutenir la planification et des propositions économiques, le PDEC finance également nombre d'autres activités, dont

l'embauche de membres de la communauté; le développement des entreprises communautaires ou d'entreprises de membres de la communauté; l'exploitation des terres et des ressources contrôlées par la communauté; l'accès aux opportunités découlant des terres et des ressources au-delà du contrôle de la communauté; la promotion de la communauté comme un endroit propice à l'investissement; la recherche et la défense des intérêts. (MAINC 2006c : 1)

Selon toute apparence, le PDEC vise au premier titre les communautés les plus marginalisées, où le développement économique s'est avéré le moins évident ou réussi. Les fonds sont alloués à chaque projet selon une formule déterminée par le MAINC. Par opposition au PDEC, le POEC est conçu pour offrir « un support de base aux projets des communautés des Premières nations et aux communautés inuites qui offrent les meilleures opportunités de services publics en développement économique » (MAINC 2006c : 1). Quoique les projets qu'il soutient soient essentiellement de même nature que ceux du PDEC, les projets POEC peuvent être financés jusqu'à hauteur de trois millions de dollars. Pour le POEC, le Ministère finance jusqu'aux deux tiers des projets d'infrastructures économiques et jusqu'à 80 % pour les autres. Les bénéficiaires (par exemple, les conseils des premières nations) doivent fournir au moins 10 % des dépenses (MAINC 2006c : 1-2).

Aucune donnée n'est actuellement disponible sur les usages ou les résultats du PDEC ou du POEC. Toutefois, en examinant les estimés de dépenses du ministère pour 2004-2005 et 2005-2006 et en les comparant aux dépenses en 1997-1998, nous

Tableau 4  
Dépenses du ministère des Affaires indiennes pour l'économie

| ANNÉE     | BUDGET     | ÉCONOMIE   | DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE* | % DU BUDGET |
|-----------|------------|------------|---------------------------|-------------|
| 1997-1998 | 4 300 M \$ | 1 040 M \$ | 57 M \$                   | 1,3         |
| 2004-2005 | 5 832 M \$ | 1 866 M \$ | 755 4 M \$                | 12,9        |
| 2005-2006 | 6 087 M \$ | 2 049 M \$ | 791 8 M \$                | 13,0        |

\* À l'exclusion des dépenses en infrastructures communautaires  
(Sources : Canada 2004, 2005; MAINC 1998)

Tableau 5  
Taux d'assistanat social dans les réserves

| ANNÉE            | POPULATION     | NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES | TAUX D'ASSISTANAT |
|------------------|----------------|-------------------------|-------------------|
| 1991-1992        | 284 649        | 151 501                 | 49,7 %            |
| 1995-1996        | 325 453        | 151 564                 | 46,5 %            |
| 1996-1997        | 331 289        | 152 746                 | 46,1 %            |
| <b>1998-1999</b> | <b>375 727</b> | <b>156 629</b>          | <b>41,6 %</b>     |
| 1999-2000        | 384 778        | 151 737                 | 39,4 %            |
| 2002-2003        | 403 337        | 147 300                 | 36,5 %            |

(Source : MAINC 1999b, 2004)

pouvons mieux comprendre le renouveau d'importance accordé au développement économique par le gouvernement fédéral. Dans le tableau 4, on peut voir que les dépenses totales pour les premières nations ont augmenté de 41,4 % entre 1997-1998 et 2005-2006.

En 2004-2005, les dépenses prévues par le MAINC s'élevaient à 5 832 millions de dollars. Les dépenses pour les programmes économiques, y compris les infrastructures communautaires, constituent 32 % de ce montant, soit 1 866 millions de dollars, une augmentation d'environ 8 % par rapport à 1997-1998. Toutefois, si l'on soustrait les dépenses en infrastructures communautaires, le montant dépensé pour le véritable développement économique tombe de manière importante à 755,4 millions de dollars, soit seulement 12,9 % du budget total. Cette proportion demeure néanmoins considérablement plus élevée qu'en 1997-1998. De manière analogue, les dépenses prévues par le MAINC pour 2005-2006 s'élevaient à 6 087 millions de dollars. Les dépenses économiques prévues ont grimpé à 2 049 millions de dollars, soit 33,6 % de l'enveloppe totale. Quand on y soustrait les dépenses en infrastructures communautaires, la proportion du budget total du MAINC affectée au développement économique s'est accrue, pour atteindre 13 %, ou 791,8 millions de dollars. Les dépenses *per capita* pour le développement économique ont également augmenté de 946,7 %, soit de 155,82 millions de dollars en 1997-1998 à 1 632 millions en 2005-2006.

Quel a été l'impact de ces trois éléments interdépendants sur les taux d'assistanat social? Malheureusement, les statistiques les plus récentes sur l'aide sociale remontent à 2002-2003. Ces données devraient toutefois permettre de voir, dans une certaine mesure, l'effet qu'est en train d'avoir la réaction du gouvernement au rapport de la CRPA. Le tableau 5 montre les taux d'assistanat social pour certaines années entre 1991-1992

(l'année de lancement de la CRPA) et 2002-2003. L'année 1998-1999 est mise en caractères gras pour mettre en évidence la première année après la publication du plan d'action *Rassembler nos forces* (MAINC 1997a).

On remarque que le taux d'assistanat est tombé de 3,2 % entre 1991 et 1995 et de 5,1 % entre 1998 et 2002. Le rythme de décroissement de l'assistanat n'a toutefois pas augmenté depuis la mise sur pied de programmes dans le cadre de *Rassembler nos forces*. Puisque le décroissement commença avant l'introduction de ces nouveaux programmes, il est difficile de déterminer s'il se serait poursuivi sans eux. De plus, cette diminution est peut-être attribuable à l'application de nouvelles politiques d'allocations sociales dans plusieurs provinces. L'Ontario est à ce titre un bon exemple. Au cours des années 1990, cette province a lié les prestations d'aide sociale au travail communautaire. Non seulement ces nouvelles règles attachaient-elles de sévères pénalités à la non-conformité à ces règles, mais elles eurent aussi pour résultat de rendre certains récipiendaires inéligibles à l'aide sociale. Dans plusieurs cas, ces changements dissuadèrent les gens de postuler (Shewell 2001 : 175-177, 178). Enfin, il émergea au cours de cette période une autre tendance difficile à expliquer : la dépendance à l'aide sociale a diminué aussi bien dans les réserves qu'au sein de la population canadienne prise globalement. Entre 1995-1996 et 2002-2003, le taux d'assistanat dans les réserves est tombé plus rapidement que le taux pancanadien, diminuant de 7 % comparé à 4,7 %. Toutefois, l'écart entre les deux taux d'assistanat s'est élargi. En 1995-1996, le taux dans les réserves était environ quatre fois plus grand que le taux pancanadien, mais dès 2002-2003 il en avait atteint 6,5 fois la taille (MAINC 2004; CNBES 2005; Statistique Canada 2005).

Je conclurai cette section en soulignant d'autres indicateurs aidant à dépeindre les conditions socio-économiques des premières nations depuis la CRPA. Les taux de dépendance aux allocations sociales mesurent non seulement l'absence d'autres formes de revenus, mais aussi la profondeur de la pauvreté dans une communauté donnée. Nous pouvons donc déduire des faits ci-haut exposés que la profondeur de la pauvreté dans plusieurs communautés des premières nations demeure immense. En se basant sur le recensement de 2001, Wilson et Morrison (2004 : 453-454) examinent d'autres indicateurs-clés qui illustrent aussi la médiocrité des conditions économiques et sociales. Quoique les taux de mortalité infantile chez les Amérindiens aient chuté de manière appréciable depuis les années 1960, ils demeurent élevés. Pour les autochtones âgés de moins de 45 ans, le taux de mortalité atteint trois fois la moyenne nationale, tandis que pour les enfants âgés de moins de 12 mois, il en est le double. Les Amérindiens ont aussi trois fois plus de chances que la moyenne de connaître une mort violente. Les conditions d'hébergement dans les réserves sont médiocres. De tous les foyers des réserves, 50 % « étaient en 'besoin impérieux de logement', ce qui veut dire que les logements ont échoué aux tests de qualité, d'acceptabilité et d'abordabilité » (CTC 2004 : 3). Tandis qu'au niveau national, quatre Canadiens sur 100 000 meurent dans des incendies, cette proportion

Tableau 6

### Comparaison de la main-d'œuvre et des revenus entre les autochtones vivant dans les réserves et les autres Canadiens

|                                           | AUTOCHTONES VIVANT DANS LES RÉSERVES | AUTRES CANADIENS |
|-------------------------------------------|--------------------------------------|------------------|
| Population âgée de 15 ans ou plus         | 173 655                              | 23 535 740       |
| Taux de participation                     | 51,8 %                               | 66,6 %           |
| Taux d'emploi                             | 37,4 %                               | 61,8 %           |
| Taux de chômage                           | 27,7 %                               | 7,2 %            |
| Revenu moyen des employés (à temps plein) | 27 952 \$                            | 43 402 \$        |
| Transferts gouvernementaux                | 31,8 %                               | 11,5 %           |
| Revenu moyen                              | 14 444 \$                            | 29 964 \$        |
| Revenu médian                             | 10 631 \$                            | 22 346 \$        |

(Source : Statistique Canada 2004a et 2004b)

monte à trente pour 100 000 chez les autochtones (Wilson et Morrison 2004 : 453). Les Amérindiens sont neuf fois plus susceptibles de contracter la tuberculose, et entre deux et trois fois plus susceptibles d'être ensuite hospitalisés (CTC 2004 : 3; Wilson et Morrison 2004 : 453).

En ce qui concerne les efforts pour améliorer les conditions économiques et la participation des autochtones au marché du travail, le recensement de 2001 fournit des informations révélatrices. Le tableau 6 compare des données de base en matière de main-d'œuvre et de revenus entre la population amérindienne inscrite vivant en réserve et le reste de la population canadienne (moins les Indiens inscrits<sup>6</sup>). Ce qui est le plus frappant dans le recensement de 2002, c'est le caractère systématique d'écarts si importants entre les deux populations.

Le taux de participation au marché du travail était presque 1,3 fois plus élevé dans la population globale qu'en réserve. Dans la même veine, le taux de chômage en réserve était presque quatre fois plus haut que la moyenne pancanadienne. Il n'est donc pas surprenant que la dépendance vis-à-vis des transferts gouvernementaux – sans compter les allocations sociales – était environ 2,8 fois plus élevée dans les réserves. Il était encore plus problématique que, lorsque les habitants des réserves travaillaient à temps plein, leur revenu n'atteignait que 64 % de celui de la population en général. Aussi bien le revenu moyen en réserve que le revenu médian se situaient sous le seuil de pauvreté et ne s'élevaient qu'à 48 % et 47,6 % des mesures analogues dans la population globale. De plus, 44,5 % des individus en réserve jouissant d'un revenu avaient un revenu inférieur à 10 000 \$, contre seulement 22,4 % dans la population en général. À l'autre extrémité du spectre des revenus, seulement 1,3 % des Amérindiens ont un revenu annuel de plus de 60 000 \$, par rapport à un peu plus de 10 % pour la population en général. Quelque cinq ans après le rapport final de la CRPA, les premières nations vivant en réserve étaient toujours plongées dans la pauvreté et, quoiqu'aucune donnée ne soit disponible pour 2006, il n'y a pas raison de croire que cela ait changé de manière appréciable.

### QUE FAIRE ?

Avec *Rassembler nos forces*, l'État canadien vise trois objectifs. D'abord, il tente, à travers des programmes d'éducation et de formation professionnelle, de développer chez les premières nations une capacité de travail conséquente. Autrement dit, l'État cherche à développer une main-d'œuvre autochtone

capable de participer à divers niveaux au transfert fondamental de pouvoir qui a lieu dans le marché du travail. Ensuite, par ses programmes de développement et d'opportunités économiques, l'État tente d'établir un accès à des marchés du travail exploitables aussi bien en réserve qu'à l'extérieur, car, sans la possibilité de travailler, les capacités de l'individu ne peuvent être mises à profit (Macpherson 1965 : 43). Enfin, à travers ses programmes d'investissement de capitaux, l'État soutient le développement d'une modeste bourgeoisie indienne qui saurait, les circonstances l'exigeant, servir d'employeur-propriétaire et par là même contrôler les possibilités de travailler (Macpherson 1965 : 43-44). Dans les faits, par une sorte de coopération avec les leaders autochtones, l'État tente de créer des rapports de classe capitalistes au sein des premières nations, aussi bien dans les réserves qu'ailleurs. Si, de toute évidence, il a récolté peu de succès depuis la Confédération, c'est avec une détermination organisationnelle accrue qu'il s'y consacre depuis les années 1960. Les objectifs de *Rassembler nos forces* sont loin d'être une nouveauté : ils ont simplement été retravaillés et reconditionnés.

Depuis les années 1960, par contre, les premières nations ont tiré profit d'une renaissance politique et culturelle qui a commencé avec le développement communautaire et qui culmine, aujourd'hui, avec les revendications pour l'autonomie gouvernementale. Le gouvernement fédéral a été attentif à ces revendications qu'il a gérées en créant la Direction générale de l'autonomie gouvernementale au sein du MAINC et en s'associant habilement aux leaders et aux organisations des premières nations. Si ces initiatives ont effectivement produit des effets bénéfiques en matière sociale et économique, le résultat, dans l'ensemble, a été que les politiques et la bureaucratie gouvernementales ont continué à peser de tout leur poids sur les premières nations, contrôlant celles-ci plutôt que de les affranchir en vue de leur accession à l'autodétermination. En même temps, la prise de conscience de cette situation par plusieurs habitants des réserves a entraîné une résistance à des programmes conçus pour transformer les façons de voir et d'être des Amérindiens<sup>7</sup>. Globalement, les politiques gouvernementales se sont avérées incapables de vaincre cette résistance et ont donc échoué.

Flanagan (2000 : 195) croit que le problème réel est que les premières nations se définissent comme des victimes et cherchent à arracher le plus de compensations possible à leurs oppresseurs. Il affirme que les dépenses gouvernementales dans les réserves constituent en réalité un trou noir sans fond qui perpétue une dépendance sans fin comparable à celle qui sévit dans les provinces maritimes du Canada (Flanagan 2000 : 196). Flanagan propose des politiques de même nature que celles qui sont contenues dans le Livre blanc de 1969 – c'est-à-dire des politiques encourageant activement l'intégration des premières nations à la société dominante, puisque selon lui cette civilisation est plus avancée, supérieure et, dans tous les cas de figure, victorieuse (Flanagan 2000 : 27-47, 196). Il recommande que cela soit atteint de trois manières : augmenter la responsabilité des conseils de bande devant leur peuple ; briser la concentration des pouvoirs entre les mains des gouvernements de bande pour que des éléments institutionnels comme l'éducation soient soumis à des comités élus ; et promouvoir agressivement le droit à la propriété privée individuelle (Flanagan 2000 : 197-198). L'argument fondamental de Flanagan est que le soutien étatique actuel aux premières nations, même dans la mesure où il favoriserait leur intégration et leur éventuelle dissolution, n'en vaut pas la peine, et que rien n'est dû aux premières nations. Le

développement économique et l'autogouvernement, s'ils peuvent s'avérer utiles à court terme, sont inutiles à long terme. Selon Flanagan, le salut des premières nations ne peut résider que dans une accélération de la logique modernisation/acculturation.

Je ne peux pas soutenir la position de Flanagan. Celui-ci voit la société idéale comme une collection d'individus libres d'acquiescer de la propriété et d'en faire à leur guise. L'État ne peut invoquer aucun autre objet pour justifier la redistribution des richesses, car il n'existe pas de droits collectifs : il ne peut y avoir de droits qu'individuels et inviolables. La société libérale, basée sur la théorie de Locke sur les droits individuels et patrimoniaux, est la réalité de Flanagan. Mais cette réalité se base sur une vérité pratique et non pas scientifique (Berry 1986 : 29-30). Les premières nations nous permettent par contre de voir comment un monde libéral peut s'écarter de ce schéma.

Si nous présumons un rendement normal pour les terres et les ressources, Usher (1993) offre une analyse différente qui pourrait s'avérer plus utile pour soutenir et améliorer les conditions socioéconomiques dans les réserves. Il a examiné l'usage de l'Évaluation des répercussions sociales (ÉRS) mise en place pour l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie en 1974-1977 et en a conclu que deux modèles avaient émergé : un technique et un politique. Le modèle technique, s'il n'était pas insensible aux préoccupations des communautés, soutenait toutefois la logique dominante de la modernisation/acculturation. Il mettait l'accent sur le bien-être économique et mesurait celui-ci par le revenu et l'emploi (Usher 1993 : 112). La logique de la modernisation<sup>8</sup> mesurait le progrès selon des indicateurs tels que « le revenu, le patrimoine, la consommation d'énergie, la technologie et la complexité de l'organisation sociale » (Usher 1993 : 113). Quant à l'acculturation, on l'évaluait en mesurant « la perte de traits traditionnels » (*ibid.* : 113). À l'opposé, le modèle politique « mettait l'accent sur l'épanouissement social, l'autodétermination et le caractère central de valeurs culturelles et d'institutions sociales » (*ibid.* : 112). De ce modèle, affirme Usher, a émergé une nouvelle logique (n'ayant jusqu'à maintenant pas trouvé de nom) qui forçait les responsables à appréhender différemment le développement social et économique. On peut toutefois soutenir que l'État persiste à mesurer le développement économique et social en se basant sur des indicateurs dérivés du modèle technique – c'est-à-dire de la logique de modernisation/acculturation.

Quelles sont les implications de cette discussion pour la CRPA et qu'en a-t-il découlé depuis la publication du rapport ? Dans celui-ci, les commissaires ont implicitement adopté la logique de la modernisation/acculturation, tentant en même temps d'en éliminer la composante « acculturation ». D'une part, la CRPA a formulé des recommandations destinées à libéraliser les économies autochtones et à les rapprocher de l'économie dominante. D'autre part, elle a recommandé des mesures visant à renforcer les cultures autochtones et à promouvoir un meilleur sentiment d'autonomie et d'indépendance. Ces deux ensembles de recommandations me paraissent fondamentalement incompatibles. L'erreur de la Commission fut d'ignorer le nouveau modèle « politique », ratant du même coup une occasion importante non seulement de refonder les rapports autochtones/État au Canada, mais aussi d'explorer de nouvelles possibilités en matière d'organisation sociale et économique.

En conclusion, je souhaite suggérer trois stratégies de base pour commencer à incorporer des éléments de cette nouvelle logique. C.B. Macpherson, dans sa conclusion de *The Real World of Democracy* (1965), affirmait que « les sociétés les plus

à même de satisfaire aux exigences de leur propre peuple pour l'égalité des droits de l'homme et l'égalité de leur droit de s'épanouir en tant qu'humains, sont celles qui survivront » (Macpherson 1965 : 66). Vingt ans plus tard, il développait cette pensée en incluant les droits collectifs en tant que droits de l'homme car, affirmait-il,

le droit à l'autodétermination nationale pourrait s'avérer plus important à ses requérants que tout droit individuel [...] et le droit d'un peuple autochtone subjugué de vivre selon ses traditions et avec les ressources nécessaires pour les maintenir pourrait représenter pour les Amérindiens une part déterminante de leur humanité. (Macpherson 1987 : 23)

Cela m'amène à ma première stratégie : les premières nations doivent pouvoir évoluer comme elles le souhaitent, sans entrave ou contrainte. Si les premières nations doivent réaliser leur pleine humanité, elles doivent être en mesure de se transformer pour mieux tendre à leur éventuelle libération. Je me réfère à des méthodes liées à l'humanisme radical, où la libération psychologique doit précéder la transformation sociale. Car seuls les gens libres – que ce soit individuellement ou collectivement – sont en mesure de s'engager dans une transformation sociale qui soit réellement significative et autonome. L'État doit ainsi mettre à leur disposition les ressources nécessaires à une véritable transformation sociale.

La deuxième stratégie est plus directement liée au développement économique. Pour que les premières nations puissent éviter de reproduire des rapports de classe en leur sein, il leur faut trouver des moyens de prospérer économiquement sans s'engager directement dans le système capitaliste. L'un des pans de cette stratégie sera le ré-établissement ou l'adaptation de rapports sociaux traditionnels et non hiérarchiques aux modes de production contemporains. De plus, Macpherson (1965) a proposé l'idée que les pays en développement – dont plusieurs ont rejeté le capitalisme – adaptent les techniques et le potentiel de production capitalistes pour « élargir la liberté et le caractère humain de l'Homme » (1965 : 61). Macpherson suggère donc que les technologies capitalistes de production soient mises au service du bien commun. On peut trouver des idées semblables à l'œuvre en Suède et dans d'autres pays scandinaves, où la classe capitaliste est relativement restreinte et le capitalisme, si réglementé que les rendements sont répartis de manière plus égalitaire. Les premières nations doivent donc être encouragées à trouver des moyens d'adapter et de mettre à profit des technologies de production qui soient compatibles avec leur culture et avec leurs propres institutions sociales, et soutenues à cet effet.

La troisième et dernière stratégie que je propose pour le développement social et économique est la mise en place de subventions de transfert. L'idée est née en Ontario et faisait partie d'un ensemble de recommandations pour la réforme de l'aide sociale dans les réserves pendant les années 1990. Les subventions de transfert suppose que les premières nations soient reconnues en tant que troisième palier de gouvernement. Comme les provinces, les premières nations recevraient de la péréquation. Plutôt que basés sur les simples calculs d'allocations sociales comme le suggérait la CRPA, ces transferts seraient déterminés par une formule plus complexe. Selon le rapport de l'Ontario First Nations Project Team, « cette approche impliquerait l'établissement d'une base consensuelle pour un transfert intergouvernemental de fonds, à hauteur de la disparité entre les besoins totaux d'une Première Nation et sa capacité de production » (Ontario 1992 : 34). Le Rapport avait

qu'il serait difficile de trouver une formule de calcul qui soit acceptable, mais certainement pas impossible. En définitive, précisait le rapport,

[...] la subvention serait égale au montant total nécessaire pour assurer à tous les résidents des conditions de vie raisonnables, moins les argents disponibles à cette communauté via d'autres sources (par exemple, des revenus découlant du commerce ou de l'emploi, de pensions, d'assurance-chômage, de fonds en fiducie, de ressources communes, etc.). [Ontario 1992 : 34]

Le développement social et économique des réserves ne pourra avoir lieu si l'État persiste à insister sur la logique de la modernisation/acculturation – et si le leadership des premières nations continue à accepter implicitement. Seule la reconnaissance de l'importance du modèle politique pourrait permettre une amélioration importante des conditions de vie et la diminution des écarts susmentionnés. J'ai suggéré trois stratégies visant à soutenir cette logique politique. Le plus important est de mettre de côté les imperfections de la CRPA et de miser sur ses qualités pour développer encore d'autres stratégies pouvant mener à la véritable émancipation des premières nations du Canada.

## Notes

1. Les Fonds de crédits renouvelables, mis en place en 1939, avançaient des fonds à des individus, des groupes et des bandes afin de soutenir des entreprises dans les domaines de l'agriculture ou de l'exploitation des ressources naturelles. Ils furent plus tard étendus pour embrasser toute une gamme d'entreprises commerciales (voir Canada 1940 : 224).
2. Il est difficile de définir le développement économique *per se*. Si j'ai fait référence à des rapports gouvernementaux qui identifiaient le développement économique comme poste budgétaire autonome, on pourrait aussi affirmer que d'autres activités, tel le développement d'infrastructures, contribuent également au développement économique : dans ce cas, les dépenses *per capita* ici mentionnées seraient plus élevées. Dans ce texte, j'entends le développement économique comme étant les dépenses visant à créer de l'emploi et des entreprises productives, ou à permettre le développement de compétences professionnelles.
3. Le montant du transfert d'allocations sociales est basé sur les chiffres de 1972-1973, où il représentait 31,5 % des dépenses du PAT. Le montant du transfert n'est pas disponible pour les autres années.
4. Aucune donnée n'était disponible pour l'Ontario ou le Québec.
5. Comme 40 % des autochtones vivent en zone urbaine, Alan Cairns (2000 : 123-126) a considéré que le rapport se centrait trop sur les questions rurales (en réserve).
6. J'avais initialement souhaité comparer ces données aux chiffres équivalents dans le recensement de 1996. Toutefois, la présentation des données n'est pas toujours la même en 1996 qu'en 2001, ce qui rend difficile la tâche de comparer de manière constante et cohérente les deux ensembles.
7. J'ai pris conscience de cette résistance au cours d'une récente conférence, où plusieurs membres des premières nations m'ont fait observer que les conseils de bande n'étaient en définitive que des organes gouvernementaux à travers lesquels les opprimés s'opprimaient eux-mêmes.
8. Peter Usher a également qualifié cette logique de paradigme d'évolution/acculturation.

## Ouvrages et sites Internet

BAKER, W. B., 1960 : *Some Observations on the Application of Community Development to the Settlements of Northern*

- Saskatchewan. Research and the Indians of Canada: Report of a National Seminar, Kingston, Ontario, June 1960. Indian-Eskimo Association of Canada.
- BERRY, Christopher J., 1986 : *Human Nature*. Humanities, Atlantic Highlands, New Jersey.
- CAIRNS, Alan C., 2000 : *Citizens Plus: Aboriginal Peoples and the Canadian State*. UBC Press, Vancouver.
- CANADA, 1940 : *Annual Report, 1938-1939*. Department of Mines and Resources, Indian Affairs Branch. J.O. Patenaude, I.S.O., Printer to the King's Most Excellent Majesty, Ottawa. <[www.collectionscanada.ca/indianaffairs/020010-119.01-e.php](http://www.collectionscanada.ca/indianaffairs/020010-119.01-e.php)>, (site consulté le 1<sup>er</sup> février 2006).
- , 1958 : *Rapport annuel, 1957-1958*. Division des Affaires indiennes du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Imprimeur de la Reine, Ottawa. <[www.collectionscanada.ca/indianaffairs/020010-119.01-e.php](http://www.collectionscanada.ca/indianaffairs/020010-119.01-e.php)>, (site consulté le 1<sup>er</sup> février 2006).
- , 1965 : *Annual Report, 1964-1965*. Department of Citizenship and Immigration, Indian Affairs Branch, The Queen's Printer, Ottawa. <[www.collectionscanada.ca/indianaffairs/020010-119.01-e.php](http://www.collectionscanada.ca/indianaffairs/020010-119.01-e.php)>, (site consulté le 1<sup>er</sup> février 2006).
- , 1967 : *Annual Report, 1966-1967*. Department of Indian Affairs and Northern Development, The Queen's Printer, Ottawa. <[www.collectionscanada.ca/indianaffairs/020010-119.01-e.php](http://www.collectionscanada.ca/indianaffairs/020010-119.01-e.php)>, (site consulté le 1<sup>er</sup> février 2006).
- , 1977 : *Rapport annuel 1976-1977*. Affaires indiennes et du Nord. <[www.collectionscanada.ca/affairesindiennes/](http://www.collectionscanada.ca/affairesindiennes/)>, (site consulté le 1<sup>er</sup> février 2006).
- , 1980 : *Developmental Applications of Social Assistance Funds, B.C. Region, Indian and Northern Affairs*. Department of Supply and Services, Bureau of Management Consulting. Project No. 2-2705. Ottawa.
- , 1982 : *Indian Social Welfare*. Extract from Social Security, National Programs, Vol. 7, Other Programs, 53-97. Ottawa.
- , 1985 : *Social Development Directorate. Social Assistance Program Support To Employment and Training*. Manuscrit, 29 octobre.
- , 1987 : *Rapport annuel 1986-1987*. Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa. <[www.collectionscanada.ca/indianaffairs/](http://www.collectionscanada.ca/indianaffairs/)>, (site consulté le 1<sup>er</sup> février 2006).
- , 1990 : *Rapport annuel 1989-1990*. Affaires indiennes et du Nord Canada, Ottawa. <[www.collectionscanada.ca/indianaffairs/020010-119.01-e.php](http://www.collectionscanada.ca/indianaffairs/020010-119.01-e.php)>, (site consulté le 1<sup>er</sup> février 2006).
- , 1996 : *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, « Une relation à redéfinir ». Approvisionnements et Services Canada, Ottawa. (voir sur Internet : <[http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/ch5a\\_f.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/ch5a_f.pdf)> et <[http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/ch5b\\_f.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/ch5b_f.pdf)>, (site consulté le 1<sup>er</sup> février 2006).
- , 2004 : « Budget des dépenses 2004-2005 » et « Un rapport sur les plans et les priorités ». Affaires indiennes et du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires <[www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20042005/INAC-AINC/INAC-AINCr45\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20042005/INAC-AINC/INAC-AINCr45_f.asp)>, et <[www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr1/04-05/INAC-AINC/INAC-AINCr4505\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr1/04-05/INAC-AINC/INAC-AINCr4505_f.asp)>, (sites consultés le 27 mai 2006).
- , 2005 : « Budget des dépenses 2005-2006 » et « Un rapport sur les plans et les priorités ». Affaires indiennes et du Nord Canada, Commission canadienne des affaires polaires et Commission des revendications particulières des Indiens. <[www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20052006/INAC-AINC/INAC-AINCr56\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20052006/INAC-AINC/INAC-AINCr56_f.asp)>, et <[www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20052006/INAC-AINC/INAC-AINCr5602\\_f.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/20052006/INAC-AINC/INAC-AINCr5602_f.asp)>, (sites consultés le 27 mai 2006).
- CNBES (Conseil national du bien-être social), 2005 : *Revenus de bien-être social, 2004*. Ministre des Travaux publics et Services Canada, Ottawa.
- CTC (Congrès du travail du Canada, 2004 : « Déclaration du CTC, 21 juin 2004, "Journée des Peuples autochtones" » <[http://congresdutravail.ca/index.php/Aboriginal\\_Workers/464?language=fr](http://congresdutravail.ca/index.php/Aboriginal_Workers/464?language=fr)>, (site consulté le 25 mai 2006).
- FLANAGAN, Tom, 2000 : *First Nations? Second Thoughts*. McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston.
- FRIDERES, James S., 1998 : *Aboriginal Peoples in Canada: Contemporary Conflicts*. Prentice Hall Allyn and Bacon, Scarborough, Ontario.
- HAWTHORN, H.B. (dir.), 1966-1967 : *Étude sur les Indiens contemporains du Canada. Besoins et mesures d'ordre économique, politique et éducatif*, vol. 1. Imprimeur de la Reine, Ottawa.
- LOSTRACCO, Joanne, et Jeanette STEFFLE, 1994 : *Relationship Between On Reserve Social Assistance Dependency and Regional Employment Opportunity*. Affaires indiennes et du Nord Canada. Quantitative Analysis and Socio-Demographic Research Division, Ottawa.
- MACKIE, Cam, 1986 : « Some Reflections on Indian Economic Development », in J. Rick Ponting (dir.), *Arduous Journey: Canadian Indians and Decolonization* : 211-226. McClelland & Stewart, Toronto.
- MACPHERSON, C.B., 1965 : *The Real World of Democracy*. C.B.C. Enterprises, Toronto.
- , 1987 : « Problems of Human Rights in the Late Twentieth Century », in C.B. Macpherson (dir.), *The Rise and Fall of Economic Justice and Other Essays* : 21-34. Oxford University Press, Toronto.
- MAINC (Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada), 1990 : *Basic Departmental Data – 1990*. Indian and Northern Affairs Canada, Ottawa.
- , 1996 : *Données ministérielles de base – 1995*. Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. (Disponible sur Internet : <[http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/sts/bdd95/Bdd95\\_f.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/sts/bdd95/Bdd95_f.pdf)>)
- , 1997a : *Rassembler nos forces : ?Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. <[http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/chg\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/chg_f.html)>, (site consulté le 26 mai 2006).
- , 1997b : *Budget des dépenses 1997-1998. Un rapport sur les plans et les priorités*. Commission canadienne des affaires polaires. Approvisionnement et Services Canada. <[www.ainc-inac.gc.ca/pr/est/1nac97f.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/est/1nac97f.pdf)>, (site consulté le 27 mai 2006).
- , 1998 : *Programmes fédéraux destinés aux autochtones – Année financière 1997-1998*. <[http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/fnd\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/fnd_f.html)>, (site consulté le 26 mai 2006).
- , 1999a : *Rassembler nos forces – Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones : Rapport d'étape*. Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. <[http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/pdf/rprt98\\_f.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/pdf/rprt98_f.pdf)>, (site consulté le 26 mai 2006).
- , 1999b : *Données ministérielles de base – 1998*. Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. (Disponible sur Internet : <[http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/sts/bdd98/bdd98\\_f.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/sts/bdd98/bdd98_f.pdf)>)
- , 2000 : *Rassembler nos forces – Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones : Rapport d'étape*. Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. <[http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/pdf/progr\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/pdf/progr_f.html)>, (site consulté le 26 mai 2006).
- , 2004 : *Données ministérielles de base 2003*. Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. (Disponible sur Internet : <[http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/sts/bdd03/bdd03\\_f.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/sts/bdd03/bdd03_f.pdf)>)
- , 2006a : « Initiative sur la participation des Autochtones au marché du travail ». Affaires indiennes et du Nord Canada, <[http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/awpi/ini\\_f.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/awpi/ini_f.html)> (site consulté le 26 mai 2006).

- , 2006b : « Programme de développement économique des communautés (PDEC) ». Affaires indiennes et du Nord Canada, <www.a-inc-inac.gc.ca/ps/ecd/ps/cedp/cedp\_f.html>, (site consulté le 26 mai 2006).
- , 2006c : « Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC) ». Affaires indiennes et du Nord Canada, <www.a-inc-inac.gc.ca/ps/ecd/ps/ceop/ceop\_f.html>, (site consulté le 26 mai 2006).
- ONTARIO, 1992 : *First Nations Project Team Report*. Principal Report on New Social Assistance Legislation for First Nations in Ontario, Co-Chairs, Marie Tincombe-Shaw and Audrey Hill. Queen's Printer, Toronto.
- RAY, Arthur J., 1990 : *The Canadian Fur Trade in the Industrial Age*. University of Toronto Press, Toronto.
- RENAUD, André, 1960 : *Indians of Canada as an Ethnic Minority*. Research and the Indians of Canada: Report of a National Seminar, Kingston, Ontario, June. Indian-Eskimo Association of Canada.
- SHEWELL, Hugh, 1991 : « The Use of Social Assistance for Employment Creation on Indian Reserves: An Appraisal », in Frank Cassidy et Shirley B. Seward (dir.), *Alternatives to Social Assistance in Indian Communities* : 15-81. Institute for Research on Public Policy, Halifax.
- , 1999 : « Jules Sioui and Indian Political Radicalism in Canada, 1943-1944 ». *Journal of Canadian Studies/Revue d'études canadiennes* 34(3) : 211-42.
- , 2001 : « 'Almost Twelve People an Hour Leaving Welfare': The Marketization of Welfare in Ontario and the Decline of the Public Good », in John Dixon et Mark Hyde (dir.), *The Marketization of Social Security* : 167-86. Quorum Books, Westport, Connecticut et London.
- , 2002 : « 'Bitterness Behind Every Smiling Face': Community Development and Canada's First Nations, 1954-1968 ». *The Canadian Historical Review* 83(1) : 58-84.
- , 2004 : *'Enough to Keep Them Alive': Indian Welfare in Canada, 1873-1965*. University of Toronto Press, Toronto.
- SHEWELL, Hugh, et Annabella SPAGNUT, 1995 : « The First Nations of Canada: Social Welfare and the Quest for Self-government », in John Dixon et Robert P. Scheurell (dir.), *Social Welfare with Indigenous Peoples* : 1-53. Routledge, London.
- STATISTIQUE CANADA, 2004a : *Census of Canada 2001. Aboriginal Peoples of Canada*. Statistics Canada. Tabulations 97F001XCB2001060, Selected Labour Force Characteristics (50). Ottawa.
- , 2004b : *Census of Canada 2001. Aboriginal Peoples of Canada*. Tabulations 97F001XCB2001062, Selected Income Characteristics (35A). Ottawa.
- , 2005 : *Population by Year, by Province and Territory*. Statistics Canada, CANSIM Table 051-0001. Ottawa.
- TOBIAS, John L., 1976 : « Protection, Civilization, Assimilation: An Outline History of Canada's Indian Policy ». *The Western Canadian Journal of Anthropology* VI(2) : 13-30.
- USHER, Peter J., 1993 : « Northern Development, Impact Assessment, and Social Change », in Noel Dyck et James B. Waldrum (dir.), *Anthropology, Public Policy and Native Peoples in Canada* : 98-130. McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston.
- WEAVER, Sally M., 1981 : *Making Canadian Indian Policy: The Hidden Agenda, 1968-1970*. University of Toronto Press, Toronto.
- , 1993 : « The Hawthorn Report: Its Use in the Making of Canadian Indian Policy », in Noel Dyck et James B. Waldrum (dir.), *Anthropology, Public Policy and Native Peoples in Canada* : 75-97. McGill-Queen's University Press, Montréal et Kingston.
- WILSON, C. Roderick, et R. Bruce MORRISON, 2004 : « Taking Stock: Legacies and Prospects », in R. Bruce Morrison et C. Roderick Wilson (dir.), *Native Peoples: The Canadian Experience* : 448-469. Oxford University Press, Toronto.
- WOLF, Eric R., 1997 : *Europe and the People Without History*. University of California Press, Berkeley.

## La revue *Recherches amérindiennes au Québec* est disponible dans les points de vente suivants :

**BOUTIQUE DU MUSÉE POINTE-À-CALLIÈRE**  
150, rue Saint-Paul Ouest, Montréal (Québec)

**BOUTIQUE L'ORCHIDÉE JARDIN BOTANIQUE DE MONTRÉAL**  
4101, Sherbrooke Est, Montréal (Québec)

**LE PARCHEMIN**  
505, Sainte-Catherine Est, Montréal (Québec)

**LIBRAIRIE DE L'UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL**  
3200, rue Jean-Brillant, Montréal (Québec)

**LIBRAIRIE DU NOUVEAU MONDE**  
103, rue Saint-Pierre, Québec (Québec)

**LIBRAIRIE DU SQUARE**  
3453, rue Saint-Denis, Montréal (Québec)

**LIBRAIRIE DU QUÉBEC À PARIS**  
30, rue Gay Lussac, F-75005 Paris (France)

**LIBRAIRIE L'ÉCUME DES JOURS**  
125, Saint-Viateur ouest, Montréal (Québec)

**LIBRAIRIE PANTOUTE**  
1100, rue Saint-Jean, Québec (Québec)

**PARC ARCHÉOLOGIQUE DE LA POINTE-DU-BUISSON**  
333, rue Émond, Melocheville (Québec)

**RENAUD-BRAY**  
(Différentes succ. au Québec)

**ZONE LIBRE LIBRAIRIE**  
262, Sainte-Catherine Est, Montréal (Québec)