

A quiet evolution. The emergence of Indigenous-local intergovernmental partnerships in Canada, Christopher Alcantara et Jen Nelles. University of Toronto Press, Toronto, 2016, 159 p.

Denise Piché

Volume 47, Number 2-3, 2017

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1048610ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1048610ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Recherches amérindiennes au Québec

ISSN

0318-4137 (print)

1923-5151 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Piché, D. (2017). Review of [*A quiet evolution. The emergence of Indigenous-local intergovernmental partnerships in Canada*, Christopher Alcantara et Jen Nelles. University of Toronto Press, Toronto, 2016, 159 p.] *Recherches amérindiennes au Québec*, 47(2-3), 188–190. <https://doi.org/10.7202/1048610ar>

est donc démunie chez les Inuits car elle se retrouve sans ressource, sans possibilité de relation d'aide. Hervé documente la figure de l'orphelin, dans le quotidien du Nunavik aujourd'hui, mais également à travers la mythologie. Hervé soutient qu'aider quelqu'un est une façon d'être en relation et d'obtenir un rôle au sein de la famille et, aujourd'hui, plus largement, au sein de la société : « Les pratiques d'entraide permettent ainsi, aux uns et aux autres, de créer du lien ou de confirmer sa position dans la société » (p. 87).

La deuxième partie du livre est composée de chapitres à portée historique. L'auteure se penche sur le lien d'entraide (présenté dans la partie précédente) comme un élément structurant et fondamental au Nunavik, et ce, malgré le contact et les façons de faire des *Qallunaat*. Hervé y met en lumière les logiques des différentes entités de *Qallunaat* qui ont investi le Nord (baleiniers, missionnaires, compagnies de traite de fourrures et gouvernements, provincial et fédéral) avec chacun leurs objectifs respectifs. Ils ont cependant tous fini par vouloir amener les Inuits à gérer et prendre en charge l'administration du Nord afin de réduire leurs charges et responsabilités financières envers les Inuits. Faire émerger des figures de leader, telles que les institutions euro-canadiennes les conçoivent, apparaît alors comme un passage obligé pour ces institutions. L'émergence de postes de capitaines de bateau, de tenanciers de postes de traite, de leaders religieux ou de représentants inuits au niveau local (les villages) ou régional (l'ensemble du Nunavik) est étudiée par l'auteure. Les débuts des coopératives, toujours en vigueur au Nunavik, et des conseils communautaires, devenus aujourd'hui des municipalités, sont aussi documentés et analysés. Si les Inuits ont laissé des *Quallunat* devenir des figures de pouvoirs dans l'Arctique, c'est dû à leur rôle de pourvoyeur : « À leur insu les gouvernements endossent les devoirs des figures de pouvoir à savoir donner ce qu'ils ont à ceux qui n'en ont pas » (p. 361). Mais cette idée de dépendance n'est pas partagée par

tous et Hervé termine cette partie en mettant de l'avant deux événements historiques où il a été question de l'autonomie du Nunavik et où l'opinion des Inuits était hautement divisée : la signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et le référendum de 2011. Elle voit dans ce dernier événement, où 66 % des votants ont refusé de mettre en place un gouvernement régional au Nunavik, une nouvelle façon d'aborder le leadership :

[...] la majorité des Nunavimmiut a osé dire « non » à l'entente finale sur le gouvernement régional au Nunavik. C'est dans cette capacité à ne pas suivre les autres, à vivre par soi-même et aider leur entourage que les Inuits voient du leadership. (p. 362)

Cet ouvrage comprend une série d'annexes riches en contenu, dont deux récits mythiques sur les orphelins : l'un a été récolté par Turner (1894), et l'autre par Rasmussen (1932). Hervé a également construit un tableau chronologique des différentes institutions mises en place dans les villages du Nunavik (comptoir commercial, Mission chrétienne, École, Agents gouvernementaux, conseil communautaire et conseil municipal, coopérative et police). Des tableaux élaborés par l'auteure répertorient depuis 1955 le personnel du gouvernement fédéral et le personnel du gouvernement provincial qui ont travaillé dans l'Arctique. Finalement, Hervé met à la disposition du lecteur des documents de travail sur le développement communautaire rédigés par le sociologue Jean-Jacques Simard, alors qu'il travaillait pour la Direction générale du Nouveau-Québec.

Ce livre apparaît comme une contribution importante aux études inuites. Il fournit un très grand nombre de données sur les relations de pouvoirs contemporaines au Nunavik et contribue à mettre en lumière les conceptions inuites de la gouvernance et du leadership. L'auteure utilise régulièrement l'inuktitut pour expliquer comment le monde est conceptualisé au Nunavik. Elle compare par exemple *Ikajuqti* (celui qui aide), terme qui

exprime une idée basée sur l'obligation d'aider, et le terme *Pigutji* (*juq*), rendre service, qui est une action qui vient du cœur. Par la langue, Hervé parvient à expliquer que la notion d'aide est une norme sociale. Cette notion n'est pas nécessairement accessible au lecteur qui vient d'un monde où l'action d'aider n'est jamais liée à une obligation.

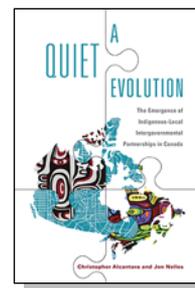
Marie Kirouac-Poirier
Département de sciences des religions,
Université du Québec à Montréal

Note

1. Terme utilisé au Nunavik pour désigner les personnes qui ne sont pas inuites.

Ouvrage cité

QUMAQ, Taamussi, 2010 : *Je veux que les Inuit soient libres de nouveau*. Presses de l'Université du Québec, Québec.



A quiet evolution. The emergence of Indigenous-local intergovernmental partnerships in Canada

Christopher Alcantara et Jen Nelles.
University of Toronto Press, Toronto,
2016, 159 p.

CET OUVRAGE S'INTÉRESSE AUX partenariats entre gouvernements locaux et communautés autochtones au Canada, un sujet qui, à ce jour, a fait l'objet de très peu d'écrits, contrairement aux relations intergouvernementales aux niveaux fédéral et provincial. Les auteurs y examinent les ententes formelles conclues entre des conseils de bande et les conseils de municipalités voisines et développent ensuite quatre études de cas de façon à éprouver leur modèle conceptuel pour expliquer l'émergence de telles ententes.

La collecte des ententes posait en soi tout un défi. Après avoir contacté

2262 municipalités dans les dix provinces et trois territoires canadiens et obtenu un taux de réponse de 80 %, Alcantara et Nelles ont récolté 332 ententes couvrant la période de 1950 à 2014. L'analyse repose sur quatre types d'ententes qu'ils avaient identifiés en 2011 dans leur étude de 93 ententes alors publiquement disponibles en Colombie-Britannique (C.-B.). Il s'agit 1) d'ententes de services, avec ici une nouvelle distinction entre des ententes de fourniture de services tarifés et des ententes de cogestion de services; 2) des ententes de développement de relations en vue de collaborations futures, qui peuvent être interprétées comme la manifestation d'un intérêt partagé envers l'ensemble des citoyens; 3) des ententes de décolonisation, qui impliquent la reconnaissance des droits historiques des autochtones et la volonté de développer des relations respectueuses et d'égal à égal; 4) des ententes de développement des capacités impliquant un transfert de connaissances.

Plusieurs constats sont posés ici. Les ententes formelles augmentent en nombre avec les années, la majorité ayant été conclues après 2000. Elles se diversifient avec le temps, les ententes de services étant à peu près les seules qui ont été finalisées avant 2000. Bien que ces dernières continuent de dominer après 2000, les ententes de développement de relations sont maintenant tout aussi nombreuses en Colombie-Britannique. C'est là que le plus grand nombre d'ententes a été collecté (118), puis en Ontario (81), en Saskatchewan (47), au Québec (28), au Yukon (18) et en Nouvelle-Écosse (14), les autres provinces et territoires ayant conclu beaucoup moins d'ententes. Dans l'ensemble, seulement quelques villes fournissent le gros des ententes. Diverses hypothèses sont présentées pour expliquer la distribution des ententes selon la province ou le territoire (proximité des bandes autochtones des centres de populations allochtones, encouragement de la Province, etc.), mais aucune ne satisfait vraiment les auteurs, qui croient que ce sont d'abord des facteurs locaux qui en expliquent l'émergence.

Pour analyser ces facteurs locaux, les auteurs reprennent le cadre conceptuel qu'ils avaient développé en 2014, où la capacité et la volonté politiques étaient vues comme des déterminants de la coopération qui sont eux-mêmes modulés par l'interaction entre six facteurs, soit le cadre institutionnel qui détermine les règles et normes qui gouvernent les processus de prise de décision du côté local et du côté autochtone; les ressources financières, humaines et matérielles respectives; les interventions directes et indirectes des paliers de gouvernement supérieurs; l'histoire des relations entre les communautés et les événements polarisants; l'urgence pour l'une ou l'autre partie; le capital communautaire, soit le degré d'intégration des communautés, les liens entre leurs leaders et le partage d'une identité civique. C'est à travers quatre études de cas qu'ils viennent valider ce cadre conceptuel.

Les cas sont choisis pour représenter quatre grands types de relations définis par le croisement du niveau d'engagement des partenaires – soit la fréquence des communications afin de régler des enjeux d'intérêt commun – et de l'intensité des partenariats conclus, définie selon le degré d'autonomie sacrifiée pour l'atteinte de buts communs. On parle soit de « grande synergie », si l'engagement et l'intensité sont élevés, ce qui implique un partenariat fortement institutionnalisé; soit de « rapports usuels » s'ils sont faibles, c'est-à-dire qu'on s'en tient à des relations d'affaires sans plus; de rapports « centrés sur des ententes » si l'engagement est faible mais l'intensité élevée; ou de « rapports en développement » dans la situation inverse. Cette typologie ne m'a pas semblé très convaincante en grande partie parce que les deux variables en jeu sont sous-définies. Disons qu'elle permet aux auteurs de choisir des cas différents.

Je passe rapidement sur les études de cas pour m'en tenir aux types de relations mis en évidence. Sault-Ste-Marie et les deux Premières Nations voisines, Garden River et Batchewana, illustrent des « rapports usuels », où il

y a communications et éventuellement ententes sur des questions prioritaires, mais autrement les habitudes du chacun pour soi dominant. Le racisme à l'égard des autochtones et une histoire de relations tumultueuses incarnées par des personnages toujours en poste ont nui à la formation d'un capital communautaire. À l'autre extrême, le village de Teslin et la Première Nation Teslin Tlingit, au Yukon, sont en « forte synergie », adhérant à des projets communs dont ils partagent les coûts, parfois même si les avantages sont principalement au bénéfice d'une seule des communautés. Les deux communautés sont depuis longtemps intégrées par l'absence de frontière vécue entre leur territoire respectif et par une longue histoire de collaboration. Un deuxième cas au Yukon, celui du village de Haines Junction et des Premières Nations de Champagne et Aishihik, est qualifié de « partenariat en construction », car les communications entre les deux communautés sont excellentes et fréquentes, mais elles n'ont pas encore trouvé une manière d'aligner leurs priorités, principalement parce que la communauté autochtone dessert quatre territoires dont un seul est à proximité de Haines Junction. Enfin, le quatrième cas, celui de la Première Nation Malécite de Viger et de la MRC Les Basques, est présenté comme un « partenariat centré sur une entente ». Il s'agit ici de la promotion commune du Parc régional Inter-Nations situé en terres publiques sur le territoire de la MRC et revendiqué par les Malécites de Viger comme partie du territoire ancestral. L'entente formelle entre les deux parties est partagée à coût égal et elle renforce la position de la MRC qui veut récupérer les droits de chasse et de pêche appartenant toujours au Club privé Appalaches même si le territoire est constitué de terres publiques.

Il n'est pas simple de tirer des conclusions de cas aussi différents, ne serait-ce que par le contexte socio-démographique et géographique. Les auteurs mentionnent toutefois la confirmation de l'intérêt des facteurs que leur modèle conceptuel a identifiés,

« Luites autochtones pour le territoire : Amérique latine et Québec », Université du Québec à Montréal, 12-13 octobre 2017

LE 12 OCTOBRE DERNIER, soit cinq cent vingt-cinq ans, jour pour jour, après l'arrivée à l'île de Guanahani, dans les Antilles, des trois navires commandés par Christophe Colomb, s'ouvrait à Montréal un colloque international¹ dont le but premier était de donner la parole à des autochtones provenant de divers points du continent au sujet des luttes actuelles qu'ils mènent contre la destruction de leurs territoires ancestraux par des compagnies minières, majoritairement canadiennes, et des entreprises hydroélectriques ou d'exploitation d'hydrocarbures.

En effet, l'entreprise coloniale persiste, même si elle a changé de visage. Présentement, c'est la soif de matières premières qui pousse les entreprises transnationales à exploiter ces territoires, grâce de nouvelles techniques d'extraction (mines à ciel ouvert, fracturation hydraulique) particulièrement destructrices et qui mettent en cause la survie même des peuples autochtones des Amériques et d'ailleurs. Sans un territoire où préserver et développer leur mode de vie, c'est la disparition à court terme qui les guette.

Pendant, les Premières Nations ont résisté et résistent encore aux formes brutales ou subtiles de la domination coloniale. Et elles savent de mieux en mieux utiliser les instruments légaux et politiques à leur disposition pour faire valoir leurs droits, dans les différents pays qui constituent les Amériques. Face à la mondialisation de l'offensive contre leurs territoires, les autochtones perçoivent également la nécessité d'internationaliser leurs expériences de luttes, ce à quoi voulait précisément contribuer le récent colloque de Montréal. Comme le rappellera Réal McKenzie, ancien chef du peuple innu de Schefferville, tel était

qui ont tous joué, négativement ou positivement, dans presque tous les cas, sauf celui de Sault-Ste-Marie. Les deux facteurs qui sont les plus généralisés sont le capital communautaire et la nécessité, ce qui s'accorde avec une autre conclusion des auteurs, à savoir que la volonté de coopération joue de manière beaucoup plus importante que les capacités des acteurs, contrairement à ce qui est mis en lumière dans une grande partie de la littérature. En conclusion, Alcantara et Nelles reviennent sur la position neutre sur le plan normatif à laquelle ils ont adhéré, soit de décrire et d'expliquer les types de relations entre communautés sans porter de jugement sur la coopération comme outil stratégique. En somme, la coopération n'est pas nécessairement une voie appropriée pour toutes les situations ; tout dépend du contexte et des préférences de chaque communauté.

J'ai voulu attirer l'attention sur ce court ouvrage parce qu'en commençant à travailler sur le même sujet, j'ai été surprise de la quasi-absence de travaux sur les collaborations entre municipalités et communautés autochtones au Québec. Pourtant, comme ailleurs au Canada, de nombreuses communautés autochtones entretiennent divers rapports avec les villes avoisinantes. En outre, plusieurs sous-régions sont, comme le Yukon, maintenant dominées démographiquement par la population autochtone, ou en voie de l'être, ce qui devrait stimuler un intérêt pour les collaborations.

Un bref survol de la situation m'a indiqué qu'il y a au Québec beaucoup plus que les vingt-huit ententes formelles entre communautés autochtones et gouvernements locaux récupérées par les auteurs ; juste les ententes concernant les infrastructures et services publics sont très nombreuses. Malheureusement, même si en principe toutes les ententes de ce type doivent être approuvées par décret en vertu de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif, il n'existe pas encore au Québec de compilation systématique et accessible de ce type de documents. On note aussi la faible

représentation des communautés québécoises dans les projets pilotes de la Fédération canadienne des municipalités sur le soutien au partenariat (Initiative de développement économique communautaire et Programme de partenariat en infrastructures communautaires Premières Nations-Municipalités) et il faut dire que le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et les deux fédérations de municipalités du Québec, l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités, ont tardé à s'intéresser à cette question. Pourtant, il y a sans aucun doute, au Québec, de nombreuses expériences de collaborations et de partenariat qui méritent qu'on s'y intéresse. Le livre d'Alcantara et Nelles nous offre à cette fin de belles pistes de travail.

Denise Piché
École d'architecture
Université Laval, Québec

Références

- FCM (Fédération canadienne des municipalités), s.d. : « Initiative de développement économique communautaire Premières Nations-municipalités ». <<https://fcm.ca/accueil/programmes/initiative-de-developpement-economique-communautaire.htm>> (consulté le 15 décembre 2017).
- , s.d. : « Projet de partenariats en infrastructures communautaires ». <<https://fcm.ca/accueil/programmes/projet-de-partenariats-en-infrastructures-communautaires.htm>> (consulté le 15 décembre 2017).
- NELLES, Jan, et Christopher ALCANTARA, 2011 : « Strengthening the ties that bind? An analysis of aboriginal-municipal inter-governmental agreements in British Columbia ». *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada* 54(3) : 315-334.
- , 2014 : « Explaining the emergence of indigenous-local intergovernmental relations in settler societies: A theoretical framework ». *Urban Affairs Review* 50(5) : 599-622.