

6

Sortir des sentiers battus : repenser le rôle des universités dans le soutien à l'autonomie gouvernementale autochtone

Jean-François Savard, Madeleine Moreau et Michelle Jacob

Introduction

Il existe dans le domaine de l'analyse des politiques publiques de nombreux modèles qui cherchent à expliquer les dynamiques caractérisant les processus d'élaboration des politiques. Les plus connus sont sans aucun doute celui des coalitions plaidantes de Sabatier-Jenkins, celui des courants de Kingdon et celui des cycles politiques. Ces modèles tentent de décrire et d'expliquer, à leur manière, les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Ils se distinguent non seulement par les thèses qu'ils proposent, mais également par les contextes dans lesquels ils s'inscrivent le mieux. Si le modèle des coalitions plaidantes et celui des courants sont intéressants pour l'étude des politiques canadiennes, leur pouvoir explicatif a surtout été conçu pour le contexte américain, un contexte fort différent de celui du Canada. Ainsi, nous sommes d'avis que le modèle des cycles politiques, tel qu'il a été défini par Howlett et Ramesh (2003), est celui qui rend le mieux compte des processus d'élaboration des politiques publiques au Canada.

Le modèle des cycles politiques est fondé sur un principe assez simple. Les acteurs sont mis en relation à l'intérieur d'un ou de plusieurs sous-systèmes politiques, caractérisés par diverses institutions matérielles ou normatives, formelles ou informelles. Ce sont ces institutions qui influencent l'action des acteurs à l'intérieur des sous-systèmes politiques. Cette dynamique entre acteurs et institutions se retrouve à chaque étape d'un cycle politique. Ce cycle comprend l'émergence d'un enjeu, la formulation d'une politique, la mise en œuvre de celle-ci, de même que son évaluation. À chacune de ces étapes, les acteurs, principalement gouvernementaux, déploient divers instruments qui en permettent la réalisation. Selon l'articulation de ces trois éléments, soit les acteurs, les institutions et les instruments, la réalisation de chacune de ces étapes pourra adopter des styles différents (Howlett et Ramesh 2003).

L'avantage principal de ce modèle est de mettre en relief l'évolution d'un enjeu et la réponse des gouvernements à cet enjeu. Il est ainsi possible de mettre en lumière les faiblesses d'un processus de politiques publiques et d'identifier les

problèmes qu'il faut pallier. C'est cette dynamique de constante rétroaction qui fait la force du modèle des cycles politiques et c'est en grande partie pour cette raison que nous avons opté pour ce modèle dans notre étude.

L'étude que nous proposons dans ce texte se penche sur les politiques d'autonomisation et d'autogestion qui visent les communautés autochtones au Canada. Plus précisément, notre étude, qui se veut plus prospective qu'inductive, se concentre sur l'étape de l'évaluation, en proposant une analyse que Howlett et Ramesh appellent évaluation sociale experte, à savoir une analyse produite par des acteurs qui ne sont pas gouvernementaux, mais qui demeure tout de même fondée sur une expertise et sur des méthodes universitaires éprouvées.

En situant notre étude à cette étape du cycle des politiques, nous voulons démontrer que les politiques actuelles n'offrent ni l'espace ni le soutien nécessaire aux universités pour qu'elles puissent jouer un rôle, pourtant essentiel, dans la mise en œuvre de l'autonomisation et de l'autogestion des communautés autochtones. Nous savons, par exemple, qu'une des conditions de succès de l'autonomisation des communautés autochtones est le transfert de connaissances et de compétences vers ces dernières. C'est en ce sens que les universités peuvent jouer un rôle dans la mise en œuvre de l'autonomisation des communautés autochtones. Elles détiennent les expertises nécessaires aux transferts de compétences et de connaissances. Cependant, les politiques actuelles ne reconnaissent pas suffisamment ce rôle des universités et privent à la fois le gouvernement et les communautés autochtones de partenaires solides et importants. C'est ce que nous montrerons dans ce texte.

Méthodologie

Notre analyse est fondée sur deux méthodes bien connues : la recherche documentaire et l'observation participante. Ainsi, l'analyse que nous présentons ici tire ses conclusions d'une recherche menée à l'automne 2008. Cette recherche consistait à recenser les programmes offerts par les universités canadiennes sur les questions autochtones. À la suite de ce recensement, nous avons analysé les objectifs des programmes, afin de déterminer comment ces derniers sont susceptibles d'apporter un soutien à l'autonomie et à l'autogestion des communautés autochtones. Le texte rend compte plus loin des conclusions de cette recherche documentaire.

Notre analyse repose aussi sur un examen de la politique d'autonomie gouvernementale autochtone du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada et de la politique de transferts du Santé Canada. Il ne s'agit évidemment que d'un échantillon restreint des politiques permettant une autonomisation des communautés autochtones, mais ces politiques sont les plus importantes dans le domaine. Par conséquent, nous estimons que les conclusions que nous pouvons tirer de cet examen, sans être nécessairement généralisables à l'ensemble des politiques visant l'autonomisation des communautés autochtones, permettent tout de même de dresser un bilan assez juste de la situation. Il faut souligner que passer en

revue l'ensemble des politiques d'autonomisation autochtones aurait constitué un exercice qui dépasse largement la cadre de ce texte.

Notre analyse tire aussi ses conclusions des observations que nous avons faites d'un processus d'élaboration d'un programme qui vise à habiliter des gestionnaires du Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James. À travers ce processus, qui s'est amorcé en 2006, nous avons pu observer les problèmes et les lacunes systémiques qui rendent difficile la mise en place de programmes de formation pour des gestionnaires autochtones. Ces observations sont à la base de plusieurs de nos conclusions.

Nous n'avons pas la prétention d'affirmer que notre méthode permet de tout comprendre du problème que nous évoquons. Mais nous soutenons tout de même que notre approche méthodologique met en relief des lacunes réelles dans l'élaboration et la redéfinition des politiques d'autonomisation et d'autogestion autochtones. Elle permet surtout de bien illustrer le rôle que les universités sont appelées à jouer dans ces processus. Nous voyons cette étude comme une première étape vers un programme de recherche plus élaboré. En ce sens, elle nous permet de poser plusieurs questions et d'orienter ces travaux futurs.

L'autonomisation autochtone comme enjeu de politiques publiques

L'autonomie gouvernementale autochtone s'est imposée graduellement comme enjeu de politiques publiques au Canada, à partir des années cinquante. Cette étape du cycle des politiques est caractérisée par ce que Howlett et Ramesh appellent une impulsion externe (Howlett et Ramesh 2003), à savoir que ce sont essentiellement des acteurs autochtones qui, à l'origine, ont imposé cet enjeu à l'agenda gouvernemental canadien.

En effet, à la suite des travaux d'un comité mixte du Parlement canadien de 1946 à 1948, le gouvernement du Canada a procédé, en 1951, à plus importante refonte de la Loi sur les Indiens (Frideres 1993) de l'époque. La nouvelle loi accordait un certain nombre de pouvoirs et un certain degré d'autonomie aux bandes indiennes. Elle introduisait le droit d'association et de représentation. Les lois provinciales pouvaient désormais s'appliquer aussi aux Autochtones, mais la Loi sur les Indiens avait toujours préséance. Les bandes ont obtenu également un droit de gestion des terres et d'administration des fonds et pouvaient désormais entreprendre des revendications territoriales. Ces modifications de la Loi ont eu deux conséquences. D'abord, des organisations provinciales se sont progressivement formées (Tennant 1990) pour jeter les bases d'un mouvement autochtone plus vaste qui apparut à partir de 1969; puis, l'ouverture aux revendications territoriales mena à la recherche constante d'une plus grande autonomie.

En 1969, le ministère des Affaires indiennes présenta son livre blanc sur une nouvelle politique « d'autonomie autochtone » (Canada 1969). Ce livre blanc cherchait à mettre fin à des siècles d'injustices et de marginalisation en faisant des

Autochtones des Canadiens à part entière (Canada 1969). Le livre blanc suggérait d'abroger la Loi sur les Indiens, de donner le contrôle des réserves aux Autochtones et d'amender l'Acte de l'Amérique du Nord britannique pour enlever la distinction qu'on y faisait entre les Autochtones et les Canadiens, mettant ainsi fin au statut « d'Indien ». Cette façon de faire relevait plus de l'assimilation des Indiens que de l'affirmation de leur autonomie.

Le livre blanc fut abandonné en 1971 sans jamais être mis en œuvre en tout ou en partie. Cependant, le tollé qu'il provoqua constitua un événement marquant de la politique autochtone canadienne (Tennant 1990). En effet, les contestations du livre blanc offrirent aux Autochtones à travers le Canada un terrain de bataille commun contre le gouvernement fédéral, entraînant l'émergence de nombreuses organisations qui réussirent à obtenir le statut d'organisations nationales (Rodon 2003).

La force de ces organisations permit aux Autochtones de s'imposer comme acteurs politiques incontournables de l'échiquier politique canadien, obligeant le gouvernement fédéral à adopter la politique de revendication territoriale globale, et la politique des revendications particulières dans les années soixante-dix. Elle leur a également permis de s'imposer comme acteurs constitutionnels dès le début des années quatre-vingt (Tennant 1990), et de prendre part, sur le tard cependant, aux négociations sur le rapatriement de la Constitution. Ce qui a mené à l'insertion des articles 25 et 35 de la Loi constitutionnelle canadienne, qui, essentiellement, reconnaissent la constitutionnalité des droits territoriaux autochtones.

Or, pour les Autochtones, ces droits territoriaux n'ont de sens que s'ils sont accompagnés d'une forme d'autonomie gouvernementale. Une autonomie qui diffère selon les besoins et les intérêts des nations autochtones. Des pressions ont donc été exercées dans les années quatre-vingt pour que des programmes et des politiques d'autonomie soient adoptés par le gouvernement fédéral. La réponse du gouvernement fédéral ne s'est pas trop fait attendre. Dès 1986, le rôle du ministère des Affaires indiennes a été revu, passant d'organisme prestataire de services à celui d'organisme pourvoyeur de fonds (Canada 1993).

La formulation de politiques visant l'autonomisation autochtone

Les ministères et agences du gouvernement fédéral ont mis en place, depuis les années quatre-vingt, un grand nombre de programmes et de politiques visant divers aspects de l'autonomisation autochtone, ou permettant aux communautés autochtones d'exercer de différentes façons une autonomie relative. À cet effet, citons deux grandes initiatives canadiennes : la politique sur l'autonomie gouvernementale autochtone de 1995, dont la mise en œuvre relè de la responsabilité du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, et la politique de transferts de Santé Canada. Il ne s'agit pas ici de minimiser l'importance des politiques dont ont la responsabilité d'autres ministères et agences du gouvernement fédéral,

mais plutôt de concentrer les efforts d'analyse sur deux cas qui nous semblent très probants.

La politique de l'autonomie gouvernementale autochtone stipule que

la reconnaissance du droit inhérent repose sur le fait que les peuples autochtones du Canada ont le droit de se gouverner, c'est-à-dire de prendre eux-mêmes les décisions touchant les affaires internes de leurs collectivités, les aspects qui font partie intégrante de leurs cultures, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions et, enfin, les rapports spéciaux qu'ils entretiennent avec leur terre et leurs ressources (Canada 1995, 5).

L'objectif de la politique est de négocier l'application du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale et non de le définir. Pour cette raison, elle énumère une série de compétences sur lesquelles pourraient légiférer les peuples autochtones. Ces compétences couvrent un vaste éventail de sujets, allant de compétences sociales à des compétences économiques, gouvernementales et logistiques et des compétences qui sont propres à la culture autochtone – langue, religion, etc. (Canada 1995, 5).

Découlant de la politique de 1979 sur la santé des Indiens, la politique de transferts de Santé Canada a été élaborée en 1988, puis officiellement mise en place à partir de 1989 et 1990. Elle propose « un cadre de prise de contrôle des services de santé par les Premières nations ainsi qu'une approche progressive inspirée du principe de l'autodétermination dans le secteur de la santé » (Canada 1999, 4). En vertu de cette politique, les communautés autochtones qui le désirent peuvent prendre le contrôle des responsabilités associées à la gestion d'un ou de plusieurs programmes de Santé Canada, selon le rythme qui leur convient le mieux (Canada 1999). Les communautés peuvent également recevoir des fonds pour définir des programmes propres aux besoins de leurs communautés.

Deux approches caractérisent cette politique. La première vise un transfert progressif, mais complet, des responsabilités de gestion des programmes de Santé Canada, dont un transfert de connaissances et de compétences. La deuxième vise un transfert limité de certaines compétences. Cette deuxième approche a été pensée pour satisfaire aux demandes de certaines communautés qui désiraient exercer un contrôle sur la gestion des programmes de santé au sein de leur communauté, mais qui ne disposaient pas des ressources ou des compétences pour assumer à moyen ou long terme toutes les responsabilités prévues dans la première approche.

La formulation de ces deux politiques s'inscrit dans une dynamique que Howlett et Ramesh appellent un renouveau politique (Howlett et Ramesh 2003). Il s'agit d'une dynamique où des acteurs nouveaux font leur entrée dans un sous-système politique, apportant de nouvelles idées. C'est précisément cette dynamique qui décrit le mieux la façon dont, globalement, ces politiques ont été élaborées.

À ce sujet, soulignons que pendant près de deux cents ans, le seul acteur impliqué dans l'élaboration des politiques autochtones était la Couronne canadienne. Comme nous le précisons dans la section précédente, c'est à partir des années cinquante que les Autochtones deviennent des acteurs dans la définition des politiques fédérales qui les concernent. Toutefois, c'est surtout à partir des années soixante-dix et quatre-vingt que les organisations nationales s'affirment par rapport à la définition des politiques autochtones et en deviennent des acteurs incontournables, tant pour des raisons politiques que juridiques.

Nous pouvons donc affirmer que les années soixante-dix et quatre-vingt sont témoins de la formation d'un nouveau sous-système politique qui comprend comme acteurs le gouvernement fédéral, des agences et ministères fédéraux et des représentants autochtones, particulièrement leurs organisations nationales. Ce sont les dynamiques entre ces acteurs qui ont permis l'élaboration des politiques que nous venons de décrire.

Il serait faux de croire, cependant, qu'il n'existe aucun autre acteur dans ce sous-système politique. Par exemple, on y retrouve très certainement les gouvernements des provinces, de même que des chercheurs et des experts universitaires. Leur rôle a toutefois été beaucoup plus secondaire et ils ont eu une influence plus ou moins significative sur la forme que chacune de ces politiques a prise.

La mise en œuvre de politiques visant l'autonomisation autochtone

La politique d'autonomie gouvernementale prévoit deux types de mécanismes de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale autochtone : les traités et les mesures législatives. Les traités visent à faire reconnaître les dispositions négociées de l'autonomie gouvernementale autochtone par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 (Canada 1995). Ces droits négociés peuvent être protégés dans de nouveaux traités dans le cadre d'accords sur les revendications territoriales globales ou en les ajoutant à des traités existants. Cependant, aux termes de la politique, les questions de nature technique, tel un mécanisme de transfert de fonds, ne peuvent constituer un droit protégé par l'article 35 (Canada 1995).

Les mesures législatives servent à ratifier et à mettre en œuvre des ententes, certaines dispositions d'ententes ou à constituer un moyen alternatif de négocier l'autonomie gouvernementale, notamment lorsqu'un peuple autochtone ne désire pas la négocier par voie de traité. De plus, bien que la politique précise que l'autonomie gouvernementale peut être ajoutée à un traité existant, cet ajout doit être fait par un accord sur l'autonomie gouvernementale qui reconnaît le contexte déjà établi par un traité et non en modifiant un traité existant. La politique ne permet pas de renégocier les ententes de revendications territoriales globales et les ententes d'autonomie gouvernementale existantes (Canada 1995).

Enfin, la politique spécifique qu'un plan de mise en œuvre distinct devra être élaboré pour assurer l'application de chaque entente d'autonomie gouvernementale. Ce plan devra définir les activités, les délais et les ressources qui permettront la réalisation de l'autonomie. Ce plan devra être négocié et accepté de toutes les parties et ne comptera sur aucune source de financement additionnelle (Canada 1995).

À ce jour, plus d'une dizaine d'accords définitifs sur l'autonomie gouvernementale ont été ratifiés et vingt accords font présentement l'objet de négociations (Canada 2008). Nous ne ferons pas une évaluation exhaustive de ces accords, mais il faut souligner tout de même que si certaines faiblesses ont été mises en lumière par des groupes autochtones, dans l'ensemble ces accords semblent satisfaire les communautés visées.

La mise en œuvre de la politique de transferts de Santé Canada se fait au moyen d'accords de contribution. Ainsi, une communauté qui souhaite obtenir le contrôle de la gestion de programmes de santé offerts sur son territoire doit formuler une demande auprès du ministère en déterminant l'approche selon laquelle elle désire prendre le contrôle. Le ministère analyse la demande, puis entame un processus de négociation d'accord de contribution. Lorsque l'accord est ratifié, la communauté peut prendre en main le contrôle de ses programmes de santé, selon les paramètres définis dans l'accord de contribution. Ces accords sont valides pour une période de trois ans, après quoi ils peuvent être renouvelés à la suite d'une évaluation par le ministère (Canada 1999).

Il est difficile de dresser un portrait fidèle de la situation actuelle puisque Santé Canada n'a pas publié de données officielles depuis 2003. Ce que l'on sait, cependant, c'est que de 1989 à 1999, le nombre de communautés s'étant prévalu d'accords de contribution est passé de 12 à 244 (Canada 1999). Nous savons également qu'en 2002, 82 % des communautés admis avaient ratifié des accords de contribution et l'ensemble de ces accords représentait 1,5 milliard de dollars (Canada 2003), soit près de la moitié du budget du ministère.

La mise en œuvre de ces politiques prend la forme de ce que Howlett et Ramesh (2003) appellent un financement direct. En effet, les accords visent essentiellement à transférer directement aux communautés des responsabilités et des fonds pour qu'elles puissent elles-mêmes définir et gérer les programmes dont elles ont la responsabilité. L'intervention des acteurs gouvernementaux est donc limitée, puisque les ministères et les agences négocient les accords puis s'assurent du transfert des fonds, des responsabilités et des compétences auprès des communautés, qui elles doivent investir l'ensemble de leurs efforts dans la mise en œuvre de ces accords. Ce processus est logique étant donné qu'il s'agit d'accords visant l'autonomisation des communautés autochtones. Par ailleurs, celles peuvent également choisir de demander le soutien d'autres acteurs, comme des gestionnaires externes aux communautés ou d'autres experts.

Il est difficile d'évaluer la mise en œuvre de ces politiques, car très peu de documents sont rendus publics. La publication de ceux qui le sont remonte au

début des années deux mille. Par contre, nous pouvons tout de même établir certains constats, comme nous verrons dans la section suivante.

Évaluer ces politiques

L'évaluation que nous présentons ici relève de ce que Howlett et Ramesh désignent comme une évaluation sociale experte (Howlett et Ramesh 2003). Il serait étonnant d'apprendre que le ministère des Affaires indiennes et Santé Canada ne procèdent pas régulièrement à des évaluations de la pertinence de ces politiques et du succès relatif des accords visant leur mise en œuvre. Il s'agit probablement d'évaluations officielles et internes, mais, comme nous le précisons dans la section précédente, ces documents ne sont pas accessibles pour l'instant.

L'évaluation sociale repose sur des analyses produites par des acteurs non gouvernementaux. Selon Howlett et Ramesh (2003), la nature de ces évaluations diffère grandement, certaines visant à défendre des intérêts partisans, d'autres cherchant à présenter une analyse experte. C'est le cas, par exemple, d'experts universitaires ou d'instituts de recherche. C'est dans cette tendance d'évaluation sociale fondée sur une analyse experte que s'inscrit notre étude.

Notre analyse de ces deux politiques nous amène à poser deux constats. Premièrement, les acteurs impliqués dans la formulation et la mise en œuvre de ces politiques sont presque uniquement les représentants du gouvernement fédéral et les communautés et organisations nationales autochtones. Bien qu'au sein du sous-système politique de l'autonomie gouvernementale autochtone gravitent d'autres acteurs, ces derniers ont un rôle limité dans l'élaboration et surtout la mise en œuvre de ces politiques et n'ont pas, en fin de compte, accès aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques visant l'autonomisation autochtone.

Deuxièmement, les programmes qui découlent de ces politiques sont plus nombreux qu'il y a vingt ou trente ans, et surtout plus complexes. Les exigences de reddition de comptes sont lourdes, les conditions de mise en œuvre sont plus ou moins flexibles, et les programmes, bien qu'intriqués, ne sont pas toujours cohérents les uns par rapport aux autres. Ceci se traduit souvent par un nombre impressionnant de rapports à remplir, pour une équipe de gestion souvent très petite. Dans ce contexte, la gestion de programmes et de politiques nécessite des connaissances plus poussées et, conséquemment, une formation appropriée.

C'est à cet égard que les universités peuvent offrir un soutien à la mise en œuvre de l'autonomisation des communautés autochtones. Elles peuvent aider les communautés autochtones à établir une stratégie continue qui consiste à évaluer les capacités déjà en place et à anticiper les besoins avant que s'effectuent le transfert des pouvoirs et les transferts de fonds. Puis, toujours dans cette stratégie continue, les universités peuvent aider les communautés autochtones à assurer le transfert des compétences et des connaissances en offrant une formation adéquate et adaptée aux réalités sociales, économiques, politiques et culturelles des Autoch-

tones. Il s'agit d'une formation qui permet aux Autochtones d'obtenir ultimement un diplôme universitaire (baccalauréat, maîtrise ou doctorat) reconnu.

Il est important de préciser que cette stratégie continue permet la formation des gestionnaires autochtones, en poste dans leur communauté, et non pas seulement de jeunes étudiants qui aspirent à devenir gestionnaires. Il s'agit donc d'une stratégie qui doit tenir compte de réalités différentes des programmes usuels afin d'assurer une constance dans la formation des gestionnaires et dans le soutien qui leur est offert.

Nos travaux démontrent que les universités sont conscientes du rôle qu'elles peuvent jouer pour soutenir l'autonomisation des communautés autochtones. En effet, dans l'ensemble des provinces canadiennes, nous avons recensé plus d'une quinzaine d'universités offrant des programmes visant les communautés autochtones et liés à la gestion et au leadership.

Plus spécifiquement, nous avons noté que les programmes, touchant les questions autochtones peuvent se classer en deux catégories: ceux qui portent sur les Autochtones, comme les cours de langue, de culture et d'histoire et ceux qui permettent aux Autochtones d'acquérir des connaissances et des compétences leur permettant d'offrir à leurs communautés des services adaptés à leurs besoins, que ce soit en éducation, en santé, en affaire, etc. C'est cette deuxième catégorie qui nous intéresse.

Il est intéressant de noter qu'afin de respecter les réalités des communautés autochtones, plusieurs universités adoptent un design particulier pour les programmes offerts spécifiquement à cette clientèle. Certaines universités offrent des programmes préparatoires dont la réussite est essentielle à l'admission dans un programme régulier. La plupart des programmes offerts sont des programmes courts. Les universités ont opté pour une approche « building block », qui permet d'obtenir à petits pas un baccalauréat et, le cas échéant, une maîtrise. Cette approche peut même conduire, dans certains cas, à l'obtention d'un doctorat. Que l'on adopte l'approche « building block » ne tient pas du hasard. En effet, elle permet d'éviter le décrochage scolaire et favorise le succès des études. Cette approche permet aux Autochtones d'obtenir une reconnaissance universitaire, étape par étape, d'éviter le découragement au cours du programme parce qu'il semble interminable. Ainsi, en suivant des programmes de formation de plus en plus spécialisés, les Autochtones acquièrent une plus grande expertise et un meilleur savoir. Cette approche est d'autant plus indiquée lorsque l'on offre une formation à des gestionnaires en poste. Comme ces derniers poursuivent des études à temps partiel, le programme de formation universitaire est plus long à compléter et le découragement s'ensuit très souvent.

Notre recherche indique également que le succès des participants au programmes pour Autochtones ne peut reposer uniquement sur l'approche « building block ». Les services aux étudiants autochtones sont essentiels (quantitativement et qualitativement). Il s'agit de services qui donnent la possibilité à la communauté étudiante autochtone de se retrouver (café étudiant, association

étudiante, centre culturel, etc.), mais aussi de services de soutien pédagogique qui font appel aux valeurs autochtones telles que le respect des aînés (programmes de mentorat, rencontres avec des aînés, etc.). Ces services sont aussi importants en dehors de l'université, particulièrement pour les gestionnaires en poste. Ces derniers risquent de se sentir isolés et de trouver difficile de concilier le travail et les études. Un bon soutien est nécessaire et doit être mis en place. Ce type de soutien peut prendre la forme de personnes-ressources dans la communauté, de ligne d'appel, de réseau, etc. L'important est de garder un lien constant entre l'étudiant et l'université pour maintenir l'intérêt et la motivation à compléter le programme.

Notre recherche n'en étant qu'à sa première phase, nous n'avons pas encore recensé de manière exhaustive les programmes de formation continue qui s'offrent en marge des programmes réguliers et crédités. Cependant, tout comme l'approche « building block » nous apparaît pertinente, nous pensons qu'une stratégie qui lie les programmes de formation continue aux programmes réguliers et crédités s'avère une avenue intéressante pour garantir le succès scolaire des étudiants autochtones. En ce sens, l'École nationale d'administration publique (ENAP) offre un bon exemple.

L'ENAP et son approche

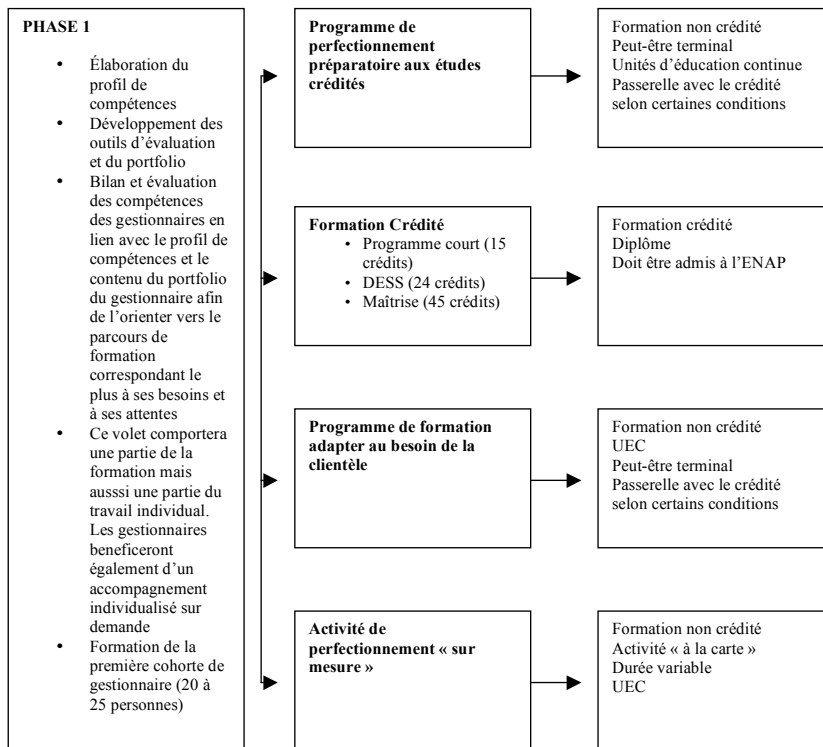
L'ENAP est une université spécialisée vouée au développement de l'administration publique, à la fois comme champ de pratique et comme champ de connaissance. En conformité avec sa mission, l'ENAP est active en formation par ses programmes d'études créditées de deuxième et troisième cycles, en recherche, en perfectionnement, en services-conseils en gestion, en coaching et en soutien à l'évaluation des compétences et à la sélection du personnel d'encadrement. Ces différents leviers d'intervention concourent au développement des capacités des organisations et des gestionnaires de la fonction publique y compris ceux des secteurs municipal, de l'éducation, de la santé et des services sociaux ainsi que du milieu autochtone.

L'intervention en milieu autochtone

L'ENAP accueille de façon générale des membres des communautés autochtones dans ses programmes et elle a aussi réalisé différents travaux de recherche et mandats de conseil auprès de ces groupes au cours des années. Plus récemment, elle a choisi de s'engager plus activement dans l'appui de la gouvernance en milieu autochtone en mettant en place des programmes de formation pour des gestionnaires autochtones en poste. Ces programmes de formation doivent permettre aux gestionnaires non seulement d'acquérir des connaissances plus approfondies de la gestion publique, mais également de décrocher un diplôme de deuxième cycle universitaire (DESS ou maîtrise). Ces programmes respectent les réalités autochtones et sont offerts dans une forme opportune pour les gestionnaires autochtones.

Le développement des compétences des gestionnaires du Conseil Cri de la santé et de services sociaux de la Baie James : une expérience pertinente en regard de la mise en oeuvre des politiques publiques

En 2007, à la suite d'une demande formulée par les autorités du Conseil Cri et de nombreux échanges don't l'objectif était de comprendre le contexte, de valider les besoins, de répondre aux attentes et d'atteindre les objectifs, un projet a été amorcé. Celui-ci comprenait plusieurs étapes, dont une plus importante de mise en place d'un programme « sur mesure » préparatoire aux études créditées, divers moyens d'intervention et des responsabilités partagées entre les parties prenantes.



Il est utile de rappeler que le contexte organisationnel du Conseil Cri est caractérisé par un développement important de ses activités et de son financement au cours des prochaines années et par la nécessité de faire évoluer la fonction de coordonnateurs locaux vers une fonction de direction. L'établissement a retenu comme orientation de confier les postes d'encadrement à des membres de la communauté crie et de préparer ces personnes à occuper des postes de gestion en leur donnant notamment accès à un diplôme universitaire de deuxième cycle. Il souhaitait également que les activités de formation se déroulent principalement dans leur communauté et dans des périodes où les personnes puissent être libérées de leurs responsabilités professionnelles.

Pour les autorités criées, le développement des compétences de gestion de leurs membres est perçu comme une contribution importante et un soutien déterminant au déploiement des services de santé et des services sociaux de la région. Elles considèrent comme conséquent que le programme prenne appui à la fois sur l'engagement des participants, sur l'établissement et sur l'ensemble de la communauté de manière à soutenir ces personnes et à les mettre en valeur.

Le programme de formation à la gestion préparatoire aux études créditées de deuxième cycle

Dans un premier temps, le mandat confié à l'ENAP concernait la formation à la gestion des personnes désignées dans le but de leur faciliter l'accès aux études créditées, mais aussi de les soutenir dans l'exercice de leurs fonctions. Ce mandat a suivi les étapes suivantes :

- L'évaluation des compétences des coordonnateurs et des gestionnaires Cris —
 - Élaboration du profil de compétences conjointement avec les représentants du Conseil
 - Développement des outils d'évaluation et du portfolio
 - Bilan et évaluation des compétences en lien avec le profil et rétroaction aux participants afin de les orienter vers le parcours de formation correspondant le plus à leurs besoins et leurs attentes
- Le développement du programme de formation sur mesure préparatoire aux études créditées —
 - Conception des modules en fonction du profil et des besoins identifiés et des différents exercices mettant l'accent sur la lecture, l'écriture et la communication
 - Choix des travaux individuels et collectifs en vue du transfert dans le milieu de travail et du partage des résultats entre les participants
 - Identification des moyens d'évaluation formative
 - Validation avec le Conseil Cri
- La formation des gestionnaires sur les compétences et les contenus de formation retenus —
 - Déroulement du programme de quinze jours divisés en six modules
- L'évaluation des compétences au terme de la formation et la sanction de l'atteinte des objectifs —
 - Utilisation des moyens d'évaluation formative
 - Bilan aux individus et aux autorités du Conseil
 - Sélection des personnes aptes à poursuivre les études créditées
 - Identification des moyens de soutien à la tâche (coaching) pour les autres personnes
- Élaboration du programme créditée —
 - Fondé sur une stratégie de « building block »

- Cours offerts dans la communauté en modules concentrés (deux semaines)
- Cours répondant aux besoins des gestionnaires du Conseil
- Obtention d'un diplôme universitaire reconnu

Le bilan sommaire

Au total, trente et une personnes (vingt-deux femmes et neuf hommes) ont suivi le programme, diffusé en anglais, qui s'est déroulé du 31 mai 2007 au 4 juin 2008. Deux seules personnes n'ont pu le compléter. Les activités se sont tenues à Montréal, à Gatineau et à Val-d'Or, à la demande des responsables du Conseil. Plusieurs rencontres de suivi et des échanges à distance ont été organisées entre les représentants de l'ENAP et du Conseil Cri (comité de pilotage). Sept personnes-ressources sont intervenues tout au long du programme et le taux de satisfaction de la clientèle a été évalué à 86 %.

L'intérêt élevé pour la poursuite des études créditées est manifeste. Selon notre estimation, une vingtaine des participants sont en mesure de poursuivre au niveau de la maîtrise. De nouveaux membres du personnel du Conseil pourraient par ailleurs passer directement aux études de deuxième cycle.

Quel rôle pour les universités?

Nous affirmons plus tôt que l'analyse des politiques d'autonomie gouvernementale autochtone et de transfert nous permettait de dégager deux constats. D'abord, dans un contexte de gestion de plus en plus complexe, le gouvernement fédéral devrait reconnaître les besoins des communautés autochtones en ce qui a trait à l'évaluation de leurs capacités, à la formation, ainsi qu'au transfert de compétences et de connaissances. En ce sens, nous avons démontré quel rôle les universités peuvent jouer dans la formation des communautés autochtones afin qu'elles gèrent leur autonomie, un rôle, d'ailleurs, que plusieurs d'entre elles jouent déjà au Canada. Ensuite, l'accès au processus d'élaboration et de mise en œuvre de ces politiques semble réserver aux organisations autochtones et aux agences et ministères fédéraux. Sans vouloir minimiser l'importance de ces acteurs, et tenant compte des travaux d'experts (Howlett et Ramesh 2003 ; Lemieux 2002 ; Pal 2006) sur les processus de développement et de mise en œuvre des politiques, nous croyons tout de même que les universités doivent jouer un rôle comme acteur dans les processus d'élaboration des politiques visant l'autonomie des communautés autochtones. Connaissant les conditions de succès des programmes de formation pour les Autochtones, les universités devraient s'impliquer dans les processus d'élaboration des politiques visant l'autonomisation des communautés autochtones pour s'assurer que ces dernières reconnaissent le rôle des universités et réservent des fonds pour la formation des membres des communautés autochtones. Il est vrai que certaines politiques prévoient ce genre de programmes, cependant, il s'agit de connaissances techniques qui ne sont pas liées nécessairement aux enjeux de gestion.

À cet égard, l'exemple de l'ENAP est assez probant. Les membres de la communauté crie, pour qui nous avons élaboré un programme de formation créditée, sont toujours en attente du financement nécessaire pour pouvoir lancer le programme. Cette situation a provoqué des retards énormes dans le lancement du programme et contribue grandement au décrochage des membres autochtones. Les universités ont donc un rôle d'acteur à jouer dans ces processus de politiques publiques pour s'assurer que toutes les conditions sont réunies pour garantir le succès des membres des communautés autochtones lorsqu'ils entreprennent un programme d'études.

Conclusion

Le gouvernement fédéral a mis en place des politiques pour que les Autochtones assument une certaine autonomie au sein de leurs communautés. Cependant, nous estimons que ces politiques comportent une lacune importante, à savoir qu'elles ne tiennent pas compte de la complexité de la gestion des programmes qui en découlent et, conséquemment, qu'elles ne prévoient pas de mesures précises pour offrir la formation de gestionnaires autochtones. De plus, ces politiques ne reconnaissent pas la reconnaissance du rôle que les universités peuvent jouer pour pallier cette lacune.

En ce sens, les universités ont une double mission à remplir. D'abord, élaborer des programmes visant spécifiquement les Autochtones pour former ces derniers en gestion et en leadership. Pour atteindre leur objectif, ces programmes doivent adopter un design particulier, respectueux de la culture et des réalités autochtones et inclure les infrastructures d'accompagnement nécessaires, améliorant ainsi grandement les conditions de succès des étudiants autochtones.

Les universités doivent aussi se réinventer pour répondre aux besoins de formation des Autochtones. D'abord, elles doivent apprendre à lier les programmes crédités à une foule d'autres activités formatives telles que des programmes sur mesure, de services-conseils en gestion, etc. Ces formations particulières peuvent être définies de façon à permettre aux étudiants autochtones le passage d'un type de formation à un autre, tout en assurant le succès de ces derniers. Ensuite, les universités se doivent de devenir des acteurs plus actifs dans le processus d'élaboration et de redéfinition des politiques visant l'autonomie autochtone. De cette manière, elles pourront insister pour que les politiques prévoient des programmes de formation pour les gestionnaires autochtones et un financement assorti à ces programmes. Notons que ce financement ne peut pas servir uniquement à couvrir les droits de scolarité des universités (des programmes existent déjà à cet effet). Il va couvrir les coûts relatifs à l'adaptation des programmes universitaires usuels au design particulier que prennent les programmes pour les gestionnaires autochtones en poste.

Nous affirmons, au départ, que cette présentation n'était que la première étape d'un projet de recherche, qui se veut plus exhaustif. Il faut maintenant pousser

plus loin la réflexion du rôle des universités dans les processus de politiques visant l'autonomisation des communautés autochtones. Il faudrait d'abord recenser l'ensemble des politiques semblables pour s'assurer que la situation que nous présentons ici est fidèle à la réalité, puis déterminer les modèles d'intervention possibles pour les universités dans les processus de politiques autochtones. En bout de ligne, il faut déterminer de quelles façons les universités peuvent être acteurs, mais surtout partenaires des communautés autochtones à la fois dans la définition des politiques visant leur autonomisation et dans la mise en œuvre de celle-ci dans le respect de la mission universitaire et des réalités autochtones.

Notes

1. Jean-François Savard est professeur à l'ENAP et chercheur associé à L'Observatoire de l'administration publique, Madeleine Moreau est directrice de la Direction des services aux organisations de l'ENAP et Michelle Jacob est chercheure à L'Observatoire de l'administration publique.
2. Nous tenons à remercier L'Observatoire de l'administration publique pour avoir effectué la correction des épreuves.

Bibliographie

Canada. 1969. La politique indienne du gouvernement du Canada, sous la direction de M. d. A. i. e. d. Nord. Ottawa, 1969.

———. 1993. La MAINC passe du statut d'organisme de prestation directe de services à celui d'organisme de financement, sous la direction de M. d. A. i. e. d. N. Canada. Ottawa: Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1993.

———. 1995. Guide de la politique fédérale sur l'Autonomie gouvernementale des Autochtones., sous la direction de M. d. a. i. e. d. Nord. Ottawa, 1995.

———. 1999. Dix ans de transfert du contrôle des programmes de santé aux communautés des Premières nations et des Inuits, sous la direction de S. Canada. Ottawa <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/pubs/finance/_agree-accord/10_years_ans_trans/3_transfert-fra.php>, 1999.

———. 2003. Transfert du contrôle aux communautés des Premières nations et des Inuits, Rapport annuel, 2002-2003, sous la direction de S. Canada. Ottawa <http://www.hc-sc.gc.ca/fniah-spnia/pubs/finance/_agree-accord/2002-2003_fnic-cpnann_rpt/1-fra.php#accords>, 2003.

———. 2008. Ententes définitives et questions liées à la mise en oeuvre, sous la direction de M. d. A. i. e. d. N. Canada. Ottawa <<http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/index-fra.asp>>, 2008.

Frideres, J. 1993. *Native Peoples in Canada, Contemporary Conflicts*. 4^e éd. Scarborough: Prentice Hall.

Howlett, M., et M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 2^e éd. Toronto: Oxford University Press, 2003.

Lemieux, V. 2002. *L'étude des politiques publiques*. 2^e éd. Québec: Les Presses de l'Université Laval.

Pal, L. A. 2006. *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times*. 3^e éd. Toronto: Thomson Nelson.

Rodon, T. 2003. *En partenariat avec l'État: Les expériences de cogestion des Autochtones du Canada*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2003.

Tennant, P. 1990. *Aboriginal Peoples and Politics*. Vancouver: University of British Columbia Press.