

Perspectives

ÉLECTORALES



Les Autochtones et les élections



Rédacteur en chef
F. Leslie Seidle

Gestionnaire, Services de publication
Francine Dalphond

Directeur de la rédaction
Wayne Brown

Pour plus de renseignements, veuillez
communiquer avec Élections Canada :
Téléphone : 1 800 463-6868

www.elections.ca

© ÉLECTIONS CANADA 2003
ISSN 1488-3538
EC 91828

TOUS DROITS RÉSERVÉS
IMPRIMÉ AU CANADA



Eleanor Milne, Chris Fairbrother
et Marcel Joannis

Le Vote (1979-1980)

Calcaire de l'Indiana, 121,9 x 182,8 cm,
Chambre des communes, Ottawa

Le Vote est une sculpture qui orne le
mur est de la Chambre des communes.
Les quatre têtes aux longs cheveux
qui forment la base de cette sculpture
entonnent les premières syllabes de
l'hymne national : « O-Ca-na-da ».

Photos de la page couverture : Fred Cattroll

Table des matières

VOL. 5 • N° 3 • NOVEMBRE 2003

- 1 **Message du directeur général des élections**
- 2 **La participation électorale des Autochtones dans la communauté canadienne**
Alan C. Cairns
La participation électorale peut renforcer leur quête d'autonomie gouvernementale
- 11 **La participation des Autochtones aux élections fédérales canadiennes : tendances et conséquences**
Daniel Guérin
La participation des Autochtones à l'élection de 2000 était plus faible que celle de l'ensemble de la population, mais les résultats varient d'une région à l'autre
- 18 **Participation de l'électorat autochtone en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick**
David Bedford
Comparaison des taux de participation aux élections fédérales, provinciales et au sein des bandes
- 24 **Désaffection et nation : les facteurs de la participation électorale autochtone**
Kiera L. Ladner
Pourquoi de nombreux autochtones ont décidé de boycotter les élections
- 31 **Le point sur les questions entourant la représentation des Autochtones aux élections fédérales**
Anna Hunter
Il faut accroître la représentation des Autochtones au Parlement et intégrer davantage leurs valeurs, leurs cultures et leurs traditions
- 39 **La participation des femmes autochtones à la démocratie électorale canadienne**
Manon Tremblay
Pourquoi si peu de femmes autochtones ont siégé au Parlement et aux assemblées législatives du Canada
- 45 **La représentation des intérêts des collectivités autochtones : l'expérience de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie**
Keith Archer
Les processus que ces pays ont élaboré pour augmenter la représentation et la participation de leurs Autochtones
- 52 **L'effet de l'élargissement du droit de vote sur la participation**
Michael Kinnear
Comparaison entre l'expérience des Autochtones canadiens et l'élargissement du droit de vote aux États-Unis, en Grande-Bretagne et en Allemagne
- 58 **Mary Two-Axe Earley : militante des droits à l'égalité des femmes autochtones**
Wayne Brown
Cette Mohawk québécoise a milité pour que la loi mette fin à la discrimination touchant des milliers de femmes et d'enfants autochtones

Élections Canada est l'organisme non partisan chargé de la conduite des élections et des référendums fédéraux

Perspectives électorales est une publication préparée par Élections Canada. Elle est publiée trois fois par année. Cette publication s'adresse aux personnes qui s'intéressent aux dossiers liés aux élections : les universitaires, les parlementaires, le personnel d'organismes électoraux au Canada et à l'étranger, les directeurs du scrutin et leurs adjoints ainsi que les employés d'Élections Canada. Les opinions exprimées

par les auteurs ne reflètent pas nécessairement celles du directeur général des élections du Canada.

Nous acceptons les articles et les photos susceptibles d'intéresser les lecteurs de *Perspectives électorales*, mais nous ne nous engageons pas à les publier. Lorsque nous les retenons, nous nous réservons le droit de les modifier, au besoin, pour des raisons d'espace ou de clarté.

Veuillez faire parvenir lettres et propositions d'articles et de photos à l'adresse suivante : Wayne Brown, directeur de la rédaction, *Perspectives électorales*, Élections Canada, 257, rue Slater, Ottawa (Canada) K1A 0M6 (wayne.brown@elections.ca).



Jean-Pierre Kingsley
Directeur général des élections du Canada

Participation des Autochtones aux élections

Ce numéro spécial de *Perspectives électorales* est consacré à l'importante question de la participation des Autochtones aux élections. Il présente des analyses de plusieurs universitaires et chercheurs qui se sont penchés sur la participation des Autochtones aux élections fédérales, aux élections provinciales et aux élections au sein des bandes au Canada et ailleurs. La recherche montre que, en moyenne, les Autochtones votent aux élections fédérales en moins grande proportion que les autres Canadiens. Cependant, il existe des écarts considérables entre les provinces et territoires; dans certains cas, les taux de participation des Autochtones sont plus élevés que ceux de la population canadienne dans son ensemble. Il semble par ailleurs que les taux de participation électorale des Autochtones soient plus bas dans les centres urbains.

Pour expliquer la situation, nos auteurs invoquent un certain nombre de raisons. Parmi celles-ci, du moins en ce qui concerne une partie des Autochtones, soulignons le manque de confiance dans les gouvernements fédéral et provinciaux et la conviction que la quête de l'autonomie gouvernementale pour leurs propres communautés importe plus que de voter aux élections parlementaires ou législatives. Certains Autochtones du Canada n'ont pas obtenu le droit de vote avant 1960, et ils ne l'ont pas oublié. En outre, parce que la plupart des Autochtones ne sont pas concentrés géographiquement, il leur est difficile d'attirer l'attention des partis politiques ou d'obtenir l'investiture en tant que candidats des partis. Certains considèrent qu'il manque de débats significatifs sur des questions qui préoccupent les Autochtones, ce qui les décourage de voter.

Que peut-on faire pour inciter davantage d'Autochtones à exercer leur droit de vote? Certains de nos auteurs préconisent une forme de représentation garantie au Parlement. D'autres soutiennent qu'il serait plus profitable pour les Autochtones de travailler au sein du régime politique actuel et d'y faire pression pour des améliorations, plutôt que de se retirer du processus électoral fédéral.

Élections Canada a entrepris de nombreuses initiatives visant à sensibiliser les Autochtones à leur droit de vote et à rendre le processus électoral plus accessible. Nous avons consulté un grand nombre de communautés autochtones dans la préparation de nos campagnes d'information pour les dernières élections et dans l'élaboration de nos programmes des agents de liaison, des aînés et des jeunes.

Nous poursuivons nos efforts en vue de la prochaine élection générale. Nous élargirons le programme des agents de liaison autochtones, embaucherons davantage d'Autochtones en tant que fonctionnaires électoraux et élaborerons de nouvelles campagnes d'information et de publicité. Je mène également des consultations auprès des chefs et des jeunes autochtones afin d'envisager d'autres mesures possibles, y compris des moyens d'atteindre le nombre croissant d'Autochtones vivant dans les centres urbains.

Je demeure ouvert aux suggestions des lecteurs sur la façon d'accroître la participation des Autochtones au processus électoral canadien. ✉

A handwritten signature in black ink that reads "Jean-Pierre Kingsley".

Jean-Pierre Kingsley



La participation électorale des Autochtones dans la communauté canadienne

Alan C. Cairns

Professeur auxiliaire, Département de science politique, Université de Waterloo

L'objectif du présent article consiste à placer la question de la participation électorale des Autochtones dans un contexte plus large – de prendre du recul par rapport aux détails de la participation électorale, par exemple, pour explorer la relation entre les peuples autochtones et l'ensemble de la communauté canadienne. Lorsque l'on se concentre surtout ou uniquement sur la présence ou l'absence de participation électorale et sur la nature de cette participation, on exclut les observations plus générales que l'on peut tirer de l'histoire et des liens avec l'ordre constitutionnel intégral et qui peuvent éclairer les choix de voter ou de s'abstenir¹. L'article ne se veut pas une comparaison entre les peuples des Premières nations, les Inuits et les Métis (les « peuples autochtones du Canada »), entre les membres des Premières nations qui résident sur une réserve et ceux qui n'y résident pas, ou entre les diverses situations dans les territoires du Nord et les 10 provinces. Bien que la discussion porte principalement sur les Indiens inscrits, il s'insère dans le plus vaste projet de comprendre le vote et l'abstention du vote chez les peuples autochtones du Canada.

Stigmatisation constitutionnelle

L'aliénation répandue par rapport à l'ordre constitutionnel canadien est souvent reprise dans la documentation qui traite des préoccupations et des problèmes liés aux Autochtones. J'affirme dans un autre article que le traitement historique des peuples autochtones est à juste titre décrit comme une « stigmatisation constitutionnelle »². L'anthropologue Noel Dyck a remarqué le « message incessant et invariable »

adressé aux peuples des Premières nations que leur mode de vie est inacceptable et que, « pour devenir des personnes à part entière », ils doivent se plier aux impératifs de leurs « tuteurs actuels ». Il n'est pas surprenant que les Premières nations aient répliqué par des évaluations négatives du gouvernement. Selon le sociologue Rick Ponting, le principal thème du discours des Premières nations est « le manque de fiabilité du gouvernement. Le gouvernement fédéral [...] a été dépeint à plusieurs reprises comme indigne de la confiance des gens, trompeur, menteur, de mauvaise foi et hypocrite³ ».

Traditionnellement, la politique du gouvernement au sujet des Autochtones était de les éduquer sur leur non-appartenance, leur caractère étranger. Les pensionnats servaient à inculquer aux jeunes les valeurs de la plus grande société et à leur retirer toute appartenance et allégeance aux modes de vie autochtones. Dans le cadre de cet assaut culturel, on interdisait aux élèves de parler dans une langue autochtone.

Bien entendu, d'un point de vue plus général, la *Loi sur les Indiens* attribuait aux peuples des Premières nations un rôle de pupilles devant être mis sous tutelle jusqu'à ce qu'ils soient prêts à intégrer la plus grande société. De la Confédération jusqu'à la publication du *Livre blanc sur la politique indienne* du gouvernement fédéral en 1969, l'objectif officiel était l'assimilation. Les peuples des Premières nations ont fait l'objet d'une loi spéciale du Parlement (la *Loi sur les Indiens*), ont été géographiquement séparés de la majorité



Le premier ministre Louis Saint-Laurent rencontre les chefs du conseil des Pieds-Noirs, à Calgary (Alberta). Durant son mandat (1948-1957) et pendant de nombreuses décennies auparavant, les Indiens inscrits ne pouvaient pas voter aux élections fédérales à moins de renoncer à leur statut.

de la population par le système des réserves, ont été placés sous l'autorité d'agents « des sauvages » qui appliquaient la Loi et, à quelques exceptions près, ont été privés du droit de vote jusqu'en 1960. La politique d'émancipation, exigeant le renoncement au statut légal d'Indien pour devenir un citoyen canadien normal, laissait entendre que les deux étaient incompatibles. Cette politique, dont peu d'Indiens inscrits se sont prévalus, était un outil d'assimilation. La politique fédérale tout entière renforçait la séparation des peuples des Premières nations qu'elle était censée surmonter.

Aliénation constitutionnelle

Comme il fallait s'y attendre, cette expérience n'a pas favorisé une allégeance positive au Canada. La professeure mohawk Patricia Monture-Angus a commenté ce passé d'humiliations par l'observation suivante : « dans le cadre de mon engagement personnel

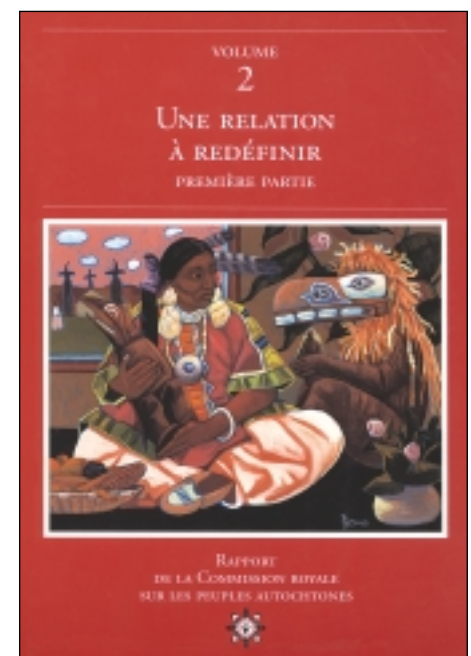
à désapprendre la colonisation, je refuse de penser à cette terre comme le Canada, l'Ontario, le Québec et ainsi de suite. Quand je voyage, je me rends dans les territoires – ceux des Cris, des Algonquins, des Dénés, et ainsi de suite⁴ ». Ailleurs, elle rejette sa citoyenneté canadienne, comme l'ont fait Taiaiake Alfred, un autre professeur mohawk, et Matthew Coon Come, un ancien chef national de l'Assemblée des Premières nations (APN) (2000-2003)⁵.

Fait à souligner, en 1997, trois des six candidats au titre de chef national au congrès à la direction de l'APN rejetaient leur statut de Canadien⁶.

Bien que le rejet ouvert de la citoyenneté canadienne soit presque certainement une position minoritaire, John Borrows qualifie avec justesse les autres Autochtones de « citoyens incertains »⁷. Évidemment, les attitudes sous-jacentes à l'expression « citoyens incertains » jettent une ombre d'illégitimité, ou du moins de doute, sur d'autres institutions fondamentales. L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* a été fortement appuyée par l'Association des femmes autochtones du Canada, mais a été condamnée sans détour par l'Assemblée des Premières nations ainsi que par Mary Ellen Turpel, une éminente professeure autochtone⁸, comme un document étranger dont les valeurs étaient jugées incommensurables avec celles des Autochtones. En général, le débat entourant la Charte a été un

grand facteur de division entre les communautés des Premières nations⁹. En somme, les « citoyens incertains » avaient des réactions ambivalentes à l'un des symboles centraux de l'identité canadienne contemporaine. Une partie de l'opposition était axée sur l'objectif politique de la Charte de renforcer l'identité canadienne.

Les peuples des Premières nations ont des comportements idiosyncrasiques face au fédéralisme. Les gouvernements provinciaux sont soupçonnés, souvent avec raison, d'être peu compatissants envers les Premières nations. Il y a 40 ans, le rapport Hawthorn observait que les Indiens avaient « un certain lien émotif spécial envers le gouvernement fédéral », opposé à « une attitude de méfiance et d'hostilité à l'endroit des gouvernements provinciaux »¹⁰. Cependant, dans le climat contemporain



En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé que « le gouvernement fédéral, à la suite de consultations étendues avec les peuples autochtones, crée un Parlement autochtone dont la principale fonction serait de conseiller la Chambre des communes et le Sénat sur toute mesure législative et question constitutionnelle touchant les peuples autochtones ».

de nationalisme autochtone, il existe un fort sentiment de méfiance à l'égard du gouvernement fédéral, qui est perçu comme un gouvernement colonial appliquant une *Loi sur les Indiens* pratiquement sans défenseur. La Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) a rejeté à plusieurs reprises la légitimité de tous les gouvernements canadiens¹¹.

La CRPA, qui avait une vision partielle et sélective d'un Canada fédéral reconstitutionnaliste pour refléter sa nature multinationale, voyait le fédéralisme presque entièrement en termes de gouvernement autonome et ne portait presque aucune attention à la dimension de gouvernement partagé. Elle donnait à une troisième chambre du Parlement proposée la tâche de protéger les intérêts des nations autochtones qu'elle devait représenter. Le rapport volumineux de la CRPA n'affichait guère de perception qu'un gouvernement partagé dans la capitale fédérale touche aux préoccupations de tout le Canada, et que les représentants ont notamment pour rôle de penser, parler et agir pour l'ensemble du pays. Le fédéralisme était considéré majoritairement selon l'issue offerte par un troisième ordre de gouvernement et minoritairement selon la dimension d'une participation commune au gouvernement du Canada.

Les attitudes envers la participation électorale découlent partiellement des évaluations négatives du Parlement. La formation de la CRPA laissait entendre que les processus normaux de politique démocratique et de gouvernement parlementaire ne répondaient pas adéquatement aux besoins politiques des peuples autochtones. Le rapport de la commission a confirmé cette hypothèse. Un nombre tristement faible de pages étaient consacrées à la représentation parlementaire (8 pages

sur plus de 3 500), et leur ton était hautain. On y parlait de « l'inefficacité inhérente de la relation politique démocratique telle que la perçoivent les peuples autochtones [...] leur représentation, vue dans l'optique conventionnelle de la démocratie canadienne, est elle-même jugée illégitime. Les peuples autochtones demandent des relations politiques de nation à nation, ce que ne peut leur donner la simple représentation au sein des institutions politiques canadiennes »¹². Dans l'examen le plus complet jamais entrepris sur la relation entre les Autochtones et le gouvernement canadien, la commission royale a abordé le sujet du Parlement comme réflexion après coup, simplement en reconnaissance tardive qu'une telle omission lui vaudrait l'embarras public.

La critique de la CRPA n'était pas surprenante, étant donné que Georges Erasmus, le coprésident de la commission, avait déjà fait une critique corrosive sur l'incapacité du Parlement de défendre les droits et les préoccupations des Autochtones¹³. Quelques années plus tard, Ovide Mercredi, qui a succédé à Erasmus comme chef de l'APN, a réitéré la critique de ce dernier : « le pouvoir électoral fondé sur une personne, une voix signifie simplement un gouvernement majoritaire des Blancs, et [...] nous sommes les objets des décisions gouvernementales [...] »¹⁴.

Cette litanie de critiques laisse supposer que la participation électorale des Autochtones sera sous la moyenne des Canadiens. L'explication est partiellement d'ordre pratique. De nombreux Autochtones qui vivent dans un milieu

urbain déménagent fréquemment, ont un faible niveau d'alphabétisation, sont sans emploi, sont coupés de la grande société et sont distancés du processus de discussion qui entoure les élections fédérales. Par conséquent, les partis politiques ont de la difficulté à

L'APN et les autres organisations autochtones pancanadiennes sont plus que des groupes d'intérêt habituels.

attirer leur attention. Malloy et White remarquent que « les Autochtones n'accordent pas une grande priorité au vote lors des élections canadiennes »¹⁵. Selon plusieurs, voter pour un candidat et briguer les suffrages « donne une légitimité injustifiée aux gouvernements non autochtones ». Roger Gibbins, qui s'intéresse aussi de près aux élections, a observé que si la participation électorale est une mesure de la santé politique d'une communauté, « les signes vitaux des peuples autochtones du Canada sont souvent extrêmement faibles »¹⁶.

Il serait faux de soutenir que l'hostilité envers la Charte, la dépréciation du fédéralisme, l'antipathie pour le Parlement, la méfiance à l'égard du gouvernement fédéral et des provinces et la faible participation électorale sont uniformément répandues parmi l'ensemble des communautés des Premières nations et des Indiens non inscrits, et à plus forte raison au sein du groupe plus large des Autochtones défini dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui comprend les Inuits et les Métis. Après tout, il y a des défenseurs de la Charte, des députés autochtones au Parlement et aux assemblées provinciales et territoriales, ainsi que des électeurs autochtones. Néanmoins, particulièrement chez les peuples des

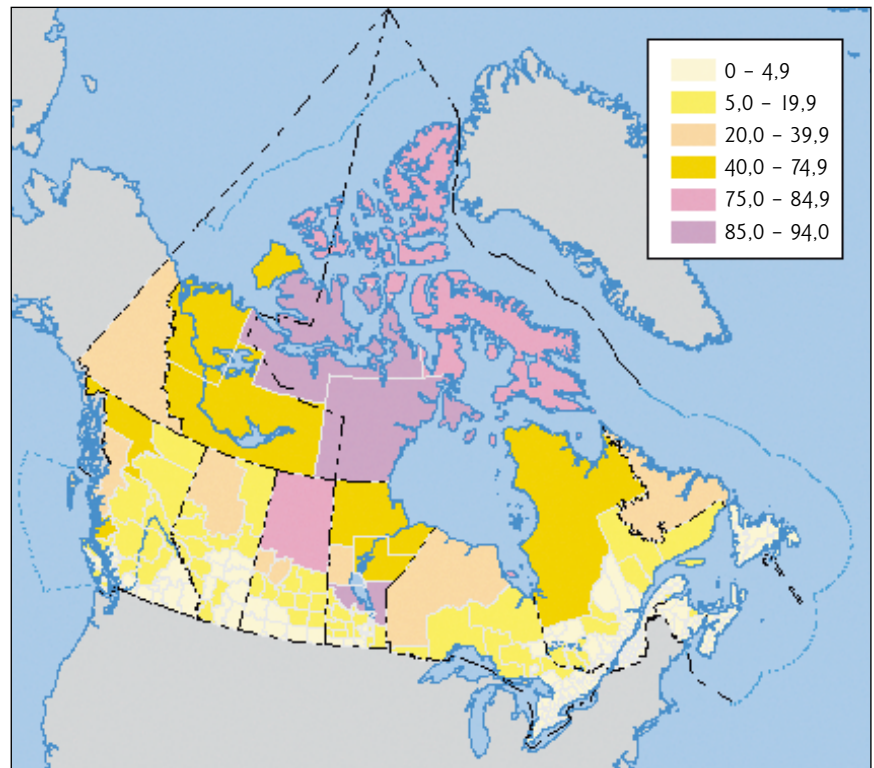
Premières nations, il existe une culture de soupçons, de méfiance et d'appartenance ambivalente au Canada.

Qui parle au nom des peuples autochtones?

Un facteur crucial que l'on oublie souvent dans l'analyse des relations entre les Autochtones et l'État est le rôle particulier de l'APN et des autres organisations majeures qui parlent au nom des Inuits, des Métis et des femmes autochtones (Association des femmes autochtones du Canada) dans le processus politique. Après le retrait du Livre blanc de 1969, les prédécesseurs de ces organisations contemporaines ont initialement reçu un soutien financier du gouvernement fédéral. La justification évidente de cet appui était de renforcer la voix des Autochtones, la population autochtone étant trop petite, clairsemée et financièrement faible pour avoir une voix parlementaire proportionnelle à ses besoins. Le rôle politique joué en permanence par les organisations autochtones à l'échelle du pays suggère une incapacité relative du Parlement à exprimer les préoccupations des Autochtones.

Certes, les organisations autochtones constituent un système de représentation rival du Parlement qui est pour le moins irrégulier. Elles jouent un rôle particulier de défenseur des peuples et des nations autochtones qui les place au-dessus des groupes d'intérêt et des groupes de pression. Des représentants d'associations autochtones nationales ont participé aux quatre conférences constitutionnelles spéciales (de 1983 à 1987) pour définir et étoffer les traités autochtones et les droits prévus à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, ainsi qu'à des réunions intergouvernementales qui ont produit l'Accord de Charlottetown de 1992. Trois des

Pourcentage de la population autochtone par division de recensement, 1996



La carte *Pourcentage de la population autochtone par division de recensement* montre la proportion d'Autochtones parmi chacune des divisions de recensement. Les données sont tirées des réponses à la question du recensement de 1996: « Cette personne est-elle un Autochtone, c'est-à-dire un Indien de l'Amérique du Nord, un Métis ou un Inuit (Esquimau)? » On illustre les six classes au moyen d'un dégradé de jaune pâle à mauve, représentant le pourcentage de la population autochtone dans chacune des divisions de recensement. L'Atlas du Canada. © 2003.

quatre commissaires autochtones sur les sept membres de la CRPA avaient occupé des postes de haute direction au sein d'associations autochtones. Georges Erasmus, coprésident de la commission, avait été chef national de l'APN de 1985 à 1991¹⁷.

L'APN et les autres organisations autochtones pancanadiennes sont plus que des groupes d'intérêt habituels. Par leur existence et leur importance, elles constituent à la fois un supplément et une solution de rechange à la représentation parlementaire des Autochtones. Leur statut constitutionnel est ambigu. Elles sont reconnues comme les porte-parole des nations autochtones du Canada, mais leur représentativité est

contestée à l'occasion, comme ce fut récemment le cas de l'APN sous la direction de Matthew Coon Come.

Pour l'APN, le Parlement et le gouvernement fédéral soulèvent une contradiction fondamentale. D'une part, les peuples des Premières nations votent pour les candidats au Parlement, sont parfois élus et peuvent obtenir un poste au Cabinet. D'autre part, le gouvernement fédéral, par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, applique la *Loi sur les Indiens*, que l'on tient universellement pour un anachronisme ayant survécu à un passé colonial. De ce point de vue, le Parlement fédéral est le bras législatif d'un pouvoir colonial qui peut être le



Cette manifestation pour les droits territoriaux, tenue le 21 juin 2001 devant la Cour suprême du Canada, illustre la revendication, formulée par de nombreux groupes autochtones au Canada, d'être reconnus en tant que nations autonomes. Les centaines de couvertures représentent la terre et la sécurité.

plus efficacement contesté par la pression externe des dirigeants politiques d'un mouvement nationaliste. La participation aux processus électoral et parlementaire revient vaguement à pactiser avec l'opresseur, surtout lorsque la discipline d'un parti étouffe la voix des dissidents.

Le gouvernement fédéral tient son autorité sur les « Indiens, et les terres réservées aux Indiens » de la *Loi constitutionnelle de 1867* (paragraphe 91(24)). Cette autorité était la justification constitutionnelle de la *Loi sur les Indiens*, le bras législatif d'un système colonial interne qui administrait la vie des peuples des Premières nations. En revanche, la *Loi constitutionnelle de 1982* qui a suivi traduit une vision émancipatrice en stipulant que « les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada sont reconnus et confirmés » (article 35). Dans le conflit entre ces deux visions, le gouvernement fédéral doit tenter de mettre à jour

la législation anachronique ou de s'en défaire pendant que les peuples autochtones et leurs porte-parole se concentrent sur les possibilités émancipatrices introduites par l'article 35 de la Constitution.

La coexistence de revendications rivales du droit de parler au nom des nations autochtones – par le gouvernement fédéral, qui s'appuie sur le paragraphe 91(24) de l'ancienne loi, et par les organisations autochtones, particulièrement l'APN, qui se concentrent sur l'article 35 de la nouvelle loi et tentent de stimuler un processus de décolonisation devenu stagnant – est peut-être un phénomène de transition, une séparation éminemment justifiable de la représentation traditionnelle des électeurs au Parlement. Même si tel est le cas, il

reste que nous sommes aux prises avec une incohérence constitutionnelle qui présuppose et renforce la thèse que le Parlement a une légitimité et une capacité restreintes de parler au nom des peuples autochtones¹⁸. En conséquence logique de ces systèmes de représentation rivaux, la signification des élections, et donc les incitatifs à voter, est réduite.

Relation de nation à nation

Les opinions ambivalentes envers le Parlement sont renforcées par l'expression répandue de plusieurs thèmes que l'on pourrait qualifier de préthéories et qui tentent de déterminer, dans la perspective des Autochtones et particulièrement des Premières nations, l'avenir vers lequel on devrait se diriger. Deux de ces préthéories sont d'une importance particulière. Lorsque la CRPA dépose son rapport en 1996, des bandes indiennes commencent à ajouter le terme « nation » à leur titre. Au tournant du siècle, près de 200 bandes avaient suivi leur exemple. Le même courant de pensée a mené

La commission royale ne croyait pas que sa tâche consistait à incorporer les Autochtones dans la communauté des citoyens canadiens, mais qu'elle consistait plutôt à incorporer des nations autochtones autonomes ... au système de gouvernement canadien.

Mary Ellen Turpel à suggérer de considérer les membres autochtones des assemblées législatives comme des « ambassadeurs ou des représentants internationaux »¹⁹. Le mot « nation » était pour la CRPA l'unité d'analyse fondamentale et elle voyait la relation entre les peuples autochtones et le gouvernement canadien comme une

relation de nation à nation. Le Canada serait une fédération multinationale où l'interaction se ferait entre les nations plutôt qu'entre les citoyens.

Ce Canada « multinational » n'a peut-être été qu'un point de départ pour l'élaboration de théories constitutionnelles, mais la façon dont la CRPA utilisait ce terme rejetait clairement l'idée du Canada en tant que communauté de tous les citoyens, de même que l'idée de la Chambre des communes en tant que représentante de citoyens individuels répartis dans plusieurs centaines de circonscriptions. La commission royale ne croyait pas que sa tâche consistait à incorporer les Autochtones dans la communauté des citoyens canadiens, mais qu'elle consistait plutôt à incorporer des nations autochtones autonomes, par leur gouvernement, au système de gouvernement canadien. La thèse des relations de nation à nation répudie le fondement représentatif de la Chambre des communes et le processus électoral qui en est la source. L'interprétation dominante de la thèse de Two Row Wampum²⁰, qui décrit les Premières nations et les Blancs comme voguant chacun dans leur propre bateau sur la rivière de la vie, met l'accent sur la séparation des deux sociétés et soutient donc la thèse de la relation de nation à nation.

Colonialisme

L'adjectif « colonial » s'annexe presque automatiquement à l'analyse des relations postconfédération entre les peuples autochtones et le gouvernement canadien. Après tout, le traitement des membres des Premières nations en tant que pupilles, leur marginalisation et la supposition qu'ils avaient besoin d'être gouvernés par des être supérieurs avant-gardistes s'éloignaient peu des

suppositions qui alimentaient les relations coloniales dans les territoires outre-mer des empires européens.

Une interprétation coloniale du passé, particulièrement lorsqu'elle mène à un nationalisme anticolonialiste, est un obstacle à la vision de la citoyenneté comme un instrument d'émancipation. Pour échapper au passé colonial, il est généralement perçu qu'il faut une autonomisation collective ou une émancipation de la nation, et non l'adhérence de citoyens individuels à une communauté qui auparavant les rejetait comme n'ayant pas les qualités requises. Le nationalisme anticolonialiste élargit le gouffre social entre ses partisans et les Canadiens non autochtones. Il met l'accent sur la plus grande autonomie gouvernementale possible pour les nations autochtones et détourne l'attention de la dimension du gouvernement partagé du fédéralisme; il mène à une conception faible de la citoyenneté canadienne et à une empathie restreinte pour les systèmes électoraux qui donnent préséance aux électeurs individuels.

L'image d'une relation de nation à nation et une analyse colonialiste mène toutes deux à une délégitimisation relative du Parlement actuel, à une antipathie pour la citoyenneté pan-canadienne, à l'accent sur les différences et l'altérité, ainsi qu'à des buts différents pour les peuples autochtones et non autochtones. J'ignore à quel point ces perspectives sont répandues, mais il est indéniable qu'elles expriment une version de l'esprit de l'époque. En l'absence de mesures contraires pour réduire leur influence, elles contribuent à un manque relatif d'intérêt pour le Parlement, dont les



Le Parlement a adopté la Charte canadienne des droits et libertés en 1982.

conséquences sur la participation électorale sont prévisibles.

L'autonomie gouvernementale contre la participation entière à la vie civique du Canada

Pour terminer, mentionnons brièvement une thèse que l'on entend à l'occasion et selon laquelle l'autonomie gouvernementale peut entrer en conflit avec une participation entière à la vie civique du Canada, y compris aux élections. Il est vrai que, notamment chez les universitaires, on accorde beaucoup plus d'attention à l'autonomie gouvernementale qu'à la participation électorale et à la représentation aux assemblées législatives. L'APN accorde la priorité à l'autonomie gouvernementale plutôt qu'à la participation électorale. Une autre indication de cette situation est la place minimale accordée au Parlement et aux élections dans le rapport publié par la commission royale en 1996, de même que le peu d'attention que les chercheurs ont accordé au sujet. Par ailleurs, tout jugement de la Cour suprême modifiant directement les droits des Autochtones produira plus d'articles de revue immédiatement après coup qu'il n'en sera produit sur les Autochtones et les législatures en une décennie. Il existe donc un manque

d'attention flagrant sur la question. L'enthousiasme politique et l'adrénaline universitaire sont plus facilement stimulés par les effluves capiteux du nationalisme autochtone et du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale que par ceux plus terre-à-terre des élections pour une population autochtone minoritaire qui ne risque guère d'obtenir plus que les miettes de la législature – les territoires du Nord étant l'exception évidente.

Cependant, la partialité de l'attention politique et intellectuelle n'atteste pas d'une incompatibilité logique entre l'autonomie gouvernementale et la participation au processus électoral fédéral. Les Premières nations auront de faibles populations, même après une consolidation en groupes plus larges. Même les ententes d'autonomie gouvernementale les plus généreuses laisseront des secteurs de politique extrêmement importants hors de leur portée, dans les mains des gouvernements fédéral et provinciaux. Le rejet de la possibilité d'influencer ces secteurs de l'intérieur aurait certainement de lourdes conséquences. Les

L'idée même qu'il existe un conflit ou une incompatibilité entre une participation aux élections fédérales et l'autonomie gouvernementale est illogique.

législateurs et les gouvernements sauraient ainsi que les secteurs hors de la portée des gouvernements autochtones peuvent être gérés en portant une attention minimale aux intérêts des Autochtones. Il est difficile de croire que les citoyens des gouvernements des Premières nations ou des autres communautés autochtones autonomes pourraient

y voir un avantage. En outre, la population élevée d'Indiens inscrits qui résident à l'extérieur des réserves, même si elle est maintenant liée aux réserves par le jugement Corbiere²¹, risquerait de diminuer l'attention qu'on porte à ses besoins en excluant la participation à la politique municipale, provinciale et fédérale. Enfin, et surtout, il n'y a aucune raison pour laquelle la population autochtone urbaine non inscrite devrait éviter de participer aux élections fédérales parce que certains Autochtones pratiquent ailleurs l'autonomie gouvernementale.

Toutefois, il existe peut-être un principe constitutionnel qui s'oppose à la participation électorale des citoyens des Premières nations autonomes ou qui soutient que les députés dont la circonscription contient des nations autochtones devraient avoir un rôle parlementaire restreint dans certaines circonstances. Pendant la longue bataille sur le statut du Québec dans le Canada, les fédéralistes ont souvent affirmé que si le Québec obtenait un statut sensiblement asymétrique, les députés fédéraux québécois ne pourraient pas participer aux discussions sur

les secteurs d'intervention fédérale s'appliquant à tout le Canada sauf le Québec. La question était perçue avec raison comme une question d'équité.

L'argument de l'équité, cependant, est beaucoup moins valable pour les petites nations autochtones. Leur capacité limitée de gouverner signifie que leur emprise sur les pouvoirs fédéraux est beaucoup moins grande. De plus, à de rares exceptions près, les populations des réserves font partie d'une circonscription plus large qui est généralement

représentée par un non-Autochtone. Comment un député agirait-il si différentes nations autochtones avaient des pouvoirs juridictionnels dissemblables dans sa circonscription? Son vote ne pourrait pas être fragmenté pour tenir compte de ces différences. De là, les choses deviennent plus complexes. Contrairement au Québec, qui est une compétence unique, des centaines de nations autochtones détenant des pouvoirs juridictionnels différents pourraient être réparties sur plusieurs circonscriptions. Le maintien de ces distinctions dans une législature serait un cauchemar administratif. La meilleure solution, étant donné les pouvoirs très limités qu'auraient généralement les gouvernements autochtones, serait d'accepter que la situation des députés ayant des nations autochtones autonomes dans leur circonscription soit une anomalie mineure ne dérangeant que les prétentieux.

Le conflit présumé entre la pratique de l'autonomie gouvernementale et la participation politique en tant qu'électeur, candidat, député et gestionnaire de portefeuilles ministériels manque de substance. L'idée même qu'il existe un conflit ou une incompatibilité entre une participation aux élections fédérales et l'autonomie gouvernementale est illogique. En suggérant que les petites communautés de quelques centaines ou de quelques milliers d'âmes doivent renoncer aux élections fédérales parce qu'elles sont des nations, ou parce que leurs pouvoirs législatifs restreints touchent à peine l'autorité fédérale, on punit les petites communautés en les isolant de leurs homologues canadiens. John Barrows affirme avec justesse que même « une nation autochtone autonome serait confrontée à des éléments géographiques, historiques,

économiques et politiques qui nécessiteraient une participation du Canada et du monde pour atteindre ses objectifs »²². Les peuples autochtones sont inévitablement touchés par les conséquences de la politique fédérale, provinciale, territoriale et, souvent, municipale. La participation dans ces arènes est un soutien essentiel d'une autonomie gouvernementale.

Certaines nations autochtones ou leurs membres croient peut-être que leur participation aux élections fédérales est incompatible avec la relation de nation à nation qu'ils préfèrent, ou

qu'elle confère au gouvernement fédéral une légitimité qu'ils ne souhaitent pas lui accorder. Cependant, dans un esprit pratique, je suggère que la stratégie la plus sage serait de participer entièrement à la politique municipale, provinciale, territoriale et fédérale en tant qu'électeurs et candidats. Les effets négatifs de l'isolation auparavant imposée, lorsque les Indiens étaient dépourvus du droit de vote, sont des rappels douloureux du passé.

L'élimination du colonialisme n'est pas tâche aisée, mais des progrès remarquables ont été réalisés au cours

du dernier demi-siècle. Les peuples indiens ne sont plus des pupilles de l'État marginalisés, mais des membres des Premières nations. Des chefs autochtones sont à la tête de deux territoires du Nord. Le taux de participation aux élections fédérales inférieur à la moyenne canadienne ne devrait surprendre que les naïfs. La longue route devant nous ne devrait pas nous faire oublier tout le chemin déjà parcouru. ✕

NOTES

1. Voir aussi Kiera L. Ladner, « Désaffection et nation : les facteurs de la participation électorale autochtone », dans le présent numéro, pour une analyse de la désaffection répandue des peuples autochtones du processus électoral.
2. Alan C. Cairns, « Constitutional Stigmatisation » dans Patrick J. Hanafin et Melissa S. Williams (dir.), *Identity, Rights and Constitutional Transformation*, Aldershot, Ashgate Publishing, 1999.
3. J. Rick Ponting, « Internationalization: Perspectives on an Emerging Direction in Aboriginal Affairs », *Études ethniques au Canada*, vol. 22, n° 3 (1990), p. 93. Le chef cri Billy Diamond a déclaré que son père lui a appris « une chose [...] ne jamais, jamais être d'accord avec le gouvernement, quoi qu'il arrive. Et je ne l'ai jamais fait. Jamais. » Roy MacGregor, *Chief: The Fearless Vision of Billy Diamond*, Markham (Ontario), Viking/Penguin, 1989, p. 4.
4. Patricia Monture-Angus, *Thunder in My Soul: A Mohawk Woman Speaks*, Halifax (Nouvelle-Écosse), Fernwood Publishing, 1995, p. 245, note 13.
5. Monture-Angus, *Thunder in My Soul*, p. 167, note 16. Taiaiake Alfred, *Peace, Power, Righteousness: An Indigenous Manifesto*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, 1999, p. 19. Roger J. Augustine et Guy A. Richard, *Tisser des liens : les collectivités de pêcheurs de Miramichi à la croisée des chemins : rapport du groupe d'experts sur les relations entre les collectivités de la Baie de Miramichi* [rapport en ligne] à www.dfo-mpo.gc.ca/communic/marshall/miramichi/miramichi-rep_f.htm.
6. Kevin Bruyneel, « Smash Your Protractor! The Complicated Geometry of Aboriginal Politics in Canada », document pour une présentation à la réunion annuelle de l'Association canadienne de science politique, Toronto (Ontario), 31 mai 2002, p. 21-22.
7. John Borrows, « Uncertain Citizens: Aboriginal Peoples and the Supreme Court », *La Revue du Barreau canadien*, vol. 80, n°s 1-2 (mars-juin 2001), p. 15-41.
8. Mary Ellen Turpel, « Aboriginal Peoples and the Canadian Charter: Interpretive Monopolies, Cultural Differences », *Annuaire canadien des droits de la personne*, Toronto, Carswell (1989-1990).
9. Brad Morse affirme cependant que « les peuples autochtones acceptent et adoptent maintenant davantage les droits et libertés de la personne accentués par la Charte », ce qui mène à une contestation des lois et politiques de tous les gouvernements, y compris les gouvernements autochtones. Bradford Morse, *Twenty Years of Charter Protection: The Status of Aboriginal Peoples under the Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s.d., photocopié.
10. H. B. Hawthorn (dir.), *Étude sur les indiens contemporains du Canada*, vol. 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966-1967, p. 218.
11. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, *Une relation à redéfinir*, partie 1, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1996.
12. Commission royale sur les peuples autochtones, *Un passé, un avenir*, vol. 1, p. 267.
13. Canada, Débats du Sénat, 18 novembre 1987, p. 2201.
14. Mercredi a toutefois conclu par l'observation suivante : « nous pouvons participer et nous participons à la vie politique du pays ». Ovide Mercredi, vice-chef, région du Manitoba, Assemblée des Premières nations, dans son document « Presentation to the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing », 19 avril 1990, p. 3, photocopié.
15. Jonathon Malloy et Graham White, « Aboriginal Participation in Canadian Legislatures », dans Robert J. Fleming et J. E. Glenn (dir.), *Fleming's Canadian Legislatures 1997*, 11^e édition, Toronto, University of Toronto Press, 1997, p. 60, 62.
16. Gibbins cité dans Trevor Knight, « Electoral Justice for Aboriginal People in Canada », *Revue de droit de McGill*, vol. 46 (2001), p. 1068.

17. Viola Marie Robinson a été présidente du Conseil national des Autochtones du Canada de 1990 à 1991. Mary Sillet a été vice-présidente de l'Inuit Tapirisat du Canada pendant quatre ans et présidente de l'Inuit Women's Association du Canada pour deux mandats.
18. Par exemple, lors des quatre conférences constitutionnelles spéciales organisées de 1983 à 1987 pour étoffer la signification pratique des droits des Autochtones et des droits issus de traités, dont les participants comprenaient des représentants des principales organisations autochtones, les gouvernements fédéral et provinciaux ont-ils aussi parlé au nom des citoyens autochtones dans leur électorat? Ou plus probablement, étant donné la philosophie d'interaction émergente d'une relation de nation à nation, ont-ils été forcés de représenter les Canadiens non autochtones, que l'on pouvait considérer comme « l'autre côté » ou « l'autre nation »?
19. Mary Ellen Turpel, « Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Self-Determination: Recent International Legal Developments and the Continuing Struggle for Recognition », *Cornell International Law Journal*, vol. 25, n° 3 (1992), p. 600.
20. Le traité de Two-Row Wampum « est le traité qui régit la relation entre la Confédération iroquoise [...] et les nations pionnières », Patricia Monture-Angus, *Journeying Forward: Dreaming of First Nations Independence*, Halifax (Nouvelle-Écosse), Fernwood Publishing, 1999, p. 36-37.
21. Macklem donne un résumé utile du jugement : « Jusqu'à récemment, les articles 2 et 77 de la *Loi sur les Indiens* limitaient le droit de voter et de se porter candidat aux élections aux membres de bandes qui « résidaient ordinairement sur la réserve », mais après contestation, on a déclaré que cette restriction contrevenait à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* ». Patrick Macklem, *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2001, p. 230, note 90. Pour connaître le jugement, voir *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1999] 2 R.C.S. 203.
22. John Borrows, « 'Landed' Citizenship: Narratives of Aboriginal Political Participation » dans Alan C. Cairns et coll. (dir.), *Citizenship, Diversity and Pluralism: Canadian and Comparative Perspectives*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, p. 74-75. Trevor Knight affirme que « même si la garantie d'une représentation au Parlement ne correspond théoriquement pas au concept d'une autonomie gouvernementale des Autochtones fondée sur l'indépendance ou la souveraineté absolue, elle peut être perçue comme un élément approprié, sinon nécessaire, des formes d'autonomie gouvernementale les plus communément envisagées, selon lesquelles les peuples autochtones conservent certains liens avec le gouvernement canadien ». Trevor Knight, « Electoral Justice for Aboriginal People in Canada », *Revue de droit de McGill*, vol. 46 (2001), p. 1078. La logique de Knight s'applique tout autant à la représentation dans le système uninominal actuel.



La participation des Autochtones aux élections fédérales canadiennes

tendances et conséquences

Daniel Guérin

Analyste principal, Recherche nationale et internationale et Élaboration de politiques, Élections Canada

Cet article vise à analyser la participation électorale des Autochtones au Canada aux élections générales fédérales de 2000¹. Au moyen de données électorales inédites recueillies au niveau des réserves des Premières nations dans chaque province et territoire, nous analysons les différences entre la participation des Autochtones et des autres Canadiens ainsi que celles qui se manifestent d'une province et d'un territoire à l'autre. Enfin, nous discutons de certaines implications de ces résultats pour la mise au point de mesures favorisant la participation des Autochtones aux élections fédérales.

Les tendances de la participation des Autochtones

On a bien peu de données sur la participation électorale des Autochtones du Canada. Comme l'ont signalé Bedford et Pobihushchy dans leur étude de la participation des Autochtones aux élections dans les Maritimes, les étudiants de la participation électorale se sont peu intéressés à la participation de l'électorat indien (ou, plus généralement, autochtone) à la politique canadienne².

Les quelques études dont nous disposons montrent qu'en moyenne la participation des Autochtones aux élections fédérales est inférieure à celle des autres Canadiens³. Cela dit, il faut savoir que la participation des électeurs autochtones

varie grandement d'une province et d'une collectivité à l'autre. Dans certaines régions, la participation des électeurs autochtones est plus grande que celle de la population canadienne dans son ensemble.

Historiquement, un ensemble d'obstacles a freiné la participation électorale des Autochtones et de leurs collectivités au Canada. L'octroi du droit de vote aux « Indiens inscrits » est relativement récent. Néanmoins, il y a eu d'énormes progrès depuis 1960, année où le gouvernement fédéral a permis pour la première fois aux membres des Premières nations vivant dans une réserve de voter aux élections fédérales sans avoir à renoncer à leur statut conféré par la *Loi sur les Indiens*. La faible participation des électeurs autochtones que l'on observe depuis 1960 n'est pas si inhabituelle compte tenu du fait que les groupes obtenant le droit de vote mettent souvent plusieurs décennies à l'exercer suivant un taux de participation semblable à celui de la majorité (comme dans le cas des Afro-américains).

De plus, un nombre considérable d'Autochtones, individuellement et collectivement, considèrent encore la participation aux élections ou plébiscites non autochtones comme une menace pour leurs droits, leur autonomie et leurs objectifs d'autonomie gouvernementale. Leurs convictions philosophiques au sujet de la légitimité de l'autonomie gouvernementale peuvent différer radicalement

de celles du gouvernement canadien; ils peuvent même juger les autres gouvernements (non autochtones) non pertinents, voire étrangers. Selon Joan Carling, les processus électoraux et le système de partis nationaux peuvent être viables et efficaces pour certains groupes d'Autochtones dans divers contextes nationaux s'il existe un espace démocratique au sein des États-nations qui offrent des possibilités de participation égales aux Autochtones (en général). De plus, la création de cet espace démocratique devrait inclure la reconnaissance et le respect des processus décisionnels et des mécanismes mis en place pour l'autonomie gouvernementale des Autochtones⁴.

Quelles que soient les raisons de l'abstention des Autochtones aux élections fédérales canadiennes, la promotion d'une participation accrue doit tenir compte d'un contexte politique, culturel et historique complexe. Ainsi, même si nous voulons ici comprendre les obstacles à la participation électorale des Autochtones au sein de la société canadienne, soulignons que ceux-ci ne viennent pas tous de l'extérieur. En fait, comme le signalent d'autres articles du présent numéro, ils sont davantage provoqués par les choix politiques des Autochtones que liés à l'accessibilité et à l'efficacité administrative de divers programmes mis en œuvre par Élections Canada.

Facteurs expliquant la faible participation des Autochtones

Les indications dont nous disposons sur la participation électorale autochtone nous amènent à nous poser les questions suivantes : À quels facteurs politiques et structurels peut-on attribuer la faible participation de certains Autochtones aux élections fédérales? Quels sont les facteurs culturels liés à la participation

des Autochtones aux élections fédérales? Quelles sont les attitudes et les valeurs des Autochtones associées à l'abstention?

Selon la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, la participation électorale dépend d'un certain nombre de facteurs liés au contexte de chaque élection, notamment la présence ou l'absence de débats sur les questions ayant une pertinence pour les Autochtones et, en particulier, la présence de candi-

dates autochtones. Pour expliquer la participation traditionnellement faible des Autochtones, la commission a relevé un ensemble de facteurs additionnels que l'on peut regrouper dans diverses catégories en fonction de la distinction entre Autochtones vivant dans des réserves et Autochtones vivant hors des réserves⁵.

Dans les réserves :

- Conditions sociales et autres facteurs sociodémographiques
- Facteurs culturels
- Facteurs politiques
- Problèmes de communication⁶

Hors des réserves :

- Dispersion géographique rendant la prise de contact difficile
- Faiblesse des liens sociaux
- Conditions sociales

Les données empiriques sur les caractéristiques *sociopsychologiques* de l'électorat autochtone sont essentielles pour comprendre la faible participation des Autochtones aux élections fédérales. Les données sur les facteurs liés à la structure *démographique* des collectivités autochtones le sont

également. La population autochtone compte une proportion sensiblement plus grande de jeunes (moins de 25 ans) que l'ensemble de la population canadienne. Cette structure des âges semble avoir une forte incidence négative sur la participation des Autochtones, car il est bien connu que les jeunes ont tendance à moins voter que leurs aînés⁷. Indépendamment de l'âge, la recherche a également montré que la connaissance du processus électoral influait beaucoup sur la probabilité de voter.

... la promotion d'une participation accrue doit tenir compte d'un contexte politique, culturel et historique complexe.

La participation aux récentes élections fédérales

En mars 2001, Ipsos-Reid a fait rapport des résultats d'une enquête menée auprès de 556 Autochtones, commandée par Élections Canada, concernant leur participation à l'élection générale fédérale de novembre 2000. Les répondants venaient des régions du nord des provinces de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario et du Québec ainsi que d'autres régions dans ces provinces et dans le Canada atlantique où les concentrations d'Autochtones sont plus fortes; ils comprenaient également un suréchantillon de 150 Autochtones résidant au nord du 60^e parallèle⁸. Dans cette enquête, sept répondants autochtones sur 10 (70 %) ont déclaré avoir voté à l'élection de 2000. Il est toutefois possible que ce chiffre soit gonflé⁹.

Dans une étude interne d'Élections Canada portant sur la participation

des Autochtones aux élections fédérales avant 2000, Jean-Nicolas Bustros signale que les seules données empiriques sur les taux de participation des Autochtones dont nous disposons pour l'ensemble du pays sont tirées des rapports des résultats détaillés par bureau de scrutin du directeur général des élections. Il fait toutefois remarquer que les seules données pertinentes sont celles des bureaux de vote où la population est exclusivement autochtone. Il fait rapport à ces bureaux de vote d'un taux de participation de 41 % au référendum de 1992, de 38 % à l'élection générale de 1993 et de 40 % à l'élection générale de 1997. Bustros ajoute que l'on ne peut « retracer » les électeurs autochtones qui déposent – ou ne déposent pas – leur bulletin de vote dans des lieux de scrutin « mixtes » et en particulier qu'il n'est pas possible de déterminer les taux de participation au vote de la vaste population autochtone vivant en milieu urbain¹⁰.

Bedford et Pobihushchy ont examiné les tendances de la participation électorale des Autochtones aux élections fédérales, provinciales et au sein des bandes au Nouveau-

Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard entre 1962 et 1993. Ils ont trouvé que les taux de participation des *Indiens inscrits vivant dans une réserve* étaient sensiblement différents :

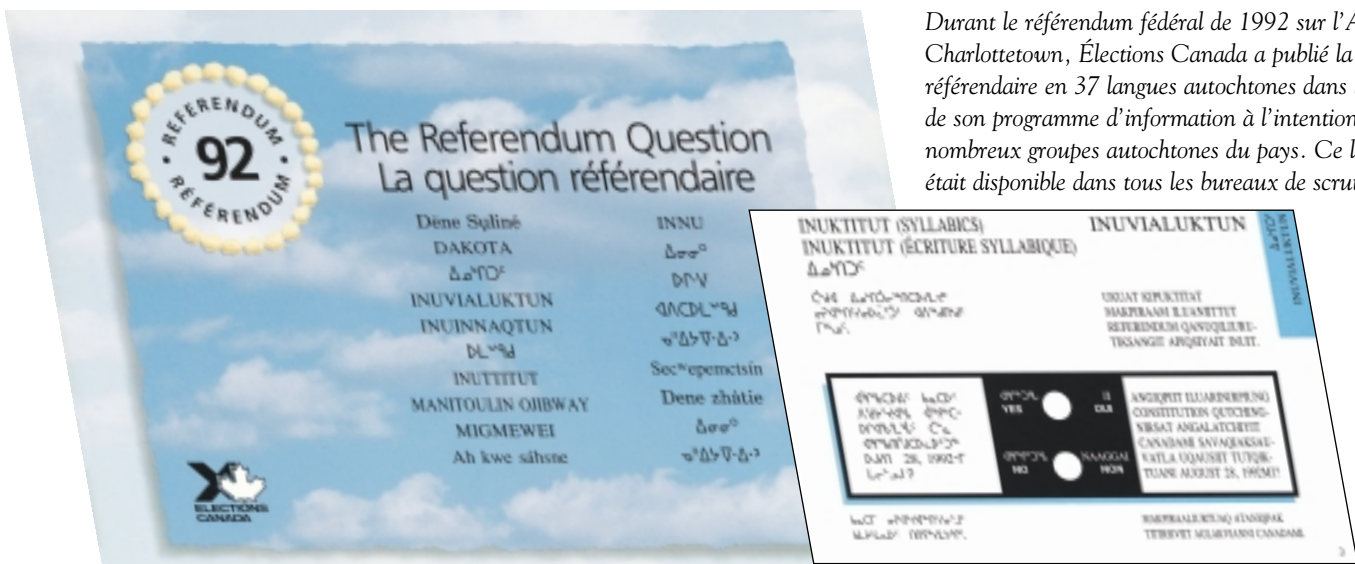
- élection générale fédérale de 1988 : 17,8 % au Nouveau-Brunswick, 54 % en Nouvelle-Écosse et 72,8 % à l'Île-du-Prince-Édouard;
- élections provinciales : 27,6 % au Nouveau-Brunswick en 1991, 45,2 % en Nouvelle-Écosse en 1993 et 78,4 % à l'Île-du-Prince-Édouard en 1993;
- élections au sein des bandes : au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, régulièrement autour de la barre de 90 % de 1972 à 1992.

Les auteurs n'ont utilisé que les résultats de vote des lieux de scrutin situés entièrement dans les limites des réserves; les résultats provenant d'autres bureaux de vote auraient pu inclure de l'information sur la participation aussi bien d'électeurs des Premières nations que de non-Autochtones. On peut considérer que la méthode de recherche de Bedford et Pobihushchy pour évaluer la participation électorale autochtone est celle qui convient le mieux à ce type de recherche.

Analyse de la participation électorale autochtone à l'élection générale fédérale de 2000

Les données empiriques sur les taux de participation au référendum de 1992 et aux récentes élections fédérales, notamment celles qui concernent les lieux de scrutin autochtones, indiquent une variation notable d'une collectivité autochtone à l'autre et d'une région du pays à l'autre. Bustros indique que dans les lieux de vote du nord où se présentaient des candidats autochtones, les taux de participation étaient comparables, voire supérieurs à ceux des collectivités non autochtones; toutefois, dans les collectivités plus peuplées du sud, les taux de participation étaient généralement inférieurs à la moyenne canadienne¹¹.

Une nouvelle analyse réalisée par la Direction de la recherche nationale et internationale et de l'élaboration de politiques d'Élections Canada montre des écarts similaires durant la dernière élection générale fédérale. À partir de la méthode utilisée par Bedford et Pobihushchy dans leur étude, on a examiné les taux de participation à l'élection générale fédérale



Durant le référendum fédéral de 1992 sur l'Accord de Charlottetown, Élections Canada a publié la question référendaire en 37 langues autochtones dans le cadre de son programme d'information à l'intention des nombreux groupes autochtones du pays. Ce livret était disponible dans tous les bureaux de scrutin.

de 2000 des Autochtones vivant dans une réserve.

L'analyse visait les 264 réserves des Premières nations dont les frontières correspondaient exactement aux sections de vote fédérales établies à

... la variation des taux de participation d'une province et d'un territoire à l'autre à l'élection de 2000 était considérable...

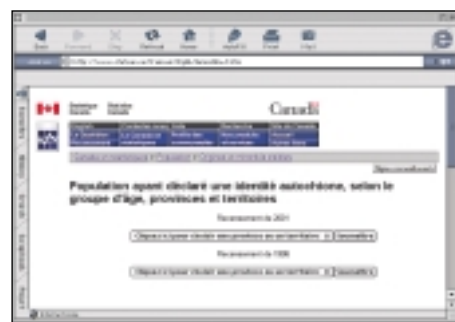
ce moment. Dans l'ensemble, le taux de participation électorale pour les 296 bureaux de vote couverts par l'étude était de 47,8 %, soit 16 % de moins que la participation de la population générale à la même élection¹². D'autre part, comme l'indique la figure 1, la variation des taux de participation d'une province et d'un territoire à l'autre à l'élection de 2000 était considérable¹³ :

1. forte participation dans les provinces et territoires suivants : Île-du-Prince-Édouard, Saskatchewan, Nunavut¹⁴, Alberta et Colombie-Britannique;
2. participation moyenne dans les provinces et territoires suivants : Territoires du Nord-Ouest, Ontario, Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick et Nouvelle-Écosse;
3. faible participation dans les provinces suivantes : Manitoba et Québec.

Bien que des données comparables ne soient pas disponibles pour les centres urbains, certaines indications laissent croire que la participation est inférieure dans ceux où vivent de fortes proportions d'Autochtones. Selon les estimations actuelles, la moitié de la population autochtone environ ne réside pas dans une réserve¹⁵. Selon une enquête d'Ipsos-Reid menée en 2001¹⁶ par exemple, les Autochtones

vivant en milieu urbain sont trois fois moins susceptibles de déclarer avoir voté à l'élection générale fédérale de 2000 que ceux qui vivent dans une réserve. Il faut noter que le « facteur jeunesse » doit également être pris en compte au moment d'interpréter ces résultats. D'après le recensement de 2001, environ 50 % de la population autochtone avait moins de 24 ans, comparativement

à 31 % de la population canadienne générale¹⁷. Si ce facteur était pris en compte, la différence globale entre le taux de participation des Autochtones et celui de la population générale serait probablement réduite. Enfin, la sous-inscription des électeurs autochtones peut signifier que les taux de participation dont nous disposons sont sensiblement supérieurs à ce qu'ils seraient avec des données plus complètes.

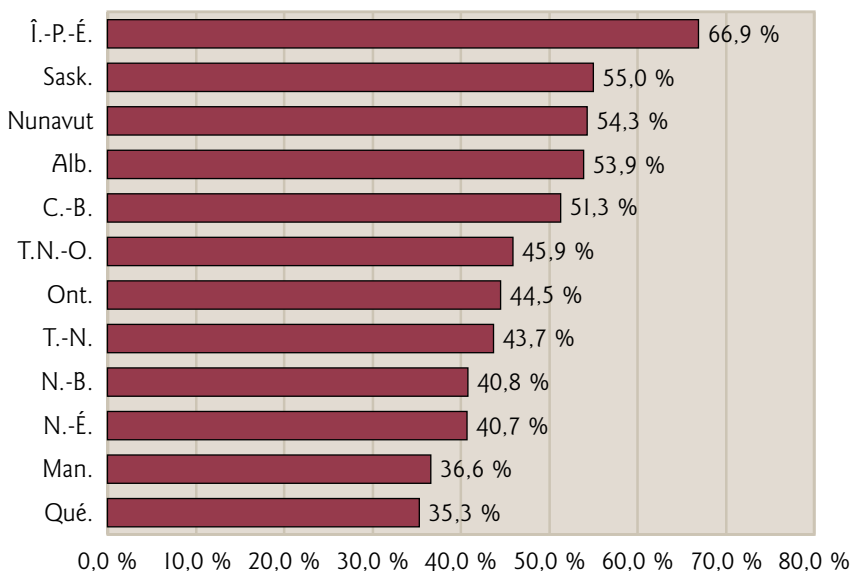


Pour plus d'information sur la composition de la population autochtone du Canada, consultez le site Web de Statistique Canada à l'adresse suivante : www.statcan.ca/francais/Pgdb/demo38a_f.htm.

Nous pouvons tirer certains enseignements des données de recherche disponibles sur la participation des Autochtones aux élections canadiennes.

- La participation des Autochtones aux élections fédérales est habituellement inférieure à celle de la population générale, bien qu'il existe d'importantes variations d'une région à l'autre du pays.
- Le contexte de chaque élection influe sur la participation des

Figure 1
Taux de participation aux bureaux de vote situés dans les réserves des Premières nations (Élection générale de 2000)



Source : Recherche nationale et internationale et Élaboration de politiques, Élections Canada

N = 296 bureaux de vote

Autochtones, notamment lorsqu'il y a des candidats autochtones, tout comme la présence ou l'absence de débats sur les questions qui sont importantes pour les Autochtones.

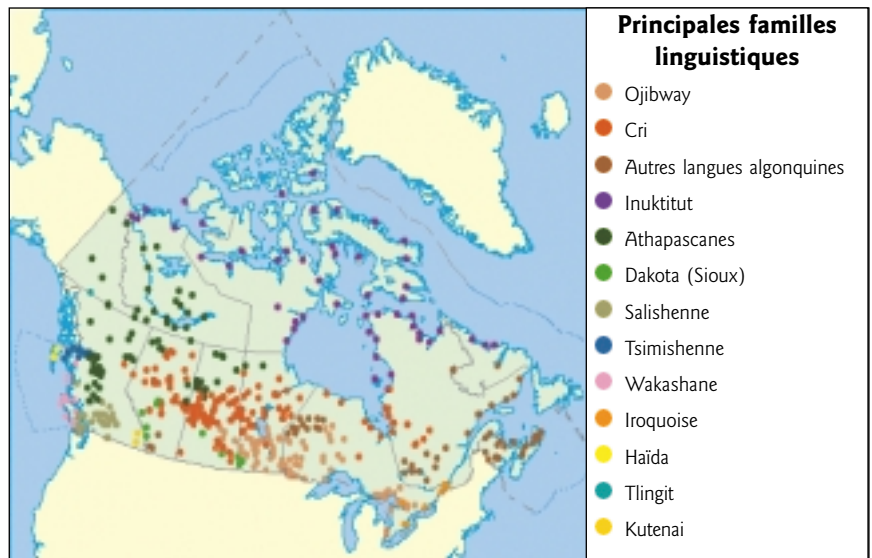
- Divers facteurs, qui souvent se renforcent mutuellement, expliquent en partie les faibles taux de participation des Autochtones, à savoir :
 - des niveaux socioéconomiques et de scolarisation plus faibles;
 - le désengagement à l'égard de la participation au processus des élections fédérales, ou même l'opposition à cette participation;
 - la dispersion géographique, en particulier dans le Nord du Canada;
 - la diversité culturelle (p. ex. les nombreuses langues);
 - les difficultés à joindre l'importante population autochtone vivant hors réserve.

La participation des Autochtones à l'élection générale fédérale de 2000

Notre étude sur la participation des Autochtones à l'élection générale fédérale de 2000 est l'une des premières analyses empiriques réalisées dans l'ensemble des provinces et territoires du Canada lors d'une même élection générale fédérale. Ayant utilisé une méthode similaire à celle employée par Bedford et Pobihushchy dans leur étude novatrice de 1995 sur la participation des Autochtones dans les Maritimes, nous avons démontré que la question de la participation de ce groupe aux élections fédérales est plus complexe que ne le croient généralement de nombreux observateurs de la scène politique.

Selon nos analyses, le taux de participation des Autochtones à l'élection générale fédérale de 2000 a été de

Langues autochtones par collectivité, 1996



La carte *Langues autochtones par collectivité, 1996* présente la répartition de la population autochtone à partir des familles de langues. Les langues autochtones au Canada appartiennent à 11 grandes familles de langues. La plupart des familles regroupent des langues distinctes mais apparentées qui peuvent inclure plusieurs dialectes. L'Atlas du Canada. © 2003.

48 %. Ce taux est inférieur de 16 points de pourcentage à celui observé dans la population canadienne dans son ensemble. Ces résultats tendent à confirmer un point largement reconnu dans les études sur la participation électorale des Autochtones aux élections fédérales, à savoir la faiblesse habituelle de cette participation. Par contre, nos résultats tendent également à mettre en évidence une très forte variation dans les taux de participation des Autochtones aux élections fédérales, lorsqu'on examine les résultats sur une base provinciale et territoriale.

C'est ainsi que nous avons constaté l'existence de trois groupes de provinces ou territoires en ce qui concerne la participation électorale des Autochtones. Un premier groupe (quatre provinces et un territoire) présente des taux de participation comparables ou légèrement inférieurs à ce qui existe dans la population canadienne dans son ensemble. Le taux de participation moyen dans

ce groupe s'est élevé à 56,3 % à l'élection générale de 2000.

Un deuxième groupe de quatre provinces et un territoire présente des taux de participation inférieurs de plus de 10 points de pourcentage au taux de participation général, soit un taux moyen de 43,1 %. Enfin, nous avons un petit groupe de deux provinces (le Manitoba et le Québec) où nous retrouvons des taux de participation très significativement inférieurs à ceux observés dans l'ensemble de la population canadienne, en l'occurrence 36 %, environ 30 points de pourcentage de moins que la population générale.

Notre recherche ne permet pas de déterminer les causes de ces variations importantes. Plusieurs hypothèses sont toutefois possibles. D'abord, on peut penser que ces variations traduisent surtout le fait que la participation des Autochtones aux élections fédérales dépend en grande partie de facteurs culturels et sociaux. Nous appelons

cette hypothèse l'explication socioculturelle. Les mécanismes exacts de cette influence sont difficiles à préciser pour l'instant étant donné la quasi-absence de recherche sur cet aspect de la question.

Une autre explication possible est que les taux de participation sont influencés davantage par le contexte propre à chaque élection dans chacune des communautés, plutôt que par des forces de long terme comme celles sur lesquelles repose l'hypothèse socioculturelle. Cette explication peut être présentée comme l'hypothèse contextuelle. Elle est également plausible dans la mesure où la recherche a montré dans le passé que les variables propres au contexte électoral local, comme la présence de candidats autochtones ou bien l'existence de débats sur des questions intéressant les Autochtones, pouvaient avoir une influence marquée sur le niveau de participation des membres des Premières nations.

Il est possible qu'une combinaison de plusieurs facteurs explicatifs soient à l'origine de ces variations dans les taux de participation électoral des Autochtones au Canada. C'est pourquoi il serait approprié d'élaborer

un modèle d'analyse multivariable (préférentiellement de type multiniveaux) afin de tenir compte à la fois des facteurs liés aux individus et des facteurs qui relèvent de l'environnement social et politique. Quoi qu'il en soit, la présente recherche permet d'envisager une étape ultérieure dans l'étude de cette question, à savoir la reproduction de la démarche d'analyse retenue ici pour d'autres élections fédérales.

Conclusion

Il convient en terminant de souligner certaines limites propres à cette recherche. Les tendances mises en évidence reposent principalement sur des données recueillies au niveau des réserves indiennes. Si l'on souhaite élargir les conclusions à l'ensemble de la population autochtone du pays, il serait nécessaire d'inclure lors d'analyses ultérieures des données portant sur la participation électoral des Autochtones vivant hors réserve, et principalement en milieu urbain. Pour l'instant, ces données sont difficilement accessibles et c'est pourquoi il serait tout indiqué d'inclure des échantillons plus importants de ces segments de la population autochtone dans des prochaines enquêtes électoral et autres.

Enfin, soulignons quelques implications possibles de cette recherche sur l'élaboration de programmes en matière de participation électoral dans une perspective fédérale. Le fait que nous ayons constaté la présence de fortes variations dans les taux de participation d'une province et d'un territoire à l'autre devrait nous inciter à prévoir des mesures adaptées aux différentes conditions régnant dans les divers milieux et entités provinciales ou territoriales. Pour ce faire, il faudra être en mesure de compléter par des informations qualitatives les données quantitatives recueillies dans une recherche comme celle-ci. Une telle collecte de renseignements pourrait être menée au moyen de consultations auprès des différents groupes concernés, tant parmi les dirigeants autochtones et les leaders d'opinion que parmi les autres électeurs vivant dans diverses communautés autochtones du pays. Ces consultations permettraient également de tester des initiatives en préparation et de s'assurer d'un degré d'acceptation raisonnable de la part des communautés visées par de telles mesures. ✖

NOTES

1. L'auteur remercie Asifa Akbar, analyste à la Direction de la recherche nationale et internationale et de l'élaboration de politiques d'Élections Canada pour sa contribution notable à notre recherche.
2. David Bedford et Sidney Pobihushchy, « On-Reserve Status Indian Voter Participation in the Maritimes », *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 15, n° 2 (1995), p. 255-278.
3. R. Gibbins, « Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population: An Assessment of Aboriginal Electoral Districts », dans R.A. Milen (dir.), *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, Collection d'études, vol. 9, Commission royale sur la réforme électoral et le financement des partis (Toronto : Dundurn Press, 1991), p. 160; Élections Canada, « *Elections Canada Initiatives Concerning Aboriginal Electors: Elections Canada 1992-1999* » (Présentation à l'Assemblée des Premières nations, janvier 1999); Élections Canada, *Trente-cinquième élection générale 1993 : Résultats officiels du scrutin* (Ottawa : Directeur général des élections du Canada, 1993); Directeur général des élections du Canada, *Trente-sixième élection générale 1997 : Résultats officiels du scrutin* (CD-ROM : n° de catalogue SE-1-1997-MRC).
4. Joan Carling, « Indigenous Peoples' Involvement in National Politics », dans Kathrin Wessendorf (dir.), *Challenging Politics: Indigenous People's Experiences with Political Parties and Elections* (Copenhague : International Work Group for Indigenous Affairs, 2001).

5. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Rapport final*, vol. 1 (Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1991), p. 168-170.
6. Il est notoire que « l'on peut attribuer à des moyens de communication moins appropriés la sensibilisation et l'intérêt réduits des Autochtones concernant le processus électoral. » (Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Rapport final*, vol. 1, section « Pour un vote égal et efficace », p. 170.) Voir également Valerie Alia, « Aboriginal Peoples and Campaign Coverage in the North », dans R.A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, Collection d'études, vol. 9, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (Toronto : Dundurn Press, 1991), p. 117-120.
7. Voir Jon H. Pammett et Lawrence LeDuc, « Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : Un nouveau sondage des non-votants » (Ottawa : Élections Canada, mars 2003), p. 19-20.
8. Par suite de ce processus de présélection, l'enquête n'est pas vraiment représentative de la population autochtone nationale, elle est seulement approximative; la marge d'erreur est plus grande pour les sous-groupes de la population visés par l'enquête; la marge d'erreur pour cet échantillon était plus ou moins 5 points de pourcentage 19 fois sur 20; l'échantillon a été pondéré et il est représentatif de l'âge et de la répartition des sexes au Canada selon les données du recensement de 1996 pour les Autochtones, mais il n'a pas été pondéré en fonction de la participation électorale réelle à l'élection de novembre 2000. Ipsos-Reid, *Enquête d'Élections Canada sur la participation des Autochtones*, Ottawa, juin 2001.
9. On peut attribuer la différence entre la proportion des répondants ayant déclaré avoir voté à l'élection générale et la population estimée d'Autochtones ayant voté à la déviation systématique des réponses et à la déviation liée à la tendance à l'acquiescement.
10. Jean-Nicolas Bustros « Electoral Participation of Aboriginal People: Summary of Previously Conducted Research and Analysis » (Ottawa : Élections Canada, Direction des services juridiques, mars 2000).
11. Gibbins « Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population », p. 160.
12. Nous utilisons le taux de participation calculé après que les données en double du registre ont été éliminées, soit 64 % (61 % avant leur élimination).
13. Le Yukon n'a pas été compris dans l'analyse en raison du manque de données valides.
14. Nous avons compris dans notre étude 22 des 25 collectivités inuites du Nunavut. Il faut noter qu'au Nunavut il y a 22 collectivités inuites mais pas de réserves des Premières nations. Le taux de participation électorale au Nunavut est supérieur de 10 points à celui des Territoires du Nord-Ouest, où nous avons inclus 23 réserves des Premières nations et cinq collectivités inuites.
15. Il est difficile d'estimer la population autochtone totale de manière fiable, mais le chiffre de 900 000 à un million qui est souvent présenté semble une approximation plausible.
16. *Enquête d'Élections Canada sur la participation des Autochtones*
17. Statistique Canada, *Population ayant déclaré une identité autochtone, selon le groupe d'âge, provinces et territoires, recensement de 2001*, www.statcan.ca/francais/Pgdb/demo38a_f.htm; Statistique Canada, Recensement de 2001, *Âge et sexe, âge médian pour les deux sexes, pour le Canada, les provinces et les territoires*. www12.statcan.ca/english/census01/products/highlight/AgeSex/Page.cfm?Lang=E&Geo=PR&View=1&Table=4a&StartRec=1&Sort=2&B1=Median&B2=Both.



Participation de l'électorat autochtone en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick

David Bedford

Professeur, Département des sciences politiques, Université du Nouveau-Brunswick

Dans son discours annuel prononcé devant l'American Political Science Association en 1996, Arend Lijphardt, alors président de cet organisme, soulignait les problèmes auxquels font face les États démocratiques lorsque la participation au processus électoral est inégale. Largement considérée comme un « bien intrinsèque de la démocratie »¹, la participation est essentielle à l'influence, les groupes qui présentent de faibles taux de participation étant moins susceptibles d'influer sur les résultats du système². Lijphardt faisait également remarquer que selon les ouvrages sur la participation électoral, les groupes désavantagés sur le plan socioéconomique et au statut social moins élevé sont aussi caractérisés par un taux de participation plus faible, ce qui augmente encore leur incapacité générale à influencer sur les résultats³. Il préconisait donc que les étudiants en sciences politiques se penchent sur les moyens d'augmenter les taux de participation.

Au fil des ans, diverses thèses ont été avancées pour expliquer les divergences entre les taux de participation électoral. Les recherches ont permis de dégager quelques variables cruciales. Les facteurs démographiques, dont l'éducation, le revenu et le sexe, ainsi que des prédispositions personnelles d'ordre psychologique, comme le sentiment d'efficacité et l'importance attachée à la responsabilité civique, ont tous été corrélés à la participation électoral⁴. En outre, habituellement, la participation est plus élevée – souvent deux ou trois fois plus – aux élections ayant une plus grande importance à l'échelle nationale qu'à des élections strictement locales. Même si certaines questions

restent toujours sans réponse en la matière, on s'entend généralement sur les paramètres de base.

Les données sur le vote dans les collectivités autochtones, toujours incomplètes à ce jour, cadrent mal avec la vision orthodoxe de la participation électoral⁵. Les tendances surprenantes qui se dessinent à partir de ces données permettent de mieux comprendre le comportement de l'électorat ainsi que les questions de l'autonomie gouvernementale des Autochtones et de la relation entre les collectivités autochtones et l'État canadien. Nous commencerons notre analyse en présentant les données.

Données

Une description de la nature des données est de rigueur⁶. Les données pour le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, présentées aux tableaux 1 à 4, sont le recensement de tous les bureaux de scrutin situés entièrement à l'intérieur de réserves. On peut donc supposer que (presque) tous les électeurs compris sont des Indiens inscrits. Ces données offrent d'importants renseignements sur les membres des Premières nations qui vivent dans une réserve. Toutefois, cette méthode de collecte de données exclut de nombreux Indiens inscrits et autres Autochtones. Elle ne nous enseigne donc rien sur les populations croissantes d'Autochtones qui vivent hors des réserves ou en milieu urbain et qui doivent être recensés au moyen de techniques différentes. Les tableaux 5 et 6 présentent des données sur les élections au sein des bandes au Nouveau-Brunswick

et en Nouvelle-Écosse. Enfin, le tableau 7 présente des données sur la participation électorale des Premières nations aux élections provinciales dans le reste du Canada. Ces données représentent un échantillonnage incomplet des collectivités des réserves. Cinquante-neuf réserves aux sections de vote entièrement établies à l'intérieur de leur territoire étaient comprises dans cette étude. Elles avaient été choisies aléatoirement parmi toutes les réserves qui comprenaient des sections de vote entièrement établies dans leurs limites.

Les tableaux 1 et 2 présentent les résultats de la participation des Premières nations du Nouveau-Brunswick aux élections fédérales et provinciales respectivement. La baisse de la participation électorale est plus élevée au Nouveau-Brunswick que dans toute autre province. La participation des électeurs des Premières nations aux élections fédérales a baissé de 66,8 % en 1965 à 17,8 % en 1988. Toutefois, l'analyse de la participation dans les réserves des Premières nations à l'élection fédérale de 2000 réalisée par Daniel Guérin (voir son article sur cette question) indique une amélioration ultérieure. Guérin révèle que le taux de participation dans les bureaux de vote couverts par sa recherche était de 41 %. Les données sur les élections provinciales font état d'une baisse marquée durant la période visée par l'examen, la participation des Premières nations passant de 64,4 % en 1967 à 27,6 % en 1991.

Les résultats de notre étude sur la participation électorale des Premières nations en Nouvelle-Écosse montrent une tendance similaire, bien que cette participation ait été nettement plus prononcée au début et à la fin de la période visée. Comme l'indique le tableau 3, les taux de participation des

Tableau 1
Taux de participation électorale des Premières nations aux élections fédérales au Nouveau-Brunswick 1962-1988

Année	Taux de participation en %	Nombre d'électeurs sur lesquels on disposait d'information
1962	70,0	271
1963	63,1	577
1965	66,8	542
1968	53,2	594
1972	60,4	748
1974	56,7	803
1979	38,0	960
1980	40,3	992
1984	44,0	985
1988	17,8	1 312

Tableau 2
Taux de participation électorale des Premières nations aux élections provinciales au Nouveau-Brunswick 1967-1991

Année	Taux de participation en %	Nombre d'électeurs sur lesquels on disposait d'information
1967	64,4	908
1970	62,0	988
1974	61,2	1 511
1978	37,7	1 502
1982	46,9	1 749
1987	32,1	2 060
1991	27,6	2 340

Tableau 3
Taux de participation électorale des Premières nations aux élections fédérales en Nouvelle-Écosse 1962-1988

Année	Taux de participation en %	Nombre d'électeurs sur lesquels on disposait d'information
1962	89,3	689
1963	87,4	728
1965	82,8	795
1968	72,5	790
1972	72,6	1 155
1974	61,3	1 218
1979	49,5	1 508
1980	51,9	1 478
1984	53,4	1 552
1988	54,0	2 244

Tableau 4
Taux de participation électorale des Premières nations aux élections provinciales en Nouvelle-Écosse 1963-1993

Année	Taux de participation en %	Nombre d'électeurs sur lesquels on disposait d'information
1963	52,0	661
1967	67,2	987
1970	70,1	1 188
1974	65,4	1 401
1978	57,9	1 758
1981	60,1	2 150
1984	59,8	2 304
1988	54,8	2 840
1993	45,2	3 127

Tableau 5
Taux de participation électorale aux élections au sein des bandes au Nouveau-Brunswick 1972-1992

Année	Taux de participation en %	Nombre d'électeurs sur lesquels on disposait d'information
1972-1974	82,0	695
1975-1977	94,2	720
1978	96,9	353
1979	81,1	599
1980	87,8	654
1981	91,0	1 042
1982	88,7	690
1983	86,7	835
1984	93,5	505
1985	87,1	1 307
1986	92,2	606
1987	91,4	1 471
1988	88,8	1 036
1989	87,5	1 269
1990	91,2	1 274
1991	88,2	1 391
1992	94,9	760

Premières nations aux élections fédérales ont diminué, passant de 89,3 % en 1962 à 54 % en 1988 (selon Guérin, le taux de participation des Premières nations de la Nouvelle-Écosse à l'élection fédérale de 2000 était de 41 %). La participation des Premières nations aux élections

provinciales en Nouvelle-Écosse (tableau 4) a baissé de 67,2 % en 1967 à 45,2 % en 1993.

Le tableau 7 présente les résultats de la participation des Premières nations aux élections provinciales en Colombie-Britannique, en Alberta,

en Saskatchewan, au Manitoba, en Ontario et au Québec. Les chiffres pour l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve étaient soit trop minimes pour être significatifs, soit impossibles à recueillir. En considérant la période de 1967 à 1991, nous observons une baisse de la participation des Premières nations dans toutes les provinces sauf le Québec, où la participation s'est maintenue à un faible niveau pendant toute la période. De plus, dans les années 1990, les taux de participation électorale dans les réserves de toutes les provinces étaient bien inférieurs à ceux du reste de la population. Dans les provinces de l'Ontario, du Québec et de l'Alberta, les taux de participation électorale dans les réserves étaient inférieurs à 30 %.

Enfin, les tableaux 5 et 6 présentent les données qui sont peut-être les plus surprenantes. Les taux de participation aux élections au sein des bandes au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse sont constamment très élevés. Au Nouveau-Brunswick, la participation aux élections au sein des bandes a varié de 86,7 % en 1983 à 96,9 % en 1978. On a constaté des tendances similaires en Nouvelle-Écosse, la moyenne globale pour ces deux provinces étant d'environ 90 %.

Analyse et conclusions

Les données sur le vote dans les réserves méritent des explications, ce que ne peuvent fournir complètement les concepts et modèles explicatifs courants. Les données sont suffisamment anormales pour que l'on se questionne sur les raisons avancées pour expliquer la participation électorale aux États-Unis, au Canada et en Europe occidentale. En l'absence de renseignements plus complets sur le comportement et les attitudes des

Autochtones relativement au vote et au processus politique, sur les divers facteurs de participation socio-psychologiques, comme le sentiment d'efficacité et le sens du devoir civique, et sur les corrélations existant entre le revenu, l'éducation et le vote, on ne peut se faire aucune idée claire ni tirer de conclusion précise. Des études plus approfondies s'imposent, et les chercheurs œuvrant dans le domaine du comportement électoral et de la participation politique devraient leur accorder la priorité.

Toutefois, l'agnosticisme intellectuel pouvant tout autant inhiber la recherche que la renforcer, nous offrons dans le présent article deux explications de la participation autochtone de plus en plus faible aux élections « canadiennes » et la très grande participation aux élections au sein des bandes. Il est notoire que l'obtention du droit de vote n'a pas été aisée pour les Indiens inscrits. Les Indiens de sexe masculin l'ont obtenu en 1885 sous le gouvernement conservateur de John A. Macdonald. Sous le gouvernement

Tableau 6
Taux de participation électorale aux élections au sein des bandes en Nouvelle-Écosse 1978-1992

Année	Taux de participation en %	Nombre d'électeurs sur lesquels on disposait d'information
1978	90,2	254
1979	-	-
1980	91,3	507
1981	73,8	183
1982	88,9	1 427
1983	93,8	128
1984	90,1	1 547
1985	94,5	145
1986	94,4	815
1987	55,6	689
1988	91,0	2 712
1989	90,6	328
1990	83,5	3 363
1991	90,0	489
1992	92,0	3 215

Laurier, les libéraux ont abrogé l'Acte du cens électoral en 1898 et révoqué ainsi le droit de vote des Indiens inscrits. La raison officielle était que, en tant que pupilles de l'État, ils ne pouvaient agir de manière libre et

autonome. Officieusement, comme le déclarait Malcolm Montgomery, ils « s'étaient rendus coupables de ne pas avoir voté de la bonne manière »⁷. Ils n'ont pu voter à nouveau aux élections fédérales canadiennes qu'en 1960, et c'est seulement dans ces années qu'ils ont pu voter à la plupart des élections provinciales. Avant 1960, les Indiens inscrits ne pouvaient voter que s'ils renonçaient à leur statut dans le cadre du processus « d'émancipation » défini dans la Loi sur les Indiens.

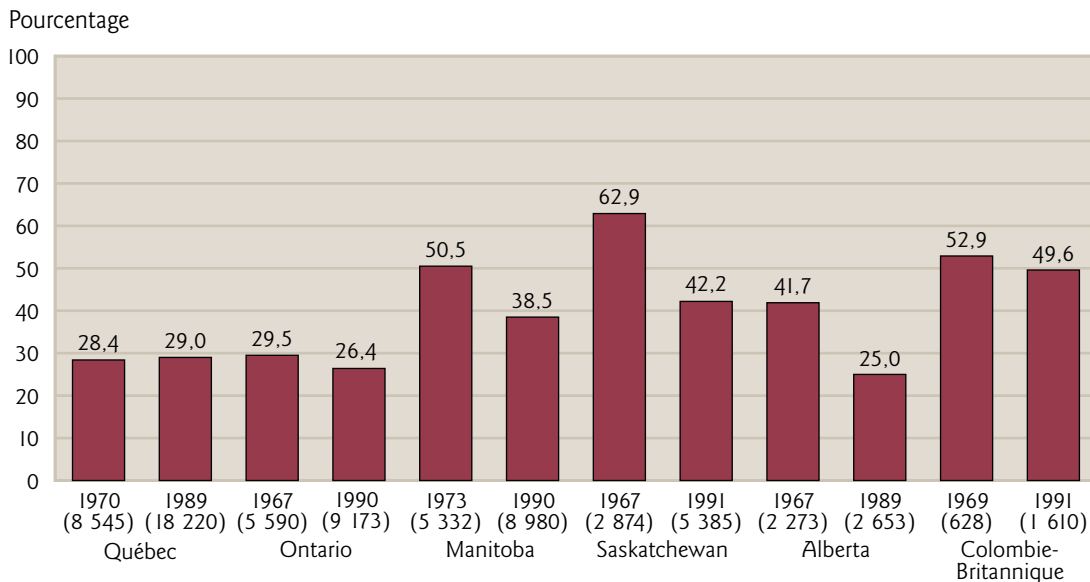
La participation de plus en plus faible au processus électoral des Indiens inscrits vivant dans une réserve est interprétée comme le résultat de la dégradation du sens du « devoir civique » chez les Autochtones, pour utiliser une expression propre aux ouvrages à ce sujet. En termes plus significatifs sur le plan politique, on assiste depuis 40 ans à une baisse importante de l'auto-identification des Autochtones en tant que Canadiens. Il est clair que cette conjecture ne pourra être confirmée que par des études plus approfondies. Toutefois, d'après les travaux qu'ont publiés des militants et des universitaires autochtones, les positions stratégiques et politiques des dirigeants et des organisations autochtones, et de nombreux échanges et discussions menés à titre personnel, il est raisonnable de conclure que les données sur le vote que nous présentons ici témoignent d'un changement politique, culturel et comportemental au sein des collectivités autochtones.



Photo : Archives nationales du Canada, PA-190699

En 1960, le premier ministre John Diefenbaker a réalisé un objectif personnel de longue date lorsque le Parlement a élargi le droit de vote à tous les Indiens inscrits. Depuis lors, ils ne sont plus obligés de renoncer à leur statut d'Indien pour voter.

Tableau 7
Participation des Premières nations aux élections provinciales



(Nombre d'électeurs des Premières nations compris)

communautaire, aux services sociaux et aux services de santé. De plus, ce même groupe est le point de contact entre la collectivité et le gouvernement et d'autres organisations autochtones.

Une telle concentration du pouvoir politique et économique peut fausser le fonctionnement normal des systèmes politiques démocratiques. Ces derniers, lorsqu'ils sont légitimes, exigent que

Si cette hypothèse est exacte, les données sur la participation électorale indiquent que l'État canadien fait face à une crise de légitimité. Une grande partie d'un groupe qui représente 4 % de la population totale du Canada se pose de graves et profondes questions sur la légitimité de l'autorité de l'État canadien et le contrôle qu'il exerce sur leur vie.

La très forte participation aux élections au sein des bandes est peut-être encore plus surprenante que les données sur les élections fédérales et provinciales. Selon une analyse conventionnelle du processus électoral, les élections locales sont considérées comme moins importantes que les élections nationales, et le taux de participation que l'on y enregistre n'est que de la moitié ou du tiers de celui des élections nationales. Pourtant, ici, c'est l'opposé que l'on observe. Là encore, nous ne pouvons que spéculer, mais en nous fondant sur une longue observation de la politique au niveau des bandes et de nombreux contacts et discussions

personnels. Le taux de participation remarquablement élevé aux élections des bandes pendant la période étudiée est attribuable à une « anomalie » sur le plan de la politique et de la gouvernance des collectivités des réserves. Dans le cadre de la *Loi sur les Indiens* et de la politique fédérale de transfert des pouvoirs aux réserves en vigueur depuis une vingtaine d'années, les conseils de bande en sont venus à exercer un contrôle sans précédent sur la vie des membres de leur réserve. De plus, non seulement les domaines de compétence sont étendus, mais le contrôle sur ces domaines relève d'un petit nombre de personnes seulement. Contrairement à ce que connaissent les Canadiens non autochtones, les personnes qui vivent dans une réserve sont gouvernées par le même petit groupe de personnes qui exercent avec autorité un pouvoir politique unique et contrôlent également l'accès au logement, à l'aide sociale, à l'éducation et aux subventions pour l'éducation, aux services de maintien de l'ordre, aux services municipaux, à l'emploi, au développement économique

ceux qui ont perdu une élection ou font l'objet d'une décision défavorable en acceptent l'issue. Par conséquent, moins les enjeux sont importants, mieux la démocratie fonctionne. La pauvreté qui caractérise de nombreuses réserves, et le manque d'accès aux ressources en dehors du système politique de la réserve, entraînent une dépendance des membres de la collectivité à l'égard des ressources qui passent entre les mains du chef et du conseil de bande. Les enjeux sont donc extrêmement élevés, ce qui motive les gens à voter en grand nombre aux élections au sein des bandes.

Il faut toutefois insister sur le fait que le problème n'est pas la corruption. Même si des mesures comme les changements proposés à la gouvernance communautaire sont un pas dans la bonne direction, elles n'abordent pas le vrai problème. De même, la politique actuelle poursuivant le transfert des pouvoirs ne fait qu'aggraver la situation présente. L'ajout de pouvoirs fera en sorte que

l'issue des élections au sein des bandes sera d'autant plus capitale.

Une étude plus approfondie des tendances en matière de vote aidera à éclaircir certains points au cœur de la vie politique des collectivités autochtones. On pourrait obtenir des renseignements importants en menant d'autres études sur les tendances de la (non-) participation électorale des

Autochtones et sur leurs causes. Les spécialistes doivent tourner leur attention vers le vote des Autochtones. Les études génériques sur le vote dans l'ensemble du Canada ne peuvent s'appliquer aux collectivités autochtones qui ont, du fait de leur nature particulière, des enjeux et des idées politiques souvent très différents de ceux des autres Canadiens. ❌

NOTES

1. Arend Lijphart, « Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma », *The American Political Science Review*, vol. 91, numéro 1, mars 1997, p. 1-14
2. Lijphart, « Unequal Participation », p. 1.
3. Lijphart, « Unequal Participation », p. 2.
4. Voir, par exemple, Elisabeth Gidengil, « Canada Votes: A Quarter Century of Canadian National Voting Studies », *Canadian Journal of Political Science*, vol. XXV, numéro 2, juin 1992, p. 219-248; et Kurt Lang et Gladys Lang, *Voting and Non-Voting*, Waltham, Massachusetts, Blaisdell Publishing Co., 1968.
5. Les recherches sur lesquelles repose le présent article ont été menées avec Sidney Pobihushchy et publiées initialement sous le titre « On-Reserve Status Indian Voter Participation in the Maritimes », écrit en collaboration avec Sidney Pobihushchy, *The Canadian Journal of Native Studies*, vol. 15, numéro 2, 1996, p. 255-278.
6. Les données sur le vote aux élections fédérales et provinciales ont été recueillies dans tous les bureaux de vote établis entièrement à l'intérieur des limites des réserves examinées. Les premières années, ces bureaux de vote étaient relativement peu nombreux. Leur nombre a augmenté au fil des ans, Élections Canada s'efforçant d'harmoniser les limites des sections de vote et des réserves. Les données sur les élections au sein des bandes ont été recueillies et communiquées par Affaires indiennes et du Nord Canada.
7. Malcolm Montgomery, « The Six Nations and the MacDonald Franchise », *Ontario History*, vol. LVII, numéro 1, 1965, p. 25.



Désaffection et nation les facteurs de la participation électorale autochtone

Kiera L. Ladner

Professeure adjointe, Département des sciences politiques, Université Western Ontario

La question de la participation électorale des Autochtones est extrêmement complexe et elle présente de multiples facettes. En effet, d'innombrables facteurs influent sur les taux de participation aux élections, tant chez les particuliers qu'au sein des collectivités. Cette complexité est encore accrue par le manque de données fiables et d'études longitudinales sur les taux de participation des Autochtones aux élections fédérales et provinciales. Cette situation peut être attribuée en partie à la quasi-absence de circonscriptions où les Autochtones représentent la majorité des électeurs. Par ailleurs, on peut douter de la fiabilité des données recueillies dans les 296 bureaux de scrutin situés dans une réserve (voir ci-dessous), étant donné le nombre relativement faible de ces bureaux ainsi que le refus de certaines Premières nations (comme à Akwesasne) de permettre leur implantation dans leurs réserves.

Bien que les taux de participation électorale des Autochtones ne puissent pas être déterminés avec une précision absolue, il est certain qu'ils sont en moyenne considérablement plus bas que dans le reste de la population canadienne. Par exemple, le chef d'Akwesasne a déjà déclaré que « pas plus (d'un Mohawk) d'Akwesasne n'a jamais voté à une élection canadienne »¹ et à Hobemma (Cris-des-Plaines), le taux de participation habituel, avant 1991, était de 12,5 p. 100². Selon les recherches effectuées par Élections Canada, les taux de participation autochtone à l'élection générale fédérale de 2000 ont varié de 35,3 p. 100, au Québec, à 66,9 p. 100, à l'Île-du-Prince-Édouard³.

Tout en reconnaissant que la participation varie considérablement d'une réserve à une autre, ainsi qu'entre les réserves et les milieux urbains, et qu'elle dépend des circonstances (elle varie beaucoup selon le type d'élection et l'ordre de gouvernement), plusieurs questions s'imposent. Pourquoi tant d'Autochtones s'abstiennent-ils de voter? Quelles mesures peuvent-elles être prises pour accroître la participation des personnes autochtones à la politique électorale canadienne?

Le présent article offre un début de réponse à ces questions en se penchant sur les deux motifs principaux pour lesquels les personnes autochtones ne votent pas : la désaffection et la nation. Il propose des mesures possibles pour atténuer ces deux causes. Plus précisément, je soutiens que la faible participation électorale résulte à la fois de la désaffection des Autochtones pour le système politique canadien et des discours sur le nationalisme et les droits qui imprègnent leurs collectivités. L'existence de ces deux facteurs souligne à quel point il est important d'aborder la question de la reconnaissance et de la participation des peuples autochtones. Bien que des recherches plus approfondies soient nécessaires, mes réflexions préliminaires sont fondées sur la réalité du milieu autochtone, sur mes interactions constantes avec des éléments « traditionalistes » et plus radicaux de nombreuses collectivités autochtones, et sur mes recherches à leur sujet.

La désaffection et la participation électorale

Habituellement, la faible participation électorale d'une collectivité ou d'une minorité est attribuée à un manque



Avant l'élargissement, en 1993, du droit de vote par bulletin spécial à toute personne n'étant pas en mesure de voter à un bureau de scrutin, les fonctionnaires électoraux devaient souvent effectuer des déplacements dans les vastes régions peu peuplées du Nord afin de permettre aux électeurs autochtones ou autres habitant ces territoires d'exercer leur droit de vote.

de confiance à l'égard du système politique, à un sentiment de désaffection par rapport au système électoral et aux processus politiques, à une impression d'exclusion, à l'existence de barrières structurelles qui freinent la participation électorale, à l'inefficacité supposée de l'exercice du droit de vote, à la non-affirmation des différences propres au groupe par le milieu de la politique et au sein de celui-ci, et à la quasi-absence de représentants du groupe sur la scène électorale (et dans le monde de la politique en général)⁴. À première vue, il semble que les facteurs de non-participation électorale des collectivités que l'on propose dans les études théoriques sur la démocratie sont exacts; l'apathie des électeurs, la désaffection, le sentiment d'exclusion et le manque de confiance dans l'efficacité du vote sont autant de problèmes que contribue

grandement à atténuer l'inclusion du groupe dans le processus électoral (par la présentation de candidats et dans les programmes électoraux).

Le taux de participation électorale d'un groupe est généralement corrélé à sa présence au sein des partis politiques et à l'inclusion de ses intérêts dans les programmes des partis ou dans les principaux enjeux de campagne⁵. Par conséquent, ne pourrait-on pas accroître l'exercice du droit de vote chez les Autochtones si leur contribution aux partis politiques était accrue, ou, plus précisément, si on favorisait la nomination de leurs représentants à titre de candidats ou leur participation à l'établissement des politiques et à la prise des décisions des partis?

Il semble qu'il serait en effet possible d'accroître l'exercice du droit de vote chez les Autochtones en augmentant leur participation au processus politique canadien dans son ensemble. Cependant, le fait d'augmenter ou de soutenir la participation des Autochtones et la prise en compte de leurs enjeux dans la politique partisane ne constituerait peut-être pas une stratégie très efficace. Les partis politiques cherchent à accroître au maximum leur popularité et à obtenir le plus fort soutien possible auprès de l'électorat. Il serait donc probablement très difficile pour les collectivités autochtones de les inciter

à présenter des candidats des Premières nations, ou d'attirer leur attention dans les régions où ils ne représentent pas une proportion considérable des électeurs. Cet état de fait pose un grave problème, étant donné que les Autochtones, groupe relativement peu nombreux et morcelé, sont disséminés dans l'ensemble du Canada. Au palier fédéral, l'absence d'une population importante et concentrée géographiquement est un problème qu'on ne peut pas surmonter facilement; rares en effet sont les régions qui renferment – ou qui pourraient renfermer – des circonscriptions où les Autochtones forment un pourcentage suffisamment important de l'électorat pour avoir une influence réelle sur la politique électorale.

Même dans les régions où les Autochtones représentent un pourcentage important des électeurs, il peut être très difficile d'accroître leur présence sur la scène de la politique électorale en tant que candidats et – ce qui importe plus encore – en tant qu'électeurs. Comme Stasiulis et Abu-Laban le font remarquer dans leur article sur la représentation et la participation électorales des minorités ethniques et raciales, des barrières structurelles et organisationnelles

... l'apathie des électeurs, la désaffection, le sentiment d'exclusion et le manque de confiance dans l'efficacité du vote sont autant de problèmes que contribue grandement à atténuer l'inclusion du groupe dans le processus électoral...

nuisent à la participation aux activités politiques des grands partis, ce qui entretient la désaffection continue des électeurs de ces groupes⁶. J'affirme que



De nombreux Autochtones se rencontrent à des pow-wow. Les chants, la danse et le partage d'expressions artistiques et d'aliments servent à célébrer leurs cultures et leur riche patrimoine. Les costumes d'apparat des danseurs changent avec le temps, pour tenir compte d'un mode de vie dynamique et évolutif.

c'est ce qui s'est passé dans le cas des peuples autochtones. Par le passé, et dans le cadre d'un grand nombre d'élections différentes (à tous les paliers de gouvernement), de nombreux partis ont choisi, notamment dans le but d'obtenir un appui électoral maximal, de tabler sur la désaffection des électeurs autochtones. Ainsi, non seulement certains candidats et partis politiques ont fait abstraction des collectivités autochtones et ont compté sur leur désaffection continue et leur faible taux de participation pour remporter des élections, mais d'autres, afin d'être élus, ont tenté de susciter un sentiment de désaffection et de diviser le vote autochtone. Par exemple, pendant l'élection provinciale de 1995, des membres du Parti progressiste-conservateur du Manitoba ont participé à l'implantation et au financement du Independent Native Voice Party dans plusieurs circonscriptions, afin de perturber la campagne du NPD⁷.

En l'absence d'une masse critique, c'est une transformation radicale qui s'impose. Bien que les Autochtones aient le droit de vote aux élections fédérales depuis 1960 et que dans leur culture et au sein de leurs collectivités ils soient extrêmement politisés, ils ne se retrouvent pas dans le processus politique et ils ne se sentent ni acceptés ni respectés en tant que personnes et groupes. D'une façon générale, les Autochtones continuent de voir dans le système politique canadien l'instrument par lequel ils sont dominés et opprimés. Ils se considèrent comme distincts des autres Canadiens, et ils estiment appartenir à des « nations dans l'État », nations qui ne sont justement pas représentées « dans l'État ». Il est intéressant de constater que ce sentiment reste constant même lorsqu'un candidat autochtone se présente ou que les membres d'une collectivité participent en grand nombre à une élection. La collectivité sent parfois qu'elle n'est pas représentée et les candidats peuvent croire qu'ils sont incapables de représenter leurs électeurs, en raison des contraintes qu'imposent les politiques des partis et le système politique existant. Comme l'a un jour avoué un ancien député autochtone, ni lui ni son peuple n'étaient représentés au Parlement; ce sentiment a pu contribuer au rejet qu'il a subi au sein de sa collectivité ainsi qu'à la conviction – largement partagée – qu'il avait trahi son peuple et renié son caractère autochtone (en d'autres mots, qu'il était devenu « canadien »).

Comme l'ont soutenu l'historienne Iris Marion Young et d'autres théoriciens progressistes de la démocratie, la non-reconnaissance des différences entre

les groupes entraîne des conséquences oppressives. Pour encourager la participation sans poursuivre l'oppression ou la domination d'un groupe, il faut pratiquer le pluralisme démocratique ou la politique des différences, c'est-à-dire « reconnaître et affirmer l'importance publique et politique de la différence entre les groupes sociaux, afin de veiller à la participation et à l'intégration de tous dans le cadre des institutions sociales et politiques, sans que des particuliers ou des groupes soient forcés d'assimiler les normes dominantes ou d'abandonner leurs attaches et leur culture »⁸.

Bien que la majorité des études sur la participation électorale des Autochtones n'aborde pas cette question du point de vue d'un pluralisme démocratique radical, nombreux sont ceux qui affirment avec Young que le système politique doit reconnaître et affirmer la différence (par une représentation différenciée des groupes) afin d'inciter les Autochtones à exercer leur droit de vote⁹. En fait, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis et son Comité sur la réforme électorale autochtone ont recommandé la mise en place de circonscriptions autochtones comme moyen de remédier aux inégalités structurelles qui nuisent à la participation des Autochtones (à titre

D'une façon générale, les Autochtones continuent de voir dans le système politique canadien l'instrument par lequel ils sont dominés et opprimés.

de candidats et d'électeurs) dans le système électoral traditionnel¹⁰.

Il ne fait pas de doute que la représentation particularisée (fondée sur des

méthodes du redécoupage électoral positif ou des sièges garantis) aurait une incidence sur la participation électorale des Autochtones (en tant que candidats et électeurs), étant donné qu'elle offrirait un début de solution aux questions de l'inclusion (individuelle et collective), de la représentation, de la désaffection et de l'efficacité. Tout de même, on doit se demander de quelle façon les électeurs des Premières nations réagiraient à un tel système. La représentation particularisée réglerait-elle complètement les causes de la désaffection électorale? L'accroissement du taux de participation prévu serait-il mesurable, et pourrait-il être maintenu? La représentation garantie aurait-elle un effet sur les écarts actuels entre les taux de participation selon les nations (au sens autochtone) et les régions ainsi qu'entre les réserves et les milieux urbains?

La nation et la participation électorale

Il ne m'apparaît pas certain qu'il soit possible de susciter une participation autochtone mesurable et durable dans chaque collectivité. La raison en est simple : la représentation particularisée ne réglerait pas tous les problèmes à l'origine de la désaffection des

personnes et des nations autochtones à l'égard du système politique canadien. Les Autochtones ne sont pas simplement un groupe d'intérêt ou une minorité qui se sent exclue du processus politique; ils constituent des « nations dans l'État ». Ainsi, les Premières nations possèdent des cultures, des traditions et des systèmes politiques distincts, elles ont connu un passé de colonisation, elles entretiennent des rapports avec d'autres nations (comme le Canada), et elles ont des conceptions particulières de la manière dont doivent être structurées leurs relations avec le Canada, notamment en ce qui concerne la participation d'une nation dans les affaires de l'autre. Étant donné que chaque collectivité autochtone est dotée de ses propres traditions politiques ainsi que d'une vision précise de ce que doivent être ses relations avec le Canada, les taux de participation électorale – et les raisons évoquées pour participer ou ne pas participer aux élections canadiennes – varient grandement. La situation est encore compliquée par les écarts dans les taux de participation

(et leur justification) entre les personnes caractérisées par un sentiment nationaliste et un attachement à leurs traditions et à leur nation, et celles qui, plus éloignées de leur collectivité et de son discours nationaliste, sont liées moins étroitement à l'histoire et aux traditions politiques autochtones.

Je soutiens que, parmi les Autochtones fortement attachés à leur collectivité et à son histoire, ses traditions et sa langue, une majorité a décidé explicitement de ne pas participer aux élections canadiennes. En outre, à mesure que les nationalismes autochtones prendront de l'ampleur et que les Premières nations décideront de se libérer des chaînes de la dépendance et de redevenir autonomes, les taux de participation, loin d'augmenter,

Je soutiens que, parmi les Autochtones fortement attachés à leur collectivité et à son histoire, ses traditions et sa langue, une majorité a décidé explicitement de ne pas participer aux élections canadiennes.

diminueront. Ainsi, la faible participation des Autochtones, bien qu'on l'attribue souvent à la désaffection des Premières nations pour les processus politiques et aux enjeux associés au colonialisme, doit être vue comme le résultat des nationalismes autochtones, des traités et des décisions explicites prises tant par les particuliers que par les collectivités. Par exemple, un chercheur anishnaabe de renom a récemment expliqué comme suit cette rationalisation généralisée de la non-participation : « Je ne vote pas aux élections en France. Je ne vote pas aux élections en Éthiopie. Pourquoi voterais-je au Canada? C'est un pays étranger comme les autres¹¹. » Bref, la question en jeu, c'est la citoyenneté contestée, c'est-à-dire le rejet par beaucoup d'Autochtones (individuellement ou collectivement) de leur citoyenneté canadienne en raison de leur citoyenneté autochtone.

Chose intéressante, la citoyenneté contestée est un phénomène assez



répandu même dans les collectivités dont certains membres prennent part au processus électoral (en tant que candidats ou électeurs). C'est ce qui est ressorti d'une conversation que j'ai eue avec un chercheur malécite après l'élection de T.J. Burke à l'assemblée législative du Nouveau-Brunswick en 2003 (M. Burke devenait ainsi le premier député autochtone d'une province de l'Atlantique). Même si la collectivité a dans l'ensemble soutenu ce candidat, qui était « un des leurs », tant M. Burke que les gens qui ont voté pour lui ont fait l'objet de critiques, étant donné qu'ils n'avaient pas rempli leur rôle de membres d'une nation autochtone. C'est ainsi que, au lieu de célébrer l'élection de leur représentant, beaucoup de membres de la collectivité ont déploré la colonisation continue de la nation malécite.

Fait à noter, bien que certains membres de la nation malécite se soient opposés à la participation électorale à cause de leur contestation de la citoyenneté canadienne, d'autres Autochtones ont au contraire encouragé les membres de leur nation à exercer leur droit de vote, justement pour des raisons liées à la question de la citoyenneté contestée. Par exemple, lors de la dernière élection générale fédérale, plusieurs nations (dont les Cris-des-Plaines) ont soutenu le recours à la stratégie du vote groupé, qu'elles considéraient comme un moyen acceptable d'affirmer et de défendre leur nationalité de même que leurs droits, issus de traités ou autres, vis-à-vis de l'Alliance Canadienne. En fait, dans de nombreuses collectivités, on a affirmé que la participation électorale était compatible avec la nationalité, et même favorable à celle-ci. On a donc présenté l'exercice du droit de vote, à tout le moins dans le cadre de *cette élection générale précise*, comme compatible avec l'expression des nations



Pour plus d'information sur l'histoire des délégués tribaux dans l'État du Maine, consultez le site Web de la Conférence nationale des législatures d'État à l'adresse suivante : www.ncsl.org/programs/esnr/WIsummary.htm.

autochtones, étant donné que celles-ci devaient se défendre collectivement contre les idées politiques de certains partis.

Le sentiment nationaliste des Premières nations devient de plus en plus fort, et leur contestation de la citoyenneté canadienne prend de plus en plus d'ampleur. Par conséquent, même si un système de représentation garantie était mis en place, il resterait extrêmement difficile de susciter une augmentation des taux de participation électorale chez les Autochtones, surtout lorsque la contestation de la citoyenneté repose sur un traité. Dans la plupart des cas, les traités (de paix et d'amitié ou de cession ou de partage de terres) ont institutionnalisé un rapport entre nations qui affirmait la souveraineté continue de l'État colonial et de la nation autochtone, et garantissait la non-interférence de l'un dans les affaires de l'autre, sauf dans certains domaines de cosouveraineté ou de coopération fixés par entente mutuelle¹². Par conséquent, pour beaucoup de peuples soumis à un traité, voter à une élection canadienne, c'est non seulement collaborer avec un système étranger, mais aussi s'ingérer dans les affaires d'un autre pays, chose qu'ils ont promis de ne jamais faire.

Il ressort de cette réalité que les obstacles à l'augmentation de la participation des Autochtones aux élections canadiennes sont énormes, voire insurmontables. Cependant, l'accroissement de l'exercice du droit de vote chez les Autochtones (particulièrement chez ceux qui se vouent à la (re)reconstruction de leur nation), est-il un objectif impossible à réaliser? Pas nécessairement. Cependant, il n'existe aucune solution facile. La participation et la représentation doivent être fondées sur la reconnaissance et le respect de la nationalité et des relations entre le Canada et les Premières nations prévues dans les traités. Dans cette optique, une mesure facile à prendre serait l'adoption d'un système de représentation particularisée ou garantie qui assurerait une certaine présence politique selon la nation ou les traités. Ce système ne serait pas sans précédent : le Maine permet depuis 1820 la participation de délégués tribaux des nations penobscot et pas-samaquoddy à son assemblée législative (ceux-ci n'agissent toutefois pas à titre de députés ou de participants au gouvernement de l'État)¹³. Par ailleurs, au Canada, l'idée d'implanter un système de représentation selon la nation, la tribu ou les traités a été étudiée à plusieurs reprises par des Autochtones, des chercheurs, des parlementaires et des commissions royales¹⁴. En fait, la Commission royale sur les peuples autochtones est allée jusqu'à recommander la création d'un parlement autochtone¹⁵.

Est-il possible qu'un système de représentation particularisée fondé sur la représentation selon la nation ou les traités facilite une augmentation soutenue du taux de participation électorale chez les Autochtones? Faut-il vraiment que la représentation soit fondée sur la nation? Est-il nécessaire de transformer le Canada ou d'incorporer

les Premières nations? Bien qu'il soit impossible de s'attaquer à ces questions dans le cadre du présent article, je soutiens qu'il est absolument certain que, dans un système où serait assurée une représentation selon la nation ou les traités, l'exercice du droit de vote connaîtrait un accroissement chez les populations autochtones. Ce système permettrait en effet aux Autochtones de prendre part à la politique électorale canadienne en tant que nations, et de voter pour des citoyens de leur nation, en tant que citoyens de leur nation¹⁶. La représentation garantie libérerait les Autochtones des forces de l'assimilation, étant donné que ce ne serait pas comme « Canadiens » qu'ils devraient participer au système politique du Canada, mais plutôt comme membres de leur nation, et selon des modalités qui pourraient intégrer les peuples autochtones en tant que « nations dans l'État ». Je soutiens que l'adoption d'un système de représentation des Premières nations apporterait une solution aux deux principales causes de la faiblesse du taux de participation électorale chez les Autochtones. En effet, ce système garantirait la présence de candidats et d'acteurs autochtones sur la scène politique, et il permettrait aux Autochtones d'exercer leur droit de vote, de se présenter comme candidats ou d'intervenir dans les débats en tant que membres de nations. Celles-ci pourraient d'ailleurs être incorporées

grâce à un système de délégués qui représenteraient leur groupe sur la scène politique, sans s'ingérer dans les processus du régime politique canadien (conformément aux droits et obligations énoncés dans les traités).

En conclusion, comme l'ont exprimé d'innombrables

Autochtones ainsi que des politiciens, des hauts fonctionnaires, des chercheurs et la Commission royale sur les peuples autochtones, les rapports entre les Premières nations et le Canada ont désespérément besoin d'être renouvelés. Une nouvelle relation fondée sur l'affirmation de la nation doit être créée et favorisée de façon créative. À cette fin, un système de représentation garantie fondée sur les nations ou les traités pourrait être établi. Ce système permettrait l'incorporation des peuples autochtones en tant que « nations dans l'État »; il susciterait, collectivement et individuellement, une augmentation de leur participation comme électeurs ou candidats, et il assurerait une place sur la scène électorale aux enjeux qui leur tiennent à cœur. Cette solution ne pourrait qu'accroître le taux de participation des Autochtones, étant donné qu'elle aborderait la question de la concrétisation des rapports

encadrés par les traités, ainsi que celle des causes profondes de la désaffection des Premières nations (la nation). Par ailleurs, elle donnerait aux Autochtones

La représentation garantie libérerait les Autochtones des forces de l'assimilation, étant donné que ce ne serait pas comme « Canadiens »...

l'occasion de participer à la politique canadienne en tant que nations, sans s'ingérer dans les élections canadiennes ou dans des dossiers qui ne les intéressent pas. Enfin, ce système donnerait aux Autochtones le moyen de s'attaquer, avec les Canadiens, aux problèmes d'intérêt commun. Comme le montre la structure adoptée au Maine, où des délégués autochtones représentent leur nation dans le cadre des discussions sur les questions tribales ou d'intérêt mutuel mais ne votent pas (étant donné qu'ils ne font pas partie du gouvernement de l'État), il n'est pas nécessaire d'opérer des transformations extrêmes au sein du régime politique pour obtenir des résultats concrets. Il suffirait d'implanter un système d'où personne n'est exclu et où les « nations dans l'État » sont acceptées comme telles. ✕

NOTES

1. Michael Mitchell, « Akwesasne: An Unbroken Assertion of Sovereignty », dans Bruce Richardson (dir.), *Drum Beat: Anger and Renewal in Indian Country*, Toronto, Summerhill Press, 1989, p. 111.
2. Roger Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada – Évaluation des circonscriptions autochtones », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples*

autochtones et la réforme électorale au Canada, vol. 9 du *Rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991, p. 187. Fait intéressant, le taux de participation à Hobemma a atteint un sommet de 55 p. 100 en 1988, année de l'élection de Wilton Littlechild, un avocat originaire de la collectivité.

3. Daniel Guérin, « La participation des Autochtones aux élections fédérales : tendances et conséquences », dans le présent numéro de *Perspectives électorales*. Ces données sont fondées sur les taux de participation électorale dans les 296 bureaux de vote situés à l'intérieur de réserves autochtones.

4. Voir Jon H. Pammett et Lawrence LeDuc, *Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : un nouveau sondage des non-votants*, Ottawa, Élections Canada, mars 2003.
5. Il n'est pas nécessaire que les peuples ou les enjeux autochtones soient traités de manière positive dans le programme d'un parti pour que la participation électorale des Premières nations connaisse une augmentation. Par exemple, lors de la dernière élection générale, la position de l'Alliance Canadienne à l'égard des dossiers autochtones a incité de nombreuses collectivités à prôner le vote contre les candidats alliancistes.
6. Daiva Stasiulus et Yasmeen Abu-Laban, « Unequal Relations and the Struggle for Equality: Race and Ethnicity in Canadian Politics », dans Michael Wittington et Glen Williams (dir.), *Canadian Politics in the 21st Century*, Scarborough, Nelson, 2000, p. 327-353.
7. Doug Smith, *As Many Liars*, Winnipeg, Arbeiter Ring, 2003.
8. Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, University of Princeton Press, 1990, p. 168.
9. Par exemple, voir : Augie Fleras, « Les circonscriptions autochtones au Canada – Les leçons de la Nouvelle-Zélande », dans Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, p. 3-76. Il convient de faire remarquer que de nombreux spécialistes, bien qu'ils reconnaissent que la représentation particularisée puisse entraîner une augmentation de la participation autochtone, s'opposent à l'instauration d'un système de représentation différenciée. Par exemple, voir : David Small, « Pour une meilleure représentation des Autochtones dans le cadre du système actuel de délimitation des circonscriptions », dans David Small (dir.), vol. 11 de la Collection d'études, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 341-384.
10. Comité sur la réforme électorale autochtone, « Vers l'égalité électorale », vol. 4 du *Rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis*, p. 255-307. Aussi, « L'égalité et l'efficacité du vote », dans *Pour une démocratie électorale renouvelée*, vol. 1 du *Rapport de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis*, p. 192-196.
11. Leanne Simpson, correspondance personnelle, 22 août 2003.
12. James Youngblood Henderson, « Empowering Treaty Federalism », dans *Saskatchewan Law Review*, vol. 58, 1994, p. 241-332.
13. Pour de plus amples renseignements sur l'histoire des délégués tribaux au Maine et les discussions tenues au Wisconsin et au Dakota du Sud relativement à l'adoption d'un système semblable, voir : www.ncsl.org/programs/esnr/WIsummary.htm.
14. Kiera L. Ladner, « Treaty Seven and Guaranteed Representation: How Treaty Rights Can Evolve into Parliamentary Seats », dans *Great Plains Quarterly*, vol. 17, n° 2, 1997, p. 85-102.
15. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1996.
16. Bedford et Pobihushchy, dans le cadre d'un examen de la participation autochtone aux paliers fédéral et provincial ainsi qu'au sein des bandes, ont constaté que le taux de participation des Autochtones tend à être beaucoup plus élevé au niveau de la collectivité ou de la bande qu'au niveau provincial ou national. David Bedford et Sidney Pobihushchy, « On-Reserve Status Indian Voter Participation in the Maritimes », *Canadian Journal of Native Studies*, vol. 15, n° 2, 1995, p. 255-278.



Le point sur les questions entourant la représentation des Autochtones aux élections fédérales

Anna Hunter

Professeure adjointe, Département des études politiques, Université de la Saskatchewan

Les Autochtones peuvent à juste titre affirmer que le système électoral fédéral perpétue leur exclusion. Le niveau de participation des électeurs autochtones aux élections fédérales reste faible¹ et leur capacité de traduire leur participation politique en candidatures et en élection d'Autochtones à la Chambre des communes est encore plus limitée². Cette représentation insuffisante des Autochtones dans les processus politiques officiels témoigne d'un degré d'aliénation politique tel qu'il met en péril la légitimité du système électoral démocratique canadien. Elle perpétue également la relation extrêmement délicate qui existe entre les Autochtones et les non-Autochtones au Canada.

En l'absence de mécanismes officiels pour faciliter le nécessaire échange d'idées, les Autochtones ont été conditionnés à utiliser des moyens percutants pour faire valoir leurs points de vue, comme des manifestations politiques très chargées d'émotions, des barrages routiers et le recours aux tribunaux³. Comme le dit Alan Cairns, si l'on ne fait rien pour freiner les tendances actuelles au chômage, à l'exclusion sociale et à l'anomie des Autochtones, les résultats seront catastrophiques tant pour les Autochtones que les non-Autochtones⁴. Le présent article étudie la question de la représentation réelle des Autochtones au sein de la politique électorale fédérale; il conclut qu'il faut accroître la représentation numérique des Autochtones, mais aussi

leur représentation effective en intégrant leur vision du monde particulière dans les institutions politiques.

La théorie de la démocratie représentative

Au Canada, la structure et les incidences des élections sur le plan de la représentation sont habituellement considérées comme des facteurs clés de la gouvernance démocratique. Plusieurs indicateurs permettent de mesurer la qualité de la démocratie représentative au Canada : 1) le pouvoir et la responsabilité qu'a le système électoral de représenter les points de vue, les besoins et les aspirations des électeurs; 2) la capacité des institutions de mettre en place une assemblée législative qui reflète fidèlement la composition de la population qu'elle représente, notamment ses dimensions sociales telles que la proportion hommes-femmes, les ethnies et les classes sociales; 3) l'aptitude des acteurs gouvernementaux à élaborer des réponses gouvernementales conformes aux préférences des électeurs⁵. Ensemble et séparément, ces indicateurs reflètent le principe normatif selon lequel la composition et l'activité de l'assemblée législative jouent un rôle important dans la capacité d'un gouvernement de représenter les divers intérêts politiques de ses électeurs. En théorie, les vues de chaque citoyen sont prises en compte dans les délibérations parlementaires, et chaque citoyen a le droit de faire part de ses griefs et

préoccupations à la personne qui le représente au Parlement⁶.

La capacité et la volonté du Parlement d'assurer la représentation politique de groupes particuliers font partie intégrante de tout gouvernement démocratique. La représentation politique structure l'activité gouvernementale, et ceux qui ont accès aux structures décisionnelles du Parlement assument un rôle de surveillance; ils décident quels intérêts seront pris en compte dans la sphère publique, et comment ceux-ci seront priorisés, intégrés et présentés. Prenons par exemple la fonction représentative des débats parlementaires. Il est important de garantir la représentation politique non seulement au plan des résultats numériques, mais aussi pour influencer sur la nature du débat qui mène à ces résultats⁷. Comme le souligne Roger Gibbins, lorsque la Chambre des communes débat de questions comme l'avortement ou les droits des Autochtones, l'issue serait probablement différente si les groupes concernés étaient mieux représentés à la Chambre des communes⁸.

Il existe un lien direct entre la légitimité du processus électoral démocratique au Canada et sa capacité de permettre une représentation politique qui reflète le pluralisme social des électeurs. Dans *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*⁹, la Cour suprême du Canada définit le lien vital qui existe d'un point de vue symbolique, théorique et pratique entre la participation à l'élaboration de la loi et l'obligation de la respecter. « Ce lien, issu de la théorie du contrat social et consacré dans la Charte, est au cœur de notre système de démocratie constitutionnelle¹⁰. » Les institutions politiques qui reflètent la diversité des électeurs procurent un plus grand

sentiment d'inclusion et d'appartenance, ce qui augmente la légitimité politique qu'on leur accorde. Dans une société démocratique, on ne peut s'attendre à ce que les citoyens respectent les lois indéfiniment lorsque des restrictions d'ordre structurel ou culturel les ont constamment évincés de l'accès à l'espace démocratique. Cet état de fait est particulièrement vrai lorsque les groupes marginalisés ont traditionnellement été exclus par l'effet d'une loi¹¹. La sous-représentation des Autochtones dans la politique électorale fédérale constitue un exemple flagrant de ce dilemme démocratique.

Représentation des Autochtones dans la politique électorale fédérale

L'amélioration de la représentation politique des Autochtones a généralement été reconnue comme une étape importante d'un objectif plus vaste visant à garantir la justice sociale aux peuples autochtones¹². Une meilleure représentation des Autochtones dans la politique électorale fédérale leur permettra de participer plus activement aux décisions qui les touchent et, donc, d'influencer sur ces décisions pour qu'elles tiennent compte de leurs besoins et aspirations spécifiques. John Borrows explique :

« Si nous voulons préserver et renforcer notre lien avec la terre et notre association avec ceux qui y vivent, le temps est venu d'aborder la question du contrôle des affaires canadiennes par les Autochtones. Les divers centres du pouvoir au Canada doivent compter des Autochtones en leur sein et intégrer leurs institutions et idéologies [...]. Individuellement et en groupes, les Autochtones doivent s'efforcer, en

dehors de leurs collectivités, d'élargir et d'accroître leur influence sur les questions qui sont importantes pour eux¹³. »

L'amélioration de la représentation des Autochtones est l'occasion d'intégrer leur communauté d'intérêts dans la sphère politique, ce qui facilitera leur participation et leur représentation directes et permettra de promouvoir et de protéger leurs intérêts collectifs.

Il devient également possible, dans ce processus, de faire avancer le dossier de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale des Autochtones en écartant les risques d'un drame constitutionnel¹⁴. Des mesures isolées prises dans les collectivités autochtones ne permettront pas aux Autochtones de devenir autonomes; l'aide des institutions fédérales est un élément nécessaire et complémentaire dans l'atteinte de ce but¹⁵.

En améliorant la représentation des Autochtones, on peut également intégrer dans les structures gouvernementales en place leurs traditions, leurs philosophies et leurs idéologies, ce dont tireront profit les Autochtones comme les non-Autochtones. La revendication des Premières nations visant une meilleure représentation politique ne peut être justifiée que si leur participation au système électoral fédéral atteint un niveau suffisant. Dans cette optique, il est essentiel d'intégrer leur vision du monde aux dimensions sociales, politiques et institutionnelles du modèle électoral canadien. Cette vision du monde repose sur les connaissances et les valeurs autochtones, sur la croyance partagée selon laquelle chaque régime autochtone rend compte de l'adaptation créative d'un peuple à un ordre écologique¹⁶, et sur la conviction



Candidats autochtones élus aux élections générales canadiennes de 1867 à 2000

Année	Nom du candidat	Circonscription	Province/ Territoire	Appartenance politique	Origine	Majorité
2000	Lawrence D. O'Brien	Labrador	T.-N.	Libéral	Métis	5 869
	Rick Laliberte	Rivière Churchill	Sask.	Libéral	Métis	2 177
	Nancy Karetak-Lindell	Nunavut	Nt	Libéral	Inuit	3 917
	Ethel Dorothy Blondin-Andrew	Western Arctic	T.N.-O.	Libéral	IAN ¹	2 425
1997	Lawrence D. O'Brien ²	Labrador	T.-N.	Libéral	Métis	1 567
	Rick Laliberte	Rivière Churchill	Sask.	N.P.D.	Métis	538
	Nancy Karetak-Lindell	Nunavut	T.N.-O.	Libéral	Inuit	1 565
	Ethel Dorothy Blondin-Andrew	Western Arctic	T.N.-O.	Libéral	IAN	2 985
1993	Elijah Harper	Churchill	Man.	Libéral	IAN	907
	Jack Iyerak Anawak	Nunatsiaq	T.N.-O.	Libéral	Inuit	4 715
	Ethel Dorothy Blondin-Andrew	Western Arctic	T.N.-O.	Libéral	IAN	6 867
1988	Wilton Littlechild	Wetaskiwin	Alb.	Progressiste- Conservateur	IAN	12 672
	Jack Iyerak Anawak	Nunatsiaq	T.N.-O.	Libéral	Inuit	570
	Ethel Dorothy Blondin-Andrew	Western Arctic	T.N.-O.	Libéral	IAN	1 758
1984	Cyril Keeper	Winnipeg-Centre-Nord	Man.	N.P.D.	Métis	4 089
	Gerry St. Germain ³	Mission-Port Moody	C.-B.	Progressiste- Conservateur	Métis	4 753
	Thomas Suluk	Nunatsiaq	T.N.-O.	Progressiste- Conservateur	Inuit	247
1980	Cyril Keeper	Winnipeg-St. James	Man.	N.P.D.	Métis	438
	Peter Ittinuar	Nunatsiaq	T.N.-O.	N.P.D.	Inuit	311
1979	Peter Ittinuar	Nunatsiaq	T.N.-O.	N.P.D.	Inuit	76
1974	Leonard Stephen Marchand	Kamloops-Cariboo	C.-B.	Libéral	IAN	3 146
	Walter Firth	Territoires du Nord-Ouest	T.N.-O.	N.P.D.	Métis	1 139
1972	Leonard Stephen Marchand	Kamloops-Cariboo	C.-B.	Libéral	IAN	714
	Walter Firth	Territoires du Nord-Ouest	T.N.-O.	N.P.D.	Métis	1 258
1968	Leonard Stephen Marchand	Kamloops-Cariboo	C.-B.	Libéral	IAN	3 296
1963	Eugène Rhéaume	Territoires du Nord-Ouest	T.N.-O.	Progressiste- Conservateur	Métis	1 155
1949	William Albert Boucher ⁴	Rosthern	Sask.	Libéral	Métis	3 698
1930	Errick French Willis	Souris	Man.	Progressiste- Conservateur	IAN	472
1874	Louis Riel ⁵	Provencher	Man.	Indépendant	Métis	126

Sources : • *Historique des circonscriptions fédérales depuis 1867*, Bibliothèque du Parlement
 • Site Web du Parlement : <http://www.parl.gc.ca>

¹ Indien de l'Amérique du Nord.

² Lawrence D. O'Brien a aussi été élu dans la même circonscription à l'élection partielle de 1996.

³ Gerry St. Germain a aussi été élu dans la même circonscription à l'élection partielle de 1983.

⁴ William Albert Boucher a aussi été élu dans la même circonscription à l'élection partielle de 1948.

⁵ Louis Riel a aussi été élu dans la même circonscription aux élections partielles de 1873 et de 1874.

que la nature est vivante et riche spirituellement¹⁷. On peut comprendre la vision du monde particulière des Autochtones dans une perspective plus fonctionnelle, moins ésotérique. Selon Benjamin Barber, il existe en Amérique deux formes fondamentales de gouvernement démocratique : une forme « distante » définie par des institutions nationales et des politiques bureaucratiques complexes, et une autre, plus rapprochée, définie par des associations de quartier et de voisinage, des associations de parents et de maîtres, ou des groupes d'action communautaire¹⁸. Les Autochtones existent au sein de ces deux mondes démocratiques, mais leur participation se fonde sur une perception fondamentalement différente des processus et des institutions politiques. Le fait que cette vision du monde repose sur l'expérience de l'oppression et de la domination coloniales, vécues aux niveaux collectif et individuel, est un élément particulièrement important de cette perspective fonctionnelle.

Que l'on choisisse l'un ou l'autre angle d'approche, il importe de comprendre que les Autochtones partagent des visions du monde distinctes qui sont à la base de leur identité et de leur citoyenneté proprement autochtones. Ces visions du monde créent une distance par rapport au système politique général. Pour réduire cette distance, il faut prendre des mesures positives pour accroître leur participation en veillant à représenter de manière efficace leur vision du monde dans le système électoral. En raison du nombre et de l'importance des obstacles à la participation des Autochtones, il ne faudrait pas s'attendre à ce que ces derniers s'intègrent d'eux-mêmes dans des institutions issues de l'époque coloniale.

Obstacles à la participation autochtone au système électoral fédéral

C'est faire preuve d'un très grand optimisme que de croire que les peuples autochtones en arriveront à participer collectivement et fructueusement au processus électoral canadien. En effet, toute amélioration de la situation aurait à se faire dans un climat d'apathie généralisée de l'électorat et de confiance réduite du public à l'égard de l'appareil législatif. Les Autochtones et les non-Autochtones ont des réserves quant aux incitatifs individuels et institutionnels censés les encourager à participer au processus démocratique sous sa forme présente. Le système actuel ne semble pas récompenser

l'indépendance d'esprit, l'innovation en matière de politique ni le service aux électeurs¹⁹. La discipline de parti et

la puissance de l'appareil exécutif donnent à la population l'impression que la politique de haut niveau doit être réservée aux élites. Cette perception a entraîné chez les Canadiens en général une désaffection à l'égard des processus politiques officiels, et il existe un mouvement remarquablement fort prônant l'utilisation de moyens d'action politique moins officiels et plus aptes à entraîner des changements réels.

Dans ce climat d'apathie répandue de l'électorat et de faible confiance du public, il existe une opposition forte et constante qui rejette avec véhémence toute forme de participation électorale des Autochtones en invoquant des principes philosophiques fondamentaux. Les politiques d'assimilation imposées jadis par le

gouvernement fédéral ont suscité une profonde méfiance à l'égard des initiatives fédérales. Les peuples autochtones n'ont joué aucun rôle dans la conception du système canadien de gouvernement, et ils ne se considèrent pas représentés dans ses institutions. Par conséquent, ils sont nombreux à croire que les institutions politiques canadiennes ne sont pas légitimes.

Le ministère des Affaires indiennes s'est longtemps servi de l'émancipation à des fins d'assimilation²⁰, et de nombreuses Premières nations craignent que les récents appels à la participation aux processus politiques canadiens soient une manifestation moderne des visées assimilatrices du gouvernement.

... de nombreux Autochtones redoutent que leur participation aux processus électoraux fédéraux nuise à la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités...

De plus, de nombreux Autochtones redoutent que leur participation aux processus électoraux fédéraux nuise à la reconnaissance des droits ancestraux et issus de traités, et légitime les relations de pouvoir inégales caractéristiques du régime colonial. Enfin, selon une proportion considérable d'Autochtones, les droits politiques et juridiques distincts des Premières nations ne peuvent s'exercer que par la défense des valeurs traditionnelles fondées sur les principes de souveraineté et d'autonomie nationale autochtones; se contenter de moins serait donner libre cours à la cooptation. Chacune de ces perspectives autochtones anticolonialistes constitue un obstacle politiquement important à la participation de l'électorat autochtone.

De plus, des obstacles d'ordre structurel se dressent contre la mobilisation politique des Autochtones, notamment la dispersion géographique, ainsi que des barrières sur les plans de l'administration et des communications²¹. Pour pouvoir atteindre les populations autochtones, l'information doit intégrer des fonctions et des formes différentes; elle doit être exprimée dans un langage juridique compréhensible, et pouvoir être traduite en langue autochtone s'il y a lieu.

Les obstacles à la participation autochtone au système fédéral canadien sont profondément enracinés dans le système politique. Voyons la liste des quatre principaux facteurs qui contribuent à la sous-représentation autochtone dressée par le Comité sur la réforme électorale autochtone (1991) :

1. l'utilisation historique du droit de vote fédéral comme outil d'assimilation;
2. l'incapacité du régime électoral fédéral à reconnaître la communauté d'intérêts autochtone;
3. les obstacles à la participation des Autochtones aux partis politiques;
4. l'incapacité des services responsables des élections fédérales à répondre aux besoins des électeurs et électrices autochtones, et à respecter l'équité en matière d'emploi²².

Plus de 10 années plus tard, chacun de ces facteurs reste fermement ancré et perpétue la sous-représentation des Autochtones dans les politiques électorales fédérales.

Si ce legs du passé s'est maintenu jusqu'à aujourd'hui, c'est principalement parce que le Parlement est peu motivé, au plan politique, à apporter les changements requis. En effet, le gouvernement fédéral, soucieux surtout d'apporter des réductions budgétaires et de réformer les processus adminis-

Photo : Archives nationales du Canada, C16408



Photo : PC (Rod Marchand)



Photo : PC/Winnipeg Free Press (Wayne Glauack)

Seuls quelques Autochtones ont été élus à la Chambre des communes du Canada. Le premier a été le chef des Métis, **Louis Riel** (à gauche), qui a été élu trois fois dans les années 1870 mais n'a jamais pris possession de son siège. Il a dirigé la Rébellion du Nord-Ouest en 1885, puis a été jugé pour trahison et pendu la même année, à Regina. En 1968, **Leonard Marchand** (au centre) a été le premier Indien inscrit à être élu. Par la suite, il a été membre du cabinet Trudeau et nommé au Sénat en 1984. **Elijah Harper** (à droite) a été élu au Parlement fédéral en 1993, après plus de 10 ans à l'Assemblée législative du Manitoba, où il a occupé le poste de ministre des Affaires autochtones, puis celui de ministre des Affaires du Nord. Il est surtout connu pour le rôle qu'il a joué en 1990 en faisant échouer la ratification de l'Accord du lac Meech à l'Assemblée législative du Manitoba.

tratifs des collectivités assujetties à la *Loi sur les Indiens*²³, n'a pas jugé prioritaire la question de la participation électorale des Autochtones aux institutions politiques fédérales. Les populations autochtones n'étant généralement pas suffisamment concentrées pour influencer collectivement sur les résultats du scrutin, rien n'incite directement les partis à donner aux questions autochtones une place importante dans leur programme. Il est peu probable que cette situation change, étant donné les limites intrinsèques de notre processus électoral, motivé par la politique de la non-idéologie. Dans un système où le principal objectif est la maximisation du succès électoral et la prise du pouvoir, les partis politiques tendent à rechercher un vaste consensus en mettant de côté les idéologies et les principes potentiellement controversés²⁴. De ce fait, il paraît

improbable que le système actuel puisse tenir compte des intérêts électoraux des Autochtones.

Cette situation est loin d'être insoluble ou sans espoir de changement. Il faut prêter attention aux stimulants venant d'ailleurs, et en particulier au rôle que peuvent jouer les tribunaux en ordonnant les changements nécessaires. Il est évident que les demandes de représentation politique sont évaluées devant les tribunaux en fonction d'une vision de plus en plus vaste de la justice démocratique, laquelle s'appuie sur la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁵ et la jurisprudence connexe. Selon la Cour suprême du Canada, « de par la Charte, les tribunaux sont chargés de veiller à la défense et au maintien d'un cadre démocratique inclusif et participatif au sein duquel les citoyens peuvent explorer et adopter différentes conceptions du bien »²⁶.

On peut donc aborder dans le cadre de la Charte la question de la justice et de l'équité du processus électoral à l'égard des peuples autochtones.

Le jugement rendu par la Cour suprême du Canada en 1991 dans *Renvoi : Circonscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)*²⁷ revêt une importance particulière à cet égard. Dans cette affaire, l'arrêt majoritaire rendu par le juge McLachlin a maintenu une interprétation large de l'objet du droit de vote garanti à l'article 3 de la Charte. La Cour a conclu que « l'objet du droit de vote garanti à l'art. 3 de la Charte n'est pas l'égalité du pouvoir électoral en soi mais le droit à une représentation effective »²⁸. La Cour a présenté les conditions suivantes pour une représentation effective :

« La première est la parité relative du pouvoir électoral. Le système qui dilue indûment le vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre, court le risque d'offrir une représentation inadéquate au citoyen dont le vote a été affaibli. [...] La parité du pouvoir électoral est d'importance primordiale mais elle n'est pas le seul facteur à prendre en compte pour assurer une représentation effective. [...] Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale²⁹. »

Le débat s'est donc déplacé; non plus limité à la simple demande d'une proportionnalité numérique, il porte maintenant sur la recherche de pratiques électorales qui représentent concrètement la diversité de notre mosaïque

sociale. Cette conception élargie de la représentation effective offre de grandes possibilités aux populations autochtones et aux autres groupes qui se sentent marginalisés dans la représentation parlementaire, étant donné qu'elle étaye leurs demandes de résultats tangibles.

L'un des principaux avantages du concept « d'instrumentalisation de la capacité de représentation effective³⁰ » réside dans sa capacité de mettre l'accent non plus sur l'examen négatif des raisons pour lesquelles les Autochtones ne votent pas, mais plutôt sur la détermination des raisons positives pour lesquelles ils devraient voter. Il s'agit donc d'élaborer et de mettre en œuvre des réformes électorales pour assurer une représentation effective des Autochtones, laquelle doit répondre à deux critères. Le premier est l'augmentation de la proportionnalité numérique des Autochtones au sein de l'assemblée législative. Le deuxième est l'augmentation de leur représentation effective grâce à l'intégration des perceptions autochtones du monde dans les dimensions institutionnelles, politiques et sociales du modèle électoral canadien. Il faut faire l'effort délibéré d'abandonner l'état d'esprit colonialiste en mettant en œuvre des processus démocratiques renouvelés et novateurs³¹.

Pour atteindre cet objectif, il faut d'abord reconnaître que les peuples autochtones considèrent les politiques et la vie politique d'une manière fondamentalement différente. L'ouvrage publié en 1993 par Ovide Mercredi et Mary Ellen Turpel a mis en lumière deux différences particulièrement pertinentes³². La première touche au fait qu'en règle générale les peuples autochtones abordent la politique en s'appuyant sur leurs valeurs traditionnelles, leurs cérémonies, et les

enseignements des aînés et d'autres dirigeants respectés. La deuxième est que les peuples autochtones utilisent un ensemble de critères différents pour mesurer le succès gouvernemental : la volonté de préserver les langues, les cultures et les traditions autochtones, pierre angulaire de leur vie politique³³, n'a pas une importance comparable dans la vie politique des non-Autochtones.

L'accroissement de la participation et de la représentation des Autochtones exige en deuxième lieu la prise en compte par les institutions des identités et des intérêts politiques distincts des Autochtones. Il faut que les Premières nations, leurs chefs, leurs cérémonies, leurs symboles et leurs pratiques soient représentés et inclus dans les processus et les institutions politiques de l'État canadien³⁴. Les moyens de relever ce défi sont aussi diversifiés que les peuples autochtones du pays. Dans certains cas, il faudra donner une place à des pratiques et à des coutumes propres à des tribus données, et dans d'autres, on devra plutôt adopter une vision panautochtone. Par exemple, pour ce qui est des coutumes tribales, on pourrait intégrer le chant d'honneur traditionnel d'une tribu ou une cérémonie et le protocole qui l'accompagne pour honorer les représentants qui viennent d'être élus. Sur le plan panautochtone, on pourrait tenir compte de l'importance accordée par les Premières nations à la « visibilité » des dirigeants dans la communauté, condition sans laquelle ceux-ci ne peuvent mériter le respect et le soutien de leurs électeurs³⁵. Les Autochtones ne sauraient donc se contenter de ne voir leurs dirigeants, autochtones ou pas, qu'en période électorale; les élus doivent faire l'effort de participer à la vie communautaire de tous les jours et d'établir des relations fondées sur la

confiance et la réciprocité. Ce n'est qu'ainsi qu'ils pourront vraiment comprendre les intérêts de la collectivité et, par ricochet, maximiser leur capacité représentationnelle.

Quoi qu'il en soit, il est essentiel de reconnaître que, tout comme les autres participants de la scène politique, les Autochtones ne modifieront leur comportement politique que s'ils sont motivés à le faire. Ils veulent que leur participation à la politique électorale fédérale donne des résultats tangibles, et il ne leur suffira pas d'avoir des sièges symboliques au Parlement qui peuvent n'offrir qu'un statut minoritaire ou marginal. La définition de la représentation effective est évaluée sur le plan judiciaire en fonction de normes

d'équité et de justice de plus en plus exigeantes, et il ne fait aucun doute que les peuples autochtones s'appuieront sur celles-ci pour combler leurs besoins et réaliser leurs aspirations politiques.

Conclusion

Le paysage électoral canadien est caractérisé par un profond clivage entre la communauté politique autochtone et le système politique canadien. Notre article a démontré qu'il ne sera pas facile de surmonter les obstacles structurels et systémiques qui empêchent les Autochtones de voter, mais qu'on pourra y arriver si on s'engage à respecter la nouvelle théorie judiciaire de la représentation effective. La revendication des Premières nations

visant une meilleure représentation politique ne peut être justifiée que si leur participation au système électoral ne se limite pas à une représentation numérique; elle doit être effective, c'est-à-dire intégrer la vision du monde distincte des Autochtones aux dimensions sociales, politiques et institutionnelles du modèle électoral canadien. Ce faisant, il sera plus facile de trouver un ensemble de raisons positives pour inciter les Autochtones à voter. Ce modèle est donc celui qui s'impose si l'on veut mettre en place un cadre démocratique participatif et inclusif. ✖

NOTES

1. Pour une analyse instructive des difficultés entourant la mesure de la participation électorale des Autochtones aux élections fédérales, voir Roger Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada – Évaluation des circonscriptions autochtones », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, volume 9 de la collection d'études, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 185-188.
2. Depuis la Confédération, seulement 17 personnes autochtones déclarées ont été élues à la Chambre des communes. Actuellement, il n'y a que quatre députés autochtones sur 301 au Parlement.
3. John Borrows, « The Environment, First Nations, and Democracy », *Recovering Canada: The Resurgence of Indigenous Law*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, p. 43.
4. Alan C. Cairns, *Citizens Plus*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2000, p. 208.
5. Voir Lisa Young, « Systèmes électoraux et corps législatifs représentatifs : examen de divers systèmes électoraux à envisager », *Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme*, juillet 1994, p. 1; Sally Weaver, « Political Representivity and Indigenous Minorities in Canada and Australia », dans Noel Dyck (dir.), *Indigenous Peoples and the Nation-State*, St. John's, Terre-Neuve, Institute of Social and Economic Research, Memorial University, 1985, p. 113-150.
6. *Renvoi : Circonscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)*, [1991] 2 R.C.S., p. 183.
7. Gibbins, « La réforme électorale... », p. 184.
8. Gibbins, p. 184.
9. *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, [2002] C.S.C. 68.
10. *Sauvé c. Canada*, alinéa 31.
11. Cora Voyageur et Joyce Green, « How Do You Spell Political Success? Candidate Characteristics in the 1999 'Harvest Election' », *Prairie Forum*, vol. 22, n° 2 (automne 2001), p. 187-202.
12. Voir Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie renouvelée : Rapport final*, Ottawa, ministre d'Approvisionnement et Services Canada, 1991; Commission royale sur les peuples autochtones, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, Ottawa, ministre d'Approvisionnement et Services Canada, 1996; et *Rapport du Comité sur la réforme électorale autochtone*, Ottawa, ministre d'Approvisionnement et Services Canada, 1991.
13. Borrows, « An Indigenous Declaration of Independence », *Recovering Canada*, p. 140.
14. David Smith, « Saskatchewan Perspectives » (chapitre deux), dans Federation of Saskatchewan Indian Nations, *Saskatchewan and Aboriginal Peoples in the 21st Century. Social, Economic and Political Changes and Challenges*, Regina, Printwest Publishing Services, 1997.
15. Voir Robert Milen, « Les Autochtones et la réforme constitutionnelle et électorale », dans Milen (dir.), *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, p. 3-76.

16. Marie Battiste et James (Sa'ke'j) Youngblood Henderson, *Protecting Indigenous Knowledge and Heritage*, Saskatoon, Saskatchewan, Purich Publishing Ltd., 2000.
17. Laurie Anne Whitt, Mere Roberts, Waerete Norman et Vicki Grieves, « Belonging to Land: Indigenous Knowledge Systems and the Natural World », *Oklahoma City University Law Review*, vol. 26, n° 2 (été 2001), p. 701.
18. Benjamin Barber, *Démocratie forte*, Desclée de Brouwer, 1997.
19. Keith Archer, Roger Gibbins, Rainer Knopff, Heather McIvor et Leslie A. Pal, *Parameters of Power*, 3^e éd., Toronto, ITP Nelson, 2002, p. 185.
20. Ian A. L. Getty and Antoine S. Lussier, *As long as the sun shines and water flows: a reader in Canadian native studies*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1983, p. 50.
21. Pour une discussion détaillée et instructive de la question des peuples autochtones, des communications et des élections, voir Valerie Alia, « Les peuples autochtones et la couverture médiatique des campagnes électorales dans le Nord », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, volume 9 de la collection d'études, p. 117-177.
22. Comité sur la réforme électorale autochtone, *Vers l'égalité électorale*, Ottawa, Comité sur la réforme électorale autochtone, 1991, p. 8.
23. Voir le projet de loi C-7, *Loi sur la gouvernance des Premières nations*, qui n'était pas adoptée en date de la prorogation de la plus récente session du Parlement, le 12 novembre 2003, à www.fng-gpn.gc.ca/index_f.asp.
24. Archer et al., *Parameters of Power*, p. 372.
25. L'article 3 de la Charte stipule : « Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales. »
26. *Sauvé c. Canada*, alinéa 15.
27. Renvoi : *Circonscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)*, [1991] 2 R.C.S., p. 158.
28. Renvoi : *Circonscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)*, p. 183.
29. Renvoi : *Circonscriptions électorales provinciales (Saskatchewan)*, p. 184.
30. Tim Schouls, « Aboriginal People and Electoral Reform in Canada », *Canadian Journal of Political Science*, vol. 24, n° 4 (1996), p. 735.
31. Joyce Green, « Self-Determination, Citizenship, and Federalism: Indigenous and Canadian Palimpsest », Regina, Saskatchewan Institute of Public Policy, mars 2003, p. 4-5.
32. Ovide Mercredi et Mary Ellen Turpel, *In the Rapids*, Toronto, Penguin Books Canada Ltd., 1993, p. 37.
33. Mercredi et Turpel, *In the Rapids*, p. 38.
34. Green, « Self-Determination, Citizenship, and Federalism », p. 4-5.
35. Cette conception du rôle des dirigeants est inspirée par les enseignements de la nation Ktunaxa.



La participation des femmes autochtones à la démocratie électorale canadienne

Manon Tremblay

Directrice, Centre de recherche sur Femmes et politique, Université d'Ottawa

Écrire sur la participation des femmes autochtones à la démocratie électorale canadienne, c'est réfléchir sur une exclusion : pour l'essentiel, les femmes autochtones ont été absentes des espaces parlementaires canadiens. Cet effacement s'explique par leurs expériences de femmes et d'Autochtones¹.

L'accès relativement tardif au droit de voter, pour certains Autochtones, constitue une part de l'explication quant au faible nombre de femmes et d'hommes autochtones élus à la Chambre des communes : depuis 1867, seulement 17 personnes². Mais le faible nombre de parlementaires autochtones peut aussi s'expliquer par le fait qu'un fort segment de la population autochtone questionne la légitimité de l'État canadien à les gouverner; ils y opposent une vision où les peuples autochtones transigent avec l'État fédéral d'égal à égal (ou de nation à nation) en vertu d'une autonomie gouvernementale basée sur des droits ancestraux et issue de traités³. Bref, la rareté des Autochtones au sein des espaces parlementaires canadiens relève au moins de deux forces : règle générale, les peuples autochtones n'ont pas cherché à investir le Parlement et les législatures provinciales alors que, par ailleurs, le gouvernement fédéral ne les a guère invités à le faire. En outre, un certain racisme de la société non autochtone devrait être pris en compte. Ce processus de mise à l'écart des peuples autochtones est plus marqué encore pour les femmes autochtones, aux prises non seulement avec le racisme de la société non autochtone, mais aussi avec le sexisme d'institutions dominées par des hommes.

L'objectif de cet article est d'examiner certains aspects de la participation des femmes autochtones à la démocratie électorale canadienne, et ce, dans une perspective comparative avec les femmes non autochtones. L'idée majeure qui l'inspire veut que la participation des femmes autochtones aux espaces parlementaires dominés par les hommes non autochtones d'origine européenne souffre d'un cumul de handicaps inhérent au fait d'être femmes et Autochtones⁴.

Représentation descriptive des femmes autochtones dans les espaces parlementaires canadiens

C'est en 1960 que le législateur fédéral abolit les dernières restrictions formelles à la citoyenneté politique des femmes et des hommes autochtones (et notamment des peuples des Premières nations). Dès la Confédération, les Indiens ont eu le droit de se prononcer lors des élections fédérales « à condition de renoncer à leurs droits issus de traités et à leur statut d'Indiens, selon le processus d'émancipation prévu dans la *Loi sur les Indiens* »⁵. Les Inuits, femmes et hommes, ont pu voter aux élections fédérales tenues après 1950. Pour ce qui est des Métis, leur droit de voter n'a pas connu de restrictions spécifiques, du moins pour ce qui est des hommes; comme les autres femmes non autochtones, les femmes métisses ont été interdites de participation à la sélection des membres de la Chambre des communes du Canada jusqu'à la fin des années 1910.

Depuis que le plus grand nombre des Canadiennes ont obtenu l'éligibilité aux élections fédérales⁶, 155 femmes ont franchi le seuil de la Chambre des communes du Canada⁷. De ce nombre, deux se sont déclarées d'origine inuite, amérindienne ou métisse : Ethel Dorothy Blondin-Andrew (Amérindienne), élue pour la première fois en 1988, et Nancy Karetak-Lindell (Inuite) élue pour la première fois en 1997, toutes deux sous la houlette du Parti libéral du Canada et siégeant toujours à la Chambre en 2003. Par ailleurs, une seule Autochtone a déjà siégé au Sénat : il s'agit de la Métisse Thelma J. Chalifoux, nommée en 1997 pour représenter le Parti libéral. La situation n'est guère différente du côté des législatures provinciales et territoriales où une poignée de femmes seulement ont été élues⁸. En 1991, Nellie Cournoyea est devenue la première femme autochtone premier ministre d'une assemblée législative (celle des Territoires du Nord-Ouest)⁹.

Les recherches ont permis de dégager un certain nombre d'explications pour rendre compte du faible nombre de femmes dans les espaces parlementaires au Canada. Pour l'essentiel, elles concernent le processus de socialisation et les rôles sociaux distribués selon les sexes ainsi que les règles du jeu politique. Le processus de socialisation n'encouragerait pas les femmes à rechercher des rôles politiques. En outre, leurs responsabilités familiales, domestiques et privées génèreraient des contraintes temporelles et financières ainsi qu'une situation d'isolement qui limiteraient leur capacité de s'engager en politique¹⁰. S'agissant des règles du jeu politique, un obstacle important pour les femmes réside dans le processus de sélection des candidats. En effet, dans la mesure où les partis ne peuvent présenter qu'un seul candidat par circonscription élec-

torale, certaines élites politiques locales hésiteraient à sélectionner une femme, considérée comme un plus grand risque auprès de l'électorat. L'argent poserait également problème aux femmes, notamment au chapitre des coûts engagés pour mener la campagne à l'investiture¹¹. Enfin, le mode de scrutin majoritaire uninominal limiterait l'élection des femmes et des Autochtones¹².

Dans quelle mesure ces explications permettent-elles de comprendre la faible présence des femmes autochtones dans les espaces parlementaires canadiens? De prime abord, rien ne permet de croire qu'elles soient sans portée aucune pour saisir leur effacement de la Chambre des communes; elles offrent un premier canevas d'analyse qui ne peut toutefois faire l'économie de nuances sensibles aux expériences spécifiques des femmes autochtones.

Les sociétés autochtones, comme les sociétés non autochtones, évoluent au rythme des rôles différenciés selon le sexe, produits des processus de socialisation. S'il n'y a pas de consensus quant à l'importance des rôles des femmes dans les sociétés traditionnelles autochtones, par ailleurs les travaux reconnaissent « que la colonisation a contribué à dévaloriser les rôles des femmes des Premières nations au sein de la société contemporaine »¹³. Pour paraphraser Jamieson, face à la loi non autochtone, la femme indienne est une citoyenne mineure¹⁴. À ce dépouillement de leur identité s'ajoute un drame qui frappe de manière particulière les femmes autochtones, celui de la violence, une réalité qui ne peut être dissociée de leur exclusion des cercles du pouvoir¹⁵.

Les règles du jeu politique contribuent aussi à exclure les femmes autochtones des espaces parlementaires canadiens. Dans son rapport final, la Commission



Nellie Cournoyea a été la première femme autochtone premier ministre au Canada.

royale sur la réforme électorale et le financement des partis note que certaines pratiques adoptées par les partis afin de sélectionner leurs candidats contribuent à mettre à l'écart les femmes et les Autochtones des institutions parlementaires canadiennes¹⁶. Il est possible de soutenir – sans trop risquer de se tromper – que les femmes autochtones passent plus difficilement le test de la sélection afin de devenir candidate officielle d'un parti politique que les femmes de la majorité non autochtone, et ce, en raison du poids combiné du racisme et du sexisme. De plus, en moyenne, les femmes autochtones affichent un taux de scolarisation inférieur à celui des femmes non autochtones¹⁷, un attribut (parmi d'autres marqueurs sociodémographiques comme la profession ou la classe sociale) jugé désirable par les élites politiques locales responsables de la sélection des candidats. Cette proposition demeure toutefois à l'état d'hypothèse et doit certainement être nuancée en tenant compte du tissu sociodémographique de chaque circonscription électorale.

La faible présence des femmes à la Chambre des communes serait aussi liée aux coûts des campagnes électorales et, surtout, des campagnes à l'investiture. De nouveau, il est fort probable que cet élément frappe plus

duement les femmes autochtones puisque, en moyenne, elles disposent de ressources financières moindres que leurs vis-à-vis non autochtones¹⁸.

Une idée largement répandue veut que le système majoritaire uninominal serait moins favorable à l'élection de femmes¹⁹. Pourtant, c'est moins le mode de scrutin en lui-même qui établit la proportion de femmes parlementaires que la volonté des acteurs politiques (et notamment des partis) d'accroître leur présence en politique. S'il appert que les pays dotés d'un mode de scrutin proportionnel affichent une moyenne de femmes au Parlement supérieure aux pays usant d'un scrutin majoritaire uninominal²⁰, la proportion de femmes à la Chambre des communes du Canada est plus élevée que dans bien des pays qui élisent leurs représentants au moyen de la proportionnelle comme la Pologne, le Portugal, Israël, la Colombie ou la Grèce. Darcy, Welch et Clark posent le même constat :

D'après l'expérience en Grèce et en Israël, la représentation proportionnelle ne suffit pas à garantir une forte proportion de femmes parlementaires. Les femmes ne représentent qu'une faible proportion du Knesset israélien et de la *Vouli* grecque (dans les deux cas, il s'agit d'un système de représentation proportionnelle), tandis que l'expérience au Canada et en Nouvelle-Zélande²¹ montre que la représentation proportionnelle n'est peut-être pas nécessaire. Dans ces deux pays, on a réussi à élire une proportion substantielle de femmes au moyen d'un système uninominal majoritaire à un tour. De fait, la proportion des femmes dans la chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande dépasse celle de presque la moitié des pays dotés d'un mode de scrutin proportionnel. Ainsi, en soi

la représentation proportionnelle, le vote unique transférable ou le système uninominal majoritaire à un tour ne semblent ni garantir des sièges aux femmes ni les exclure de la chambre des représentants²². [traduction]

Il faut donc en conclure que le mode de scrutin ne détermine pas automatiquement le nombre de femmes dans les parlements mais que d'autres facteurs doivent être pris en compte, dont la volonté des élites politiques d'augmenter le nombre de femmes parlementaires, une nuance sur laquelle insistent aussi Lovenduski et Hills : « Il semble que le nombre peu élevé de femmes dans les bureaux nationaux soit davantage attribuable à la réticence des partis politiques à promouvoir les femmes plutôt qu'aux mécanismes du système électoral²³. [traduction] » En outre, ce n'est qu'à certaines conditions que la proportionnelle est à même de favoriser l'élection de femmes, soit : qu'elle comporte des listes (de préférence fermées); qu'il y ait plusieurs sièges à pourvoir dans une circonscription et qu'un parti soit en position d'y faire élire plusieurs de ses candidats; enfin, que le seuil électoral permettant à un parti d'obtenir des sièges soit raisonnablement élevé²⁴.

En démocratie, le pouvoir réside ultimement entre les mains du peuple, qui peut résister à l'avènement d'un plus grand nombre de femmes parlementaires. L'expérience du Nunavut est intéressante à cet égard. En 1994, la Commission d'établissement du Nunavut a suggéré que le nouveau territoire canadien se donne une représentation égalitaire homme/femme. Toutefois, l'originalité de la proposition

tenait à son objectif d'instaurer une représentation égalitaire homme/femme pour chacune des circonscriptions électorales. Si cette proposition avait passé le test référendaire²⁵, l'Assemblée législative du Nunavut aurait pu

En 1994, la Commission d'établissement du Nunavut a suggéré que le nouveau territoire canadien se donne une représentation égalitaire des genres.

devenir le premier espace parlementaire au monde à compter un nombre égal de femmes et d'hommes (un honneur qui revient maintenant à l'Assemblée nationale du Pays de Galles, et ce, malgré l'absence de lois ou de règles destinées à atteindre la parité de représentation). En plus, les femmes autochtones (et notamment inuites) auraient affiché une sérieuse avance sur leurs sœurs du sud non autochtones.

Représentation « substantive » des femmes autochtones dans les espaces parlementaires canadiens

Outre les nombres, la question de la présence des femmes autochtones dans les espaces parlementaires au Canada appelle celle de leur représentation « substantive » : les besoins, les demandes et les intérêts des femmes autochtones trouvent-ils écho à la Chambre des communes du Canada? L'état actuel des travaux sur la participation des femmes autochtones à la démocratie électorale canadienne permet de croire que tel n'est pas le cas. Du côté des députées non autochtones, quelques travaux viennent appuyer l'idée que, par-delà les frontières de leur circonscription électorale, une nette majorité des

femmes membres de la Chambre des communes se sent une responsabilité de représenter les femmes²⁶.

Récemment, dans le cadre d'une recherche sur le rôle de représentation des femmes dans les parlements d'inspiration britannique, j'ai interviewé les femmes membres de la Chambre des représentants de la Nouvelle-Zélande. Au cours des années 1990, ce pays a délaissé le scrutin majoritaire uninominal à un tour au profit d'un scrutin mixte avec pour résultat, entre autres, une bonification de la représentation des Maoris²⁷, une avancée dont les femmes maories ont aussi bénéficié. Lorsque je leur ai demandé si elles se sentaient une responsabilité de représenter les femmes de la Nouvelle-Zélande, les députées maories ont été unanimes : elles représentaient les femmes maories, certes, mais d'abord et avant tout les Maoris – femmes et hommes. Il semble que l'identité culturelle inspire davantage que l'identité de sexe le rôle de représentation de ces députées maories, et ce, peut-être en raison d'un passé d'oppression et d'un statut sociopolitique toujours minoritaire. Garneau arrive à la même conclusion par rapport aux femmes des Premières nations établies en sol québécois²⁸. C'est une hypothèse qui pourrait inspirer un regard plus approfondi sur la participation des femmes autochtones à la démocratie électorale canadienne.

Conclusion

Comment favoriser la participation des femmes autochtones à la démocratie électorale canadienne? De prime abord, il m'apparaît que cette participation ne peut être forcée et qu'elle

doit venir de la pleine volonté des Autochtones (femmes et hommes) d'investir les institutions politiques de la majorité non autochtone.

Pour l'essentiel, trois propositions ont été mises de l'avant afin de favoriser la participation des Autochtones à la démocratie électorale au Canada : la Commission Lortie a proposé la création de circonscriptions autochtones (rec. 1.4.12); l'Accord de Charlottetown, de sièges protégés au Sénat pour les Autochtones; et la Commission royale sur les peuples autochtones, d'un Parlement autochtone (rec. 2.3.51). S'inspirant de l'exemple de la représentation maorie en Nouvelle-Zélande, les tenants d'une représentation distincte arguent, entre autres : qu'elle permet d'exprimer et de maintenir une identité distincte; qu'elle accorde à un groupe numériquement minoritaire une certaine influence sur le pouvoir politique; qu'elle témoigne de la reconnaissance de groupes culturels distincts au sein d'une société et de leur égalité. Par contre, les opposants aux circonscriptions distinctes pour la représentation de groupes culturels minoritaires arguent qu'elles favorisent la balkanisation de la société, qu'elles figent les représentants autochtones dans des rôles symboliques dépourvus de pouvoirs réels, qu'elles réservent un « traitement spécial » à un groupe minoritaire, voire qu'elles rappellent un régime d'apartheid²⁹. S'agissant de la seconde proposition, à quoi bon réserver des sièges protégés aux Autochtones au sein d'une institution qui n'a pas d'emprise réelle sur le processus décisionnel? Par contre, l'idée de sièges protégés pour les Autochtones dans un Sénat réformé

ne devrait pas être rejetée du revers de la main avant que ne soit évaluée sérieusement la réforme proposée.

La proposition d'un Parlement autochtone me semble la plus prometteuse, et ce, parce qu'elle offre un large éventail de possibles au chapitre de l'autonomie gouvernementale et de la gouvernance démocratique. Pour qu'il en soit ainsi, toutefois, un Parlement autochtone doit être doté de pouvoirs et de ressources véritables, ce qui n'était pas le cas dans la proposition faite par la Commission royale sur les peuples autochtones – qui réservait à cette nouvelle instance un simple rôle aviseur³⁰. En outre, pour que ce troisième palier de gouvernement soit aussi accueillant aux femmes qu'aux hommes, un Parlement autochtone doit réintégrer la proposition de la Commission d'établissement du Nunavut d'une représentation égalitaire homme/femme. C'est là une idée qui pourrait avoir un effet de contagion sur la représentation des femmes non autochtones. ✕

NOTES

1. Les peuples autochtones du Canada correspondent à trois groupes : les Métis, les Inuits et les Premières nations (ayant ou non le statut d'Indiens). Les Inuits et les Premières nations se subdivisent en une myriade de nations.
2. Voir le tableau « Candidats autochtones élus aux élections générales canadiennes » à la p. 33 du présent numéro.
3. Robert A. Milen (1994), *Représentation des peuples autochtones au Canada. Tour d'horizon des questions importantes*, document préparé dans le cadre du Programme de recherche de la Commission royale sur les peuples autochtones, décembre, p. 2-3. Voir aussi : *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (1996), vol. 2, *Une relation à redéfinir*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada.
4. Cette hypothèse n'implique pas que la participation des femmes aux espaces du pouvoir autochtone est plus aisée, comme en témoigne le sexisme auquel a dû faire face la chef de bande Roberta Jamieson dans sa course au leadership de l'Assemblée des Premières nations en 2003; Hélène Buzzetti (2003), « Vote au leadership de l'Assemblée des Premières Nations. Une véritable course à trois », *Le Devoir*, 12-13 juillet, p. B1.
5. Élections Canada (1997), *L'histoire du vote au Canada*, Ottawa, ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, p. 89.
6. Les femmes de la majorité non autochtone peuvent se présenter aux élections fédérales depuis 1919, un an après avoir obtenu le droit de vote. En 1950, les femmes et les hommes inuits ont obtenu le droit de voter et de se porter candidats. En 1960, tous les Indiens sont devenus habiles à voter lorsque le droit de vote a été accordé aux Indiens, femmes et hommes, résidant habituellement dans une réserve (jusqu'à-là, ce groupe avait été exclu); le droit de se porter candidat a également été élargi en conséquence.
7. Manon Tremblay (2003), « L'identité des députées et des sénatrices francophones et anglophones en politique fédérale canadienne », *Recherches féministes*, 16, 1, p. 5-42.
8. Sans prétendre à l'exhaustivité, mentionnons : Margaret Commodore (élue au Yukon), Jeannie Marie Jewell (Territoires du Nord-Ouest), Norma (Anne) Kassi-Mercredi (Yukon), Alice McGuire (Yukon), Kathie Emma Nukon (Yukon), Lorraine Peter (Yukon) et Manitok Thompson (Territoires du Nord-Ouest puis Nunavut).
9. Linda Trimble et Jane Arscott (2003), *Still Counting. Women in Politics Across Canada*, Peterborough, Broadview Press, p. 74-75.
10. Janine Brodie (1985), *Women and Politics in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, p. 77-97.
11. Sylvia B. Bashevkin (1993), *Women and Party Politics in English Canada*, 2^e édition, Toronto, Oxford University Press, p. 170-171. Depuis la réforme électorale de 2003, ce moment du processus d'accès au Parlement est maintenant encadré par la *Loi électorale du Canada*, du moins pour ce qui est du plafond des dépenses des candidats à l'investiture. Il faudra attendre quelques élections fédérales pour en voir les retombées sur l'élection des femmes et des Autochtones à la Chambre des communes.
12. Thérèse Arseneault (1997), « The Representation of Women and Aboriginals Under PR : Lessons from New Zealand », *Policy Options*, 18, 9, p. 9-12; Donley T. Studlar (1999), « Will Canada Seriously Consider Electoral System Reform? Women and Aboriginal Should » dans Henry Milner (sous la direction), *Making Every Vote Count. Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Broadview Press, p. 123-132.
13. Judith F. Sayers et Kelly A. MacDonald (2001), *Les femmes des Premières nations, la gouvernance et la Loi sur les Indiens : recueil de rapports de recherche en matière de politiques*, Ottawa, Condition féminine Canada, novembre, p. 11.
14. Kathleen Jamieson (1978), *La femme indienne devant la loi : une citoyenne mineure*, Ottawa, Conseil consultatif de la situation de la femme et Droits égaux pour femmes indiennes, ministère des Approvisionnement et Services Canada.
15. Judith F. Sayers et Kelly A. MacDonald, *Les femmes des Premières nations, la gouvernance et la Loi sur les Indiens*, p. 14-15.
16. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (1991), *Rapport final*, volume 1, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, p. 278-283.
17. Statistique Canada (Division des statistiques sociales, du logement et des familles) (2000), *Femmes au Canada 2000. Rapport statistique fondé sur le sexe*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, p. 276-277.
18. Statistique Canada (Division des statistiques sociales, du logement et des familles) (2000), *Femmes au Canada 2000. Rapport statistique fondé sur le sexe*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, p. 279-280.
19. Heather MacIvor (2003), « Women and the Canadian Electoral System » dans Manon Tremblay et Linda Trimble (sous la direction), *Women and Electoral Politics in Canada*, Don Mills, Oxford University Press, p. 22-36; Richard E. Matland (1998), « Enhancing Women's Political Participation : Legislative Recruitment and Electoral Systems » dans Azza Karam (sous la direction). *Women in Parliament : Beyond Numbers*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA, p. 65-88; Wilma Rule (1987), « Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies », *Western Political Quarterly*, 40, 3, p. 477-498.
20. Judith Squires et Mark Wickham-Jones (2001), *Women in Parliament: A Comparative Analysis*, Manchester, Equal Opportunities Commission (Research Discussion Series), p. 10.
21. Après des référendums en 1992 et 1993, la Nouvelle-Zélande a changé son mode de scrutin en faveur d'un système proportionnel mixte. Le changement est entré en vigueur à l'élection de 1996.
22. R. Darcy, Susan Welch et Janet Clark (1994), *Women, Elections, and Representation*, 2^e édition, Lincoln, University of Nebraska Press, p. 141.
23. Joni Lovenduski et Jill Hills (1981), « Conclusions » dans Joni Lovenduski et Jill Hills (sous la direction), *The Politics*

of the Second Electorate. *Women and Public Participation*, London, Routledge & Kegan Paul, p. 326.

24. Richard E. Matland, « Enhancing Women's Political Participation ».
25. La proposition a été rejetée par 57 % des personnes qui se sont prononcées lors du référendum; Lisa Young (1997), « Gender Equal Legislatures: Evaluating the Proposed Nunavut Electoral System », *Canadian Public Policy*, 23, 3, p. 306-315.
26. Manon Tremblay (2003), « Women's Representational Role in Australia and Canada: The Impact of Political Context », *Australian Journal of Political Science*, 38, 2, p. 215-238.
27. À noter que la représentation des Maoris bénéficie de sièges réservés, et ce, depuis 1867. Voir l'article de Keith Archer dans ce numéro de *Perspectives électorales*.
28. Édith Garneau (2002), *Perspective de femmes des Premières nations au Québec sur les chevauchements identitaires : Entre le genre et la nation*, thèse de doctorat, Université du Québec à Montréal, Montréal, 411 p. Je tiens à remercier Édith Garneau pour ses commentaires sur une première version du présent texte.
29. Robert A. Milen, *Représentation des peuples autochtones au Canada*, p. 5-6.
30. Voir à ce sujet Paul L.A.H. Chartrand (2003), « Canada and the Aboriginal Peoples : from Dominion to Condominium » dans F. Leslie Seidle et David C. Docherty (sous la direction), *Reforming Parliamentary Democracy*, Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 112, 117.



La représentation des intérêts des collectivités autochtones *l'expérience de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie*

Keith Archer

Professeur, Département des sciences politiques, Université de Calgary

Dans un grand nombre des démocraties formées dans les anciennes colonies européennes, il reste encore à relever d'importants défis concernant la représentation des intérêts des collectivités autochtones au sein du système politique général. La participation aux élections nationales ou provinciales constitue un des moyens d'assurer cette représentation. Pourtant, dans de nombreux pays, les études révèlent que le taux de participation des Autochtones est bien moins élevé que celui des non-Autochtones¹. De plus, dans les systèmes majoritaires, même lorsque les taux de participation politique des populations d'origine autochtone ne sont pas inférieurs à la moyenne nationale, il reste difficile de représenter les groupes minoritaires au sein des assemblées législatives élues². Nous analysons dans le présent article les approches très différentes concernant la participation électorale des Autochtones adoptées en Nouvelle-Zélande et en Australie, en vue d'évaluer comment les diverses réponses institutionnelles peuvent influencer sur la représentation des intérêts des Autochtones.

Système électoral et représentation des Aborigènes en Nouvelle-Zélande

Trois éléments du système électoral néo-zélandais ont des effets particulièrement importants sur la nature de la représentation des Maoris, peuple indigène de la Nouvelle-Zélande. Le premier et le plus important a trait

à l'existence d'un ensemble de circonscriptions électorales aborigènes (CEA) qui permet une représentation particulière de la population maorie. Le deuxième est le système d'inscription électorale obligatoire dans le cadre duquel tous les citoyens de Nouvelle-Zélande sont inscrits sur une liste électorale. Le troisième, le système proportionnel mixte, adopté en 1993, offre à tous les groupes, y compris aux électeurs maoris, la possibilité d'adopter certaines stratégies afin de faire élire « leurs » membres au Parlement national. Bien que les avis soient partagés quant à la mesure dans laquelle ces diverses formes institutionnelles de représentation électorale, en particulier l'utilisation des CEA, ont permis de représenter efficacement les intérêts des Maoris, on ne saurait douter que la manière dont on les utilise aujourd'hui permet d'assurer une représentation descriptive comparativement assez élevée³. En d'autres mots, disons que, par comparaison avec les populations autochtones d'autres pays, les Maoris de Nouvelle-Zélande, qui représentent 15,2 % de la population totale⁴, connaissent un taux de succès relativement élevé en matière d'élection au Parlement.

Circonscriptions électorales aborigènes

Dans pratiquement toutes les démocraties, la représentation au sein du système électoral est fondée presque exclusivement sur le lieu de résidence plutôt que sur la nature de la



Les sept circonscriptions maories en Nouvelle-Zélande.

personne elle-même. L'unité de représentation électorale, à quelques exceptions près, est une zone territoriale ou géographique, appelée habituellement circonscription électorale, district électorale, ou division électorale. Pour sa part, le système électoral adopté par la Nouvelle-Zélande en 1867 prévoyait d'autres catégories de circonscriptions électorales – les circonscriptions pour les pensionnés d'Auckland et les chercheurs d'or de l'Île du Sud, et un ensemble de quatre divisions électorales pour la population maorie⁵. On a voulu initialement établir les CEA pour une période de transition de cinq ans seulement (il fallait posséder des propriétés pour avoir le droit de vote dans l'électorat général, ce qui excluait dans les faits l'électorat maori, où les biens étaient possédés collectivement)⁶, mais le système a été jugé suffisamment sain pour que le pays le conserve jusqu'à présent, bien que des

modifications importantes y aient été apportées.

Il faut noter que la manière dont fonctionne le système de CEA a été considérablement critiquée au cours de l'histoire. En effet, l'attribution de quatre sièges maoris pour une population de 60 000 Maoris en 1867 (un siège pour 15 000 personnes), par comparaison avec 72 sièges pour une population européenne de 250 000 personnes environ (un siège pour 3 500 personnes environ) a créé une sous-représentation structurelle des Maoris au Parlement⁷. De plus, la croyance selon laquelle le rôle représentationnel des députés maoris se limitait aux questions étroitement liées à la collectivité maorie, et était donc réduit par rapport à celui

des autres membres du Parlement, a persisté chez les députés de race blanche. On a ainsi fait valoir que l'attribution des sièges maoris, si elle donne l'impression que la population maorie est représentée, n'assure pas une représentation efficace⁸.

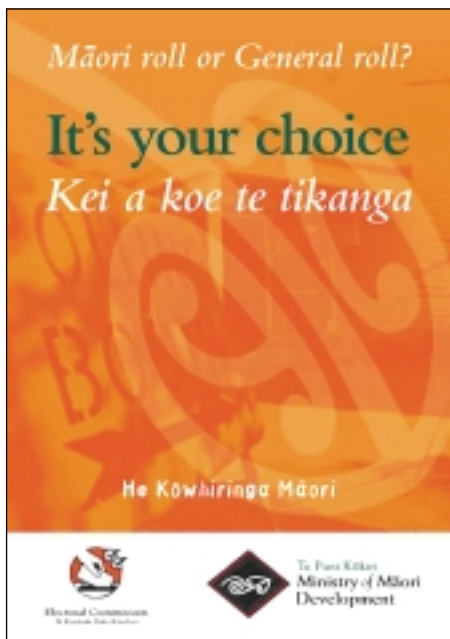
Des modifications ont été apportées récemment pour accroître les chances des candidats aborigènes d'être élus à l'assemblée législative.

Lorsqu'en 1993, le système électoral majoritaire à un tour a été remplacé par un système proportionnel mixte (voir ci-dessous), l'attribution des sièges maoris a également été modifiée. La formule d'attribution des quatre sièges maoris était demeurée inchangée depuis son adoption en 1867. En 1993, elle a

été modifiée pour que le nombre de sièges maoris soit calculé en fonction de la population inscrite sur la liste électorale maorie. Comme par le passé, les Maoris ont la possibilité de s'inscrire sur la liste électorale générale, ou sur la liste maorie. L'Île du Sud de la Nouvelle-Zélande dispose d'un nombre fixe de sièges au Parlement, à savoir 16. Le quotient électoral, qui est le nombre moyen de personnes dans chaque division électorale, est déterminé en divisant par 16 la population de l'Île du Sud (moins les personnes inscrites sur la liste maorie). La population de l'Île du Nord (moins la population sur la liste maorie) est également divisée par le même quotient électoral, afin d'obtenir le nombre de sièges auquel elle a droit. Enfin, on fait de même pour la population sur la liste maorie⁹. Plus la population maorie augmente par rapport à la population nationale, ou plus les Maoris choisissent de s'inscrire en grand nombre sur la liste maorie (en 2001, 51,3 % des Maoris figuraient sur la liste maorie, et 48,8 %, sur la liste générale)¹⁰, plus le nombre de sièges maoris augmente. Ainsi, à l'élection de 2002, 62 députés ont été élus dans des circonscriptions générales, et sept, dans des circonscriptions

... on constate une forte augmentation de la voix électorale collective des Maoris depuis que ce système de représentation a été adopté il y a près d'un siècle et demi.

maories. Par ailleurs, 51 députés supplémentaires ont été élus d'après les listes de partis (voir ci-dessous). Comme les Maoris représentent 15,2 % de la population de la Nouvelle-Zélande, l'attribution de sept sièges maoris, par comparaison avec 62 sièges généraux (10 %), indique que le choix fait par la



Cette brochure d'Elections New Zealand informe les électeurs maoris qu'à tous les cinq ans ils peuvent décider s'ils veulent être inscrits sur la liste électorale maorie ou sur la liste électorale générale.

moitié des Maoris environ de demeurer sur la liste générale diminue le pouvoir électoral collectif de ce groupe. Néanmoins, on constate une forte augmentation de la voix électorale collective des Maoris depuis que ce système de représentation a été adopté il y a près d'un siècle et demi.

Inscription obligatoire des électeurs en Nouvelle-Zélande

Le second élément du système électoral de la Nouvelle-Zélande qui influe sur la représentation des Aborigènes est l'inscription obligatoire¹¹. Comme tous les autres citoyens de la Nouvelle-Zélande, les Maoris doivent s'inscrire sur la liste électorale. La seule différence est qu'ils ont le choix entre deux listes, à savoir la liste générale et la liste maorie. Comme l'inscription électorale est obligatoire, les administrateurs électoraux en Nouvelle-Zélande font campagne pour faciliter l'inscription de tous les électeurs. Dans le cas des

électeurs maoris, tous les cinq ans, une campagne est lancée durant laquelle les administrateurs électoraux envoient une lettre à chaque électeur maori pour l'aviser de la possibilité qui lui est offerte de s'inscrire sur la liste maorie ou sur la liste générale, et pour faciliter son inscription sur l'une ou l'autre liste. De plus, toute la documentation nécessaire est disponible en langue maorie; on peut la trouver dans tous les bureaux de poste (en Nouvelle-Zélande, la tenue de la liste électorale incombe au service postal), ou se la procurer directement auprès d'Elections New Zealand sur Internet (www.elections.govt.nz).

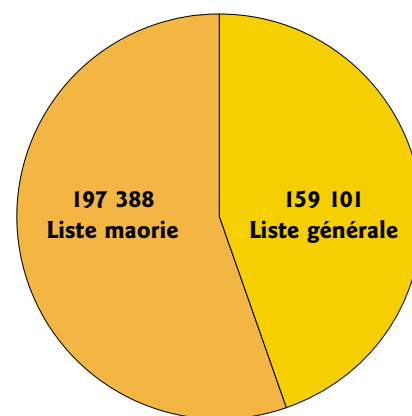
Système proportionnel mixte

À la suite de deux référendums nationaux sur la réforme du système électoral, la Nouvelle-Zélande a changé de système électoral en 1993; elle a passé du système de scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMU) au système proportionnel mixte (SPM)¹². Il y a 120 sièges à pourvoir au Parlement; ce nombre est composé d'un ensemble de sièges de circonscription dont les titulaires sont élus soit par l'électorat maori, soit par l'électorat général, et d'autres sièges pourvus à partir de listes suivant la répartition proportionnelle des suffrages exprimés pour les partis. En adoptant le SPM, on souhaitait corriger la distorsion propre au SMU, qui sur-représente généralement le parti qui remporte le plus de suffrages, et transforme souvent une minorité de votes en une majorité de sièges législatifs¹³. Comme nous l'avons mentionné, lorsque le SPM a été adopté en Nouvelle-Zélande, la formule de répartition des sièges maoris a

également été modifiée; elle est maintenant fondée sur le quotient électoral utilisé pour répartir les sièges d'après la liste générale dans l'Île du Nord et l'Île du Sud. À la différence de certains systèmes électoraux mixtes qui attribuent les sièges des listes de partis en fonction du nombre de suffrages exprimés pour les candidats dans les circonscriptions électorales, le SPM de Nouvelle-Zélande soumet aux électeurs deux bulletins de vote – un pour les candidats de la division électorale (générale ou maorie), et un pour le parti.

Le SPM fournit à tous les groupes d'intérêt plusieurs stratégies électorales, et trois aux Maoris. Les membres de tous les groupes peuvent solliciter l'investiture de leur parti (ou se présenter comme candidats indépendants) dans les divisions électorales générales. Ils peuvent aussi s'organiser au sein des partis politiques pour placer leurs candidats favoris en tête de liste. Les Maoris de Nouvelle-Zélande, quant à eux, peuvent solliciter l'investiture de leur parti (ou faire campagne en tant que candidats indépendants) tant dans les divisions électorales maories que

Inscription des Maoris, août 2003



Plus l'inscription des Maoris à leur liste augmente, plus leur nombre de circonscriptions peut augmenter
Plus l'inscription des Maoris à leur liste diminue, plus leur nombre de circonscriptions peut diminuer

Source : Elections New Zealand

dans les divisions électorales générales. Ils peuvent également s'efforcer au sein des partis de positionner leurs candidats favoris sur les listes des partis.

Les résultats de l'élection de 2002 en Nouvelle-Zélande montrent le succès relatif de ces stratégies. D'abord, dans les circonscriptions maories, les sept membres élus sont tous Maoris et députés travaillistes. Par contre, les 62 sièges généraux brossent évidemment un portrait très différent. Même lorsque les populations aborigènes constituent un groupe minoritaire important, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande, où elles forment 15,2 % de la population, il leur est encore difficile de faire élire des candidats dans une circonscription générale dont l'issue est décidée par scrutin majoritaire. Des 62 sièges généraux, les candidats d'ascendance maorie en ont obtenu trois, deux pour le parti travailliste et un pour le New Zealand First Party. Ainsi, sur les 69 députés élus dans les circonscriptions (générales ou maories), 10 (14,5 %) étaient d'ascendance maorie, et de ce nombre, neuf ont été élus députés sous la bannière travailliste¹⁴.

La liste de parti constitue la troisième option électorale offerte aux Aborigènes de Nouvelle-Zélande. Les candidats d'origine maorie ont remporté 9 sièges sur les 51 pourvus d'après les listes de partis, soit 18 %. Toutefois, l'appartenance partisane des députés de listes maoris était très différente de celle de leurs homologues des circonscriptions. Un candidat maori a été élu à partir d'une liste de parti pour chacun des partis suivants : ACT, Labour, National et Green Party; et cinq Maoris ont été élus à partir de la liste du New Zealand First Party. Par conséquent, dans l'ensemble, 19 des 120 sièges parlementaires ont été remportés par des Maoris, nombre qui a été porté à 20 (17 % de

tous les sièges parlementaires) lorsque Moana Mackey est entrée au Parlement le 29 juillet 2003 en tant que députée de liste. Chose curieuse, il ne semble pas que le Parti travailliste soit plus disposé que les autres à placer des candidats maoris ou aborigènes en tête de liste, malgré le succès relatif des candidats travaillistes maoris dans les circonscriptions électorales maories, et l'insuccès relatif des autres partis dans ces circonscriptions.

Ainsi, les caractéristiques du système électoral néo-zélandais, ainsi que les mécanismes de l'administration électorale, notamment l'inscription électorale obligatoire et la liste électorale optionnelle pour les Maoris, permettent d'assurer aux Aborigènes une représentation relativement importante au Parlement néo-zélandais. Ces éléments ont aussi permis la nomination d'Aborigènes au Cabinet (en septembre 2003, quatre ministres étaient d'origine aborigène)¹⁵, en particulier dans les domaines qui ont de l'importance pour la collectivité maorie. Comme toujours lorsqu'on discute de représentation, on peut se demander si ces formes d'institutionnalisation représentationnelle sont les plus efficaces pour la collectivité aborigène, ou si elles sont plutôt le reflet de la cooptation de la collectivité¹⁶. Notre article n'a pas pour but de faire une évaluation exhaustive de cette question. Il est cependant clair qu'en ce qui concerne la représentation descriptive, le modèle néo-zélandais montre au moins des signes de succès partiel.

La représentation des intérêts des Aborigènes en Australie

La représentation des intérêts des collectivités aborigènes en Australie offre un contraste saisissant avec

l'expérience de la Nouvelle-Zélande. Alors que l'inclusion institutionnelle au Parlement est assurée, du moins partiellement, en Nouvelle-Zélande, en Australie, l'histoire de la représentation législative des Aborigènes est dans une grande mesure celle d'une exclusion institutionnelle. La différence entre les approches adoptées dans ces deux pays est partiellement attribuable aux différences de culture et d'attitude. Pendant une grande partie de son histoire, l'Australie a été bien moins ouverte à la représentation des Aborigènes et des autres groupes minoritaires que la Nouvelle-Zélande. Il existe également une grande différence entre la taille démographique des collectivités aborigènes de ces deux pays.

En 2002, la population maorie représentait 15,2 % de la population totale de Nouvelle-Zélande; par contraste, le recensement australien de 2001 indiquait que les populations autochtones, par lesquelles on entend les populations d'origine aborigène ou insulaires du détroit de Torres, ne formaient que 2,4 % de la population australienne. De plus, dans les six États australiens, la taille de la population aborigène variait d'à peine 0,6 % à Victoria à 3,7 % en Tasmanie. C'est seulement dans le Territoire du Nord, qui ne représente que 1 % de la population nationale, que l'on trouve des populations aborigènes en grand nombre; elles y forment 28,8 % de l'ensemble des habitants¹⁷. Bien que ce principe d'exclusion législative explicite ait été en grande partie abandonné en Australie, il a été remplacé par un système d'inclusion juridique officielle qui est, en fait, sous-représentatif. Ce système a été adapté de manière à permettre la représentation des intérêts des Aborigènes au sein d'une institution distincte, à savoir l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission

(ATSIC), dont les membres sont élus par les électeurs aborigènes lors d'élections tenues par l'Australian Electoral Commission. Toutefois, de récentes controverses au sujet des dirigeants de l'ATSIC remettent en question l'efficacité de cette forme de représentation.

Histoire d'une exclusion

L'histoire électorale de l'Australie remonte aux années 1850, date à laquelle les colonies australiennes sont devenues autonomes. Une assemblée législative a été élue pour la première fois dans l'Australie du Sud en 1856, à Victoria en 1857, en Nouvelle-Galles-du-Sud en 1858 et en Tasmanie en 1896, dates auxquelles les sujets britanniques adultes de sexe masculin ont reçu le droit de vote. Les Aborigènes étaient inclus dans l'électorat, mais ils n'étaient pas encouragés à s'inscrire ni à voter, et peu l'ont fait. Lorsque le Queensland (1856) et l'Australie occidentale (1890) sont devenus autonomes, les populations aborigènes vivant dans ces colonies ont été explicitement exclues du droit de vote. De plus, lorsque l'Australie est devenue un État fédéral en 1901, on a interprété sa Constitution (article 41) de manière à refuser aux Aborigènes le droit de voter aux élections fédérales sauf s'ils étaient déjà inscrits sur les listes électorales des États, interprétation confirmée par la loi intitulée *Commonwealth Franchise Act* adoptée l'année suivante¹⁸.

En 1949, le droit de voter aux élections fédérales a été accordé aux Aborigènes qui avaient servi dans les forces armées ou qui avaient le droit de voter aux élections de leur État. En 1962, l'Australie occidentale a élargi ce droit de vote pour inclure les électeurs aborigènes, et le Queensland a fait

Photos : Australian Electoral Commission



En Australie, des électeurs aborigènes exercent leur droit de vote dans un bureau de scrutin éloigné.

de même en 1965. Au niveau fédéral, le droit de vote a été accordé aux Aborigènes en 1962, bien que pour eux, à la différence des autres Australiens, ni l'inscription ni le vote n'étaient obligatoires. En 1984, l'inscription électorale et le vote sont finalement devenus obligatoires pour les Aborigènes, comme ils l'étaient pour les non-Aborigènes depuis 1901, année de la fondation du pays.

En 1979, l'Australian Electoral Commission a créé le programme d'inscription électorale aborigène (Aboriginal Electoral Enrolment Program), une initiative d'éducation politique visant à accroître la proportion d'électeurs aborigènes inscrits sur les listes électorales et exerçant leur droit de vote. Bien que ce programme ait réussi à rapprocher leur taux de participation de la moyenne nationale, il a été aboli en 1996 dans la foulée de compressions budgétaires¹⁹. En 1984, l'Australian Electoral Commission a établi des bureaux de vote itinérants pour faciliter la participation des électeurs aborigènes vivant dans des régions peu peuplées.

Compte tenu de la lenteur avec laquelle le droit de vote a été octroyé aux Aborigènes d'Australie, il ne faut peut-être pas se surprendre qu'ils aient

eu beaucoup de mal à faire élire des représentants d'origine aborigène au Parlement. Jusqu'à présent, pas un seul d'entre eux n'a été élu à la Chambre fédérale des représentants, et seulement deux ont siégé au sénat fédéral (Neville Bonner, 1972-1983, et Aden Ridgeway, de 1999 jusqu'à aujourd'hui)²⁰. C'est dans le Territoire du Nord que les Aborigènes ont remporté le succès électoral le plus grand, ce qui n'a rien de surprenant, vu que c'est dans cette région qu'ils sont les plus nombreux. Neuf des 15 représentants aborigènes élus l'ont été à l'assemblée législative du Territoire du Nord, deux, à l'assemblée législative de l'Australie occidentale, et un aux assemblées législatives du Queensland et de la Tasmanie respectivement. Les deux Aborigènes élus au niveau fédéral ont tous deux été nommés au Sénat (un pour le Queensland, et un pour la Nouvelle-Galles-du-Sud). Cette élection aux assemblées législatives n'ont pas permis la représentation efficace des intérêts des Aborigènes australiens.

Représentation par l'intermédiaire de la Commission

Une autre possibilité de participation pour les Aborigènes est ce que l'on

pourrait appeler la représentation fonctionnelle ou néocorporatiste²¹. Dans le cadre d'un tel système, un groupe ou une organisation reçoit le mandat (accompagné, dans certains cas, de fonds gouvernementaux) de représenter les intérêts d'un groupe particulier en prenant part à des discussions avec le gouvernement et en participant à l'élaboration des politiques. En 1990, par exemple, le gouvernement de l'Australie a créé l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC), qui est composée de représentants des 35 conseils régionaux australiens; en 2002-2003, l'ATSIC disposait d'un budget d'aide aux Aborigènes de 1,2 milliard de dollars australiens. Les élections des conseils régionaux sont administrées par l'Australian Electoral Commission, au moyen de modalités (inscription et vote obligatoires) conformes à celles des élections générales australiennes²². Pour encourager l'inscription et le vote, l'AEC a élaboré des programmes d'éducation des électeurs aborigènes et établi des bureaux de vote itinérants dans les régions peu peuplées.

judiciaires au criminel, et la population se demande si les dirigeants actuels ont dépensé les fonds publics conformément à leurs obligations fiduciaires. Quelle que soit la véracité de ces allégations, il est clair que l'organisation elle-même, de même que sa capacité de représenter efficacement les intérêts des Aborigènes, ont souffert de ces controverses²³.

Conclusion

La représentation des intérêts sociétaux dans les gouvernements implique toujours une rivalité permanente entre les groupes. Bien que la démocratie représentative fournisse un ensemble de principes globaux établissant les rapports entre la société et son gouvernement (p. ex. suffrage universel, élections libres et périodiques), les formes particulières que prend la démocratie dans un contexte donné sont fonction de l'évolution historique et des choix politiques du pays. En matière de représentation des intérêts des Aborigènes, les cas de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie montrent des choix et des formes organisationnelles très différents.

formule adoptée en 1993 en Nouvelle-Zélande lors de la mise en place du système proportionnel mixte²⁴.

Par contraste, en 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a proposé un autre ensemble de règles. Celles-ci étaient fondées sur l'établissement d'un troisième ordre de gouvernement autochtone autonome, accompagné de la création d'une troisième chambre parlementaire, le Parlement autochtone. Ce dernier coexisterait avec les deux autres chambres, la Chambre des communes et le Sénat, et les aviserait sur les affaires liées aux populations autochtones. Ainsi, au lieu d'élire des candidats autochtones à la Chambre des communes, on recommandait d'intégrer dans le système représentationnel canadien un autre Parlement, dont les membres élus seraient des représentants des nations autochtones²⁵. Jusqu'à présent, les recommandations de ces commissions royales en matière de représentation autochtone ne semblent pas avoir suscité beaucoup de soutien au sein du gouvernement fédéral canadien.

... ils peuvent travailler dans le cadre du régime des partis en essayant d'accroître le nombre de candidats autochtones qui reçoivent l'investiture d'un parti dans les circonscriptions électorales où ce parti a une chance raisonnable de succès.

Au Canada, le modèle des circonscriptions électorales distinctes de la Nouvelle-Zélande a été retenu en 1991 par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des

Bien que la représentation fonctionnelle par l'intermédiaire d'organisations comme l'ATSIC puisse entraîner une meilleure représentation des intérêts des Aborigènes, de récentes controverses entourant la haute direction de cet organisme soulèvent des questions sur son efficacité. En effet, son président fait actuellement l'objet de poursuites

partis (Commission Lortie), qui l'a jugé le plus apte à représenter les intérêts des Autochtones du Canada. La Commission Lortie a notamment proposé la création d'un registre distinct pour les électeurs autochtones; le nombre de circonscriptions autochtones serait fondé sur le nombre d'électeurs figurant dans le registre, à l'image de la

En attendant qu'une réforme institutionnelle de ce genre ait lieu, les peuples autochtones du Canada disposent de plusieurs options. Premièrement, ils peuvent opérer en dehors du système de représentation parlementaire officiel en tant que groupe d'intérêt organisé, et tenter ainsi d'influer sur le processus d'élaboration des politiques, qui est hautement centralisé au Canada. Deuxièmement, ils peuvent travailler dans le cadre du régime des partis en essayant d'accroître le nombre de candidats autochtones qui reçoivent l'investiture d'un parti dans les circonscriptions électorales où ce parti a une chance raisonnable de succès. Troisièmement, ils peuvent avoir recours

aux tribunaux pour régler les questions de politique touchant les intérêts des Autochtones. Quatrièmement, ils peuvent reconnaître qu'il n'est jamais trop tard pour procéder à une réforme institutionnelle, et poursuivre leur travail en vue de créer un consensus à l'intérieur et à l'extérieur du Parlement

sur les propositions de réforme. Aucune de ces options, qui ne s'excluent d'ailleurs pas mutuellement, n'offre de solution simple, et aucune d'elles ne garantit que les intérêts des Autochtones seront bien représentés dans les politiques gouvernementales. Elles reconnaissent cependant toutes

que, dans un système de gouvernement démocratique, la représentation est un dossier toujours ouvert, que tous les groupes ont la capacité de mettre en œuvre diverses stratégies représentationnelles, et que les minorités auront toujours de la difficulté à faire valoir leurs intérêts dans la société. ❌

NOTES

1. La détermination du taux de participation électorale des populations autochtones est notoirement complexe, étant donné que peu d'études ont été menées à ce sujet. Une tentative très utile en la matière a été effectuée au Canada par Roger Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada : évaluation des circonscriptions autochtones », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 de la collection d'études, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 185-188.
2. Pour une analyse des défis que pose le système majoritaire uninominal pour la représentation, voir, entre autres, Henry Milner (dir.), *Making Every Vote Count: Reassessing Canada's Electoral System*, Peterborough, Ontario, Broadview Press, 1999.
3. Dans sa célèbre étude intitulée *The Concept of Representation* (Berkeley, Californie, University of California Press, 1972), Hanna F. Pitkin affirme qu'il existe un certain nombre de formes de représentation, notamment la représentation officielle, la représentation qui « représente » (*standing for*), et la représentation qui « agit au nom de » (*acting for*). Une des dimensions de la représentation qui « représente » est appelée par l'auteur « représentation descriptive », laquelle existe lorsque les caractéristiques de l'organe représentatif reflètent celles des personnes représentées, c'est-à-dire lorsque les représentants ressemblent, au sens figuré, à ceux qu'ils représentent. En ce qui a trait aux Autochtones, on peut considérer qu'un organe représentatif est descriptif s'il comprend un nombre d'Autochtones proportionnel, grosso modo, à leur proportion dans l'électorat général.
4. Calculé d'après l'estimation de la population maorie et de la population totale de Statistics New Zealand, juin 2002. Voir www.stats.govt.nz.
5. Voir, par exemple, Augie Fleras, « Les circonscriptions autochtones au Canada – Les leçons de la Nouvelle-Zélande », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, p. 81; et Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada », p. 188-189.
6. Fleras, « Les circonscriptions autochtones au Canada », p. 81.
7. Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada », p. 188.
8. Voir Fleras, « Les circonscriptions autochtones au Canada »; Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada ».
9. Pour une description du système électoral néo-zélandais, voir Elections New Zealand, *How Parliament is Elected*, s.d., disponible à l'adresse : www.elections.govt.nz.
10. New Zealand Electoral Commission, *It's your choice*, s.d., p. 3, disponible à l'adresse : www.elections.govt.nz.
11. En Nouvelle-Zélande, l'inscription électorale est obligatoire, mais le vote est optionnel.
12. Elections New Zealand, *New Zealand's electoral system*, s.d.
13. Sur les incidences des systèmes électoraux, voir, entre autres, David Farrell, *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, Houndmills, Palgrave, 2001.
14. Les données sur l'origine ethnique des députés ont été fournies par le service d'information parlementaire de la bibliothèque parlementaire de la Nouvelle-Zélande.
15. Données provenant du site Web du Parlement de la Nouvelle-Zélande, www.ps.parliament.govt.nz.
16. Voir, par exemple, Gibbins, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada ».
17. Voir Australian Bureau of Statistics, *Year Book Australia*, 2003, tableaux 5.4 et 5.7.
18. Cette section s'inspire de la chronologie présentée dans Australian Electoral Commission, *History of the Indigenous Vote*, août 2002, p. 13, disponible à l'adresse : www.aec.gov.au.
19. Australian Electoral Commission, *History of the Indigenous Vote*, p. 7-14.
20. Voir la liste complète des candidats aborigènes élus aux assemblées législatives en Australie dans Australian Electoral Commission, *History of the Indigenous Vote*, p. iv.
21. Pour une description de la représentation néocorporatiste, voir Phillip C. Schmitter et Gerhard Lehmbruch (dir.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London, Sage, 1979.
22. Australian Electoral Commission, *History of the Indigenous Vote*, p. 11.
23. Cette controverse a fait l'objet d'une large couverture à la radio et à la télévision australiennes, et on en parle fréquemment dans les pages des journaux australiens depuis mars 2003.
24. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée : rapport final*, vol. 1, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 194.
25. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, vol. 2, *Une relation à redéfinir*, partie 1, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1996, p. 416.



L'effet de l'élargissement du droit de vote sur la participation

Michael Kinnear

Professeur, Département d'histoire, Université du Manitoba

En 1960, le gouvernement Diefenbaker a octroyé le droit de vote aux Indiens inscrits au Canada. Du même coup, le pays comptait plusieurs centaines de milliers de nouveaux électeurs. Dans d'autres pays, lorsque le droit de vote a été octroyé à certains groupes, les nouveaux électeurs potentiels ont tardé à se manifester, bien qu'en fin de compte, ils votent à peu près dans la même proportion que le reste de la population. Dans le présent article, on compare plusieurs cas où le droit de vote a été élargi, ce qui permet de mieux comprendre les tendances dans la participation électorale des Autochtones au Canada.

L'article, qui examine d'abord le vote aux 23 dernières élections fédérales et provinciales au Manitoba, montre qu'il y a eu une diminution beaucoup plus importante de la participation des électeurs des Premières nations que du reste de la population au Canada. On met ensuite en contraste les tendances au Manitoba et dans quatre cas étrangers où le droit de vote a été octroyé à des groupes qui ne l'avaient pas auparavant. Il s'agit de vérifier si on peut se servir de ces exemples pour évaluer les tendances des membres des Premières nations au Canada.

Les quatre cas d'élargissement du droit de vote examinés sont les suivants : l'Allemagne en 1871, la Grande-Bretagne en 1918, les États-Unis dans les années 1960 (l'inscription des Afro-Américains à l'époque de la libéralisation des droits civils) et les États-Unis en 1924 (l'émancipation des Autochtones américains). Dans les trois premiers cas, on constate au départ une réticence à exercer le droit de vote,

suivie d'une augmentation graduelle de la participation. Par contre, le vote dans les régions autochtones américaines a évolué d'une façon similaire à ce qui s'est produit chez les électeurs des Premières nations du Manitoba, où un taux de participation moyennement élevé aux premières élections après l'élargissement du droit de vote a été suivi d'une baisse disproportionnée de la participation.

Le vote autochtone au Manitoba

Avant l'examen des données, une courte explication méthodologique s'impose. Les données d'enquête sont indispensables pour l'analyse des élections, comme le montre une étude récente sur le comportement des électeurs qui ne votent pas au Canada¹. Cependant, parce que les Autochtones ne constituent que 3,3 % de la population canadienne², la plupart des enquêtes ne fournissent pas d'indication exacte de leur taux de participation ou de non-participation. En revanche, l'analyse du vote permet d'examiner les taux de participation dans le cas des électeurs des Premières nations qui sont fortement concentrées géographiquement. On peut aussi consulter les données antérieures sur le vote et cerner les principales tendances de ce groupe sur une longue période.

Le Manitoba a longtemps suivi les tendances canadiennes de participation, son taux de participation s'établissant en deçà de 3 % de la moyenne nationale pour chaque élection fédérale au cours du dernier demi-siècle, à l'exception de 1997, lorsque les inondations durant la période électorale



Après l'octroi par le gouvernement Diefenbaker du droit de vote aux Indiens inscrits en 1960, les premiers Autochtones vivant dans une réserve qui ont voté à une élection fédérale ont été ceux de la bande du lac Rice, près de Peterborough (Ontario), lors d'une élection partielle tenue le 31 octobre 1960.

ont eu pour conséquence de creuser un écart de 3,8 %. Au Manitoba, il y a un nombre important et grandissant d'électeurs des Premières nations³, et les changements dans la participation et l'appui partisan montrent différentes tendances qui diffèrent du reste de la province et du Canada dans son ensemble.

Le tableau 1 montre la participation et l'appui partisan des électeurs de 64 réserves des Premières nations à 23 élections

tenues depuis l'émancipation en 1960. Lors de certaines élections, il n'y avait pas un bureau de scrutin distinct pour chaque réserve, généralement en raison de la faible population. Cependant, presque toutes les réserves avaient un bureau de scrutin distinct à la plupart des élections. Pratiquement tous les électeurs vivant dans la réserve étaient des Autochtones.

Le tableau 1 montre que la participation initiale élevée coïncidait avec l'appui aux progressistes-conservateurs dans les élections tant fédérales que provinciales. Ce n'était pas surprenant, puisque les conservateurs fédéraux ont instauré l'émancipation en 1960.

Tableau 1
Vote des électeurs des Premières nations dans les réserves du Manitoba⁴

	Parti libéral	N.P.D.	Parti progressiste-conservateur	Total	Inscrits	Taux de participation (%)	Parti libéral (%)	N.P.D. (%)	Parti progressiste-conservateur (%)
1962 F	1 256	851	3 378	5 664	8 667	65,4	22,5	15,3	60,5
1963 F	1 843	608	3 375	6 038	9 793	61,7	30,8	10,2	56,4
1965 F	1 191	322	3 659	5 334	9 511	56,1	22,5	6,1	69,2
1968 F	1 493	490	2 974	5 039	9 491	53,1	29,9	9,8	59,6
1969 P	1 376	1 761	2 253	6 177	11 554	53,5	22,5	28,8	36,8
1972 F	2 093	1 660	2 432	6 627	12 205	54,3	33,2	26,3	38,6
1973 P	1 160	4 014	1 479	8 444	14 427	58,5	13,9	48,1	17,7
1974 F	1 318	2 164	2 659	6 338	12 331	51,4	21,0	34,4	42,3
1977 P	1 690	4 302	1 704	7 738	15 631	49,5	22,0	55,9	22,1
1979 F	1 820	4 659	1 448	7 972	15 824	50,4	23,0	58,8	18,3
1980 F	4 482	3 424	1 033	9 120	16 278	56,0	49,5	37,8	11,4
1981 P	843	6 938	833	8 770	16 894	51,9	9,7	79,8	9,6
1984 F	1 555	4 104	2 238	8 311	18 272	45,5	18,8	49,6	27,1
1986 P	820	6 583	1 205	8 684	19 818	43,8	9,5	76,3	14,0
1988 F	3 265	5 196	916	9 512	20 141	47,2	34,4	54,8	9,7
1988 P	1 915	4 994	1 919	8 859	21 375	41,4	21,7	56,5	21,7
1990 P	1 967	7 450	974	10 426	24 792	42,1	18,9	71,6	9,4
1993 F	6 571	2 188	485	9 914	24 988	39,7	66,6	22,2	4,9
1995 P	1 436	6 401	1 064	9 381	26 426	35,5	14,9	66,4	11,0
1997 F	3 616	3 097	468	8 967	27 546	32,6	46,0	39,4	6,0
1999 P	958	5 224	1 707	9 990	28 030	35,6	12,1	65,9	21,5
2000 F	7 787	3 491	310	12 223	26 742	45,7	63,3	28,4	2,5
2003 P	473	6 565	859	7 924	29 681	26,7	10,9	83,1	6,0

Note : F = élection fédérale; P = élection provinciale. Les données des élections provinciales de 1963 et de 1966 ne sont pas incluses en raison de nombreuses erreurs dans les rapports officiels.

L'appui aux conservateurs a ensuite diminué chez les électeurs des Premières nations, chutant à 6 % à l'élection provinciale de 2003 et à seulement 2,5 % à l'élection fédérale de 2000.

Il est encore plus frappant d'observer l'importante diminution de la participation des membres des Premières nations : celle-ci est passée de 65 % à 26 % entre 1962 et 2003. Le nombre réel d'électeurs en 1962 (5 664) n'était pas tellement plus faible qu'en 2003 (7 924), même si en 2003, l'électorat potentiel des membres des Premières nations avait plus que triplé. Par conséquent, bien que la tendance générale dans la participation tant pour le Manitoba que pour le Canada ait été à la baisse, la diminution a été radicale dans les bureaux de scrutin situés dans les réserves.

Quelques comparaisons non canadiennes

Allemagne

L'émancipation de masse la plus connue est probablement celle qui a eu lieu

dans l'Empire allemand en 1871, lorsque Otto von Bismarck a remplacé le système électoral tripartite de Prusse par un suffrage universel pour les hommes.

Comme l'indique le tableau 2, on a enregistré une participation de seulement 51 % lors de la première élection, participation qui a toutefois augmenté graduellement à 85 % lors de la dernière élection tenue avant la Première Guerre mondiale. Une partie de l'augmentation des votes est allée au Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD), particulièrement après 1890, lorsque les activités publiques du SPD ont été légalisées.

Presque toutes les études sur cette tendance ont attribué l'augmentation de la participation à une transition de l'abstention au vote en faveur des socialistes. Cependant, une étude récente révèle que le SPD a recruté des votants d'autres partis, tandis que les partis non socialistes étaient engagés dans leurs propres campagnes antisocialistes et recrutaient la plupart des anciens non-votants⁵. Par conséquent, les campagnes des divers partis visant à mobiliser les non-votants pour résister au socialisme ou l'appuyer semblent avoir eu une incidence importante.

Tableau 3
Taux de participation aux élections britanniques, 1906 à 1931, 1950 et 2001⁷

Année	Taux de participation (%)	Vote des travaillistes (%)
1906	74,6	9,4
janvier 1910	82,6	8,0
décembre 1910	86,6	7,1
1918	53,8	22,2
1922	72,4	29,4
1923	70,8	30,5
1924	76,6	33,0
1929	76,1	37,1
1931	76,3	30,7
1950	83,6	46,1
2001	59,4	40,7

Grande-Bretagne

Au Royaume-Uni, jusqu'en 1918, seulement 59 % des hommes avaient le droit de vote, malgré les lois sur la réforme du 19^e siècle. En 1918, le droit de vote est octroyé à tous les hommes et femmes de plus de 29 ans. Dans l'élection de cette année-là, seulement la moitié de ceux qui étaient admissibles votent, soit une baisse importante par rapport à l'élection de décembre 1910, alors que plus de 80 % des électeurs avaient voté.

En 1922, la participation s'élève à 72 %, puis à 76 %, pour finalement s'établir à 84 % en 1950. Elle diminue depuis, s'établissant à 59,4 % en 2001. De la fin des années 1920 jusqu'au milieu des années 1950, les élections en Grande-Bretagne ont été polarisées selon l'axe socialisme et antisocialisme. À partir des années 1970 (la polarisation était toujours forte au-delà des années 1960) cette influence s'estompe, et la participation a diminué graduellement. Comme en Allemagne, la période de participation élevée a coïncidé avec une forte

Tableau 2
Taux de participation aux élections du Reichstag allemand, 1871 à 1912⁶

Année	Taux de participation (%)	Pourcentage des électeurs admissibles au SPD
1871	51	2
1874	62	4
1877	60	6
1878	63	5
1881	56	3
1884	61	6
1887	78	8
1890	72	14
1893	73	17
1898	68	19
1903	75	24
1907	85	25
1912	85	30

Tableau 4
Élections présidentielles aux États-Unis, 1900 à 2000

	A. Taux de participation (%) dans les États comptant moins de 10 % d'électeurs noirs	B. Taux de participation (%) dans les États comptant de 10 % à 24 % d'électeurs noirs	C. Taux de participation (%) dans les États comptant plus de 25 % d'électeurs noirs	Différence entre les colonnes A et C (%)
1900	74,0	71,9	35,2	38,8
1920	52,1	43,6	19,4	32,7
1940	69,8	38,8	24,4	45,4
1960	71,3	52,9	41,2	30,1
1980	58,0	52,2	47,6	10,4
2000	56,3	50,9	48,8	7,5

L'écart s'atténue ensuite pour s'établir à 10 % en 1980, et à 7,5 % en 2000. Ces changements découlent d'une participation accrue dans les États du Sud et d'une diminution dans les autres États. Cette évolution est similaire aux cas de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne, où la participation était faible au départ, puis a augmenté.

Tableau 5
Élections au Congrès américain dans les États du Sud, 1940 à 2000

	Taux de participation (%)
1940	27,4
1960	34,9
1980	38,5
2000	41,8

Le tableau 4 montre que la participation lors des élections présidentielles en 1900 est faible dans la plupart des États du Sud (colonne C), comparativement à 74 % dans les États du Nord (colonne A). Les différences demeurent importantes jusqu'après 1960, avant que le mouvement des droits civils prenne de l'ampleur.

Le tableau 5 montre à quel point la participation est faible en 1940, peut-être parce que les démocrates remportaient les élections dans environ 91 % des cas; il était peu probable que les électeurs influent beaucoup individuellement sur les résultats avec autant de sièges assurés à un même parti. Durant les années 1980, et encore plus au cours des

rivalité partisane fondée sur des différences idéologiques.

États-Unis : émancipation des Afro-Américains

Un troisième exemple d'émancipation est l'activité d'inscription des électeurs dans le cadre de la libéralisation des droits civils des années 1960. En théorie, les Afro-Américains ont été émancipés en 1869 par le 15^e amendement à la Constitution américaine. Cependant, l'émancipation réelle ne s'est pas concrétisée dans le Sud avant les campagnes d'inscription. Les tableaux 4 et 5 comparent la participation des électeurs dans les États ayant des pourcentages variés d'Afro-Américains, tant dans les élections à la présidence que dans les élections au Congrès⁸.

Tableau 6
Vote dans 20 comtés américains à majorité d'Autochtones, 1940 à 2000

	Taux de participation de l'État, 1940 (%)	Taux de participation de l'État, 1960 (%)	Taux de participation de l'État, 1980 (%)	Taux de participation de l'État, 2000 (%)
Arizona	52,0	54,4	45,4	40,7
Minnesota	69,6	77,1	70,7	67,2
Montana	69,6	71,4	65,6	61,1
Nebraska	73,6	71,4	57,1	55,3
Nouveau-Mexique	64,5	62,2	51,6	45,7
Caroline du Nord	42,6	53,5	43,9	47,9
Dakota du Nord	75,2	78,5	65,3	59,8
Oklahoma	60,3	63,8	53,0	48,2
Dakota du Sud	79,5	78,3	67,5	57,3
Utah	80,3	80,1	65,6	50,9
Wisconsin ^{II}			67,9	65,0
Taux de participation moyen pour l'État (%)	66,7	69,1	59,4	54,5
Taux de participation moyen dans 20 comtés (%)	69,1	69,2	53,4	45,3
Différence (%)	2,3	0,1	-6,0	-9,2

années 1990, le Sud devient beaucoup plus concurrentiel, les démocrates remportant seulement 40,1 % des districts du Sud lors des élections au Congrès en 2002. Durant cette période, la participation des électeurs lors des élections au Congrès augmente, bien qu'elle reste faible en comparaison de la plupart des démocraties.

Comme en Allemagne et en Grande-Bretagne, la participation plus élevée semble avoir fait suite à des campagnes de mobilisation des électeurs combinées à une rivalité partisane, lorsque les républicains ont pris l'ascendant électoral dans le Sud, sans toutefois devenir dominant.

États-Unis : émancipation des Autochtones américains

Soulignons en terminant l'émancipation des Autochtones américains dans les années 1920. La première élection présidentielle qui s'est tenue après l'entrée en vigueur de l'émancipation est celle de 1924. Le tableau 6 montre le taux de participation dans les 20 comtés des États-Unis qui comptent actuellement plus de 50 % d'Autochtones américains au sein de leur population⁹, et compare le vote dans ces comtés avec le vote global dans les États où ces comtés sont situés¹⁰.

Dans les comtés en question, la participation a été plus grande dans les 20 comtés à majorité d'Autochtones américains que dans le reste du même État, tant en 1940 qu'en 1960. En 1980 et en 2000, la participation de l'État a diminué : de 10 % entre 1960 et 1980, et d'un autre 5 % entre 1980 et 2000. Cependant, la participation dans les 20 comtés à majorité d'Autochtones américains a diminué encore plus, soit de 13 % en 1980 et d'un autre 8 % en 2000. Cette diminution de la participation ressemble aux changements observés au Manitoba, plutôt qu'aux cas britannique, allemand ou afro-américain.

Conclusion

Les données présentées dans cet article ne nous permettent pas de déterminer les causes de la tendance croissante d'abstention de vote parmi les électeurs du Manitoba vivant dans une réserve. Quoiqu'il en soit, le type d'analyse comparative menée plus haut peut s'avérer instructif. À ce titre, la similitude observée entre le cas du Manitoba et l'émancipation des Autochtones américains est particulièrement intéressante. Dans les deux cas, une augmentation initiale de la participation a été suivie par une diminution graduelle mais constante de la participation.

Le contraste entre ces deux cas et les trois autres examinés plus haut (Allemagne, Grande-Bretagne et Afro-Américains) est frappant. De plus, il est intéressant de noter que dans ces trois derniers cas, la participation accrue a coïncidé avec un effort accru déployé par certains partis politiques pour sensibiliser et mobiliser les électeurs. Ce modèle appuie la conclusion, rendue ailleurs également¹², que la mobilisation des électeurs par les partis politiques est un moyen efficace de favoriser la participation.

Comme la participation a diminué récemment au Canada, surtout en ce qui concerne les électeurs d'origine autochtone, on peut se demander si les partis exécutent cette importante fonction de la même façon qu'ils le faisaient auparavant. La conjoncture actuelle au Canada quant à la diminution de l'intérêt et de la participation des électeurs dans l'ensemble¹³ pourrait signaler une tendance à la baisse de la participation des électeurs des Premières nations. Peu importe les causes exactes de la diminution de la participation, une chose est certaine : la démocratie est perdante lorsqu'un segment important et grandissant de la population s'abstient tout simplement de voter. ❌

NOTES

1. Jon H. Pammett et Lawrence LeDuc, *Pourquoi la participation décline aux élections fédérales canadiennes : un nouveau sondage des non-votants*, Élections Canada, 2003. Disponible en ligne à l'adresse suivante : www.elections.ca.
2. Ou 2,2 % en 2001, les Métis et les Inuits non compris, selon le recensement canadien de 2001; visiter le site Web à www.statcan.ca/francais/Pgdb/demo39a_f.htm.
3. Une proportion de 13,64 %, y compris les Métis, ou 8,42 %, les Métis non compris, dans le recensement de 2001.
4. Tous les chiffres ayant trait aux élections fédérales sont tirés des résultats par bureau de scrutin présentés dans les rapports publiés par le directeur général des élections du Canada après chaque élection; les données de l'élection provinciale proviennent des relevés du scrutin publiés par le directeur général des élections du Manitoba.
5. Jonathan Sperber, *The Kaiser's Voters: Electors and Elections in Imperial Germany*, New York, Cambridge University Press, 1997, p. 37.
6. D'après Jonathan Sperber, *The Kaiser's Voters*, p. 38.
7. Sources : participation pour la période de 1906 à 1910, Neal Blewett, *The Peers, the Parties and the People: The British General Elections of 1910*, Toronto, University of Toronto Press, 1972, p. 277; pour la période de 1918 à 1936, d'après Michael Kinnear,

The British Voter: An Atlas and Survey Since 1885, 2^e éd., Londres, Batsford Academic and Educational Ltd., 1981, p. 73; pour 1950, D. E. Butler, *The British Electoral System 1918-1950*, Oxford, Clarendon Press, 1952, p. 172; pour 2001, le site Web de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance internationale à l'adresse suivante : www.idea.int/voter_turnout/westeurope/index.html.

8. Les données relatives aux comtés montrent des tendances similaires : une distinction claire dans la participation entre les comtés comprenant un nombre important d'Afro-Américains avant 1960, et les autres régions de chaque État; et aucune corrélation évidente récemment. En 2000, le Bureau de recensement américain a annoncé que « les Afro-Américains étaient la seule race ou groupe ethnique à défier la tendance de la participation électorale à la baisse lors des élections au Congrès », voir www.census.gov/Press-Release/www/2000/cb00-114.html.
9. Le pourcentage moyen des Autochtones américains vivant dans ces comtés était de 68,86 %, le plus élevé étant de 94,2 % à Shannon (Dakota du Sud).
10. Les données électorales pour les États-Unis sont tirées de R. M. Scammon, *America at the Polls, 1920-1964*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1965; pour 1980, de M. Scammon, *America Votes, 1980*, Washington, Congressional Quarterly, 1981; pour 2000, des rapports officiels publiés par les secrétaires d'État de chaque État.
11. Le Wisconsin n'est pas inclus avant 1980, puisque le seul comté à majorité d'Autochtones américains, Menominee, n'a pas été créé avant 1961.
12. Voir, à titre d'exemple, André Blais, Elisabeth Gidengil, Richard Nadeau et Neil Nevitte, *Anatomy of a Liberal Victory: Making Sense of the 2000 Canadian Election*, Peterborough, Broadview Press, 2002, p. 57.
13. La participation moyenne pour la période allant de 1921 à 1984 était de 74,3 %, comparativement à seulement 66 % dans les trois dernières élections fédérales. André Blais et coll., *The evolving nature of non-voting: Evidence from Canada*, présenté à l'Association américaine des sciences politiques, 2001, p. 5, explique que cette situation est attribuable au renouvellement de la population.



Mary Two-Axe Earley

militante des droits à l'égalité des femmes autochtones

Wayne Brown

Directeur de la rédaction, Perspectives électorales, Élections Canada

Mary Two-Axe Earley, Mohawk de Kahnawake, au Québec, a transformé la vie de milliers de femmes autochtones et de leurs enfants. Elle a lutté inlassablement pour faire reconnaître les droits des femmes autochtones qui perdaient le statut d'Indienne¹ conféré par la loi, ainsi que les droits et les avantages s'y rattachant, en épousant un non-Indien. En 1985, en grande partie grâce aux efforts qu'elle a déployés, le Parlement a voté une loi modifiant la *Loi sur les Indiens* pour mettre fin à la discrimination dont faisaient l'objet les Indiennes inscrites (alors que les hommes pouvaient épouser la femme de leur choix sans être pénalisés) et établir un processus de réintégration. Une fois réintégrées, les femmes pouvaient recouvrer leurs droits en vertu de la Loi. Elles pouvaient ainsi, entre autres, avoir accès à de bien meilleurs services de santé et d'enseignement pour elles et leurs enfants.

M^{me} Two-Axe Earley a commencé à militer relativement tard. Elle avait 55 ans lorsqu'une de ses amies qui avait perdu son statut d'Indienne est décédée et n'a pu être inhumée dans la réserve de Kahnawake. M^{me} Two-Axe Earley a décidé de contester cette situation et il s'en est suivi plus de 25 ans de militantisme, ce qui lui a valu de nombreuses distinctions ainsi que l'admiration et le respect de nombreux Canadiens.

Les débuts

Mary Two-Axe est née le 4 octobre 1911 dans la réserve mohawk de Caughnawaga (comme on l'appelait alors),

sur la rive sud de Montréal. C'est là qu'elle passe une grande partie de son enfance, mais à l'âge de 10 ans, elle part vivre dans le Dakota du Nord avec sa mère, infirmière et enseignante de la bande Oneida. À la mort de sa mère, survenue pendant qu'elle soignait des élèves durant une épidémie de grippe espagnole, son grand-père prend le train vers l'Ouest pour aller la chercher et la ramener dans la réserve.

À 18 ans, elle déménage à Brooklyn, un quartier de New York, et quelques années plus tard, elle épouse un ingénieur électricien irlandais-américain, Edward Earley. De nombreux Mohawks vivaient à New York, où ils travaillaient dans les chantiers de construction; capables de se déplacer avec grande agilité sur les hautes poutres, ils occupaient les emplois très bien rémunérés, mais dangereux, de monteurs de charpentes métalliques. Le couple aura deux enfants, Edward et Rosemary.

En épousant un non-Indien, M^{me} Two-Axe Earley perdait le statut d'Indienne que lui conférait la *Loi sur les Indiens* de 1876. Même si les peuples autochtones ne considéraient pas les femmes comme des citoyens de seconde zone, la loi, elle, reflétait la notion propre à l'Europe victorienne que les femmes appartiennent légalement à leur mari. En perdant son statut d'Indienne, M^{me} Two-Axe Earley ne pouvait plus vivre dans la réserve où elle était née, y posséder des terres, voter aux élections et participer à la vie politique de la bande, ni être enterrée dans la réserve. À l'époque, rien de tout cela ne la préoccupait.



Il aura fallu près de 20 ans, mais la campagne de Mary Two-Axe Earley a finalement convaincu le Parlement de modifier la Loi sur les Indiens afin d'y éliminer toute discrimination à l'encontre des femmes des Premières nations.

« Nous ne pensions pas au statut, nous étions amoureux », confie-t-elle à un journaliste de *The Gazette* en 1990. Chaque année, M^{me} Two-Axe Earley retournait à Kahnawake pour passer l'été avec son fils et sa fille dans la maison construite par son grand-père dans la réserve.

Un matin de 1966, à Brooklyn, une amie de Mary qui avait perdu son statut en épousant un Mohawk d'une autre réserve meurt dans ses bras. Elle avait reçu l'ordre de quitter la réserve et de vendre sa maison. Même si le décès est officiellement attribué à une crise cardiaque, M^{me} Two-Axe Earley est persuadée que son amie a succombé en grande partie à cause du stress occasionné par la discrimination exercée contre elle. D'ailleurs, elle ne pourra pas être inhumée dans la réserve de Kahnawake.

Le début de la campagne

Les circonstances qui ont entouré la mort de son amie et la colère qu'elle avait provoquée en elle sont probablement les principales raisons qui l'incitent à militer en faveur de l'égalité des droits des femmes des Premières nations. En 1967, elle fonde l'organisation provinciale Equal Rights for Indian Women (qui devient ultérieurement l'organisation nationale Indian Rights for Indian Women)². Elle écrit de nombreuses

lettres, prononce nombre de discours passionnés et présente des exposés aux groupes de travail gouvernementaux et aux ministres. Elle se heurte souvent à l'opposition des dirigeants masculins des Premières nations qui craignaient que le mariage des femmes indiennes avec des non-Indiens ne mène à l'assimilation et à l'érosion de l'autonomie des Autochtones. Ils prétendent en outre qu'en accordant le statut d'Indiens à des milliers de femmes des Premières nations qui l'avaient perdu ainsi qu'à leurs enfants, le coût serait trop lourd pour les bandes. M^{me} Two-Axe Earley écrit à la sénatrice Thérèse Casgrain³, militante infatigable en faveur des droits des femmes au Québec, qui l'encourage à présenter un mémoire à la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, créée en 1967. Elle dirige ensuite une délégation devant la commission pour protester contre la révocation des droits de sang des femmes. Elle révèle

également qu'à Kahnawake même, elle avait subi des pressions pour l'empêcher de comparaître devant la commission.

En 1969, se sentant seule à Brooklyn après le décès de son mari, M^{me} Two-Axe Earley revient vivre à Kahnawake, dans la maison en bois rond au bord de la rivière qu'elle avait héritée de sa grand-mère. Les dirigeants de la bande lui signifient clairement qu'elle n'est pas la bienvenue, mais un stratagème lui permet de conserver sa maison et d'y habiter. Elle en fait don à sa fille, qui avait retrouvé son statut en épousant un Mohawk. M^{me} Two-Axe Earley se décrivait souvent comme étant une invitée dans sa propre maison.

La Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada reconnaît que certains éléments de la *Loi sur les Indiens* pouvaient être source de discrimination contre les Indiennes lorsqu'elles se mariaient. Dans son rapport publié en 1970, elle recommande qu'une loi soit adoptée pour abroger les articles de la Loi qui, selon elle, sont discriminatoires à l'égard des femmes, soutenant par ailleurs que les Indiens et les Indiennes doivent jouir des mêmes droits et privilèges en matière de mariage et de propriété que les autres Canadiens⁴.

En 1975, en participant à une conférence au Mexique dans le cadre de l'Année internationale de la femme, M^{me} Two-Axe Earley apprend que le conseil de bande de Kahnawake l'a expulsée en invoquant la *Loi sur les Indiens*. « J'ai téléphoné chez moi; il était environ une heure du matin et ma fille m'a dit : "Maman, nous ne savions pas si nous devions te le dire, mais tu es expulsée de la maison; tu as 60 jours pour quitter la réserve". » M^{me} Two-Axe Earley profite de la visibilité que lui

donne la conférence pour faire connaître sa situation au monde entier. À la suite de la publicité phénoménale qui est faite à l'échelle nationale et internationale, l'avis d'expulsion finit par être retiré.

Un autre cas notoire est celui de Sandra Lovelace, Malécite originaire de la réserve de Tobique, au Nouveau-Brunswick. Elle avait perdu son statut d'Indienne après avoir épousé un aviateur américain en 1970 et déménagé avec lui en Californie. Son mariage prend fin quelques années plus tard et, à son retour avec ses enfants dans la réserve, on leur refuse le droit au logement, aux soins de santé et à l'éducation. En 1977, M^{me} Lovelace fait appel au Comité des droits de l'homme des Nations Unies. En juillet 1979, afin d'attirer l'attention sur sa situation, le groupe de femmes de la réserve de Tobique organise une marche des femmes et des enfants allant de la réserve d'Oka, à l'ouest de Montréal, jusqu'à Ottawa (une distance d'environ 160 kilomètres). En chemin, les gens manifestent leur appui en leur offrant de la nourriture et des rafraîchissements. Invité par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies à justifier ses actions, le gouvernement du Canada explique qu'il souhaitait modifier la loi mais qu'il en était empêché du fait que la collectivité des Premières nations elle-même ne pouvait s'entendre sur la question. En 1981, près de quatre ans plus tard, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies déclare que le Canada avait enfreint le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. C'était une victoire importante, quoique symbolique, pour bon nombre de femmes autochtones du Canada.

Par la suite, l'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et*

libertés contribue à faire avancer considérablement la cause en intensifiant les pressions exercées sur le gouvernement fédéral pour qu'il mette fin à la discrimination à l'égard des femmes des Premières nations. Par ailleurs, la farouche détermination de M^{me} Two-Axe Earley impressionne le premier ministre du Québec, René Lévesque. En 1983, lorsque les premiers ministres qui participent à une conférence constitutionnelle refusent à la militante le droit de prendre la parole, M. Lévesque lui cède sa place à la table, forçant les autres dirigeants à écouter son plaidoyer en faveur de la justice pour les femmes des Premières nations. « Sondez votre cœur et votre esprit, agissez comme vous le dicte votre conscience, et donnez la liberté à mes sœurs », leur dit-elle alors⁶.

L'adoption du projet de loi C-31 en 1985

Le 28 juin 1985, près de 20 ans après que Mary Two-Axe Earley a commencé sa campagne, le Parlement du Canada adopte le projet de loi C-31, qui modifie la *Loi sur les Indiens* et la rend conforme aux dispositions relatives à l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés*, entrée en vigueur le 17 avril de la même année. Le projet de loi C-31, en rétablissant le statut d'Indienne et le droit d'appartenance à une bande pour les milliers de femmes qui avaient épousé des non-Indiens, met fin à la discrimination historique subie par les femmes des Premières nations. En outre, deux générations d'enfants issus de ces mariages obtiennent sur-le-champ le statut d'Indiens qui leur permet à eux aussi d'accéder aux programmes et aux services fédéraux et de présenter une

demande d'appartenance à une bande. Le gouvernement de l'époque estime que plus de 16 000 femmes et 46 000 descendants de la première génération avaient droit à ces avantages⁷.

Une semaine plus tard, le 5 juillet 1985, M^{me} Two-Axe Earley devient la première personne au Canada à retrouver son statut d'Indienne lorsque, à l'occasion d'une cérémonie à Toronto,

Le projet de loi C-31, en rétablissant le statut d'Indienne et le droit d'appartenance à une bande pour les milliers de femmes qui avaient épousé des non-Indiens...

le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, David Crombie, lui remet son certificat en déclarant qu'il ne pouvait trouver de meilleure façon de lui rendre hommage pour ses longues années de travail que d'inscrire dans l'histoire le fait qu'elle soit la première personne à retrouver ses droits en vertu de la nouvelle loi. M^{me} Two-Axe Earley, qui a alors 73 ans, lui répond en se réjouissant que désormais, elle aurait de nouveau des droits garantis par la loi et qu'après toutes ces années, elle serait légalement autorisée à vivre dans la réserve, à posséder des terres, à mourir et à reposer auprès des siens⁸.

Par ailleurs, la loi révisée abolit la notion d'« émancipation ». Aux termes de l'ancienne *Loi sur les Indiens*, les membres des Premières nations qui avaient la capacité d'assumer les responsabilités de citoyen pouvaient demander l'émancipation s'ils le souhaitaient. Mais ce concept était déjà devenu caduc en 1960, année où le gouvernement du premier ministre John Diefenbaker accorde aux Indiens inscrits le droit de vote aux élections fédérales.

Les modifications apportées en 1985 à la *Loi sur les Indiens* ne se font pas sans soulever des contestations. Certaines bandes refusent de réintégrer les femmes expulsées. Trois bandes, dirigées par le chef de la prospère bande indienne de Sawridge, dans le Nord de l'Alberta, ont recours aux tribunaux pour faire annuler la garantie d'égalité entre les hommes et les femmes des Premières nations. Pour Mary Two-Axe Earley, cela signifie que le combat n'est pas terminé. En décembre 1993, âgée alors

... elle est l'une des premières lauréates du Prix du Gouverneur général décerné, en commémoration de l'affaire « personne », à des femmes canadiennes exceptionnelles.

de 83 ans, elle se rend en fauteuil roulant à la Cour fédérale pour témoigner au nom du Conseil national des autochtones du Canada des épreuves que connaissent les femmes expulsées de leur réserve natale. L'un de ses arguments les plus frappants est que la réserve de Kahnawake comptait trois cimetières : un pour les catholiques, un pour les protestants et un pour les chiens. Alors que les chiens pouvaient être enterrés dans la réserve, précise-t-elle, une femme Mohawk qui avait épousé un non-Indien était enterrée hors de la collectivité. La cour conclut qu'il revient en définitive au gouvernement canadien – et non aux Premières nations – de décider de l'appartenance à une bande.

Il s'agit d'une victoire importante. Toutefois, des années plus tard, M^{me} Two-Axe Earley constatait que les dirigeants des bandes de sexe masculin ne traitent toujours pas les

femmes de manière équitable et que de nombreuses femmes autochtones se voient encore refuser la possibilité de vivre dans leur collectivité, en dépit de la loi (projet de loi C-31) qui devait le leur permettre⁹.

La reconnaissance personnelle

Au fil des ans, M^{me} Two-Axe Earley a reçu de nombreuses distinctions pour son militantisme convaincu et ses réalisations. En 1979, elle est l'une des premières lauréates du Prix du

Gouverneur général décerné, en commémoration de l'affaire « personne », à des femmes canadiennes exceptionnelles. Les efforts incessants qu'elle a déployés en tant

que fondatrice et vice-présidente de l'Indian Rights for Indian Women pour faire reconnaître les droits des femmes autochtones sont ainsi récompensés. Deux ans plus tard, M^{me} Two-Axe Earley reçoit un doctorat honorifique en droit de l'Université York. Bon nombre de ses partisans n'ayant pas les moyens de se rendre à Toronto, elle sollicite une aide financière auprès de René Lévesque. Le premier ministre met alors l'avion gouvernemental à leur disposition pour leur épargner le long voyage en autobus. En 1985, le nom de M^{me} Two-Axe Earley figure sur la première liste des membres de l'Ordre national du Québec. En 1996, quelques mois avant sa mort, elle reçoit également le Prix national d'excellence décerné aux Autochtones. Sa mauvaise santé ne lui permet pas de se rendre à Winnipeg pour y recevoir le prix, mais son appréciation n'en est pas diminuée pour autant. Elle expliquera que ce prix était très important pour elle

car c'était la première fois qu'un organisme autochtone national lui en décernait un¹⁰.

Le droit de reposer auprès de ses ancêtres

Mary Two-Axe Earley est décédée à la suite d'une insuffisance respiratoire le 21 août 1996 à Kahnawake, à l'âge de 84 ans. Elle était hospitalisée depuis février de cette même année, après plusieurs années de santé chancelante. Environ 200 parents et amis se sont rassemblés dans une vieille église de la réserve mohawk à Kahnawake pour lui rendre hommage. M^{me} Two-Axe Earley a été décrite comme une pionnière du féminisme canadien, source d'inspiration pour les femmes autochtones. Fait plus important encore, elle a été inhumée dans le petit cimetière catholique situé sur une butte, au cœur de la réserve. Cela n'a été possible que grâce aux modifications législatives de 1985, pour lesquelles elle avait lutté tant d'années. Parmi ces modifications figurait pour elle le droit d'être inhumée dans la réserve mohawk, son lieu natal, qu'elle avait toujours considérée comme son véritable port d'attache. ❧

NOTES

1. Le terme « Indien » n'est pas utilisé couramment au Canada; il sert uniquement à désigner le statut juridique des membres des Premières nations en vertu de la Constitution ou de la *Loi sur les Indiens*. Conformément à la loi, la Constitution canadienne (*Loi constitutionnelle de 1982*) reconnaît trois groupes de peuples autochtones : les Indiens, les Métis et les Inuits. Aux termes de la *Loi sur les Indiens*, trois catégories d'Indiens vivent au Canada : les Indiens inscrits, les Indiens non inscrits et les Indiens visés par un traité.
2. En 1974, ces organisations font place à Femmes autochtones du Québec Inc. (FAQ), qui représente les femmes des Premières nations du Québec et les femmes autochtones vivant en milieu urbain. On trouve son site Web à l'adresse <http://qnwafaq.com>.
3. Pour un profil de Thérèse Casgrain, voir le numéro de mai 2002 de *Perspectives électorales*.
4. « Nous recommandons que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée pour permettre à une Indienne qui épouse un non-Indien a) de conserver son statut d'Indienne et b) de transmettre ce statut à ses enfants ». *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada* (Ottawa, Information Canada), 28 septembre 1970, paragraphe 59, p. 238.
5. Extrait de *Human Rights Video Portraits* (Ottawa, Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne, Université d'Ottawa), 1985.
6. Extrait d'un compte rendu de la Conférence fédérale-provinciale des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones, Ottawa, 16 mars 1983, p. 226.
7. Les estimations sont tirées d'un communiqué publié le 28 février 1985 par les Affaires indiennes et du Nord Canada.
8. Extrait d'un article paru dans *The Gazette*, Montréal, 5 juillet 1985.
9. Citation tirée d'une lettre de M^{me} Two-Axe Earley au journal *The Ottawa Citizen*, « Letter of the Day », 12 mars 1992.
10. « First C-31 woman honored for rights commitment » (La première femme visée par le projet de loi C-31 récompensée pour son combat en faveur des droits), journal *Windspeaker*, Aboriginal Multi-Media Society of Alberta, Edmonton (Alberta), numéro de septembre 1996.