



# ÉNONCÉ DE POSITION

## ÉNONCÉ DE POSITION DU CONSEIL DES ATIKAMEKW DE WEMOTACI SUR LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DU CONSEIL DE LA NATION ATIKAMEKW

– 31 mai 2021

### INTRODUCTION

Lors de l'Assemblée générale spéciale du Conseil de la Nation atikamekw (CNA), tenue le 6 juin 2019, les membres présents ont demandé à ce qu'une démarche structurée soit entreprise afin de renouveler les relations entre les Conseils des trois communautés atikamekw et le CNA. Ils ont également réclamé un diagnostic organisationnel et opérationnel du CNA, et ont adopté à l'unanimité une résolution (AGS-2019-06-06-004) pour la tenue d'un sommet sur la gouvernance, en vue de redéfinir les relations entre les communautés et le CNA.

Suite à cette décision, le conseil d'administration du CNA a confié à une firme indépendante le mandat d'effectuer un diagnostic organisationnel et opérationnel du Conseil de la Nation atikamekw. Il a été clairement précisé que les résultats de cet exercice diagnostique allaient servir d'assise pour la tenue d'un sommet sur la gouvernance.

Le diagnostic organisationnel a non seulement permis d'identifier des préoccupations communes, mais aussi de trouver des pistes de solution susceptibles de favoriser la recherche de consensus. Les conclusions de l'exercice démontrent hors de tout doute que même si des problématiques perdurent au sein de la Nation, il existe des solutions pour permettre une meilleure gouvernance.

Ainsi, les éléments mis en lumière par le diagnostic ont alimenté la réflexion menée par les élus de Wemotaci, qui est présentée ici sous forme d'un « Énoncé de position ». Il propose une vision et des idées précises pour une réforme efficace. Il s'agit d'un document public, préparé en vue d'une discussion transparente et structurante avec les autres élus de la Nation atikamekw. Il est produit afin de contribuer positivement aux discussions qui doivent avoir lieu et qui mèneront à un accord sur une nouvelle gouvernance du CNA.

# NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DU CNA

Le diagnostic organisationnel identifie quatre grands enjeux, que l'on peut formuler comme ceci :

1. Confusion quant aux responsabilités administratives et politiques du CNA<sup>1</sup>
2. Communications déficientes entre le CNA et les communautés<sup>2</sup>
3. Tendance du CNA à agir unilatéralement au nom des communautés, au détriment du principe de l'autonomie gouvernementale locale<sup>3</sup>
4. Discordances entre les principes de « l'autonomie locale » et de « l'unité de la Nation »<sup>4</sup>

## HUIT PISTES DE SOLUTION, DIX RECOMMANDATIONS

En réponse aux problématiques constatées, les auteurs du diagnostic organisationnel proposent huit pistes de solutions :

- Modifier la composition du conseil d'administration du CNA
- Mettre en place une instance politique distincte
- Réviser, actualiser et diffuser les protocoles de collaboration
- Réaffirmer l'importance des mécanismes de liaison
- Mettre en place des mécanismes de consultation systématiques pour l'établissement des besoins et des priorités
- Mettre en place et/ou actualiser les mécanismes d'évaluation annuelle
- Cesser d'opposer ces deux positions et chercher les moyens de préserver l'autonomie locale tout en promouvant l'unité nationale
- Mettre en place un comité ou une instance responsable de l'application des recommandations du présent rapport

L'idée d'une réforme de la gouvernance du CNA n'est toutefois pas nouvelle. Depuis déjà quelques années, plusieurs débats ont eu lieu au sein de la Nation sur différents enjeux liés à la gestion et aux responsabilités du Grand Chef et de l'organisation du CNA. Parfois ces enjeux ont provoqué des crises politiques, en opposant les différentes instances politiques de la Nation. À chaque occasion, des propositions de réformes étaient présentées mais aucune n'a véritablement été adoptée.

---

<sup>1</sup> Première problématique : « Il y a une très forte impression d'ingérence du politique sur l'administratif au sein du CNA », Diagnostic organisationnel et opérationnel, p. 3.

<sup>2</sup> Deuxième problématique : « Il y a des lacunes importantes au niveau de la communication entre le CNA et les communautés », Diagnostic organisationnel et opérationnel, p. 6.

<sup>3</sup> Troisième problématique : « Le processus de détermination des besoins et des priorités n'est généralement pas satisfaisant », Diagnostic organisationnel et opérationnel, p. 8.

<sup>4</sup> Quatrième problématique : « Il y a une difficulté d'arrimage entre la volonté d'unité nationale et la volonté d'autonomie locale », Diagnostic organisationnel et opérationnel, p. 11.

Rappelons qu'en 1999, une annonce à l'effet qu'une entente de principe était proche (et que le traité allait suivre) a précipité certains événements, dont l'élection par suffrage universel d'un Grand chef. Cela fut en quelque sorte l'amorce du Protocole d'entente politique de 2002.

L'ensemble des propositions de réformes contenues dans le Protocole d'entente politique de 2002, un protocole d'entente formelle, a été signé le 30 août 2002 à Wemotaci par le président Ernest Awashish, le chef de Manawan, Paul-Émile Ottawa, le chef d'Opitciwan, Paul Mequish et le chef de Wemotaci, Marcel Boivin. Le protocole comportait un ensemble d'actions visant la transformation du CNA en une *Unité gouvernementale nationale atikamekw*.

L'entente de 2002 faisait suite au Rapport Saganash-Tremblay, adopté en assemblée générale le 29 juin 2000, qui recommandait de réformer la structure du CNA afin qu'elle devienne une organisation ayant une vocation davantage politique, à l'image du Grand Conseil de la Nation Crie.

Dans ce rapport, les auteurs relevaient à juste titre les conflits politiques internes, les décrivant comme *un obstacle au développement de la Nation et un irritant majeur pour les membres*. « Les citoyens atikamekw n'apprécient pas les dissensions entre les leaders de la nation, encore moins lorsque ces dissensions sont étalées devant les représentants des gouvernements », peut-on lire.

Or, les recommandations du Rapport Saganash-Tremblay n'ont pas toutes été adoptées. Il en va de même en ce qui concerne le Protocole d'entente politique de 2002, dont plusieurs éléments n'ont toujours pas fait l'objet de mise en œuvre.

Rappelons que le Conseil de la Nation atikamekw - Atikamekw Sipi (CNA) est une corporation sans but lucratif, fondée en 1982 suivant la volonté des conseils de Manawan, d'Opitciwan et de Wemotaci de s'unir pour offrir des programmes et des services à la population atikamekw.

Même si le CNA a acquis une plus grande dimension politique, la mise en œuvre partielle du Rapport Saganash-Tremblay et du Protocole d'entente politique a eu pour conséquence une réforme incomplète d'une organisation hybride, voire bipolaire, où s'entremêlent parfois de façon confuse différents principes et stratégies de gouvernance.

Cette confusion systémique amène assez souvent des acteurs à agir en contradiction avec les principes qui sont pourtant à la base des postes qu'ils occupent. Au cœur de ces problèmes de gouvernance, il y a cette opposition entre d'une part, la volonté de centraliser les pouvoirs dans les mains du Grand Chef et de son bureau et, d'autre part, le principe d'autonomie locale des Chefs et Conseils de chacune des communautés.

Face à ce problème, le Conseil de Wemotaci a pris la décision de rapatrier le mandat de la négociation de l'autonomie gouvernementale qui avait été imparti au CNA. Une résolution en ce sens a été adoptée le 12 novembre 2019. Elle stipule de rapatrier au Conseil des Atikamekw de Wemotaci le mandat de négociation de l'autonomie gouvernementale et des matières liées à l'autodétermination, à l'exception du mandat de négociation territoriale, qui est maintenu au CNA.

Cette décision a été prise dans une perspective de développer l'autonomie gouvernementale de Wemotaci, en considérant que les aspirations et les besoins de la population ne sont pas adéquatement satisfaits par la structure et le fonctionnement actuel du CNA. Par ailleurs, en 201, le CAO se retire de l'entente politique de 2002 tout en proposant une nouvelle entente à définir.

Il y a toutefois lieu de croire que l'opposition CNA-CAW ou, plus largement, l'opposition du « national » vs le « local » n'est pas immuable. Au contraire, il est possible de rétablir une saine gestion du CNA qui permettrait de concilier les intérêts des communautés et ceux de la Nation.

Le moment est venu de s'engager vers cette réforme, puisqu'il existe un large consensus à l'effet que le statu quo n'est plus acceptable et que l'avenir de la Nation atikamekw repose sur une réforme de la gouvernance du CNA. Le temps est venu de créer une nouvelle structure politique qui réponde mieux aux besoins de la nation atikamekw.

## **CLARIFICATION DES RÔLES ET RESPONSABILITÉS**

L'ambiguïté des rôles et des responsabilités du CNA et du Grand Chef sont certainement à l'origine de nombreux conflits et mésententes entre le CNA et le Conseil de Wemotaci.

Tel que soulevé plus haut, le Protocole de 2002 n'a pas fait l'objet d'une mise en œuvre complète. Parmi les éléments qui n'ont pas été concrétisés, il y a notamment l'adoption d'une Constitution nationale dans laquelle on retrouvera un partage des compétences entre un palier de gouvernance centrale (le CNA) et un palier de gouvernance locale (les Conseils des communautés).

À défaut d'une telle Constitution, le CNA ne peut pas être reconnu comme gouvernement. Seuls les Conseils élus sont des gouvernements dont les compétences vont au-delà de celles dictées par la Loi sur les Indiens. En effet, à titre de mandataires de la souveraineté des membres de la communauté, les élus du Conseil assument également les fonctions de gouvernance traditionnelle, avec l'apport des coutumes et traditions atikamekw propres à chaque communauté.

Malgré les dispositions du Protocole de 2002 et malgré le fait que le Grand Chef soit élu au suffrage universel, le CNA demeure un organisme sans but lucratif, régit par la Loi sur les entreprises du Québec, immatriculé au Registre des entreprises (1143149251).

Le CNA est ce qu'on appelle un « conseil tribal », c'est-à-dire une entité née de la volonté des communautés d'unir leurs forces pour se donner des services que seules, elles ne seraient pas en mesure de financer. Le CNA permet aussi de défendre des dossiers touchant l'ensemble des nations. Les mandats et les pouvoirs du CNA ne peuvent ainsi être différents que ceux qui lui sont délégués par les gouvernements atikamekw, c'est-à-dire les Conseils.

La confusion tient principalement en raison de la nomination du président de cette organisation, qui depuis l'adoption du Protocole politique de 2002, est le Grand Chef. Et puisque celui-ci est élu au suffrage universel des membres de la Nation, d'aucuns estiment qu'il possède la légitimité d'agir unilatéralement au nom de la Nation atikamekw.

Nous croyons que cette position est erronée. Que ce soit en vertu de la coutume atikamekw ou du Protocole d'entente politique de 2002, il est évident que le Grand Chef est essentiellement le porte-parole de la Nation et qu'il ne détient aucun pouvoir exécutif inhérent. Ses seuls pouvoirs sont ceux qui lui sont octroyés par le conseil d'administration ou l'Assemblée générale du CNA.

Ce principe est d'ailleurs textuellement inscrit dans le Protocole d'entente de 2002, qui précise que l'une des responsabilités du Grand Chef est de « représenter la Nation » : « le Président représente la nation dans son ensemble, sans préjudice aux droits, compétences et prérogatives des communautés, de leurs conseils et des chefs »<sup>5</sup>

L'autonomie gouvernementale des communautés ne fait aucun doute dans ce même Protocole d'entente politique, qui stipule les principes suivants :

1. L'égalité et l'autonomie des communautés;
2. Le maintien des prérogatives et des droits des communautés;
3. Le maintien de l'unité de la nation;
4. Consacrer le principe de non-ingérence dans les affaires du Conseil des communautés et des Chefs des communautés de la part du Grand Chef président;
5. Que les compétences des Conseils des communautés et des Chefs puissent évoluer dans le temps et que leurs juridictions puissent se développer en conséquence;
6. Que les Conseils des communautés et des Chefs puissent, de leurs propres initiatives, entretenir des relations intergouvernementales et internationales;
7. Reconnaissance du rôle national du président (Grand Chef).

Pour bien saisir le rôle du Grand Chef, nous pouvons comparer avec d'autres conseils tribaux ou l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador. Pour ces organisations, le Grand Chef est le porte-parole de la Nation ou de l'organisation, dans les limites du consensus des Chefs qui forment la table.

Dans le cadre de la réforme du CNA, il y a donc lieu de s'assurer de clarifier les rôles et responsabilités de chacune des composantes de l'organisation, principalement ceux du Grand Chef et du CA.

---

<sup>5</sup> Protocole d'entente politique de 2002, p. 1

### **Recommandation 1 :**

Le CAW recommande de clarifier la définition, le mandat, le rôle et les responsabilités du Grand Chef, de manière à confirmer les principes que l'on retrouve dans le Protocole d'entente politique de 2002, et dont la description pourrait ressembler à celle proposée par le Rapport Saganash-Tremblay : « *Le Grand Chef représente la Nation atikamekw dans ses relations avec les autres Nations et États-nations. Il défend aussi les intérêts généraux de la Nation (par exemple, l'intégrité du territoire national et de ses ressources) avec le support des Chefs des communautés. Il devra soumettre toutes les questions qui concernent la Nation à l'attention du Conseil exécutif et du Conseil de la Nation. D'autre part, le Grand-Chef n'a pas de rôle à jouer dans les affaires des communautés, sauf par exemple dans une affaire de médiation ou d'arbitrage* ».

### **Recommandation 2 :**

Le CAW recommande de clarifier la définition, le mandat, le rôle et les responsabilités du Conseil d'administration du CNA afin d'assurer un recentrage de la gouvernance autour des enjeux opérationnels et administratifs.

### **Recommandation 3 :**

Le CAW recommande de clarifier la définition, le mandat, le rôle et les responsabilités de l'Assemblée générale, de manière à confirmer son rôle de contrôle sur les grandes décisions, sur la direction et sur la gouvernance de l'organisation. L'Assemblée générale pourra aussi assumer une fonction de contrôle et de reddition de compte du Bureau des négociations territoriales (voir section suivante).

## **DICHOTOMIE POLITIQUE - ADMINISTRATIVE**

Depuis toujours, il existe une confusion entre les vocations politiques et administratives du CNA. Comme on l'a vu dans la section précédente, l'une des raisons de cette confusion vient de l'absence d'une définition claire des rôles et responsabilités, une situation sur laquelle il faudra se pencher.

Il faudra également résoudre le problème d'ingérence des acteurs politiques sur les responsabilités administratives du CNA, problématique clairement soulevée dans le Diagnostic organisationnel.

Le Rapport Saganash-Tremblay évoquait aussi cette problématique et proposait une structure qui sépare le politique de l'administratif. Le CAW est d'avis, comme le soulignait déjà à l'époque les auteurs du Rapport Saganash-Tremblay « que le Conseil de la Nation atikamekw ne peut pas continuer à jouer un rôle bipolaire, c'est-à-dire réunir dans une seule entité les fonctions administratives et politiques ».

Après plusieurs années parsemées d'échecs, de lenteurs et de frustrations, il y a maintenant lieu de revoir non seulement les rôles et mandats, mais aussi la structure du CNA elle-même. Cette réforme structurelle doit passer par une séparation claire des fonctions politiques et administratives, de manière à assurer que l'organisation puisse répondre de manière pleinement efficace aux besoins des communautés.

Surtout, il apparaît fondamental de dissocier les fonctions principales du CNA, c'est-à-dire la gestion des services et les négociations territoriales du projet de « gouvernement national » que l'on retrouverait dans la future Constitution atikamekw. Il y donc lieu de redéfinir la mission et la fonction du CNA afin de recentrer ses actions sur son rôle de « bras administratif » de la Nation.

Ainsi, le CAW propose, à l'instar des recommandations contenues dans le Diagnostic organisationnel, de modifier la composition du C.A. et de créer une nouvelle structure politique indépendante du CNA. Cependant, contrairement à ce que propose le Diagnostic organisationnel, le CAW croit qu'il serait prématuré de créer le « Atikamekw Kice Okimaw » (AKO) que recommandait le rapport Saganash-Tremblay.

Tant que nous n'aurons pas adopté une Constitution nationale, nous croyons que l'instance politique doit se résumer à une table politique de concertation entre les élus de la Nation. La nouvelle structure politique indépendante pourra néanmoins constituer un embryon de l'AKO et, avec le temps, se développer comme l'entité gouvernementale de la Nation.

De plus, afin de rendre la gestion des négociations plus efficace et la maintenir à l'abri d'ingérence politique, le CAW considère qu'il y a lieu d'en confier la responsabilité à un « Bureau des négociations » possédant une large autonomie. Le CNA négocie un traité depuis maintenant plus de quarante ans. Plusieurs générations d'Atikamekw se sont succédées sans jamais bénéficier de résultats concrets issus de l'exercice d'autonomie gouvernementale atikamekw.

Attendre plus longtemps la conclusion du traité avant de voir les effets tangibles dans la vie des membres de notre communauté n'est plus une option. Les initiatives du CAW ont souvent été freinées par le processus de négociation territoriale globale, frustrant du même coup la volonté du CAW de prendre en charge son autonomie et son développement économique de façon immédiate. Pour résoudre cette problématique, il y a lieu de redonner son autonomie à l'équipe des négociations et de concilier la négociation territoriale, avec l'autonomie gouvernementale des communautés.

**Recommandations 4 :** Le CAW recommande de modifier la composition du Conseil d'administration du CNA, afin de remplacer les Chefs par les directeurs généraux des communautés.

**Recommandation 5 :** Le CAW recommande la création d'un « Bureau des négociations territoriales atikamekw » indépendant du CNA et autonome dans la gestion du budget de la négociation. Ce Bureau des négociations serait dirigé par un Conseil exécutif formé des Chefs, d'un membre des Chefs de territoire de chaque communauté, d'un aîné, d'une femme et d'un jeune. Le négociateur en chef serait responsable de son budget.

**Recommandation 6 :** Le CAW recommande la mise sur pied d'une instance politique indépendante du CNA, ayant pour mandat de mener des discussions sur des enjeux politiques et nationaux, dont le projet de Constitution nationale.

## CONCILIATION NATION-COMMUNAUTÉS

Plusieurs problématiques soulevées par le Diagnostic organisationnel et vécues par le CAW reposent sur des difficultés de communication ou de relations entre le CNA et les communautés.

Dans les situations les plus graves, on constate une ingérence flagrante du CNA dans les affaires des communautés. Toutefois, dans la majorité des situations il s'agit davantage de problèmes de communication ou de gestion.

Le CAW est d'avis que les réformes structurelles proposées précédemment sauront répondre en partie à ces problématiques. Par ailleurs, il y a lieu de profiter de cette réforme du CNA pour proposer de nouveaux mécanismes qui permettront une meilleure conciliation entre les intérêts de la Nation et ceux des communautés.

Pour ce faire, plusieurs avenues intéressantes sont proposées par le Diagnostic organisationnel. Le CAW retient particulièrement la proposition de réaffirmer l'importance des comités de liaison<sup>6</sup> et la mise en place de mécanisme de consultation systématique pour l'établissement des besoins et des priorités<sup>7</sup>. Ces pistes de solutions devraient faire partie d'un nouveau Protocole politique à être convenu entre les conseils des trois communautés.

De plus, considérant les nombreux problèmes de communication existants, notamment l'absence de transparence dénoncée par plusieurs au sein des communautés en lien avec les activités du CNA ou des négociations territoriales, il y a lieu que des efforts soient faits afin d'accroître la diffusion de l'information auprès des membres de la nation et entre les instances politiques.

Pour ce faire, un plan de communication global devrait accompagner la mise en œuvre du nouveau Protocole d'entente politique.

**Recommandation 7 :** Le CAW recommande que les élus des trois conseils et le Grand Chef conviennent d'un nouveau Protocole d'entente politique qui remplacera celui de 2002 et qui guidera les réformes à mener afin de consolider la gouvernance du CNA, des négociations territoriales et de la conciliation des intérêts de la Nation et des communautés.

---

<sup>6</sup> Diagnostic organisationnel et opérationnel, Deuxième problématique constatée - Piste de solution 2 – Réaffirmer l'importance des mécanismes de liaison, p.7

<sup>7</sup> Diagnostic organisationnel et opérationnel, Troisième problématique constatée - Piste de solution 1 – Mettre en place des mécanismes de consultation systématique pour l'établissement des besoins et des priorités, p.9

**Recommandation 8 :** Le CAW recommande que la mise en œuvre du nouveau Protocole d'entente politique soit sous la responsabilité de la Table des éluEs et qu'un rapport de cette mise en œuvre soit faite annuellement à l'Assemblée générale de la Nation.

**Recommandation 9 :** Le CAW recommande la mise en œuvre des mécanismes proposés dans le Diagnostic organisationnel et opérationnel concernant la conciliation Nation-communautés, notamment les mécanismes de liaison et ceux de consultation.

**Recommandation 10 :** Le CAW recommande la production, sous la responsabilité de la Table des éluEs, d'un plan global de communication comprenant les stratégies, moyens et outils de communication permettant d'assurer la transparence et une saine reddition de compte du CNA, du Bureau des négociations territoriales et de la Table des éluEs envers la population atikamekw.

## CONCLUSION

L'unité de la Nation atikamekw est un principe fondamental, tout comme celui de l'autonomie des communautés. Ces deux principes ne devraient pas s'opposer. Or, depuis trop longtemps, cette dichotomie nation-communautés est source de crises politiques qui minent l'avancement de la Nation atikamekw et le développement des communautés.

Nous croyons que les intérêts de la Nation et ceux des communautés ne doivent pas s'opposer. Nous croyons au contraire qu'il est possible de les concilier et de faire en sorte que le développement de chacune des communautés soit un moteur à l'unification de la Nation.

Pour ce faire, nous devons toutefois reconnaître les défauts des structures et mécanismes politiques existants. En réformant la gouvernance du CNA et en clarifiant les rôles de chacun, il sera possible de lever les irritants et les obstacles qui empêchent la saine conciliation Nation-communautés.

Il est important pour le Conseil de Wemotaci d'établir un dialogue constructif avec les deux autres conseils pour trouver, ensemble, des solutions aux enjeux qui nous interpellent. Nous répondons ainsi à un désir souvent exprimé par les membres de notre communauté.

Nous sommes convaincus qu'il est possible, par un échange respectueux et constructif entre l'ensemble des élus des trois communautés, de convenir d'un nouveau Protocole d'entente politique qui favorisera l'épanouissement de la Nation dans le respect de l'autonomie locale.

C'est dans cet objectif que nous soumettons cet Énoncé de position et les recommandations qu'il contient pour cet échange important que nous devons avoir entre nous.

---

# ORGANIGRAMME

