

La fonction gouvernementale aborigène en Australie

par Henry Reynolds

Document préparé dans le cadre
du Programme de recherche
de la Commission royale
sur les peuples autochtones

Novembre 1994

Table des matières

Sommaire ii	
L'évolution de la politique aborigène nationale	2
Autogestion et autodétermination	4
Les organisations aborigènes	9
Les terres ancestrales aborigènes	14
La naissance d'une idéologie politique	17
Questions d'actualité	20
Notes	32

Sommaire

Depuis les débuts de sa colonisation par des non-aborigènes, l'Australie a été considérée comme une *terra nullius* dans le droit et les politiques régissant la colonie. Aucun traité n'a été négocié avec la population aborigène. Le ministère (britannique) des Colonies a eu beau formuler des politiques concernant les aborigènes au cours des années 1830 et 1840 : elles n'ont pas été mises en oeuvre par les gouvernements coloniaux, qui sont devenus des gouvernements responsables entre 1866 et 1890. La Constitution fédérale de 1901 empêche dorénavant le gouvernement national de légiférer relativement aux questions aborigènes. Depuis les années 60, cependant, celui-ci est devenu le principal instigateur de la politique aborigène.

La politique du début du XX^e siècle était paternaliste et discriminatoire. Elle se caractérisait par une forte emprise du gouvernement sur la vie des aborigènes et par la ségrégation de leurs collectivités.

De la fin des années 30 au début des années 60, l'assimilation était le mot d'ordre de la politique officielle. Pendant son mandat de 1972-1976, le gouvernement travailliste de Whitlam a officiellement rejeté l'assimilation, accroissant considérablement les dépenses et se dotant d'un programme pour reconnaître les droits territoriaux des aborigènes. Le premier organisme national de représentation aborigène, le National Aboriginal Consultative Committee (NACC), a vu le jour en 1973 puis a été remplacé par le National Aboriginal Congress (NAC) en 1977.

La politique a pris une nouvelle orientation avec l'élection du gouvernement Hawke. L'année 1990 fut marquée par la création de l'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC), qui allait assumer les fonctions jusque-là exercées par le ministère fédéral des Affaires aborigènes, y compris le financement. L'ATSIC supervise un grand nombre de programmes gouvernementaux de santé, de logement et d'emploi pour les aborigènes.

Des organisations aborigènes indépendantes et constituées en société sont responsables de la prestation des principaux services, y compris les soins de santé primaires, la représentation judiciaire, le logement et les médias.

Des groupes dispensant des services juridiques et médicaux aux aborigènes se sont formés dans les villes. Dans les régions éloignées, c'est en réintégrant les stations d'élevage que les gens ont repris à leur compte ce que le gouvernement faisait pour eux. Il y a maintenant entre 500 et 700 de ces stations, surtout dans les régions reculées du nord de l'Australie.

Les mouvements politiques aborigènes modernes ont commencé à apparaître dans les

grands centres urbains dans les années 20 et 30. Les célébrations du 150^e anniversaire du premier établissement (non aborigène) en 1938 ont été un catalyseur de la mobilisation. Dans les endroits plus éloignés, il y a eu des grèves parmi les travailleurs maritimes des îles du détroit de Torres et les journaliers aborigènes. Des organisations de défense des droits civils ont vu le jour dans les années 60 chez les Blancs; des organisations aborigènes ont ensuite émergé pendant les années 70. L'action directe a prédominé après l'établissement de l'«ambassade de toile» à Canberra en 1972.

Les questions aborigènes sont à l'avant-plan du débat national. La reconnaissance du titre aborigène par la cour suprême dans l'affaire *Mabo* en juin 1992 a ouvert la voie à des changements plus profonds, y compris la possibilité de conclure des ententes régionales inspirées du modèle canadien. Les pourparlers relatifs à la réforme constitutionnelle et à l'établissement d'une république tiennent compte de la gamme des relations entre les aborigènes et l'État. Bon nombre de questions pertinentes sont actuellement examinées par le Council for Aboriginal Reconciliation, créé en septembre 1991.

La fonction gouvernementale aborigène en Australie

par Henry Reynolds

Les aborigènes sont devenus sujets britanniques à la suite de quatre revendications de souveraineté — Australie-Orientale en 1788, Australie-Centrale en 1824 et dernier tiers occidental du continent en 1829. La dernière revendication a eu lieu en 1879 lorsque les îles du nord du détroit de Torres sont devenues une partie du Queensland. Le statut de sujet britannique avait très peu de signification dans la pratique. De nombreuses personnes ont vécu sans jamais voir de Blancs. La loi ne protégeait guère la vie des aborigènes; peu d'Européens ont été traduits devant les tribunaux coloniaux pour le meurtre d'aborigènes. Les gouvernements ont sanctionné la politique de dispersion aux confins du pays. Aucun traité n'a été négocié. Les droits territoriaux des aborigènes ont été ignorés et jusqu'en 1992, les tribunaux ont défini l'Australie comme *terra nullius*.

Cependant, le ministère des Colonies a lentement élaboré une politique cohérente à l'égard des aborigènes au cours des années 1830 et 1840. En 1850, cette politique prévoyait une compensation pour les pertes territoriales qui devait être puisée à même les revenus fonciers et consacrée à la santé, à l'éducation et au logement, à la création de réserves dans des districts soigneusement établis et à la reconnaissance du droit d'utiliser et d'occuper toute terre servant au pâturage en vertu d'un bail ou d'un permis accordé par l'État. Toutefois, lorsque le pouvoir a été transmis aux colonies autonomes — Nouvelle-Galles du Sud, Victoria, Australie-Méridionale et Tasmanie (1856), Queensland (1859) et Australie-Occidentale (1890) —, la politique a été fragmentée et conçue de manière moins favorable aux intérêts des aborigènes. Lorsque les colonies ont été réunies en fédération en 1901, la politique aborigène est restée sous la responsabilité des colonies ou États. La Constitution fédérale excluait précisément l'engagement national et l'élaboration d'un processus décisionnel national prépondérant. Le paragraphe 51(26) empêchait le gouvernement fédéral de concevoir des lois pour les personnes «de race aborigène dans n'importe quel État» et l'article 17 stipulait qu'en «dénombrant les membres du Commonwealth [...] les aborigènes ne devaient pas être inclus».

Le gouvernement national s'est engagé dans la politique aborigène en 1911 lorsqu'il a pris en charge le Territoire du Nord de l'Australie-Méridionale, bien que ce pouvoir ait été exercé par divers gouvernements responsables de la politique aborigène dans un secteur géographique

précis jusque dans les années 60. L'importance croissante des affaires aborigènes, combinée avec une campagne efficace menée par les organisations aborigènes, a convaincu le gouvernement conservateur du Liberal-Country Party de chercher à modifier la Constitution par voie de référendum. En 1967, une majorité record d'un peu moins de 91 % du corps électoral a décidé d'effacer l'article 127 et le libellé discriminatoire du paragraphe 51(26). Beaucoup d'autres lois, règlements et pratiques, tant au niveau fédéral que régional, ont alors été abandonnés. Toutefois, le gouvernement fédéral a mis du temps à affirmer son pouvoir nouvellement acquis en matière aborigène.

L'Australie demeure une nation fédérale. Les droits des États sont jalousement gardés. Les gouvernements régionaux exercent toujours des pouvoirs importants en ce qui concerne les aborigènes et les insulaires du détroit de Torres. Les gouvernements fédéraux ont hésité à affirmer leur suprématie législative. Les trois paliers de gouvernement — national, régional et local — contribuent à l'élaboration des décisions et à la prestation des services. Simultanément, diverses organisations indigènes, nationales, régionales et locales, d'orientation générale ou spécifique, jouent un rôle de plus en plus important dans les affaires aborigènes.

L'évolution de la politique aborigène nationale

Durant la première moitié du XX^e siècle, la politique aborigène était très discriminatoire. Sous prétexte de se protéger, les gouvernements ont restreint les droits civils des aborigènes, ils ont contrôlé leur circulation, ils se sont ingérés dans leur vie familiale, ils ont enlevé leurs enfants, prohibé l'alcool et confiné beaucoup d'entre eux dans des réserves et des missions qui étaient dirigées comme des prisons ou d'autres établissements de ce genre. En 1937, les ministres fédéraux et régionaux ont adopté une politique d'assimilation bien qu'on ait pas fait grand-chose pendant la Deuxième Guerre mondiale. Ce n'est qu'en 1961 que les divers gouvernements ont convenu d'une prise de position claire. La «politique d'assimilation», a-t-on décidé,

signifie que tous les aborigènes et les métis peuvent finalement aspirer au même niveau de vie que les autres Australiens en qualité de membres d'une collectivité australienne unique, en jouissant des mêmes droits et privilèges, en acceptant les mêmes responsabilités, en observant les mêmes usages et en étant influencés par les mêmes croyances que les autres Australiens¹.

Toutefois, cette prise de position a été rapidement dépassée par les circonstances changeantes. L'assimilation a été la cible des critiques tant des Australiens blancs que des

aborigènes. L'Australie elle-même commençait à ressentir les effets de la migration européenne massive de l'après-guerre. L'assimilation ne répondait plus ni aux objectifs aborigènes, ni à la pensée communautaire actuelle, ni à la réalité culturelle. Les positions adoptées plus tard dans les années 60 mettaient l'accent sur le choix aborigène, mais aucun changement important n'est survenu jusqu'à l'élection du gouvernement travailliste de Whitlam, en décembre 1972, qui mettait fin à 23 ans de pouvoir conservateur.

Le nouveau gouvernement a rejeté les aspects visant à assurer la survie de la politique australienne blanche, adopté une politique de multiculturalisme relative aux collectivités d'immigrants et fortement accru la participation fédérale dans les affaires aborigènes. Le premier ministre Whitlam a déclaré que sa politique gouvernementale consisterait à «restituer à la population aborigène d'Australie son pouvoir perdu d'autodétermination économique, sociale et politiqueⁱⁱ». Son ministre des Affaires aborigènes, le sénateur Cavanagh, a cherché

à atteindre les objectifs suivants, éliminer les inconvénients auxquels les Australiens aborigènes sont généralement confrontés dans les domaines du logement, de la santé, de l'éducation, de la formation professionnelle et des possibilités d'emploi et à permettre aux collectivités et aux personnes aborigènes de s'épanouir comme elles l'entendent dans la société australienne en général. Dans tous ces domaines, l'importance de la contribution et de l'identité aborigènes est énormeⁱⁱⁱ.

Le gouvernement Whitlam a créé un nouveau ministère des Affaires aborigènes après moins de 15 jours au pouvoir, et pendant trois ans, il a grandement accru les dépenses visant un vaste éventail de nouveaux programmes. D'autres mesures nouvelles — dont il sera question plus en détail ci-après — comportaient des lois permettant aux collectivités et aux organisations aborigènes de se constituer en sociétés, de diriger leurs propres affaires et de recevoir des fonds gouvernementaux; l'établissement de la Commission aborigène des droits territoriaux chargée de recommander des moyens de céder des terres aux propriétaires traditionnels dans le Territoire du Nord; la création d'un comité consultatif national des aborigènes constitué de 41 membres élus et la mise sur pied de l'Aboriginal Land Fund Commission et de l'Aboriginal Development Commission pour subventionner l'achat de terres et l'établissement d'entreprises commerciales.

Autogestion et autodétermination

Le gouvernement Whitlam a formé le National Aboriginal Consultative Committee (NACC) au début de 1973. Il s'agissait d'un organe élu constitué de 41 électors à vote égalitaire

représentant 800 collectivités. La première réunion a eu lieu en décembre 1973. Le NACC a eu une vie brève et tourmentée. L'organisation laissait à désirer et les indications fournies par le gouvernement étaient ambiguës et contradictoires. Le comité plénier ne se réunissait qu'une fois par an pour des rencontres d'une ou deux semaines. Il dépendait entièrement du ministère des Affaires aborigènes quant à la date, au fonctionnement et au financement de ses réunions. Une rivalité s'installa entre les deux organisations, et le NACC fut réduit à adopter des motions que le gouvernement pouvait prendre en considération ou ignorer à sa guise. En 1976, le gouvernement entrant de Fraser a formé un comité d'étude qui a conclu que le NACC

n'a pas fait fonction de comité consultatif et qu'en conséquence, il n'a pas efficacement conseillé le gouvernement [...] Nous imputons la faute de cette absence de consultation en grande partie au gouvernement précédent [Whitlam] qui a négligé d'exposer clairement les objectifs, les fonctions et les procédures — à la réticence des membres élus à accepter un rôle purement consultatif et à l'hostilité mutuelle qui a régné entre le NACC et le ministère des Affaires aborigènes dès le commencement^{iv}.

Le NACC a été remplacé en 1977 par le National Aboriginal Congress (NAC) qui devait être une «tribune où les aborigènes pouvaient exprimer leurs points de vue [...] sur les objectifs à long terme que le gouvernement devait chercher à atteindre et sur les programmes qu'il devait adopter en matière aborigène^v». Des élections nationales ont eu lieu en décembre 1977. Les élus ont siégé à des sections d'État qui elles-mêmes ont élu 10 représentants nationaux. Les problèmes ont cependant poursuivi la nouvelle organisation. Les membres étaient très insatisfaits de leur rôle purement consultatif, n'étant censés aborder que les problèmes soulevés par le ministre. Lorsque le NAC a traité de questions d'envergure nationale, les relations avec le gouvernement se sont détériorées. Le gouvernement entrant de Hawke a chargé H.C. Coombs, éminent bureaucrate à la retraite, de rendre compte du rôle du NAC en répétant la mesure prise par le gouvernement Fraser huit ans auparavant à propos du NACC. Coombs estimait que le NAC n'avait pas réussi à représenter correctement l'opinion des aborigènes parce que ses mécanismes étaient incompatibles avec les procédures politiques aborigènes. L'exécutif national n'avait pas de comptes à rendre à l'ensemble des représentants qui eux-mêmes n'avaient pas de comptes à rendre aux groupes locaux où le sort politique aborigène se jouait. Le Congrès était loin des collectivités éloignées et plus traditionnelles. Son rôle purement consultatif frustrait profondément les aborigènes et les insulaires les plus radicaux et les plus politisés.

Le gouvernement a démantelé le NAC en juillet 1985 et a passé les quatre années

suivantes à tenter de trouver une nouvelle façon d'intégrer les représentants aborigènes dans le processus politique national.

L'Aboriginal and Torres Strait Islander Commission (ATSIC) a été créée en 1989 par une loi qui fixait les objectifs de la nouvelle organisation, c'est-à-dire :

- assurer la participation maximale des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres dans la formulation et la mise en oeuvre de la politique du gouvernement;
- stimuler le développement de l'autogestion et de l'autosuffisance chez les aborigènes et les insulaires du détroit de Torres;
- intensifier le développement économique, social et culturel des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres;
- assurer la coordination dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques touchant les aborigènes et les insulaires du détroit de Torres par le Commonwealth, l'État, les gouvernements territoriaux et régionaux, sans diminuer les responsabilités de ces gouvernements quant aux services à fournir aux aborigènes et aux insulaires.

L'ATSIC a été créée en mars 1990. Elle est gouvernée par un conseil de 20 membres — 3 nommés par le ministre, 17 élus parmi une circonscription électorale d'envergure nationale d'aborigènes et d'insulaires. Soixante conseils régionaux élus ont été établis après les élections de novembre 1990. Le nombre de conseils a récemment été ramené à 36. L'ATSIC a repris le rôle et les fonctions de l'ancien ministère des Affaires aborigènes et de l'Aboriginal Development Commission. Elle a maintenant le contrôle des affectations et des politiques budgétaires qui était précédemment exercé par le ministère. On a confié aux membres aborigènes de la Commission des pouvoirs et des responsabilités administratives nettement supérieures à tout ce qui avait été envisagé pour le NACC ou pour le NAC.

Dans un énoncé de principe présenté en février 1992^{vi}, l'ATSIC a défini ses principales priorités comme suit :

- mise en oeuvre des recommandations de la Commission d'enquête sur les décès de détenus aborigènes de 1991;
- mise en oeuvre de la stratégie nationale concernant la santé des aborigènes;
- participation au processus de réconciliation devant conduire au centenaire de la Fédération en 2001 (dont il sera question plus bas);

- accroissement des possibilités d'emploi pour les aborigènes et pour les insulaires du détroit de Torres selon le Projet de développement communautaire de l'emploi (dont il sera question plus bas);
- commencement de la planification régionale par les conseils régionaux;
- élimination de l'incertitude à propos des aspirations des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres et définition plus spécifique de ces aspirations quant aux rôles et aux responsabilités du Commonwealth et des gouvernements régional et local.

Dans son premier rapport au conseil de l'ATSIC, la présidente Lois O'Donoghue a fait observer que la Commission était «l'élément central de la politique des gouvernements» visant une autogestion et une autodétermination plus étendues pour les aborigènes et pour les insulaires. Son objectif était «de vraiment habiliter» les aborigènes à prendre les décisions qui ont des répercussions sur leur existence. O'Donoghue croyait que l'ATSIC avait déjà conduit à une «véritable responsabilisation»

qui se reflétait dans la prise de décisions, dans le financement, dans une meilleure compréhension du système bureaucratique et de l'appareil gouvernemental, dans le pouvoir de négocier, dans la plus grande acceptation de la part des gouvernements régional et local, dans la plus grande reconnaissance de l'ATSIC de la part des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres, dans l'essor des communications et dans un réseau national et régional qui facilite l'établissement des priorités et la prise de décisions^{vii}.

En ce qui a trait à la planification régionale de l'ATSIC, O'Donoghue estimait qu'elle permettrait

de cerner les besoins, les aspirations et les priorités (des aborigènes et des insulaires), de préparer et de mettre en oeuvre les stratégies appropriées qui reflètent les priorités régionales, d'intégrer la planification des capacités et des responsabilités des fournisseurs de services et d'établir la base d'affectation des ressources gouvernementales^{viii}.

Entre 1992 et 1994, le processus de régionalisation s'est rapidement accéléré. Durant l'année financière 1994-1995, les conseils régionaux dépenseront plus que le bureau national de l'ATSIC. Les dépenses régionales ont grimpé de 155 millions de dollars australiens en 1992-1993 à 231 millions de dollars l'année suivante et elles ont encore augmenté de 120 %, soit 509 millions de dollars, en 1994-1995.

Le processus de décentralisation a pris sa pleine expansion dans le détroit de Torres. En

juillet 1994, on a établi la Torres Strait Regional Authority afin d'administrer tous les programmes financés par l'ATSIC. Elle a obtenu sa propre affectation budgétaire qui s'élevait à 31,6 millions de dollars australiens en 1994-1995.

L'ATSIC, comme une série de conseils régionaux, englobe l'Office of Indigenous Women (OIW), chargé de faire valoir «le point de vue des femmes sur l'élaboration des politiques et des programmes» à l'ATSIC de même qu'à d'autres organes du Commonwealth et des gouvernements régionaux et locaux. L'Office examine les politiques et les programmes afin de veiller à

l'intégration de conditions et d'exigences spécifiques qui répondent aux besoins et aux priorités essentielles des femmes aborigènes et des femmes insulaires du détroit de Torres^{ix}.

L'Office est chargé de coordonner le Programme d'action des femmes dont le but est de fournir aux femmes la possibilité de concevoir et de gérer leurs propres projets, d'améliorer leur accès aux services et d'encourager une plus grande participation au processus décisionnel.

Les dépenses de l'ATSIC en 1993-1994 étaient de 884 millions de dollars australiens, soit environ 1 % des dépenses fédérales totales. Divers ministères, dont ceux de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation, de la Santé, du Logement et des Services communautaires, ont dépensé 478 millions de dollars australiens supplémentaires. Les principaux programmes administrés par l'ATSIC étaient la Stratégie nationale de santé des aborigènes, le Projet de développement communautaire de l'emploi, le Programme de logement communautaire et d'infrastructure.

L'ATSIC joue un rôle important dans la mise en oeuvre de la stratégie nationale de santé des aborigènes établie par le gouvernement du Commonwealth en 1990 et visant à fournir 232 millions de dollars australiens en cinq ans afin de rehausser les normes actuelles de santé et d'infrastructure dans les collectivités d'aborigènes et d'insulaires. En 1990-1991, la Commission a financé 150 projets, y compris 62 services de santé sous contrôle communautaire dont 11 fournissaient également des services dentaires, 18 des services médicaux de base, et 4 des programmes de lutte contre le trachome.

Le plus important programme individuel de l'ATSIC fournit des possibilités d'emploi dans les collectivités aborigènes dans le cadre du Projet de développement communautaire de l'emploi. Le programme, créé en réponse à des demandes de collectivités éloignées et à une préoccupation constante du gouvernement à l'égard de l'emploi structurel, permet aux

collectivités intégrées d'utiliser les fonds dus aux membres au titre de l'assurance-chômage pour créer des emplois locaux dans toutes sortes de projets. Le programme s'est rapidement étendu alors que les dépenses passaient de 27 millions de dollars australiens en 1985-1986 à 252 millions en 1993-1994. On comptait 20 collectivités participantes en 1985-1986, 166 en 1990-1991 et 185 l'année suivante. En 1994, il y avait 222 collectivités participantes avec plus de 24 000 travailleurs. Beaucoup d'autres collectivités ont manifesté le désir de participer à ce programme. En soulignant la popularité du Projet de développement communautaire de l'emploi, M^{me} O'Donoghue a expliqué que le programme

ne se résume pas à fournir des emplois, une expérience professionnelle et une formation dans des régions où l'accès au marché au travail est réduit ou inexistant. Il offre aux collectivités d'aborigènes et d'insulares du détroit de Torres la possibilité de déterminer leurs propres priorités, et dans de nombreux cas il a nettement contribué à améliorer le moral et l'estime de soi, à réduire l'alcoolisme et à faire diminuer la violence familiale^x.

Le Programme communautaire de logement et d'infrastructure est le deuxième programme important administré par l'ATSIC et il a coûté 199 millions de dollars australiens de 1992 à 1994. L'objectif principal du programme est de fournir aux organisations de logement communautaire des subventions

pour la construction de logements locatifs convenables dans les régions urbaines, rurales et éloignées où il n'existe pas de logements subventionnés, et pour la construction de foyers lorsque la collectivité manifeste une telle préférence.

Le Programme d'infrastructure fournit des subventions visant à accélérer la prestation des services essentiels

aux collectivités rurales et éloignées fortement désavantagées, y compris celles qui sont installées dans des campements, des stations d'élevage et des pâturages^{xi}.

L'ATSIC administre également un programme de logement qui finance des prêts hypothécaires à des taux d'intérêt préférentiels pour les aborigènes et pour les insulaires. Entre 1980 et 1990, la Commission et son organisme prédécesseur ont fourni 3 700 maisons au coût de 81,3 millions de dollars australiens. Le nombre de propriétaires-occupants dans cette période a atteint 26 % de la population indigène par rapport à 65 % de l'ensemble de la collectivité australienne.

L'ATSIC a certainement mieux réussi que ses deux malheureux prédécesseurs. La Commission a nettement intensifié la participation des aborigènes et des insulaires dans

l'administration des programmes et dans la prestation des services. Les deuxièmes élections ont eu lieu en 1993. On a observé une augmentation du nombre de candidats et de la participation des électeurs qui a atteint 45 000, soit 3,1 % du corps électoral.

Il reste encore à déterminer dans quelle mesure la Commission est capable de déléguer la prise de décisions aux conseils régionaux. Son fonctionnement va encore à l'encontre des activités politiques indigènes. Les procédures administratives et comptables imposées par le gouvernement créent d'énormes difficultés pour les collectivités locales. Qui plus est, la Commission est toujours la créature du gouvernement; c'est lui qui détermine ses niveaux de financement et qui définit les grandes orientations. Toutefois, au cours du grand débat national sur l'affaire *Mabo* en 1993, l'ATSIC a joué un rôle important en coordonnant la participation aborigène et en exposant à l'ensemble de la collectivité une opinion faisant autorité. L'ATSIC assure aux aborigènes et aux insulaires un important degré d'autogestion, mais pas d'autodétermination. L'initiative aborigène a cependant trouvé des débouchés créatifs dans une multitude d'organisations communautaires.

Les organisations aborigènes

On estime que l'Australie possède quelque 1 500 collectivités et organisations aborigènes constituées en sociétés qui varient des clans locaux aux organismes spécialisés traitant des questions de justice, de logement, de santé et de médias. La majeure partie du temps et de l'énergie créatrice des indigènes australiens est consacrée à ces organisations qui elles-mêmes inculquent aux hommes et aux femmes d'importantes compétences en organisation et en administration. La plupart des organisations sont nées d'une initiative locale et sont exploitées par diverses formes de comités et de conseils d'administration. La plupart dépendent du financement d'un palier de gouvernement ou d'un autre et les fonds sont fréquemment assortis de directives rigoureuses quant aux dépenses et à l'obligation de rendre des comptes. Cependant, en voyant simplement dans les organisations aborigènes des fournisseurs de services et des instruments de la politique du gouvernement, on sous-estime grandement leur importance culturelle et politique. Ces sont les fondations indispensables de la future autonomie indigène.

Le prototype d'organisation indépendante en milieu urbain est le Service juridique aborigène Redfern de Sydney fondé en 1970. À l'époque où la collectivité aborigène était constamment harcelée par la police, de nombreuses arrestations avaient lieu pour des infractions

comme l'ivresse, les comportements offensants ou l'utilisation d'un langage grossier. Habituellement, les aborigènes plaidaient coupable et ils étaient condamnés. Il n'y avait pas d'aide juridique et les gens n'étaient jamais représentés devant le tribunal. Un groupe de jeunes militants a commencé à surveiller le comportement des policiers et à photographier leurs interventions. Ils étaient soutenus par des syndicalistes et des universitaires sympathisants. Des avocats ont offert leurs services à titre gracieux afin de les faire libérer sous caution et de les défendre. En 1971, le Bureau des affaires aborigènes (prédécesseur du ministère fédéral des Affaires aborigènes) a subventionné l'embauche d'un avocat-conseil et d'autres employés à plein temps, et une étude avec pignon sur rue a ouvert ses portes. Deux ans plus tard, un conseil entièrement aborigène a été élu pour diriger le service.

On compte actuellement 17 services juridiques communautaires et indépendants en Australie : sept au Queensland, trois en Nouvelle-Galles du Sud, trois dans les Territoires du Nord et un dans chacun des autres États. Chaque service reçoit des fonds du gouvernement mais doit rendre compte à un conseil local qui a le pouvoir d'engager et de licencier du personnel. De nombreux jeunes avocats parmi les plus brillants et les plus idéalistes du pays ont fait leur apprentissage dans le service juridique aborigène. Le gros du travail consiste à représenter des clients devant les tribunaux de première instance, mais on s'est également attaqué à des affaires de droits territoriaux et constitutionnels. Une organisation nationale, le National Aboriginal and Islander Legal Service Secretariat (NAILSS), a été fondée en 1982. Elle a fourni la principale orientation des demandes de réforme législative et administrative. L'organisation s'intéresse toutefois aux questions internationales depuis sa fondation, envoyant des délégués à Genève pour siéger au Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones. Le fondateur du Service juridique aborigène Redfern, Paul Coe, a écrit que ces services et le NAILSS

poursuivent actuellement le travail visant la reconnaissance du droit à la pleine autodétermination pour les populations aborigènes devant tous les tribunaux. Dans cette perspective, ils informent ces populations de leurs droits légitimes dans les conflits civils et criminels, ils combattent les propositions nuisibles au développement, ils communiquent des accords territoriaux et commerciaux ou soutiennent des accords régionaux et fédéraux visant un meilleur traitement des pauvres et des prisonniers aborigènes ou ils représentent les problèmes indigènes les plus fondamentaux auprès des Nations Unies. Le principal objectif des services juridiques aborigènes consiste à convaincre les gouvernements régionaux et fédéraux qu'à titre de gouvernements coloniaux ils doivent s'attaquer au droit humain fondamental d'autodétermination qui revient aux aborigènes et reconnaître ce droit^{xii}.

Redfern a également donné naissance au premier service de santé sous contrôle communautaire aborigène qui était libre, accessible et acceptable pour ses clients. On dénombre maintenant quelque 70 services qui fonctionnent à l'échelon national de même que 10 services dentaires sous contrôle aborigène et près de 50 programmes et services luttant contre l'alcoolisme et la toxicomanie. Les services sont financés par l'ATSIC, par les gouvernements régionaux et par divers donateurs. Ils sont indépendants les uns des autres et doivent rendre compte à la collectivité locale par l'intermédiaire de conseils d'administration élus aux assemblées annuelles. Outre des médecins, des infirmiers et des travailleurs de la santé salariés, ils emploient des conseillers, des travailleurs de la santé publique et des administrateurs. Les services mettent l'accent sur la santé préventive en adoptant des programmes de nutrition et en dispensant éducation, aide sociale et produits pharmaceutiques. Certains services vont plus loin et fournissent des services de garderie, de soutien familial et de transport par autocar. Dans la période de six mois comprise entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 1989, les médecins, le personnel infirmier et les travailleurs de la santé ont fourni 240 000 services aux clients aborigènes et insulaires. En déterminant la valeur des services de santé, le groupe de travail fédéral sur la stratégie de santé aborigène a conclu que

malgré une insuffisance de preuves concrètes, le groupe de travail estime que les services de santé des aborigènes contrôlés par des aborigènes ont fortement contribué à l'amélioration de l'état de santé des aborigènes [...] Grâce à l'existence de ces services, les aborigènes ont activement cherché une aide médicale avant que la situation ne devienne critique [...] On a démontré, preuve circonstancielle à l'appui, l'effet produit par un accès facile sur l'amélioration de l'état de santé des collectivités^{xiii}.

Alors que l'établissement de services juridiques et médicaux est une initiative issue des banlieues défavorisées des capitales, la première organisation de presse aborigène a été la Central Australian Aboriginal Media Association (CAAMA), constituée en société à Alice Springs en 1980. Plus de 50 autres groupes de presse aborigènes ont été établis depuis. La CAAMA elle-même fournit des services de radio et de télévision par satellite dans quatre États, une superficie correspondant à l'Europe de l'Ouest. Dans le détroit de Torres, l'association de presse locale (TSIMA) fait fonction de service radiophonique et publie un journal. Le Broadcasting in Remote Aboriginal Communities Scheme (BRACS), lancé en 1990, a permis de financer 15 groupes de presse afin de fournir des installations de radio et de télévision dans les collectivités éloignées. À la fin de 1991, plus de 80 collectivités d'aborigènes et d'insulaires du détroit de

Torres avaient obtenu l'accès aux services de radio et de télévision et le contrôle de ces services dans leurs propres localités. Les collectivités peuvent recevoir la radio et la télévision par satellite et insérer des émissions locales adaptées à leur culture.

À l'extrême nord de l'Australie-Méridionale, l'Ernabella Video and Television enregistre et transmet une émission télévisée hebdomadaire en pitjantjatjara pour la collectivité locale. La Warringari Media Association à Kununurra (Australie-Occidentale) produit des émissions de radio distribuées par le réseau ABC qui dessert les Sprawlings East Kimberleys. Bien qu'il soit difficile d'évaluer précisément les résultats collectifs des organisations de presse aborigènes, les données disponibles pour 1990 indiquent qu'on produisait plus de 270 heures de radiodiffusion par semaine. Certaines organisations de presse avaient également mis sur pied des unités de production. L'Imparja Television PTY Ltd. de la CAAMA produit des émissions dans les langues warlpiri, pitjantjatjara, arrente, luritja et alyawarre d'Australie-Centrale. Le premier festival rock aborigène à l'échelon national, «Sing Hard, Play Strong», a été retransmis en direct de Darwin à des centaines de collectivités aborigènes par le biais d'organisations de presse aborigènes. Bien que la prolifération des organisations de presse aborigènes ait été facilitée par la politique et le financement du gouvernement, l'impulsion créatrice est venue du coeur des collectivités d'aborigènes et d'insulaires qui souhaitaient conserver et renforcer leur propre culture. Alors qu'il s'adressait à la première assemblée communautaire convoquée pour discuter de la création de la CAAMA, John Macumbe a déclaré ceci :

Nous rentrons à la maison, nous allumons la télévision, et que voyons-nous? Des Blancs qui s'expriment en anglais. Vous allumez la radio, même chose : uniquement des Blancs qui parlent en anglais. Que feraient les Blancs s'ils ne voyaient que des visages noirs à l'écran et s'ils devaient écouter du pitjantjatjara ou de l'arrente toute la journée? Nous n'aimons pas non plus ne pas voir nos semblables à la télévision. Qu'arrivera-t-il à nos enfants? Ils ne vous voient jamais, ni moi, ni aucun d'entre nous à la télévision. Ils voient parfois la police qui nous porte assistance, mais c'est à peu près tout. Tôt ou tard, nos enfants finiront par croire que notre peuple et notre langue ne valent rien. Nous devons trouver un moyen de diriger nos propres services de radio et de télévision, car nous avons aussi des choses à dire^{xiv}.

La constitution des organisations indigènes en sociétés et la forte augmentation des dépenses gouvernementales touchant les programmes aborigènes après 1972 ont permis aux collectivités de l'ensemble du pays de fonder des associations d'habitation afin d'acheter et de construire des maisons. L'importance, la fonction et le degré de sophistication de ces associations

varient grandement. Certaines gèrent quelques propriétés, d'autres sont devenues d'importants propriétaires fonciers dans de petites collectivités et fournissent en outre de l'emploi et une formation dans les métiers spécialisés de l'industrie du bâtiment. On trouve dans le rapport de la Commission d'enquête sur les décès de détenus aborigènes des observations sur le succès éclatant de certaines associations d'habitation polyvalentes. On note que les associations dans le nord-ouest du Queensland

ont fourni d'importants éléments structurels à l'organisation sociale de ces collectivités urbaines de même que les premières possibilités d'instituer un leadership officiel depuis la première relation. On peut considérer les organisations aborigènes de l'époque comme une sorte d'innovation culturelle grâce à laquelle les gens ont acquis une liberté limitée d'exprimer leurs aspirations culturelles dans leurs propres termes et expressions^{xv}.

Au nombre des organisations aborigènes les plus importantes et les plus influentes, mentionnons les conseils territoriaux et particulièrement les conseils établis dans le Territoire du Nord par suite de l'*Aboriginal Land Rights (Northern Territory) Act* de 1976. Les conseils territoriaux du Nord et du Centre sont les plus importants. Les fonds d'administration destinés à des secrétariats efficaces proviennent des redevances d'exploitation minière. Les conseils remplissent de nombreuses fonctions. Ils préparent et plaident les revendications territoriales, protègent les lieux sacrés, contrôlent l'accès aux terres aborigènes, dirigent des négociations avec les sociétés minières et d'autres entreprises commerciales et prennent en charge la gestion de l'environnement. *Land Rights News* est une importante publication bimensuelle produite conjointement par les conseils du Nord et du Centre. Grâce à leur situation juridique et à leurs solides moyens financiers, les conseils territoriaux sont devenus deux des organisations aborigènes les plus professionnelles et les plus efficaces. Depuis 1982, la National Federation of Land Councils (NFLC) a ouvert la voie au militantisme national et à la représentation internationale. La NFLC est représentée chaque année à l'assemblée du Groupe de travail des Nations Unies sur les populations autochtones qui a lieu à Genève.

Les terres ancestrales aborigènes

Alors que les militants des villes établissaient des services médicaux et juridiques, un mouvement comparable était amorcé dans les collectivités éloignées attachées aux traditions : le retour aux terres ancestrales et la création des stations éloignées (*outstations*). C'était là un renversement historique, d'inspiration aborigène, des politiques centralisatrices pratiquées par les

gouvernements et les organisations missionnaires depuis plusieurs générations, souvent dans les meilleures intentions.

Dans un article faisant l'historique de ce retour aux sources, Coombs, Dexter et Hiatt font observer :

Il y a 10 ans [c'est-à-dire en 1970], la plupart des aborigènes du Nord et du Centre vivaient dans des établissements européens ou à proximité : des municipalités, des stations d'élevage, des missions religieuses ou des avant-postes gouvernementaux [...] Quelques petites collectivités de la Terre d'Arnhem ont décidé de ne pas s'intégrer à la station la plus proche. Il semble toutefois que partout ailleurs les aborigènes aient été emporté par le tourbillon de la société blanche^{xvi}.

En quelques années durant lesquelles les derniers groupes nomades se sont joints aux établissements blancs, tout le mouvement a été inversé.

Dans son étude de 1987 sur le même sujet, le Comité des affaires aborigènes de la Chambre des représentants a défini les stations éloignées comme suit :

de petites collectivités décentralisées, relativement permanentes, constituées de proches parents et établies par des aborigènes fortement attachés aux traditions^{xvii}. Les collectivités des stations éloignées comptent en moyenne 30 résidents. Les mouvements entre les terres ancestrales et les établissements les plus proches sont courants et leur importance varie fréquemment tout au long de l'année selon les conditions climatiques saisonnières, les pratiques cérémonielles, les vacances scolaires et les approvisionnements.

Les estimations du nombre de stations éloignées ont varié entre 500 et 700, et celles du nombre de résidents de quelque 13 500 à 17 500, soit jusqu'à 8 % des aborigènes du pays. La plupart de ces stations sont situées dans le nord de l'Australie et le plus grand nombre dans le Territoire du Nord.

Les motifs à l'origine de l'abandon des terres ancestrales sont souvent complexes : c'est une combinaison du désir de vivre dans son propre coin de pays et d'un mécontentement face au mode de vie des grandes municipalités ou missions centrales. Coombs et ses collègues estiment que la décision d'établir des stations éloignées constituait

de la part des aborigènes une tentative de réduire la transformation culturelle causée par le contact avec les modes de vie et les produits européens et de rétablir un milieu physique, social et spirituel dans lequel les éléments traditionnels domineraient à nouveau^{xviii}.

Les grands établissements étaient déchirés par les querelles entre membres de groupements tribaux disparates réunis dans une promiscuité étroite. Le conflit entre ceux dont les

terres étaient occupées par les établissements et les intrus était endémique. L'alcoolisme et les bagarres étaient très répandus. De nombreuses collectivités étaient aux prises avec des enfants et des adolescents qui inhalaient des vapeurs d'essence et se livraient à d'autres formes de délinquance. Coombs et ses collègues ont noté que les observations qui revenaient le plus fréquemment et le plus régulièrement dans les stations éloignées étaient les suivantes :

Les stations éloignées sont plus paisibles que les établissements et les missions et le moral y est meilleur. Dans certains cas, une euphorie initiale est suivie par une certaine frustration et un peu de mécontentement [...] mais l'impression générale est que les membres de ces stations sont plus gais, satisfaits, énergiques et détendus que les gens des établissements.

De nombreux observateurs ont remarqué un changement spectaculaire dans les comportements et les manières lorsque les aborigènes quittent les établissements et les missions et réintègrent les terres auxquelles ils estiment appartenir.

Ce changement de comportement s'explique aussi par la fierté qu'ils ressentent en bâtissant leur propre station (au lieu de la faire bâtir par les Européens). Le dernier élément mais non le moindre est la stimulation de l'environnement naturel. Comme une observatrice blanche l'a fait remarquer, «lorsque j'allais chasser avec les femmes, j'étais toujours impressionnée par l'intérêt manifesté à l'égard de l'environnement, du ciel, de l'herbe, de l'eau et du sable. Partout elles voyaient des messages à interpréter. Cette source de stimulation faisait vivement défaut dans les établissements et rien ne semblait l'avoir remplacée^{xix}.

Les changements d'orientation survenus dans les années 70 ont favorisé le retour aux terres ancestrales. Les lois sur les droits territoriaux dans le Territoire du Nord et en Australie-Méridionale ont déterminé les titres de propriété de grands lots de terres traditionnelles. Le Comité de la Chambre des représentants a jugé que toutes les terres ancestrales d'Australie-Méridionale et plus de 90 % des terres ancestrales du Territoire du Nord appartenaient aux aborigènes. À partir de 1973, le gouvernement fédéral a décidé de fournir un soutien financier à l'aménagement des terres ancestrales avec des subventions de 10 000 dollars australiens suivies au cours des ans par une aide au logement, à l'approvisionnement en eau, au transport et à l'éducation. De nombreuses collectivités reçoivent des fonds au titre du Projet de développement communautaire de l'emploi. Un facteur particulièrement important est qu'après 1972, de nombreux résidents des établissements et des stations d'élevage ont commencé à recevoir des prestations de sécurité sociale — surtout des pensions de vieillesse et des allocations familiales en argent comptant. Cela a permis à des groupements tribaux de mettre leurs

ressources en commun et de financer leur exode vers leurs terres ancestrales.

Les terres ancestrales ne sont cependant pas exemptes de problèmes. Bien qu'elles représentent la cheville ouvrière de l'autodétermination, leur isolement même signifie qu'elles dépendent grandement des revenus issus de l'État. La chasse et les récoltes apportent au moins une partie de l'approvisionnement alimentaire, et les oeuvres d'art et d'artisanat assurent certaines rentrées d'argent, mais ces activités ne représentent que 10 % des ressources totales issues de sources autres que les subventions gouvernementales. Ceux qui habitaient les terres ancestrales à l'origine étaient généralement plus âgés et plus attachés aux traditions que les membres de la collectivité aborigène générale, mais cette situation semble changer. Il reste à déterminer si les stations éloignées survivront à la génération actuelle. L'isolement extrême de nombreuses terres ancestrales et les difficultés de communication compliquent la prestation des services de santé et d'éducation et en augmentent le coût. Si les enfants restent sur leurs terres ancestrales, ils risquent de passer à côté de l'éducation occidentale. S'ils les quittent pour suivre leurs études, ils risquent de ne plus y revenir si ce n'est pour de courtes vacances.

Cependant, quels que soient les problèmes qu'il pose et les perspectives nouvelles qu'il laisse entrevoir, le mouvement de retour aux terres ancestrales est une des plus grandes innovations survenues dans l'Australie aborigène depuis l'invasion des Européens et de leur civilisation. Ce mouvement est un des moyens que les aborigènes ont trouvé pour réaliser leur propre synthèse entre les modes de vie traditionnels et les coutumes européennes. Toutefois, il est impossible de véritablement comprendre ce retour aux terres ancestrales ou la prolifération d'organisations fondées et dirigées par des aborigènes sans évoquer le bouillonnement d'idées politiques qu'a connu la génération qui sépare la génération actuelle de celle qui a voté référendum de 1967.

La naissance d'une idéologie politique

Le mouvement politique moderne remonte aux années 30 et il est né dans les collectivités urbaines et dans les régions éloignées. Les organisations de droits civils ont pris leur expansion à Melbourne et à Sydney, où l'on cherchait à mettre fin à la discrimination et à faire des aborigènes des citoyens à part entière. L'activité de ces deux villes a atteint un point culminant avec les protestations qui ont eu lieu pendant les célébrations du 150^e anniversaire en janvier 1938. Exactement au même moment, les insulaires du détroit de Torres organisaient une grève longue

et efficace pour protester contre les conditions imposées par le gouvernement du Queensland. D'autres grèves et une action directe des gardiens de bétail aborigènes ont suivi dans les années 40 et 50.

L'activité politique a repris dans les années 60. En 1963, les Yirrkala de la péninsule de Gove dans la Terre d'Arnhem, protestant contre l'établissement d'une mine de bauxite sur le territoire, ont envoyé au Parlement fédéral une pétition peinte sur de l'écorce. On n'a pas répondu à leurs revendications et porté leur cause devant la Cour suprême du Territoire du Nord, qui les a déboutés en 1971. En 1966, les gardiens de bétail de Gurindji ont quitté la station d'élevage Wave Hill en signe de protestation contre des conditions sociales et économiques épouvantables. Leur geste a suscité une attention marquée et favorable dans les médias et un solide soutien moral et financier de la part de syndicats, d'universités et de sympathisants.

Les deux organisations nationales les plus efficaces — le Federal Council for the Advancement of Aborigines and Torres Strait Islanders (FCAATSI) et l'Aborigines Advancement League (AAL) — ont été fondées à la fin des années 50. Les premières années, les Blancs étaient plus nombreux que les aborigènes et les insulaires aux réunions et à la haute direction. À la première réunion de la FCAATSI, il n'y avait que trois aborigènes sur trente participants. Les premiers membres étaient des représentants syndicaux, des membres du Parti travailliste australien, des universitaires radicaux et d'anciens missionnaires.

La FCAATSI cherchait à améliorer les conditions sociales et l'éducation et à abroger toutes les lois discriminatoires. Une pétition nationale qui a circulé en 1964-1965 a recueilli un solide appui en faveur d'un référendum visant à éliminer les aspects discriminatoires de la Constitution fédérale. La campagne a obtenu le soutien du premier ministre Holt en février 1967 et elle s'est poursuivie par une organisation et une publicité efficaces qui ont abouti à une majorité écrasante en faveur du changement lorsque le vote a eu lieu au mois d'août suivant.

L'opinion aborigène s'est considérablement radicalisée à la fin des années 60 et au début des années 70. L'essor des mouvements radicaux du Black Power américain a exercé une certaine influence, mais il ne faut pas dissocier les politiques aborigènes de la vague des nombreux mouvements de protestation qui a eu lieu en Australie à l'époque. La radicalisation s'est produite dans deux directions. On a observé des revendications croissantes concernant les droits territoriaux, l'indemnisation et l'autodétermination. On a incité les grandes organisations de droits civils à se doter de dirigeants exclusivement noirs. Après une opposition violente, les

Blancs ont été évincés des rôles de premier plan dans l'AAC de Victoria en 1968 et dans la FCAATSI en 1970. Parallèlement à ces progrès, des organisations exclusivement noires sont apparues. En avril 1970, des leaders aborigènes notoires ont fondé le National Tribal Council, et en février 1972, un Black Panther Party australien a été créé pour ne connaître qu'une brève existence.

Cependant, à partir du 26 janvier 1972, jour de la fête nationale de l'Australie, toute l'activité politique s'est concentrée sur ce qu'on a appelé l'ambassade de toile, une tente montée sur la pelouse devant le Parlement à Canberra où flottait le nouveau drapeau aborigène noir, rouge et jaune. L'ambassade a commencé avec quelques amis de Sydney qui se sont abrités sous un parasol de plage. Cependant, à mesure que les protestations attiraient une plus grande attention des médias, des jeunes sont venus de toutes les régions de l'Australie pour prêter leur soutien, de sorte qu'une ville de toile s'est développée sur les lieux de la première protestation. Les leaders de l'ambassade, qui avaient brillamment compris le jeu des médias, ont pu obtenir une publicité énorme en Australie et outre-mer et un soutien de la part de groupes d'étudiants et de syndicats dans tout le pays.

L'ambassade a marqué l'intégration de la politique noire dans le courant national dominant, et c'est encore là qu'elle se situe aujourd'hui. La réaction du gouvernement conservateur de McMahon a rehaussé l'intérêt public à l'égard de la protestation. La publication de règlements spéciaux dans le journal officiel a été suivie par de violents affrontements entre la police et les manifestants et par le retrait des tentes. Le renversement des règlements devant le tribunal fédéral a entraîné la réinstallation de l'ambassade. Le chef de l'opposition, le charismatique E.G. Whitlam, a rendu une visite largement médiatisée à l'ambassade et a promis un soutien à plusieurs éléments du programme de celle-ci, y compris une loi sur les droits fonciers. Ces droits, plus que toute autre question, ont été l'idée maîtresse introduite dans le programme stratégique national par les activités des membres de l'ambassade.

L'action directe symbolique qui a été exploitée fort adroitement sur la pelouse du Parlement en 1972 a continué à jouer un rôle dans la politique aborigène au cours des 20 dernières années. Des rassemblements, des marches et des manifestations ont souvent été organisés dans l'ensemble du pays pour soutenir ou dénoncer une politique, une décision, etc. La plus efficace de ces activités a été celle de la fête nationale australienne en 1988 — le bicentenaire de l'arrivée de la première flotte à Sydney. Un grand campement aborigène était installé sur un

escarpement surplombant Farm Cove, la destination de la flotte de grands voiliers qui avait viré dans le port de Sydney le matin du 26 janvier. Dans l'après-midi, 20 000 aborigènes de tout le pays marchaient sur Hyde Park accompagnés d'un nombre égal de partisans blancs. Ils brandissaient des bannières disant «Payez le loyer», «L'Australie blanche a une histoire noire», «Nous avons survécu», «C'est une terre aborigène et ça le sera toujours».

Toutefois, 1972 a sans nul doute été le point culminant de l'action directe. Avec le changement de gouvernement survenu en décembre de cette année, la prolifération des organisations financées par le gouvernement a absorbé de nombreux leaders aborigènes qui ont accepté des emplois ou suivi des cours de formation ou d'enseignement supérieur. Au cours des 20 dernières années, les groupes de pression de loin les plus efficaces ont été les conseils territoriaux et les services d'aide juridique et les organismes-cadres nationaux qu'ils ont créés. De nombreux aborigènes sont toutefois très ambivalents quant au financement gouvernemental de leurs organisations. Sans ce financement, les organisations ne peuvent pas assurer des services efficaces à leurs collectivités. Le financement est néanmoins assorti de conditions : il faut utiliser l'argent de la manière convenue et rendre des comptes. Finalement, le maintien et la croissance des organisations dépendent de la bonne volonté du gouvernement. La circonspection l'emporte souvent sur le désir d'indépendance.

Il y a toujours eu de petits groupes politiques qui sont nés dans diverses parties du pays et qui ont survécu pendant un certain temps. Ils ont maintes fois tenté d'obtenir un soutien lors des élections fédérales et régionales. La plus récente incursion dans la politique électorale a été organisée par l'Indigenous Peoples Party, qui a présenté des candidats aux élections à la Chambre des représentants et au Sénat en 1993. Toutefois, les résultats ont été décevants même dans les circonscriptions comptant de nombreux électeurs aborigènes et insulaires. Une forte majorité d'électeurs indigènes a voté pour le Parti travailliste australien.

Le gouvernement aborigène provisoire, fondé en juillet 1990, est un des plus intéressants projets politiques de ces dernières années. Lancé par plusieurs militants notoires, il a déjà reçu une importante publicité nationale. Le principal porte-parole, Michael Mansell, rejette un grand nombre des principes défendus par les précédentes organisations politiques aborigènes. Selon lui, la solution ne réside pas dans l'obtention de droits égaux ni dans une amélioration au sein de l'État australien, mais dans la création d'un État aborigène situé dans les régions existantes du territoire aborigène et sur les terres domaniales vacantes. Les Australiens indigènes et les

membres du gouvernement australien entretiendraient des relations d'État à État. Il est difficile de déterminer quel suffrage les organisations politiques aborigènes obtiennent dans les collectivités d'aborigènes et d'insulaires.

Questions d'actualité

Au cours des 12 derniers mois environ, l'avenir des relations entre Blancs et aborigènes — comme beaucoup d'autres choses du reste — a semblé nettement plus incertain qu'à toute autre époque récente. La rapide mutation des relations internationales et l'ambiance «fin de siècle» ont coloré les perceptions en Australie et ailleurs. Toutefois, les progrès sur le plan interne ont également été importants, spécialement la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Mabo* en juin 1992, le mouvement en faveur de la réforme constitutionnelle, la montée du sentiment républicain et l'établissement du Council for Aboriginal Reconciliation. Nous aborderons ces questions à tour de rôle.

L'absence de traités avec les indigènes est un des éléments qui caractérisent la colonisation australienne. Il n'y a pas non plus eu de négociations ni d'achats concernant les terres. Dès le commencement, les colons se sont conduits comme si le pays était une *terra nullius*. En fait, on pourrait se demander si le gouvernement britannique a jamais officiellement appuyé cette position. Les tribunaux coloniaux ont cependant étayé la doctrine populaire et intéressée des colons. Dans *Attorney-General v. Brown*, en 1847, la Cour suprême de la Nouvelle-Galles du Sud a décidé que «les terres en friche de cette colonie sont, et ont toujours été depuis leur première colonisation [...] une propriété de la Couronne; qu'elles sont, et ont toujours été depuis cette date [...] une possession de la royauté^{xx}». Cette interprétation a été confirmée par le Conseil privé en 1889 et de nouveau par la Cour suprême du Territoire du Nord en 1971, lorsque le juge Blackburn a déterminé que la common law en Australie n'avait jamais reconnu quelque forme de titre indigène que ce soit. La décision du juge Blackburn dans l'affaire des droits territoriaux de Gove a fait passer la campagne des droits territoriaux des tribunaux à la scène politique où elle est restée pendant 20 ans. Le gouvernement Whitlam a entamé un processus de concession de droits territoriaux aux propriétaires traditionnels dans le Territoire du Nord, bien que la loi ait été adoptée en 1976 par le gouvernement entrant de Fraser. Dès lors, quelque 30 % des terres de cette région ont été revendiquées avec succès. Des droits territoriaux, sous une forme ou sous une autre, ont été accordés depuis 1976 en Australie-Méridionale, en

Nouvelle-Galles du Sud, au Queensland et à Victoria, bien que ces droits n'aient touché de vastes étendues de terre qu'en Australie-Méridionale.

Le gouvernement travailliste Hawke a pris le pouvoir en 1983 en promettant une législation nationale sur les droits territoriaux. Après deux ans de discussion, une recommandation de modèle national a été présentée mais un an plus tard, à la veille d'une élection en Australie-Occidentale, le gouvernement australien a abandonné son engagement. À ce moment-là, cependant, on était au milieu du long déroulement de l'affaire *Mabo v. Queensland* devant les tribunaux. Mabo était un insulaire de l'île Murray du détroit de Torres qui voulait faire reconnaître par les tribunaux australiens son droit de propriété sur une terre traditionnelle. L'affaire a résisté à l'opposition du gouvernement du Queensland et à une démarche législative en vue d'éteindre tout droit territorial. Le jugement final de la Cour suprême a été une révolution juridique, beaucoup plus radicale dans son ampleur et son incidence que même les partisans de *Mabo* ne l'avaient imaginé. L'effet à long terme est peut-être encore plus important que celui de l'affaire *Calder* au Canada étant donné que le concept de titre ancestral en vertu de la common law a été introduit dans une société qui n'avait jamais reconnu sa légitimité avant ni même compris sa signification.

Dans les deux ans qui ont suivi la décision de la Cour suprême, l'affaire *Mabo* est devenue un des débats contemporains les plus intenses. Le débat public a pris de l'ampleur à la fin de 1993 alors que le Parlement adoptait envers et contre tous le projet de loi du gouvernement fédéral sur les titres ancestraux au terme du plus long débat de l'histoire du Sénat.

La *Native Title Act 1993* a constitué une réponse complète au jugement *Mabo*. Elle a reconnu et protégé les titres ancestraux tout en validant tous les titres existants. La Loi stipulait que lorsque les collectivités aborigènes réussissent à établir qu'elles ont occupé de façon constante une terre domaniale, elles peuvent s'adresser à un tribunal des titres ancestraux afin d'obtenir une déclaration de leur titre ancestral. Toute invalidation d'un titre ancestral datant de 1975 (l'année de l'adoption de la *Race Discrimination Act*) à nos jours donnerait droit à une compensation selon les modalités normales.

Après l'adoption de la Loi, un tribunal des titres ancestraux a été établi sous la présidence d'un juge de la cour fédérale. Ce tribunal est actuellement saisi de nombreuses affaires.

Les gouvernements régionaux conservateurs de la Nouvelle-Galles du Sud, de Victoria, d'Australie-Méridionale et d'Australie-Occidentale se sont opposés à la législation fédérale.

L'Australie-Occidentale a adopté sa propre législation mettant fin aux titres ancestraux et elle a contesté la loi fédérale devant la Cour suprême qui doit toujours rendre sa décision.

En constatant qu'une majorité d'aborigènes sera incapable de revendiquer des titres ancestraux, le gouvernement fédéral a décidé de mettre en oeuvre un programme de tutelle sociale et d'instituer un fonds territorial. Le programme de justice sociale n'a pas été réalisé. Le Parlement étudie toujours l'Indigenous Land Corporation Land Fund Bill (1994). Le projet de loi prévoit un fonds territorial pour l'achat de collectivités aborigènes. Le fonds recevra une subvention d'établissement de 200 millions de dollars australiens et 140 millions par an pendant 10 ans, après quoi il devrait s'autofinancer.

En abandonnant son engagement d'établir une législation nationale sur les droits territoriaux en 1984, le gouvernement fédéral s'est retrouvé sans initiatives stratégiques crédibles. En 1988, le premier ministre Hawke semblait approuver le concept d'un traité mais il a abandonné l'idée par la suite. Lorsque le nouvel hôtel du Parlement a ouvert ses portes à Canberra en mai 1988, le gouvernement a présenté comme première affaire une proposition sur les relations entre les Blancs et les aborigènes qui reconnaissait que les aborigènes et les insulaires «occupaient» l'Australie avant l'arrivée des Britanniques, 200 ans auparavant, qu'ils avaient été dépossédés et dispersés et qu'on leur avait refusé la citoyenneté à part entière jusqu'en 1967. La motion affirmait alors :

- a) l'importance de la culture et du patrimoine des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres;
- b) le droit des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres à l'autogestion et à l'autodétermination, sous réserve de la Constitution et des lois du Commonwealth d'Australie;
- c) [que selon le Parlement] il était souhaitable que le Commonwealth encourage la réconciliation avec les citoyens aborigènes et les citoyens insulaires du détroit de Torres en reconnaissant leur place spéciale dans le Commonwealth d'Australie.

L'opposition fédérale a refusé d'appuyer la motion à moins que le droit à l'autodétermination soit complété par les mots «conjointement avec tous les autres Australiens^{xxi}».

La Commission d'enquête sur les décès de détenus aborigènes, qui a présenté son rapport en mars 1991, a souligné le besoin d'un processus de réconciliation dans la dernière de ses 339 recommandations. Les commissaires ont invité tous les leaders politiques à

reconnaître que la réconciliation entre les collectivités aborigènes et non

aborigènes en Australie doit être réalisée pour éviter la division des collectivités, la discorde et l'injustice envers les aborigènes. À cette fin, la Commission recommande que les leaders politiques s'efforcent d'assurer un soutien public unanime au processus de réconciliation et que l'urgence et la nécessité d'un tel processus soient reconnues^{xxii}.

Le gouvernement fédéral a établi le Council for Aboriginal Reconciliation en septembre 1991. Il est constitué de 25 membres : 12 aborigènes de diverses parties du pays, 2 insulaires du détroit de Torres et 11 Australiens blancs représentant le gouvernement, les syndicats, le milieu des affaires, le secteur minier, l'industrie rurale et les médias. Dans son allocution en deuxième lecture, le ministre des Affaires aborigènes, Robert Tickner, a décrit les principales fonctions du Conseil :

- aider tous les Australiens, par le leadership, l'éducation et la discussion, à mieux comprendre l'histoire et la culture des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres, les dépossessions et les inconvénients constants qu'ils ont subis par le passé, et la nécessité de corriger cette situation;
- fournir une tribune où tous les Australiens peuvent débattre des questions touchant la réconciliation avec les aborigènes et les insulaires du détroit de Torres et des politiques que le Commonwealth et les gouvernements régionaux, territoriaux et locaux doivent adopter pour encourager la réconciliation;
- consulter les aborigènes, les insulaires du détroit de Torres et l'ensemble de la collectivité australienne afin de déterminer si la réconciliation doit être appuyée par un document de réconciliation et conseiller le Ministre sur la nature et la teneur d'un tel document et sur la manière de le mettre en application.

On s'en est pris au Conseil pour la réconciliation en l'accusant de n'être guère plus qu'un exercice coûteux de relations publiques. Il a toutefois conservé l'engagement des leaders des collectivités blanches et indigènes. Il a également conservé l'appui des politiciens des deux camps. Une partie du travail le plus précieux a été accomplie par les comités du Conseil. Le Comité rural a réuni l'Association des éleveurs du Territoire du Nord et des organisations aborigènes afin de discuter et d'élaborer des politiques d'intérêt mutuel. De la même façon, le Comité des mines réunira des représentants de l'industrie et des collectivités afin de «trouver des moyens d'établir des codes déontologiques, de résoudre les conflits et de sensibiliser l'industrie

aux valeurs culturelles des aborigènes^{xxiii}». Comme en convient son mémoire, le Conseil est disposé à reconnaître la nécessité d'un document officiel de réconciliation en faisant observer :

ceux qui veulent un tel document doivent envisager la forme qu'il doit prendre, la façon dont il pourrait être élaboré, les droits qui pourraient en découler et les personnes qui pourraient le négocier. Il y a plusieurs possibilités : un engagement, une déclaration, une charte, une déclaration des droits, une loi parlementaire, un changement constitutionnel et un traité. Une autre option consiste à laisser les choses telles quelles et à se concentrer sur l'amélioration du climat relationnel sans accord officiel^{xxiv}.

Le Conseil a terminé son mandat et un nouveau conseil doit être nommé avant la fin de 1994 pour les trois prochaines années. Au cours de son mandat de trois ans, le Conseil a vaincu le cynisme qui avait accueilli son établissement. Il a réussi à imposer l'idée de réconciliation dans le cadre du discours national et il a fortement contribué à mieux faire connaître les problèmes aborigènes à l'ensemble de la collectivité.

L'idée d'un traité fait l'objet de discussions depuis la fin des années 70. Elle a été lancée par des militants aborigènes et blancs. En avril 1979, un Aboriginal Treaty Committee a été fondé par un groupe d'éminents citoyens de Canberra, dont le fonctionnaire retraité H.C. Coombs et la poétesse bien connue Judith Wright. Le Comité a cherché à convaincre les Australiens blancs de la nécessité de conclure avec les aborigènes et les insulaires un traité qui comporterait les dispositions suivantes :

1. la protection de l'identité, des langues, des lois et de la culture des aborigènes;
2. la reconnaissance et la restauration des droits territoriaux dans toute l'Australie;
3. les conditions régissant l'exploitation minière et la prospection d'autres richesses naturelles sur les terres aborigènes;
4. l'indemnisation des Australiens aborigènes qui ont perdu des terres ancestrales et des modes de vie traditionnels ou qui les ont vus se détériorer;
5. le droit des Australiens aborigènes de contrôler leurs propres affaires.

En avril 1979, la National Aboriginal Conference a également demandé la négociation d'un «traité d'engagement» ou *makarrata*, un terme tiré d'une langue parlée dans le nord-est de la Terre d'Arnhem. Le soutien accordé par la collectivité aborigène a tout juste été tiède. En 1983, un comité sénatorial a émis des doutes quant à la possibilité de conclure un traité intérieur. Le Comité du traité a mis fin à ses activités en février 1984, tout comme le NAC lui-même en juin

1985.

Néanmoins, les discussions sur un traité se sont poursuivies. L'idée a provoqué un regain d'intérêt en 1988, l'année du bicentenaire. Le premier ministre Hawke a indiqué à la conférence du Parti travailliste que le mot «traité» était sans importance et que c'était le processus qui comptait; le pays doit «chercher une forme d'entente dans laquelle les processus essentiels de réconciliation peuvent et doivent prendre place^{xxv}». L'engagement du Premier ministre a atteint son paroxysme peu après qu'il eut assisté à un festival culturel aborigène à Barunga dans le Territoire du Nord. Les anciens avaient alors présenté à leur distingué invité un mémoire en cinq points qu'il a signé pendant que les représentants de la presse le filmaient et l'enregistraient. Voici les cinq principes de Barunga :

1. le gouvernement confirme qu'il s'engage à travailler en vue d'un traité négocié avec les aborigènes;
2. le gouvernement prépare l'étape suivante alors que les aborigènes déterminent ce qui selon eux devrait figurer dans le traité;
3. le gouvernement fournira le soutien nécessaire pour que les aborigènes dirigent leurs propres consultations et négociations;
4. le gouvernement se tient prêt à négocier les propositions que lui soumettront les aborigènes;
5. le gouvernement souhaite que ces négociations puissent commencer avant la fin de 1988 et qu'elles mènent à la conclusion d'un traité durant l'actuelle législature.

La nouvelle de l'accord de Barunga a déclenché une violente attaque de la part de l'opposition fédérale. Le Premier ministre, quant à lui, a clairement regretté sa signature impulsive et a rapidement renié ses engagements. Comme nous l'avons vu ci-dessus, toute la question a été transmise au Conseil pour la réconciliation afin de déterminer si un accord devait être conclu d'ici 2001 et, dans l'affirmative, quelle teneur lui donner.

Au cours des 18 derniers mois, les pourparlers sur la réforme de la Constitution fédérale en vue du bicentenaire de la fédération, en 2001, ont ouvert une voie possible à la réforme. Une influente fondation du centenaire de la constitution, présidée par l'ancien gouverneur général et juge de la Cour suprême, sir Ninian Stephens, a entrepris de préparer le terrain pour les réformes constitutionnelles. La Fondation a examiné, parmi de nombreuses autres questions, la place des

aborigènes dans la société australienne. Au cours d'un congrès constitutionnel qui a eu lieu à Sydney en mai 1991, on a convenu de ce qui suit :

1. il devrait y avoir un processus de réconciliation entre les aborigènes et les insulaires du détroit de Torres et l'ensemble de la collectivité australienne;
2. le processus devrait chercher à cerner les droits dont les aborigènes et les insulaires jouissent, ou devraient jouir, en qualité d'indigènes d'Australie;
3. la Constitution réformée devrait reconnaître les aborigènes et les insulaires comme le peuple indigène d'Australie.

La croissance rapide du sentiment républicain au cours des 18 derniers mois a accéléré la réforme et a offert la possibilité d'un changement constitutionnel beaucoup plus profond. Le premier ministre Keating a joué un rôle de premier plan dans la croisade républicaine et en même temps, il a précisé que ce compromis avec les Australiens indigènes était un aspect primordial de la réforme, un élément essentiel de l'identité australienne à recréer. Cependant, le soutien de leaders politiques ne suffit pas à une réforme constitutionnelle. En Australie, tout changement constitutionnel passe par l'article 128 de la Constitution. À cette fin, un référendum doit être remporté par une majorité du vote populaire et soutenu par une majorité des États, c'est-à-dire 4 sur 6. En fin de compte, la question des indigènes et de la Constitution sera tranchée par le corps électoral australien.

La question de l'autodétermination est au coeur des affaires aborigènes depuis le début des années 70. Toutefois, l'autodétermination a des sens totalement différents selon les gens. Le Parti travailliste australien n'a adhéré à l'idée qu'en paroles depuis 1972, le premier ministre Whitlam ayant déclaré que la politique de son gouvernement consisterait à «rendre aux aborigènes d'Australie leur pouvoir d'autodétermination perdu^{xxvi}». Des engagements analogues ont été pris en 1983 lorsque le Parti travailliste australien a repris le pouvoir, et l'autodétermination continue de figurer dans les discours et dans les énoncés de principe du gouvernement. Ceux qui critiquent le gouvernement soutiennent qu'il est tout juste question d'autogestion — l'exécution de la politique établie par des ministres et des bureaucrates blancs. Les militants aborigènes donnent une signification très différente au terme «autodétermination». Dans un discours prononcé devant l'OIT en 1988, Geoff Clark qui représentait la Coalition nationale des organisations aborigènes a expliqué :

Nous définissons nos droits en fonction de l'autodétermination. Nous ne cherchons pas à démanteler vos États et vous le savez. Toutefois, nous insistons sur le droit de contrôler nos territoires, nos ressources, l'organisation de notre société, nos propres institutions^{xxvii}.

Cependant, les principes énoncés lors de réunions internationales sont une chose et les réalités de la politique australienne en sont une autre. Le mouvement vers l'autodétermination a été lent, prudent, parcellaire, et il s'est manifesté dans l'essor des organisations aborigènes, le retour aux terres ancestrales et l'autorité et le pouvoir croissants de l'ATSIC. Le gouvernement local est un secteur où la prise de décisions aborigène est la plus efficace et qui offre les conditions les plus favorables à un engagement intensifié et à une autonomie améliorée. L'autodétermination peut fort bien présenter une croissance ascendante plutôt que descendante. La Commission d'enquête sur les décès de détenus aborigènes a fait observer que le gouvernement local était un secteur qui offrait «une possibilité de faire connaître certains aspects de l'autodétermination avec une relative facilité^{xxviii}». Le commissaire Johnston a fait remarquer que dans tous les États et territoires :

il y a des collectivités constituées d'importants peuples aborigènes, certaines étant situées dans des régions très éloignées et d'autres à une certaine distance des grands centres. Dans ces établissements, les seules entités en mesure de constituer un gouvernement local sont en fait les collectivités aborigènes elles-mêmes [...] Il ne semble guère y avoir de raisons empêchant des collectivités aborigènes distinctes situées dans des régions éloignées (souvent sur un territoire aborigène) d'être reconnues comme des organes capables d'exercer les pouvoirs d'un gouvernement local et d'avoir accès aux fonds disponibles^{xxix}.

On compte plus de 800 autorités locales en Australie et chaque État et territoire possède son propre système d'administration municipale. Le Queensland et le Territoire du Nord sont les seuls États qui possèdent des autorités gouvernementales locales d'aborigènes et d'insulaires distinctes. À eux deux, ils comptent 73 conseils d'aborigènes et d'insulaires. En général, ces conseils sont confrontés à d'énormes problèmes causés par un manque d'administrateurs expérimentés, à une infrastructure défailante et à un financement insuffisant. Néanmoins, c'est en s'attaquant aux problèmes de gouvernement local que certaines des idées les plus créatives ont pris naissance.

En août 1990, le gouvernement du Queensland a fondé un comité d'examen législatif chargé d'étudier le rôle et les fonctions de 33 conseils d'aborigènes et d'insulaires. Tous les membres des comités étaient des aborigènes ou des insulaires. Après des discussions

approfondies dans l'ensemble de l'État, le Comité a produit un document de travail intitulé «Towards Self-Government» que l'expert canadien Peter Jull a qualifié de «fine fleur de la pensée australienne actuelle en matière de politique indigène^{xxx}».

Le Comité a vigoureusement préconisé l'autodétermination. Il a fait observer que «pour répondre aux préoccupations des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres»,

on devait permettre aux gens de déterminer leur propre avenir — l'idée même d'autodétermination :

- a) les aborigènes et les insulaires du détroit de Torres contrôlent les organes qui prennent les décisions les concernant;
- b) les aborigènes et les insulaires du détroit de Torres contrôlent leur assise économique;
- c) les aborigènes et les insulaires du détroit de Torres ont le droit de déterminer leur avenir, que ce soit l'intégration dans la collectivité blanche, dans un gouvernement local ou régional, ou quelque chose d'autre^{xxxi}.

Le Comité a exposé un projet de réforme. La législation accorderait aux collectivités le droit de déterminer leur avenir par un vote. Après un référendum couronné de succès, elles solliciteraient l'opinion d'un expert pour formuler une Constitution. Chaque collectivité déterminerait son propre degré d'autonomie. Les collectivités pourraient élaborer des constitutions portant sur l'éducation, le logement, la santé, l'emploi, le commerce et les entreprises, la reconnaissance du droit coutumier, l'administration de la justice, le maintien de la paix, l'ordre public et la sécurité, la gestion des ressources naturelles, les élections et référendums et les structures d'autonomie gouvernementale. Le Comité a estimé que «certaines collectivités»

peuvent ne pas souhaiter exercer un contrôle sur tous ces secteurs maintenant ou jamais. Ces collectivités peuvent laisser ces secteurs hors de leurs constitutions et en confier le contrôle à une autre autorité gouvernementale. Si une collectivité change d'avis et décide de contrôler un secteur ultérieurement, la Constitution de la collectivité peut alors être changée par voie de référendum^{xxxii}.

Un autre cas où des problèmes locaux ont donné lieu à des réponses créatives est celui du Conseil Tangentyere d'Alice Springs qui représente les campements et qui a établi une autorité aborigène agissant en parallèle avec le conseil municipal contrôlé par les Blancs et fournissant un vaste éventail de services — les services traditionnels d'un gouvernement local mais de nombreux autres services également, dont :

- un département des travaux employant quelque 30 personnes dans un vaste atelier;
- un département d'architecture employant des architectes qui, dans le cadre des services

normaux, assurent une consultation intense avec les clients et surveillent les problèmes après occupation;

- un organe constitué d'agents et de constructeurs aborigènes qui consultent les résidents des divers campements, aident ceux-ci à prendre des décisions et contribuent à régler ou à faire régler une vaste gamme de problèmes qui ont une incidence sur le parc résidentiel. Ces travailleurs sont eux-mêmes soutenus par des travailleurs sociaux;
- un service d'aménagement paysager qui s'occupe des questions climatiques et du contrôle de la poussière et de l'approvisionnement en végétaux comestibles afin d'améliorer la santé;
- la fourniture directe et indirecte d'activités aborigènes scolaires, préscolaires et parascolaires pour les enfants des campements. On fournit également d'autres services sociaux aux adultes, notamment aux femmes et aux personnes âgées.

Eliot Johnston, de la Commission d'enquête sur les décès de détenus aborigènes, a vivement loué Tangentyere qui, estimait-il, «illustre de manière appréciable la façon dont une nouvelle forme d'organisation d'administration et de prestation de services pouvait fonctionner^{xxxiii}». Selon lui, il semblerait

que tous les objectifs de gouvernement communautaire et de participation aborigène dans les projets de gouvernement local, tels que tentés et proposés dans toute l'Australie, sont atteints grâce à cette coopération entre un conseil municipal et une organisation relevant de la collectivité aborigène qui adhère à sa politique d'autonomie, d'autodétermination et d'autogestion^{xxxiv}.

Toutefois, le plus important effort concerté visant à réaliser l'autonomie régionale provient du détroit de Torres. Les insulaires ont cherché à obtenir l'autonomie gouvernementale et un certain degré d'indépendance auprès des gouvernements fédéral et régional et auprès d'organes à majorité aborigène comme l'ATSIC. La décision *Mabo* a accentué l'incitation au changement et les leaders insulaires examinent attentivement un certain nombre de modèles pertinents — la relation entre le NUI et la Nouvelle-Zélande, les plans pour le Nunavut dans l'Arctique oriental et l'île Norfolk. Peu d'Australiens se rendent parfaitement compte que des territoires extérieurs comme les îles Cocos et l'île Norfolk disposent déjà d'un degré important d'autonomie juridique et politique. En 1978, le gouvernement fédéral a établi une assemblée élue sur l'île Norfolk qui a presque les pleins pouvoirs d'un gouvernement autonome interne. Il a tous

les pouvoirs d'un gouvernement local, la plupart des pouvoirs des gouvernements régionaux et un grand nombre des pouvoirs du Parlement fédéral. Cependant, tout effort en ce sens des gens du détroit de Torres se buterait à d'importants obstacles politiques et constitutionnels. La création d'un nouvel État à l'extrême nord du Queensland ou le fait de devenir un territoire hors du Commonwealth dépendrait de l'approbation du Parlement régional et en fin de compte de la population du Queensland. Néanmoins, le détroit de Torres fournira vraisemblablement un prototype pour l'autonomie régionale des Australiens indigènes. Les leaders insulaires voient l'établissement de l'autorité régionale du détroit de Torres comme une étape vers l'autonomie régionale souhaitée.

La décennie présente, qui a pris un bon départ avec le rejet du principe de *terra nullius* comme fondement du droit australien, verra certainement d'importants progrès dans les relations entre les Australiens aborigènes et la collectivité blanche. On ne peut pas prévoir le résultat final. Les opinions varient grandement quant aux progrès souhaitables et la collectivité indigène est aussi divisée sur la question que le reste de la population. Dans tout sondage d'opinion, certaines grandes positions deviennent apparentes.

Les Australiens conservateurs — parmi eux de nombreux membres du Parti libéral national — adhèrent toujours au principe d'assimilation bien qu'ils reconnaissent maintenant la diversité culturelle de la société contemporaine. Ils admettent qu'il faudrait faire davantage pour régler le problème aborigène mais ils sont hostiles à une discrimination positive. Ils refusent catégoriquement d'envisager l'autonomie, «l'autodétermination» ou la séparation. «Dans notre pays multiculturel, déclarent-ils, tous les groupes devraient être traités de la même manière.»

Le réformisme prudent et pragmatique de la majorité des membres du Parti travailliste australien au niveau fédéral et régional contrebalance ces idées. Ce point de vue est aussi largement appuyé dans l'ensemble de la collectivité. On estime que les aborigènes devraient être encouragés à protéger leur culture et leurs traditions, à prendre le contrôle de leurs propres organisations et à gérer leurs propres affaires. Toutefois, ils ne devraient pas chercher des institutions ou adopter une idéologie qui les conduiraient à la séparation. Les aborigènes ne devraient pas être assimilés et la culture australienne devrait plutôt devenir de plus en plus «créole» en reflétant ses caractéristiques européennes et indigènes. Dans son discours pour inaugurer l'Année internationale des populations autochtones, à Redfern, en décembre 1992, le premier ministre Keating a déclaré :

Nous commençons à devenir plus conscients de la profondeur et de la diversité des cultures des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres. Grâce à leur musique, à leur art et à leur danse, nous commençons à reconnaître à quel point la participation des aborigènes et des insulaires du détroit de Torres enrichira notre vie et notre identité nationale. Nous commençons à apprendre ce que les indigènes savent depuis plusieurs milliers d'années — comment vivre dans notre environnement naturel. Petit à petit, nous apprenons à voir l'Australie à la manière des aborigènes^{xxxv}.

Les réformistes australiens sont divisés en deux groupes sur la question de la souveraineté. Beaucoup — et probablement la majorité — cherchent le degré maximum d'autonomie gouvernementale dans une entité nationale — «une place unique où les aborigènes ont des droits garantis au sein d'une nation^{xxxvi}», telle que l'organisateur du Conseil territorial de Cape York, Noel Pearson, l'a décrite. Les membres du gouvernement aborigène provisoire vont plus loin et préconisent l'établissement d'un État aborigène bien qu'ils restent remarquablement vagues quant au moyen d'y parvenir. Pour citer Loretta Kelly : «le gouvernement aborigène provisoire ne s'évertue pas à trouver un accommodement au sein du Commonwealth mais à obtenir l'indépendance^{xxxvii}».

En définitive, l'avenir des aborigènes et des insulaires sera déterminé par les événements qui se produiront autant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Le sort des indigènes au sein de la collectivité internationale et en vertu du droit international changeant influera largement sur ce qui se passe en Australie, tout comme la grande question de l'avenir des États-nations et de leurs relations avec les minorités qui se mobilisent nerveusement à l'intérieur de leurs frontières.

Notes

ⁱNative Welfare Conference, Commonwealth and State Authorities, *Proceedings and decisions*, janvier 1961.

ⁱⁱDepartment of Parliamentary Library, *Aboriginality and Aboriginal Rights in Australia*, Canberra, 1992, p. 15.

ⁱⁱⁱ*Ibid.*

^{iv}L. Hiatt, *Australian Committee of Inquiry into the Role of the National Aboriginal Consultative Committee*, Canberra, AGPS, 1976, p. 45.

^vRoyal Commission into Aboriginal Deaths in Custody, *National Report 11*, Canberra, AGPS, 1991, p. 530.

^{vi}ATSIC, *Reconciliation, Social Justice and ATSIC*, Canberra, 1992.

^{vii}*Ibid.*, p. 7.

^{viii}*Ibid.*

^{ix}*Ibid.*, p. 32.

-
- ^x*Ibid.*, p. 17.
- ^{xi}*Ibid.*, p. 19.
- ^{xii}*Encyclopedia of Aboriginal Australia*, Canberra, AIATSIS, à paraître.
- ^{xiii}NAHSWP, *A National Aboriginal Health Strategy*, Canberra, DAA, 1989, p. 68.
- ^{xiv} John Macumbe, cité dans *Encyclopedia of Aboriginal Australia*, cité à la note 12.
- ^{xv} *National Report*, cité à la note 5, p. 472.
- ^{xvi} H.C. Coombs, B.G. Dexter et L.R. Hiatt, «The Outstation Movement in Aboriginal Australia», *AIAS Newsletter* 14, septembre 1980, p. 16.
- ^{xvii} Parliament of Australia, House of Representatives, Aboriginal Affairs Committee, *Return to Country: The Aboriginal Homelands Movement in Australia*, Canberra, AGPS, 1987, p. 4.
- ^{xviii}*Ibid.*, p. 5.
- ^{xix} «The Outstation Movement», cité à la note 16, p. 19.
- ^{xx} J. Legge (dir.), *NSW Supreme Court Cases* (deux volumes), Sydney, 1896.
- ^{xxi} F. Brennan, *Sharing the Country*, Ringwood, Penguin, 1991, p. 84.
- ^{xxii} *National Report*, cité à la note 5, p. 65.
- ^{xxiii} Council for Aboriginal Reconciliation, *Making Things Right*, Canberra, CARC, 1993, p. 19.
- ^{xxiv}*Ibid.*, p. 12.
- ^{xxv} *Sharing the Country*, cité à la note 23, p. 82.
- ^{xxvi} *Aboriginality*, cité à la note 2, p. 15.
- ^{xxvii} *Sharing the Country*, cité à la note 21, p. 122.
- ^{xxviii} *National Report*, cité à la note 5, p. 542.
- ^{xxix}*Ibid.*
- ^{xxx} P. Jull, Lettre au président du Comité d'examen législatif, 10 septembre 1991.
- ^{xxxi} Legislative Review Committee, *Towards Self-Government: A Summary of the Discussion Paper*, Brisbane, août 1991, p. 4.
- ^{xxxii}*Ibid.*, p. 5.
- ^{xxxiii} *National Report*, cité à la note 5, p. 473.
- ^{xxxiv}*Ibid.*, p. 36.
- ^{xxxv} *Aboriginal Law Bulletin* 3/6, avril 1993, p. 5.
- ^{xxxvi}*Ibid.*, p. 17.
- ^{xxxvii}*Ibid.*, p. 12.