



CHAIRE CONDITION AUTOCHTONE
Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée

La situation socio-économique du Nunavik et l'avenir de l'État

Gérard Duhaime

Collection
RECHERCHE EN LIGNE



La **Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée** est affiliée au Centre interuniversitaire d'études et de recherches autochtones (CIÉRA) et à la Faculté des sciences sociales de l'Université Laval.

Adresse postale:

Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée

Centre interuniversitaire d'études et de recherches autochtones

Pavillon Charles-De Koninck

Université Laval

QUÉBEC, QC

Canada G1K 7P4

Téléphone: (418) 656-7596

Télécopieur: (418) 656-3023

ciera@ciera.ulaval.ca

LA SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DU NUNAVIK ET L'AVENIR DE L'ÉTAT

par **Gérard Duhaime**

**Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée
Département de sociologie
Université Laval
Québec
Gerard.Duhaime@soc.ulaval.ca**

**Communication présentée dans le cadre des Forums régionaux sur l'avenir du Québec, Kuujuaq, 17
juin 2004.**

TABLE DES MATIÈRES

- 1. Introduction**
- 2. La population**
- 3. L'économie**
- 4. Les services publics**
- 5. Conclusion**

INTRODUCTION

Le rôle de l'État est largement discuté au Québec. Face à des défis comme la croissance continue des besoins en services de santé et des coûts dans ce domaine, le gouvernement propose aux citoyens d'indiquer ses préférences parmi divers scénarios de ré-ingénierie possibles, comme l'abolition ou la privatisation de services.

Ce texte examine brièvement certains aspects de la situation démographique et socio-économique du Nunavik. Il est basé sur des statistiques publiques récentes, ainsi que sur une série continue de travaux dans la région depuis vingt ans.ⁱ

Il indique des différences fondamentales entre la situation de cette région la plus septentrionale du Québec et l'ensemble de la province : croissance démographique rapide, revenus des particuliers inférieurs pour des familles plus nombreuses dans un contexte de prix à la consommation plus élevé, retards persistants dans l'état de santé, de l'éducation et du logement. Il met également en évidence le rôle singulier de l'État dans le contexte de l'économie régionale.

Sur ces bases, il suggère la plus grande prudence dans toute velléité de réforme des services publics.

LA POPULATION

La population du Nunavik présente des caractéristiques très éloignées de la population du Québec. Il s'agit d'une population beaucoup plus jeune, puisque le nombre d'enfants de moins de 15 ans est proportionnellement deux fois plus élevé au Nunavik. Cette situation s'explique en partie parce que le taux de natalité est également deux fois plus élevé au Nunavik. Par contre, comme l'espérance de vie est moins élevée, la proportion des personnes âgées est quatre fois moins élevée au Nunavik.

Dans l'ensemble, tous ces phénomènes conduisent à deux éléments clés pour comprendre le présent et envisager le futur du Nunavik, et sur lesquels nous reviendrons. Premièrement, la population du Nunavik affiche un taux de croissance plus de six fois plus rapide que le même taux au Québec. Deuxièmement,

au Nunavik, les personnes en âge de travailler supportent un nombre de dépendants plus élevé. En réalité, il apparaît que, quel que soit le type de familles considéré (couple marié, famille monoparentale, etc.), les familles du Nunavik sont toujours plus nombreuses en moyenne que les familles du Québec.

Ces différences ne caractérisent pas seulement la comparaison entre le Nunavik et le Québec dans son ensemble. Elles sont également vraies lorsque le Nunavik est comparé avec le Québec isolé, bien que les écarts soient alors moins prononcés.ⁱⁱ

L'ÉCONOMIE

L'économie du Nunavik est fortement influencée par la présence gouvernementale. En effet, les opérations gouvernementales constituent la première industrie en importance au Nunavik. Elles forment à elles seules plus de 50% du produit intérieur régional, alors qu'elles représentent environ 7% du produit intérieur du Québec.ⁱⁱⁱ

Les résidents du Nunavik sont massivement présents sur le marché du travail. Ils sont proportionnellement plus nombreux que les Québécois à faire partie de la population active (à cause de la structure démographique présentant moins de personnes de 65 ans et plus), mais ils sont moins employés.

Néanmoins, ils gagnent leur vie par le travail rémunéré. La proportion des salaires dans le revenu total des familles est plus élevée au Nunavik que dans l'ensemble du Québec. Contrairement aux idées reçues, les paiements de transferts sont moins importants au Nunavik dans le revenu total des familles que dans l'ensemble du Québec. Par conséquent, si la présence gouvernementale est aussi importante au Nunavik, c'est moins parce qu'elle supporterait les familles au moyen de paiements de transferts que parce que l'administration gouvernementale représente un employeur central dans la région. Du reste, les transferts aux particuliers répondent mal à plusieurs spécificités de la situation du Nunavik, comme il a été établi dans lors des travaux de la Commission du Nunavik.^{iv} L'indexation des prestations, lorsqu'elle existe, ne rend pas compte des différences dans le coût de la vie (sur lequel nous reviendrons dans un instant); les règles d'attribution de l'aide sociale pénalisent des

familles forcées de vivre dans un ménage multifamilial à cause de la pénurie de logement, et ainsi de suite.

Tout considéré, les résidents du Nunavik obtiennent une rémunération moins élevée que les résidents du Québec. Tous les indicateurs recensés confirment cette situation. Le revenu médian des personnes de 15 ans et plus, le revenu moyen de toutes les personnes ayant des gains ainsi que le revenu médian des familles sont tous plus faibles au Nunavik que dans l'ensemble du Québec. Un indicateur seulement montre un résultat différent, sans toutefois contredire les précédents. Il s'agit du revenu médian des ménages de deux personnes ou plus, qui se situe à l'égalité de la valeur au Québec. Cette égalité est toutefois factice. En effet, comme nous l'avons vu, ces ménages comptent plus de personnes au Nunavik qu'au Québec; en somme, il faut au Nunavik faire vivre plus de personnes avec un revenu par personne moins élevé.^v

La différence de revenu n'est pas seulement vraie entre le Nunavik et le Québec dans son ensemble : elle est également valable lorsque le Nunavik est comparé avec les trois territoires du Nord canadien. En effet, le revenu personnel du Nunavik par habitant est plus bas que celui des Territoires-du-Nord-Ouest et du Yukon. Il est également plus bas que celui du Nunavut, territoire avec lequel l'écart est cependant relativement faible.

À cette disparité s'ajoute l'écart important dans les prix à la consommation. Au Nunavik, les aliments, le carburant, les véhicules, les équipements de chasse et de pêche, les produits domestiques et les produits de soin personnel coûtent plus cher qu'au Québec. Les propriétaires de maison privée doivent déboursier davantage au Nunavik pour les dépenses courantes que les propriétaires de maison privée au Québec.^{vi} Seuls les loyers à prix modiques et les réparations mécaniques coûtent moins cher au Nunavik par rapport au Québec.

En somme, malgré leurs efforts pour gagner leur vie, les résidents du Nunavik ont une rémunération moins élevée, doivent supporter plus de personnes avec celle-ci, et doivent enfin affronter des prix plus élevés. Voilà de nouveaux éléments-clés pour comprendre la situation actuelle du Nunavik, et pour envisager le futur.

LES SERVICES PUBLICS

Au Nunavik, les services publics ont une importance économique centrale, puisque, comme nous l'avons vu, ils fournissent à eux seuls une grande portion des emplois.

Au Nunavik, les dépenses en santé par habitant sont plus élevées en moyenne qu'au Québec. Ce résultat est également valable lorsque le Nunavik est comparé à l'ensemble du Québec isolé puisque, de toutes les régions du Québec isolé, c'est au Nunavik que les dépenses publiques en santé sont les plus élevées.^{vii} De même, le nombre de lits d'hôpital par habitant est plus élevé au Nunavik qu'au Québec. Grosso modo, il en va de même des dépenses en éducation. Au Nunavik, les dépenses en éducation par habitant sont plus élevées en moyenne par rapport au Québec et au Québec isolé.^{viii}

Ces dépenses plus élevées indiquent que les services donnés à la population sont, dans certains cas, différents au Nunavik que dans d'autres régions du Québec isolé. En effet, le Nunavik bénéficie de la présence de deux hôpitaux sur son territoire et d'infirmiers dans chacune des agglomérations de la région. La situation est très différente chez les Algonquins ou sur la Basse-Côte-Nord, qui ne bénéficie pas d'autant d'équipements. Elles indiquent également que la prestation de services au Nunavik est plus onéreuse qu'ailleurs au Québec. L'isolement du Nunavik par rapport au réseau routier, son éloignement géographique et son climat arctique et subarctique commandent des coûts additionnels en matière de rémunération de main-d'œuvre, de transport, de chauffage et d'entretien, aussi bien dans le domaine de la santé que dans celui de l'éducation ou du logement social.

Cependant, ces dépenses plus élevées ne signifient pas que la situation de la santé, de l'éducation ou du logement social serait meilleure au Nunavik qu'ailleurs. Le taux d'hospitalisation est plus élevé au Nunavik que dans l'ensemble du Québec isolé, et toutes les causes d'hospitalisations les plus fréquentes (troubles de l'appareil respiratoire, de l'appareil digestif, complications de la grossesse, de l'accouchement et de suites de couche, accidents, empoisonnements et traumatismes) sont plus élevées au Nunavik qu'ailleurs au Québec isolé.^{ix} Le niveau d'éducation est inférieur au Nunavik par rapport au Québec. Ainsi, 53% de la population de 20 à 34 ans n'a pas de diplôme d'étude secondaire au Nunavik, alors que cette proportion est de 16% au Québec. Moins



chers au Nunavik qu'au Québec, les logements sociaux du Nunavik sont également surpeuplés, et la région ne peut pas compter sur un marché privé du logement pour palier la pénurie.

En somme, même si les dépenses publiques dans les services publics sont plus importantes au Nunavik qu'en moyenne au Québec, ces dépenses ne parviennent pas encore à redresser les conditions de vie des résidents du Nunavik. Voilà le dernier élément-clé mis ici en évidence pour alimenter la réflexion sur l'avenir des services publics au Nunavik.

CONCLUSION

Ce tour d'horizon nous permet d'identifier quatre phénomènes centraux pour évaluer la pertinence des options concernant les transformations du rôle de l'État.

Premièrement, le renouvellement rapide de la population du Nunavik laisse présager des besoins grandissants dans les années à venir. Les naissances nombreuses, les soins nécessaires à la petite enfance, les besoins en matière d'éducation exerceront une pression croissante sur les services publics. La formation des familles et des ménages, actuellement limitées par la pénurie de logement, ira s'accroissant, et soutiendra une croissance de la demande – déjà forte et insatisfaite – pour des logements sociaux. La poursuite du relèvement général des conditions de vie devrait soutenir également un accroissement relatif de l'espérance de vie et, par conséquent, la demande des personnes âgées pour de l'hébergement adapté, pour des places en soin de longue durée, et pour des prestations de vieillesse. Ces perspectives sont évidemment à l'opposé d'une vision selon laquelle l'État devrait reconsidérer sa participation aux services publics ou en diminuer l'étendue et la diversité des services publics offerts. Mais alors, comment parvenir à financer des services qu'il faudra non seulement maintenir, mais, au Nunavik, accroître de manière significative dans un avenir rapproché ? Peut-on accroître la contribution de la population ? Cela serait extrêmement difficile et voici pourquoi.

Le deuxième phénomène d'importance que nous avons mis en évidence jusqu'ici est la taille des familles du Nunavik, toujours plus nombreuses en moyenne que les familles du Québec, au sein desquelles le nombre de dépendants est toujours plus grand au Nunavik qu'au Québec. Nous avons aussi vu – il s'agissait du

troisième phénomène majeur identifié – que malgré leurs efforts pour gagner leur vie, les résidents du Nunavik ont une rémunération moins élevée, doivent supporter plus de personnes avec celle-ci, et doivent enfin affronter des prix plus élevés. Ces phénomènes indiquent qu'un accroissement de la contribution demandée aux citoyens du Nunavik au financement des services publics est illusoire. Ceux-ci vivent dans une situation économique moins favorable, et l'on peut faire l'hypothèse que, dans pareil contexte, ils auraient plus de difficulté à boucler leur budget que le ménage québécois moyen, lui-même aux prises avec un endettement atteignant des plafonds historiques.

Or les revenus de la population du Nunavik proviennent en grande partie de l'administration même des services publics. Ceci signifie que toute coupe dans l'administration publique, dans la portée ou la diversité des services, se traduisant par des pertes d'emplois, aurait au Nunavik un impact proportionnel, qui ébranlerait la structure économique régionale. Du reste, étant donné la taille des cohortes qui se présentent chaque année aux portes du marché du travail, le Nunavik a un besoin urgent et croissant de création d'emplois.

Quatrièmement, et enfin, nous avons vu que même si les dépenses publiques sont plus importantes au Nunavik qu'en moyenne au Québec dans les services que nous avons brièvement examinés, ces dépenses ne parviennent pas encore à redresser les conditions de vie des résidents du Nunavik. Par conséquent, loin de devoir diminuer la prestation des services, il faut continuer de les soutenir, comme les gouvernements s'y sont engagés lors de la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Toute velléité inspirée d'une politique contraire pourrait avoir des conséquences désastreuses au Nunavik, et devrait être soupesée avec la plus grande prudence dans le contexte régional.

Mais alors, comment peut-on envisager de maintenir des services pour lesquels nous n'aurions collectivement plus les moyens ? Dans le contexte du Nunavik, deux réponses pourraient être formulées. La première réponse tient à la division des compétences gouvernementales dans le contexte constitutionnel du Canada et du Québec. Grâce à la conclusion de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, Hydro-Québec a pu installer environ le quart de sa puissance sur le territoire de la Baie James. Or les bénéfices réalisés par Hydro-Québec suivant ses opérations sur le territoire – la rente hydroélectrique régionale en somme – est appropriée par le



gouvernement du Québec. À elle seule, cette rente équivaut à une portion très substantielle des coûts des services publics au Nunavik. En d'autres mots, si le Nunavik en possédait les compétences constitutionnelles, ou si la rente hydroélectrique lui était autrement versée, le débat serait posé en termes très différents. Au cours des dernières décennies, les recettes touchées par l'administration du North Slope Borough issues de l'exploitation pétrolière en Alaska ont permis de financer la construction et l'opération de toute une infrastructure de services publics. À l'époque de la négociation de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, ce genre d'arrangements n'étaient pas envisagés; ce n'est que récemment qu'Hydro-Québec en a fait un élément de négociation avec les communautés locales où la société d'État souhaite installer des équipements.

La seconde réponse tient à la finalité de l'action étatique. Si l'on soutient encore qu'il fait partie de la mission de l'État de contribuer à aplanir les disparités de conditions entre les citoyens et les collectivités, le Québec a alors le devoir de soutenir le Nunavik, comme du reste les régions du Québec isolé qui, à certains égards, sont plus mal lotis que le Nunavik même. Une politique favorisant le retrait de l'État concourrait à accroître les disparités et ultimement, à accentuer les tendances migratoires favorisant les grands centres au détriment des régions. Ce n'est probablement pas le vœu que le gouvernement du Québec aura entendu exprimé, au cours de ces consultations sur l'avenir de l'État.



Table 1
Demographic Indicators
Nunavik, Québec
2001

	Nunavik	Québec
Population (N)	9 630	7 237 480
Youth Rate (0-14 years of age / total population)	0,39	0,18
Elders Rate (65 years and over / total population)	0,03	0,13
Dependency Rate (0-14 years of age + 65 years and over / 15-64 years of age)	0,71	0,45
Birth Rate (/ 000) *	18,1	9,8
Life Expectancy **	65,7	79,21
Population Growth Rate (% Growth since 5 years)	10,5	1,4
Aboriginal Population (N)	8 755	79 400
Aboriginal Rate (Aboriginal Population / Total Population)	0,91	0,01

Sources:

Statistics Canada

Institut de la statistique du Québec

Nunavik Regional Board of Health and Social Services

Notes:

* Birth rate 2001-2002

** The calculation used for Nunavik life expectancy is not mentioned



Table 2
Households Composition Indicators
Nunavik, Québec
2001

	Nunavik	Québec
Total number of families	2 165	2 019 555
Number of married-couple families	895	1 175 440
Average number of persons in married-couple families	5,0	3,1
Number of common-law couple families	500	508 520
Average number of persons in common-law-couple families	3,9	2,9
Number of lone-parent families	765	335 595
Average number of persons in lone-parent families	3,0	2,5
Number of female lone-parent families	545	267 565
Average number of persons in female lone-parent families	3,1	2,5
Number of male lone-parent families	220	68 025
Average number of persons in male lone-parent families	2,9	2,4

Source: Statistics Canada

Table 3
Active Population
Nunavik, Québec
2001

	Nunavik	Québec
Labour Force Indicators		
Participation rate	66,2	64,2
Employment rate	56,6	58,9
Unemployment rate	14,4	8,2

Source: Statistics Canada



Table 4
Incomes and Cost of Living
Nunavik, Québec
2001

	Nunavik	Québec
Income		
Persons 15 years of age and over with income	5 420	5 506 245
Median total income of persons 15 years of age and over (\$)	16 926	20 665
Composition of total income (100%)	100	100
Earnings - % of income	81,4	75,1
Government transfers - % of income	17,0	13,9
Other money - % of income	1,6	11,0
Median family income (\$) - All census families	39 328	50 242
Median family income (\$) - Couple families	50 336	54 938
Median family income (\$) - Lone-parent families	22 421	30 718
Median household income (\$) - All households	47 840	40 468
Median household income (\$) - One-person households	35 552	19 465
Median household income (\$) - Two-or-more-persons households	51 072	51 152
Earnings		
All persons with earnings (counts)	4 265	3 815 265
Average earnings (all persons with earnings (\$))	24 008	29 385
Worked full year, full time (counts)	1 695	1 997 110
Average earnings (worked full year, full time (\$))	37 408	39 217
Cost of living		
Differential price index for food	1,69	1,00
Differential price index for housing (tenants on social assistance)	0,32	1,00
Differential price index for housing (other tenants)	0,48	1,00
Differential price index for corporate housing	0,40	1,00
Differential price index for home owners	1,05	1,00

Sources:

Sources: Statistics Canada

Sources: Duhaime, Gérard et al. *Nunavik Comparative Price Index*, GÉTIC, Université Laval, June 2000, 74 p.



Table 5
Health Services Indicators
Nunavik, Québec
2004

	Nunavik	Québec
Public spending health (\$)	57 200 378	17 197 912 000
Public spending health per capita (\$)	5 940	2 376
General and specialised beds ^a	5,6	2,8
Residential and long-term care beds ^b	1,9	6,5
Internal places available in youth centers	2,2	0,5

Sources:

Comptes publics 2001-2202, volume 2, Gouvernement du Québec
 Déboursés, aides et dépenses destinés aux Autochtones pour l'année 2001-2002, Secrétariat aux Affaires autochtones,
 Gouvernement du Québec

Institut de la statistique du Québec

Notes:

- a. Including psychiatry, lodging and neonatology
- b. Physical and psychiatric, permanent and temporary



Table 6
Education Services Indicators
Nunavik, Québec
2001

	Nunavik	Québec
Public spending education ^a	51 038 739	10 548 673 000
Public spending education per capita	5 300	1 458
Public spending education per compulsory school age population	20 622	11 518
Public spending daycare	9 492 426	1 012 952 000
Public spending daycare per capita	986	140
Public spending daycare per child (0-4 years of age)	7 445	2 696
Compulsory school age population *	2 475	915 810
Total population 15 years and over attending school full time	705	700 425
Total population 15 years and over attending school full time in % of 15 years and over population	12,0	11,8
% of the population aged 20-34 with less than a high school graduation certificate	52,8	16,0
% of the population aged 35-44 with less than a high school graduation certificate	53,7	20,7
% of the population aged 45-64 with less than a high school graduation certificate	56,9	31,1

Sources:

Comptes publics 2001-2002, volume 2, Gouvernement du Québec
Déboursés, aides et dépenses destinés aux Autochtones pour l'année 2001-2002, Secrétariat aux Affaires autochtones,
Gouvernement du Québec

Statistics Canada

Kativik Regional School Board

Notes:

a. Quebec spendings less federal contribution. Total Quebec spendings: 68 509 4765\$; of which federal contribution : 17 470 737\$.

* Compulsory school age population is here considered as 5 to 14 years old



Table 7
Housing Services Indicators
Nunavik, Québec
2001

	Nunavik	Québec
Total number of dwellings	2 270	2 978 110
Number of owned dwellings	60	1 724 465
Number of rented dwellings	2 205	1 249 455
Number of dwellings constructed before 1991	1 600	2 630 670
Number of dwellings constructed between 1991 and 2001	665	347 440
Average value of dwelling (\$)	199 794	110 668
Total private dwellings	2 485	3 230 196
Average gross monthly payments for rented dwellings (\$)	255	529
Average monthly payments for owner-occupied dwellings (\$)	1 295	706

Source: Statistics Canada

NOTES

ⁱ Les données utilisées dans ce texte sont toutes comprises dans la Banque ARCTICSTAT, infrastructure principale de la Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée. La banque pourra être consultée sur l'internet au cours de l'année 2004 à l'adresse www.chaireconditionautochtone.fss.ulaval.ca. Elles proviennent de deux sources principales. Les données de 2001 qui figurent dans les tableaux, proviennent essentiellement de Statistique Canada et d'autres organisations qui sont mentionnées le cas échéant. Ces données présentent un degré d'imprécision dû à l'arrondissement aléatoire dont les conséquences sont particulièrement importantes pour l'analyse dans les plus petites agglomérations. Néanmoins, elles demeurent valides et suffisantes pour décrire la situation régionale, notamment lorsqu'elles sont manipulées pour obtenir des ratios de comparaison où l'importance de ces imprécisions est atténuée. Les données comparant le Nunavik à l'ensemble du Québec isolé sont tirées de Duhaime G., A. Godmaire, J.-P. Garneau et J.-F. Langlais (1997). *Analyse descriptive sommaire des tendances affectant les communautés isolées du Québec*. Québec, GÉTIC, 96p.+ annexes ; et de Duhaime G. et A. Godmaire (2002). Les modèles de développement du Nord. Analyse exploratoire au Québec isolé. *Recherches sociographiques*, 63 (2) : 329-351. Bien que les données qui y sont utilisées soient antérieures à 2001, il peut être postulé que les tendances, étudiées sur une longue période, seraient encore valables en 2001.

ⁱⁱ Le Québec isolé regroupe les régions définies dans les documents précités (Duhaime et al. 1997 et Duhaime et Godmaire 2002) à savoir les localités des Inuit, Cries, Naskapis, Algonkins, Atikamekw et Innus; ainsi que les localités non-autochtones de la Basse-Côte-Nord, de la Minganie, de la Caniapiscou et du Nord-du-Québec (Jamésie).

ⁱⁱⁱ Les données et analyses portant sur le produit intérieur proviennent de travaux antérieurs publiés et de synthèses inédites (Duhaime et al. à par. *Nunavik Economy. A 15 years Trends Analysis in an Arctic Region*. 33p. + cartes et tableaux, manuscrit)

^{iv} *Partageons. Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik. Rapport de la Commission du Nunavik*, mars 2001.

^v Il existe un deuxième indicateur montrant un résultat discordant. Il s'agit du revenu médian des ménages composés d'une seule personne. Ces ménages, très peu nombreux, sont vraisemblablement composés des employés qui ne résident pas en permanence dans la région.

^{vi} Duhaime G., P. Fréchette, J.-F. Langlais et T. L. Strong. (2000). *Nunavik Comparative Price Index*. Québec, GÉTIC, 74p.

^{vii} Voir note 2.

^{viii} Voir note 2.

^{ix} Voir note 2.