

LE DEVOIR

Le Devoir

Idées, samedi 18 août 2001, p. A9

Les autochtones et nous

Modèle ou cas d'espèce?

Le Nunavut, gain démocratique

Duhaime, Gérard

Le 1er avril 1999, jour de la naissance du Nunavut, c'était fête au Canada: défilé des officiels, déclarations solennelles, dévoilement du drapeau et des armoiries, lyrisme enthousiaste de l'étoile polaire de la chanson autochtone Susan Aglukark, présence émouvante des chants et danses traditionnels... Le cirque médiatique renvoyait ces images au monde émerveillé: une explosion de symboles à la mesure du changement et des espoirs. La fête canadienne soulignait de façon étincelante la concrétisation d'un modèle nouveau de relations entre le Canada et les autochtones.

Nunavut, gouvernement public

Le Nunavut est fait de contrastes. Il représente le tiers de la superficie du Canada et est plus vaste que le Québec tout entier. Pourtant, il comprend moins de 1 % de la population canadienne, soit quelque 25 000 habitants répartis dans près d'une trentaine de villages. Son gouvernement, mené par une assemblée législative élue au suffrage universel, possède des compétences étendues sur le territoire et ses résidents. Le gouvernement fédéral conserve les compétences qu'il exerce partout ailleurs au Canada, ainsi que le principal des terres publiques et le pouvoir de les exploiter. Mais l'assemblée du Nunavut peut adopter des lois dans des matières aussi névralgiques que l'éducation, la santé, la justice, le développement, et ainsi de suite.

La création du Nunavut revêt une importance particulière. La modification des frontières intérieures est déjà un événement rare en soi. Mais cette importance vient principalement du fait que la création du Territoire du Nunavut donne des pouvoirs considérables sur les affaires publiques à une majorité autochtone. En effet, les Inuits forment 85 % de la population, représentant une forte majorité de résidents et d'électeurs. Ce n'est pas une affaire rebattue dans un pays où prévaut depuis des décennies un régime de marginalisation civique des autochtones.

Cependant la création du Nunavut ne confère pas aux Inuits l'autodétermination politique: le Nunavut, son territoire, ses institutions, demeurent publics, c'est-à-dire non ethniques. Le gouvernement du Nunavut possède des pouvoirs en matière de langue et de culture inuites, soit; cela ne peut aller à l'encontre des droits de tout citoyen garantis par la Charte canadienne des droits et libertés.

Le contrôle inuit sur les institutions politiques est sécurisé par les tendances démographiques. En effet, les autochtones vivent transitoirement au Nunavut où ils ne prennent racines que dans des cas exceptionnels. Les Inuits au contraire demeurent sur la terre de leurs aïeux. Leur accroissement démographique est rapide, les ménages sont de grande taille (près de cinq personnes par ménage), et les moins de vingt ans représentent la moitié de la population; il y a peu d'émigration. Les règles de la représentation électorale jouent dans le même sens. L'élection des membres de l'assemblée s'effectue par le vote uninominal à un tour dans chacune des circonscriptions électorales locales, où les Inuits sont pratiquement toujours très fortement majoritaires.

La tentation ethnique

Il s'agit donc d'un modèle singulier dans le contexte canadien des négociations de l'autodétermination politique des peuples autochtones. Collectivement, les Inuits ont choisi la voie du gouvernement public pour promouvoir leurs intérêts et leurs aspirations politiques. Cela est vrai au Nunavut. Cela l'est également au Nunavik, le Nord du Québec habité par une majorité inuite où les discussions vont dans cette direction. Enfin, cela est vrai au

Groenland et en Alaska, où les *Home Rule Governments* sont ouverts à tous citoyens répondant à des critères usuels de résidence.

Malgré ses mérites, le modèle du Nunavut ne peut répondre aux aspirations autodéterministes amérindiennes. D'abord, un objectif maintes fois énoncé par les leaders amérindiens est celui de traiter de nation à nation, en somme, entre gouvernements égaux en droit. Le statut territorial du Nunavut est ici un obstacle incontournable, puisqu'il soumet celui-ci à l'autorité fédérale.

Ensuite, le Nunavut est fondé sur le principe de la gouverne publique: tous les résidants sont électeurs et éligibles sans que l'origine ethnique ne puisse limiter ces qualités. Les difficultés soulevées ici sont importantes dans le contexte amérindien. Les peuples amérindiens occupent rarement un territoire continu, sauf dans les cas où ils sont rassemblés en une bande unique. Par exemple, les Innus sont répartis dans neuf agglomérations qui s'égrènent depuis les Escoumins à l'embouchure du Saguenay, jusqu'à Pakua Shipi sur la Basse-Côte-Nord du golfe du Saint-Laurent, en plus de Mashteuiatsh au Lac-Saint-Jean; et il existe d'autres localités innues au Labrador. Cette réalité géographique ne laisse qu'une alternative: ou bien l'on crée des gouvernements dont l'autorité s'exercerait sur une mosaïque territoriale proprement amérindienne difficile à gouverner; ou bien l'on crée de vastes gouvernements régionaux mettant les autochtones en minorité comme électeurs et comme élus, à moins que, à l'instar de certains États américains, l'on y prévoit une représentation spécifiquement autochtone.

Même chez les peuples amérindiens de faible taille démographique ou occupant un petit nombre d'agglomérations contiguës, l'attribution de pouvoirs étendus pourrait être insuffisante si ceux-ci devaient être exercés sur des aires territoriales trop limitées pour soutenir les objectifs de développement, sinon d'autosuffisance. Le traité Nishga, devenu une source d'inspiration pour plusieurs leaders amérindiens, est de cette nature: il confère une grande mesure d'autonomie gouvernementale sur une territoire de 2000 kilomètres carrés à peine. Collectivement, les Innus - ou tout autre groupe amérindien - ne pourraient se satisfaire de telles dispositions: ils en revendiquent déjà bien davantage.

De limites et de quelques défis

Contrairement à ce que la poussée d'enthousiasme et le battage médiatique des premiers jours a pu laissé croire, les limites au pouvoir des institutions gouvernementales du Nunavut sont nombreuses. A-t-on tellement insisté sur les symboles de l'autonomie parce que la substance aurait été si difficile à montrer? Car en fait, le Nunavut n'a pas solutionné la quadrature du cercle. Il est privé de la compétence en matière d'exploitation des ressources minérales sur la plupart du territoire qu'il gouverne, et coupé des revenus fiscaux que pourrait entraîner la mise en exploitation des terres, un potentiel qui n'est pas frugal. Il est ainsi privé de leviers centraux pour orienter, par exemple, la création d'emploi et la qualité des ressources renouvelables environnantes. Son autonomie est donc bien relative.

À ces limites convenues dans un régime démocratique de séparation de pouvoir s'ajoutent des limites inhérentes au contexte particulier du Nunavut. Parfois mal préparés à exercer les responsabilités qui leur sont dévolues, les leaders politiques doivent compter sur la puissante strate des technocrates. Entre les officiers politiques élus et les employés de bureau, les membres de cette strate indispensable sont toujours largement recrutés à l'extérieur de la région, puisque le niveau de scolarisation des Inuits ne permet pas encore de fournir le contingent nécessaire à ces postes. Cette situation limite le pouvoir des élus. En outre, la conduite même des leaders politiques est soumise à un apprentissage parfois difficile: l'assemblée du Nunavut vient de se doter d'un code d'éthique à l'usage de ses membres, après que certains aient été interpellés par la justice. Enfin, la construction de l'infrastructure gouvernementale aura mobilisé d'importantes ressources, qui n'ont pu être investis directement dans le service à la population. Ces limites, heureusement, ne seraient que les effets prévisibles du démarrage.

Il faut souhaiter que cela soit le cas puisque les défis auxquels le Nunavut fait face sont graves, et n'ont pu être résolus par l'ancien régime: forte demande pour des services sociaux de toute nature, liée à la croissance démographique et à la détresse sociale qui continuent de faire partie du paysage quotidien, forte demande pour le développement de l'emploi suivant l'accroissement de la population active, et ainsi de suite.

Le gain démocratique

Malgré ses limites, dont certaines seront dépassées avec le temps, l'autonomie du Nunavut n'est pas vaine. L'autonomie du Nunavut permet d'ores et déjà de rapatrier dans l'Arctique des décisions cruciales qui concernent les affaires communes de la population territoriale, de rapprocher le siège de la décision des citoyens et des conditions dans lesquelles ils vivent. Le fait en lui-même est de nature à redonner un peu d'espoir dans une région où il en faut beaucoup. Tant que les décisions concernant les Inuits étaient prises ailleurs et par d'autres, l'on pouvait attribuer à ceux-ci tous les maux comme l'insuffisance des budgets et l'inefficacité des programmes etc. Après deux ans d'existence, on chuchote ici et là au gouvernement du Nunavut que les ententes budgétaires sont loin de suffire aux besoins de service public et qu'Ottawa a accepté ces modalités parce qu'elles faisaient son affaire; l'autonomie relative ne stoppera pas complètement l'attribution incantatoire aux autres pour les problèmes perdurant, même s'il sera plus difficile de le faire à mesure que la classe politique gagnera en maturité et en expérience, et à mesure que des Inuits viendront occuper les postes-clés de la strate technocratique.

Mais ceci change: l'on peut espérer que des décisions prises dans la région par des élus locaux seront plus appropriées et plus efficaces. L'on peut espérer surtout que ces problèmes feront l'objet de débats ouverts où les points de vue les plus divers se feront entendre, contribuant à l'élaboration de solutions susceptibles de rassembler les forces sociales en une communauté agissante. Le gain démocratique est au moins autant dans le processus lui-même, que dans l'efficacité des décisions.

Ce gain est majeur parce qu'il brise institutionnellement le défaitisme collectif, l'impuissance paralysante face au destin, que les instigateurs du Nunavut avaient refusés. Désormais, les habitants du Nunavut disposent d'outils pour façonner leur futur, incluant le pouvoir de faire des lois et de dépenser au-delà d'un demi-milliards de dollars l'an selon une répartition budgétaire dont décident leurs représentants élus. Désormais, ils disposent d'outils pour inscrire leur culture dans les affaires collectives. Il ne s'agit pas ici des éléments stéréotypés de la culture muséale, qui ornent déjà la Chambre d'assemblée, mais plutôt des valeurs partagées dans le monde inuit contemporain, qui imbrique en un tout sans cesse redéfini des éléments originaux et des emprunts au pluralisme de notre temps. Les choix politiques à être opérés reflèteront inévitablement les valeurs communes.

Dans les rangs de la droite, il s'en trouve pour dénoncer comme ostentatoire la création du Nunavut. Ce gain démocratique n'est pas peu coûteux, personne ne le niera catégoriquement. Mais le *statu quo* aurait été pire. Les coûts de toutes sortes seraient bien plus lourds si le régime d'exclusion civique dans lequel vivent à toutes fins utiles les autochtones devait perdurer.

La situation des Inuits aura rendu possible une forme d'autonomie difficilement applicable dans les zones méridionales du pays et une répartition des pouvoirs difficilement acceptable pour d'autres groupes autochtones. Néanmoins le gain démocratique du modèle du Nunavut est significatif puisqu'il concurrence le régime technocratique qui domine la politique autochtone au pays et puisque la démocratie ne serait pas la valeur fondamentale d'un certain leadership chez les groupes qui cherchent à conquérir l'autonomie, comme le dénoncent les femmes autochtones. À ce titre, il pourrait inspirer d'autres ententes d'autonomie gouvernementale parmi les dizaines actuellement négociées, marquant ainsi un tournant pour l'avenir des peuples autochtones au Canada.

Que reste-t-il de l'éclat du premier avril 1999, alors que le travail quotidien de gouvernement a repris dans l'ombre des projecteurs éteints? Chez certains, l'allégresse a fait place à la désillusion: ils ont soudain réalisé qu'il ne suffisait pas d'avoir la gouverne pour rétablir l'harmonie initiale du monde de l'indien imaginaire, pour reprendre l'expression de Jean-Jacques Simard. Chez d'autres, plus clairvoyants, la belle émotion d'un jour historique aura nourri la ténacité: ils ont compris que l'autonomie gouvernementale est un moyen, un commencement, et non une fin.

Gérard Duhaime est sociologue. Professeur à l'Université Laval, il est titulaire de la chaire Louis-Edmond-Hamelin où il dirige des travaux de recherche circumpolaire et président sortant de l'International Arctic Social Sciences Association. Il a publié plusieurs articles et ouvrages portant sur les questions autochtones et le développement. Il a dirigé la préparation du volume *Le Nord. Habitants et mutations* à paraître sous peu aux Presses de l'Université Laval dans le cadre de l'Atlas historique du Québec.

Illustration(s) :

Reuter

La création du Territoire du Nunavut donne des pouvoirs considérables sur les affaires publiques à une majorité autochtone, cependant, le statut territorial du Nunavut demeure un obstacle incontournable, puisqu'il soumet celui-ci à l'autorité fédérale.

Désormais, les habitants du Nunavut disposent d'outils efficaces pour façonner leur futur et pour inscrire leur culture dans les affaires collectives.

© **2001 Le Devoir. Tous droits réservés.**

Numéro de document : news-20010818-LE-0039

PUBLI-C news-20010818-LE-0039

Ce certificat est émis à **Abonné** à des fins de visualisation personnelle et temporaire.

Date d'émission : **2013-01-18**

Le présent document est protégé par les lois et conventions internationales sur le droit d'auteur et son utilisation est régie par ces lois et conventions.