Logement social au Nunavik :
Participation et autonomie des acteurs régionaux

Mémoire

Aude Therrien

Maîtrise en science politique
Maître ès Arts (M.A.)

Québec, Canada

© Aude Therrien, 2013

Résumé

Ce mémoire a pour objet deux politiques de logement social au Nunavik : *l'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik* et le *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique au Nunavik*. Plus particulièrement, l'auteure étudie la participation des acteurs régionaux à l'élaboration et à la mise en œuvre des ces deux politiques ainsi que l'autonomie dont ils ont fait bénéficié dans le cadre de cette participation. L'étude tend à montrer que les acteurs régionaux, s'ils ont participé, n'ont, dans la majorité des cas, qu'une autonomie partielle, car le gouvernement fédéral canadien et le gouvernement québécois se gardent le pouvoir de réviser la plupart des décisions prises par les acteurs régionaux.

Table des matières

Résumé iii

Liste des acronymes vii

Remerciements ix

1. Introduction 1

1.1 Problématique 1

1.2 Cadre théorique 7

1.3 Hypothèses 16

1.4 Les acteurs étudiés 26

2. L'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik 31

2. 1 Description de l'entente 31

2.2 La mise à l'agenda 33

2.3 La formulation et la décision 47

2.4 L'application 58

2.5 L'évaluation 77

2.6 Participation, autonomie et pouvoir des acteurs régionaux 84

3. *Le Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik* ou la modification de l'échelle des loyers 91

3.1 Description du règlement 91

3.2 La mise à l'agenda 93

3.3 La formulation 98

3.4 La décision 111

3.5 Application 113

3.6 Évaluation 125

3.7 Participation, autonomie et pouvoir des acteurs régionaux 129

4. Conclusion 133

Bibliographie 143

Liste des entrevues 155

Annexes 157

Liste des acronymes

- ARK : Administration régionale Kativik
- CBJNQ : Convention de la Baie-James et du Nord québécois
- CHK : Comité sur l'habitation dans la région Kativik
- CHN : Comité sur l'habitation au Nunavik
- IIPDIF : Indice implicite du prix de la demande intérieure finale
- MAINC : ministère des Affaires indiennes du Nord canadien
- MAADNC : ministère des Affaires autochtones et Développement du nord du Canada
- MRD : Mécanisme de règlement des différents
- OMH : Office municipal d'habitation
- OMHK : Office municipal d'habitation Kativik
- SCHL : Société canadienne d'hypothèques de logement
- SHQ : Société d'habitation du Québec

Remerciements

Je souhaite, tout d'abord, remercier mon directeur et mon codirecteur. Merci à Gérard Duhaime pour son aide extrêmement précieuse et ses commentaires éclairants. Les occasions qu'il m'a offertes, tant financières que professionnelles, ont été essentielles à l'accomplissement de ce mémoire. Je le remercie, entre autres, de m'avoir permis de voir, par deux fois, ce Nord qui me fascine tant. Un grand merci également à Guy Laforest pour son support et ses encouragements tout au long de ma maîtrise, du début au dépôt final. Aussi, je veux remercier toutes les personnes que j'ai interrogées pour faire ce mémoire; l'information fournie fut des plus précieuses.

Les membres de ma famille et mes amis m'ont également été d'un support essentiel. Merci à mon amoureux pour son soutien inconditionnel et ses encouragements. Merci à mes parents, à ma sœur et à mon cousin pour leurs conseils. Je remercie finalement tous mes amis qui m'ont permis de m'évader de mon travail lorsque cela devenait nécessaire. Merci!

1. Introduction

1.1 Problématique

Le logement social a fait l'objet de nombreuses réformes depuis l'élection du gouvernement conservateur de Brian Mulroney en 1984. Dans un contexte de déficit économique élevé, le gouvernement fédéral s'est peu à peu désengagé du logement social en donnant plus de pouvoirs aux provinces dans ce domaine. Plusieurs auteurs l'ont remarqué, tels Barbara Wake Carroll et Ruth J.E. Jones[1], Tom Carter[2], Yves Vaillancourt[3] et Jeanne M. Wolfe[4]. Dès 1986, le gouvernement fédéral a transféré certains programmes relatifs au logement social aux provinces. Ensuite, dans l'accord constitutionnel de Charlottetown, le logement social est inclus dans les nouvelles compétences des provinces. Malgré l'échec de cet accord, l'administration de l'ensemble des logements sociaux est transférée aux provinces en 1996[5].

Le logement social est particulièrement problématique au Nunavik. Cette région comprend les territoires du Québec situés au nord du 55ème parallèle. 91 % de la population est Inuit, ce qui en fait sa particularité[6]. Selon une étude de la Société canadienne d'hypothèques et de logement réalisée en 2010, 48 % des ménages inuit vivaient dans des logements surpeuplés alors que la moyenne canadienne est de 6 %[7]. Dans l'ensemble, le Nunavik est la région du Canada qui connait le plus haut taux de surpeuplement[8]. L'Office municipal d'habitation Kativik estimait, en 2010, que 995 logements supplémentaires devaient être construits pour répondre aux besoins de la

---

[1] Barbara Wake CARROLL, Ruth J.E. JONES, «The Road to Innovation, Convergence or Inertia: Devolution in Housing Policy in Canada», *Canadian Public Policy/ Analyse de Politiques*, vol. 26, no. 3, 2003, p. 277-293.
[2] Tom CARTER, « Current practices for procuring affordable housing: The Canadian context», *Housing Policy Debate*, vol. 8, no. 3, 1997, p. 593-631.
[3] Yves VAILLANCOURT, «le logement public: enjeux et perspectives», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, no. 1, 2001, p. 1-7.
[4] Jeanne M. WOLFE, «Canadian housing policy in the nineties», *Housing Studies*, vol. 13, no.1, 1998, p. 123-125.
[5] *Ibid.,* p. 123-125.
[6] STATISTIQUE CANADA, Région du Nunavik, Québec (Code2417), *2006 Community Profiles. 2006 Census. Statistics Canada Catalogue no. 92-591-XWE*. Ottawa,[En ligne], 2007, http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-591/index.cfm?Lang=E (page consultée le 19 mars 2013).
[7] SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, « Série sur le logement selon les données du recensement de 2006 : Numéro 9- Ménages inuit au Canada», *Le point en recherche*, Série socio-économique 10-019, 2010, p. 6.
[8] Gérard DUHAIME, *La pauvreté au Nunavik : État des connaissances*, Chaire de recherche sur la condition autochtone comparée, 2009, p. 8.

population.[9] Le parc d'habitation de cette région étant composé à 96 % de logement social en 2006[10], les politiques qui y sont liées ne sont pas sans intérêt.

Les divers programmes de logement dans cette région ont toujours été l'objet d'investissements financiers importants[11]. Il est donc possible de se demander pourquoi, malgré ces sommes investies, les besoins en logements dans cette région sont toujours aussi grands.

Trois réponses sont généralement avancées pour expliquer la situation socio-économique des peuples autochtones : celle de la modernisation, celle de la dépendance ou celle du colonialisme[12]. Selon la première perspective, celle de la modernisation, les peuples autochtones sont à une étape intermédiaire de leur développement et la marginalisation socio-économique fait partie de ce processus. D'après cette théorie populaire jusqu'au milieu des années 1960, il ne peut y avoir création de richesse dans ces communautés que si elles suivent le même chemin qu'a emprunté la civilisation occidentale[13]. En ce sens, les transferts de capitaux et de technologies devraient aider les peuples autochtones à se développer économiquement.[14] Cette théorie est critiquée entre autres pour son ethnocentrisme et sa définition de la modernité comme étant obligatoirement en rupture avec la tradition[15].

La deuxième perspective, celle de la dépendance, se concentre sur les relations entre l'État et la communauté autochtone. Cette théorie veut que les peuples autochtones soient devenus dépendants du développement économique de l'État central[16]. Par une approche historique, certains chercheurs ont observé que certaines communautés, par leur intégration au sein de l'économie de marché et de l'État providence, avaient perdu progressivement la capacité de se gouverner elles-mêmes.[17] L'instauration de différents programmes sociaux ne ferait donc que reproduire cette

---

[9] OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, *2010 Housing Needs Survey for Social Housing Units Managed by Kativik Municipal Housing Bureau*, mai 2010, p. 22

[10] SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *op. cit*., p. 5.

[11] Jean-Jacques SIMARD, «Les dépenses de l'État chez les Cris et les Inuit du Québec depuis la convention de 1975», *Recherches sociographiques*, vol. 35, no. 3, 1994, p. 505-550.

[12] David E. WILKINS, « Modernization, colonialism, dependency: How appropriate are these models for providing an explanation of North American Indian 'underdevelopment'?», *Ethnic and Racial studies*, vol. 16, no. 3, 1993, p. 390-419.

[13] David E. WILKINS, *Op. Cit*., p. 395, Robert B. ANDERSON, Leo Paul DANA et Teresa E. DANA, « Indigenous land rights, entrepreneurship, and economic development in Canada : "Opting-in" to the global economy*», Journal of World Business*, no. 41, 2006, p. 47.

[14] David E. WILKINS, *Op. Cit*., p. 395

[15] *Ibid..*

[16] Mylène JACCOUD, «L'exclusion sociale et les Autochtones», *Lien social et Politiques*, no. 34,1995, p. 95.

[17] Stephen CORNELL, *The Return of the Native: American Indian Political resurgence*, New York: Oxford University Press, 1988,282 p.; Thomas HALL, « Patterns of Native American incorporation», dans C. Matthew SNIPP, *Public Policy Impacts on American Indian Economic Developmen*t, Albuquerque: Native American

dépendance. Deux critiques importantes sont adressées à cette perspective : elle ne permet pas de faire la distinction entre différents niveaux de dépendances et elle n'explique pas pourquoi certaines communautés autochtones remportent des succès économiques et politiques.[18]

Enfin, la théorie colonialiste est l'une des plus populaires. Elle fait le lien entre les acteurs gouvernementaux et la situation socio-économique. La thèse coloniale veut que la marginalisation économique et sociale soit le fruit des rapports de force entre l'État et les peuples autochtones[19]. Selon cette théorie, l'écart qui existe entre certains groupes au sein de l'État est dû à des rapports sociaux de pouvoir. Ces rapports de force réifient les inégalités sans donner une voix réelle aux populations ciblées. Peu importe les changements survenus, les gouvernements centraux tenteraient de garder le pouvoir sans en transférer aux communautés et aux minorités. David Théo Golberg parle ainsi d'un État racial qui perpétue les inégalités sociales afin de se maintenir en place. Il intègre les minorités, mais ne leur permet pas d'acquérir des pouvoirs politiques. Les minorités doivent plutôt s'intégrer à la majorité[20]. Pour Daniel Salée et Joyce Green, l'État désire rester maître d'œuvre de la destinée autochtone. Il tend à déléguer le moins de pouvoirs possible à ces derniers et il leur impose un seul cadre de citoyenneté. L'État définit donc les limites des revendications autochtones et l'action de ces derniers ne peut se faire que selon le cadre canadien[21]. Les expériences de cogestion ne donneraient que peu de pouvoirs à ces populations. Toujours selon cette théorie, les politiques publiques ne réussissent pas à réduire les inégalités sociales. Au contraire, elles les reproduisent puisque les autochtones n'ont pas le pouvoir de définir leur réalité.

Cependant, certains mettent en question le caractère colonial de l'État canadien actuel. Pour des auteurs tels Martin Papillon et Mylène Jaccoud, l'État canadien n'est plus un État colonial ou racial puisqu'il tend réellement à donner des pouvoirs aux autochtones[22]. Au Canada, les transformations néolibérales de l'État providence ont mené à une logique de décentralisation accrue

---

Studies, 1988, p. 23-38; Richard WHITE, *The Roots of Dependency: Subsistence , Environment and Social Change among the Choctaws, Dawnees, and Navajos*, London: University of Nebraska Press, 1983, 437 p.

[18] David E. WILKINS, *Op. Cit*., p. 410

[19] Quelques auteurs qu'il est possible d'associer à ce courant sont, entre autres, Joyce GREEN, «Autodétermination, citoyenneté, et fédéralisme : pour une relecture autochtone du palimpseste canadien», *Politique et Sociétés*, vol. 23, no. 1, 2004, p. 9-32. et Daniel SALÉE, « Peuples autochtones, racisme et pouvoir d'État en contextes canadien et québécois : éléments pour une ré-analyse», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 17, no. 2, 2005, p. 54-74.

[20] David Théo GOLDBERG, *The Racial State*, Malden Mass, Blackwell publisher, 2002, 319 p.

[21] Daniel SALÉE, *op. cit*., et Joyce GREEN, *op.cit*..

[22] Martin PAPILLON, «Entre l'héritage colonial et la recherche d'autonomie politique : les peuples autochtones dans la tourmente des réformes de l'État-providence. Une comparaison de l'expérience australienne, américaine et canadienne », *Lien social et Politiques*, no. 53, 2005, p.129. et Mylène JACCOUD, *op. cit.,* p. 98-99.

et d'augmentation des partenariats entre les pouvoirs centraux et les pouvoirs autochtones. Malgré que les programmes auxquels ils doivent adhérer s'inscrivent dans une logique de citoyenneté unifiée, leur participation croissante à la prise de décisions politiques leur permet de gagner une citoyenneté de plus en plus différenciée[23]. En ce sens, l'État tend à diminuer les inégalités sociales et à augmenter la participation réelle de la population aux décisions. La relation de pouvoir aurait changé par une réelle implication des acteurs en jeux, autant autochtones que gouvernementaux.

Parallèlement, le mémoire de maîtrise de Gérard Duhaime portait sur les politiques de logement social au Nunavik. Il concluait que les politiques de logement, jusqu'en 1980, avaient contribué, par l'action de l'État, à reproduire les inégalités sociales et à réduire le pouvoir des populations. Jusqu'alors les politiques de logement ont permis d'augmenter le pouvoir de l'État au détriment de la capacité d'action des Inuit qui n'ont pu définir culturellement leur espace d'habitation[24]. Autrement dit, les politiques étaient imposées et une culture majoritaire occidentale réifiait les inégalités et l'exclusion sociale. La participation citoyenne était donc problématique en 1980 en ce qui a trait à la gestion autochtone des politiques publiques sur le logement. Il est alors intéressant de se demander si les populations autochtones ont réussi, depuis, à participer aux processus de décision et si la thèse colonialiste de l'État peut toujours décrire la situation au Nunavik.

Depuis la fin des années 1980, un nouveau mode de gestion des politiques publiques a fait l'objet d'une grande attention de la part des divers gouvernements, l'approche des politiques horizontales[25]. Cette gestion peut être décrite comme l'implication de plus d'un acteur dans la gestion d'un problème afin de l'aborder de manière plus large[26]. Les actions horizontales permettraient de mieux rendre compte de la complexité des dossiers et de mieux les gérer[27]. La question de l'habitation a été soulignée par quelques auteurs, dont Michel Molgat Sereaki, David Hay, Duncan Maclennan et Natalie Pierre, comme un dossier complexe où la gestion horizontale est

---

[23] Martin PAPILLON, *op. cit.,* p.132-133.

[24] Gérard DUHAIME, *Espace politique et logements sociaux au Nouveau-Québec inuit*, Mémoire de maîtrise, Sainte-Foy, Université Laval, 1982, p. 21 et p. 157 -158.

[25] Nathalie PIERRE, *A Safer Haven : Innovations for Improving Social Housing in Canada*, Ottawa, Canadian policy research network, 2007, 25 p. S'ajoute à ce rapport d'autres publications récentes sur la gestion horizontale: Herman BAKVIS et Luc JULIET, *The Horizontal Challenge : Line departments, Central Agencies and Leadership*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2004, 77 p. et Michel Molgat SEREACKI, *Fostering Better Integration and Partnerships for Housing in Canada: Lessons for Creating a Stronger Policy Model of Governmental and Community Collaboration*, Ottawa, Canadian policy research network, 2007, 36 p.

[26] Jacques BOURGAULT, *Horizontalité et gestion publique*, Sainte-Foy, Les presses de l'Université Laval,2002, p. 16.

[27] Jacques BOURGAULT, *op. cit.,* p. 39-43. et Herman BAKVIS et Luc JULIET, *op. cit.,* p. 11-16.

justifiée[28]. En effet, le nombre d'acteurs impliqués est important : le logement implique les trois paliers de gouvernement[29].L'inclusion de la société civile est alors au cœur des politiques horizontales et permet des solutions particulières à des problèmes complexes.

Or, selon une perspective colonialiste de l'État canadien, telle qu'adoptée par Daniel Salée, ces politiques dites horizontales peuvent n'être qu'une façade afin de légitimer le pouvoir du gouvernement, et ce, en ne donnant pas réellement de pouvoir aux acteurs locaux et à la société civile. Ainsi, les réformes visant à augmenter la participation et l'autonomie des autochtones dans le domaine public sont souvent le signe davantage de délégation que de collaboration; les communautés doivent se conformer à un cadre économique et politique néolibéral et au langage du droit issu du C*ommon law*. Le Canada et le Québec restent gestionnaires de leur espace national et gardent le pouvoir d'exclure des acteurs des décisions politiques[30].

Au Nunavik, la question de l'engagement des acteurs locaux est aussi particulièrement pertinente étant donné que leur participation aux processus de formulation et de gestion des politiques publiques a été limitée jusqu'en 1980[31]. La situation en 2011 a probablement évolué depuis 1980 : le nombre d'acteurs locaux est plus grand et les acteurs gouvernementaux accordent peut-être plus d'importance à leur implication.

Dès les premiers programmes sur le logement social, la participation des résidants a été mise de l'avant. En 1965, un programme d'éducation au logement accompagnait le programme de location de logements du gouvernement fédéral, le *Eskimo Rental Housing program*. En plus du volet éducatif, il visait à créer des associations d'habitations qui devaient percevoir les loyers. Ces associations sont toutefois disparues peu après la fin du projet[32].

Le gouvernement provincial a, pour sa part, valorisé, dès 1981, l'engagement des municipalités, notamment en signant des accords avec chacune d'entre elles afin de leur confier la gestion des logements construits. De même, entre 1981 et 1999, le gouvernement provincial traitait avec l'Administration régionale Kativik (ARK) au sujet de la gestion des programmes. Cependant, Marcelle Chabot, en 1995, dressait un portrait assez critique de l'implication des acteurs régionaux

---

[28] Michel Molgat SEREACKI, *op. cit.,* David HAY, *Housing, Horizontality and Social Policy*, Ottawa, Canadian policy research network, 2005,11 p., Nathalie PIERRE, *op. cit.,*
[29] Michel Molgat SEREACKI, *op. cit.,*p.1-3.
[30] Daniel SALÉE, *op. cit*., p. 63-68.
[31] Gérard DUHAIME, *Espace politique et logements sociaux au Nouveau-Québec inuit*, Op. *Cit*.p. 157-158.
[32] Marcelle CHABOT, *Les "Nunavimiut" et les "Quliriit" à la conquête de l'espace : participation des citoyens, logements sociaux et aménagement du territoire dans la région Kativik,* Mémoire de maîtrise, Sainte-Foy, Université Laval, 1995,p. 81.

dans l'élaboration des politiques publiques d'habitation : les programmes étaient décidés par les gouvernements centraux et le rôle des organismes municipaux était souvent limité à la consultation. Ils n'avaient de voix que pendant l'application de la politique publique[33].

Cette conclusion amène un questionnement sur l'évolution de l'intégration des acteurs régionaux dans les politiques publiques. Depuis 1999, des changements ont eu lieu en ce qui a trait aux acteurs impliqués dans ce type de politiques. En effet, en vertu de la *Loi sur la Société d'habitation du Québec* et de la signature de *l'Entente-cadre concernant la région Kativik*, l'OMHK voit le jour en 1999 et doit maintenant gérer les logements sociaux. En 2000, avec la signature de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik*, la Société Makivik se voit confier la responsabilité de construire les différents logements sociaux[34]. Il est donc possible de se demander si la participation des acteurs régionaux diffère depuis 1999 et l'arrivée des nouveaux acteurs dans le domaine de l'habitation.

La littérature est relativement muette sur ce sujet. Beaucoup de documentations descriptives existent au sujet de l'habitation au Nunavik[35] et beaucoup de travaux intègrent le logement social en tant qu'indicateur de la pauvreté au Nunavik[36]. Le mémoire de Gérard Duhaime sur le logement au Nunavik analyse les conséquences des politiques d'habitation sur les acteurs inuit, mais l'analyse s'arrête en 1980[37]. Étant donné la littérature limitée à ce sujet, il est intéressant de se pencher sur les nombreux changements politiques qui ont eu lieu depuis 1980 et leurs conséquences sur l'intégration des acteurs de la société civile. Ce mémoire veut donc reprendre le questionnement de Gérard Duhaime en l'appliquant à l'époque actuelle. Cependant, le cadre théorique et les variables utilisées dans ce mémoire diffèrent de l'analyse faite précédemment. Ce mémoire a pour objectif de savoir si, depuis 1999, les politiques publiques dans le domaine de l'habitation au Nunavik permettent la participation et l'autonomie des acteurs régionaux au sein des processus de décision.

---

[33] *Ibid.,* p. 123.

[34] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Le logement au Nunavik : document d'information,* Québec : Société d'habitation du Québec, 2001, p. 23-24.

[35] Par exemple : SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, *op. cit*.; SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *op. cit.* et Erin O'SULLIVAN*, Le bien être des collectivités inuit au Canada,* Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2005, 18p.

[36] Gérard DUHAIME, *La pauvreté au Nunavik : État des connaissances*, *op. cit*.; Marcelle CHABOT, «Economic changes, household strategies, and social relations of contemporary Nunavik Inuit», *Polar Record*, vol. 39, no. 208, 2003, p. 19-34 et Sacha SENÉCAL et Jean-Jacques SIMARD, «*Les dépenses de l'État chez les Cris et les Inuit du Québec depuis 1975*», Recherches sociographiques, vol. 35, no. 3, 1994, p. 505-550.

[37] Gérard DUHAIME, *Espace politique et logements sociaux au Nouveau-Québec inuit, op. cit..*

1.2 Cadre théorique

Pour évaluer le degré de participation et d'autonomie des acteurs locaux dans les politiques d'habitation, il convient de mieux définir le concept de participation. La participation des acteurs de la société civile occupe une place centrale dans l'étude du caractère démocratique des structures de l'État. Ainsi, Laurence Bherer associe l'augmentation des dispositifs participatifs au sein de l'administration publique à une augmentation des revendications des groupes et des mouvements sociaux auxquelles l'État, dans un souci démocratique, doit répondre[1]. Les dispositifs participatifs permettent une implication directe et plus grande du citoyen au sein des institutions de l'État. Ces instances favoriseraient les échanges et la négociation plutôt que l'imposition de contraintes et elles permettraient une plus grande diffusion du pouvoir qui serait ainsi davantage décentralisé[2].

Pour bien évaluer les avantages de la participation, il est important de distinguer les conditions de participation de ses conséquences. Ainsi, les auteurs font généralement la distinction entre la possibilité qu'a un acteur de participer au processus et le pouvoir qu'il peut acquérir par ce biais[3]. La participation aux décisions ne permet pas nécessairement aux groupes et à la société civile d'acquérir un pouvoir décisionnel. Ainsi, pour Daniel Salée, les règles d'interaction entre les peuples autochtones et l'État restent dictées par ce dernier. Malgré leur participation, les peuples autochtones n'ont pas les mêmes pouvoirs que le gouvernement dans la négociation[4]. Leur participation est soumise à la volonté de l'État.[5] Les institutions de cogestion ne « remettent pas en cause la structuration du pouvoir qui établit la domination de l'État dans les sociétés

---

[1] Laurence BHERER, «La démocratie participative et la qualification citoyenne: À la frontière de la société civile et de l'État», *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 18, no.2, 2006, p. 25.

[2] Jean MERCIER, *L'Administration publique : De l'École classique au nouveau management public*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006,p. 321.

[3] Gilles CÔTÉ, Christiane GAGNON, «Gouvernance environnementale et participation citoyenne: pratique ou utopie? Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma)», *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 18, no. 1, 2005, p. 62; Aisha PAQUETTE-DIOURY, *La participation citoyenne comme idéal éthique: intégrer les autochtones aux projets de recherche: Le cas de l'Enquête de Santé du Nunavik*, Mémoire de maîtrise, Sainte-Foy, Université Laval, 2009, p. 18-19; Marcelle CHABOT, *Les "Nunavimiut" et les "Quliriit" à la conquête de l'espace : participation des citoyens, logements sociaux et aménagement du territoire dans la région Kativik,* Mémoire de maîtrise, Sainte-Foy, Université Laval, 1995,p. 23; Richard C. RICH, Michael EDELSTEIN, William K. HALLMAN, Abraham H. WANDERSMAN, «Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environmental Hazards», *American Journal of Community Psychology*, vol. 23, no. 5, 1995, p. 657-676.

[4] Daniel SALÉE, « Peuples autochtones, racisme et pouvoir d'État en contextes canadien et québécois : éléments pour une ré-analyse», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 17, no. 2, 2005,p. 63.

[5] *Ibid.,* p. 58.

occidentales »[6]. La participation des organisations autochtones à ces institutions peut autant leur permettre de gagner de l'autonomie que leur confisquer le pouvoir pour le transférer à l'État[7]. Les concepts de pouvoir et d'autonomie doivent donc être étudiés autant que le concept de participation.

La participation

Jürgen Habermas, philosophe et sociologue allemand, a tenté de définir l'éthique de la discussion. Il cherche notamment à nommer les critères d'une communication juste et équitable qui permettrait une prise de décision rationnelle. Selon cette théorie, la communication doit remplir quatre conditions essentielles pour être jugée idéale : tous les acteurs doivent pouvoir participer au dialogue, chacun doit avoir une chance égale de remettre en question une proposition, chaque proposition peut être l'objet de discussion et chaque participant a la possibilité d'exprimer ses réserves[8].

Ces conditions ont été largement critiquées entre autres parce qu'elles reposent principalement sur l'individu et non sur le processus[9]. Afin de permettre aux politiques publiques d'incorporer la participation des acteurs dans leur processus de décision, Thomas Webler et Seth Tuler ont tenté de définir des conditions de participation qui reposeraient davantage sur les contraintes du processus de décision et de discussions que sur les individus qui y participent. Ils ont identifié ainsi deux principes clés de la participation, l'équité et la compétence[10].

L'équité peut être vue comme l'opportunité qu'ont les acteurs de participer aux étapes du processus de décision. Il s'agit donc de savoir si les acteurs ont la possibilité de participer et d'avoir accès aux discussions et aux décisions[11]. Ce concept comporte trois indicateurs : l'accès au processus décisionnel, les normes structurelles visant à faciliter les interactions entre les acteurs et enfin les comportements personnels. L'accès au processus signifie que les acteurs sont invités à participer à certaines étapes du processus décisionnel. Parallèlement, les règles de discussion peuvent faciliter ou brimer la participation des acteurs. La planification des rencontres peut, par exemple, diminuer les possibilités de participation des acteurs. Aussi, les comportements

---

[6] Thierry RODON, *Coexistence ou domination? L'expérience de cogestion des autochtones du Canada*, thèse de doctorat, Sainte-Foy, Université Laval, 1998, p. 28-29.
[7] *Ibid*, p. 120-123; Martin PAPILLON, «Adapting Federalism: Indigenous Multilevel Governance in Canada and the United States», *Publius*, vol.. 42, no. 2, 2012, p. 289-312.
[8] Nigel BLAKE, « Ideal Speech Conditions, Modern Discourse and Education», *Journal of Philosophy of Education*, vol. 29, no.3, 1995, p. 357.
[9] Thomas WEBLER, Seth TULER, «Fairness and Competence in Citizen participation: Theoretical Reflections from a Case Study», *Administration & Society*, vol. 32, no. 5, 2000, p. 566-595.
[10] *Ibid..*
[11] Thomas WEBLER, Seth TULER, *op. cit.,* p. 570.

individuels, tels l'honnêteté, l'ouverture, la confiance et le respect, peuvent améliorer la qualité des discussions et donc le degré de participation des groupes[12]. Ces trois concepts permettent d'évaluer l'équité de la participation des acteurs d'un point de vue autant structurel et formel que d'un point de vue social et psychologique.

Un quatrième indicateur est proposé par les auteurs Thomas Webler et Seth Tuller : il s'agit du pouvoir d'influencer le processus et les décisions[13]. Toutefois, il est difficile de mesurer le degré d'influence des acteurs. Il est ardu de savoir si un acte posé par un acteur aurait été différent sans les actions posées par un autre. De même, les auteurs eux-mêmes soulignent l'importance de mieux théoriser ce concept et cet indicateur[14]. Il n'est donc pas pris en compte dans la mesure de l'équité de la participation.

La compétence, quant à elle, peut se définir comme la manière dont le processus assure aux participants l'accès à la meilleure information possible afin de prendre la meilleure décision. Les participants doivent être en mesure d'échanger leurs connaissances afin d'arriver à une compréhension mutuelle[15]. Deux indicateurs permettent de mesurer la compétence : l'accès à l'information et l'analyse de l'information. Ainsi, l'accès à l'information concerne la disponibilité des connaissances. Pour qu'il y ait analyse de l'information, il doit y avoir utilisation des informations disponibles[16]. Les connaissances des participants doivent être disponibles et elles doivent être prises en compte lors de l'analyse. Les opinions des acteurs ne doivent pas être nécessairement reflétées dans la décision finale, mais pour les acteurs étudiés, la décision doit pouvoir être justifiée par l'information fournie.

L'autonomie

L'évaluation de la participation ne permet toutefois pas de savoir comment cette participation se traduit en pouvoir et en autonomie pour les acteurs. Ces deux concepts sont centraux pour comprendre comment les acteurs s'investissent dans les discussions et transforment les structures fédérales canadiennes. Ainsi, plusieurs auteurs s'intéressent à la manière dont le fédéralisme se transforme à cause des revendications des groupes minoritaires.[17] Les groupes

---

[12] *Ibid.,* p. 576.
[13] *Ibid..*
[14] *Ibid.,* p. 588.
[15] *Ibid..*
[16]*Ibid.,* p. 577-578.
[17] Martin PAPILLON*, Op Cit*., p. 289-312; Daniel SALÉE, *Op. Cit.,* p. 54-74; Daniel BÉLAND, André LECOURS, *Nationalism and social policy : the politics of territorial solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 255p.; Yale D. BÉLANGER, David NEWHOUSE, «Reconciling solitudes: A critical analysis of self-government

autochtones en particulier sont de plus en plus actifs sur la scène politique et certains cherchent à remettre en question leur appartenance au Canada. La *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, l'entente Nisga'as en Colombie-Britanique et la création du territoire du Nunavut sont des exemples d'actions politiques entreprises afin de redéfinir les liens qu'entretiennent les autochtones avec l'État canadien[18]. Beaucoup de ces groupes souhaitent gagner en autonomie et se faire reconnaître comme nation à part entière, égale en autorité à l'État fédéral ou provincial.[19] Au sein du système fédéral, ces demandes ont mené à la signature d'ententes intergouvernementales et à la création d'institutions de cogestion[20]. Les concepts d'autonomie et de pouvoir deviennent donc centraux pour comprendre l'engagement des minorités nationales et autochtones auprès des gouvernements.

Plusieurs définitions de l'autonomie existent. Lorsqu'il est question de minorités nationales et de peuples autochtones, le concept d'autodétermination est souvent évoqué. L'autodétermination réfère à la « capacité d'un peuple à choisir son statut, c'est-à-dire soit l'indépendance, soit l'association avec un État, soit l'intégration dans un État »[21]. Cependant, ce concept s'applique mal à l'étude de la participation des acteurs dans une politique publique au Canada. Le Canada ne souhaite pas que les populations autochtones et les minorités nationales deviennent indépendantes; leurs requêtes ne doivent pas transformer les frontières canadiennes. Leur souveraineté est ainsi limitée aux pouvoirs que voudrait bien déléguer l'État souverain.[22] Pour la majorité des peuples autochtones, leur quête d'autonomie se situe à l'intérieur du Canada. Pour l'instant, il est question donc moins d'autodétermination que d'autonomie. Les différents acteurs ne souhaitent pas que des groupes minoritaires se séparent du Canada. Les minorités cherchent à obtenir certaines compétences déléguées ou exclusives pour leur permettre de se développer et d'affirmer leur identité.[23] Ainsi, l'autonomie devient un concept relatif. Les acteurs locaux ont un niveau de contrôle particulier dans certains domaines, mais ils restent subordonnés à l'État national.[24]

---

ideal», Dans *Aboriginal self-government in Canada: current trends and issues*, 3ème edition, Saskatoon, Purish Publication, 2008, 429 p.; Frances ABELE, Michael PRINCE, « Four pathways to aboriginal self-government in Canada», *American Review of Canadian Studies*, vol. 36, no. 4, 2006, p. 568-595. ,

[18] Martin PAPILLON, *Op.Cit.,* p. 129; Jean-François TREMBLAY, «L'autonomie gouvernementale autochtone, le droit et le politique, ou la difficulté d'établir des normes en la matière», *Politique et Sociétés*, vol. 19, no. 2-3, 2000, p. 33.

[19] Jean-François TREMBLAY, *Op. Cit., p*. 33.

[20] Martin PAPILLON, *Op Cit.,* p. 129; Jean-François TREMBLAY, *Op. Cit, p*. 33.

[21] Thierry RODON, *Op. Cit.,* p. 66.

[22] Lawrence PRATCHETT, « Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'», *Political Studies*, vol. 52, 2004, p. 358-375.

[23] Thierry RODON, *Op. Cit.,* p. 68; Frances ABELE, Michael PRINCE, *Op. Cit.,* p. 568-595.

[24] Lawrence PRATCHETT*, Op. Cit*., p. 358-375.

Il est possible de faire la distinction parmi trois formes d'autonomie: l'autonomie politique, l'autonomie gouvernementale et l'autonomie administrative. La première forme d'autonomie est la plus grande. Elle se définit comme la capacité d'un acteur à choisir son système politique : ses structures, normes et valeurs. Un acteur ayant cette forme d'autonomie coexiste avec l'État canadien sur un pied d'égalité; il est distinct de l'État.[25] L'autonomie gouvernementale consiste en la dévolution ou la délégation de pouvoir d'un palier de gouvernement vers un autre. Les acteurs ayant ce niveau d'autonomie font parties de l'État canadien, mais ils ont certains pouvoirs additionnels qui appartenaient auparavant à un palier supérieur de gouverne[26]. L'autonomie administrative est la plus petite forme d'autonomie qui soit. Le gouvernement délègue certains pouvoirs de gestion à un autre acteur et garde le contrôle sur les normes encadrant ces pouvoirs.[27] De ces trois types de pouvoir, deux s'appliquent à l'étude d'une politique publique. Ainsi, l'autonomie gouvernementale et l'autonomie administrative peuvent être revendiquées lors de discussions sur une politique publique particulière. L'autonomie politique dépasse ce cadre. Les acteurs revendiquant ce niveau d'indépendance ne cherchent plus à définir leur pouvoir par rapport à certains domaines politiques, mais à définir le système politique en lui-même. Par exemple, les négociations pour la création d'un gouvernement au Nunavik ont pour objectif ce type d'autonomie.

L'autonomie gouvernementale et l'autonomie administrative peuvent être, conjointement, définies de plusieurs manières. L'approche légale et constitutionnelle de l'autonomie locale les définit comme le degré de discrétion qu'un acteur a par rapport à un autre. L'étude se concentre majoritairement sur le degré de pouvoir et d'autonomie que les gouvernements centraux sont prêts à déléguer à d'autres paliers inférieurs de gouverne. De nombreux auteurs ayant utilisé cette définition[28], l'approche de Gordon L. Clark semble la plus représentative de cette vision[29]. Clark utilise deux concepts pour mesurer l'autonomie : l'immunité et l'initiative[30]. L'initiative correspond à la capacité des acteurs locaux de mener à bien leurs tâches; l'immunité est définie comme la capacité d'agir sans qu'un palier supérieur de gouverne ait un droit de regard[31].

---

[25] Thierry RODON, *Op. Cit.,* p. 69; Frances ABELE, Michael PRINCE, *Op. Cit.,* p. 579-583.
[26] Thierry RODON, *Op. Cit*., p. 70.
[27] *Ibid..*
[28] Christine HUDSON, *Against all odds: Local economic development policies and local government autonomy in Sweden and Britain*, these de doctorat, Umea: University of Umea, 1993, 237 p.; Gordon L. CLARK, « A Theory of Local Autonomy», *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 74, no. 2, 1984, p. 195-208; Michael J. GOLDSMITH, « Central control over local government: A Western European comparison», *Local Government Studies*, vol. 28, no. 3, 2002, p. 91-112; Lawrence PRATCHETT*, Op. Cit*., p. 358-375.
[29] Lawrence PRATCHETT*, Op. Cit*., p. 358-375; Michael J. GOLDSMITH, *Op. Cit.,* p. 91-112.
[30] Gordon L. CLARK*, Op. Cit.,* p. 196.
[31] *Ibid.,* p. 198.

La considération des deux concepts de Gordon L. Clark (l'initiative et l'immunité) donne quatre types d'autonomie. Si un acteur a un pouvoir d'immunité et un pouvoir d'initiative, il a une autonomie complète. Cet acteur peut légiférer et agir comme bon lui semble : les autres paliers de gouvernement n'ont aucun pouvoir. Les acteurs locaux auraient ainsi des compétences exclusives dans les domaines étudiés et une autonomie gouvernementale importante. En ce sens, la légitimité de leurs actions ne vient pas d'autres paliers de gouvernement, mais elle provient des citoyens[32]. À l'opposée, lorsque les acteurs locaux n'ont ni initiative, ni immunité, ils n'ont pas, pour Gordon L. Clark, d'autonomie. Les objectifs des acteurs, dans certains domaines de la politique, sont définis par une autorité supérieure et leurs actions doivent être approuvées par celle-ci. Le degré zéro d'autonomie de Clark peut être comparé à une autonomie administrative telle que décrite plus haut, puisque l'instance a quand même la responsabilité d'appliquer certaines politiques. L'acteur local est davantage une institution administrative et la légitimité de ses actions ne vient pas de la population, mais des instances plus élevées de gouvernement[33]. Finalement, lorsque les organisations locales n'ont qu'une des deux dimensions de l'autonomie, elles ont une autonomie partielle. Ainsi, si un acteur a seulement un pouvoir d'initiative, il peut voter des lois et des politiques, mais ses actes, sans immunité, seront révisés par les autorités supérieures. À l'inverse, un acteur qui n'a qu'un pouvoir d'immunité doit atteindre des objectifs déterminés par d'autre, mais il peut agir comme bon lui semble pour les rencontrer. Ces deux types d'autonomie s'apparentent à un certain pouvoir gouvernemental délégué. La légitimité de leurs actions ne provient que partiellement des citoyens ; une partie de leurs actes est définie par un palier supérieur de gouvernement[34].

L'approche légale et constitutionnelle de l'autonomie locale a été, entre autres, critiquée pour sa tendance, entre autres, à minimiser le degré d'autonomie des acteurs locaux en mettant l'accent sur ce qui limite l'autonomie complète.[35] Selon cette vision, il n'est possible d'être autonome que si les ressources nécessaires sont contrôlées par les acteurs locaux. L'autonomie financière devient alors un élément important permettant de se distancer des gouvernements centraux. Cette approche a été critiquée pour sa tendance à se concentrer sur les limites de l'autonomie alors qu'aucun examen n'est fait des conséquences des pouvoirs dévolus par les gouvernements centraux.[36]

---

[32] Gordon L. CLARK*, Op. Cit.,* p. 200.
[33] *Ibid*., p. 200.
[34] Gordon L. CLARK*, Op. Cit.,* p. 201.
[35] Lawrence PRATCHETT*, Op. Cit*., p. 358-375
[36] *Ibid..*

Une autre définition de l'autonomie a été développée par Harold Wolman et Michael J. Goldsmith[37]. Pour ces auteurs, il ne suffit pas de se concentrer sur les pouvoirs dévolus aux acteurs locaux, il faut aussi étudier les impacts de ces pouvoirs. Ces auteurs se demandent si les activités des acteurs locaux ont des répercussions sur la population qu'ils représentent[38]. Si tel est le cas, la capacité d'influence de ces acteurs et leur capacité à atteindre leurs objectifs deviennent importantes. Toutefois, la limite de cette approche est qu'elle ne peut, en elle-même, évaluer l'autonomie d'un acteur. Ce n'est pas parce qu'un acteur en influence un autre qu'il a la capacité de gouverner sa localité.[39] De même, cette vision n'écarte pas totalement le rôle du gouvernement central dans l'étude de l'autonomie des acteurs locaux. Ainsi, bien que cette approche permette d'étudier la capacité d'action des acteurs, elle ne permet pas de savoir pourquoi ces acteurs ont ce pouvoir.[40]

Finalement, d'autres auteurs définissent l'autonomie en évaluant la capacité des institutions à refléter l'identité locale[41]. Elles doivent avoir la liberté d'exprimer l'identité locale à travers le processus politique. Ce concept se concentre sur la communauté et les liens qu'elle entretient avec le politique[42]. Cependant, une des critiques de cette analyse de l'autonomie est qu'elle est ambigüe. En plus de devoir définir l'identité de la communauté, les acteurs ne sont plus tributaires des liens qu'ils entretiennent avec d'autres institutions. L'autonomie peut donc se réaliser à plusieurs niveaux de gouvernement, du moment que l'identité de la communauté s'y reflète[43].

Dans cette recherche, l'approche retenue est l'approche légale et constitutionnelle de l'autonomie telle que définie par Gordon L. Clark. Bien que cette vision minimise le degré d'autonomie des acteurs, elle est plus facilement mesurable que l'approche de Harold Wolman et Michael J. Goldsmith, la notion d'influence étant hautement difficile à évaluer. Il en est de même de la vision de l'autonomie basée sur l'identité locale, complexe à définir. Ainsi, bien que les trois différentes approches de l'autonomie puissent être adoptées lors de l'étude d'une politique publique, étant donné la difficulté de mesurer l'influence des acteurs et l'identité de la communauté, l'autonomie s'articule ici autour du degré de discrétion qu'un acteur a par rapport à un autre.

---

[37] Harold WOLMAN, Michael J. GOLDSMITH, « Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept», *Urban Affairs Quarterly*, vol. 26, no. 1, 1990, p. 3-27.
[38] *Ibid.*.
[39] Lawrence PRATCHETT*, Op. Cit*., p. 358-375
[40] Robert W. LAKE, « Negociating local autonomy», *Political Geography*, vol. 13, no. 5, 1994, p. 426.
[41] Robert W. LAKE, *Op. Cit.,* p. 423-426; Lawrence PRATCHETT*, Op. Cit*., p. 358-375, Michael P. BROWN, « The Possibility of Local Autonomy», *Urban Geography*, vol. 13, no. 3, 1992, p. 257-279.
[42] Lawrence PRATCHETT*, Op. Cit*., p. 358-375.
[43] *Ibid.*.

Les types de pouvoir

En retenant une approche légale et constitutionnelle du concept d'autonomie, l'analyse des acteurs doit être aussi institutionnelle. Or, la notion de pouvoir est au cœur de la définition de l'autonomie. Pour l'évaluer, il faut connaître les pouvoirs que les différents acteurs détiennent. Dans ce texte, la notion de pouvoir, hautement controversée dans la littérature[44], est limitée au pouvoir institutionnel et légal. Le pouvoir consiste dans le « contrôle des décisions ou […] des opérations qui concernent ses ressources ou celles d'autres acteurs »[45].

Gérard Bergeron fait la distinction entre quatre types d'actions politiques : la gouverne, l'administration, la législation et la juridiction. Alors que la gouverne et l'administration sont des tâches politiques, la législation et la juridiction sont des actes juridiques. De plus, les actes de gouverne et de législation sont des actes impératifs, qui commandent les actions futures, alors que les actes d'administration et de juridiction sont des actes d'exécution qui mettent en œuvre les commandements.[46] De la même manière, Bentham fait la distinction entre le pouvoir d'impération (de commandement) et le pouvoir de contrectation. Ce dernier concept se définit comme le pouvoir d'agir. Il s'agit d'un droit permissif : les acteurs ont la permission de poser certaines actions[47]. Les similitudes entre les concepts de Gérard Bergeron et de Bentham permettent d'établir la distinction à faire entre le pouvoir de commander et le pouvoir d'agir. Dans le domaine politique, il est possible de distinguer les chefs d'État qui prennent les décisions, des fonctionnaires qui les mettent en œuvre. De même, en ce qui a trait au domaine juridique, les députés, qui votent les lois, commandent. Ils dictent ce qui doit être appliqué par les magistrats.[48]

Une distinction supplémentaire peut être faite entre les différentes fonctions occupées par des acteurs. Vincent Lemieux fait la distinction entre cinq domaines de pouvoirs différents : le pouvoir normatif, constitutif, prescriptif, allocatif et indicatif[49]. Le plus grand pouvoir est normatif : l'action vise à modifier les règles et les valeurs[50]. Un acte législatif, par le vote d'une loi en

---

[44] Thierry RODON, *Op. Cit.,* p. 14-15; Frank R. BAUMGARTNER et Beth L. LEECH, *Basic interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton, Princeton University press, 1998, p. 13-14.

[45] Vincent LEMIEUX, «L'analyse politique de la décentralisation», *Revue canadienne de science politique*, vol. 29, no. 4, 1996, p. 667.

[46] Gérard BERGERON, *La gouverne politique*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval,1977, p. 48-49.

[47] Gordon L. CLARK*, Op. Cit.,* p. 197.

[48] Gérard BERGERON, *Op. Cit.,*p. 48-49.

[49] Vincent LEMIEUX, *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval,1989, p. 53-67; Vincent LEMIEUX, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir,* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001,p. 43-45.

[50] Vincent LEMIEUX, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir, Op. Cit.,*p. 43-45.

assemblée par exemple, est une action de type normatif qui a pour objectif de déterminer les règles qui vont guider les comportements des autres acteurs. Étant donné que cette loi peut définir les ressources, les statuts et les pouvoirs de tout autre acteur, il s'agit de l'acte ayant le plus haut niveau de pouvoir dans la hiérarchie[51]. Le pouvoir constitutif est moins grand : il vise à modifier le statut des autres acteurs. Toute action qui crée, modifie ou supprime une organisation ou son statut est un acte constitutif. Par ce pouvoir, les acteurs modifient les ressources octroyées à l'organisation et ses pouvoirs propres, mais leurs actes sont toujours guidés par des normes. Par conséquent, il s'agit du deuxième niveau de pouvoir[52]. Le troisième niveau de pouvoir est prescriptif : il consiste en la modification des « leviers de commande » propres à un acteur en lui donnant de nouvelles tâches à effectuer[53]. Ce pouvoir détermine comment les ressources sont utilisées, sans modifier la structure ou la nature de l'organisation. L'acte ne crée pas une nouvelle division au sein de l'organisation et ne change pas son mandat : l'organisation reste la même. L'avant-dernier pouvoir est allocatif. Il s'agit d'actes qui visent à modifier les supports de l'organisation, par exemple, les subventions et les transferts d'information. Le support peut être économique, humain ou informationnel[54]. Le dernier niveau de pouvoir est indicatif, les acteurs cherchent à en influencer un autre. Cet acte relationnel est plus difficile à contrôler et moins important puisque l'atteinte du résultat désiré n'est pas garantie.[55]

[51] *Ibid.*.
[52] *Ibid.,* p. 43-45.
[53] *Ibid.*.
[54] *Ibid.*.
[55] *Ibid.,* p. 53-56.

1.3 Hypothèses

Il est possible de se demander, de nouveau, s'il y a participation et autonomie des acteurs régionaux dans les politiques publiques d'habitation depuis 1999. Quatre hypothèses peuvent être formulées su sujet des politiques d'habitation au Nunavik et au cadre théorique développé plus haut. Premièrement, il est possible que depuis 1999, les acteurs régionaux participent à plus d'une phase de la gestion des politiques. Cette hypothèse reprend le concept de participation développé plus haut. Ainsi, la création de l'Office municipal d'habitation Kativik(OMHK) et le rôle de la Société Makivik dans la construction des logements laissent croire à un engagement plus grand des acteurs régionaux dans les différentes phases de la mise en place des politiques publiques. Dans plus d'une phase, il y aurait équité et compétence des acteurs régionaux.

Deuxièmement, cette participation n'est cependant pas accompagnée d'une autonomie gouvernementale complète. Conformément à la définition de l'autonomie de Gordon L. Clark, les acteurs régionaux n'auraient pas d'initiative ou d'immunité. Soit ils ne peuvent pas agir à leur guise (initiative), soit les acteurs fédéraux et provinciaux auraient un droit de regard sur leurs actions (immunité). Ainsi, il est fort probable que les aspects monétaires de chacun des programmes soient toujours contrôlés par les gouvernements québécois et canadiens.

Troisièmement, seuls les acteurs provinciaux et fédéraux posent des actes impératifs. En reprenant la distinction que fait Gérard Bergeron entre action exécutive et action impérative, il est probable que les actions de gouverne et de législation restent entre les mains des acteurs gouvernementaux provinciaux et fédéraux. Ces actes étant plus importants que les actes exécutifs, les acteurs de la gouverne ne souhaitent pas s'en départir. Seules les tâches exécutives seraient transférées aux instances régionales. De la même manière, il est possible que seuls les acteurs provinciaux et fédéraux exercent des pouvoirs normatifs et constitutifs. Ces tâches, selon Vincent Lemieux, ne sont que rarement déléguées à d'autres acteurs.[1]

Les variables

Étant donné que ces quatre hypothèses nécessitent une inférence descriptive, les variables représentent les aspects de la question de recherche que sont les conditions de participation, les pouvoirs structurels et l'autonomie. Je cherche ainsi à savoir si ces trois variables font partie des pratiques de gestion des politiques publiques en ce qui concerne l'habitation au Nunavik.

---

[1] Vincent LEMIEUX, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir,* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001, p. 166-167.

1- Les conditions de participation

Les conditions de la participation sont un élément important dans l'évaluation générale de la participation des acteurs. Elles permettent de savoir les occasions favorables qui sont offertes aux acteurs et de connaître la façon dont les intervenants sont intégrés à la gestion de certaines politiques publiques. Ainsi, il est possible de définir ce concept comme l'ensemble des possibilités offertes par l'administration publique afin de permettre l'insertion des groupes locaux dans le processus décisionnel[2].

Pour mesurer l'insertion des participants dans le processus décisionnel, deux dimensions sont prises en compte : l'équité et la compétence[3]. Ces deux dimensions sont celles définies par Thomas Webler et Seth Tuler. Leur définition du concept semble pertinente pour cette recherche parce qu'elle fait adéquatement la différence entre les conditions de participation et le pouvoir, et aussi parce qu'elle s'inspire des théories de la communication d'Habermas pour opérationnaliser un concept propre à l'étude des politiques publiques et qu'elle a été utilisée dans le cadre d'autres études questionnant la participation des acteurs[4].

La première dimension, l'équité, réfère à ce que les participants ont le droit de faire au sein des processus décisionnels par rapport aux autres acteurs. Ils peuvent ainsi avoir le droit d'être présents, d'initier le discours ou de participer aux décisions et aux délibérations[5]. Ce concept comporte trois indicateurs : l'accès au processus, les normes structurelles visant à faciliter les interactions entre les acteurs et les comportements personnels.

La deuxième dimension du concept est la compétence, laquelle se définit comme la construction du meilleur accord possible en fonction des connaissances des participants[6]. Il s'agit

---

[2] Marcelle CHABOT, *Les "Nunavimiut" et les "Quliriit" à la conquête de l'espace : participation des citoyens, logements sociaux et aménagement du territoire dans la région Kativik,* Mémoire de maîtrise, Sainte-Foy, Université Laval, 1995,p.23.

[3] Thomas WEBLER, Seth TULER, «Fairness and Competence in Citizen participation: Theoretical Reflections from a Case Study», *Administration & Society*, vol. 32, no. 5, 2000, p. 566-595.

[4] Nancy ROBERTS, «Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation», *The American Review of Public Administration*, vol. 34, no.4, 2004, p.335; Patrick D. SMITH, Maureen H. MCDONOUGH, « Beyond Public Participation: Fairness in Natural Resource Decision Making», *Society & Natural Resources*, vol. 14, no. 3,2001, p. 241-242; Susan L. SANTOS, Caron CHESS, « Evaluation Citizen Advisory Boards: The Importance of Theory and Participant-Based Criteria and Practical Implications», *Risk Analysis*, vol. 23, no. 2, 2003, p. 269-279; Gilles CÔTÉ, Christiane GAGNON, «Gouvernance environnementale et participation citoyenne: pratique ou utopie? Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma)», *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 18, no. 1, 2005, p.57-72.

[5] Thomas WEBLER, Seth TULER, *op. cit.,* p. 570.

[6] *Ibid.,* p. 571.

donc de savoir si les connaissances particulières de chacun ont pu être utilisées. Deux indicateurs permettent de mesurer la compétence : l'accès à l'information et l'analyse de l'information.[7] Cette variable est donc mesurée qualitativement et peut prendre trois valeurs : participation complète, participation partielle ou non-participation. Il y a participation complète si les acteurs participent de manière équitable et que les compétences de chacun sont utilisées. La situation inverse est qualifiée de non-participation. Enfin, si seulement l'une ou l'autre des dimensions est présente, il y a participation partielle.

2- Le pouvoir

Le deuxième concept est le pouvoir. Ce concept se définit de plusieurs manières et, étant donné la controverse qui entoure sa définition, la présente étude se limite à une définition légale et institutionnelle du pouvoir. Selon cette approche, le pouvoir se définit comme le contrôle des décisions ou des opérations en ce qui concerne les ressources des acteurs[8]. Il est donc question d'étudier le type de responsabilités qu'a un acteur et les types d'actions qu'il peut poser. Deux analyses de ce concept, correspondant à la troisième et à la quatrième hypothèse, sont nécessaires pour évaluer les pouvoirs détenus par les acteurs. Il faut analyser la nature des responsabilités qu'ils détiennent et le domaine d'action de ces pouvoirs. Dans les deux cas, lorsqu'une action est le fruit du pouvoir exercé par plusieurs acteurs, telle la signature d'une entente, le pouvoir est dit conjoint. Individuellement, les acteurs n'ont pas de pouvoir puisqu'ils n'auraient pu effectuer seuls l'action.

En ce qui concerne la nature des responsabilités, il est possible de retenir la définition de Gérard Bergeron qui fait la distinction entre les différents types d'actions politiques[9]. Il identifie quatre concepts qui permettent de déterminer le type d'action politique : le degré de l'action (le plan) et le principe normatif qui régit l'action[10]. Deux concepts permettent de déterminer le degré d'action de l'acteur (le plan); il peut être impératif ou exécutif. Si les acteurs ont la capacité de déterminer « quoi faire ou ne pas faire, ordonner ou prohiber»[11], ils ont un pouvoir d'impération. Si ce n'est pas le cas, il faut déterminer si les acteurs peuvent « faire connaître, fournir les moyens de l'accomplissement ou faire exécuter »[12]. Dans cette situation, ils ont un pouvoir d'exécution. Deux autres concepts permettent de déterminer les principes guidant l'action, qui peut obéir soit à des

---

[7] *Ibid.,* p. 577-578.
[8] Vincent LEMIEUX, «L'analyse politique de la décentralisation», *Revue canadienne de science politique*, vol. 29, no. 4, 1996, p. 667.
[9] Gérard BERGERON, *La gouverne politique*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval,1977, p. 48-49.
[10] *Ibid.*,p. 49.
[11] *Ibid..*
[12] *Ibid..*

règles primordialement politiques ou à des règles primordialement juridiques[13]. La combinaison de ces quatre concepts (pouvoir d'impération, pourvoir d'exécution, principes politiques et principes juridiques) engendre quatre valeurs: la gouverne, l'administration, la législation et la juridiction. Lorsque l'action est politique et impérative, l'action est dite de gouverne. Lorsque l'action est politique et exécutive, elle est dite administrative. À l'inverse, il y a législation lorsqu'il y a impération juridique et l'action est juridique lorsqu'il y a exécution dans ce même domaine. Pour répondre à la deuxième hypothèse, chaque action posée par les acteurs est classée dans l'une de ces quatre catégories. Les acteurs régionaux ne doivent pas agir sur le plan de la gouverne ou de la législation. Leurs actions doivent être juridiques ou administratives. Les acteurs provinciaux et fédéraux doivent, quant à eux, avoir posé des gestes législatifs ou de gouverne.

Dans un deuxième temps, il faut distinguer les différents domaines d'action visés par ces pouvoirs. Vincent Lemieux fait la distinction entre le pouvoir normatif, constitutif, prescriptif, allocatif et indicatif[14]. Or, l'influence- ou le pouvoir indicatif, est difficile à mesurer, entre autres, parce qu'il est difficile de déterminer si la personne « influencée » aurait agi différemment sans l'action de la personne qui cherche à l'influencer. Seulement quatre domaines de pouvoir sont donc étudiés. Pour les différencier, il est nécessaire de déterminer la nature des ressources contrôlées par les acteurs : l'action peut modifier les règles, le statut, les tâches ou encore les ressources matérielles, humaines ou informationnelles des acteurs. Si l'action modifie seulement les ressources matérielles, humaines ou informationnelles, l'acteur a un pouvoir allocatif. Si l'action modifie les responsabilités ou les tâches d'un acteur, l'action est prescriptive. Si elle modifie le statut, elle est constitutive. Si elle modifie les règles, elle est normative. Ces actions sont hiérarchisées : l'action normative est plus importante que les autres, car elle peut modifier les autres dimensions. De même, l'acte constitutif est plus grand que l'acte prescriptif et allocatif, puisque cet acte peut modifier ces deux derniers types de pouvoir. En ce sens, l'acte prescriptif a plus d'importance que l'action allocative. Par conséquent, si une action modifie plus d'un type de ressources, la plus importante de celle-ci détermine le type de pouvoir exercé[15]. Par exemple, si une action modifie les ressources d'un acteur et ses responsabilités, elle est prescriptive.

---

[13] *Ibid..*

[14] Vincent LEMIEUX, *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval,1989, p. 53-67; Vincent LEMIEUX, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir,* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001,p. 43-45.

[15] Vincent LEMIEUX, *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques, Op. Cit.*,p. 53-67.

3- L'autonomie

La dernière variable est l'autonomie. Ce concept permet de déterminer s'il y a participation effective des acteurs régionaux, c'est-à-dire si leur participation s'accompagne d'une liberté d'action. Plusieurs définitions de l'autonomie existent. Or, étant donné la définition du pouvoir retenue, je définis l'autonomie dans les mêmes termes. Les approches qui se basent sur la représentation de l'identité et l'atteinte des objectifs nécessitent d'étudier les sources informelles de pouvoirs, soit l'influence des acteurs et leur identité culturelle. Pour cette raison, elles ne sont pas étudiées. L'autonomie se définit donc comme le degré de discrétion que peut avoir un acteur par rapport à un autre[16]. Dans ce cas-ci, il est question de savoir quel est le degré de discrétion des acteurs régionaux par rapport aux acteurs de la gouverne provinciale et fédérale.

Cette variable a deux dimensions : l'initiation et l'immunité. L'initiation se définit comme la capacité des acteurs locaux à mener à bien leurs tâches. Pour mesurer cette dimension, un seul indicateur est nécessaire : il s'agit d'identifier les actions entreprises par les acteurs. S'ils peuvent agir et prendre des initiatives, ils ont cette capacité d'initiation[17]. La deuxième dimension réfère à leur capacité d'agir sans qu'un palier supérieur de la gouverne ait un droit de regard[18]. Pour mesurer cette dimension, il faut observer les actes et les responsabilités des autres paliers de gouvernement. Si ces derniers ont la capacité d'agir afin de limiter ou de modifier les actions entreprises au niveau régional, les acteurs régionaux n'ont pas d'immunité. En combinant ces deux dimensions, trois valeurs sont possibles pour ce concept : l'autonomie complète, l'autonomie partielle ou l'absence d'autonomie. Si une de ces deux dimensions est présente, il y a autonomie partielle; si les deux dimensions sont présentes, l'autonomie des acteurs est totale et s'il n'y a aucune de ces deux dimensions, il n'y a pas d'autonomie.

Opérationnalisation

Pour répondre à la question de recherche et valider les hypothèses, j'ai effectué quatre inférences descriptives à l'aide d'une étude de cas, les politiques d'habitation au Nunavik depuis 1999. Les quatre hypothèses sont descriptives puisque, tel que le soulignent Gary King, Robert O. Keohane et Sidney Verba, il est difficile d'expliquer un phénomène si je ne sais pas ce qui a besoin

---

[16] Gordon L. CLARK, « A Theory of Local Autonomy», *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 74, no. 2, 1984, p. 195-208.
[17] *Ibid..*
[18] *Ibid..*

d'être expliqué[19]. Ainsi, tel que ces auteurs le recommandent, la comparaison, par l'étude de cas, permet d'augmenter la validité des résultats et possiblement d'obtenir des pistes pour une future inférence causale[20].

Dans un premier temps, j'ai vérifié le niveau de participation de l'ensemble des acteurs dans chacune des phases des deux politiques publiques étudiées. Cinq grandes étapes dans la gestion d'une politique publique peuvent être distinguées : la mise à l'agenda, la formulation de la politique, la prise de décision, la mise en place et l'évaluation[21]. Dans chaque politique publique, les étapes peuvent différer et être d'ampleurs différentes. Ainsi, certaines étapes peuvent ne pas avoir eu lieu ou, pour plusieurs raisons, s'être déroulées plus difficilement. Elles peuvent toutefois être étudiées au même titre que les étapes qui se sont bien déroulées. De la même manière que le concept de pouvoir, dont la décision autant que la non-décision doivent être étudiées[22], la participation doit être évaluée dans chaque phase de la politique qu'elle ait eu lieu ou non. Le non-déroulement d'une étape de la politique peut être autant un signe de participation que de non-participation, des actions ayant pu mener à l'absence de prise de décision.

À chaque étape, la participation est évaluée. Pour vérifier l'hypothèse, les acteurs régionaux doivent avoir participé, dans chacun des cas, à plus d'une phase de la gestion des politiques de logement. De plus, à chaque phase, j'analyse les actions posées par les acteurs qui ont participé à l'étape de la politique publique. Si un acteur n'y a pas participé, il ne peut avoir de pouvoir. Il est alors possible de déterminer quelles catégories d'action ont été posées parmi les suivantes : administrative, juridique, législative ou de gouverne. Il est aussi possible de différencier les ressources modifiées par ces actions : allocatives, prescriptives, constitutives ou normatives. Ces deux catégorisations permettent de valider deux hypothèses, c'est-à-dire que les actes des acteurs de la gouverne régionale sont exclusivement exécutifs et de nature allocatives ou prescriptives. Pour valider ces hypothèses, les actes posés par les acteurs régionaux ne doivent pas être constitutifs, normatifs et impératifs. De même, les acteurs provinciaux et fédéraux doivent avoir posé des actes impératifs, constitutifs et normatifs. Dans un deuxième temps, pour vérifier l'hypothèse de l'absence d'autonomie des acteurs, le niveau d'autonomie est évalué pour l'ensemble des deux politiques publiques. L'autonomie des acteurs ne peut être totale.

---

[19] Gary KING, Robert O. KEOHANE, Sidney VERBA, *Designing Social Inquiry : Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton university press, 1994, p. 34

[20] *Ibid.,* p. 43-46.

[21] Michael HOWLETT, M. RAMESH, Anthony PERL, *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Oxford, Oxford university press, 2009,p. 10-14.

[22] Voir entre autres Steven Lukes, *Power a radical view*, New York, Macmillan, 1974, 64 p.

Le degré d'homogénéité obtenu dans les deux politiques doit me permettre d'observer si les phénomènes sont typiques ou excentriques (élément systématique ou non-systématique), ce qui devrait être le but de toute inférence descriptive[23]. Ainsi, si les cas présentent une diversité de résultats, c'est-à-dire qu'il y a, à la fois, autonomie totale et absence d'autonomie, alors il m'est impossible de valider la dernière hypothèse.

Méthodologie

L'observation documentaire a été la première méthode de collecte d'informations. Elle m'a permis de recueillir beaucoup de données factuelles à propos des différentes politiques mises en œuvre au Nunavik. Les documents consultés portent sur la période étudiée (soit de 1999 à 2011). Les sources privilégiées sont les documents officiels qui témoignent de la participation d'un groupe et de son opinion sur les politiques mises en place. Les différents traités, les rapports annuels, les lettres patentes et les documents produits par les divers paliers de gouvernement m'ont permis de subdiviser les différentes politiques publiques en étapes. Ces documents m'ont aussi permis de connaître les fonctions et responsabilités assumées par les différents acteurs

Ensuite, j'ai interrogé les diverses personnes impliquées dans la mise en œuvre des programmes de logement étudiés afin de compléter l'information recueillie par l'observation documentaire. Les propos des acteurs engagés dans la gestion des politiques et des programmes gouvernementaux ont été recueillis.

Avant d'interroger ces personnes, une grille d'entrevue a été réalisée et approuvée par le comité d'éthique[24]. Elle retraçait les différents moments importants survenus depuis 1999 ainsi que les différents enjeux qu'ils comportaient. Les questions n'ont pas toutes été posées : la grille s'adaptait aux connaissances et à l'expérience du répondant.

Les entretiens se sont déroulés en deux temps. De février à mars 2012, j'ai effectué des entrevues, à Montréal et à Québec. Par la suite, j'ai interrogé d'autres intervenants, entre mars et avril 2012, à Puvirnituq et à Kuujjuaq. En tout, 14 entrevues, d'une durée d'une heure en moyenne, ont été effectuées. Les personnes interrogées travaillent au sein d'organismes de la gouverne locale, régionale et provinciale. Malheureusement, je n'ai pu interroger de personnes travaillant au sein du gouvernement fédéral. Bien que le nombre d'entrevues soit limité, la collecte d'informations documentaires et les entrevues m'ont permis, je pense, de recueillir une diversité de points de vue.

---

[23] Gary KING, Robert O. KEOHANE, Sidney VERBA, *Op. Cit.,* p.56.
[24] La grille d'entrevue utilisée peut être consultée à l'annexe 3

Les entrevues ont ensuite été transcrites mot-à-mot. Chacun des propos a été classé selon l'étape de la politique publique et l'événement ou l'organisation concerné. Cette catégorisation des propos a permis de faire ressortir les événements importants et les acteurs qui y étaient impliqués. L'ensemble des informations recueillies et la catégorisation des informations a ensuite été analysée de nouveau afin d'évaluer la participation des différents acteurs, leurs pouvoirs et leur autonomie.

Sélection du cas et des observations

Plusieurs raisons ont motivé la sélection du cas. Les politiques publiques de logement au Nunavik s'inscrivent dans la problématique plus large de la participation des communautés autochtones à l'élaboration des politiques qui les concernent. En ce sens, l'absence de participation, comme le suggère la perspective colonialiste du développement des communautés autochtones, expliquerait, en partie, la situation de pauvreté dans laquelle les communautés autochtones vivent[25]. Parallèlement, entre toutes les communautés autochtones, celle du Nunavik vit dans une très grande pauvreté et le logement est l'un des problèmes centraux. Ainsi, avec le taux de surpeuplement le plus élevé du Canada[26], la question de l'habitation est particulièrement problématique au Nunavik et l'étude de ce type de politique est donc justifiée.

La sélection du cas se justifie aussi par la période étudiée. Les politiques concernant l'habitation au Nunavik ont connu de nombreux changements depuis 1999. Le regain d'intérêt, depuis la fin des années 1980, pour les programmes de gestion horizontale en politique publique[27] constitue l'une des raisons pour lesquelles il est intéressant d'étudier les politiques d'habitation au Nunavik. Il est possible de considérer la gestion publique horizontale comme « une série d'activités entre deux ou plusieurs unités organisationnelles n'ayant pas de contrôle hiérarchique les uns sur les autres et dont le but est de générer des résultats qui ne peuvent être atteints par des unités travaillant individuellement »[28]. Dans le domaine de l'habitation au Nunavik, trois acteurs régionaux sont impliqués dans les politiques sur l'habitation au début des années 2000. Il s'agit de la Société

---

[25] Joyce GREEN, «Autodétermination, citoyenneté, et fédéralisme : pour une relecture autochtone du palimpseste canadien», *Politique et Sociétés*, vol. 23, no. 1, 2004, p. 9-32; Daniel SALÉE, « Peuples autochtones, racisme et pouvoir d'État en contextes canadien et québécois : éléments pour une ré-analyse», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 17, no. 2, 2005, p. 54-74.

[26] Gérard DUHAIME, *La pauvreté au Nunavik : État des connaissances*, Chaire de recherche sur la condition autochtone comparée, 2009, p. 8.

[27] Christian ROUILLARD, Nathalie BURLONE, « Vers un renouvellement de la pensée en administration publique? Culture organisationnelle, leadership et gestion horizontale dans le secteur public fédéral canadien», dans Dimitrios KARMIS, Linda CARDINAL, *Les Politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 138.

[28] Herman BAKVIS et Luc JULIET, *The Horizontal Challenge : Line departments, Central Agencies and Leadership*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2004, p. 10.

Makivik, de l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK) et de l'Administration régionale Kativik (ARK). Les différents acteurs régionaux, provinciaux et fédéraux ont commencé à coordonner leurs activités depuis la signature de *l'Entente-cadre concernant la région Kativik,* en octobre 1998, et la naissance de l'OMHK, en 1999[29]. L'intérêt de la période de temps étudiée vient donc du probable changement qui est survenu en 1999 et de la possibilité que le constat fait par les auteurs précédents soit modifié. Les politiques et les programmes publics, portant sur l'habitation, depuis 1999, constituent, en ce sens, notre unité d'analyse.

Deux politiques publiques différentes sont étudiées. Il s'agit de la révision de l'échelle des loyers et de la première entente quinquennale (2000 à 2004) de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) en matière de logement au Nunavik*. Ces cas ont été sélectionnés en fonction de la période étudiée, c'est-à-dire qu'il s'agit de programmes qui ont été mis en place après 1999.

La première observation est la signature de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik* en 2000. Cette entente engageait le gouvernement canadien et québécois de même que l'OMHK, l'ARK et la société Makivik à construire des logements sociaux sur une période de cinq ans. L'entente a été renouvelée en 2005 et en 2010[30]. L'intérêt de ce cas provient de la reconduction de l'entente, sans grandes modifications, en 2005 et en 2010, ce qui laisse envisager que la politique précédente (2000-2004) a eu un certain succès.

Le deuxième cas concerne la modification de l'échelle des loyers au Nunavik, en 2005, par l'adoption du *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*. L'échelle des loyers était déterminée auparavant selon la taille et l'âge du ménage; maintenant, elle est indexée au revenu familial (25 %) jusqu'à l'atteinte d'un seuil maximum variant selon le type de logement et le type de revenu du ménage. Pour les personnes âgées, le loyer est fixé à un montant symbolique de 100 $ par mois[31]. Cette révision a pour but d'inciter les plus fortunés à acquérir une propriété, mais sans que le fardeau financier des plus démunis soit augmenté. Cette nouvelle échelle des loyers a été l'objet de discussions pendant plusieurs années, mais ce n'est qu'à partir de l'an 2000, lors de la signature d'une entente entre les acteurs locaux et les gouvernements du Québec et

---

[29] OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBÉC, *Révision de l'échelle des loyers des logements sociaux du Nunavik : Rapport de la tournée de consultation et proposition commune d'une nouvelle échelle des loyers*, mars 2005, 35p.

[30] *Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois en matière de logement au Nunavik* , le 16 mai 2005; *Id*., le 15 mars 2010.

[31] OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBÉC, *Révision de l'échelle des loyers des logements sociaux du Nunavik : Rapport de la tournée de consultation et proposition commune d'une nouvelle échelle des loyers*, mars 2005, 35p.

du Canada, que le projet a commencé à être réellement discuté. Les négociations se sont terminées en 2005 par l'adoption du *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*. La pertinence du cas vient de la controverse dont elle a été l'objet et de sa réussite relative, c'est-à-dire de sa mise en œuvre malgré les nombreux débats occasionnés.

1.4 Les acteurs étudiés

Les acteurs impliqués dans le logement au Nunavik peuvent se subdiviser en cinq groupes selon leur palier de gouvernement : les acteurs de la gouverne fédérale, provinciale, régionale, locale et la population. Un sixième groupe s'ajoute à cette liste : les acteurs périphériques. Ces derniers ne sont pas caractérisés par leur niveau de gouverne. Ce sont des organisations qui n'ont pas de responsabilité directe par rapport à cet enjeu, mais qui sont appelées occasionnellement à se prononcer sur ce sujet.

La population

La population représente l'ensemble des habitants du Nunavik. Plusieurs catégories peuvent être faites au sein de ce groupe hétérogène. Il y a, dans un premier temps, les citoyens : ces personnes résident au Nunavik et elles sont appelées à voter, si elles ont l'âge légal, pour leurs représentants municipaux, régionaux, provinciaux et fédéraux. Il est aussi possible de faire la distinction entre les locataires et les propriétaires. Les locataires, au Nunavik, sont de deux sortes : il y a les employés qui vivent dans un logement subventionné par leur employeur et les locataires de logements sociaux. Alors que ces derniers forment la vaste majorité de la population (87 % de la population vivait dans des logements sociaux en 2010), le reste de la population se sépare entre les propriétaires et les locataires de logements payés par leur employeur[1]. Les locataires de logements sociaux occupent un logement pour lequel ils doivent payer un loyer à l'Office municipal d'habitation Kativik(OMHK). Dans chaque village, des locataires sont élus pour participer au Comité local d'habitation. Cette organisation décide à qui sont octroyés les prochains logements sociaux.

Les acteurs de la gouverne locale

Les élus, les employés municipaux et les corporations foncières locales composent une autre catégorie d'individus. Il y a 14 villages nordiques au Nunavik. Chaque village est une municipalité composée d'un conseil municipal. Ce conseil est, lui-même, composé d'un maire et de deux à six conseillers municipaux qui sont élus par la population.[2] Le conseil a un pouvoir de réglementation dans plusieurs domaines : la construction immobilière, les loisirs, la culture,

---

[1] OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, *2010 Housing Needs Survey for Social Housing Units Managed by Kativik Municipal Housing Bureau*, mai 2010, 27 p.
[2] QUÉBEC, *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, L.R.Q.,1978, c. V-6.1, art. 31.

l'administration des services publics, etc.[3] Un des membres du conseil est choisi pour représenter la municipalité au sein de l'Administration régionale Kativik (ARK)[4].

Les corporations foncières sont des associations sans but lucratif, régies par la *Loi sur le régime des terres*, la *Convention de la Baie-James et du Nord-Québécois (CBJNQ*) et la *Loi sur les compagnies*[5]. Elles ont été créées à la suite de la signature de la CBJNQ et sont présentes dans 13 des 14 villages du Nunavik. Elles sont composées d'un conseil d'administration comptant trois à douze membres, élus parmi les bénéficiaires de la CBJNQ[6]. Les corporations financières ont, entre autres, comme responsabilité d'administrer les terres de catégorie 1, puisqu'elles en sont les propriétaires. Elles sont donc responsables d'octroyer les droits d'utilisation et d'occupation de ces terres[7]. De même, elles doivent accompagner les municipalités dans l'élaboration de leur plan directeur et dans l'attribution d'un terrain aux fins d'occupation ou de construction[8]. Puvirnituq est le seul village nordique du Nunavik qui n'a pas de corporation foncière n'ayant pas signé la CBJNQ. Le conseil municipal prend donc seules les décisions sur l'octroi de permis d'utilisation et d'occupation du territoire[9].

Les acteurs de la gouverne régionale

Trois organisations participent aux politiques de logement à l'échelle régionale : l'Administration régionale Kativik (ARK), la Société Makivik et l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK). L'ARK a été créée en 1978, à la suite de la signature de la CBJNQ, et elle représente l'ensemble des résidents de la région. Les pouvoirs de l'ARK sont exercés par son conseil d'administration[10], qui est composé des 14 conseillers régionaux des municipalités et du maire du village naskapi de Kawawachikamach[11]. Les assemblées du conseil sont publiques et ont lieu tous les trois mois.[12] L'ARK a, entre autres, compétence en matière de transport, de communication, du service de police, de formation et d'utilisation de la main-d'œuvre. De même,

---

[3] *Ibid*., art. 166-207.
[4] *Ibid*., art.31.
[5] NUNAVIK LANDHOLDING CORPORATIONS ASSOCIATION*, Nunavik landholding corporations associations: Home*, [En ligne], http://nlhca.strata360.com/fr_index.shtml (page consultée le 20 mars 2013).
[6] QUÉBEC, *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, L.R.Q., 1978, c. R-13.1, art. 11.
[7] *Ibid.,* art. 7.
[8] NUNAVIK LANDHOLDING CORPORATIONS ASSOCIATION, *Utilisation du territoire*, [En ligne], http://nlhca.strata360.com/land-use/fr_index.shtml (page consultée le 20 mars 2013).
[9] Entrevue no. 8
[10] QUÉBEC, *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, *Op. Cit*., art. 247.
[11] *Ibid.,* art. 251.
[12] QUÉBEC, *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, *Op. Cit*., art. 262-271.

elle doit examiner les états financiers annuels produits par les villages nordiques et elle doit les assister dans divers domaines, tels les affaires juridiques et l'aménagement du territoire.[13] Finalement, dans le domaine du logement social, l'ARK est vue comme une municipalité au sens de la *Loi sur la Société d'Habitation du Québec*[14].

La Société Makivik a été mise en place en 1975 avec la signature de la CBJNQ. Elle a notamment comme responsabilité l'administration des compensations financières découlant de la CBJNQ et de *l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik*. De même, elle représente les bénéficiaires inuit de la région[15]. Ces affaires sont gérées par un conseil d'administration composé de 17 à 25 membres dont au moins un représentant élu de chaque communauté[16]. Une division «construction» sans but lucratif a été créée au sein de l'organisation afin de construire les logements sociaux au Nunavik[17].

L'OMHK est créé par lettres patentes en 1999. Il a comme mandat «l'acquisition, la construction et l'administration d'immeubles d'habitation pour personnes ou familles à faible revenu ou à revenu modique résidant sur le territoire du Nunavik »[18]. L'office est administré par un conseil d'administration composé de sept membres : trois nommés par l'ARK parmi son conseil, deux membres élus parmi les locataires lors de l'assemblée des locataires et deux membres nommés par le ministre responsable de la Société d'habitation du Québec « parmi les groupes socio-économiques les plus représentatifs du milieu »[19].

Les acteurs de la gouverne provinciale

À l'échelle provinciale, les acteurs étudiés sont les différents organismes gouvernementaux. Deux acteurs majeurs participent aux politiques de logement social : la Société d'habitation du Québec(SHQ) et le Secrétariat des affaires autochtones.La SHQ est le principal acteur provincial dans le domaine du logement au Nunavik. Sa mission est de « favoriser l'accès des citoyens à des

---

[13] *Ibid.,* art. 276-362; ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Renseignements généraux*, [En ligne], http://www.krg.ca/fr/renseignements-generaux-krg (page consultée le 20 mars 2013)
[14] QUÉBEC, *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, *Op. Cit*., art. 366.
[15] SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Aperçu historique : Société Makivik*, [En ligne], http://www.makivik.org/fr/history/makivik-corporation/ (page consultée le 20 mars 2013).
[16] QUÉBEC, *Loi sur la Société Makivik*, L.R.Q, 1978, c. S-18.1, art. 15- 20.
[17] SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Bâtir le Nunavik : Construction d'habitations*, [En ligne], http://www.makivik.org/fr/building-nunavik/housing-development/ (page consultée le 20 mars 2013).
[18] QUÉBEC, *Lettres patentes : Concernant la constitution de l'OFFICE MUNCIPAL D'HABITATION KATIVIK*, 28 janvier 1999, Registre 1552, feuillet 44, art. 3
[19] *Ibid,* art. 4-6.

conditions adéquates de logement »[20], entre autres, en offrant des logements à loyer modique aux citoyens[21]. Le ministre nommé au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire est aussi ministre responsable de la SHQ. La société est dirigée par un conseil d'administration composé de neuf membres, lesquels sont nommés par le gouvernement du Québec, dont le président-directeur général[22]. Le conseil élabore les plans stratégiques et les plans d'action, supervise l'organisation et doit rendre des comptes auprès du ministre[23]. Au sein de l'organisation, la Direction des affaires intergouvernementales et autochtones est responsable, entre autres, du logement social au Nunavik. De plus, c'est cette direction qui a pour responsabilité de coordonner les actions entre la SHQ et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), l'organisme fédéral responsable du logement social[24].

Le Secrétariat aux affaires autochtones fait partie du ministère du Conseil exécutif. Il a comme principale responsabilité de faire le lien entre les autochtones et le gouvernement du Québec. Ce secrétariat négocie les ententes entre le gouvernement et les diverses nations autochtones et il coordonne l'activité gouvernementale. Le ministre délégué aux Affaires autochtones gère le secrétariat.[25]

Les acteurs de la gouverne fédérale

En ce qui a trait au gouvernement canadien, deux principaux acteurs sont engagés dans les politiques de logement : la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et le ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (MAADNC). La SCHL est une société d'État gérée par un ministre et un conseil d'administration. Elle s'occupe de l'habitation au Canada. Elle a notamment comme responsabilité d'aider les Canadiens à avoir accès à des logements de qualité et abordables[26]. Le conseil d'administration est formé de dix membres

---

[20] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Accueil*, [En ligne], http://www.habitation.gouv.qc.ca/accueil.html (page consultée le 20 mars 2013)

[21] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *La SHQ : Mission,* [En ligne], http://www.habitation.gouv.qc.ca/la_shq/mission.html, (page consultée le 20 mars 2013).

[22] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Le plan d'organisation administrative supérieure de la Société d'habitation du Québec*, 2011, 11 p.,[En ligne], http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/plan_organisation_administrative_sup%C3%A9rieure.pdf (Page consultée le 20 mars 2013)

[23] *Ibid..*

[24] *Ibid..*

[25] SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES, *Secrétariat : Mission et orientations du Secrétariat*, [En ligne], http://www.autochtones.gouv.qc.ca/secretariat/mission_secretariat.htm#doc-admin (page consultée le 20 mars 2013)

[26] SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *À propos de la Société : Ce que nous faisons : Des collectivités dynamiques et saines partout au pays*, [En ligne],

nommés par le gouvernement du Canada, dont le président du conseil et le premier dirigeant. La SCHL rend des comptes au gouvernement par l'intermédiaire du ministre des Ressources humaines et du Développement des compétences.

Le MAADNC, appelé jusqu'au 12 juin 2011 le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC)[27], a pour responsabilité « d'aider le gouvernement à respecter ses obligations et ses engagements envers les Premières Nations, les Inuits et les Métis ainsi qu'à remplir ses responsabilités constitutionnelles dans le Nord »[28]. Ce ministère doit, entre autres, « négocier avec les collectivités autochtones des ententes sur le règlement des revendications et sur l'autonomie gouvernementale et en superviser la mise en œuvre, au nom du gouvernement fédéral » ainsi que « servir d'intermédiaire entre le gouvernement du Canada et les gouvernements et organisations inuit pour l'application des politiques et la prestation des services». Au sein de l'organisation, la Direction des relations avec les Inuit fait le lien entre le gouvernement et les organisations inuit.[29]

---

http://www.schl.ca/fr/inso/info/cenofa/codysapa/codysapa_001.cfm#CP_JUMP_34927 (page consultée le 20 mars 2013).

[27] AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD DU CANADA, *À propos d'AADNC : Changement au nom du ministère*, 2011, [En ligne], http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314808945787/1314809172051 (Page consultée le 20 mars 2013)

[28] AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD DU CANADA, *À propos d'AADNC* , [En ligne], http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010023/1100100010027 (page consultée le 20 mars 2013).

[29] AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD DU CANADA, *Peuples et collectivités autochtones : Inuit : Relations avec les Inuit*, [En ligne], http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014193/1100100014197 (page consultée le 20 mars 2013).

2. L'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik

2. 1 Description de l'entente

La première des deux politiques étudiées est *l'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) en matière de logement au Nunavik,* signée le 20 septembre 2000 par la Société Makivik, l'Administration régionale Kativik (ARK), l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK), le gouvernement du Québec (le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, le Secrétariat aux affaires autochtones et le ministère des Affaires intergouvernementales canadiennes) et le gouvernement du Canada (le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et le ministère des Travaux publics et des Affaires intergouvernementales canadiennes, responsable de la Société canadienne d'hypothèque et de logements).[1]

L'entente a principalement pour but de répondre aux besoins de logements au Nunavik par la mise en place d'une entente renouvelable assurant la construction de nouvelles unités chaque année. Ainsi, l'entente sur le logement est renouvelable aux cinq ans et permet la construction de près de 50 habitations par année[2]. De même, l'accord permet d'établir les sommes qui sont octroyées pour la construction d'habitations et les rôles que chacun des acteurs a à jouer. Le gouvernement du Canada doit verser 10 millions de dollars, chaque année, à Makivik, pour la construction des logements sociaux, alors que la SHQ verse à l'OMHK la même somme afin de pallier le déficit d'exploitation[3]. Par cette entente, Makivik obtient le rôle qu'avait précédemment la Société d'habitation du Québec (SHQ) : elle doit construire les habitations chaque année[4]. L'OMHK, quant à elle, a maintenant la tâche de gérer ces logements sociaux une fois qu'ils sont construits par Makivik.

---

[1] *Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik*, 20 septembre 2000.
[2] Pour connaître le nombre de logements construits par la Société Makivik depuis 2000 se référer à l'annexe 1
[3] Le déficit d'exploitation correspond à la différence entre les loyers collectés par l'OMHK et les coûts d'entretien et d'exploitation des logements.
[4] *Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik*, 20 septembre 2000, art. 3

Un nouvel organe a aussi été mis en place : le Comité sur l'habitation au Nunavik (CHN), renommé depuis 2010 Comité sur l'habitation dans la région Kativik (CHK)[5]. Ce comité réunit, trois fois par année, deux représentants du gouvernement du Canada, deux représentants du gouvernement québécois, une personne de l'ARK, une personne représentant la Société Makivik et une personne de l'OMHK. Le CHK doit s'assurer que « les ressources financières octroyées en vertu de la présente entente [soit] utilisées de manière à construire un nombre optimal d'unités de logement inuit, tout en favorisant la formation de la main-d'œuvre ainsi que la création d'emplois et d'autres bénéfices économiques »[6]. En plus de servir de lieu d'échange d'information et de règlement de différends entre les partis, le CHK doit procéder à une évaluation de l'entente, avant chaque renouvellement, entente qui doit être approuvée par chacun des membres du comité[7]. Finalement, l'entente signée en 2000 inclut aussi l'obligation pour l'ARK et l'OMHK de collaborer avec la SHQ en vue de l'application d'une nouvelle échelle des loyers.

[5] *Id.,* 15 mars 2010, art. 5.
[6] *Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik*, 20 septembre 2000, art. 5.2.
[7] *Ibid.,* art. 7

2.2 La mise à l'agenda

La première phase d'une politique publique, la mise à l'agenda, s'amorce par l'émergence d'un problème et se termine par sa reconnaissance par les différents acteurs politiques[1]. Dans ce cas-ci, les différents paliers de gouvernement ont dû reconnaître l'existence d'un problème en ce qui a trait au logement social au Nunavik et la nécessité d'agir par rapport à cet enjeu.

L'objectif de la politique est de répondre au manque important de logements sociaux au Nunavik, tel que le rappelait un ancien attaché politique de l'ARK : « Ça [ce qu'on demandait] a toujours été la même chose : qu'ils répondent aux besoins pressants de logement.[…] Alors nous, notre dossier prioritaire du Nunavik, dans tout ce qu'on peut lire, c'est toujours l'habitation. Nous avons toujours mis de la pression sur ce dossier là. »[2]

Or, ce qui marque le début de cette phase d'élaboration est la volonté du gouvernement fédéral de se retirer des politiques de logement au Nunavik. Cette volonté s'est traduite par l'absence presque totale de constructions de nouveaux logements entre 1995 et 1998[3]. Le problème devient donc le retrait du gouvernement fédéral et la nécessité de trouver une nouvelle entente entre les différents acteurs politiques pour que soient construites de nouvelles habitations. Un ancien employé de l'ARK expose ainsi la demande de son organisation pour la population du Nunavik: « We were saying that the government, the federal government specifically, had an obligation regarding the JBNQA [James Bay and Northern Quebec Agreement] to provide housing.»[4]

La mise à l'agenda commence par le transfert de responsabilités du gouvernement fédéral au gouvernement provincial en 1981, et se termine par le fait que le Canada reconnaisse ses obligations dans le domaine de l'habitation au Nunavik, en 1999. Parallèlement, le gouvernement québécois participe aux discussions entre le fédéral, Makivik et l'ARK, mais c'est avec *l'Entente-cadre concernant la région Kativik* qu'il s'engage officiellement à agir en 1998.

La reconnaissance des obligations du gouvernement canadien

En 1981, le gouvernement fédéral transférait à la province la propriété et la gestion des logements sociaux. Par cet accord, le Québec acceptait de s'acquitter des responsabilités jusqu'alors

---

[1] Michael HOWLETT, M. RAMESH, Anthony PERL, *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Oxford, Oxford university press, 2009, p. 92.
[2] Entrevue no.1
[3] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Le logement au Nunavik : document d'information,* Québec : Société d'habitation du Québec, 2001, p. 15; LA SOCIÉTÉ MAKIVIK, *The Nunavik Housing Experience*, présentation lors de la consultation nationale sur le logement inuit, Ottawa, novembre 2000, 3 p.
[4] Entrevue no. 4

prises en charge par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) en ce qui a trait à la gestion des services de logements. Du même coup, le Canada cédait la propriété de ses habitations et de ses équipements au Québec. Un montant de 72 millions de dollars a été donné au gouvernement québécois pour assumer les coûts de gestion des logements. Ces deux acteurs convenaient alors, par l'article 8.1 et 8.2 de l'entente, que le Québec assumait dorénavant les responsabilités attribuées au Canada dans la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ). De même, aucune aide financière additionnelle ne pouvait être demandée au gouvernement fédéral pour la mise en place d'un système unifié de la gestion des logements sociaux, conformément à l'article 29.0.40 de la CBJNQ[5].

Près, de 10 ans plus tard, en 1990, le Canada signait avec la Société Makivik, *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ*. L'entente définissait la forme que prendraient les différents engagements du gouvernement fédéral dans le cadre de la CBJNQ en ce qui concerne la main d'œuvre, la culture et la justice. Dans ce cadre, le gouvernement du Canada donnait 22 millions de dollars à la Société Makivik en échange de la quittance sur certains sujets de la CBJNQ. La Société Makivik, créée avec la CBJNQ pour administrer les sommes données aux Inuit dans le cadre de cette entente, devait alors gérer ces fonds en conformité avec les obligations prévues dans la CBJNQ et l'entente de mise en œuvre[6].

De même, cet accord établissait un mécanisme de règlement des différends entre les signataires de la CBJNQ au sujet de son administration et de sa mise en œuvre. Il est alors établi qu'à la suite de la demande d'une des parties, il y a mise en place de consultations entre les acteurs interpellés par le différend. La demande peut être entendue par un médiateur ou un groupe d'experts. Après la médiation, il est aussi possible de renvoyer le différend en arbitrage. Le choix des acteurs présents et du type d'instance choisie (arbitrage, médiateur seul ou groupe d'expert) doit faire l'objet d'une décision consensuelle. Alors que les décisions du groupe d'arbitres ont force exécutoire, les décisions par médiation n'ont pas ce pouvoir[7].

En 1993, dans un contexte de lutte au déficit et de coupes budgétaires, le gouvernement fédéral annonçait unilatéralement qu'il ne financerait plus, nulle part au Canada, de nouveaux

---

[5] *Entente de transfert entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec concernant le transfert de la propriété et des responsabilités pour le logement au Québec*, février 1981, dans LA SOCIÉTÉ MAKIVIK, L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Brief respecting social housing in Nunavik*, présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, Ottawa, novembre 1998, annexe 5.

[6] *Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois entre sa Majesté la Reine et la Société Makivik*, 12 septembre 1990.

[7] *Ibid.*, annexe H.

programmes de logement social[8]. Cette action de désengagement, à la suite d'une dévolution importante des pouvoirs au gouvernement québécois, mettait un terme à ses responsabilités en ce en matière d'habitation sociale au Nunavik.

L'entente de 1981 et *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ* ont cependant été la source d'un important différend dans le domaine du logement. En effet, le gouvernement du Canada, par l'entremise du MAINC, déclarait alors qu'il n'avait plus l'obligation légale de financer la construction de logements au Nunavik[9]. Sa position s'appuyait sur l'article 29.0.2 de la CBJNQ qui stipule que les obligations, les programmes et le financement fournis par les gouvernements fédéral et provincial continuent de s'appliquer aux Inuit du Nord du Québec de la même manière qu'aux autres Indiens et Inuit du Canada[10]. Étant donné qu'il n'y avait pas, à l'époque, de programmes pour les autochtones hors réserve au Canada, les Inuit étaient exclus des programmes fédéraux[11].

De son point de vue, le gouvernement canadien avait rempli ses obligations dans ce domaine lorsqu'il avait transféré la propriété des logements sociaux au gouvernement québécois en 1981. Pour le Canada, l'entente de 1981 lui permettait de s'acquitter de ses responsabilités puisqu'elle permettait de mettre sur pied ce système unifié : « Le Québec ne pourra exiger du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien aucune autre participation financière directe ou indirecte additionnelle […] pour la mise en place d'un système unifié conformément à l'article 29.0.40 de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.»[12] Avec cette entente, le Québec assumait, dès lors, les responsabilités données au Canada par la CBJNQ[13]. L'entente de mise en œuvre de 1990 confirmait la fin des obligations du Canada, puisque les « Inuit reconnaissent que […] le Canada s'est acquitté ou s'acquitte, selon le cas, des obligations qu'il a en vertu des dispositions du chapitre 29 de la CBJNQ concernant ce qui suit : […] le développement économique et social »[14].

---

[8] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *op. cit*. p. 15.
[9] LA SOCIÉTÉ MAKIVIK, L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Brief respecting social housing in Nunavik* , *Op. Cit.,* p. 3; annexes 1 et 2.
[10] *Convention de la Baie-James et du Nord québecois*, 11 novembre 1975, Ste-Foy : Les publications du Québec, 1998, art. 29.0.2.
[11] LA SOCIÉTÉ MAKIVIK, L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Brief respecting social housing in Nunavik* , *Op. Cit.,* annexe 1.
[12] *Entente de transfert entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec concernant le transfert de la propriété et des responsabilités pour le logement au Québec*, *Op. cit*., art. 8.2
[13] *Ibid.,* art. 8.1
[14] *Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois entre sa Majesté la Reine et la Société Makivik*, *Op. cit.,* art. 9.2

Makivik et l'ARK étaient contre l'interprétation du Canada. Pour ces deux acteurs, l'entente de transfert ne permettait pas au gouvernement de s'acquitter de l'ensemble de ses responsabilités. Selon leur interprétation des articles 29.0.2 et 2.12 de la CBJNQ, les obligations des gouvernements fédéral et provincial continuaient de s'appliquer pour les Inuit de la même manière que pour les autres Indiens du Canada[15]. Les programmes et services s'additionnaient à ceux déjà offerts par le fédéral et ne les remplaçaient pas[16]. L'entente de mise en œuvre de la CBJNQ, ne traitant pas du système unifié de gestion des logements sociaux, n'acquittait donc pas non plus les responsabilités du Canada dans ce domaine. De plus, pour Makivik, la responsabilité du fédéral ne se limitait pas à la CBJNQ : il avait une obligation constitutionnelle. Selon l'article 91 (24) de la Constitution canadienne de 1867, les Indiens sont de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. Malgré le transfert de responsabilités, le Canada restait le seul acteur à pouvoir agir dans ce domaine[17].

Cette position a été défendue dès 1981. Makivik et l'ARK critiquaient le transfert de responsabilités du fédéral au provincial puisque les Inuit n'avaient pas été consultés à ce sujet. En 1981, Makivik, représentant les Inuit du Nunavik, s'est présenté, à la chambre des Communes, devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, afin, entre autres, de montrer son désaccord par rapport au transfert de responsabilités[18]. Par la suite, en 1982, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), conjointement avec le ministère de la Justice, rédigeait le rapport « Tait » sur la mise en œuvre de la CBJNQ[19]. Ce rapport clarifie la position de Makivik et les obligations du Canada[20].

Les pressions de Makivik sur le gouvernement canadien ont repris plus fortement en 1996, alors que les dernières habitations du programme de rattrapage avaient été construites et qu'aucun nouveau programme de construction n'était prévu. En février 1996, Makivik a donc demandé devant le conseil de mise en œuvre de la CBJNQ, que le gouvernement fédéral participe à un groupe de travail sur la conception d'un nouveau programme de construction d'habitations. La Société d'habitation du Québec(SHQ) avait déjà annoncé sa participation à un tel programme si les

---

[15] *Convention de la Baie-James et du Nord québecois*, *Op. Cit*., art. 2.12 et 29.0.2.
[16] LA SOCIÉTÉ MAKIVIK, L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Brief respecting social housing in Nunavik* , *Op. Cit.,*p. 9.
[17] *Ibid.,* p. 10.
[18] *Ibid.,* p. 5
[19] *Ibid..*
[20] GOUVERNEMENT DU CANADA, *James Bay and Northern Quebec agreement implementation review*, Ottawa: MAINC, 1982, p. 40-44.

fonds fédéraux étaient disponibles. La participation du fédéral était vue par Makivik comme une reconnaissance par le Canada de ses obligations dans ce domaine[21].

Le MAINC a toutefois refusé de participer à un tel groupe de travail. Une série de rencontres et de correspondances entre le gouvernement fédéral et la Société Makivik a suivi. Les deux organisations tentaient de convaincre l'autre du bien-fondé de leur position, sans que la Société Makivik ou le MAINC ne changent d'avis[22]. Le MAINC a demandé par deux fois à Makivik de s'adresser à la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)[23]. Or, pour Makivik, seul le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) avait des obligations en vertu de la CBJNQ et c'était donc seulement avec lui que les Inuit devaient traiter. Lorsque Makivik s'est adressée à la SCHL, cette dernière la redirigée vers le MAINC.[24]

En réponse à cette attitute, le 11 juin 1998, Makivik amorçait le mécanisme de règlement des différends (MRD), prévu dans l'entente de mise en œuvre de la CBJNQ. La société a demandé la tenue de consultations avec le MAINC avec la participation du gouvernement du Québec[25]. La première étape du MRD venait donc de commencer.

Cependant, la réponse du gouvernement canadien à la demande de Makivik a tardé. Cela s'explique en partie par des vacances estivales. En effet, le MAINC a demandé à deux reprises d'augmenter le temps qui lui était imparti afin de donner le temps à ses fonctionnaires de considérer la demande[26]. De même, le Canada n'avait mandaté personne pour négocier[27]. Afin d'accélérer le processus, Makivik et l'ARK se sont présentées de nouveau devant le Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord où ils exposèrent l'état du logement au Nunavik et les différentes actions qui ont mené à l'initiation du mécanisme. Quelques jours avant cette rencontre, la Régie régionale de la santé et des Services sociaux au Nunavik transmettait à ce comité un document d'informations sur la situation du logement au Nunavik. Le rapport produit par Serge Déry, alors directeur de la Santé publique, soulignait les répercussions du manque de logements sur la santé des habitants du Nunavik[28]. De même, les maires de différentes municipalités

---

[21] *Ibid.,* p. 2; Entrevue no.2.
[22] LA SOCIÉTÉ MAKIVIK, L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Brief respecting social housing in Nunavik* , *Op. Cit.,*p. 3.
[23] *Ibid.,* p. 8-9
[24] *Ibid.*
[25] *Ibid.,* p. 9
[26]*Ibid.,*p. 11.
[27] Entrevue no. 2
[28] Serge DÉRY, *The Housing Situation in Nunavik: A Public Health Priority*, Rapport présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, novembre 1998, 11p.

du Nunavik étaient présents devant le comité pour témoigner de la situation[29]. Le rapport du comité, publié en mai 1999, a été favorable à Makivik. Il recommande entre autres que le Canada prenne des mesures rapides pour combler les besoins en matière de logement des Inuit du Nunavik[30].

Deux mois plus tard, en juillet 1999, le gouvernement canadien reconnaissait ses obligations en ce qui a trait au logement au Nunavik dans le cadre du MRD[31]. Pour faire preuve de bonne volonté, le gouvernement fédéral a engagé des fonds pour construire des logements sociaux. Il s'agissait des premières habitations depuis 1995[32]. À partir de ce moment, le gouvernement fédéral n'avait plus le choix et devait collaborer avec Makivik, l'ARK et le gouvernement québécois afin de mettre sur pied un nouveau programme de construction de logements sociaux aux Nunavik.

La participation du gouvernement québécois

Parallèlement aux discussions qui se déroulaient à Ottawa, Makivik et l'ARK souhaitaient que le Québec participe au financement d'un programme d'habitation au Nunavik. Le gouvernement québécois s'est montré ouvert à participer à un nouveau programme de construction de logements dès 1996 et il souhaitait être intégré à une table de discussions sur ce sujet[33].Cependant, il n'avançait pas de fonds pour la construction de logements sans la participation financière du gouvernement fédéral[34]. De plus, dès l'initiation du MRD, le Québec a été très actif en désignant à la table de négociation le vice-président de la SHQ, lequel pouvait prendre des décisions rapides autour de la table. La SCHL, quant à elle, a souvent été représentée par des fonctionnaires qui n'avaient pas de mandat pour négocier[35].

Désirant que des actions soient entreprises rapidement dans le Nord, le Secrétariat aux affaires autochtones parvenait, en 1998, à une entente-cadre avec l'ARK. Cette entente modifiait les

---

[29] COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND NORD, *Le développement économique autochtone : rapport intérimaire sur des problèmes pressants signalés lors d'un voyage dans le Nord du Québec et au Nunavut*, Ottawa : Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, mai 1999, [En ligne], http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1031595&Language=F&Mode=1&Parl=36&Ses=1 (page consultée le 7 avril 2013).

[30] *Ibid.*

[31] Entrevue no. 4

[32] LA SOCIÉTÉ MAKIVIK, *The Nunavik Housing Experience*, *Op. Cit.,* 3p.

[33] Entrevues no. 1, 2 et 4; MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN, *Convention de la Baie James et du Nord québécois et La Convention du Nord-Est québécois : Rapport annuel 1998-1999*, Ottawa : Ministère des affaires indiennes et du nord canadien, 2002, [En ligne], http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100030848/1100100030850 (page consultée le 7 avril 2013)

[34] Entrevues no. 1 et 3

[35] Entrevue no. 2

politiques et les acteurs dans le domaine de l'habitation au Nunavik[36]. *L'Entente-cadre concernant la région Kativik* aborde divers sujets, dont le financement des infrastructures municipales et de l'ARK. Le premier de ses quatre volets traite spécifiquement du logement social et de l'accès à la propriété. Le gouvernement provincial et l'ARK s'engageaient, dans un premier temps, à mettre en place un nouveau programme d'accès à la propriété privée afin de favoriser la création d'un marché privé de l'habitation au Nunavik. De même, le gouvernement provincial devait négocier avec le fédéral pour que soit possible l'achat de logements sociaux par les locataires. Finalement, le gouvernement provincial et l'ARK s'engageaient à mettre en place un nouvel organisme de gestion des logements sociaux d'ici le 31 décembre 1998. Ce nouvel organisme a été créé en 1999 sous la forme d'un office municipal : l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK)[37].

Les deux premiers points de l'entente ont été l'objet d'un consensus entre les acteurs. L'ARK et le Secrétariat aux affaires autochtones étaient favorables à la mise en place d'un nouveau programme d'accès à la propriété et à l'achat par les locataires de leur logement social. Le gouvernement québécois avait alors pour objectif de favoriser la création d'un marché privé de l'habitation de manière à diminuer la participation du gouvernement dans le logement au Nunavik. Ces deux mesures répondaient donc à cet objectif[38]. L'ARK était, quant à elle, ouverte à un plus grand soutien du gouvernement dans ce domaine et ces mesures pouvaient diminuer les besoins en matière de logement au Nunavik. Elle était donc favorable à l'idée et souhaitait même accélérer le processus[39].

La création d'un office municipal a cependant suscité plusieurs critiques de la part de l'ARK. En effet, tel que l'expose un ancien employé de l'ARK, la création de l'office n'était pas souhaitée par l'administration régionale qui gérait déjà les logements sociaux dans chaque village[40]. De même, pour un des négociateurs de cette entente pour l'ARK, ce nouvel organisme allait dédoubler les coûts : « On ne voulait pas parce qu'on […] ne comprenait pas pourquoi ça ne pouvait pas être nous qui s'en occupe […] Nous on trouvait que c'était doubler les choses pour rien. […] Il y a nécessairement des dédoublements de coûts […], mais le Québec y tenait tellement qu'on a dit

---

[36] LA SOCIÉTÉ MAKIVIK, L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Brief respecting social housing in Nunavik* , *Op. Cit.,*p. 12-13

[37] *Entente-cadre concernant la région Kativik*, 21 octobre 1998, [En ligne], http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/19981021.htm (page consultée le 7 avril 2013)

[38] *Ibid..*

[39] Entrevue no. 2

[40] Entrevue no. 1

OK.»[41] L'ARK proposait donc de créer une division à part sur l'habitation sociale puisqu'elle avait déjà des représentants dans tous les villages. Le gouvernement du Québec a pourtant insisté pour la création de cette organisation et l'ARK, étant donné l'urgence de la situation, a accepté[42]. Pour le Québec, le Nunavik devait adopter le même modèle que le reste du Québec, soit celui d'un office municipal[43]. Cet office avait pour avantage d'être dissocié des autorités politiques, en obtenant son mandat directement de la SHQ. Selon le gouvernement québécois, ce système améliorait la gestion des logements ainsi que la collecte des loyers et permettrait une distribution plus impartiale des logements aux familles[44]. De plus, un office municipal permettrait, selon Québec, de rassembler sous un même toit la gestion des logements dans les 14 communautés. Ce nouvel organe amènerait de l'emploi et permettrait de donner plus de pouvoir à la région[45]. Cette volonté, la rapidité et l'urgence de la négociation ont poussé les acteurs à accepter la création de l'office municipal. Ainsi, selon un des négociateurs de l'entente-cadre, cette dernière a vite été signée : « On l'a écrite [l'entente-cadre] en deux soirs et ça s'est négocié presque en deux semaines.»[46]L'urgence de l'entente venait du contexte : il fallait arriver avec une annonce pour le Nunavik puisque aucun projet n'était sur la table depuis quelques temps. De surcroit, des élections se préparaient au sein de la Société Makivik, à l'ARK et au niveau provincial[47]. En ce sens, une annonce dans le domaine du logement social pouvait aider à la réélection des personnes en place.

Évaluation de la participation des acteurs

Cette étape de l'élaboration de la politique laisse la place à un nombre relativement restreint d'acteurs. Pour évaluer leur participation, deux concepts, explicités dans l'introduction de ce mémoire et développés par Thomas Webler et Seth Tuler, sont utilisés : l'équité et la compétence[48]. Le premier des deux indicateurs réfère à ce que les participants peuvent faire au sein des processus décisionnels. La compétence est la possibilité qu'ont les acteurs d'accéder à l'ensemble des informations disponibles et d'obtenir une entente entre les acteurs.[49]

---

[41] Entrevue no. 2
[42] Entrevue no. 2
[43] Entrevue no. 1 et 2
[44] Entrevues no. 1 et 2
[45] Entrevue no. 3; Jane GEORGE, « Nunavik housing mess becoming unmanageable», *Nunatsiaq News*, 2 octobre 1998, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut981031/index.html (page consultée le 7 avril 2013).
[46] Entrevue no. 2
[47] Entrevue no. 2
[48] Thomas WEBLER, Seth TULER, «Fairness and Competence in Citizen participation: Theoretical Reflections from a Case Study», *Administration & Society*, vol. 32, no. 5, 2000, p. 566-595.
[49] *Ibid.,* p. 566-595.

La population et les acteurs de la gouverne locale ont un rôle passif dans cette étape de la politique. Les acteurs de la gouverne fédérale occupent un rôle central dans le processus puisqu'ils ont dû reconnaître leur obligation dans le domaine du logement social pour qu'une politique publique voit le jour. La participation de la gouverne provinciale était elle-même conditionnelle à la participation du fédéral. Cependant, le gouvernement fédéral ne souhaitait pas participer et n'a été actif dans le processus que lorsque le mécanisme de règlement des différends (MRD) a été enclenché. Finalement, les groupes de la gouverne régionale, soit l'ARK et Makivik, ont occupé un rôle prépondérant : c'est en réponse à leurs pressions et à leur engagement dans le MRD que le gouvernement fédéral reconnaît son obligation.

Participation citoyenne, gouverne locale et groupes périphériques :

Une partie de la population, les locataires, participe au processus. C'est auprès d'eux que des informations sont collectées pour faire les rapports sur les besoins en logements, qui sont fournis à la Chambre des Communes et aux gouvernements fédéral et provincial. Ils sont des sources d'information, mais ils ne sont pas invités à participer à échanger avec les autres organisations sur l'habitation. Il n'y a donc pas d'équité et de compétence pour ces acteurs.

En ce qui a trait à la gouverne locale, le même constat peut être fait. Les élus, bien qu'ils participent aux processus décisionnels au sein de l'ARK, ne sont pas invités à discuter hors de ce cadre. Leur présence se résume à leur invitation à la chambre des Communes devant le comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, en 1999[50]. Seuls les acteurs régionaux, provinciaux et fédéraux sont présents aux rencontres de règlement des différends.

La Régie régionale de la Santé et des Services sociaux du Nunavik, en tant qu'organisation périphérique, a aussi été présente à cette étape : elle y joue un rôle d'expert. Serge Déry, directeur de la santé publique à cette époque, a transmis, au comité de la chambre, le rapport sur la situation du logement au Nunavik. Cet échange d'informations ne vise toutefois pas la compréhension mutuelle puisque le comité s'informe de la situation par la consultation de plusieurs sources, sans avoir à rendre de comptes à ses informateurs. La Régie régionale ne participe pas au MRD ni aux rencontres qui l'ont précédé avec le MAINC. Comme pour la gouvernance municipale et la société civile, il n'y a donc ni équité ni compétence.

[50] COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND NORD, *Op.cit.*.

Les organisations régionales :

Les acteurs de la gouverne fédérale, provinciale et régionale sont, quant à eux, très présents dans cette étape de la politique publique. En ce qui a trait aux acteurs régionaux, Makivik et l'ARK sont impliqués tout au long du processus. Ainsi, ils prennent part à des rencontres avec les gouvernements fédéral et provincial. Ils initient le MRD et ils échangent de nombreuses lettres avec le MAINC et la SCHL. Ils se présentent aussi, à deux reprises, devant le comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord. Finalement, l'ARK est partie prenante de *l'Entente-cadre concernant la région Kativik* avec le gouvernement québécois. Cependant, leur participation varie par rapport à chacun des gouvernements, fédéral et provincial.

Les acteurs régionaux ont participé partiellement aux actions impliquant le gouvernement fédéral. Ils ont pu s'exprimer sur plusieurs plateformes fédérales : échange de lettres, rencontres, exposés au comité permanent de la chambre des Communes, etc. Cependant, Makivik a fait face à de profondes réticences du gouvernement fédéral, qui a restreint sa capacité à s'exprimer avec les acteurs pertinents. Le MAINC et la SCHL, en se transférant mutuellement la responsabilité de la gestion du dossier[51], limitent la capacité de la Société Makivik à se faire entendre. Aucun ministère ne semble être compétent pour répondre à sa demande. Makivik est alors exclue des discussions politiques. Si la participation des acteurs devient obligatoire par l'initiation du MRD, la réticence et la lenteur des acteurs fédéraux restent des freins à leur participation. La Société Makivik a dû retourner devant le comité permanent pour se plaindre. L'équité n'est donc pas présente.

En ce qui a trait à la compétence, les positions du gouvernement fédéral et des acteurs régionaux sont demeurées inchangées longtemps. Or, le gouvernement fédéral a reconnu ses obligations, celles de fournir des habitations sociales aux Inuit du Nunavik. Il y a donc compétence, au cours de l'ensemble de cette étape, mais il n'y a pas équité. Le fait que les acteurs se renvoyaient la basse et la lenteur du processus ont nui à la participation de Makivik et de l'ARK.

La participation des acteurs semble être plus grande dans le cadre de leurs relations avec le provincial. En effet, le gouvernement provincial avait accepté, dès 1996, de participer à un nouveau programme de construction de logements sociaux. En ce qui a trait à *l'Entente-cadre concernant la région Kativik*, le Québec et l'ARK étaient d'accord pour mettre en place un programme d'accès à la propriété privée et pour permettre la vente de logements sociaux aux locataires. Cependant, ils n'ont pu arriver à un accord au sujet de la création de l'OMHK. Le gouvernement provincial n'a pas

[51] LA SOCIÉTÉ MAKIVIK, L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Brief respecting social housing in Nunavik* , *Op. Cit.,* p. 8-9.

accepté le point de vue de l'ARK : il n'était pas question de créer une division pour l'habitation sociale au sein de l'administration régionale. L'ARK a donc accepté la vision du Québec, soit que le Nunavik adopte la même structure administrative que dans le reste du Québec. Pour un ancien employé de l'ARK, il fallait « choisir ses batailles » et l'ARK, priorisant la construction de logements, n'était « pas pour faire obstacle au gouvernement si c'était vraiment son objectif »[52]. Il n'y a donc pas de compétence sur cette question, qui n'a pas été l'objet d'un compromis, mais d'une acceptation par l'ARK du point de vue de l'autre.

Or, Makivik et l'ARK sont intégrées aux discussions, entre autres dans le cadre des négociations sur *l'Entente-cadre concernant la région Kativik*. La structure de la gouverne provinciale et la personnalité des ministres en place auraient facilité la prise de décision[53]. Guy Chevrette, alors ministre responsable des affaires autochtones et signataire de l'entente-cadre, cumulait plusieurs fonctions politiques: il était ministre responsable de l'occupation des régions, de la réforme électorale et parlementaire et ministre des Ressources naturelles[54]. Ses multiples responsabilités lui ont permis de débloquer les fonds pour l'entente-cadre plus rapidement. La structure du gouvernement québécois a aussi accéléré le processus, puisque s'il « n'avait pas eu tous ces portefeuilles à titre de ministre, on n'y serait pas arrivé malgré toute sa bonne volonté […] plus il y a de ministères réunis sous un même ministre des affaires autochtones, plus c'est facile »[55]. Par rapport au processus qui se discutait sur la scène provinciale, il y avait donc équité, mais il n'y avait pas compétence. La participation des acteurs régionaux était partielle. Les acteurs de la gouverne régionale n'ont donc pas pu participer totalement au processus lors de leurs négociations avec les gouvernements fédéral et provincial.

Les acteurs fédéraux et provinciaux:

Le gouvernement fédéral voulait se distancer du processus et évitait de participer. Bien qu'il a échangé des lettres avec les acteurs régionaux et provinciaux, le gouvernement fédéral est critiqué pour le délai de ses réponses et son absence du groupe de travail que Makivik voulait mettre en place[56]. De plus, les deux ministères fédéraux rejetteaient sur l'autre la responsabilité de participer au processus, à savoir qui doit être l'interlocuteur de Makivik. Cette volonté de non-participation

---

[52] Entrevue no. 1
[53] Entrevue no. 2
[54] ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Guy CHEVRETTE : Biographie*, avril 2012, [En ligne], http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/chevrette-guy-2555/biographie.html,(page consultée le 7 avril 2013)
[55] Entrevue no. 2
[56] LA SOCIÉTÉ MAKIVIK, L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Brief respecting social housing in Nunavik* , *Op. Cit.,* p. 8-9.

s'explique par la position des acteurs de la gouverne fédérale à cette époque. Puisqu'ils ne pensaient pas avoir d'obligations dans le domaine du logement, ils n'avaient pas à participer au processus de négociation. C'est donc le MRD et la menace de Makivik de faire appel aux tribunaux qui les ont forcés à participer. Volontairement, le gouvernement canadien ne participe pas dans ce processus. Sa participation forcée au MRD l'entraîne cependant à accepter le point de vue de l'autre : c'est-à-dire que le gouvernement fédéral reconnaît son obligation. Il y a donc participation partielle du gouvernement fédéral, puisqu'il y a compétence, mais qu'il n'y a pas équité.

La participation du gouvernement provincial est quant à elle totale. Il accepte de participer à une table de travail sur l'habitation, participe à des rencontres avec les acteurs régionaux et signe l'entente-cadre (équité). En plus de se montrer actif, il reconnaît le point de vue de Makivik : il accepte de s'engager dans un nouveau programme de construction de logements sociaux. De même, il réussit à obtenir ce qu'il souhaitait, la création d'un office municipal d'habitation (compétence).

Évaluation des pouvoirs

Parmi les acteurs participant à la mise à l'agenda de l'enjeu, il est possible de faire la distinction entre les différents types d'actions qu'ils ont mises en œuvre, de façon individuelle ou conjointement. Telle que décrite dans l'introduction de ce mémoire, une première distinction est faite par Gérard Bergeron entre les actions exécutives et impératives. Ces dernières, qui incluent les actions politiques de gouverne et les actions juridiques de législation, déterminent ce qu'il faut faire ou ne pas faire, ordonner ou prohiber. Les actions exécutives permettent l'exécution de ce qui a été décidé et fournissent les moyens de mettre en œuvre les actions politiques. Les actes exécutifs peuvent être administratifs ou juridiques.[57] Rappelons que les concepts développés par Vincent Lemieux permettent de faire une distinction entre quatre types de pouvoirs liés à ces actions : le pouvoir normatif, constitutif, prescriptif et allocatif. Le pouvoir normatif modifie les normes qui régissent le comportement des acteurs, le pouvoir constitutif modifie le statut des acteurs, le pouvoir prescriptif modifie les leviers de commande de ces acteurs et le pouvoir allocatif modifie leurs ressources.[58]

En ce qui a trait aux acteurs de la gouverne régionale, leur pouvoir se limite à l'exécution du MRD. Par ce mécanisme, Makivik applique un outil élaboré dans le cadre de l'Entente de mise en œuvre de la CBJNQ. Cet outil consiste en l'utilisation d'un pouvoir juridique qui lui a été

[57] Gérard BERGERON, *La gouverne politique*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval,1977, p. 48-49.
[58] Vincent LEMIEUX, *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval,1989, p. 53-67; Vincent LEMIEUX, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir,* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001,p. 43-45.

octroyé dans le cadre de la CBJNQ et qui a été explicité lors de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ*. Makivik a un pouvoir prescriptif, puisqu'il peut questionner les responsabilités des acteurs signataires. Outre cet outil, les acteurs régionaux n'exercent aucun autre pouvoir politique pour forcer la mise à l'agenda, excepté leur capacité d'influence.

À l'échelle provinciale, l'entente de 1981 sur le transfert des responsabilités dans le logement social est le résultat d'un pouvoir d'impération utilisé conjointement par les deux acteurs, fédéral et provincial, afin d'octroyer un nouveau pouvoir au gouvernement provincial. Par cette entente, le Québec avait un nouveau pouvoir administratif, celui de gérer les logements sociaux. Cette décision s'inscrit dans le domaine constitutif, c'est-à-dire que les deux gouvernements accordent de nouveaux pouvoirs au gouvernement provincial.

De même, le gouvernement provincial et les acteurs régionaux ont conjointement posé un acte de gouverne en signant *l'Entente-cadre concernant la région Kativik*. Leur accord a permis la mise en place de nouvelles règles et de valeurs (niveau normatif du pouvoir) qui ont guidé les comportements des acteurs. À la suite de la signature de cette entente, les acteurs reconnaissaient la nécessité que soit créé un nouvel organe de gestion des logements sociaux ainsi qu'un programme d'accès à la propriété privée. De même, le gouvernement québécois prenait position pour que les locataires puissent acheter leurs propres logements sociaux. L'entente guidait donc leurs comportements futurs et les différents acteurs y sont liés, jusqu'à une entente future.

Les actions du gouvernement fédéral, quant à elles, sont multiples et diverses : elles s'inscrivent autant dans l'exécution que dans l'impération. La décision du gouvernement fédéral de geler, en 1993, le financement de nouveaux programmes de logement s'inscrit dans une décision gouvernementale impérative. Il s'agit d'une nouvelle politique décidée par le gouvernement fédéral, alors que des coupes budgétaires importantes avaient lieu dans plusieurs autres secteurs des politiques sociales. De même, la mise en place d'un programme de rattrapage, alors même que le fédéral avait décidé de ne plus subventionner la construction de logements, est aussi une action de gouverne. Ces deux décisions sont de nature allocative, c'est-à-dire que des ressources sont allouées ou non au logement social au Nunavik.

À l'inverse, *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ* est une action exécutive administrative : le gouvernement fédéral et Makivik appliquent, après les négociations, ce qui avait été convenu par la CBJNQ. Aussi, la demande de délais, dans le cadre du MRD, par le MAINC est une action administrative, touchant l'allocation des ressources (le temps). Le même type de geste est posé lorsque le MAINC et la SCHL se transfèrent la responsabilité de négocier avec Makivik au

sujet d'un nouveau programme de logement social. Cette action prescriptive et administrative illustre un floue dans les responsabilités des différents ministères. Finalement, la non-reconnaissance puis la reconnaissance par le Canada de ses obligations dans le domaine du logement sont deux gestes qui s'inscrivent dans le domaine juridique. En effet, la position du gouvernement tout au long du conflit vient de son interprétation et de l'application des actions des législateurs en ce qui a trait à la CBJNQ et à la constitution canadienne. Puisqu'il n'y a pas eu de recours juridique, c'est-à-dire qu'aucun tribunal n'a tranché sur les obligations du Canada[59], l'action du gouvernement est sujette à sa seule interprétation des normes et lois en vigueur. En ce sens, il s'agit d'actions dans le domaine normatif puisque, sans obligation légale, le gouvernement a lui-même décidé s'il devait ou non agir, et ses choix ont déterminé ses actions subséquentes.

Des trois acteurs qui ont participé à la mise à l'agenda, seul le gouvernement fédéral a utilisé un pouvoir d'impération sans négociation avec d'autres acteurs. Quant aux acteurs régionaux, ils n'ont utilisé qu'un seul pouvoir : celui de mettre en application le MRD, soit un pouvoir juridique. Les actions provinciales sont exécutées conjointement avec d'autres acteurs. Elles consistaient en des actes d'impération dans le cadre de la signature d'ententes.

[59] Entrevue no.5

2.3 La formulation et la décision

La formulation consiste en l'étape où se décide la forme que prendra la politique publique[1] et la décision est l'étape où la forme finale de la politique est adoptée[2]. Dans ce cas-ci, étant donné qu'aucune action importante n'a eu lieu lors de la décision, soit lors de la signature de l'entente, cette phase est étudiée en même temps que la formulation.

En reconnaissant ses obligations lors de la mise à l'agenda de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) en matière de logement au Nunavik*, le gouvernement fédéral était dans l'obligation de négocier une nouvelle entente afin de permettre la construction d'habitations sociales. L'étape de la formulation débute donc dès cette reconnaissance, soit dès juillet 1999, et se termine par la décision, lors de la signature de l'entente, en septembre 2000. Cette étape regroupe l'ensemble des discussions qui ont mené à la version définitive du document.

De même, un peu avant la reconnaissance des obligations du gouvernement fédéral canadien, les acteurs régionaux, fédéraux et provinciaux ont annoncé en février 1999 la construction de nouveaux logements. Les discussions entourant cette décision peuvent être vues comme partie prenante de la formulation de l'entente, puisqu'il s'agit d'une forme que pourrait prendre une nouvelle entente sur le logement.

Les dernières constructions de la SHQ

La reconnaissance des obligations canadiennes a eu lieu officiellement en juillet 1999, mais quelques temps auparavant en février 1999, le Québec et le Canada se sont entendus pour que des logements soient construits au Nunavik. Alors que la fin de l'année financière approchait, le Québec et le gouvernement fédéral ont trouvé « de l'argent qui restait à la fin de l'année »[3]. En février 1999, la décision a été annoncée : 5 millions de dollars ont été donnés par les gouvernements, provincial et fédéral, pour la construction de logements au Nunavik[4].

---

[1] Michael HOWLETT, M. RAMESH, Anthony PERL, *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Oxford, Oxford university press, 2009, p. 110-111
[2] *Ibid.,* p. 139.
[3] Entrevue no. 2
[4] COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND NORD, *Le développement économique autochtone : rapport intérimaire sur des problèmes pressants signalés lors d'un voyage dans le Nord du Québec et au Nunavut*, Ottawa : Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, mai 1999, [En ligne],

Alors que les discussions continuaient pour régler le différend entre le gouvernement fédéral et la Société Makivik, l'accord de 1999 était vu comme un acte de bonne foi des deux gouvernements[5]. La Société Makivik et l'Administration régionale Kativik (l'ARK) ont bien accueilli la nouvelle. Bien que le nombre de logements était insuffisant pour régler la crise, ils avaient besoin de logements et « il n'y avait pas d'autre façon d'en avoir »[6]. Étant donné que l'annonce leur a été faite très tard dans la saison de construction, il y a eu peu de discussions sur cet enjeu[7]. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a donc donné les sommes convenues à la Société d'habitation du Québec (SHQ), qui était responsable de la construction des logements comme les années précédentes. Jusqu'à aujourd'hui, ces maisons ont été les dernières construites par un mandat donné à la SHQ. Makivik n'a pas eu le temps de demander à ce que leur société soit responsable de la construction : « On [les employés de Makivik] n'avait pas le temps de se retourner assez rapidement pour dire "on va les construire cette année", ça c'était hors de question, on n'était pas équipé du tout pour faire ça, Makivik, donc on était pour. »[8] Outre quelques problèmes lors de l'appel d'offres et de la construction des logements, ces habitations ont été construites et distribuées aux locataires de la même façon que lors des constructions précédentes du gouvernement québécois[9]. 43 maisons ont été construites par l'entrepreneur choisi par la SHQ entre juillet et août 1999.[10] Lors de la création de l'OMHK, quelques mois plus tard, la propriété et la gestion des logements ont été transférées à cet organisme[11].

La création de l'Office municipal d'habitation Kativik

À partir du moment où le gouvernement fédéral a reconnu ses obligations en juillet 1999, il a donné au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), à la Société canadienne

---

http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1031595&Language=F&Mode=1&Parl=36&Ses=1 (page consultée le 7 avril 2013).

[5] SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 1999 -2000*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2000, p. 62.

[6] Entrevue no. 1

[7] Entrevue no. 2

[8] Entrevue no. 2

[9] Jane GEORGE, « Makivik AGM opens in Quartaq this week », *Nunatsiaq News,* 19 mars 1999, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut990329/nvt90319_07.html (page consultée le 8 avril 2013).

[10] Romain PELLETIER, «De Matane au Nunavik», *Le Soleil*, Questions d'argent, 11 août 1999, p. A15; Jane GEORGE, «Nunavik's new prefabs: easy to build but small», *Nunatsiaq News*, 13 août 1999, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut990827/nvt90813_12.html (page consultée le 8 avril 2013).

[11] Jane GEORGE, « Nunavik gets $5 million worth of new social housing», *Nunatsiaq News*, 9 juillet 1999, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut990730/nvt90709_12.html (page consultée le 8 avril 2013)

d'hypothèques et de logements (SCHL) et au ministère de la Justice le mandat de négocier la nouvelle entente[12]. L'ARK, Makivik et les représentants de la SHQ et du Secrétariat aux affaires autochtones étaient disponibles pour négocier[13]. Le processus s'est alors accéléré, le Canada voulait signer une entente sur le logement : « Une fois qu'ils ont eu un mandat, un véritable mandat de négocier, ça n'a pas été très long […] et là ça s'est réglé très vite. »[14] En avril 2000, les deux gouvernements annonçaient publiquement les sommes qui devaient être versées dans le cadre de la future entente et de la nouvelle responsabilité qu'aurait Makivik en ce qui a trait à la construction des logements sociaux[15].

L'OMHK s'est jointe aux négociations en 1999. À la suite d'une résolution de l'ARK, l'OMHK a obtenu ses lettres patentes le 21 janvier 1999[16]. L'ouverture des bureaux n'a été officialisée qu'en avril 2000, mais dès sa création, l'organisme s'est joint aux discussions au sujet de l'entente sur le logement[17].

Ce nouvel acteur ne semble cependant pas avoir apporté un point de vue nouveau sur les discussions en cours. Selon un ancien employé de l'ARK, l'office semblait plus habilité à fournir des statistiques lors des négociations : « Je ne penserais pas que c'est un joueur [dans les négociations sur l'entente sur le logement], c'est un joueur qui peut être plus habilité à nous fournir des statistiques, à faire une gestion plus concentrée du dossier habitation, mais je ne pense pas que ça [sa création] a eu plus d'effet que ça. »[18] De même, l'office est vu par certains comme un allié du Québec : « Ils représentent aussi un bras du Québec, de la SHQ dans le Nord, ils sont en étroite collaboration avec la SHQ et, dans le fond, ils exécutent plus ou moins leur mandat. »[19];« L'OMHK, dans ce débat-là […], prend plus ou moins position. C'est sûr que c'est une création de la SHQ, donc ils sont un peu du bord du Québec […] donc lui a un rôle plus effacé. »[20] Le rôle de l'ARK a aussi été modifié, puisqu'avec la création de l'OMHK, l'administration régionale perdait la responsabilité de la gestion des habitations. Elle avait alors la seule responsabilité d'organiser, une fois par année, la réunion du conseil d'administration, au sein

---

[12] Entrevue no. 2
[13] Entrevue no. 3
[14] Entrevue no. 2
[15] Jane GEORGE, « Quebec, Ottawa pour more money into Nunavik», *Nunatsiaq News*, 7 Avril 2000, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut000430/nvt20407_13.html (page consultée le 8 avril 2013).
[16] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Le logement au Nunavik : document d'information,* Québec : Société d'habitation du Québec, 2001, p. 43.
[17] Entrevue no. 11; Jane GEORGE, « Nunavik gets $5 million worth of new social housing», *Op. Cit.*
[18] Entrevue no. 1
[19] Entrevue no. 2
[20] Entrevue no. 2

de laquelle se décide le lieu des prochains logements. Pour un employé de la SHQ, les principaux acteurs étaient le MAINC, la SHQ et Makivik puisque l'ARK n'était pas toujours aux réunions[21].

Le nombre de logements et leur constructeur

Pendant les discussions sur *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*, deux sujets ont été l'objet de nombreuses discussions : la valeur financière de l'entente et le rôle donné à Makivik. Un ancien employé de l'ARK parle en ce sens : « At the time, there was a lot of discussion to have Makivik to do the housing construction so that was a big part of it and the other part was just to conclude the agreement so there would be social housing units constructed in the region once again. »[22] Le même propos est soulevé par un employé de la SHQ : « Les discussions tournaient principalement autour du montant de financement fédéral. Ensuite de ça, on a parlé beaucoup du financement du Québec […]On a parlé évidemment de la construction de ces logements-là qui a été ultimement confiée à la société Makivik. Ça, c'était les principaux enjeux.»[23]

Dans un premier temps, les discussions portaient sur la somme à allouer à la construction des logements. Makivik et l'ARK auraient aimé avoir davantage de fonds[24] et leurs propositions se basaient sur les besoins en logements de la population[25]. L'enveloppe financière décidée dans l'entente correspond à un compromis entre ce que voulaient donner les gouvernements canadien et québécois et ce que Makivik et l'ARK désiraient[26]. Pour Makivik et l'ARK, il y avait une crise du logement et un financement élevé était nécessaire[27]. De même, d'importantes discussions ont eu lieu entre les gouvernements fédéral et provincial sur la manière de répartir équitablement les sommes d'argent à investir. Le Canada et le Québec ont convenu que le Canada paierait pour la construction et le Québec, pour la gestion[28].

Un autre sujet de discussion est celui de donner à Makivik la responsabilité de construire les habitations. Lors des premières rencontres, les acteurs avaient convenu que la SHQ continuerait de construire les habitations en procédant par appel d'offres[29]. Or, lors d'une rencontre, Makivik a

[21] Entrevue no. 3
[22] Entrevue no. 4
[23] Entrevue no. 3
[24] Entrevue no. 3.
[25] Entrevue no. 4
[26] Entrevue no. 2
[27] Entrevues no. 3 et 4
[28] Entrevue no. 3
[29] Entrevue no. 2

mentionné qu'il lui serait possible de construire les nouveaux logements sociaux. Louise Harel, alors ministre responsable de la SHQ, s'est étonné que Makivik ne le fasse pas déjà et trouvait plus approprié que ce soit cette société qui construise les logements[30]. Cependant, les employés de la SHQ souhaitaient conserver cette expertise : « La SHQ avait toute une direction qui s'occupait de l'habitation au Nunavik. […] Il y avait, je crois, à l'époque, 7 à 10 personnes qui travaillaient là, des architectes, des ingénieurs, qui dessinaient les plans. Ces gens-là perdaient leur mandat […] et perdaient leur autorité au Nunavik.»[31] Aussi, le gouvernement fédéral était réticent face à ce transfert de responsabilité, Makivik n'ayant pas d'expérience, à ce moment-là, dans la construction immobilière[32]. En ce sens, il y a eu une « décision gouvernementale »[33] qui a permis de transférer la responsabilité à Makivik : « Un compromis a été imposé par madame Harel […]. Madame Harel avait dit au président de Makivik à l'époque : "Oui je vous fais confiance, allez de l'avant construisez." Et puis nous on s'était engagés à construire moins cher que le privé.»[34] Les employés de la SHQ, par conséquent, se sont vu imposer cette « décision gouvernementale »[35]. Depuis ce temps, Makivik et le gouvernement fédéral signent un contrat de gré à gré dans lequel Makivik obtient, sans appel d'offres, la construction des habitations pour cinq ans contre des obligations de performance, c'est-à-dire l'obligation de construire à faible coût[36].

Des sujets qui ne font pas l'objet de discussions

À l'inverse, le rôle de l'ARK et la création du Comité sur l'habitation du Nunavik (CHN) n'ont posé aucun problème. Ainsi, le rôle de l'ARK dans le choix des villages où seraient construites les prochaines habitations ne faisait aucun doute : «There was really no debate over that: everybody agreed that it should be elected officials with some surveys, some facts to help them make their decision.»[37] De même, l'ARK a amené l'idée de la création d'un comité de gestion de l'entente. Cette organisation avait l'habitude de créer ce type de structure dans ses diverses ententes : « L' ARK faisait souvent ça dans ses ententes [Elle] mettait sur pied un comité de gestion […], mais on voulait le faire pour l'habitation justement parce que c'était nouveau et il y avait pas

[30] Entrevue no. 2
[31] Entrevue no. 2
[32] Entrevue no. 2
[33] Entrevue no. 3
[34] Entrevue no. 2
[35] Entrevue no. 3
[36] Entrevues no. 1 et 2
[37] Entrevue no. 4

mal d'argent quand même là-dedans. »[38] La création de cette instance ne semble pas avoir été l'objet de débats, et « tout le monde était d'accord » autour de la table[39].

L'obligation de négocier une échelle des loyers, un « deal breaker »

Si certains sujets sont moins discutés que d'autres, la clause obligeant les partis à négocier une nouvelle échelle des loyers a, quant à elle, été l'objet d'un grand désaccord. Le Québec et le Canada souhaitaient, depuis près de 20 ans, que le système de calcul des loyers soit le même au Nunavik que dans le reste du Canada, soit des loyers fixés à 25 % du revenu du locataire[40]. Avec l'échelle alors en application, le gouvernement canadien devait verser davantage d'argent au gouvernement du Québec pour la gestion des logements au Nunavik, puisque moins d'argent était amassé par le gouvernement québécois par les loyers. L'argument du gouvernement québécois allait aussi en ce sens, c'est-à-dire que si le gouvernement fédéral ne lui payait plus les sommes supplémentaires, le Québec se retrouverait avec un manque à gagner[41]. Les gouvernements fédéral et provincial souhaitaient donc qu'une nouvelle échelle des loyers soit mise en place[42].

Or, pour les organisations régionales autour de la table, le calcul du loyer selon le revenu allait être dommageable pour le Nunavik. Le coût des biens de consommation étant élevé dans cette région, seul le faible prix du loyer permettait de diminuer le coût de la vie[43]. En modifiant l'échelle des loyers, les craintes étaient que les arrérages de loyer et le niveau de pauvreté au Nunavik augmentent[44]. La scission entre la position des gouvernements et celle des organisations régionales a perduré : « Pendant longtemps, on a tenu le phare, mais ils ont insisté, vraiment. »[45] Or, pour que cet article fasse partie de l'entente, les deux gouvernements ont obligé les acteurs régionaux à négocier sur le sujet pour qu'il y ait construction de logements : « C'était un *deal breaker*, s'il n'y avait pas d'échelle des loyers, il n'y avait pas d'entente, c'était aussi clair que ça. »[46]

Évaluation de la participation

De la même manière que lors de la mise à l'agenda, il est possible d'évaluer la participation des acteurs dans cette phase de la politique publique à l'aide des concepts développés par Thomas

[38] Entrevue no. 2
[39] Entrevue no. 2
[40] Entrevues no. 2, 4 et 5
[41] Entrevue no. 2
[42] Entrevue no. 1
[43] Entrevues no. 1 et 2
[44] Entrevues no. 2 et 5
[45] Entrevue no. 2
[46] Entrevue no. 2

Webler et Seth Tuller : l'équité et la compétence. Rappelons qu'il y a équité lorsque les structures et les normes permettent l'accès des acteurs aux négociations. De même, il y a compétence lorsque les acteurs peuvent avoir accès à l'information et que leur point de vue peut être entendu et compris par les autres acteurs.[47] La participation des différents acteurs varie selon les trois grands événements de formulation : la construction des logements en 1999, la mise en place de l'OMHK et la négociation de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*.

Participation de la population, de la gouverne locale et des groupes périphériques :

La participation de la population reste marginale à cette étape. Étant donné que les négociations sur l'entente et sur la construction des logements de 1999 se sont majoritairement déroulées dans le cadre du mécanisme de règlement des différends (MRD), la population a été exclue des discussions. Les acteurs locaux et les citoyens n'ont été informés que lorsque des annonces publiques ont été faites. Lors de la mise en place de l'OMHK, les conseillers locaux ont été informés qu'ils percevraient peu de changements et qu'il y aurait un transfert graduel des employés municipaux vers l'office[48]. Les citoyens, quant à eux, ne semblent pas avoir été impliqués dans ce processus de négociation.

Il en est de même pour la gouvernance locale. Les acteurs municipaux ont été informés du transfert graduel de leurs employés vers l'OMHK et ils n'ont pas été présents dans la négociation de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*. Or, lorsqu'il a été question de donner à Makivik le pouvoir de construire les habitations, Makivik a fait valoir le point de vue des municipalités qui ne pouvaient choisir le lieu de construction des futurs logements : « Il y avait beaucoup de pressions qui étaient mises sur les villages nordiques, les villages nordiques n'aimaient pas ça, c'est sûr, et nous on s'est rendu compte que ça ne fonctionnait pas. »[49] Le point de vue des acteurs municipaux semble avoir été pris en compte par les acteurs régionaux. Toutefois, leur exclusion du reste du débat ne peut compenser pour leur participation partielle à cette étape. Il n'y a donc pas eu participation des acteurs de la gouverne locale lors de la construction des habitations en 1999. Il ne semble donc pas y avoir eu participation de ces acteurs.

Un seul acteur périphérique a pris part à cette étape : l'entrepreneur qui a gagné l'appel d'offres. Ce dernier a participé à l'élaboration des habitations et il a réalisé les tâches qui lui ont été

[47] Thomas WEBLER, Seth TULER, «Fairness and Competence in Citizen participation: Theoretical Reflections from a Case Study», *Administration & Society*, vol. 32, no. 5, 2000, p. 566-595.
[48] Entrevue no. 4
[49] Entrevue no. 2

assignées dans l'appel d'offres. Il y a donc eu échange d'informations et équité. Cet acteur a donc participé aux constructions de 1999.

La participation des organisations régionales

La participation des acteurs régionaux à la construction des habitations de 1999 est particulière. Bien qu'ils aient été consultés, peu de discussions ont eu lieu au sujet de la construction des logements puisque les décisions ont dû être prises rapidement[50]. De même, Makivik et l'ARK ne se sont pas opposés à ce que la construction des logements soit donnée à un sous-traitant à la suite d'un appel d'offres. Makivik n'avait pas l'expertise pour développer des habitations. En ce sens, Makivik et l'ARK ont pris part aux discussions sans qu'ils puissent échanger sur la manière de procéder. Le contexte limitait les discussions possibles et le mode de construction : « Alors la seule solution qui était disponible avec le temps qui était devant nous, c'était de consentir à ce que ce soit des logements qui étaient préfabriqués et acheminés en unités.»[51]; « On était partis de cette décision, on voulait des logements et il n'y avait pas d'autre façon d'en avoir, on ne pourrait pas, honnêtement, critiquer cette décision-là.»[52] Tous semblaient d'accord que le temps limitait les possibilités. Il y a donc participation partielle des groupes régionaux à la construction des habitations de 1999, puisqu'il n'y a pas équité, par manque de temps, mais qu'il y a compréhension mutuelle.

La participation des acteurs régionaux est aussi partielle lors de la mise en place de l'OMHK. Pour que soit constitué l'office municipal, l'ARK a adopté une résolution en ce sens. Le lieutenant-gouverneur a, par la suite, émis les lettres patentes qui ont institué l'OMH[53]. L'ARK a trois représentants au conseil d'administration de l'OMHK sur un total de sept. L'administration régionale participe donc aux décisions qui y sont prises[54] et il y a donc équité. Les discussions sur le bien-fondé d'une telle organisation ayant eu lieu dans le cadre de *l'Entente-cadre concernant la région Kativik*, lors de la phase précédente, les acteurs devaient mettre en place cet office municipal. L'ARK, de ce fait, a exécuté les dispositions de l'entente. Les débats sur le bien-fondé de sa création avaient eu lieu lors de l'étape précédente. Il y a donc participation puisqu'il y a présence d'équité et de compétence; les discussions ayant eu lieu dans une autre étape.

[50] Entrevues no. 1 et 2
[51] Entrevue no. 1
[52] Entrevue no. 2
[53] QUÉBEC, *Loi sur la Société d'habitation du Québec,* L.R.Q., 1966, c. S-8, art. 57-58.
[54] QUÉBEC, *Lettres patentes : Concernant la constitution de l'OFFICE MUNCIPAL D'HABITATION KATIVIK*, 28 janvier 1999, Registre 1552, feuillet 44, art. 4-6.

En ce qui a trait aux négociations au sujet de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*, la participation des acteurs régionaux est partielle. Ils ont été présents et ont discuté avec les autres acteurs. De même, l'OMHK a été intégrée aux discussions dès sa création et l'ARK, malgré son plus faible rôle, y a participé. Il semble donc y avoir équité. Cependant, il n'y a pas compréhension mutuelle. La construction des habitations par Makivik et la négociation de l'échelle des loyers n'ont jamais fait l'objet d'un consensus entre les acteurs. La nouvelle responsabilité donnée à Makivik résulte de l'action d'une personne, soit des pressions de la ministre responsable de la SHQ de l'époque, Louise Harel. Il y a donc eu échange d'informations entre les acteurs, mais les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont douté de ce choix même après la signature de l'entente[55]. Il n'y a donc pas compréhension du point de vue des acteurs régionaux sur cet enjeu de la part des acteurs provinciaux et fédéraux. L'insertion de cette clause dans l'entente sur le logement est toutefois le signe d'un compromis et de l'acceptation de la décision de Louise Harel par les acteurs provinciaux. Or, les organisations régionales se sont vu imposer la négociation de l'échelle des loyers. Il n'y a donc pas compréhension mutuelle sur ce point, mais imposition du point de vue de l'autre. Il y a donc participation partielle.

La participation du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral

La participation du gouvernement provincial est totale. En ce qui a trait aux logements de 1999, le Québec a mis de l'avant la moitié du financement disponible pour le projet et il a fait l'appel d'offres. En ce qui a trait à la création de l'OMHK, la SHQ en est l'instigatrice, elle a émis les lettres patentes et elle a participé au conseil de direction. La participation du Québec est donc totale sur ces deux points. Elle l'est également lors des négociations de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*. Le Québec participe aux réunions et il impose, avec le gouvernement canadien, sa vision des choses, c'est-à-dire que la nouvelle échelle des loyers doit être négociée.

La participation du gouvernement fédéral est plus importante que lors de la mise à l'agenda. Cependant, s'il participe à l'élaboration de l'entente, il n'a pas participé à la création de l'OMHK et à la construction des logements de 1999, pour lesquels il a uniquement débloqué le financement nécessaire. Étant donné le peu de discussions entre les acteurs sur le sujet, il est difficile d'évaluer l'échange d'information dans ce cas. Sa participation est donc partielle. Lors de la mise en place de l'OMHK, la participation du gouvernement fédéral est nulle : il n'est pas impliqué puisque l'office municipal est du ressort des instances provinciales. Cependant, la participation des acteurs fédéraux

[55] Entrevue no. 2

est plus grande dans la négociation de l'entente. Les acteurs ont participé aux réunions et ont mandaté des personnes pour négocier. Ils ont aussi réussi à imposer leur point de vue en ce qui a trait à l'échelle des loyers. Leur participation, dans ce cas, est donc totale.

Évaluation des pouvoirs

Parmi les acteurs ayant participé à cette étape, il est possible de déterminer quels sont les pouvoirs qu'ils ont utilisés. Les différents pouvoirs utilisés dans cette phase de la politique publique sont concentrés entre les acteurs de la gouverne provinciale et régionale.

Deux des quatre acteurs ayant participé à la politique publique ont très peu de pouvoir propre. Premièrement, l'entrepreneur ayant construit les logements en 1999 pose un acte administratif qui consiste en la construction des habitations conformément à l'appel d'offres. Ce pouvoir est prescriptif : l'entrepreneur choisit comment ces habitations sont construites.

Deuxièmement, la totalité des actes du gouvernement fédéral ont été posés conjointement avec d'autres acteurs. Lors de la construction des habitations en 1999, il a utilisé un pouvoir de gouverne, conjointement avec le gouvernement provincial, pour rendre disponibles des fonds pour la construction de nouveaux logements. Puisque le gouvernement provincial ne s'engageait pas dans la construction de logements tant que le fédéral n'y consacrait pas d'argent, leur implication ne peut être dissociée. Ce pouvoir est prescriptif puisqu'en rendant disponibles les fonds, le gouvernement impose des normes sur leur utilisation : les fonds doivent être utilisés pour la construction de logements au Nunavik. De même, il exerce son pouvoir de gouverne pour obliger l'insertion de la clause sur l'échelle des loyers dans l'entente, conjointement avec le gouvernement provincial. Cette action de gouverne est normative. En insérant cette clause, les paliers fédéraux et provinciaux déterminent les comportements futurs des autres joueurs; qui doivent négocier une nouvelle échelle des loyers. Finalement, conjointement avec les organisations régionales et provinciales, les deux organismes fédéraux, la SCHL et le MAINC, ont exercé un pouvoir de gouverne impératif par la signature de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*. Cette entente guide les comportements des acteurs (pouvoir normatif). Ainsi, toutes les actions du gouvernement fédéral sont posées conjointement avec d'autres acteurs.

Le gouvernement provincial a été très présent à cette étape. En plus des actes impératifs exercés conjointement avec le gouvernement fédéral, la Société d'habitation du Québec(SHQ) a exercé un pouvoir administratif lors de l'appel d'offres pour les logements de 1999. Cet acte avait

pour but d'exécuter le mandat qui lui avait été donné. Elle choisit alors de transférer une partie de ses responsabilités à une autre entité. Il ne s'agit pas d'un acte constitutif puisque la SHQ ne modifie pas la nature du sous-traitant, mais lui transfère simplement une certaine responsabilité.

Lors de la mise en place de l'OMHK, le lieutenant-général a posé un acte administratif en émettant les lettres patentes à la suite de la résolution de l'OMHK. Il s'agit d'un pouvoir constitutif puisqu'il crée un nouvel organisme. Finalement, en ce qui a trait à l'entente sur le logement, la ministre responsable de la SHQ a exercé un pouvoir de gouverne en donnant le nouveau rôle à Makivik. Cet acte est constitutif, la SHQ donne à Makivik la responsabilité de construire des logements. Les pouvoirs utilisés par le gouvernement provincial sont surtout des actes de gouverne.

Les organisations régionales ont des pouvoirs d'exécution. En 1999, l'OMHK doit gérer les logements sociaux, soit un rôle administratif et prescriptif. De même, lors de la création de l'OMHK, l'ARK a utilisé un pouvoir administratif et prescriptif en adoptant une résolution pour la création d'un OMH. Cette action oblige la SHQ à créer cet organisme, mais c'est la SHQ qui, dans l'entente-cadre, a insisté pour sa création. Cette entente normait les comportements de l'ARK.

Quatre acteurs ont donc participé à l'élaboration de la politique publique : les acteurs de la gouverne régionale, provinciale, fédérale et un entrepreneur. De ces groupes, seul le gouvernement provincial exerce un pouvoir constitutif et un pouvoir impératif. Il a usé d'un pouvoir constitutif en créant l'OMHK et en donnant la tâche de construire des logements à Makivik. Cet acte est aussi impératif. Les acteurs régionaux ont des tâches exécutives alors que le gouvernement fédéral n'agit que conjointement avec d'autres.

2.4 L'application

L'étape de l'application regroupe l'ensemble des actions posées par les acteurs afin de réaliser les objectifs de la politique[1]. Cette phase de la politique s'étend jusqu'à aujourd'hui, *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik* étant toujours en vigueur. Depuis 2000, l'entente a été renouvelée deux fois, en 2005 et en 2010. Sur ces douze années, il est possible d'observer des modifications dans la manière dont les différentes tâches ont été accomplies par les acteurs. Ce chapitre porte donc sur les responsabilités que doit assumer chacun des acteurs et leurs modifications à travers le temps.

La responsabilité du gouvernement fédéral

À l'échelle fédérale, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) ont comme responsabilité de donner les fonds à la Société Makivik. De 2000 à 2005, leur contribution annuelle était de 10 millions par année payable directement à Makivik le 1er avril de chaque année[2]. Chacune des deux entités fédérales contribuait à la moitié du financement[3]. À partir de 2005, la somme donnée à Makivik a été renégociée : les fonds ont alors été indexés pour correspondre à l'augmentation du coût de la vie. La formule utilisée est l'IIPDIF (Indice implicite de prix de la demande intérieure finale) qui considère, dans son calcul, l'augmentation de la population et du prix à la consommation[4]. Pour l'exercice financier 2005-2006, les deux ministères fédéraux ont donné un montant de 12 500 000 dollars et, pour l'année 2010-2011, le montant fédéral octroyé était de 17 091 585 dollars[5]. Outre la première année, où le gouvernement fédéral a débloqué tardivement les fonds, les montants ont été donnés à la date fixée[6].

---

[1] Michael HOWLETT, M. RAMESH, Anthony PERL, *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Oxford, Oxford university press, 2009, p. 161.

[2] *Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik*, 20 septembre 2000, art. 2; MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN, *Rapport annuel 2003-2004;2004-2005 : La Convention de la Baie-James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois*, Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien,2008, [En ligne], http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100030837/1100100030842 (page consultée le 9 avril 2013).

[3] *Ibid..*

[4] *Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois en matière de logement au Nunavik*, le 16 mai 2005; *Id*., le 15 mars 2010.

[5] *Ibid..*

[6] Entrevue no. 2

La responsabilité de l'Administration régionale Kativik (ARK)

Depuis la mise en place de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*, l'ARK a une seule responsabilité : déterminer, chaque année, le nombre de logements à construire dans chaque village. Une fois par année, au printemps, l'ARK réunit l'ensemble de ses conseillers, représentant chacun des 14 villages nordiques, pour décider où construire les différents logements l'année suivante. Les décisions prises se fondent principalement sur les statistiques que l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK) apporte à cette réunion. Les statistiques font état des besoins en logements et des besoins en chambres à coucher de chaque communauté. L'OMHK propose alors un scénario de distribution des logements dans quatre à six villages du Nunavik. L'ARK décide, à partir de ce scénario, de la distribution finale des logements[7]. La proposition de l'office prend en considération le déficit de logement et tente de faire une rotation entre les différents villages de manière à ce qu'aucune municipalité ne soit plusieurs années sans obtenir de logements[8]. Les discussions durent assez longtemps, mais se terminent souvent par une décision unanime allant dans le sens du scénario proposé par l'OMHK[9]. Étant donné que chaque village manque de logements, chaque maire tente d'obtenir le plus de logements possible. Un employé de l'ARK décrivait ces rencontres comme étant très dures émotionnellement : « C'est très émotionnel, cette partie-là des réunions et [des fois] ça dure une journée ce processus-là et il y a des gens qui pleurent […]. C'est vraiment triste, tout le monde a son histoire, sa population, telle famille dans son village, mais avec les chiffres qu'on a, froidement, c'est ça que ça donne.»[10]

Étant donné la charge émotive des discussions, l'ARK, durant un certain temps, avait demandé à l'OMHK de cacher le nom des villages dans les scénarios qu'elle présentait. Les noms étaient remplacés par des numéros d'un à quatorze. Les maires adoptaient le scénario en regardant les statistiques de l'OMHK, mais sans savoir à quel village correspondait leur vote. Cette méthode a été abandonnée lorsque les débats ont été diffusés à la radio. Les conseillers ne trouvaient pas approprié de choisir la distribution finale sans connaître le nom des villages[11].

Le scénario de l'ARK n'est pas toujours respecté. Il arrive, de temps à autre, que l'ARK le modifie. En 2001, à la demande des conseillers, quatre logements ont été retranchés des logements

[7] Entrevue no. 6
[8] Entrevue no. 5
[9] Entrevues no. 5 et 6
[10] Entrevue no. 5
[11] Entrevue no. 5

prévus à Kuujjuaq pour être construits à Umiujaq[12]. De même, il est arrivé que l'ARK prenne en considération à la fois le déficit en logement, comme le recommande l'OMHK, et le déficit en chambres à coucher[13]. La Société Makivik est aussi présente à la rencontre, mais elle a un rôle d'observatrice. Elle informe les conseillers sur les logements à construire et reçoit leurs commentaires[14]. De plus, les budgets de l'OMHK sont approuvés par l'ARK pendant ces rencontre, et ce, pour l'année suivante[15].

Les responsabilités de Makivik : le versement des fonds et les comptes à rendre

La Société Makivik doit utiliser l'ensemble des fonds donnés par le gouvernement fédéral pour la construction des logements. De plus, elle doit respecter ou surpasser les normes de construction fixées par la SHQ et cet argent doit être dépensé de manière à maximiser le nombre de logements construits[16]. Pour obtenir ces sommes, elle doit fournir ses états financiers et un rapport d'activité aux gouvernements fédéral et provincial. Ces documents doivent montrer que les fonds fédéraux ont bien été dépensés pour la construction des logements[17]. Si la production d'un état financier n'est pas, selon un ancien employé de Makivik, un exercice contraignant, celui que doit fournir Makivik aux gouvernements l'est. Les états financiers de la société commencent en octobre, Makivik ayant été créée pendant ce mois[18]. Les gouvernements, fédéral et provincial, veulent cependant des états financiers avec ceux produits par leurs ministères, lesquels se terminent à la fin mars. Makivik doit donc engager de nouveaux vérificateurs pour assurer la conformité des documents et reporter le rapport aux bonnes dates[19]. Cet exercice représente, selon Makivik, des coûts supplémentaires de l'ordre de 15 000 à 20 000 dollars[20]. En plus du rapport financier et du rapport d'activité, Makivik doit fournir un plan annuel de construction, dans lequel l'organisme spécifie le nombre, la dimension et la localisation des futures habitations et dans lequel il fait un rapport sur la saison de construction passée. Un rapport doit aussi être déposé annuellement relativement à l'emploi et à la formation des Inuit. Chacun des plans doit être approuvé par les

---

[12] Jane GEORGE, « Nunavik communities wrangle over new housing», *Nunatsiaq News*, 9 mars 2001, [En ligne],http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/nunavik_communities_wrangle_over_new_housing/ (page consultée le 9 avril 2013)
[13] Entrevue no. 5
[14] Entrevues no. 6 et 12
[15] Entrevue no. 1
[16] *Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik*, 20 septembre 2000, art. 5.2.
[17] Entrevue no.1
[18] Entrevue no. 2
[19] Entrevue no. 2
[20] Entrevue no. 2

gouvernements fédéral et provincial[21]. De même, depuis 2005, les fonds donnés à Makivik sont indexés selon la formule IIPDIF. Cette formule est difficile à calculer pour Makivik. Elle ne permet pas de prévoir les fonds versés par le gouvernement fédéral[22].

Le gouvernement canadien a fait une exception pour faciliter le versement des fonds. Il a permis à Makivik que les sommes octroyées dans le cadre de l'entente puissent être dépensées sur plus d'une année. Alors qu'habituellement le gouvernement souhaite que les fonds soient engagés dans le cadre de la même année financière, cette contrainte était impossible à respecter pour la Société Makivik qui reçoit souvent des factures plusieurs mois plus tard. De même, Makivik souhaitait acheter plus tôt les matériaux pour la construction des habitations. L'argent peut donc être transféré d'une année à l'autre pour Makivik[23].

Les responsabilités de Makivik : le choix des duplex

La tâche principale de Makivik consiste en la construction de logements. La division de construction de Makivik est sans but lucratif. Elle peut ainsi diminuer ses coûts de construction puisqu'elle ne cherche pas à faire de profits sur les habitations qu'elle construit[24].

Une fois Makivik enregistrée auprès de la Commission de la construction du Québec, une première année difficile attendait Makivik[25]. Ainsi, l'entente a été signée en septembre, mais le fédéral a tardé à donner l'argent nécessaire pour la construction des logements. Makivik a donc dû avancer les fonds prévus cette année-là. L'impact économique a été minime, puisque la société a été remboursée rapidement : « On a été remboursé quand même assez rapidement. C'est qu'ils n'avaient pas d'argent avant mars, donc ils nous ont remboursés au printemps de l'année suivante, ce qui n'était pas si mal pour nous. »[26] Des difficultés plus importantes attendaient Makivik lors de la construction des logements qui se sont révélés avoir d'importants problèmes techniques. Les panneaux préfabriqués s'assemblaient mal et des délais du sous-traitant ont retardé la livraison des logements[27]. Les 60 habitations comportant deux chambres à coucher ont été construites dans sept des 14 villages. La construction des logements s'est terminée en mars 2001 avec six mois de

---

[21] *Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois en matière de logement au Nunavik*, le 15 mars 2010, annexe B.
[22] Entrevue no. 2
[23] Entrevue no. 2
[24] Entrevue no. 2
[25] Entrevues no. 2 et 12
[26] Entrevue no. 2
[27] SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2000*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2000,p. 31-33; Entrevue no. 2

retard[28]. À cause de ces problèmes, la Société d'habitation du Québec (SHQ) avait des doutes, en 2001, quant à la capacité de Makivik de construire les habitations[29].

Cependant, dès la deuxième année, la saison de construction s'est mieux déroulée pour Makivik[30]. En 2001, 30 nouveaux duplex, de deux chambres à coucher, ont été construits dans quatre communautés du Nunavik. Ces duplex étaient les premiers d'une série de logements du même type construits encore aujourd'hui par Makivik. Le choix de cette habitation a été un succès pour plusieurs raisons. Il s'agissait d'un type de logement qui avait déjà été construit pour les employés de la Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik[31]. L'utilisation de ce modèle de maison a permis à Makivik de diminuer ses coûts de construction. Makivik a pu acheter les plans et devis de la Régie régionale, au lieu d'en confectionner de nouveaux. La société a ainsi pu profiter de plans qui étaient déjà éprouvés. De plus, le modèle du duplex permet le partage de la salle mécanique, utilisée par les deux unités de logement, et la construction d'un seul radier[32]. Or, le radier coûte cher, de 15 000 à 20 000 dollars, et « dans le Nord, c'est comme de l'or, littéralement »[33]. En ce sens, la fabrication d'un seul grand radier, plutôt que de plusieurs petits, permet d'économiser beaucoup d'argent[34]. Finalement, l'utilisation, année après année, du même modèle permet à Makivik et à l'OMHK d'acheter le matériel en grande quantité. Ces organismes peuvent donc avoir des prix unitaires plus bas pour leurs équipements et pièces[35]. La construction de duplex pendant plus de 10 ans a permis de perfectionner ce modèle. L'OMHK et la SHQ ont demandé, au fil des ans, des modifications au plan de Makivik : « Avec le temps, les maisons ont changé un peu, la qualité des fenêtres est plus grande, l'isolation n'est pas la même, […] un nouveau type de fournaise [a été installé].»[36] Ces améliorations ont rendu le duplex « optimal d'un point de vue technique »[37]. De même, les ouvriers connaissent très bien les plans, ce qui facilite la construction[38].

---

[28] Jane GEORGE, « Nunavik communities wrangle over new housing», *Op. Cit.*.; SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2000, Op.Cit.,* p. 32.
[29] Entrevue no. 3
[30] Entrevue no. 2 et 12
[31] Entrevue no. 2
[32] Les habitations au Nunavik sont toutes construites, depuis les années 1980, sur du radier. Ce matériel de pierres concassées sur lequel s'ajoutent ensuite les trépieds qui soutiennent l'habitation permet au logement de garder sa stabilité. (source entrevue no. 2)
[33] Entrevue no. 2
[34] Entrevues no. 2 et 12
[35] Entrevue no. 2
[36] Entrevue no. 2
[37] Entrevue no. 6
[38] Entrevue no. 6

Une fois la construction des habitations terminée, les logements sont inspectés par l'OMHK, au nom de la SHQ, pour voir si elles respectent l'ensemble des normes. L'office peut demander à Makivik de faire certaines modifications à l'habitation[39]. Une fois celles-ci réalisées, la propriété du logement est transférée à l'OMHK pour un dollar[40].

Cependant, le choix des duplex a été l'objet de discussions. L'ARK, entre autres, pensait qu'avec la composition des ménages inuit, la construction de logements contenant jusqu'à cinq chambres à coucher était plus adéquate[41]. L'OMHK a montré, à l'aide de statistiques, que de nombreuses jeunes familles avaient besoin de logements. Par conséquent, des logements contenant deux chambres à coucher devaient être construits en majorité[42]. Encore en 2010, l'enquête sur les besoins en logements réalisée par l'OMHK montrait un besoin important pour des habitations contenant une chambre à coucher. Pour l'ensemble de la région, le déficit de logements contenant une chambre à coucher est passé de 909 unités en 2008 à 1067 en 2010. Étant donné le statut souvent temporaire des personnes célibataires et des couples, l'OMHK recommandait de continuer la construction de duplex à deux chambres à coucher[43].

Si jusqu'à aujourd'hui le choix du duplex contenant deux chambres à coucher a fait l'objet d'un certain consensus[44], le besoin pour ces logements semble diminuer et de nouvelles habitations unifamiliales sont de plus en plus nécessaires[45]. C'est pourquoi Makivik a construit, de façon ponctuelle, des logements contenant plus de deux chambres à coucher, dont la confection a été confiée à un sous-traitant[46].

Les responsabilités de Makivik : les modifications apportées

La Société Makivik et l'ARK ont aussi apporté des changements à la saison de construction. Auparavant, la SHQ et l'ARK décidaient de la distribution des logements au printemps pour l'année en cours. Les matériaux étaient acheminés aux villages pendant l'été et leur construction se terminait souvent en février de l'année suivante. Il fallait alors, en décembre et en janvier, démobiliser et remobiliser les employés du chantier[47]. Or, depuis 2001, l'ARK fait la

---

[39] Entrevues no. 12 et 14
[40] Entrevues no. 5 et 12
[41] Entrevue no. 2
[42] Entrevue no. 6
[43] OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, *2010 Housing Needs Survey for Social Housing Units Managed by Kativik Municipal Housing Bureau*, mai 2010, p. 9
[44] Entrevues no. 2, 6 et 12
[45] Entrevue no. 6
[46] SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2002-2003*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2003,p. 51.
[47] Entrevue no. 1

distribution des logements au printemps pour l'année suivante. Le choix plus hâtif permet à Makivik d'envoyer les matériaux de construction dans chacun des villages, pendant l'été, et d'y construire les radiers pour l'année suivante[48]. La construction peut alors commencer au printemps de l'année suivante, avant que le transport maritime ne soit accessible. Les logements sont terminés, habituellement, en décembre de la même année. Makivik peut donc mobiliser une seule fois les employés du chantier de construction, soit du printemps à l'hiver[49]. Ces changements dans la saison de construction permettent à Makivik de diminuer ses coûts de construction[50].

Makivik a aussi tenté de diminuer le nombre de villages où sont construits des logements chaque année. Makivik tente de construire des logements dans 3 à 6 villages par année[51]. Cependant, bien que Makivik demande toujours « plus de maisons dans moins de villages, parce que c'est moins cher évidemment, pour la mobilisation et tout ça », le conseil de l'ARK vote pour que soient construits des logements dans « 5-6 communautés par année »[52]. En ce sens, l'objectif de la société n'est jamais totalement atteint : « À chaque année, on [Makivik] n'y arrive pas [à être dans seulement 3 à 4 villages], chaque fois c'est 5-6, mais si c'était 3-4 ce serait mieux. »[53] De même, Makivik essaye de rester plus d'une année dans un même village, ce qui permet à la société de diminuer les coûts de son chantier. Elle a moins de chantiers à mettre en place et sa main-d'œuvre peut rester plus longtemps dans une même municipalité[54].

Makivik donne plus de latitude aux villages dans la localisation des logements. Auparavant, la SHQ demandait à ce qu'ils soient construits près des services électriques et des rues existantes, pour diminuer les coûts globaux de construction. Makivik leur laisse plus de flexibilité. Les logements peuvent être plus loin du milieu bâti afin, par exemple, que les locataires puissent avoir droit à un beau panorama[55].

Les maires et les comités locaux d'habitation

Les maires des villages nordiques ou un de leurs conseillers ont comme principale responsabilité de choisir, au sein du conseil de l'ARK, les villages où seront construits les prochains

---

[48] SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2000-2001*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2001,p.41-42.
[49] Entrevues no. 1 et 12
[50] Entrevue no.1
[51] Entrevues no. 1, 2 et 6
[52] Entrevue no. 2
[53] Entrevue no. 2
[54] Entrevue no. 2 et 6
[55] Entrevue no. 2

logements. Ils doivent s'entendre entre eux et un vote final détermine qui obtiendra les logements. Une fois ce choix fait, les maires doivent, avec la corporation foncière locale, déterminer où seront construits les prochains logements[56]. Dans un premier temps, Makivik choisit le lieu où elle désirerait que soient construits les prochains logements. Elle soumet ensuite une ou plusieurs propositions à la corporation foncière qui décide, en collaboration avec la municipalité, de les accepter ou de les refuser[57].

À Puvirnituq, il n'y a pas de corporation foncière, puisque le village n'a pas signé la CBJNQ. Le conseil municipal a donc le dernier mot sur le lieu des logements[58]. Par exemple, le maire refuse que la municipalité s'étende vers la baie à l'ouest de la ville, puisque l'été, de nombreux villageois campent sur ces berges. L'étalement de la ville dans ce secteur viendrait nuire à cette activité. Une autre considération du maire y est la décharge de déchets à l'ouest de la ville. Afin qu'elle n'importune pas les nouveaux locataires et que la municipalité n'ait pas à la déplacer, les prochains logements de Makivik ne devront pas trop s'en approcher. C'est pourquoi les nouveaux développements de Makivik sont construits au nord-est de la ville[59].

Une fois ce choix fait, le comité local d'habitation, dans lequel prennent part des citoyens et des élus de la municipalité, décide à qui iront les prochains logements. À Puvirnituq, le comité est composé de cinq citoyens élus et de deux membres du conseil de la ville[60]. Avant de choisir les locataires, l'OMHK transmet à chaque village les règles relatives à l'octroi des logements aux locataires. Ces règles donnent à chaque citoyen attendant un logement social un pointage relatif à leur condition. Des points leur sont donnés selon certains critères : leur situation sociale (âge, nombre d'enfants, état civil, etc.) et psychologique (par exemple, les victimes de violences) et la situation du logement dans lequel ils sont (taux d'occupation du logement, état sanitaire des lieux, etc.)[61]. Le gérant local de l'OMHK imprime la liste que l'office a confectionnée en respectant les règles établies. Les personnes ayant le plus de points sont celles à qui devraient être octroyés les logements. Or, le comité local d'habitation valide ce pointage, c'est-à-dire qu'il confirme que la situation des locataires est telle qu'elle est présentée. Il valide, par exemple, que la personne est

[56] Entrevue no. 8
[57] Émilie RUFFIN, Susie P. ALAKU, «Community Building de Salluit : les Sallumiut et l'urbanisme», dans Jacques-Guy PETIT, Yv Bonnier VIGER, Pita AATAMI, Ashley ISERHOFF, Les *Inuit et les Cris du Nord du Québec*, Québec : Les Presses de l'Université du Québec, 2011, p. 161.
[58] Entrevue no. 8
[59] Entrevue no. 8
[60] Entrevue no. 8
[61] Entrevues no. 5 et 7

bien en couple et que ses enfants sont bien à sa charge. Il octroie ensuite les logements aux locataires ayant le plus de points.[62]

La décision du comité local n'est pas finale. Elle prend plutôt la forme d'une « recommandation » auprès de l'OMHK[63]. Leur choix doit être approuvé par le bureau mère de l'OMHK à Kuujjuaq qui s'assure ainsi que l'ensemble des règles a été suivi et que des raisons valables expliquent le choix d'un locataire plutôt qu'un autre[64]. Dans la majorité des cas, le choix du comité local n'est pas remis en question : « Dans 99.9 % du temps, c'est beau. Il peut arriver que l'OMHK demande pourquoi […] vous [le comité local] avez décidé ça, et là ils nous [l'OMHK] fournissent l'explication »[65]. Malgré que la recommandation du comité local soit, dans la majorité des cas, respectée la main mise de l'OMHK à Puvirnituq est remise en question par un élu : « The people from this community knows more who needs housing than the KMHB because [...]they don't know anybody here in Puvirnituq [...]. The housing committee knows more about this community to make a final decision»[66]. En ce sens, la connaissance des besoins des résidents devrait, pour lui, justifier que le comité local ait le dernier mot.

Les responsabilités de la SHQ

Du côté du gouvernement provincial, la responsabilité de la Société d'habitation du Québec (SHQ) est d'octroyer les fonds pour la gestion des logements au Nunavik. Elle doit payer la différence entre les loyers récoltés par l'OMHK et le coût réel de gestion des logements au Nunavik. Ces coûts sont estimés égaux à ceux payés par le gouvernement fédéral. Une fois que la propriété des logements est transférée à l'OMHK, la SHQ ajoute ces derniers au nombre total de logements que doit gérer l'OMHK. Le financement accordé à l'office étant calculé par logement, les sommes mensuelles octroyées à l'OMHK pour combler le déficit d'exploitation augmentent alors[67]. Aussi, la SHQ a la responsabilité d'approuver le budget de l'OMHK, préalablement approuvé par l'ARK. Elle a le droit d'apporter « toute modification qu'elle juge opportune » au budget[68]. De même, la SHQ doit vérifier les plans et devis de la Société Makivik avant qu'elle ne

[62] Entrevue no.7
[63] Entrevue no. 5
[64] Entrevues no. 5 et 8
[65] Entrevue no. 7
[66] Entrevue no. 8
[67] Entrevue no. 1
[68] *Contrat d'exploitation entre la Société d'habitation du Québec et l'Administration régionale Kativik et l'Office municipal d'habitation Kativik*, le 8 octobre 1999, art. 8.

commence la construction des logements en plus de s'assurer, par le biais de l'OMHK, que les bâtiments construits sont conformes[69].

Les responsabilités de l'OMHK

L'OMHK a comme principale responsabilité de gérer les logements : elle doit les entretenir, veiller à la bonne application des règles d'octroi des logements et surveiller la qualité générale des habitations construites par Makivik. De même, elle doit percevoir les loyers[70].

Comme les autres offices d'habitation, cet organisme est régi par un conseil d'administration lequel est composé de sept membres : trois membres de l'ARK, deux membres nommés par le ministre responsable de la SHQ, parmi les groupes socio-économiques les plus représentatifs, et deux membres élus parmi les locataires de l'OMHK[71]. De même, son mandat et son financement sont déterminés par la SHQ[72].

L'OMHK veille à la bonne application des règles d'accès au logement abordable. Depuis sa création, il a dû modifier les directives sur l'attribution des logements sociaux afin qu'ils reflètent mieux les réalités inuit[73]. Pour changer ces normes, les modifications ont dû être approuvées par la SHQ. Encore aujourd'hui, l'OMHK souhaite modifier quelques règles de manière à permettre à un bénéficiaire vivant à l'extérieur d'un village de s'inscrire sur la liste d'attente pour un logement social. De même, il souhaite que le pointage accordé aux individus qui restent longtemps sur une liste d'attente augmente plus rapidement afin de ne pas désavantager un célibataire par rapport à un couple ou à une famille.[74] Une fois que ces modifications seront approuvées par la SHQ, les bureaux locaux de l'OMHK en seront informés. Lors du choix des locataires, le bureau régional s'assure de la conformité des décisions du comité local avec le règlement d'attribution. De même, l'OMHK doit inspecter, au nom de la SHQ, les habitations que Makivik a construites. Une fois les modifications mineures apportées par Makivik, l'OMHK devient propriétaire des logements[75].

Les gérants de l'OMHK doivent percevoir les loyers des locataires, en tenir la comptabilité et faire le suivi auprès des locataires en défaut de paiement. Les employés reçoivent les plaintes des

---

[69] Entrevue no. 3
[70] Entrevue no. 7
[71] QUÉBEC, *Lettres patentes : Concernant la constitution de l'OFFICE MUNCIPAL D'HABITATION KATIVIK*, 28 janvier 1999, Registre 1552, feuillet 44, art. 4-6.
[72] Entrevue no. 6
[73] Entrevue no. 5
[74] Entrevue no. 5
[75] Entrevue no. 5

locataires sur leur logement et doivent faire les réparations et l'entretien qui s'imposent[76]. De même, ils doivent tenir à jour la liste personnes en attente de logements sociaux.[77]Finalement, tous les deux ans, l'OMHK est responsable d'entreprendre une enquête sur les besoins en logements de l'ensemble des villages du Nunavik. Pour ce faire, un questionnaire a été élaboré en collaboration avec la SHQ[78]. Pour l'enquête de 2010, deux séances de formation ont été données en collaboration avec Statistique Canada. Dans chaque village, les gérants de l'OMHK ont questionné les locataires à leur résidence ou par téléphone, entre mars et avril 2010[79]. L'OMHK, avec l'aide de la SHQ, a évalué les besoins des communautés en se référant aux standards d'occupation de la SHQ[80]. Une fois terminée, l'enquête est portée à la connaissance du conseil de l'ARK pour qu'il choisisse les villages où seront construits les prochains logements de Makivik.

L'emploi et la formation : une responsabilité commune

En signant *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*, Makivik s'engageait à favoriser l'embauche et la formation d'employés inuit. Ainsi, la construction de logement au Nord, plutôt qu'au Sud favorise l'emploi local et Makivik loue les équipements lourds à la municipalité au lieu de les acquérir[81]. De même, en collaboration avec la Commission scolaire Kativik et l'ARK, un programme a été élaboré en 2001 et en 2002 pour former des travailleurs sur les chantiers de construction de Makivik[82]. En 2007, un nouveau cours de charpenterie a été mis en place, à Akulivik[83]. Finalement en 2003, l'ARK mettait sur pied le projet Sanajiit, qui visait également à favoriser l'emploi des Inuit dans le secteur de la construction, et ce, par l'élaboration d'une formation particulière pour les Inuit en charpenterie - menuiserie[84].

Le Comité sur l'habitation Kativik

Le Comité sur l'habitation dans la région Kativik (CHK), renommé ainsi depuis 2010, a été mis en place pour assurer la bonne gestion de l'entente. Ce comité se subdivise en deux sous-

---

[76] Entrevue no. 7
[77] Entrevues no. 5 et no. 7
[78] Entrevue no. 2; OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, *Op.Cit*., p.3-6.
[79] OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, *Op.Cit*., p.5.
[80] Entrevue no. 5; OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, *Op.Cit*., p.3-6.
[81] Entrevues no.2, 8 et 12; INUIT TAPIRIIT KANATAMI, *Document d'information sur les Inuit et le logement*, Pour discussion à la réunion sectorielle sur le logement, Ottawa, 24-25 novembre 2004, p. 12.
[82] SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2000-2001*, *Op. Cit*.,p.42; SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2001-2002*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2002,p.60.
[83]SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2006-2007*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2007, p.51.
[84] CONSEIL CENTRAL DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN-CSN, « Projet de construction : Nous embauchons!», *Unité*, vol. 25, no. 6, 2011, p. 15.

comités : un comité administratif et l'autre technique. Les rencontres ont lieu trois fois par année et durent généralement de trois à quatre heures[85].

Le comité administratif est composé de deux personnes de la SHQ, d'un représentant de Makivik, d'un représentant de l'ARK, d'un représentant de l'OMHK et de deux représentants du gouvernement fédéral (un représentant de la SCHL et un représentant du MAINC)[86]. Ce comité discute surtout de l'évaluation de l'entente et de son renouvellement, mais il traite aussi de l'ensemble des initiatives touchant l'habitation au Nunavik[87]. Certains sujets reviennent fréquemment et, à l'approche du renouvellement de l'entente, les réunions sont plus importantes :

> À tous les *meetings* du printemps, il y a les prévisions des travaux, [À] tous les meetings à l'automne, Makivik va faire un post-mortem sur la saison, c'est souvent ça principalement. Là, on est dans le milieu d'une entente, 2010-2015, donc il n'y a pas de discussions, mais c'est sûr que quand on va approcher de 2015, on va commencer à faire de la renégociation et puis qu'est-ce qui fonctionne, qu'est-ce qui ne fonctionne pas, quels sont les besoins.[88]

De plus, certains sujets ne relevant pas de l'entente quinquennale sont discutés. Le 1er janvier 1999, une avalanche a détruit une école à Kangiqsualujjuaq. Près d'un an plus tard, la ville a demandé à l'OMHK s'il était possible de transformer cette école en logements sociaux, ce que l'OMHK et le gouvernement du Québec ont fait en débloquant des fonds pour sa transformation[89]. Bien que cette décision n'a pas été prise au sein du CHK, ses membres ont été informés de cette initiative lors de l'une de ces rencontres : « On [l'OMHK] trouvait ça intéressant que ça se discute, que le comité soit informé d'une affaire spécifique à l'habitation.»[90] Il en a été de même lorsque l'OMHK a lancé le programme Pivallianiq afin d'encourager les locataires à entretenir de leur logement[91]. Pour un des membres du comité, il est important de tenir informés l'ensemble des intervenants sur tout ce qui touche l'habitation puisque « c'est comme le seul forum où le fédéral, la province et les Inuit parlent de l'habitation.[…] Des fois, il y a des gens dans le comité qui disent [qu'] on [l'OMHK] n'a pas d'affaire à parler de ce sujet-là. Nous autres on dit "ça concerne l'habitation, ça nous fait rien d'en parler " »[92].

---

[85] Entrevue no. 6
[86] Entrevue no. 3 et 6
[87] Entrevue no. 5
[88] Entrevue no. 6
[89] Jane GEORGE, « Avalanche-ravaged gym to be torn down», *Nunatsiaq News*, 6 juillet 2001, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut010731/nvt10706_03.html (page consultée le 9 avril 2013); entrevue no. 5
[90] Entrevue no. 5
[91] Entrevue no. 6
[92] Entrevue no. 5

Le comité technique traite davantage des standards et de la qualité des logements. Il se réunit moins fréquemment. Les membres sont tous les mêmes, excepté ceux de la SCHL et du MAINC qui n'y participent pas[93]. Les rencontres de ce comité portent souvent sur cet enjeu : la qualité des logements par rapport au nombre total d'habitations qui pourrait être construites[94]. Les acteurs se divisent alors souvent en deux camps. La SHQ et l'OMHK mettent de l'avant la qualité des logements, puisqu'ils ont à les gérer. Les coûts liés à leur entretien dépendent de la qualité des logements construits par Makivik. Meilleure est leur qualité, moins les coûts d'entretien sont élevés[95]. Bien que l'OMHK ne remette pas en question la qualité globale des habitations de Makivik, certains éléments particuliers, dont la grosseur des réservoirs d'huile et la qualité générale des matériaux, pourraient être améliorés[96].

À l'inverse, Makivik obtient un montant fixe du fédéral et, étant donné les besoins importants en logements au Nunavik, la société souhaite construire le plus de logements possible.[97] L'ARK partage souvent la position de cette dernière[98], mais reste, tout de même, « un peu neutre par rapport à [ses propos] » puisqu'elle n'a pas un rôle très technique à jouer dans la construction des logements sociaux[99]. Les positions divergentes des acteurs résultent de la formulation de l'entente puisque de « la façon dont l'entente est faite, ce problème-là arrive. Il y a deux payeurs pour deux affaires différentes, donc un nuit à l'autre. »[100] Les décisions quant à la qualité des matériaux à utiliser sont souvent prises au sein de ces rencontres. Il y a concertation afin d'obtenir un « juste équilibre » entre le coût et la qualité[101].

Bien que certaines modifications aient été apportées par Makivik en ce qui a trait, par exemple, à la qualité des fenêtres, à l'isolation et à la construction des fournaises, des différends persistent au sein du comité technique[102]. Si l'OMHK souhaite que Makivik augmente la capacité de ses réservoirs d'huile[103], que les portes soient plus robustes et que le toit soit mieux isolé, un différend reste entre Makivik et la SHQ concernant le type de chauffage à adopter[104]. La SHQ souhaiterait que les logements soient chauffés au glycol, un liquide chaud qui circule en continu par

[93] Entrevue no. 6
[94] Entrevues no. 1,2,5 et 6
[95] Entrevue no. 1
[96] Entrevue no. 5
[97] Entrevues no. 2 et 12
[98] Entrevue no. 6
[99] Entrevue no. 1
[100] Entrevue no. 5
[101] Entrevues no. 1 et 12
[102] Entrevue no. 2
[103] Entrevue no. 5
[104] Entrevue no. .2

un système de tuyauterie dans les logements. En plus d'être un système de chauffage efficace, l'utilisation du glycol diminue la quantité de poussière dans l'air. Or, Makivik s'oppose au chauffage au glycol, puisque ses coûts et l'expertise nécessaire sont tels que « ça aurait un impact sur le nombre de maisons, c'est assuré »[105].

Ce débat rappelle l'un des objectifs de ce comité : résoudre les conflits entre les acteurs. Certains compromis ont été obtenus, par exemple, en ce qui concerne les fenêtres et le toit, dont la qualité et la capacité d'isolation ont été améliorées. D'autres différends perdurent, mais « ça permet au moins aux partis de s ['en] parler »[106]. L'utilité de ce comité vient du fait qu'il est le seul forum où les différents acteurs régionaux et gouvernementaux se rencontrent pour discuter de l'habitation[107] : « C'est une voie de communication qui demeure ouverte, et s'il ne devait que servir qu'à ça, le CHN, ça serait déjà beaucoup.»[108]

Bien que personne « ne manque systématiquement » les rencontres[109], la participation des différents acteurs qui y sont invités n'est pas égale. Le gouvernement fédéral et l'ARK ont une participation plus effacée. En effet, l'ARK a un rôle moins grand à jouer dans la construction et participe donc moins activement au débat que d'autres. L'administration régionale est présente au comité technique parce qu'elle a une expertise dans la construction immobilière. Cependant, sa participation se résume souvent à émettre son opinion : « On [l'ARK] a vraiment […] le loisir de commenter, mais sans avoir non plus de responsabilités ». [110] Le gouvernement fédéral, quant à lui, ne souhaite pas s'immiscer dans les affaires courantes, il n'est donc pas présent au comité technique[111]. Sa participation se limite donc à être présent au comité administratif et à répondre aux questions reliées au suivi de l'entente[112]. Alors que la SHQ est souvent représentée par la personne responsable des affaires autochtones dans son organisation[113], ce sont des employés fédéraux moins élevés dans la hiérarchie qui prennent part aux discussions. Ceux-ci n'ont souvent pas de mandats pour prendre des décisions[114]. À l'exception du gouvernement fédéral, les décisions se prennent relativement rapidement puisque les personnes mandatées ont un rôle important à jouer dans

[105] Entrevue no. .2
[106] Entrevue no. 2
[107] Entrevue no. 5
[108] Entrevue no. .2
[109] Entrevue no. 6
[110] Entrevue no. 6
[111] Entrevue no. 5
[112] Entrevue no. 6
[113] Entrevue no. 3
[114] Entrevue no. 5

l'organisation qu'elles représentent[115]. À l'inverse, pour le gouvernement fédéral, c'est plus long, car les décisions doivent être approuvées avant « par les personnes autour de la table, leur directeur de service, après ça leur sous-ministre, après ça leur ministre, après ça le premier ministre et là ça passe au contentieux : c'est lourd »[116].

Évaluation de la participation

Grâce aux concepts d'équité et de compétence, développés par Thomas Webler et Seth Tuller, il m'est possible d'évaluer la participation des acteurs au cours de cette phase.[117]

La participation citoyenne

Les citoyens sont invités au comité local d'habitation. Au sein de cet organe, les locataires désignés pour y siéger choisissent qui devrait avoir accès aux logements sociaux. Leur choix n'est cependant pas définitif et le comité doit suivre les règles mises en place par la SHQ et l'OMHK; l'office municipal a le dernier mot sur le choix des locataires. Leur participation au sein de cette structure est donc limitée par les normes de l'OMHK et son pouvoir décisionnel. Il n'y a donc pas d'équité puisque la structure est contraignante pour les citoyens. À l'inverse, il semble y avoir échange d'informations, car lorsque le choix des locataires est différent du pointage qui leur était accordé par l'OMHK, la justification donnée par le comité suffit souvent pour permettre un écart à la règle principale[118]. Au sein de ce comité, il y aurait donc participation partielle des locataires.

De même, deux représentants élus par les locataires siègent au conseil d'administration de l'OMHK. Ils peuvent y exprimer leur opinion sur la gestion de cet office. Il y aurait donc participation au sein de cet organe.

Les acteurs de la gouverne locale et les acteurs périphériques

À l'échelle locale, l'engagement des élus et des employés municipaux se limite au choix des villages et au lieu des futurs logements dans les municipalités. S'ils n'ont plus à gérer les habitations, ils gardent cependant une certaine autorité sur le choix des lieux de construction. En ce qui a trait au choix des villages, les représentants échangent entre eux sur les statistiques fournies par l'OMHK. Les scénarios fournis par l'office ne sont en rien contraignants et leur décision n'est

[115] Entrevue no. 5
[116] Entrevue no. 5
[117] Thomas WEBLER, Seth TULER, «Fairness and Competence in Citizen participation: Theoretical Reflections from a Case Study», *Administration & Society*, vol. 32, no. 5, 2000, p. 566-595.
[118] Entrevue no. 7

soumise à aucune approbation ultérieure. Ils ont donc un réel pouvoir de décision qui est favorisé par une structure où l'ensemble des représentants élus peut discuter (équité). En ce sens, les élus et les employés municipaux ont accès à toute l'information nécessaire donnée par l'OMHK et la Société Makivik (compétence). De même, bien que soumises aux restrictions techniques de Makivik, les municipalités et les corporations foncières locales peuvent choisir les lieux des prochaines habitations. La diminution des restrictions imposées par Makivik augmente leur pouvoir de décision. Il y a donc échange d'information entre les acteurs impliqués dans le choix des lieux (compétence). De même, les acteurs locaux ont un pouvoir de décision (équité). Une participation totale des acteurs est constatée dans les deux domaines où ils sont engagés.

Deux acteurs périphériques ont pris part à cette étape : les entrepreneurs et la Commission scolaire Kativik. Plusieurs entrepreneurs ont participé à la construction des logements afin de répondre à la demande ponctuelle de Makivik. Dans ces cas, leur participation est totale, mais limitée au mandat que leur a donné Makivik : ils ont réalisé les tâches qui leur ont été demandées sans plus. La Commission scolaire Kativik a aussi un rôle à jouer : elle a aidé à la mise en place de programmes de formation en coopération avec Makivik et l'ARK. En ce sens, elle a participé au processus.

Les organisations régionales

Les organisations régionales (l'ARK, Makivik et l'OMHK) ont des responsabilités bien définies dans l'application de l'entente. Chacune a pu remplir ses fonctions et même modifier des procédures. Ces organismes auraient donc un certain pouvoir décisionnel (équité). L'ARK a pu modifier la manière dont se faisait le choix des villages en demandant à ce que la présentation des scénarios de l'OMHK soit modifiée. De même, Makivik a pu faire d'importants changements dans la saison de construction, tant au sujet de son étalement (sur deux ans au lieu d'une seule année) que du lieu de construction et du type de logements construits. Finalement, l'OMHK a pu modifier les règles d'octroi des logements. Chacun des acteurs ayant des responsabilités dans la mise en place de l'entente sur le logement, il y a équité pour tous.

En ce qui a trait à l'échange d'informations entre les acteurs, le Comité sur l'habitation dans la région Kativik (CHK) semble très apprécié. Les réunions régulières et la place accordée tant aux questions techniques qu'à l'administration de l'entente permettent l'échange d'informations entre les acteurs, et ce, malgré quelques points de vue divergents. Il y a donc échange et atteinte d'une certaine compréhension mutuelle au sein de cet organe. Les acteurs de la gouverne régionale manifestent donc une participation totale.

Les acteurs de la gouverne provinciale et fédérale

Le gouvernement provincial participe aussi à cette phase. Il assume le déficit d'exploitation des logements sociaux, il est actif au sein du CHK et il approuve le budget de l'OMHK. Il y a donc équité et compétence des acteurs de la gouverne québécoise. De la même manière que pour l'ARK et Makivik, les acteurs provinciaux participent donc totalement au processus.

Le gouvernement fédéral participe partiellement à cette étape de la politique publique. Il octroie l'argent pour la construction des logements à Makivik, mais s'intéresse peu à la manière dont les logements seront construits. De même, il participe au comité administratif du CHK, mais il ne s'implique pas dans le comité technique. En ce sens, il limite l'échange d'information en ne mettant personne de mandaté pour négocier au sein de ce comité. Il y a donc équité, puisqu'il peut assumer ses responsabilités dans les délais requis, mais l'échange d'information reste partiel au sein du CHK. Il y a donc participation partielle.

Évaluation des pouvoirs

À l'aide des concepts développés par Vincent Lemieux et par Gérard Bergeron, il est possible d'évaluer la portée des actions posées par les acteurs ayant participé à cette étape de la politique publique. Les pouvoirs utilisés durant l'application de cette politique publique sont surtout exécutifs puisque les actions des différents acteurs consistent majoritairement à effectuer les tâches qui leur incombent dans le cadre de l'entente sur le logement.

Les locataires et les élus municipaux exercent un pouvoir limité. Ils prennent des décisions de nature administrative (exécutive) lorsqu'ils choisissent à qui les nouveaux logements sociaux seront attribués. Ces comités ne conçoivent pas les normes d'octroi des logements : l'attribution finale des logements revient à l'OMHK. En ce sens, les comités locaux d'habitation n'ont pas de pouvoir de gouverne. Ils doivent plutôt veiller à la juste distribution des logements selon les normes établies. Leur tâche est donc administrative. Puisque les représentants des locataires choisissent comment la ressource (les logements) est utilisée, leur action est de nature prescriptive. Leur pouvoir est utilisé conjointement avec les élus municipaux qui participent à cette décision. De plus, le pouvoir que les locataires possèdent au sein du conseil d'administration de l'OMHK est utilisé conjointement avec l'ARK et les personnes choisies par la SHQ. En ce sens, leur pouvoir est conjoint, normatif et impératif (gouverne).

Le pouvoir de la gouverne municipale est impératif : elle pose des actions de gouverne pour déterminer les villages où seront construits les prochains logements (prescriptif). Elles ont un

pouvoir de décision politique puisqu'elles peuvent décider si elles veulent suivre les scénarios de l'OMHK et les recommandations de Makivik. De même, les représentants choisissent comment ils prennent la décision et sur quelles données baser leur choix. Il en va de même pour le choix du lieu où seront construits les logements dans les villages. Cette décision est prise de façon conjointe par les corporations foncières locales et les conseils municipaux. Cette décision est donc impérative. De la même manière que lors de la phase précédente, les actions des acteurs périphériques, dont les entrepreneurs, se résument à un pouvoir administratif de nature prescriptive. Ils doivent exécuter les demandes de Makivik comme stipulé dans l'appel d'offres.

Les actions des acteurs régionaux sont surtout de nature exécutive, mais l'ARK exerce aussi un pouvoir impératif avec les maires. Ainsi, Makivik exécute le mandat qui lui est donné par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) pour construire les logements (administratif). Le mandat qui lui est donné par le gouvernement fédéral lui permet d'effectuer certains changements dans la saison de construction et dans la typologie des maisons construites. Il s'agit de changements administratifs sur la manière d'allouer les fonds (prescriptif). De même, la société peut exercer un certain pouvoir prescriptif de nature administrative en donnant à un sous-traitant la responsabilité de construire certains logis. Quant à l'OMHK, il exécute les tâches qui lui sont données par la SHQ. Ainsi, même si l'office impose des règles au comité local d'habitation sur l'octroi des logements, ces règles lui sont imposées par la SHQ. En ce sens, les changements qui ont été effectués à ces règlements pour mieux les adapter à la région, doivent être soumis à la SHQ avant de pouvoir être adoptés. Le pouvoir qui revient à l'OMHK concerne donc la gestion des logements et leur entretien. Il s'agit donc d'un pouvoir administratif et prescriptif. Finalement, l'ARK a comme pouvoir le résultat de l'action conjointe des 14 maires du Nunavik. Ces derniers choisissent ensemble les villages où seront construits les logements par Makivik. Cette décision conjointe devient une décision régionale et est donc une décision de l'administration régionale. Comme les maires, l'ARK a un pouvoir de gouverne impératif et prescriptif. Étant donné qu'il s'agit de la même action, l'ARK et les municipalités ont un même pouvoir qui est exercé sur deux paliers politiques : local et régional.

Les acteurs de la gouverne provinciale exercent un pouvoir exécutif et impératif. Le fait d'assumer le déficit d'exploitation relève de l'administration d'une tâche allocative (exécution) dont la responsabilité leur a été donnée dans le cadre de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*. Cependant, la SHQ a aussi comme pouvoir de définir les normes de construction, d'accepter les plans et devis de Makivik et de modifier les règles d'octroi des logements, telles que proposées par l'OMHK. Ces responsabilités sont de l'ordre de la

gouverne. La définition des normes de construction et d'octroi des logements relève d'un acte normatif : la SHQ limite les choix des acteurs. L'acceptation des plans et devis de la société Makivik relève d'un pouvoir prescriptif, puisque la SHQ peut, par ce biais, modifier la manière dont Makivik assume ses responsabilités dans le domaine du logement.

Le gouvernement fédéral pose les mêmes actes que le gouvernement provincial. L'octroi de fonds est un acte administratif (allocatif) afin de remplir ses obligations définies dans l'entente sur le logement. Le gouvernement impose aussi certaines règles que doit suivre Makivik pour obtenir le versement de ses fonds, notamment, en ce qui a trait aux documents à fournir et au temps alloué pour utiliser les fonds. Il s'agit donc d'un pouvoir de gouverne prescriptif.

Plusieurs acteurs participent à cette étape: la population, la gouverne locale, les acteurs régionaux, provinciaux et fédéraux et les acteurs périphériques. De même, le pouvoir impératif est partagé entre plusieurs acteurs. Les acteurs de la gouverne locale et régionale usent d'un pouvoir de gouverne prescriptif lorsqu'ils choisissent les villages où seront construits les prochains logements. Les acteurs provinciaux et fédéraux ont aussi un pouvoir de gouverne dont ils se servent, entre autres, afin de définir les normes de construction et les comptes à rendre par les divers organismes régionaux.

2.5 L'évaluation

L'étape de l'évaluation chevauche l'application. Cette phase comprend tous les actes qui visent à déterminer si les objectifs de la politique ont été atteints[1]. Dans le cas de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) en matière de logement au Nunavik*, les rapports d'évaluation et les renouvellements de l'entente, effectués en 2005 et en 2010, font partie de cette étape.

Les rapports d'évaluation

Dans *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*, les signataires se sont engagés à ce que des rapports d'évaluation soient produits avant la fin de mars 2005 et de mars 2009 par le Comité sur l'habitation au Nunavik (CHN). Le premier rapport a été écrit par Jim McCarthy. Ce consultant externe fut choisi d'un commun accord par l'ensemble des intervenants[2]. Les discussions sur les deux rapports furent longues[3], mais ils n'ont pas été l'objet de grandes critiques : « Les conclusions, c'est positif, les objectifs avaient été atteints, le nombre de maisons avait été atteint pour l'argent qui avait été investi. Il n'y a pas eu de surprise.»[4] Aussi, les objectifs de l'entente semblent atteints : « Somme toute, ça va bien ces ententes là, à part le fait qu'il n'y a pas assez d'argent pour répondre au nombre de maisons, la gestion de l'entente et la construction tout ça, c'est quelque chose […] qui va bien.»[5]

Le renouvellement de 2005

La principale différence entre l'entente renouvelée en 2005 et celle signée en 2000 est que les fonds octroyés à Makivik y sont indexés selon l'Indice implicite de prix de la demande intérieure finale (IIPDIF). Selon cette formule, les sommes données par le gouvernement canadien suivent l'augmentation de la population et l'augmentation du prix à la consommation[6]. L'insertion de cette clause dans le renouvellement ne fut pas sans difficulté, puisque le gouvernement fédéral devait débourser davantage d'argent. La Société d'habitation du Québec (SHQ) n'était pas touchée par cette indexatoin, car elle ne paye pas un montant fixe à l'Office municipal d'habitation Kativik

---

[1] Michael HOWLETT, M. RAMESH, Anthony PERL, *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Oxford, Oxford university press, 2009, p. 178.
[2] Entrevue no. 1
[3] Entrevue no. 1
[4] Entrevue no. 6
[5] Entrevue no. 6
[6] *Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois en matière de logement au Nunavik*, le 16 mai 2005, annexe A; *Id.*, le 15 mars 2010, annexe A.

(OMHK), elle paye le déficit d'exploitation. De plus, le Québec avait beaucoup d'ententes où les sommes octroyées étaient indexées et la province savait que les coûts d'entretiens et de gestion des logements augmentaient année après année[7]. Les principales discussions eurent donc lieu entre le fédéral et Makivik.

Premièrement, en montrant ses comptes et ses prévisions pour les années suivantes, la Société Makivik a pu faire reconnaître au fédéral qu'il y avait augmentation des coûts de construction[8]. Or, une fois cela reconnu, les acteurs devaient s'entendre sur une formule d'indexation. Alors que le gouvernement québécois utilisait souvent, pour calculer l'indexation, l'augmentation du coût de la vie, l'indice des prix à la consommation et les dépenses de programmes, le gouvernement fédéral était fermé à ces formules. La Société Makivik, quant à elle, favorisait l'adoption d'une formule basée sur l'indice des prix à la consommation, la même formule qui avait été adoptée dans l'entente Sanarrutik, signée en 2002 avec le gouvernement québécois[9]. Une autre formule, souhaitée par Makivik, est celle des dépenses de programme, utilisée lors de la signature de *l'Entente concernant le financement global des villages nordiques de la région Kativik*, entre l'ARK et le gouvernement du Québec[10]. Ces deux formules ont pour avantage d'être prévisibles : l'indice des prix à la consommation peut être trouvé sur le site de Statistique Canada et l'augmentation des dépenses de programme est un chiffre fourni lors du dépôt du budget du gouvernement provincial[11]. Or, le fédéral préféra sa propre formule, l'IIPDIF, qui est cependant plus difficile à prévoir pour Makivik[12]. Pour le gouvernement, cette formule avait l'avantage d'être la même que pour les autres ententes indexées, de se fonder sur un indice calculé par Statistique Canada et d'être disponible à date fixe[13]. L'adoption de cette formule a été un compromis entre Makivik et le gouvernement fédéral. Bien qu'il ne souhaitait pas, au début, indexer les montants donnés à la Société, il a fini par accéder à sa demande, mais en ses termes.

---

[7] Entrevues no. 2 et 4
[8] Entrevue no. 2 et 6
[9] Entrevue no. 2
[10] *Entente concernant financement global des villages nordiques de la région Kativik*, le 27 juin 2005, [En ligne], http://www.krg.ca/images/stories/docs/Agreements/Block%20Funding%20NVs%20fr.pdf(page consultée le 9 avril 2013), Annexe B
[11] *Entente concernant financement global des villages nordiques de la région Kativik, Op. cit; Entente de partenariat sur le développement économique et communautaire au Nunavik (Entente Sannarutik),* 9 avril 2002, [En ligne], http://www.gitpa.org/Dvd/pj/NUNAVIK/sanarrutik-consolidee.pdf (page consultée le 9 avril 2013), annexe C.
[12] Entrevue no.2
[13] Entrevue no. 5

Le renouvellement de 2010

De nouvelles discussions eurent lieu lors du renouvellement de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*, en 2010. L'un des principaux sujets de discussion a été l'insertion, dans l'entente, d'une annexe permettant le rattrapage du déficit en logement[14]. Puisqu'il manque toujours 1000 logements au Nunavik, Makivik et l'ARK souhaitaient que les gouvernements fédéral et provincial incluent dans l'entente un montant supplémentaire permettant de construire ces habitations. Les premières discussions sur le rattrapage ont débuté dès 2005, soit dès le premier renouvellement de l'entente. Déjà, les sommes octroyées ne suffisaient pas à combler les besoins en logements[15]. Or, les discussions furent plus importantes à partir de 2010. Pendant plusieurs mois, les représentants fédéraux au Comité sur l'habitation dans la région Kativik (CHK) étaient d'accord avec l'insertion de cette annexe et négociaient à ce sujet. Or, selon les répondants rencontrés, vu la lenteur des négociations, le gouvernement fédéral décida de faire deux équipes : une mandatée pour le renouvellement et une autre qui serait mandatée pour négocier le rattrapage[16]. Le gouvernement fédéral demanda à Makivik et aux autres acteurs de signer le renouvellement, alors que le rattrapage serait négocié parallèlement, dans une autre entente[17]. Malgré les réticences de Makivik et de l'ARK, ces organisations signèrent puisqu'elles ne souhaitaient pas prendre du retard dans la construction des logements[18].

Or, une fois que le renouvellement fut signé, les discussions sur le rattrapage entre le gouvernement fédéral et Makivik cessèrent[19]. Étant donné l'absence de discussions, Makivik se retrouvait à la case départ. Elle envoya donc en juillet 2011, une première lettre demandant l'initiation d'un mécanisme de règlement des différends (MRD) au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Le gouvernement fédéral a répondu à la demande de Makivik à la fin octobre, ce qui enclencha donc le MRD[20]. L'ARK, l'OMHK et la SHQ y participent comme témoin[21]. De la même manière qu'en 1998 avec l'initiation du MRD, Makivik prétend que le gouvernement fédéral a négocié de mauvaise foi le renouvellement de 2010[22].

---

[14] Entrevue no. 2
[15] Entrevue no. 2
[16] Entrevue no. 2
[17] Entrevues no. 5 et 12
[18] Entrevue no. 6
[19] Entrevues no. 2, 5, 6 et 11
[20] Entrevue no. 2
[21] Entrevue no. 2
[22] Entrevue no. 5

Parallèlement à ce processus, le gouvernement du Québec, par le biais de la SHQ, s'est engagé à pallier une partie du déficit en logement. Avec l'annonce du Plan Nord, en 2011, le Québec s'est engagé à financer la construction de 300 logements sociaux au Nunavik. Le financement est entièrement assuré par Québec, ce qui est nouveau[23]. Alors qu'avec l'initiation du MRD en 1996, le Québec était ouvert aux négociations, mais ne voulait pas s'engager sans la présence du MAINC, le Québec subventionne maintenant la construction de logements, malgré l'absence du gouvernement fédéral.

Cette ouverture du Québec se fit sentir dès 2007, lors de la conférence Katimajiit. Cette conférence se voulait un lieu de discussions sur les principales priorités du Nunavik et réunissait un ensemble d'acteurs de tous les paliers de gouvernement. Plusieurs initiatives furent prises lors de sa tenue, dont celle du gouvernement québécois de fournir 50 logements sociaux au Nunavik[24]. Ces logements, financés entièrement par Québec, s'inscrivent dans une suite de négociations entre le gouvernement provincial et Makivik[25]. À la suite des discussions, un comité est mis sur pied pour discuter exclusivement du rattrapage :

> Après 2007, on a mis un comité sur pied et le fédéral était là-dessus. On a développé un plan de production de maisons avec un aménagement de villages pour les nouvelles rues, l'électricité, les camions à eau et toute sorte de services municipaux qui étaient nécessaires, c'était très développé avec des estimations d'accroissement de la population et tout ça. Le Québec négociait là-dessus avec nous depuis longtemps.[26]

Ces discussions se sont poursuivies malgré le retrait fédéral du plan de rattrapage. L'annonce aurait pu être faite avant l'annonce du Plan Nord, selon un ancien employé de Makivik : « Le programme de rattrapage, on n'aurait pu l'annoncer bien avant le Plan Nord, c'est le Québec qui a décidé d'en faire une annonce de Plan Nord.»[27] En ce sens, pour cet ancien employé, ce n'est pas le Plan Nord qui a donné le plan de rattrapage du gouvernement provincial : « C'était négocié à un point tel, que lorsqu'on a commencé les négociations du Plan Nord, on fait différents groupes de travail, il y en avait un sur l'habitation, mais volontairement, on n'a pas négocié le programme de rattrapage dans cette table-là parce que c'était déjà réglé.»[28]

---

[23] Entrevue no. 1
[24] QUÉBEC, *Conférence Katimajiit*, Communiqué de presse, attaché de presse Jonathan Trudeau, Kuujjuaq, 24 août 2007, 2p.
[25] Entrevue no. 11.
[26] Entrevue no. 2
[27] Entrevue no. 2
[28] Entrevue no. 2

Évaluation de la participation

Grâce aux concepts d'équité et de compétence, développés par Thomas Webler et Seth Tuller, il m'est possible d'évaluer la participation des acteurs dans cette étape. En ce sens, il ne semble pas y avoir, dans cette phase, participation des acteurs locaux, des citoyens et des acteurs périphériques. Aucun de ceux-ci n'a été présent à l'évaluation officielle ou au renouvellement de 2005 et 2010. Ces rencontres se déroulant principalement dans le cadre du Comité sur l'habitation de la région Kativik (CHK), seuls les membres ont pu être présents. Si les acteurs régionaux, provinciaux et fédéraux participent aux réunions du CHK, leur participation varie.

Les acteurs régionaux, provinciaux et fédéraux semblent avoir participé aux deux évaluations officielles. Ils ont été présents aux réunions du CHK, ont choisi ensemble celui qui allait rédiger le rapport et se sont mis d'accord sur l'évaluation qui a été faite. Tant au niveau de l'équité que de la compétence, les trois types d'acteurs présents ont participé. Les acteurs locaux n'ont pas participé à l'évaluation officielle de l'entente.

La participation aux renouvellements de l'entente varie beaucoup selon l'acteur. Ainsi, la participation des acteurs régionaux fut totale en 2005 et partielle en 2010. Alors qu'ils ont été présents aux discussions sur l'indexation des fonds (équité), l'échange d'information et la compréhension mutuelle ont été difficiles à obtenir avec le gouvernement fédéral. Cette décision est le fruit d'un compromis : les acteurs régionaux ont réussi à obtenir, tel qu'ils le souhaitaient, l'indexation des fonds, mais selon la formule du gouvernement fédéral. Il y a donc eu équité et compétence. À l'inverse, en 2010, il y a participation partielle des acteurs régionaux, car ils ont été présents (équité) aux réunions sur le rattrapage en logement. Cependant, il n'y a pas eu compréhension mutuelle entre le gouvernement fédéral et les acteurs régionaux. Ainsi, malgré, selon les acteurs régionaux interrogés, la promesse de ce gouvernement de continuer à négocier après la signature du renouvellement, il a arrêté les discussions après 2010. Il y a donc participation partielle des acteurs régionaux par rapport au gouvernement fédéral. Parallèlement, les discussions entre le gouvernement provincial et les acteurs régionaux se sont continuées et une initiative fut mise en place dans le cadre du Plan Nord. Les acteurs régionaux ont donc discuté avec le provincial et ils en sont venus à une entente (compétence). Il y a donc participation partielle, en 2010, avec le gouvernement fédéral et participation totale avec le gouvernement provincial.

Pour le gouvernement du Québec, la participation est totale en 2005 et en 2010. Ainsi, les acteurs de la gouverne provinciale ont été présents aux discussions pour le renouvellement (équité). En 2005, ils ont partagé l'opinion de la Société Makivik sur la nécessité d'indexer les fonds. Ils ont

aussi négocié, en 2010, avec Makivik une entente externe au renouvellement. Ainsi, il y a donc équité et compétence, puisque le point de vue de ces acteurs a été compris par les autres.

La participation du gouvernement fédéral est totale en 2005, mais il n'a pas participé en 2010. Alors qu'en 2005 un compromis fut obtenu entre Makivik et le gouvernement fédéral, en 2010, le gouvernement fédéral s'est désengagé des discussions sur le rattrapage à la suite de la signature du renouvellement. Ce retrait du gouvernement fédéral est signe d'une volonté de non-participation (équité) au processus. L'initiation du mécanisme de règlement des différends (MRD) par Makivik est signe d'une incompréhension (compétence), c'est-à-dire que les deux acteurs présents (Makivik et le gouvernement canadien) ne se sont pas entendus sur le fait de signer le rattrapage. Il n'y a donc pas participation du gouvernement fédéral en 2010.

Évaluation des pouvoirs

Parmi les acteurs ayant participé à cette étape de la politique publique, il est possible de faire la distinction entre les actions exécutives et impératives et entre les actions normatives, constitutives, prescriptives et allocatives.

Les acteurs de la gouverne régionale utilisent un seul pouvoir, exécutif, alors que les gouvernements provincial et fédéral utilisent leur capacité d'impération pour mettre en place de nouvelles initiatives et pour se désengager du processus de négociation. En effet, *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik* débute et se termine (lors de la rédaction de ce mémoire) par l'initiation d'un mécanisme de règlement des différends par Makivik. Comme dans la première phase, Makivik exécute un mécanisme juridique mis en place dans le cadre de la CBJNQ. Ce pouvoir prescriptif est le seul qu'elle a pu utiliser sans avoir besoin du consentement des autres acteurs. Conjointement avec les acteurs provinciaux et fédéraux, les acteurs régionaux ont utilisé un pouvoir de gouverne en signant le renouvellement de 2005 et de 2010. Ce faisant, ils réitèrent les pouvoirs donnés à chacun des acteurs (prescriptif), leurs ressources (allocatif) ainsi que les règles devant guider leur comportement (normatif).

Le gouvernement provincial, en plus de la signature des renouvellements, utilise un pouvoir impératif de gouverne lorsqu'il fut question de s'engager dans le rattrapage du déficit en logements. Ainsi, l'annonce de ressources supplémentaires accordées à la construction de logements sociaux est un pouvoir allocatif exercé par le gouvernement du Québec. Il a été utilisé deux fois : lors de l'annonce, en 2007, de la construction de 50 logements sociaux et lors de l'annonce du Plan Nord, en 2011. Ces deux initiatives sont le fruit de discussions avec les acteurs régionaux. Puisqu'il s'agit

d'engagements provinciaux, les acteurs régionaux n'ont pas exercé de pouvoirs formels. En ce sens, le gouvernement provincial a pu attendre le moment propice pour annoncer son engagement.

Les actions du gouvernement fédéral illustrent sa volonté de ne pas participer au rattrapage des logements. Ainsi, la création de deux comités, l'un pour régler l'entente et l'autre pour discuter du rattrapage, est une action de gouverne constitutive. À la suite de la signature du renouvellement de l'entente, le gouvernement fédéral s'est retiré des négociations sur le rattrapage. Ce retrait est un acte de gouverne : le gouvernement choisit de ne pas agir. Il s'agit d'un acte constitutif qui élimine un des deux comités, celui chargé de discuter du rattrapage. En 1996, la volonté du gouvernement fédéral de ne pas participer à une entente sur le logement découlait de la non-reconnaissance de ses obligations et donc d'un acte normatif. En 2010, le gouvernement fédéral ne souhaite pas investir davantage dans le logement au Nunavik. Sa non-participation est donc davantage un acte de gouverne qu'un acte exécutif, puisque ses actions résultent d'un choix politique plutôt que d'une interprétation de ses devoirs juridiques.

Lors de cette étape, les acteurs semblent retourner au point de départ. Le gouvernement provincial participe pleinement et utilise le pouvoir d'impération afin de mettre de l'avant ses engagements. Parallèlement, le gouvernement fédéral agit afin de se retirer d'une nouvelle entente. Les acteurs régionaux ont seulement le pouvoir juridique d'amorcer le MRD. La mise à l'agenda et l'évaluation ont donc en commun un engagement total et impératif des deux gouvernements : le gouvernement provincial utilise son pouvoir d'impération pour mettre en œuvre ses initiatives et le gouvernement fédéral l'utilise pour se désengager des négociations.

2.6 Participation, autonomie et pouvoir des acteurs régionaux

Après avoir évalué le degré de participation et les types de pouvoirs utilisés par chacun des acteurs, il est maintenant possible de revenir à la question de recherche du mémoire : est-ce qu'il y a participation et autonomie des acteurs régionaux au sein des processus de décision? Pour répondre à cette question, trois concepts ont été développés : la participation, le pouvoir et l'autonomie. Une première hypothèse était que les acteurs régionaux participaient, partiellement ou totalement, dans plus d'une phase de la politique publique. En examinant les quatre phases de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*, il est possible de confirmer cette hypothèse. En effet, les acteurs régionaux ont participé partiellement à la mise à l'agenda. Lors de l'élaboration de la politique publique, leur participation, dans le cadre des négociations de l'entente et de la construction des logements en 1999, a été partielle. Leur participation fut totale lors de la mise en place l'OMHK. Par la suite, ils ont participé totalement à la gestion de l'entente. Finalement, dans le cadre de l'évaluation, les acteurs régionaux ont participé totalement à la rédaction des rapports d'évaluation, aux négociations concernant le renouvellement de 2005 et aux négociations avec le gouvernement provincial en 2010. Cependant, il n'y a eu que participation partielle de ces acteurs dans leur rapport avec le gouvernement fédéral en 2010. Leur participation, tout au long du processus, a donc varié d'une participation partielle à une participation totale, ce qui confirme la première hypothèse pour cette politique publique.

Ma deuxième hypothèse était que les acteurs régionaux n'avaient pas d'autonomie totale dans les politiques publiques. Pour évaluer le niveau d'autonomie des acteurs régionaux, deux étapes sont nécessaires. Premièrement, la typologie de l'autonomie locale est utilisée, tel que développé par Gordon L. Clark. Ce dernier développe deux concepts, l'initiative et l'immunité, lesquelles sont des dimensions de l'autonomie. L'initiative consiste en la capacité des acteurs d'agir et de légiférer comme bon leur semble dans leur sphère de pouvoir et l'immunité se définit comme le pouvoir d'agir des acteurs sans que les paliers supérieurs de gouvernement puissent réviser leurs actions. De ces deux indicateurs, quatre types d'autonomie peuvent être définis allant de l'autonomie complète, lorsqu'il y a à la fois immunité et initiative, à l'absence d'autonomie, lorsqu'aucun de ces deux concepts n'est présent. La présence d'un de ces deux concepts entraîne une autonomie partielle[1]. Une fois le degré d'autonomie évalué, il est possible de comparer les types de pouvoirs que les acteurs régionaux ont utilisé avec ceux des gouvernements fédéral et

[1] Gordon L. CLARK, « A Theory of Local Autonomy», *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 74, no. 2, 1984, p. 195-208.

provincial. Cette comparaison permet de valider deux autres hypothèses relatives au concept de pouvoir. Premièrement, seuls les acteurs provinciaux et fédéraux devraient poser des actes impératifs et, deuxièmement, ces mêmes acteurs devraient être les seuls à exercer des pouvoirs normatifs et constitutifs.

Or, les acteurs régionaux, en ce qui a trait à l'entente sur le logement, sont loin d'avoir une autonomie importante. Les différents acteurs impliqués ont une autonomie limitée à divers degrés. Alors que Makivik exerce une autonomie partielle, puisqu'il a un pouvoir d'initiation, mais n'a pas d'immunité, l'OMHK a peu de pouvoirs et ne semble pas avoir d'autonomie. L'ARK, en revanche, bien qu'ayant peu de pouvoir dans le domaine du logement, a, lorsqu'il est question de choisir les villages, une autonomie complète. La comparaison des différentes sources de pouvoir montre que les pouvoirs les plus importants restent entre les mains des acteurs de la gouverne provinciale et fédérale.

L'Administration régionale Kativik (ARK)

L'ARK dans un premier temps a, dans tout le processus, un seul pouvoir. Elle peut choisir, lors de son conseil régional, les localités où seront construits les prochains logements sociaux. Ce pouvoir est grand. Tel qu'il fut discuté précédemment, il s'agit d'un pouvoir impératif de gouverne exercé à la fois à l'échelle régionale et locale : les représentants élus des municipalités font un choix politique qui n'est pas issu d'une législation existante ou d'une politique préexistante. Cette décision est prescriptive, elle influe sur la manière dont les ressources, les habitations, seront construites. Le pouvoir de l'ARK trouve sa source dans ses électeurs qui ont voté pour leur représentant, ce qui lui donne une légitimité dans ses actions. Pour cette raison, le pouvoir de l'ARK ne fut pas l'objet de discussions lors de la formulation de l'entente[2].

L'ARK a un pouvoir d'initiation, surtout vis-à-vis de l'OMHK et de Makivik, puisqu'elle peut choisir le nombre de villages dans lesquels seront construits les logements à chaque année. Elle peut aussi demander à l'OMHK de modifier sa méthode statistique et ses scénarios pour tenir compte de différents facteurs (déficit en chambre à coucher, déficit en logements, nombre d'années sans logements, etc.). Finalement, l'ARK a pu demander à l'OMHK de ne plus mettre les noms des villages dans ses scénarios, pour ensuite lui demander de les remettre. Bref, l'ARK a la capacité de choisir comment cette décision est prise. De même, la décision de l'ARK n'est soumise à aucune révision de la part des acteurs de la gouverne provinciale ou fédérale. En ce sens, la SHQ est

[2] Entrevue no. 4

informée des décisions de l'ARK, sans plus[3]. Elle a donc une certaine immunité qui est toutefois limitée : son pouvoir reste de nature prescriptive. L'ARK, pour cette décision, a donc une autonomie totale. Comme définie par Gordon L. Clark, elle est, dans ce domaine, indépendante des plus hautes sphères de gouvernement et sa légitimité vient du pouvoir des citoyens[4].

La Société Makivik

La Société Makivika utilisé, principalement, deux sources de pouvoir prescriptif : un pouvoir administratif et un pouvoir juridique. Dans les deux cas, le pouvoir utilisé est exécutif. Dans cette politique, Makivik a la responsabilité de construire les nouveaux logements sociaux, ce qui lui a permis de faire un ensemble de changements à la typologie de logements et à la saison de construction. Ces actes administratifs, puisque découlant directement de l'entente sur le logement, utilisent un pouvoir prescriptif : Makivik agit sur la manière dont les ressources sont utilisées. Makivik a un certain pouvoir d'initiation, puisqu'elle peut décider de changer le modèle de maison qui est construite et la manière. Elle peut aussi décider de construire plus tôt ou plus tard dans l'année. Or, bien que la société puisse mettre en œuvre ces modifications, ses décisions sont sujettes à l'approbation des gouvernements canadien et québécois. Ainsi, la Société d'habitation du Québec (SHQ) inspecte les plans et devis de Makivik avant que la saison de construction commence et le gouvernement du Canada, avant de donner l'argent à Makivik, doit approuver ses états financiers. En ce sens, Makivik a un pouvoir d'initiation, mais n'a pas d'immunité.

De même, les pouvoirs de Makivik sont limités. Son pouvoir d'initiation se limite à des modifications et non à la construction des logements en eux-mêmes. Ainsi, Makivik n'a pas pu décider de construire de nouveaux logements sociaux. Sans entente avec le gouvernement du Québec et du Canada, Makivik n'aurait peut-être pas obtenu ce pouvoir. Il n'a pas le budget financier ou le pouvoir d'approbation nécessaire pour lancer un nouveau chantier de construction. Il ne peut qu'entreprendre des changements au sein des pouvoirs qui lui ont été conférés. L'autonomie de Makivik est limitée et se résume à la capacité d'instaurer des modifications dans la manière de construire les logements sociaux au Nunavik sans qu'il ait d'immunité.

Le second pouvoir de Makivik est de nature juridique. La société a amorcé par deux fois le Mécanisme de règlement des différends (MRD). Cette action est exécutive, puisqu'elle découle directement de l'entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ. De même, cet acte est prescriptif, car il peut modifier les responsabilités qui incombent à chacun des acteurs signataires. Il

[3] Entrevue no. 3
[4] Gordon L. CLARK, *Op. Cit.,* p. 201.

s'agit d'un pouvoir d'initiation puisqu'il démarre ce processus malgré la volonté des autres acteurs. Ces derniers n'ont pas le choix de participer. Makivik n'a cependant pas un pouvoir d'immunité. En effet, le déroulement du processus oblige à un accord entre Makivik et le gouvernement fédéral, entre autres sur le choix de la médiation, de l'arbitrage et le choix des observateurs. Bien qu'il initie le processus, Makivik n'oblige pas à l'action. Sauf si la demande se rend en arbitrage, ce qui n'a pas encore été le cas, la décision du médiateur n'oblige nullement le gouvernement canadien à agir. Il ne s'agit donc pas d'un processus où qui que ce soit a l'immunité. L'initiation du MRD par Makivik est donc preuve d'un pouvoir d'initiation, mais non pas d'immunité. Makivik semble ainsi avoir une autonomie partielle.

L'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK)

L'office municipal a peu d'autonomie. L'une des principales responsabilités de l'OMHK est de gérer et de recueillir les données statistiques sur les besoins en logement. Ces actes sont de nature administrative (exécutifs). Bien que des changements aient pu être apportés, entre autres, aux règles concernant l'allocation des logements à loyer modique, ceux-ci sont mis en place par la SHQ. L'OMHK ne peut que demander ces changements à la SHQ. De la même manière, le mandat de l'OMHK et les règles la régissant proviennent directement de la SHQ[5]. Aussi, toute acquisition de logements sociaux par l'OMHK doit être préalablement approuvée par la SHQ[6]. L'OMHK n'a donc pas de réel pouvoir d'initiation puisque ses objectifs, budgets et règles sont fixés par la SHQ. Ce faisant, cette dernière garde un pouvoir de regard sur les actes de l'OMHK en approuvant ses budgets et les projets qui sont lancés. Il n'a donc pas d'autonomie.

Il est intéressant de constater que, dans la construction et la gestion des habitations, la création de l'OMHK ne semble pas être signe d'une autonomie régionale. Contrairement à l'ARK qui tire sa légitimité du vote de ses citoyens, l'OMHK ne faire élire que deux représentants des locataires sur son conseil d'administration. De même, son mandat et ses objectifs sont fixés par la SHQ. L'office ne peut donc pas être le représentant de la population et des locataires. L'OMHK n'a ainsi pas d'autonomie. Telle que le définit par Gordon L. Clark, il n'a pas ni capacité d'initiation ni immunité et, par conséquent, il ressemble davantage à un appareil bureaucratique. Sa légitimité provient presque entièrement des paliers plus hauts de gouvernement[7].

---

[5] *Contrat d'exploitation entre la Société d'habitation du Québec et l'Administration régionale Kativik et l'Office municipal d'habitation Kativik*, le 8 octobre 1999, art. 3-12.
[6] QUÉBEC, *Loi sur la Société d'habitation du Québec,* L.R.Q., 1966, c. S-8, art. 57.
[7] Gordon L. CLARK, *Op. Cit.,* p. 200.

Le pouvoir des acteurs régionaux par rapport aux autres acteurs

Alors que les acteurs régionaux ont des tâches impératives (ARK) et exécutives (Makivik et l'OMHK), l'ensemble des pouvoirs des acteurs régionaux est de nature prescriptive. Ils peuvent influencer la manière dont s'applique la politique, mais ne peuvent modifier les normes la régissant, déterminer les ressources nécessaires ou encore déterminer le statut des organisations. Pour bien évaluer la nature de leurs pouvoirs, il convient de les comparer avec ceux utilisés par les autres acteurs politiques avec lesquels ils traitent. Alors que les citoyens et les acteurs de la gouverne municipale ont peu de pouvoirs, les acteurs de la gouverne provinciale et fédérale se gardent l'ensemble des pouvoirs normatifs, constitutifs et allocatifs.

Ainsi, le locataire n'a pas de pouvoir propre. Conjointement avec le conseil municipal, les locataires sur le comité local d'habitation peuvent choisir à qui les futurs logements seront alloués. De même, ils exercent un pouvoir conjoint, avec l'ARK et les personnes nommées par la SHQ, sur le conseil d'administration de l'OMHK. Ces deux pouvoirs prescriptifs sont, dans le premier cas, administratifs, et, dans le deuxième cas, politique. Or, il s'agit de pouvoirs qu'ils partagent avec d'autres acteurs, ils n'ont aucun pouvoir qui leur est propre.

Les acteurs de la gouverne locale ont un pouvoir au sein de l'ARK et, en ce sens, un pouvoir régional, tel qu'analysé plus tôt. Ils ont aussi un pouvoir quant au lieu où seront construits les prochains logements dans les villages. Les maires et les corporations foncières locales ont un pouvoir de gouverne (impératif) de nature prescriptive : ils peuvent accepter ou refuser les propositions faites par Makivik sur le lieu de construction des prochains logements. Finalement, les acteurs périphériques, qui sont composés des sous-traitants engagés pour la construction des logements, ont un pouvoir exécutif et prescriptif. Pour ces trois acteurs, leur pouvoir est de nature prescriptive alors que seules les localités ont un pouvoir impératif de gouverne.

Les acteurs de la gouverne fédérale et de la gouverne provinciale ont des pouvoirs beaucoup plus variés : ils sont les seuls à poser des actions de nature allocative, normative et constitutive. Ils ont la responsabilité d'octroyer les fonds à Makivik et à l'OMHK, ce qui leur donne des pouvoirs administratifs et allocatifs. De même, durant la mise à l'agenda, l'élaboration et l'évaluation, les différents gouvernements usent, tour à tour, de ce pouvoir allocatif, tantôt pour couper les fonds alloués au logement, tantôt pour faire de nouveaux investissements. Un pouvoir de type constitutif a aussi été exercé par le gouvernement fédéral, lors de l'évaluation de l'entente sur le logement, pour créer puis dissoudre les comités chargés de négocier le rattrapage. De même, la SHQ pose des actes constitutifs en donnant la responsabilité à Makivik de construire des logements.

Plus importante encore est l'utilisation de pouvoirs normatifs par ces acteurs. Durant la mise à l'agenda, le gouvernement fédéral use de ce pouvoir pour reconnaître ses obligations, ce qui l'engage à négocier une entente en vue de construire des logements au Nunavik. Lors de l'élaboration de la politique, l'obligation du fédéral et du provincial d'inclure la modification de l'échelle des loyers dans *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik* contraint les acteurs régionaux à discuter de ce sujet. Lors de l'application, les normes et lois propres à la SHQ et au gouvernement fédéral obligent les acteurs régionaux à rendre des comptes à ces deux gouvernements et à observer certaines règles, tant dans la construction des logements que dans la manière de les octroyer.

Les différents acteurs régionaux et locaux, bien qu'ayant des pouvoirs d'impération et d'exécution, n'ont que des pouvoirs de type prescriptif, alors que les acteurs fédéraux et provinciaux se partagent des pouvoirs allocatifs, constitutifs et normatifs. Ces trois pouvoirs ont beaucoup d'ascendants sur les décisions, les actions constitutives et normatives étant plus déterminantes que les pouvoirs prescriptifs et allocatifs[8]. Tel que le constatait Vincent Lemieux en 2001, les gouvernements centraux se gardent les pouvoirs constitutifs et normatifs alors que les autres organisations ont des pouvoirs prescriptifs et allocatifs[9].

De même, bien que certains acteurs locaux et régionaux aient des pouvoirs d'impération et de gouverne, la majeure partie de ces pouvoirs est entre les mains des acteurs fédéraux et provinciaux. Ainsi, l'ARK et les municipalités sont les seuls acteurs qui ont un pouvoir impératif. Ils l'utilisent pour choisir les villages et les lieux de construction des prochains logements. Les deux paliers de gouvernement utilisent ces pouvoirs beaucoup plus souvent. Des actes impératifs sont posés pour effectuer des coupes dans les budgets lors de la mise à l'agenda. Lors de son élaboration, les deux gouvernements usent de ce pouvoir pour construire des logements en 1999 et pour obliger à l'insertion d'une clause relative à l'échelle de loyer dans l'entente. De même, lors de l'application, les différentes lois propres au gouvernement provincial relèvent de l'impération législative. Les règles qu'impose le gouvernement fédéral sont aussi des décisions relatives à la gouverne. Finalement, lors de la révision de l'entente, le retrait du gouvernement fédéral des discussions est aussi un acte d'impération témoignant de sa volonté de ne pas participer. En ce sens, en plus d'exercer des pouvoirs de nature différente, les actions des deux gouvernements sont plus souvent de nature impérative que les actions posées par les acteurs régionaux et locaux. Les pouvoirs des

---

[8] Vincent LEMIEUX, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir,* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001, p. 44.
[9] *Ibid.,* p. 166.

acteurs régionaux, comparativement à ceux exercés par les acteurs de la gouverne fédérale et provinciale, sont donc souvent de moindre importance, se concentrant dans les sphères prescriptives. De même, ils relèvent plus souvent de l'exécution que de la décision politique.

Conclusion

L'autonomie des acteurs de la gouverne régionale est donc variée, mais elle est limitée. Si l'ARK a une autonomie totale dans la distribution des logements entre les villages, elle n'a aucune autre responsabilité. Makivik a plus de pouvoirs, mais n'a qu'une capacité d'initiation et n'a pas l'immunité. Finalement, l'OMHK gère ce que la SHQ lui donne comme mandat et, par conséquent, n'a pas vraiment d'autonomie par rapport au gouvernement provincial. Les acteurs régionaux n'utilisent aussi que des pouvoirs de nature prescriptive et la majorité de leurs actions sont de l'ordre de l'exécution. Seules l'ARK et les municipalités usent d'un pouvoir d'impération. À l'inverse, les acteurs de la gouverne provinciale et fédérale se partagent un grand nombre de pouvoirs impératifs et sont les seuls à poser des actes constitutifs et normatifs.

Ainsi, pour cette politique publique, deux des quatre hypothèses sont validées. Premièrement, il y a participation des acteurs de la gouverne régionale dans chacune des cinq phases de la politique publique. Deuxièmement, contrairement à l'hypothèse qui voulait qu'aucun des acteurs régionaux n'ait d'autonomie, l'ARK a une autonomie complète lorsqu'elle décide du lieu des prochains logements. Finalement, l'hypothèse voulant que seuls les acteurs provinciaux et fédéraux usent d'un pouvoir constitutif et normatif est validée. Cependant, la dernière hypothèse est aussi invalidée puisque l'ARK et les municipalités usent d'impération lorsqu'ils choisissent la localisation des logements. Selon cette hypothèse, ce pouvoir ne devait être utilisé que par les acteurs provinciaux et fédéraux.

3. *Le Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik* ou la modification de l'échelle des loyers

3.1 Description du règlement

Le *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik* est entré en vigueur, par décret du gouvernement du Québec, le 15 septembre 2005. Il modifiait l'échelle des loyers existante.[1] Jusqu'alors, le loyer des logements sociaux était calculé par rapport au type de logement (nombre de pièces et année de construction) et par rapport à la source de revenus du locataire. Un certain loyer était attribué à celui qui recevait de l'aide sociale et un autre lui était attribué s'il était dans toute autre situation[2]. Le règlement mis en place en 2005 modifie plusieurs éléments de cette échelle des loyers. Premièrement, le coût du logement social tient compte, en plus des facteurs précédents, de leur revenu. Maintenant, plus le revenu du locataire est élevé, plus son loyer augmente, ce n'était pas le cas précédemment. L'échelle fixe un loyer maximum et un loyer minimum qui varient selon le type de logement (le nombre de chambres à coucher et l'année de construction) et selon la source de revenus du locataire (personne bénéficiant de l'aide sociale ou à l'emploi)[3]. Un locataire doit automatiquement payer le loyer maximum correspondant à son type de logement et à sa source de revenus. Cependant, s'il juge que ce loyer correspond à plus de 25 % de son salaire, le locataire peut demander à l'OMHK qu'il soit recalculé selon son revenu[4]. Il doit, alors, fournir son avis de cotisation.[5] Le loyer doit être égal ou inférieur au loyer maximum, mais doit être supérieur au seuil minimum fixé par règlement.[6]

Le loyer annuel calculé par rapport au salaire correspond à 25 % du revenu annuel du locataire et de son conjoint. Cependant, trois éléments permettent de diminuer le loyer calculé. Une première exemption permet de diminuer le coût annuel du logement si le locataire et son conjoint payent une pension alimentaire et l'hébergement d'une personne en résidence de soins de santé. De plus, certaines personnes à charge, résidant chez le locataire, permettent à celui-ci de diminuer le

---

[1] QUÉBEC, *Décret 777-2005 du 17 août 2005 instituant le Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*, *Gazette officielle du Québec,* partie 2, 137ème année, no. 35, 31 août 2005, p. 4860- 4863.

[2] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Le logement au Nunavik : document d'information,* Québec : Société d'habitation du Québec, 2001, p. 19.

[3] Pour le détail complet de la formule se référer à l'annexe 2

[4] QUÉBEC, *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*, L.R.Q.,2005, c.S-8. r.1.3.2. art.2

[5] Entrevue no. 7

[6] QUÉBEC, *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik, Op. Cit.,* art.2.

coût de son logement : un enfant de moins de 18 ans sans emploi et sans revenu; un enfant du locataire ou de son conjoint âgé de 18 ans ou plus aux études à temps plein[7]; le père ou la mère du locataire, âgée de 60 ans et plus, recevant une aide financière de dernier recours et une personne handicapée. Finalement, plus le revenu annuel du locataire est bas, plus le coût du logement social est diminué. Ainsi, pour la première tranche de revenus inférieure à 20 000 $, le revenu annuel est diminué de 41 % de celui-ci. À cela s'ajoute, pour la tranche de revenus supérieur ou égal à 20000 $, mais inférieur à 40 000 $, une exemption de 35 % du salaire et finalement, pour la tranche de revenus supérieure ou égale à 40 000 $, 20 % de cette tranche est enlevée du revenu annuel[8].

Pour les personnes âgées de plus de 60 ans, une échelle des loyers différente s'applique. Le loyer maximum reste le même, mais le loyer minimal est plus bas. Il est de 100 $, peu importe le type de logement. À cette somme s'ajoute 2 % de la tranche de revenus supérieure à 20 000 $. En ce sens, les personnes gagnant 20 000 $ et moins payent 100 $ de loyers mensuels. Au-delà de cela, 2 % du revenu gagné de plus de 20 000 $ s'ajoute au montant minimal à payer, jusqu'à concurrence du loyer maximum[9].

Le nouveau règlement fut appliqué graduellement : les loyers maximaux ont graduellement augmenté durant cinq ans, de 5 à 10 % par année[10]. Depuis 2005, les loyers minimums sont indexés, selon la variation de l'indice des prix à la consommation fourni par Statistiques Canada. Puis, à partir de 2010, les loyers maximums augmentent de 8 % par année.[11;12]

---

[7] Si la personne ne réside pas chez le locataire, ce dernier doit payer ses frais de subsistance pour qu'il puisse bénéficier d'une exemption

[8] QUÉBEC, *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik, Op. Cit.,* art.5.

[9] *Ibid.,* art. 6.

[10] OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBÉC, *Révision de l'échelle des loyers des logements sociaux du Nunavik : Rapport de la tournée de consultation et proposition commune d'une nouvelle échelle des loyers*, mars 2005, p. 34.

[11] QUÉBEC, *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik, Op. Cit.,* art.5.

[12] Pour plus de détails sur le calcul des loyers, se référer à l'annexe 2

3.2 La mise à l'agenda

La mise à l'agenda s'amorce par l'émergence d'un problème et se termine par sa reconnaissance par les différents acteurs politiques[1]. Dans cette étape de la politique, la révision de l'échelle des loyers devient l'objectif premier des acteurs politiques. Ainsi, l'article 4.1 de *L'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) en matière de logement au Nunavik,* signée en 2000, stipule que l'Administration régionale Kativik (ARK), le Québec et l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK) doivent négocier la mise en place d'une nouvelle échelle des loyers avant 2005[2]. Les différents acteurs sont obligés, par la signature de cette entente, de mettre cet objectif à leur agenda. La première étape de la politique publique se termine donc par la signature de cet accord. La mise à l'agenda débute, cependant beaucoup plus tôt lors de l'acquisition du parc de logements sociaux par le gouvernement du Québec en 1981.

Dès l'acquisition du parc de logements sociaux par le gouvernement provincial, le Québec souhaite que les loyers soient les mêmes que dans le reste de la province[3]. Alors que dans le reste du Québec, le loyer est calculé à 25 % du revenu annuel, le Nunavik fait figure d'exception avec un loyer calculé selon la typologie du logement et le type de revenu du locataire. Cette échelle ne permet pas de récolter les mêmes sommes que l'échelle fixée dans le reste du Québec. En effet, en 2000, la recherche sur l'indice des prix à la consommation, effectuée par la Chaire du Canada sur la condition autochtone comparée, évaluait que le loyer, pour le logement social, coûtait entre 32 % et 48 % moins cher au Nunavik que pour l'équivalent dans la ville de Québec[4]. Pour les gouvernements du Québec et du Canada, cette situation était inéquitable. Aussi, le Québec avait un plus grand déficit d'exploitation à cause de cette situation. La province devait donc demander, à chaque année, une contribution plus grande au gouvernement canadien pour payer ses frais d'exploitation[5].

---

[1] Michael HOWLETT, M. RAMESH, Anthony PERL, *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Oxford, Oxford university press, 2009, p. 92.
[2] *Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik*, 20 septembre 2000, art. 4.1.
[3] Entrevue no. 1
[4] Gérard DUHAIME, Pierre FRÉCHETTE, Jean-François LANGLAIS, Tanya Lynn STRONG, *Nunavik Comparative Price Index*, Collection Recherche en ligne, Québec : Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée, 2000, p. 10.
[5] Entrevues no. 1 et 2.

De même, la Société d'habitation du Québec (SHQ) souhaitait, depuis les années 1980, « établir à long terme un marché privé »[6]. Cette volonté est confirmée dans *l'Entente-cadre sur la région Kativik* : le gouvernement du Québec et l'ARK s'entendent pour élaborer « une nouvelle approche » au logement social « ayant pour principe de favoriser l'accession à la propriété privée »[7]. Le Québec est favorable à l'acquisition de logements sociaux par leurs locataires et il met sur pied, avec l'ARK, un programme d'accès à la propriété privée[8]. Une autre façon d'encourager le marché privé est d'augmenter les loyers. Plus leur coût est élevé, plus les locataires souhaiteront acheter une propriété[9]. Pour cette raison, la SHQ a tenté de réviser l'échelle des loyers à plusieurs reprises, entre 1980 et 2000, mais sans succès.[10] Sa modification a donc pour objectif d'uniformiser le coût des logements sociaux au Nunavik avec le reste de la province et de favoriser la création d'un marché privé de l'habitation.

Cependant, deux éléments en particulier limitent la capacité du Québec à appliquer une échelle des loyers proportionnelle au revenu : la réticence de la population et l'héritage canadien. Lorsque le gouvernement du Québec acquiert le parc de logements sociaux du gouvernement canadien, il hérite de l'échelle des loyers appliquée par le fédéral. L'échelle des loyers du Québec fut alors inspirée de celle alors appliquée par le Canada. Or, les logements étaient de piètre qualité : « Parce que l'échelle des loyers qu'on avait à l'époque quand on a hérité du parc de logements […] c'était pour des logements […] qui étaient vétustes et complètement démolis, donc évidemment cette échelle des loyers là avait été indexée au fur et à mesure, mais elle n'était pas adaptée au nouveau type de ménage qu'on avait.»[11] Le Québec ne pouvait augmenter le loyer pour des logements qui étaient en deçà des normes provinciales : « All theses houses were transfered to the responsability of Quebec at the time and from there, […] Quebec had a lot of catch up program to try to make up to standard.»[12] Le faible prix des loyers était donc justifié par ce raisonnement[13]. Au

---

[6] Gérard DUHAIME, *De l'igloo au H.L.M.: Les Inuit sédentaires et l'État-providence*, Collection Nordicana, No. 48, Québec : Centre d'études nordiques, Université Laval, 1985, p. 69.
[7] *Entente-cadre concernant la région Kativik*, 21 octobre 1998, [En ligne], http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/19981021.htm (page consultée le 7 avril 2013)
[8] *Ibid..*
[9] Entrevue no. 11; OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBÉC, *Révision de l'échelle des loyers des logements sociaux du Nunavik : Rapport de la tournée de consultation et proposition commune d'une nouvelle échelle des loyers*, mars 2005, p. 13.
[10] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op.Cit.,* p. 1;Jane GEORGE, «Nunavimmiut urged to fight rent hikes», *Nunatsiaq News,* 9 janvier 1998, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/nunavimmiut_urged_to_fight_rent_hikes/(page consultée le 11 avril 2013).
[11] Entrevue no. 3.
[12] Entrevue no. 4.

fil des années, les logements furent rénovés. Certains nécessitent encore des réparations majeures : en 2006, Statistique Canada évaluait à 35% la proportion de logements ayant besoins de réparations majeures.[14]

De même, l'augmentation des loyers a fait l'objet d'importantes critiques de la part de la population et des acteurs régionaux et locaux. Dès les années 1990, l'Administration régionale Kativik (ARK) et la Société Makivik ont écrit des lettres et se sont présentées devant le gouvernement provincial afin qu'une échelle des loyers, basée sur le revenu, ne soit pas appliquée[15]. L'argument de l'ARK, entre autres, était que toute application des standards nationaux aux loyers du Nunavik était inéquitable parce que cette région est différente du reste du Québec : «[…]because Nunavik households are larger than average, pay more for their food, and earn less.»[16] De plus, pour l'ARK et Makivik, une augmentation des loyers aurait un impact important sur le paiement des loyers : « On [l'ARK et Makivik] était contre parce qu'on craignait justement que ce soit très cher et […] on se disait, si on augmente l'échelle des loyers, tout ce que ça va faire, c'est que ça va augmenter les arrérages de loyer. Les gens ne payeront pas davantage. »[17]

Selon plusieurs acteurs interrogés, la population était aussi très réticente à une augmentation des loyers. Ainsi, pour un employé de la SHQ, les Inuit étaient généralement contre : « L'idée pour les Inuit de payer un loyer, c'était farfelu […] c'est sûr qu'il y a eu de l'opposition parce que les gens considéraient déjà pour l'époque qu'ils payaient trop cher. »[18] De même, selon un ancien employé de Makivik, trois types d'opposition étaient ressenties dans la population : « Par considération politique, certains Inuit qui se disent, avec la Convention de la Baie-James, vous devez me fournir un logement, une maison, et moi je ne paierai pas de loyer. […]D'autres parce qu'ils n'ont pas les moyens de payer et d'autres parce que souvent c'est la dernière dépense qu'ils vont payer, parce qu'ils se disent finalement : ils ne vont pas quand même, me sortir dehors.»[19] En ce sens, en janvier

---

[13] Odile NELSON, «Nunavik plans change to rent scale», *Nunatsiaq News*, 6 décembre 2002, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut021206/news/nunavik/21206_01.html (page consultée le 11 avril 2013); SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Le logement au Nunavik : document d'information,* Québec : Société d'habitation du Québec, 2001, p. 19.

[14] STATISTIQUE CANADA, *Région du Nunavik, Québec (Code 2417), Families and households, 2006 Community profiles*, recensement 2006, mars 2007, [En ligne], http://www.nunivaat.org/TableViewer.aspx?S=1&ID=11057 (page consultée le 11 avril 2013)

[15] Entrevue no. 1

[16] Jane GEORGE,«Nunavik gets $5 million worth of new social housing», **Nunatsiaq News**, 9 juillet 1999, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut990730/nvt90709_12.html (page consultée le 11 avril 2013).

[17] Entrevue no. 2.

[18] Entrevue no. 3

[19] Entrevue no. 2

1998, une pétition a circulé au Nunavik pour critiquer la possible mise en place d'une nouvelle échelle des loyers. La pétition désapprouvait, entre autres, le manque de consultation de la population à ce sujet[20]. Cette résistance à la fois de la population et des organisations politiques va donc, en partie, contribuer aux délais dans la modification de l'échelle des loyers[21].

En 2000, les discussions entourant la signature de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik* sont l'occasion pour les deux gouvernements, canadien et québécois, d'obliger les organisations régionales à négocier une nouvelle échelle. L'insertion de cette clause dans l'entente était un « deal breaker, s'il n'y avait pas d'échelle des loyers, il n'y avait pas d'entente, c'était aussi clair que ça »[22]. La négociation de l'échelle est incontournable pour qu'il y ait entente : « That's what we [les acteurs régionaux] said we'd do in exchange for houses. »[23] Les deux gouvernements ont obligé les acteurs régionaux à modifier l'échelle des loyers existante pour qu'une entente sur la construction de logements soit conclue.[24]

Évaluation de la participation

Cette étape de la politique s'intègre en partie à la formulation de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*. Or, sur ce sujet précis, il est intéressant de noter que seuls les gouvernements fédéral et provincial participent pleinement à la mise à l'agenda. Pour participer totalement à la politique publique, les acteurs doivent avoir fait preuve d'équité et de compétence. Les structures et les normes doivent leur permettre d'avoir accès aux discussions et il doit y avoir eu échange d'information et compréhension du point de vue de l'acteur par les autres personnes présentes[25]. Or, à l'exception du gouvernement provincial et fédéral, la participation des acteurs ne remplit pas ces deux critères. Les acteurs de la gouverne locale n'ont pas participé. Ils n'ont pas été intégrés aux discussions relatives à l'entente (équité) et ils n'ont pas réussi à faire entendre leur opinion auprès des acteurs provinciaux et fédéraux (compétence).

---

[20] Jane GEORGE, «Nunavimmiut urged to fight rent hikes», *Op. Cit.*.
[21] Entrevue no. 2
[22] Entrevue no. 2
[23] Watson Fournier, directeur général de l'OMHK, dans Jane GEORGE, «Income scale change could double some Nunavik rents», *Nunatsiaq News*, 11 juin 2004, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/40611/news/nunavik/40611_02.html (page consultée le 11 avril 2013).
[24] Pour plus de détails sur les débats entourant cette politique publique, se référer au chapitre 2.2 de la section précédente.
[25] Thomas WEBLER, Seth TULER, «Fairness and Competence in Citizen participation: Theoretical Reflections from a Case Study», *Administration & Society*, vol. 32, no. 5, 2000, p. 566-595.

La population est critique par rapport à une augmentation du loyer. Cependant, elle n'a pas l'opportunité de discuter de cette modification puisqu'elle n'est pas intégrée aux discussions sur la construction des logements. Si les différents acteurs connaissent les réticences de la population, ils ne lui offrent pas d'espace formel pour s'exprimer. Il n'y a donc pas d'équité. De même, malgré qu'ils aient fait une pétition contre une modification, sans consultation, de l'échelle des loyers, aucune consultation ne précède l'insertion de la clause dans l'entente. Il n'y a donc pas compétence pour la population. Ils ne participent donc pas à la mise à l'agenda de cette politique.

Les acteurs régionaux sont présents aux tables de négociation. En ce sens, il y a équité. Cependant, il n'y a pas compétence, puisqu'ils n'ont pas réussi à éviter que l'échelle des loyers soit modifiée. Cette clause semble avoir été imposée par les gouvernements provincial et fédéral. Il y a donc participation partielle des acteurs de la gouverne régionale.

Les acteurs provinciaux et fédéraux, quant à eux, sont très présents. Ils participent aux négociations et ils obligent à la négociation d'une nouvelle échelle des loyers; ils mettent à l'agenda le sujet. Il y a donc équité, puisqu'ils ont participé à la négociation de l'entente, et il y a compétence, puisque les deux acteurs ont réussi à ce que leur opinion soit adoptée. Il y a donc participation totale de ces acteurs.

Évaluation des pouvoirs

La participation des acteurs de la gouverne fédérale et provinciale se confirme par les pouvoirs qu'ils utilisent. Conjointement, ils usent de leur pouvoir de gouverne, un pouvoir politique, pour forcer la mise à l'agenda de l'échelle des loyers. Cette contrainte est de nature normative : elle oblige à la modification de l'échelle. Le seul pouvoir que les acteurs régionaux exercent est utilisé conjointement avec les acteurs provinciaux et fédéraux, il s'agit de la signature de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*.

3.3 La formulation

La formulation est l'étape où les acteurs choisissent la forme que prendra la nouvelle politique[1]. Cette étape de l'échelle des loyers débute après la signature de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) en matière de logement au Nunavik*, alors que la modification de l'échelle des loyers est mise à l'agenda. Elle se termine par l'adoption, par le gouvernement du Québec, du *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*. Ce dernier acte appartient à l'étape de la décision, car cette action met en vigueur les choix faits pendant la formulation. En ce sens, cette étape s'étend jusqu'à l'adoption du règlement, en l'excluant.

Les différents acteurs présents

La signature de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik* obligeait les parties à modifier l'échelle des loyers en vigueur au Nunavik. Comme le rappelle un employé de l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK), la clause insérée dans l'entente pouvait laisser entendre une baisse des loyers, « mais tout le monde savait que c'était une hausse des loyers [qui aurait lieu] malgré que personne ne veuille payer plus cher, ça, c'est clair »[2]. Certains acteurs se sont réunis pour discuter des modalités de cette augmentation des loyers alors que d'autres se sont retirés.

Le gouvernement fédéral s'est retiré des discussions concernant les modalités de la nouvelle échelle des loyers. Pour d'anciens employés de la Société Makivik et de l'Administration régionale Kativik(ARK), l'intérêt du fédéral était financier, la manière dont les loyers allaient être modifiés lui importait peu [3]: « Dans le fond, dans la mesure où vous êtes satisfaits, vous les Inuit et le Québec, [le gouvernement fédéral va] fonctionner avec ça, parce que ce qu'[il] veut c'est une ligne dans les états financiers, comment [les Inuit et le Québec arrivent] à ça, ça ne me dérange pas.»[4] Le gouvernement fédéral évaluait « surtout quels étaient les apports additionnels financiers que cette nouvelle échelle pouvait donner »[5].

---

[1] Michael HOWLETT, M. RAMESH, Anthony PERL, *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Oxford, Oxford university press, 2009, p. 110-111.
[2] Entrevue no. 5.
[3] Entrevues no. 2 et 4.
[4] Entrevue no. 2
[5] Entrevue no. 1

La Société Makivik n'était pas non plus très impliquée dans le processus : « Les discussions de l'échelle des loyers, Makivik n'était pas dedans. Alors, c'était nous [l'ARK], l'OMHK et la SHQ [Société d'habitation du Québec].»[6] L'exclusion de Makivik des discussions ne déplaisait pas à ce dernier, puisque l'augmentation des loyers était impopulaire. Tel que le souligne un ancien employé de l'ARK, ce n'est pas un dossier « pour aller gagner un concours de popularité non plus »[7].

Les parties engagées dans ces discussions semblent donc avoir été le gouvernement provincial (la SHQ), l'ARK et l'OMHK. L'OMHK a joué un rôle « d'expert en habitation » : il a « fait les scénarios » basés sur les différentes échelles proposées. Il était « l'organisateur de toute la logistique de la présentation. C'est lui qui présentait toute l'échelle des loyers »[8]. L'ARK était aussi très active. Les discussions ne se déroulaient pas au sein du Comité sur l'habitation au Nunavik (CHN), mis en place dans le cadre de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*, bien que certains « rapports étaient donnés au fédéral au CHN », entre autres sur l'avancée des discussions[9].

Trois événements qui influencèrent les discussions

Le Nunavut

Entre 2000 et 2005, plusieurs événements ont marqué le déroulement des négociations. Trois ont été soulevés par les personnes interrogées dans cette recherche. Premièrement, peu avant la tournée de consultation de la population du Nunavik, les acteurs régionaux sont allés au Nunavut pour s'informer du fonctionnement du logement social sur ce territoire[10]. Le Nunavut a servi d'exemple à la nouvelle échelle des loyers, surtout en ce qui a trait au loyer payé par les personnes âgées[11]. Dans ce territoire, les personnes âgées à faible revenu ne payent aucun loyer dans certains cas[12]. L'ARK et l'OMHK souhaitaient appliquer cette politique au Nunavik pour aider les personnes âgées qui vivent souvent dans des conditions modestes. Ils se sont donc inspirés du Nunavut pour demander un loyer plus bas auprès du gouvernement du Québec : « On se fiait au

[6] Entrevue no. 1, propos semblables tenus lors de l'entrevue no. 12
[7] Entrevue no. 1
[8] Entrevue no. 1
[9] Entrevue no. 1
[10] Entrevue no. 2
[11] Entrevues no. 2 et 4
[12] NUNAVUT HOUSING CORPORATION, *Public housing*, [En ligne], http://www.nunavuthousing.ca/apps/authoring/dspPage.aspx?page=public_housing (page consultée le 11 avril 2013).

Nunavut en se disant [que] ça devrait être la même chose chez nous. »[13] De même, le Nunavut a aussi déterminé des loyers minimums et maximums[14].

Le rapport sur l'indice des prix à la consommation au Nunavik

La publication, par la Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée, d'un rapport sur l'indice des prix à la consommation au Nunavik a aussi influencé les discussions concernant l'échelle des loyers. En 2000, Gérard Duhaime, Pierre Fréchette, Jean-François Langlais et Tanya Lynn Strong publient ce document visant à comparer les prix des produits de consommation du Nunavik aux prix trouvés dans la ville de Québec[15]. Une des conclusions du rapport est que les prix sont plus élevés au Nunavik pour l'ensemble des produits de consommation, soit pour la nourriture, les produits domestiques, les produits personnels et l'équipement nécessaire pour la chasse et la pêche. Cependant, les revenus y sont généralement plus bas. Un seul produit fait exception à la règle : le logement. Cette catégorie de dépense est 48 % moins cher que dans la ville de Québec[16]. Pour cette raison, les auteurs concluent qu'il est nécessaire de garder le coût du loyer plus bas que la moyenne nationale afin de compenser pour le prix élevé des autres produits de consommation : « Taking all of these elements into account, the vital role of the low housing costs in the economy of Nunavik cannot be overlooked. […]The costs of housing undeniably helps Nunavik's inhabitants cope with the higher prices found for almost all other product categories. »[17]

Cette recherche semble avoir eu un impact certain sur les discussions. Un des auteurs, Gérard Duhaime, a présenté, en avril 2000, les résultats de l'étude à André Marcil, alors président de la Société d'habitation du Québec (SHQ), et à Louise Harel, alors ministre responsable de la SHQ. Il leur expliqua notamment comment l'augmentation du loyer pourrait créer davantage de pauvreté pour les habitants du Nunavik.[18] L'ARK et l'OMHK ont fait appel à cette recherche pour négocier des exemptions au loyer fixé sur le revenu. Un ancien maire de Kuujjuaq, alors employé de l'ARK, parlait de l'impact important de cette étude sur les négociations : « The cost of living here is higher but the social welfare recipient is getting the same amount than in Quebec city […] You have to look at all those statistics and so with these types of arguments, I think the government

[13] Entrevue no. 2
[14] NUNAVUT HOUSING CORPORATION, *Op. Cit.*.; Entrevue no. 2
[15] Gérard DUHAIME, Pierre FRÉCHETTE, Jean-François LANGLAIS, Tanya Lynn STRONG, *Nunavik Comparative Price Index*, Collection Recherche en ligne, Québec : Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée, 2000, 74 p.
[16] *Ibid.,* p. 17.
[17] *Ibid..*
[18] Jane GEORGE, «Nunavik rents will stay put for most people», *Nunatsiaq News*, 14 avril 2000, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut000430/nvt20414_11.html, (page consultée le 13 avril 2013)

realize that it was not the best approach they were proposing to the region.»[19] Un employé de l'OMHK parle dans les mêmes termes : « Même avant le rapport de Duhaime, on savait que le loyer c'était moins cher que dans le Sud et c'était la seule affaire qui aidait à baisser le niveau de la vie.»[20] Or, avec le rapport, ils avaient des statistiques afin de justifier leur argumentation, et « c'est de là qu'on a décidé les chiffres, les minimums et les maximums »[21].

Les consultations publiques

La tenue de consultations publiques dans les 14 villages du Nunavik, d'octobre à novembre 2004, fut un événement important qui permit de modifier l'échelle des loyers[22]. En 2004, une motion, acceptant une première version de la nouvelle échelle des loyers révisée, a été votée au sein de chaque organisation. L'OMHK, au sein de son conseil d'administration, a adopté une résolution, le 20 mai 2004. Quelques semaines plus tard, les conseillers régionaux de l'ARK approuvaient, le 3 juin, la proposition commune. Les résolutions de l'ARK et de l'OMHK insistaient pour qu'il y ait des consultations publiques avant l'approbation d'une entente finale.[23]

Quelque temps plus tard, des représentants de l'ARK, de la SHQ et de l'OMHK ont constitué un comité de consultation. Ils ont mis en place les consultations, y ont participé et ont rédigé un rapport pour faire état des critiques de la population[24]. Le principal objectif de cette démarche était d'informer la population sur la nouvelle échelle des loyers : « D'abord, c'était d'informer les gens pour que les gens comprennent bien ce vers quoi on allait avec le loyer, parce que c'était un changement fondamental.»[25] Les consultations avaient aussi pour but de recueillir les opinions de la population sur ces modifications[26]. Pour les organisations régionales, les consultations ont permis d'influencer le gouvernement provincial afin que soit modifiée la première version de l'échelle des loyers, tel que le souligne un ancien employé de l'ARK : « For once, it was not KRG that was arguing with the government that their approach was wrong , the government

[19] Entrevue no. 4
[20] Entrevue no. 5
[21] Entrevue no. 5
[22] OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBÉC, *Révision de l'échelle des loyers des logements sociaux du Nunavik : Rapport de la tournée de consultation et proposition commune d'une nouvelle échelle des loyers*, mars 2005, p. 3.
[23] *Ibid.,* p. 2.
[24] *Ibid.,* p. 3.
[25] Entrevue no. 1.
[26] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*., p. 3.

was hearing it directly from the population so it made my job a lot easier to make changes and convince them and they were convince after the field trip.»[27]

Les consultations ont suscité beaucoup de réactions de la population, ce fut « une occasion publique pour les gens de parler » de l'augmentation du loyer et de la situation du logement en général[28]. Plusieurs personnes avaient peur d'une échelle des loyers fixée à 25 % du revenu des familles « parce qu'ils savaient que pour le reste du Québec, c'était 25 % de leurs revenus et ils voyaient très vite et très bien que 25 % de leurs revenus en moins, ils ne pourraient plus manger, ils auraient un problème majeur. Donc, c'est de ça principalement dont il était question pendant les consultations publiques »[29]. De même, les participants ont critiqué la pertinence d'un même loyer pour les occupants d'un logement neuf et pour les locataires d'un plus vieux logement. Ils ont aussi demandé à ce qu'un locataire occupant un logement plus grand que la taille de son ménage ne paie pas le plein montant et certains souhaitaient une bonification des déductions afin de compenser pour le coût de la vie élevé. De même, ils ont critiqué la différence importante existant entre les loyers payés par les autochtones sur les réserves et le leur et entre les logements sociaux et les logements payés par l'employeur.[30]

Une autre crainte était que peu d'information leur était donnée sur ce qui allait survenir après les cinq premières années d'application de l'échelle des loyers. Entre 2005 et 2010, les loyers devaient augmenter graduellement. Pour les années subséquentes, une possible augmentation annuelle de 10 % des loyers était évoquée lors des consultations. Cette hausse du coût du logement ne faisait pas consensus au sein du comité de consultation. Pour cette raison, cet aspect était encore « à réévaluer » durant la tournée[31]. Ce fut donc une des préoccupations importantes lors des consultations : « Tous les gens, ce qu'ils ont tous accroché, c'est qu'est-ce qu'il va arriver au bout de cinq ans. Donc les gens ils pouvaient voir que s'ils payent le maximum, ils vont payer tant dans cinq ans, donc ils pouvaient tout de suite voir que ça leur couterait plus cher, mais ils voulaient tous savoir ce qui allait arriver après ce cinq ans.»[32] La réponse alors était que rien n'était prévu; une évaluation devait être faite : « C'était toujours la même réponse qu'on donnait, c'était : dans cinq ans, il va y avoir une réévaluation de l'échelle en fonction de son impact que son application a eu

[27] Entrevue no. 4
[28] Entrevue no. 2
[29] Entrevue no. 2
[30] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*.,p. 5-7.
[31]SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*., p. 36.
[32] Entrevue no. 1

sur les ménages, auprès des familles.»[33] Après les consultations, il ne fut plus question de cette augmentation dans le rapport du comité, ce qui allait subvenir après 2010 était « à déterminer selon l'évaluation prévue en 2009 »[34].

Un autre sujet à discussion fut la situation des aînés. Lors des consultations, le comité a pu constater la situation « assez préoccupante » dans laquelle vivaient les aînés au Nunavik[35]. Plusieurs personnes âgées ont participé aux consultations et certaines ont remercié le gouvernement pour leur implication « parce que les aînés ont vécu dans des igloos, dans des *matchbox*, ils ont vécu pas mal pire que d'être tassés dans un logement à quatre chambres à coucher »[36]. Cependant, d'autres ont aussi parlé de leur situation précaire. Beaucoup d'entre elles ont peu de revenus ou reçoivent la pension du gouvernement du Canada de la Sécurité de la vieillesse[37]. Après les consultations, l'ARK a mené une étude, en coopération avec la Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée, concernant le profil socio-économique des aînés du Nunavik[38].

Une autre préoccupation importante des citoyens fut l'état des logements[39]. Bien que cela ne concernait pas l'échelle des loyers, beaucoup de personnes sont venues parler de l'état de leur logement : « We were hearing the communities, not only the rent scale, but on the lack of renovations that were occurring in the communities with the rotten windows and with the bugs all over the house. So we got a lot of additional information»[40]. Cette information additionnelle portait souvent sur « des déficiences majeures sur des bâtiments, des entretiens majeurs à faire »[41]. La présence de la SHQ à ces consultations fut cruciale, puisque la SHQ a pu entendre directement de la population les critiques sur l'état du parc de logement : «Maybe the government didn't want to hear that [les critiques sur les logements] but they were hearing from the elected officials with us about renovations, when we met with them, and then hearing directly from the tenants in the communities, they realize that there had to be a renovation program.»[42] De même, plusieurs personnes ont

[33] Entrevue no. 1
[34] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*., p. 27.
[35] Entrevue no. 1; SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*., p. 6.
[36] Entrevue no. 1
[37] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*., p. 6.
[38] Entrevue no. 1
[39] Entrevue no. 11
[40] Entrevue no. 4
[41] Entrevue no. 2
[42] Entrevue no. 4

critiqué le surpeuplement des logements[43]. Les membres du comité ont répondu à ses critiques en soulignant l'importance d'un programme de rattrapage des logements sociaux.[44]

À la suite de ces rencontres, le Québec a mis en place, de sa propre initiative, un programme de rénovation de logements : « Pas tout de suite après, ça a pris quelques années, mais ils ont pris conscience peut-être pour la première fois que leur parc était dans un état délabré et, qu'à terme, ce serait difficile donc, ils perdraient probablement des maisons avant que l'hypothèque soit complètement payée .»[45] La SHQ élabora un programme qui fut annoncé en 2007, lors de la rencontre Katimajiit. La mise en œuvre de ce plan de 53 millions de dollars sur cinq ans fut confiée à l'OMHK[46].

Les sujets de discussion

Ces trois événements ont fourni des arguments aux acteurs afin de modifier l'échelle des loyers sur plusieurs points. Un des points qui fut l'objet de plusieurs discussions est le coût du logement pour les aînés. Le Nunavut a servi d'exemple: « C'est carrément une importation de l'exemple du Nunavut. »[47] Les organisations régionales voulaient que le loyer pour les personnes âgées soit, comme au Nunavut, significativement plus bas que celui payé par les autres locataires. Le loyer de 100 $ par mois pour les personnes âgées de 60 ans et plus ne faisait cependant pas l'affaire du gouvernement du Québec : « Le Québec trouvait que ce n'était pas assez cher. Québec proposait […] 300 $ par mois. »[48] Ce montant était trop élevé pour les représentants des organisations régionales. Aussi, une difficulté technique était reliée au faible coût de cette initiative, car beaucoup de personnes voudraient avoir droit au loyer pour les aînés. Il fallait donc « s'assurer que c'est vraiment la personne âgée qui est signataire du bail, c'est vraiment elle qui habite dans ce logement-là et ce n'est pas elle qui sert de paravent »[49]. Or, puisque peu de personnes sont touchées par cette mesure, les organisations régionales et le gouvernement du Québec ont pu s'entendre sur ce point, car l'impact économique était peu important[50].

---

[43] Entrevue no. 11
[44] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*., p. 4.
[45] Entrevue no. 2
[46] Entrevues no. 2 et 14
[47] Entrevue no. 2
[48] Entrevue no. 2
[49] Entrevue no. 2
[50] Entrevues no. 2 et 5

Les modalités d'application du loyer pour les personnes âgées furent assouplies à la suite des consultations[51]. Dans la première version de l'entente, seules les personnes âgées recevant la prestation de sécurité du revenu étaient admissibles et cette somme était indexée annuellement au coût de la vie.[52] Après les consultations, 2% du revenu gagné de plus de 20 000 $ s'ajoutent au loyer symbolique de 100 $ pour les personnes âgées. Cette indexation du loyer permet à ceux qui gagnent un peu plus que la seule sécurité du revenu (jusqu'à un revenu de près de 30 000 $) de payer moins cher que les locataires de moins de soixante ans. De même, ce loyer n'est pas indexé annuellement. [53]

La mise en place du loyer fixé à 25 % du revenu a été un autre sujet de discussion. La proposition initiale de la SHQ était de mettre en place, comme dans le reste du Québec, une échelle des loyers fixée à 25 % du revenu des ménages[54]. Le principal objectif des organisations régionales était de modifier cette proposition du gouvernement pour qu'elle tienne compte du coût de la vie et des conditions particulières des ménages nordiques. En ce sens, le « cheval de bataille » de l'ARK et de l'OMHK était que soit considérée la typologie des logements[55]. Ce type d'échelle a fait partie de la proposition commune de 2004, où les revenus maximaux variaient selon le type de revenu, le nombre de chambres à coucher et l'âge du logement[56].

Un autre combat des organisations régionales était plus pratique : l'échelle des loyers ne devait pas obliger les autorités locales à connaître le détail des revenus de tous les locataires[57].Ainsi, l'OMHK devait obtenir les papiers nécessaires pour calculer le coût du logement pour les locataires. Or, la nouvelle échelle ne devait pas nécessiter d'aller dans le détail de leurs revenus[58]. Il a donc été déterminé que seul l'avis de cotisation est nécessaire pour que soit recalculé le loyer des locataires[59]. De plus, le Québec avait proposé que le revenu d'entreprise des locataires soit considéré dans le calcul leur loyer. Compte tenu des difficultés techniques reliées à ce calcul, cette proposition ne fut pas retenue[60].

---

[51] Entrevue no. 11
[52] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*., p. 34.
[53] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*., p. 21.
[54] Entrevue no. 4
[55] Entrevue no. 5
[56] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*., p. 35- 43.
[57] Entrevue no. 2
[58] Entrevue no. 5
[59] Entrevue no. 5
[60] Entrevue no. 2

Beaucoup de choses ont changé à la suite des consultations. Entre autres, il était devenu moins important, pour les acteurs régionaux et le gouvernement québécois, d'obtenir un loyer fixé à 25 % du revenu familial : « After the field trip, the issue of the 25% household income was kind of left a bit on the side and we came out with a new rent scale more appropriate for the region.»[61] Après les consultations, les exemptions furent augmentées afin de tenir compte du coût de la vie. Une nouvelle déduction fit son apparition afin de diminuer le loyer du locataire proportionnellement à son revenu.[62] De plus, après les consultations, les familles hébergeant une personne handicapée ou un parent âgé de soixante ans et plus ont vu leur loyer diminuer. La déduction pour les enfants à charge a aussi augmenté. [63]La nouvelle échelle des loyers était à « deux vitesses » : elle comportait des loyers minimums et maximums qui variaient selon le type de logement et la source de revenus du locataire[64]. Elle répondait donc mieux, pour les organisations régionales, aux besoins de la population, puisqu'elle « était équitable pour les gens qui sont dans le besoin » et « répondait aux préoccupations des emplois qui sont temporaires »[65].

Pour une des personnes qui siégeaient sur le comité de consultation, les consultations auraient permis de faire des changements drastiques à ce que proposait le gouvernement[66]. Cependant, la version définitive de l'échelle des loyers reste « une position de compromis », qui ne « faisait l'affaire de personne », mais qui « ne déplaisait grandement à personne non plus »[67]. Après le dépôt du rapport de la tournée de consultation et de la nouvelle proposition commune, l'ARK et l'OMHK adoptèrent chacun une résolution approuvant la nouvelle échelle des loyers. Le gouvernement fédéral et la Société Makivik ont aussi donné leur approbation à cette échelle[68].

Évaluation de la participation

Plusieurs acteurs ont participé à cette étape de la formulation de l'échelle des loyers. Il est possible d'évaluer leur participation à l'aide des concepts d'équité et de compétence, développés par Thomas Webler et Seth Tuller, comme je l'ai fait antérieurement dans le mémoire. Il y a équité lorsque les structures et les normes permettent l'accès des acteurs aux négociations. De même, il y a

---

[61] Entrevue no. 4
[62] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*., p. 44.
[63] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*., p. 45.
[64] Entrevue no. 1
[65] Entrevue no. 1
[66] Entrevue no. 4
[67] Entrevue no. 2
[68] QUÉBEC, *Décret 777-2005 du 17 août 2005 instituant le Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*, *Gazette officielle du Québec,* partie 2, 137ème année, no. 35, 31 août 2005, p. 4860-4863; SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*.; p. 29, entrevue no. 5

compétence lorsque les acteurs peuvent avoir accès à l'information et que leur point de vue peut être entendu et compris par les autres acteurs.[69] Selon ces critères, les acteurs régionaux, le gouvernement du Québec et la population participent aux discussions.

La population

La population s'est surtout exprimée lors des consultations publiques. Trois éléments sont importants à noter. Premièrement, la participation de la population, selon le comité de consultation, a été importante et elle a démontré un grand intérêt à ce sujet[70]. Deuxièmement, leur intervention semble avoir été considérée par plusieurs, dont le gouvernement du Québec, afin de modifier l'échelle des loyers. Ainsi, l'augmentation des exemptions, par rapport à la première proposition, semble être le fruit direct de la consultation[71]. La mise en place d'une recherche sur les conditions de vie des aînés au Nunavik est aussi directement reliée aux interventions de ces derniers qui semblaient vivre dans des conditions de vie préoccupantes[72]. La population a donc non seulement pu être informée, tel qu'était l'objectif de la commission, mais elle a aussi pu se faire entendre auprès du comité et avoir un impact sur leur décision. Finalement, la population a aussi pu tenir des propos qui ne portaient pas directement sur l'échelle des loyers. Ainsi, plusieurs se sont plaints de la qualité et de l'entretien de leur logement. Or, bien que ce sujet n'ait pas de lien direct avec une augmentation du loyer, il a été pris en compte. La mise en place d'un programme de rénovation des logements est signe que la population et les élus locaux ont pu élargir le mandat de la commission pour traiter des sujets qui leur semblaient être les plus importants. Ils ont donc pu s'approprier le débat et les normes le régissant.

Pour la population, il y a compétence, car il y a échange d'information et compréhension mutuelle : elle a pu être informé et agir sur les politiques de logement. Cependant, il n'y a pas équité entre les acteurs puisque la population n'a pas fait partie du comité de consultation. Elle n'a pas déterminé l'agenda. Les acteurs régionaux et provinciaux choisissaient le lieu et la date des rencontres et ont déterminé les conclusions à en tirer. Bien que les citoyens aient pu élargir les règles du débat, l'équité reste partielle. Il y a donc participation partielle de la population à cette étape de la politique publique.

---

[69] Thomas WEBLER, Seth TULER, «Fairness and Competence in Citizen participation: Theoretical Reflections from a Case Study», *Administration & Society*, vol. 32, no. 5, 2000, p. 566-595.
[70] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit*., p. 29
[71] Entrevues no. 1, 2, 4 et 5
[72] Entrevue no. 5

Les acteurs de la gouverne locale et les acteurs périphériques

Les acteurs de la gouverne locale ont aussi participé partiellement. En plus d'avoir participé aux consultations, ils ont été informés à quelques reprises, au sein du conseil régional de l'ARK, des négociations sur l'échelle des loyers. Ils ont donc pu exprimer leurs craintes par rapport à cette augmentation[73]. Pour cette raison, il semble y avoir eu compétence. De même, ils ont eu à voter, au sein de l'ARK, sur la proposition commune d'échelle des loyers, avant et après les consultations publiques. Leur vote fut important puisqu'il permettait à l'ARK, à l'OMHK et à la SHQ de conclure une entente. Cependant, les négociations se sont déroulées sans la présence des élus municipaux. Selon la directrice des communications de l'ARK, les représentants locaux, bien que pouvant discuter des modalités de l'échelle, savaient qu'ils ne pouvaient refuser la proposition de juin 2004: « They knew they had no choice but to accept what is to happen that is the gradual implementation of a rent scale.»[74] Il ne semble pas y avoir eu équité. Il y a donc participation partielle de ces acteurs.

Deux acteurs périphériques importants ont participé à la formulation de l'échelle des loyers : la Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée et les organisations territoriales du Nunavut consultées lors du voyage au Nunavut. Pour la première et la seconde, leur participation n'avait pas pour but de modifier directement l'échelle des loyers, ils agissaient plutôt à titre d'experts voulant informer les acteurs au sujet du coût de la vie au Nunavik ou de la situation du logement au Nunavut. Dans les deux cas, ils ont fourni de l'information, mais sans chercher à obtenir une compréhension de la part de l'autre. Il n'y a donc pas eu compétence. De même, ils n'ont pas été intégrés au processus de négociation. Il n'y a donc pas eu équité. Par conséquent, il n'y a pas eu participation de ces organisations au processus de formulation de l'échelle des loyers.

Les organisations régionales

Les organisations régionales avaient comme principal objectif la modification de la proposition, faite par le gouvernement provincial, d'un loyer fixé à 25 % du revenu des locataires[75]. Ce but a été atteint, elles ont pu obtenir une échelle des loyers qui ne tenait plus entièrement compte

[73] Odile NEILSON, « Nunavik plans change to rent scale», *Nunatsiaq News*, 6 décembre 2002, [En ligne] http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut021206/news/nunavik/21206_01.html (page consultée le 13 avril 2013).
[74]Larry Watt dans Jane GEORGE, « Income scale change could double some Nunavik rents», *Nunatsiaq News*, 11 juin 2004, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/40611/news/nunavik/40611_02.html (page consultée le 13 avril 2013).
[75] Entrevues no. 4 et 5

du revenu. Le coût des logements varie maintenant selon leur typologie, le type de revenu du locataire et la composition du ménage. De même, l'échelle compte des loyers maximums et minimums. La signature de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logements au Nunavik* obligeait les acteurs régionaux à négocier une nouvelle l'échelle des loyers. Ainsi, même s'ils avaient préféré le statu quo, cette option n'était plus possible. Il y a donc eu compréhension mutuelle et échange d'information puisque les acteurs régionaux ont pu arriver à un compromis, bien que personne ne fût satisfait totalement de la solution. De même, il y a eu équité puisque les acteurs régionaux ont participé aux rencontres avec le gouvernement provincial et ont fait partie du comité de consultation. L'ARK et l'OMHK ont voté des résolutions en conseil où ils acceptaient la proposition commune et la proposition du comité de consultation sur l'échelle des loyers. En ce sens, il y a participation totale des organisations régionales.

Les acteurs de la gouverne provinciale et fédérale

Le gouvernement provincial a aussi participé aux négociations. Sa présence aux consultations publiques fut souvent soulignée par les acteurs régionaux interrogés, puisqu'ils étaient contents que le gouvernement provincial entende directement les critiques de la population sur les conditions de logement et le coût de la vie[76]. Il y a équité et compétence puisque la version définitive adoptée résulte d'un compromis entre les acteurs régionaux et provinciaux : les loyers ont été augmentés et tiennent compte du revenu du locataire. Il y a donc participation totale du Québec.

Le gouvernement fédéral n'a pas participé aux discussions sur l'échelle des loyers. Il s'est tenu informé par le Comité sur l'habitation dans la région Kativik (CHK)[77], mais il ne fut pas intégré au comité de consultation[78]. Il y a échange d'information et compréhension mutuelle, puisque le gouvernement accepta la version définitive du comité de consultation, mais il n'y a pas équité. Il y a donc participation partielle du gouvernement fédéral.

Évaluation des pouvoirs

Cette étape de la politique publique a permis la participation de plusieurs acteurs, mais peu de pouvoirs ont pu être exercés. Ainsi, il est possible de faire la distinction entre des actes exécutifs et impératifs. Dans ce cas-ci, les actions impératives, comprenant les actions politiques de gouverne, définissent le plus souvent les actes des acteurs. Elles déterminent ce qu'il faut faire ou

[76] Entrevues no. 1,2 et 4
[77] Entrevue no. 2
[78] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit.*, p. 31.

ne pas faire, ordonner ou prohiber.[79] De plus, les domaines de pouvoir visés par ces actions peuvent être de quatre types : normatif, constitutif, prescriptif et allocatif. Le pouvoir normatif modifie les normes qui régissent le comportement des acteurs, le pouvoir constitutif modifie le statut des acteurs, le pouvoir prescriptif modifie les leviers de commande de ces acteurs et le pouvoir allocatif modifie leurs ressources.[80]

La population n'a pas exercé de pouvoirs, puisqu'elle n'était pas intégrée au comité de consultation qui a modifié l'échelle des loyers. Les acteurs de la gouverne locale ont exercé un pouvoir conjoint en votant, au sein du conseil régional de l'ARK, pour que soient adoptés les deux propositions communes sur l'échelle des loyers. Ils ont, ainsi, donné à l'ARK le pouvoir d'accepter l'échelle des loyers. Ils ont donc usé d'un pouvoir de gouverne prescriptif, puisqu'ils donnaient à l'ARK la capacité d'agir dans le cadre des négociations.

Les acteurs de la gouverne provinciale et régionale ont exercé des pouvoirs conjoints de gouverne afin d'adopter la première et la deuxième version de l'échelle des loyers. Ainsi, les deux versions de l'entente ont dû être adoptées conjointement par les conseils d'administration de l'ARK, par l'OMHK et par le gouvernement provincial. Il en va de même de la Société Makivik et du gouvernement canadien qui ont dû approuver l'entente finale, puisqu'ils étaient signataires de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*. Ces acteurs exercent donc un pouvoir prescriptif qui permet au gouvernement provincial de mettre en place la nouvelle échelle. Le gouvernement a dû faire adopter un décret pour que les modifications soient effectives. Par conséquent, l'adoption conjointe par les différents acteurs impliqués des différentes versions de l'échelle des loyers est un pouvoir indirect : cet acte donne à un tiers le pouvoir d'adopter une loi. Le gouvernement du Québec garde le pouvoir de décision. La création d'un comité de consultation est aussi un acte de gouverne constitutif résultant de l'accord de la SHQ, de l'OMHK et de l'ARK. Les décisions prises en son sein et la rédaction de la deuxième entente commune, à la suite des négociations, résultent d'actes administratifs et prescriptifs conjoints.

Cette étape de la formulation est donc principalement une étape d'influence réciproque entre les acteurs où les actes sont posés conjointement avec les acteurs locaux, régionaux, provinciaux et fédéraux.

---

[79] Gérard BERGERON, *La gouverne politique*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval,1977, p. 48-49.
[80] Vincent LEMIEUX, *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval,1989, p. 53-67; Vincent LEMIEUX, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir,* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001,p. 43-45.

3.4 La décision

L'étape de la décision est celle où la politique est officialisée. Puisque les différents acteurs s'étaient déjà entendus sur la forme que devait prendre la nouvelle échelle des loyers, un seul acte constitue la décision : l'adoption du décret instituant le *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik* par le gouvernement du Québec, le 17 août 2005[1].

Une importante modification fut faite à l'échelle des loyers entre l'étape de la formulation et l'étape de la décision. Les différents acteurs régionaux s'étaient entendus pour qu'il y ait une évaluation du règlement cinq ans après sa mise en œuvre. Or, rien n'était prévu, après 2009, quant à la somme que les locataires devraient payer pour leur logement. Les acteurs régionaux pensaient qu'il y aurait renégociation de l'échelle des loyers[2]. Cependant, après les consultations, la Société d'habitation du Québec a inclus l'article sept au règlement, stipulant qu'à partir du 1er juillet 2010, les loyers maximaux augmenteraient de 8 % par année[3]. Cet article fut ajouté sans le consentement de l'Office municipal d'habitation Kativik et de l'Administration régionale Kativik : « Ils ont inclus cette clause-là envers et contre tous, car on n'a jamais été d'accord avec ça, jamais, jamais, jamais, jamais. »[4]; « On se l'ai fait imposé, vraiment.»[5];« Le 8 %, on n'était pas au courant […]On pensait que l'échelle arrêterait au plafond de 2010.»[6]; « At the end, SHQ unilaterrally decided that the social housing rent scale would go up by 8% every year.»[7] L'ARK et l'OMHK apprirent l'existence de cet article une fois que le décret fut adopté par le gouvernement : « Nous on [l'ARK et l'OMHK] s'en est rendu compte à la publication du décret, dans la Gazette officielle. »[8].

Le gouvernement justifia l'ajout de cet article en invoquant le ministère de la Justice. Ce ministère ne pouvait entériner un règlement dont le déroulement futur n'était pas explicité : « Le gouvernement ne peut pas se faire un règlement où il ne voit pas l'issue. S'il n'y a pas d'ententes sur le loyer, le loyer est quoi? »[9] Pour un ancien conseiller juridique de l'ARK, il est possible de douter de cet argument puisque le pourcentage d'augmentation est aléatoire : « Je ne pense pas que

---

[1] QUÉBEC, *Décret 777-2005 du 17 août 2005 instituant le Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*, *Gazette officielle du Québec,* partie 2, 137ème année, no. 35, 31 août 2005, p. 4860- 4863.
[2] Entrevue no. 5
[3] QUÉBEC, *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*, L.R.Q.,2005, c.S-8. r.1.3.2. art.7
[4] Entrevue no. 1
[5] Entrevue no. 2
[6] Entrevue no. 5
[7] Entrevue no. 11
[8] Entrevue no. 1
[9] Entrevue no. 5

c'est un point juridique le 8 %, ça aurait pu être 4 % et ça aurait fait pareil, mais bon semble-t-il qu'il y a quelqu'un qui a décidé qu'à partir de la cinquième année, ça serait 8 % et qu'il n'y aurait rien à négocier.»[10] Le gouvernement a ainsi justifié l'insertion de cet article sans avoir eu à négocier.[11]

Évaluation de la participation et des pouvoirs

Cette étape exclut l'ensemble des acteurs outre le gouvernement québécois. En effet, les acteurs régionaux ont été informés de la décision après qu'elle fut prise, il n'est donc pas possible de parler d'équité (de l'intégration de l'acteur aux discussions) ou de compétence (de l'échange d'information). Il n'y a pas eu participation de ces acteurs dans cette phase. De même, le gouvernement fédéral, qui n'a pas participé à la formulation, n'a pas participé non plus à la décision. La forme finale du règlement est donc le seul fait du gouvernement québécois : il a rédigé le décret et a ajouté l'article 7 au règlement. Il est le seul à participer et participe donc totalement à cette étape.

Ce palier de gouvernement fait un double usage du pouvoir. Dans un premier temps, le ministère de la Justice use de son pouvoir de juridiction (pouvoir impératif) afin de justifier l'ajout d'un article au décret. Il fait valoir l'application d'un argument juridique pour qu'il soit ajouté. Le pouvoir du gouvernement québécois, par l'invocation de ce ministère, est normatif. Il limite les comportements futurs des acteurs en spécifiant ce qui ne peut pas figurer dans un règlement. Toutefois, ce n'est pas lui qui adopte le décret, mais le Conseil exécutif du gouvernement québécois. Ce dernier use de son pouvoir législatif (pouvoir exécutif) pour l'adopter. Cet acte a une signification double puisque le gouvernement applique officiellement le *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik* et qu'il choisit unilatéralement le contenu de l'article qui est ajouté. L'usage de ce pouvoir est de nature allocative : il définit ce que doivent payer les locataires.

[10] Entrevue no. 2
[11] Entrevue no. 2

3.5 Application

L'application d'une politique publique consiste en l'ensemble des actions posées par les acteurs dans le but de réaliser leurs objectifs[1]. Cette étape inclut toutes les actions qui ont suivi l'entrée en vigueur du *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*. Elle regroupe, entre autres, la récolte des loyers par l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK) et les initiatives visant à diminuer les sommes dues par les locataires.

Le juste loyer

L'OMHK est chargée d'appliquer l'échelle des loyers et de récolter les sommes dues par les locataires. L'organisation doit donc faire payer le juste prix aux locataires de logements sociaux. Leur loyer doit correspondre à leurs revenus et à leurs situations familiales. Avec la nouvelle échelle des loyers, les loyers maximaux s'appliquent automatiquement à tous les locataires. L'OMHK peut calculer, pour ceux qui en font la demande, un loyer corrigé correspondant à 25 % de leurs revenus[2]. Une campagne de publicité a suivi la mise en place du règlement afin d'informer les locataires de cette possibilité. L'organisation a, entre autres, fait des annonces dans les communautés, dans les journaux[3] et à la radio communautaire[4]. De plus, une fois par année, lorsque les gouvernements provincial et fédéral envoient les avis de cotisation aux citoyens, l'OMHK fait une annonce à la radio communautaire : « Le papier bleu que vous [les locataires] avez d'attacher à votre chèque, si vous ne savez pas quoi faire avec, amenez-nous-le et nous autres, on [l'OMHK] va regarder dans le système et on baisera peut-être le loyer si on est capable. »[5] Des avis publics sont aussi distribués aux locataires à la mi-mars afin de les informer de l'augmentation des loyers qui aura lieu le premier juillet.[6]

Une difficulté du calcul du loyer est que le locataire doit automatiquement payer le loyer maximum. Le locataire doit amener à l'OMHK son avis de cotisation pour qu'il en soit autrement[7]. Cependant, plusieurs locataires n'ont pas ce papier, le perdent ou amènent les mauvais documents à l'OMHK : « On [les employés de l'OMHK] a de la difficulté à collecter les papiers quand vraiment

---

[1] Michael HOWLETT, M. RAMESH, Anthony PERL, *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Oxford, Oxford university press, 2009, p. 161.
[2] Pour plus de détail sur le calcul du loyer se référer à l'annexe 2
[3] Entrevue no. 5
[4] Entrevue no. 7
[5] Entrevue no. 7
[6] OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, *Avis publique aux locataires des logements sociaux aux Nunavik*, 16 mars 2012.
[7] Entrevue no. 5

on en a de besoins. »[8] Si l'OMHK n'obtient pas les papiers nécessaires, il peut aller consulter directement l'avis de cotisation du locataire. Or, pour ce faire, le locataire doit signer un document d'autorisation et « c'est un long processus pour avoir le document du fédéral »[9]. Ce mécanisme n'est donc pas beaucoup utilisé[10]. Or, une fois les papiers obtenus, le calcul du loyer est rapide : « C'est une affaire de dix minutes avec les bons papiers. »[11]

Il est aussi possible que certains locataires payent plus cher que ce qu'ils devraient. Pour un ancien conseiller de l'Administration régionale Kativik (ARK), cette situation est fort probable :

> J'ai l'impression qu'il y a beaucoup de gens qui payent plus cher qu'ils devraient payer. C'est-à-dire qu'il y a beaucoup de gens qui ne s'occupent pas d'aller à l'office d'habitation […]. Moi je pense que ce qui est dommage dans ça, c'est que tu vas avoir mettons ces familles-là, ils ne feront pas cet exercice-là d'aller défendre leurs droits, l'échelle qu'ils devraient payer et ils ne payeront pas leur loyer.[12]

La même réflexion est faite par un employé de l'OMHK : « Plusieurs personnes ne savent pas ça, plusieurs […] et on a fait beaucoup d'effort depuis deux ans, parce qu'on le publicise. »[13] La perte des papiers et la méconnaissance de la procédure de révision des loyers peuvent donc amener des personnes à payer plus cher que ce qu'ils devraient.

Les arrérages de loyer

L'OMHK doit aussi percevoir les loyers. Les loyers impayés représentent une somme très importante : l'OMHK évaluait, au 21 décembre 2011, à 14.8 millions de dollars la somme des arrérages de loyer pour les 2400 logements sociaux du Nunavik[14].

Pour tenter de les percevoir, plusieurs initiatives ont été mises en place. Dans un premier temps, les employés de l'OMHK tentent de prendre une entente avec le locataire pour qu'il rembourse les sommes impayées en donnant une somme supplémentaire, par mois, à l'office. Cette entente, signée par le locataire et le gérant du village, doit être approuvée par l'avocat responsable des ententes à l'OMHK à Kuujjuaq[15].

---

[8] Entrevue no. 5
[9] Entrevue no. 5
[10] Entrevue no. 5
[11] Entrevue no. 7
[12] Entrevue no. 1
[13] Entrevue no. 7
[14] Entrevue no. 5
[15] Entrevue no. 7

Une certaine flexibilité est aussi accordée au locataire dans le mode de paiement. Par exemple, certains locataires préfèrent s'acquitter de leur loyer en un seul paiement à la fin de l'année; d'autres payent des montants variables en fonction du salaire reçu. Les villages de Salluit et Kangiqsujuaq, par exemple, reçoivent des compensations monétaires de la mine Raglan, ce qui crée une situation particulière :

> Il y a trois ans, il y en a qui ont reçu 18 000 $ par adulte. Alors, il y en a qui sont venus *clearer* des 25 à 30000 $ de loyer en argent sonnant sur le comptoir et il y en a qui, depuis ce temps-là, payent leur loyer une fois par année. On [l'OMHK] sait très bien qu'il [un locataire dans cette situation] n'a pas payé, mais on sait très bien qu'au mois de juillet, quand il recevra son chèque [de la mine], il va venir *clearer* son loyer.[…] Ce n'est pas la façon de faire, mais on le tolère.[16]

Aussi, Option consommateur, grâce à une entente intervenue entre la Société d'habitation du Québec (SHQ) et l'OMHK, donne des cours de finances personnelles une fois par année, dans quelques villages du Nunavik. Pour les personnes qui le demandent, Option consommateur fait un budget et leur montre comment le gérer[17].

Les évictions

Depuis 2010, une autre initiative a été mise en place afin d'inciter les locataires à acquitter leur dette, l'OMHK évince maintenant les personnes qui ne payent pas leur loyer. Avant cette date, des lettres étaient envoyées aux locataires leur demandant de payer le loyer. Certains locataires étaient condamnés, par la Régie du logement, à payer les montants demandés ou à être évincés. Cependant, le jugement rendu par cette instance n'est pas exécutoire et l'OMHK n'allait jamais devant le Greffe de la Cour du Québec demander le bref d'expulsion pour que cette décision le devienne[18]. En ce sens, personne n'était évincé.

Or, l' OMHK recevait des pressions de la SHQ qui « le demandait depuis longtemps »[19]. Des locataires, des gérants d'habitation et des maires le demandaient[20] aussi : « On [l'OMHK]

---

[16] Entrevue no. 7

[17] Entrevue no. 7; OPTION CONSOMMATEURS, *Rapport annuel 2005-2006 d'Option Consommateur*, Montréal : Option consommateurs, 2006, [En ligne]http://www.option-consommateurs.org/documents/principal/fr/File/oc_rapport_activites0506.pdf (page consultée le 13 avril 2013).

[18] Entrevue no. 5; RÉGIE DU LOGEMENT DU QUÉBEC, *Exécuter une décision du tribunal*, [En ligne] http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/publications/executer.asp#preparation, (page consultée le 13 avril 2013)

[19] Entrevue no. 5

[20] Entrevues no. 5 et 7; Jane GEORGE, «Pay up or else, Nunavik housing body says», *Nunatsiaq News*, 7 octobre 2009, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/519_pay_up_or_else_nunavik_housing_body_says/ (page consultée le 13 avril 2013).

commençait à se faire dire que les gens riaient de nous autres. »[21] En 2010, le conseil d'administration de l'OMHK a pris la décision d'expulser des locataires[22].

Le processus est différent de ce qui se fait ailleurs dans la province, puisque le locataire a plusieurs chances d'éviter l'expulsion[23]. Chaque année, en novembre, l'OMHK dresse une liste de évincés potentiels selon les critères qu'il s'est fixée au sein de son conseil d'administration. Ces personnes reçoivent alors une lettre, tous les mois, jusqu'à leur éviction pendant l'été[24]. Cette lettre les invite à prendre une entente avec l'OMHK. Dès qu'ils concluent un accord, ils ne sont plus de évincés potentiels[25]. À tout moment, le locataire peut prendre une entente avec l'OMHK, dans laquelle il s'engage à payer un loyer légèrement supérieur afin de rembourser ses dettes : « Quand l'huissier est à la porte […] avec le déménageur, il n'est pas trop tard pour prendre une entente. Jamais on [l'OMHK] ne te dit "too bad", même si c'est le jour même, même si c'est cinq minutes avant, on va prendre une entente.»[26] Si le locataire ne contacte pas l'OMHK, cette dernière demande à la Régie du logement et au Greffe de la Cour du Québec, le droit d'évincer le locataire. Trois jours avant l'éviction, un huissier donne aux locataires les papiers formels d'éviction[27]. Lors de l'éviction, en plus de deux huissiers et des employés de l'OMHK qui les précèdent, deux gardes de sécurité les accompagnent afin de « calmer le jeu » et d'éviter des débordements de la communauté ou de la personne évincée[28]. Le groupe est aussi composé d'un serrurier et de deux déménageurs. Le coût de cette action est élevé, car il faut faire venir ces personnes par avion, les payer durant le temps requis pour procéder à l'ensemble des évictions et fournir leurs repas et leur logement[29]. Un employé de l'OMHK évalue qu'une éviction coûte environ 15 000 dollars au Nunavik, alors que dans le Sud de la province, le coût est évalué, en moyenne, entre deux et quatre mille dollars[30].

---

[21] Entrevue no. 5
[22] Entrevue no. 5; Jane GEORGE, «Nunavik carries out its firts deadbeat evictions», *Nunatsiaq News*, 1er novembre 2010, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/98789_nunavik_carries_out_its_first_deadbeat_evictions/ (page consultée le 13 avril 2013)
[23] Entrevue no. 5 et 7
[24] Entrevue no. 5, Jane GEORGE, «Nunavik housing bureau hopes evictions shock tenants into paying rent», *Nunatsiaq News*, 8 septembre 2012, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674nunavik_housing_bureau_hopes_social_housing_evictions_shocks_tenants_i/ (page consultée le 13 avril 2013)
[25] Entrevue no. 7
[26] Entrevue no. 7
[27] Jane GEORGE, «Nunavik carries out its firts deadbeat evictions», *Op. Cit.*.
[28] Entrevue no. 7
[29] Entrevue no. 7
[30] Entrevue no. 7

Les critères permettant de sélectionner les personnes évincées ont été modifiés plusieurs fois. La première année, quatre critères permettaient de déterminer qui pouvait être évincé : le locataire devait avoir cumulé plus d'un an de loyer impayé, il ne devait pas être un parent monoparental ou être âgé de 55 ans et plus et il devait payer, à cause de son revenu, le loyer maximum[31]. La première année, cinq personnes ont vu l'arrivée d'un huissier devant leur logis[32].

Après cette première année, plusieurs commentaires ont été formulés par les comités d'habitation et les gérants d'habitation des différents villages. Ils critiquaient les critères d'éviction de l'OMHK qui, selon eux, n'étaient pas assez sévères[33]. L'année suivante, en 2011, les critères ont été modifiés. Tous ceux qui devaient plus de 20 000 $ de loyer, peu importe leur condition sociale, étaient des évincés potentiels. De même, des lettres furent envoyées à tous ceux qui devaient entre 10 000 et 20 000 $ pour qu'ils prennent une entente avec l'office, mais ils n'étaient pas menacés d'éviction.[34] Cette année-là, 16 personnes ont vu la visite d'un huissier, mais de ceux-là seulement cinq se sont fait évincer. Les autres ont pris une entente, la journée même, avec l'OMHK[35].

De nouvelles plaintes, provenant des mêmes acteurs, ont été formulées à l'OMHK à la suite de ces évictions. Les gérants, les maires et les comités locaux d'habitation trouvaient que le nouveau critère d'expulsion était « ridicule », car il envoyait le message qu'un locataire « peut ne pas payer [son] loyer jusqu'à 20 000, [il va] être correct »[36]. Ces critères ont donc été de nouveau modifiés, en 2012, afin de refléter ces commentaires :

> Ceux qui doivent plus de 3 000 $ de loyer et qui n'ont pas payé au moins l'équivalent de 80 % de leur loyer au cours des 12 derniers mois sont des évincés potentiels et tous ceux qui doivent plus de 10 000 $ de loyers et qui n'ont pas payé l'équivalent de 110 % de leur loyer au cours des 12 derniers mois sont des évincés potentiels.[37]

800 locataires furent identifiés comme des évincés potentiels sur près de 2400 logements sociaux. Seuls les pires cas furent sélectionnés par l'OMHK[38]. Comme l'illustre un employé de l'OMHK en interpelant un locataire fictif, étant donné le grand nombre d'évincés potentiels, le choix des évincés « est un peu aléatoire : […]Tu n'as vraiment pas fait d'effort dans la dernière année; tu as décidé

[31] Entrevue no. 7
[32] Entrevue no. 5; Jane GEORGE, «Nunavik carries out its firts deadbeat evictions», *Op. Cit.*.
[33] Entrevue no. 7
[34] Entrevue no. 7
[35] Entrevue no. 5
[36] Entrevue no. 7
[37] Entrevue no. 7
[38] Entrevue no. 7

d'arrêter de payer, tu as continué d'avoir ton emploi ,[…]tu viens de gagner à la loterie, ton nom a été choisi parmi les 100. »[39] En 2012, 14 personnes furent ainsi évincées de leur logement[40].

Les conséquences d'une éviction sont importantes pour ceux ciblés par cette action, pour leur entourage immédiat et pour la communauté. Ainsi, pour les personnes évincées, elles ne peuvent être signataires d'un nouveau bail pendant cinq ans et doivent rembourser l'ensemble de leur dette avant de réintégrer un logement social[41]. Leur seule option est donc d'aller vivre soit chez un proche[42]. Ainsi, l'OMHK accepte qu'un expulsé retourne vivre dans une habitation sociale : « On [l'OMHK] se ferme les yeux, mais en théorie tu n'aurais pas le droit de traverser la rue et d'aller chez ta sœur, mais on le tolère. »[43] Or, les logements étant surpeuplés, beaucoup de personnes ne veulent pas les recueillir[44]. Sans famille pour les abriter, certains habitent alors dans des maisons improvisées, des cabanons, des « cabanes dans la toundra », ou doivent quitter leur communauté[45]. Quelques fois, des expulsés demandent à l'OMHK, à la fin de l'été, un nouveau logement. Or, l'OMHK ne peut accéder à leur demande[46]. L'Office reçoit des critiques de certaines organisations : « L' OMHK a des lettres de la Régie, des travailleurs sociaux au sujet, par exemple, de telle famille qui est évincée et ils vivent dans un cabanon, [ils nous demandent de] faire de quoi. »[47] À cause de ces conséquences, les évictions sont difficiles à effectuer pour tous. Si, au Sud du Québec, elles signent « la peine de mort du locataire, mais ici [au Nunavik], c'est pire que la peine de mort, c'est l'enfer pour le locataire »[48].

Pivallianiq

Un autre programme a été mis en place en novembre 2011 afin principalement d'encourager les locataires à entretenir leur logement. Le programme Pivallianiq est un plan de communication qui se compose de trois volets. Le premier volet veut apprendre aux locataires comment faire l'entretien régulier de leur logement. Un deuxième volet est un plan de communication qui veut sensibiliser les jeunes. Finalement, le projet souhaite sensibiliser les

[39] Entrevue no. 5
[40] Jane GEORGE, «Nunavik housing bureau hopes evictions shock tenants into paying rent», *Op. Cit.*.
[41] Entrevues no. 5 et 7.
[42] Entrevue no. 5
[43] Entrevue no. 5
[44] Entrevues no. 5 et 7
[45] Entrevues no. 5 et 7
[46] Entrevue no. 7
[47] Entrevue no. 5
[48] Entrevue no. 7

communautés par la tenue d'activités collectives, tel le jour de la « fierté du logement »[49]. La SHQ a donné à l'OMHK 1.4 million $ pour ce plan de communication[50].L'initiative de ce projet provient de la SHQ qui proposa de mettre en place cette stratégie afin d'améliorer l'entretien des logements : « Le gouvernement nous avait donné de l'argent pour créer un programme de communication plus axé sur le maintient du logement […]On [l'OMHK] a dit ha merveilleux, on a accepté tout de suite. »[51] Le plan de communication a été confectionné par l'OMHK, qui a engagé, pour ce faire, un consultant et une firme externe[52]. L'objectif principal de la SHQ et de l'OMHK est d'améliorer la qualité générale du parc d'habitation en apprenant aux locataires à entretenir leur logement[53]. Cependant, un autre objectif, soulevé par un répondant, est aussi d'encourager les locataires à payer leur loyer, puisqu'ils doivent le faire s'ils souhaitent participer à Pivallianiq[54].

Le premier volet du plan de communication cible directement les locataires. La participation est obligatoire pour ceux qui ont un nouveau logement social ou pour ceux dont le logement a été rénové après l'été 2012. Les autres locataires peuvent adhérer volontairement au programme, mais ils ne doivent avoir aucune dette avec l'OMHK. Si tel est le cas, ils peuvent prendre une entente avec l'OMHK pour rembourser les sommes dues.[55]

Les participants doivent entretenir leur logement pendant les trois mois suivants leur inscription. Ils reçoivent la visite d'un employé de l'OMHK trois fois durant ce laps de temps[56]. Après ces visites, si le logement est propre, le locataire reçoit la certification *Pivallianiq* qui s'accompagne d'un autocollant à apposer sur une de ses vitres et d'une planche en bois pour la préparation des repas au sol. De même, il est éligible à un concours dans lequel il pouvait gagner, en 2012, entre autres, six mois de loyer gratuit, une motoneige, une paire de billets pour aller voir

---

[49] Traduction libre de *housing pride day* ; NUNATSIAQ NEWS, «Nunavik celebrates June 8, Housing Pride Day», *Nunatsiaq News*, 11 juin 2012, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674nunavik_celebrates_june_8_housing_pride_day/ (page consultée le 13 avril 2013)

[50] QUÉBEC, Cabinet du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Investissement de 1,4 M$ dans un plan de sensibilisation à l'intention des ménages du Nunavik,* Communiqué de presse, Kuujjuaq, 2 novembre 2011, [En ligne], http://communiques.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Novembre2011/02/c2004.html (page consultée le 13 avril 2013)

[51] Entrevue no. 5

[52] Entrevue no. 5

[53] Entrevue no. 7

[54] Entrevues no. 3 et 5

[55] Entrevues no. 5 et 12

[56]Entrevues no. 5 et 12

une partie de hockey du Canadien à Montréal[57]. Lors de la première année, seuls six villages pouvaient participer au programme[58].

Rôle limité des autres acteurs régionaux et du Comité sur l'habitation dans la région Kativik

L'application du *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik* est la responsabilité principale de l'OMHK. Aucune décision n'est prise à ce sujet au sein du CHK.[59] Un ancien employé a aussi confirmé le rôle effacé de la Société Makivik à l'application du règlement : « On a pris part aux discussions par ce que ça nous intéresse, mais on n'a pas à prendre part à ça, c'est vraiment l'OMH avec le Québec. »[60] Il en va de même pour l'Administration régionale Kativik (ARK) : « Elle était très présente durant les consultations publiques […], mais depuis que l'échelle est en place, ils ont un rôle beaucoup moins grand. »[61] Ces deux acteurs, de même que le Canada, s'informent davantage de la situation qu'ils ne prennent des décisions. Au sein du CHK, des questions sont posées sur les loyers : « Il y a des discussions sur la mise en œuvre de l'échelle des loyers : comment ça va? Est-ce que les arrérages continuent de grandir ou est-ce que c'est pas si mal? Quelle sorte de loyer on prévoit pour l'an prochain? C'est quoi le loyer minimal, le loyer maximal? Parce qu'on se pose des questions, c'est sûr. »[62] Bien que ces organisations aient un intérêt pour ces initiatives, aucune n'a de responsabilité formelle en ce qui a trait à l'application de ce règlement.

Évaluation de la participation

<u>La population et les acteurs de la gouverne locale</u>

Un nombre restreint d'acteurs participe à cette étape de la politique publique. Pour la population et les acteurs de la gouverne régionale, les normes et la structure ne leur permettent pas d'être intégrés aux discussions (équité) et il n'y a pas eu échange d'information et compréhension de leur point de vue par les autres acteurs (compétence)[63]. Le locataire, à cette étape, doit payer son loyer tout en choisissant le mode de paiement. S'il est en difficulté, il peut prendre une entente avec l'OMHK et peut demander que soit recalculé son loyer. De même, s'il le souhaite, il peut participer au programme Pivallianiq. Il ne fait alors que recevoir des services et de l'aide, il n'a pas de

[57] Entrevues no. 5 et 7; NUNATSIAQ NEWS, «Nunavik celebrates June 8, Housing Pride Day», *Op. Cit.*
[58] Entrevue no. 7
[59] Entrevue no. 2
[60] Entrevue no. 2
[61] Entrevue no. 2
[62] Entrevue no. 2
[63] Thomas WEBLER, Seth TULER, «Fairness and Competence in Citizen participation: Theoretical Reflections from a Case Study», *Administration & Society*, vol. 32, no. 5, 2000, p. 566-595.

responsabilité dans le cadre de l'entente. Il n'y a donc pas équité. Cependant, leur présence au sein du conseil d'administration leur permet d'échanger de l'information et de se prononcer sur certaines initiatives de l'OMHK. Dans le cas des évictions, leurs critiques semblent avoir été entendues. Il y a donc compétence et participation partielle des locataires. Les élus locaux, quant à eux, ne peuvent que se prononcer sur les initiatives de l'OMHK. Ils n'ont aucune responsabilité en ce qui a trait aux loyers. Il n'y a donc pas participation de ces acteurs.

Les acteurs périphériques

Plusieurs acteurs périphériques prennent part aux différentes initiatives de l'OMHK. Option consommateur fait des réunions pour aider à la gestion du budget. Le contenu de ces rencontres est décidé conjointement par l'organisme, l'OMHK et la SHQ. Il y a donc participation partielle de cet acteur puisqu'il a une responsabilité dans le domaine et que celle-ci a été décidée conjointement avec l'OMHK et l'ARK (équité). Cependant, Option consommateur n'a pas à se prononcer sur la situation du logement et l'échelle des loyers, il n'y a donc pas échange d'information et compétence.

Il en va de même de la Régie du logement du Québec et du Greffe de la Cour du Québec qui sont responsables, respectivement, de prendre une décision sur l'éviction d'un locataire et de la rendre effective. Ils ont le plein contrôle de cette décision et de son application sans quoi l'OMHK ne peut agir (équité). Ces deux instances appliquent les lois et règlements en vigueur. Ils n'ont pas à se prononcer sur l'application de l'échelle des loyers (absence de compétence). Il y a donc aussi participation partielle de cet acteur.

Les huissiers, déménageurs, gardes de sécurité et serrurier participent aussi partiellement au processus. Chacun occupe une responsabilité particulière lorsqu'il est question d'éviction (équité). Les travailleurs sociaux ont aussi un rôle à jouer puisqu'ils écrivent à l'OMHK pour critiquer les conditions de logement des personnes évincées. Cependant, ils n'ont pas de tâches à effectuer en ce qui a trait à l'application de l'échelle des loyers : ils n'ont pas intégré au processus décisionnel. Il n'y a donc pas participation des travailleurs sociaux. Finalement, le consultant et la firme externe engagés pour le projet Pivallianiq participent partiellement puisqu'ils ne doivent qu'aider au développement et à la gestion du programme[64]. Il y a donc participation partielle de certains acteurs périphériques.

[64] Entrevue no. 5

Les acteurs régionaux

La Société Makivik et l'Administration régionale Kativik (ARK) ne participent pas à l'application de l'échelle des loyers. Elles sont informées de la situation par le CHK (compétence), mais ils n'ont pas de responsabilités dans ce domaine. Il n'y a donc pas participation. À l'inverse, l'OMHK est très présent : il a plusieurs responsabilités. Il évince des locataires, choisit les critères qui déterminent qui peut être des évincés potentiels et prend des ententes avec les locataires lorsque cela est possible. Il y a donc équité. De même, l'OMHK échange de l'information au sein du CHK et discute régulièrement avec la SHQ[65]. Il semble avoir écouté les critiques de Québec, des locataires et des élus locaux afin de modifier les critères d'expulsion. Il a aussi fait accepter à la SHQ le plan Pivallianiq. Il y a donc compréhension mutuelle et compétence. Il y a participation totale de l'OMHK, alors que les autres organisations régionales ne participent pas.

Les acteurs de la gouverne provinciale et fédérale

Le gouvernement québécois, par le biais de la SHQ, participe aussi pleinement à l'application de l'échelle des loyers. Elle a fait, avec d'autres acteurs, des pressions auprès de l'OMHK pour qu'il évince des locataires. Elle lui a libéré un budget pour un plan de communication concernant l'entretien des logements. Finalement, la SHQ est aussi présente au sein du CHK afin de discuter de l'application de l'échelle des loyers (compétence). Il y a donc participation totale du Québec.

Le gouvernement fédéral ne participe pas à l'application des nouveaux loyers. En effet, il fait partie du CHK et il est informé des initiatives qui y sont discutées, mais il n'a pas de responsabilités dans ce domaine.

Évaluation des pouvoirs

Parmi les acteurs ayant participé à cette étape, il est possible de déterminer quels sont les pouvoirs qu'ils ont utilisés. Chaque action peut être exécutive ou impérative. De plus, les domaines de pouvoir visés par ces actions peuvent être de quatre types : normatif, constitutif, prescriptif et allocatif. Le pouvoir normatif modifie les normes qui régissent le comportement des acteurs, le pouvoir constitutif modifie le statut des acteurs, le pouvoir prescriptif modifie les leviers de

[65] Entrevue no. 5

commande de ces acteurs et le pouvoir allocatif modifie leurs ressources.[66] Durant cette étape de la politique publique, les pouvoirs sont partagés entre la SHQ et l'OMHK. Certains acteurs périphériques ont aussi quelques responsabilités.

Les locataires

Les locataires n'ont pas exercé de pouvoir propre durant l'application : l'ensemble de leurs actions a été posé conjointement avec d'autres acteurs. Lorsque les locataires signent une entente avec l'OMHK quant au paiement de leur loyer, ils exercent un pouvoir conjoint avec l'office municipal. L'entente est administrative et allocative, car elle définit la manière par laquelle le locataire remboursera ses dettes. Les locataires sont aussi présents au sein du conseil d'administration de l'office municipal : ils partagent le pouvoir avec les représentants de l'ARK et les personnes nommées par la SHQ. Ils ont pu, par exemple, exercer un pouvoir conjoint de gouverne lorsque le conseil d'administration a décidé que l'OMHK évincerait des locataires. Cette décision était prescriptive, puisqu'elle permettait à l'OMHK d'exercer un de ses pouvoirs. Il ne s'agit pas d'un acte constitutif, puisque l'OMHK avait déjà la capacité d'évincer des locataires, mais il ne l'exerçait pas. Le conseil d'administration exerce aussi un pouvoir administratif en adoptant les normes de sélection des potentiels évincés. Ce pouvoir est prescriptif, puisque le conseil d'administration choisit comment les logements (la ressource) sont alloués.

Les pouvoirs des acteurs périphériques

Les acteurs périphériques ont des pouvoirs exécutifs. Option consommateur a un pouvoir administratif qu'il partage avec la SHQ et l'OMHK. La Régie du logement du Québec, le Greffe de la Cour du Québec et l'huissier usent d'un pouvoir juridique. La Régie du logement du Québec, en tant que tribunal spécialisé, applique les lois pour rendre un jugement permettant l'expulsion des locataires. Le Greffe rend exécutoire le jugement de la Régie du logement. Finalement, l'huissier de justice exécute les décisions de justice. Ces trois acteurs juridiques posent des actes juridiques de nature prescriptive. Pour les autres acteurs, soit les déménageurs, les gardes de sécurité, le serrurier et le consultant et la firme externe, leur tâche est de nature administrative et prescriptive. Ils exécutent le mandat qui leur a été conféré.

[66] Vincent LEMIEUX, *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval,1989, p. 53-67; Vincent LEMIEUX, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir,* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001,p. 43-45.

Les pouvoirs de la gouverne régionale

L'OMHK a la responsabilité de percevoir les loyers conformément au règlement. Il a une tâche administrative. Cette responsabilité est aussi majoritairement allocative, car l'office recueille une ressource financière. Les diverses initiatives mises en place pour aider au paiement du loyer, telles les campagnes de publicité et la publication d'un avis public, sont des tâches administratives et prescriptives.

L'OMHK a aussi le pouvoir d'effectuer des expulsions. Il a la responsabilité administrative et prescriptive d'envoyer les lettres, de faire le suivi avec les locataires et de demander, si tel est le cas, leur expulsion. Or, il a pu choisir quand il commencerait à effectuer ces évictions. Il s'agit d'un pouvoir administratif prescriptif, étant donné que l'OMHK avait déjà la capacité d'expulser des locataires, mais qu'il ne le faisait pas. La décision de commencer à effectuer des évictions est donc un choix prescriptif et non constitutif. Il a aussi choisi la manière d'effectuer cet acte en définissant qui pourrait être, chaque année, des évincés potentiels. L'OMHK use alors d'un pouvoir administratif prescriptif.

De même, l'office municipal a exercé un pouvoir administratif, puisqu'une fois que le mandat lui a été donné, il a décidé de la forme que prendrait Pivallianiq et il a engagé un consultant et une firme externe pour ce faire. Ce pouvoir est prescriptif, car l'OMHK décide de la manière de dépenser les sommes allouées.

Les pouvoirs des acteurs de la gouverne provinciale

La SHQ use de son pouvoir impératif de gouverne de deux manières. Premièrement, il a posé des actions pour allouer des fonds à Pivallianiq. La société a usé d'un pouvoir prescriptif de gouverne pour demander à l'OMHK de mettre en place un plan de communication. Deuxièmement, ce pouvoir a été utilisé pour approuver, après coup, la forme du plan de communication.

Dans cette étape de la politique publique, deux acteurs exercent la majorité des pouvoirs : l'OMHK et la SHQ. Cette dernière est la seule à poser, sans l'aide des autres acteurs, des actions impératives. L'OMHK utilise majoritairement un pouvoir exécutif pour mener à bien l'application de l'échelle des loyers.

3.6 Évaluation

L'évaluation est l'étape de la politique publique où les conséquences des actes posés sont évaluées et où des modifications sont apportées.[1] Dans ce cas-ci, la politique n'a pas été évaluée, malgré qu'elle devait l'être en 2009[2]. Ce chapitre évalue donc une non-décision, en analysant les raisons qui justifient l'absence d'évaluation. Bien que l'étape ne se soit pas déroulée normalement, il convient de l'étudier de la même manière que les autres phases puisque des actions, signes de participation ou de non-participation, peuvent expliquer que cette étape ne se soit pas déroulée normalement.

La promesse

En 2004, lors de la tournée de consultation des 14 villages du Nunavik, les représentants du comité de consultation devaient expliquer aux participants ce que serait la nouvelle échelle des loyers. Devant les craintes de la population, le comité de consultation promettait qu'en 2009, une évaluation serait effectuée afin de modifier l'échelle des loyers au besoin[3]. Cette promesse figure aussi dans le document rédigé par le comité de consultation[4].

Les raisons de son absence

La principale raison, selon les personnes interrogées, de l'absence d'évaluation est la difficile collecte d'informations. En 2009, un groupe de travail fut formé, composé de l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK), de l'Administration régionale Kativik (ARK) et de la Société d'habitation du Québec (SHQ)[5]. Le groupe a essayé de trouver des spécialistes pouvant évaluer l'impact de la nouvelle échelle des loyers[6]. Or, il fut impossible d'en trouver un, entre autres, parce que les données sur les revenus au Nunavik sont peu nombreuses[7]. De même, les modifications apportées au recensement, en 2010, par le gouvernement fédéral ont diminué la quantité de données disponibles[8]. Il fut donc impossible pour l'OMHK de faire une évaluation de

---

[1] Michael HOWLETT, M. RAMESH, Anthony PERL, *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Oxford, Oxford university press, 2009, p. 178.
[2] OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBÉC, *Révision de l'échelle des loyers des logements sociaux du Nunavik : Rapport de la tournée de consultation et proposition commune d'une nouvelle échelle des loyers*, mars 2005, p. 17.
[3] Entrevues no. 2 et 11
[4] SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, ARK, OMHK, *Op. Cit., p. 17.*
[5] Entrevue no. 5
[6] Entrevue no. 1
[7] Entrevue no. 1
[8] Entrevue no. 1

l'échelle des loyers[9]. L'OMHK a aussi essayé de mettre en place un sondage pour recueillir cette information, mais les questions posées auraient été « trop lourdes pour que le commun des mortels y réponde »[10]. Il était difficile d'isoler le loyer des autres variables qui influent sur le coût de la vie au Nunavik, tel le coût de la nourriture et des produits de consommation[11].

Parallèlement, les statistiques de l'OMHK ne peuvent évaluer l'impact de la nouvelle échelle des loyers. Ainsi, depuis 2005, les arrérages de loyers totaux ont augmenté légèrement alors que le pourcentage de loyers impayé a légèrement diminué[12]. En 2010, 2.2 millions $ n'ont pas été versés à l'OMHK par les locataires, soit 24 % de l'ensemble des loyers[13]. L'année suivante, les arrérages ont diminué pour représenter 11 % des loyers du Nunavik.[14] Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces résultats. La diminution des dettes de loyer peut être signe que le règlement, tel qu'il est appliqué, reflète mieux la réalité des habitants de cette région. Cette légère diminution peut témoigner aussi du succès des initiatives mises en place par l'OMHK pour diminuer les arrérages : « C'est sûr qu'on [l'OMHK] mettait plus d'effort, c'est sûr qu'on amène plus de monde à la Régie du logement, c'est sûr qu'on a commencé à évincer du monde, mais si les arrérages baissent, c'est pas ça qui est une bonne preuve [que l'échelle des loyers est juste ou non]. »[15]

De même, une soudaine augmentation des arrérages survient en 2010, soit un an après que les loyers aient augmenté de 8 %. Les arrérages peuvent être expliqués par cette hausse du coût du logement. Or, les changements survenus dans le programme canadien de subvention des aliments, Nutrition Nord, sont une autre cause possible de cette augmentation des arrérages. Ces modifications auraient provoqué une augmentation soudaine des prix de certains aliments, ce qui aurait diminué la capacité de payer des locataires : « On [l'OMHK] met un peu la cause de l'augmentation des arrérages de loyer de l'année passée sur ces changements. »[16] Par conséquent, les modifications dans les sommes que doivent les locataires à l'office municipal ne permettent pas, à elles seules, l'évaluation de l'impact de la nouvelle échelle des loyers.

---

[9] Entrevue no. 5
[10] Entrevue no. 5
[11] Entrevue no. 5
[12] Entrevue no. 5
[13] Entrevue no. 5; Jane GEORGE, «Nunavik struggles with overcrowded social housing, mounting rent arrears», *Nunatsiaq News*, 1er juin 2012, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674nunavik_struggles_with_overcrowded_social_housing_mounting_rent_arrear/ (page consultée le 13 avril 2013).
[14] Jane GEORGE, «Nunavik struggles with overcrowded social housing, mounting rent arrears», *Op. Cit.*.
[15] Entrevue no. 5
[16] Entrevue no. 5

L'impact : l'absence de modification

Certains, tels l'OMHK, l'ARK et Makivik, ont demandé que soit modifié l'échelle des loyers afin que soit modifié l'article sept[17] du *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*.[18]. Or, sans évaluation, il est difficile de réviser cette décision : « On n'a pas de preuves à présenter au gouvernement québécois donc le gouvernement dit : "si vous n'avez pas de preuve on va continuer l'augmentation." »[19]

Certains partagent, en partie, le point de vue du gouvernement provincial pour qui une telle augmentation encourage la propriété privée. Pour un ancien employé de Makivik, le logement privé deviendra aussi dispendieux que le logement social : « [Les loyers] vont finir par atteindre un point, où ça va être intéressant de voir si les gens vont se poser la question, est-ce que ça vaut la peine de payer un loyer si élevé ou est-ce qu'on serait pas mieux dans le logement privé? »[20] De même, pour un employé de l'OMHK, l'augmentation des loyers peut avoir un côté positif : « Il peut y avoir un effet positif pour forcer les gens à se construire eux-mêmes. À un moment donné, t'arrêtes de donner de l'argent à un propriétaire et tu prends cet argent-là pour te construire, […] c'est qu'il y a des gens qui vont sortir, des gens qui sont plus riches, qui vont aller dans la propriété privée.»[21]

D'autres insistent sur l'impact négatif de la mesure sur le coût de la vie. Pour un ancien employé de l'ARK, la conclusion que doivent tirer ceux qui feront l'évaluation est inévitable : « À un moment donné, les deux gangs se rencontreront et ils feront une bonne discussion et puis ils diront que ça ne marche pas cette affaire-là [l'augmentation continue des loyers]. »[22] Un autre employé de l'ARK commente la politique dans le même sens :

> À un moment donné, [les loyers] vont atteindre un point où […] l'arrérage de loyer va partir en flèche par en haut, et [l'OMHK et la SHQ] vont arriver à la capacité des gens de payer. […]Pour le moment, le monde l'absorbe l'augmentation, mais chaque année il y en a qui décrochent, qui ne sont pas capables, c'est encore peu nombreux, mais à un moment donné, ils vont atteindre un point où […] le monde ne sont plus capable de payer. À un moment donné, le monde décroche, ils ne payent plus du tout.[23]

La raison de cet échec, pour ces personnes, est claire : le logement social est le seul facteur qui permet de réduire le coût de la vie. En augmentant continuellement le loyer, le règlement crée de la

[17] Cet article stipule qu'à partir de 2010, les loyers maximums augmentent de 8% par année.
[18]Entrevues no. 1 et 11
[19] Entrevue no. 5
[20] Entrevue no. 2
[21] Entrevue no. 5
[22] Entrevue no. 1
[23] Entrevue no. 6

pauvreté.[24] De même, le logement privé n'est pas la solution, puisqu'il est inabordable[25], et « il faut que le logement soit subventionné sinon ça ne peut pas fonctionner ».[26]

Évaluation de la participation et des pouvoirs

Durant cette étape, peu d'acteurs ont posé des actes et il y a donc peu de participation. La structure et les normes n'ont pas permis d'intégrer les personnes aux discussions (équité) et il n'y a pas eu accès à l'information (compétence)[27]. L'ARK, l'OMHK et la SHQ ont formé un groupe de travail en 2009 afin d'évaluer la politique. S'il semble y avoir eu équité entre ces acteurs, il ne peut y avoir eu compétence et compréhension mutuelle pour deux raisons. Premièrement, le groupe de travail n'a pas permis d'évaluer l'échelle des loyers. Il n'y a donc pas eu assez d'information à leur disposition pour leur permettre d'arriver à leur but. Deuxièmement, les organisations régionales ont tenté de modifier l'échelle des loyers afin qu'elle n'augmente pas de 8 % par année, mais elles n'ont pas réussi. Il n'y a donc pas eu compréhension mutuelle entre les acteurs de la gouverne régionale et provinciale puisqu'ils ne sont pas arrivés à un compromis. Pour cette raison, il semble y avoir participation partielle des acteurs de la gouverne régionale et provinciale. Les autres acteurs ne semblent pas avoir participé.

Deux pouvoirs ont été utilisés durant cette étape de la politique publique. Un pouvoir administratif (pouvoir exécutif) a été utilisé dans le but d'exécuter la promesse prise dans le cadre des consultations publiques. La création d'un groupe de travail est un acte constitutif. Il avait pour objectif d'effectuer l'évaluation de la politique publique en 2009. Ce pouvoir a été exercé conjointement avec les trois acteurs membres : l'ARK, l'OMHK et la SHQ. L'autre pouvoir utilisé est un acte de gouverne (impératif), il s'agit de la non-modification, par la SHQ, du *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik,* malgré la volonté des acteurs régionaux. Ce pouvoir est normatif, puisque, par ce biais, il ne modifie pas les règles en vigueur.

[24] Entrevues no. 1, 4, 6 et 11
[25] Entrevue no. 4
[26] Entrevue no. 1
[27] Thomas WEBLER, Seth TULER, «Fairness and Competence in Citizen participation: Theoretical Reflections from a Case Study», *Administration & Society*, vol. 32, no. 5, 2000, p. 566-595.

3.7 Participation, autonomie et pouvoir des acteurs régionaux

Après l'analyse du *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*, il est possible de revenir à la question de recherche élaborée dans le cadre théorique : est-ce qu'il y a participation et autonomie des acteurs régionaux au sein des processus de décision? Quatre hypothèses sous-tendent cette interrogation.

La première hypothèse est que les acteurs régionaux participent, partiellement ou totalement, dans plus d'une phase de la politique publique. Cette hypothèse est validée puisque dans quatre des cinq phases leur participation varie entre une participation totale (lors de la formulation et lors de l'application pour l'OMHK) et une participation partielle (lors de la mise à l'agenda et lors de l'évaluation). Cependant, ils sont exclus de la décision. Bien qu'ils aient pu discuter de la forme que prendrait la nouvelle échelle des loyers, ils ont été exclus des décisions concernant sa forme officielle.

La deuxième hypothèse est que les acteurs de la gouverne régionale n'ont pas d'autonomie totale. L'analyse des concepts d'initiative et d'immunité, deux dimensions de l'autonomie, me permet de déterminer si les acteurs ont pu exercer une autonomie totale, partielle ou une absence d'autonomie. L'initiative consiste en la capacité des acteurs d'agir et de légiférer comme bon leur semble dans leur sphère de pouvoir et l'immunité se définit comme le pouvoir d'agir des acteurs sans que les paliers supérieurs de gouvernement puissent réviser leurs actions.[1] La troisième et la quatrième hypothèses veulent que seuls les acteurs provinciaux et fédéraux posent des actes impératifs et exercent des pouvoirs normatifs et constitutifs. Par la comparaison des types de pouvoirs exercés par les différents acteurs, il m'est possible de déterminer si ces hypothèses sont validées.

L'autonomie de l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK)

Peu d'acteurs sont impliqués dans la modification de l'échelle des loyers. La Société Makivik n'a pas participé à cette politique autrement que par le Comité sur l'habitation dans la région Kativik (CHK). L'Administration régionale Kativik (ARK), outre l'exercice de pouvoirs conjoints avec d'autres acteurs, n'a pas de responsabilité dans le cadre de cette politique. En ce sens, seul l'OMHK a certains pouvoirs.

[1] Gordon L. CLARK, « A Theory of Local Autonomy», *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 74, no. 2, 1984, p. 195-208.

L'office municipal a surtout des tâches administratives en ce qui a trait à la gestion des loyers. Il doit percevoir les loyers qu'il fixe conformément au règlement. Ces tâches administratives sont allocatives puisque l'OMHK détermine et perçoit les loyers. De même, l'OMHK, par des campagnes de publicité, informe les locataires sur le fonctionnement de l'échelle des loyers. Cette tâche administrative est prescriptive puisqu'il s'agit de moyens, que l'OMHK met en œuvre, pour recueillir les loyers. Il en va de même de l'application du programme Pivallianiq. Ce plan de communication a été conçu par l'OMHK qui a, pour ce faire, engagé un consultant externe. Il s'agit d'une tâche administrative, puisque l'office a reçu le mandat de la SHQ pour concevoir le plan. Finalement, l'OMHK a choisi, en 2010, de commencer à évincer des locataires, ce qu'il ne faisait pas auparavant. Il détermine les critères permettant de sélectionner les évincés potentiels. Il s'agit donc d'un pouvoir de gouverne prescriptif.

L'initiative et l'autonomie de cet acteur sont faibles. En ce qui a trait aux expulsions, la manière de les effectuer doit être conforme aux règles en vigueur au Québec. De même, les dépenses relatives aux évictions doivent être approuvées par le gouvernement du Québec qui a le pouvoir d'accepter et de modifier le budget et les états financiers de l'OMHK[2]. En ce sens, l'office municipal a de l'initiative, puisqu'il a choisi le moment à partir duquel il commencerait à effectuer des évictions. De même, il a décidé quelles en seraient les normes particulières. Il n'a cependant pas d'immunité puisque ces normes doivent être conformes à celles en vigueur au Québec et que le budget accordé à cette activité peut être révisé par la SHQ. Il a donc une autonomie partielle.

De même, la Société d'habitation du Québec (SHQ) a eu l'initiative de proposer le programme Pivallianiq. Elle trouva les fonds et proposa à l'OMHK de produire un plan de communication sur l'entretien des logements[3]. Si l'office municipal a la responsabilité de réaliser ce plan, il n'a pas d'immunité lors de sa mise en place. Il a dû obtenir l'approbation de Québec avant de mettre en œuvre le programme[4]. En ce sens, l'OMHK n'a ni immunité, ni initiative dans ce domaine. Il n'a donc pas d'autonomie.

Le même constat s'applique en ce qui a trait aux autres actes posés par l'OMHK, tel le lancement d'une campagne de publicité. Elle a dû être approuvée par le gouvernement du Québec avant et après sa conception. L'OMHK n'a donc pas, dans ce cas-ci, immunité et initiative.

---

[2] *Contrat d'exploitation entre la Société d'habitation du Québec et l'Administration régionale Kativik et l'Office municipal d'habitation Kativik*, le 8 octobre 1999, art. 8.
[3] Entrevue no. 5
[4] Entrevue no. 5

L'OMHK n'a qu'une autonomie partielle dans certains domaines et, dans deux situations, n'a pas d'autonomie.

Le pouvoir des acteurs régionaux par rapport aux autres acteurs

Dans cette politique publique, les pouvoirs de l'OMHK sont exécutifs (administratifs ou juridiques) et de nature prescriptive ou allocative. Parallèlement, il est possible de noter une absence de pouvoir des acteurs de la gouverne locale et de la population. Les acteurs périphériques sont aussi présents dans cette phase. Ils ont posé des actes prescriptifs, dans le domaine exécutif.

Or, les acteurs de la gouverne provinciale se partagent la totalité des actes impératifs. Le gouvernement provincial, conjointement avec le fédéral, impose la négociation de l'échelle des loyers lors de la mise à l'agenda : ils posent un acte de gouverne normatif. De même, lors de la décision, le Québec use d'un pouvoir législatif et normatif pour que soit adopté le décret modifiant l'échelle des loyers. Lors de l'application du règlement, la SHQ débloque des fonds qu'elle souhaite allouer à la création d'un plan de communication visant à éduquer les habitants du Nunavik sur l'entretien de leur logement. Par cette action prescriptive, elle confie à l'OMHK le mandat de concevoir ce plan avec une firme externe. Les acteurs de la gouverne provinciale et fédérale ont donc posés les actes de nature impérative dans cette politique publique.

Les acteurs provinciaux ont, en plus des pouvoirs prescriptifs et allocatifs, posé des actes normatifs. L'imposition de la négociation sur l'échelle des loyers et l'adoption du *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik* sont des actes de natures normatives. Il en est de même de l'acte du ministère de la Justice. En ne pouvant entériner un règlement dont le déroulement futur n'était pas explicité, il obligeait à sa modification. Il y a donc concentration du pouvoir normatif et impératif entre les mains des gouvernements provincial et fédéral. Aucun acte constitutif n'a été posé par un seul acteur lors de cette politique.

Conclusion

Les quatre hypothèses sont validées dans cette politique publique. Les acteurs régionaux ont participé dans quatre étapes de la politique publique. Aucune des organisations régionales n'a une autonomie complète. Seul l'OMHK a un certain degré d'autonomie : il a une autonomie partielle en ce qui a trait aux évictions. La troisième et la quatrième hypothèses sont validées, car seuls les acteurs provinciaux et fédéraux posent des actes impératifs et normatifs.

4. Conclusion

Au début de ce mémoire, je me suis questionnée sur la participation et l'autonomie des acteurs régionaux. La question de recherche qui a soutenu le mémoire est celle-ci : les politiques publiques dans le domaine de l'habitation au Nunavik permettent-elles la participation et l'autonomie des acteurs régionaux au sein des processus de décision? Quatre hypothèses ont été développées pour répondre à la question. Premièrement, il y a participation des acteurs régionaux dans plus d'une phase des politiques publiques étudiées. Deuxièmement, les acteurs régionaux n'ont pas d'autonomie complète. Troisièmement, seuls les acteurs de la gouverne fédérale et provinciale posent des actes impératifs. Quatrièmement, seuls les acteurs de la gouverne fédérale et provinciale posent des actes de nature constitutive ou normative. J'ai voulu valider ces hypothèses en analysant l'élaboration et la mise en œuvre de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois (CBJNQ) en matière de logement au Nunavik* et du *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*. Après avoir étudié ces deux cas, il est maintenant possible de voir si les hypothèses sont confirmées.

La participation des acteurs régionaux

Il y a participation des acteurs régionaux dans plus d'une phase de chacune des deux politiques publiques. Pendant les différentes étapes de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*, la participation des acteurs varie entre une participation partielle et une participation totale. Les acteurs régionaux ont participé partiellement à la mise à l'agenda : le gouvernement fédéral a reconnu son obligation en matière de logement, mais les communications entre le gouvernement canadien et les acteurs régionaux furent difficiles et lentes. À l'inverse, les discussions avec le gouvernement provincial furent équitables, mais il n'y a pas eu compréhension mutuelle au sujet de la création d'un office d'habitation. La participation des acteurs régionaux est aussi partielle lors de la formulation et de la décision. Les acteurs ont tous été intégrés aux discussions, mais les gouvernements provincial et fédéral ont imposé la négociation d'une nouvelle échelle des loyers aux acteurs régionaux. Lors de l'application, la participation des acteurs régionaux est totale : chacun a une responsabilité et l'échange d'information, au sein du Comité sur l'habitation dans la région Kativik (CHK), est grand. Les acteurs régionaux participent aussi totalement à l'évaluation et au renouvellement de l'entente de 2005 : le gouvernement fédéral et les acteurs de la gouverne régionale se sont

entendus sur l'indexation de l'entente. Cependant, les acteurs régionaux participent partiellement au renouvellement de 2010, puisque le gouvernement fédéral s'est retiré des discussions sur le rattrapage. Les acteurs régionaux furent alors dans l'impossibilité de participer avec cet acteur. Or, entre le gouvernement provincial et les acteurs régionaux, la participation est totale : le Québec a reconnu la nécessité d'un programme de rattrapage et de nombreuses discussions ont eu lieu sur la forme qu'il prendrait.

Lors des différentes étapes de l'élaboration de l'échelle des loyers, la participation des acteurs régionaux varie entre une absence de participation et une participation totale. Les acteurs régionaux participent partiellement à la mise à l'agenda : ils sont intégrés aux discussions, mais se font imposer la négociation de l'échelle des loyers. Lors de la formulation, leur participation est totale, ils font partie du comité de consultation, mettent en place des consultations publiques et réussissent à apporter de nombreuses modifications à l'échelle des loyers proposée. Or, lors de son entrée en vigueur, le gouvernement québécois ajoute l'article sept au règlement afin que les loyers maximums augmentent de 8 % par année. Les acteurs régionaux ne sont pas consultés et ils ne participent donc pas à cette étape de la politique publique. L'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK) participe totalement à l'application de l'échelle des loyers : il recueille les loyers et met en place des initiatives afin de diminuer les dettes des locataires. Les autres acteurs régionaux, soit la Société Makivik et l'Administration régionale Kativik (ARK), ne participent pas à l'application. Finalement, il y a participation partielle des acteurs de la gouverne régionale lors de l'évaluation de l'échelle des loyers. Ils mettent en place un comité d'évaluation et discutent de la question, mais ils n'ont pas l'information nécessaire pour effectuer l'évaluation. La première hypothèse est donc confirmée : il y a participation des acteurs régionaux dans plus d'une phase de chacune des politiques publiques.

L'autonomie des acteurs régionaux

La deuxième hypothèse a trait au concept d'autonomie. Afin de la valider, les acteurs régionaux ne doivent en aucun cas avoir une autonomie complète. Ils peuvent avoir une capacité d'initiative, soit la capacité de légiférer et de modifier les politiques qui leur sont dévolues. De même, ces acteurs pourraient avoir la possibilité de poser des gestes sans que d'autres acteurs puissent les modifier. Les acteurs régionaux auraient ainsi une immunité. Ils ne peuvent cependant, pour confirmer cette hypothèse, avoir de l'initiative et de l'immunité. Or, un acteur a un très grand niveau d'autonomie dans ses décisions, il s'agit de l'ARK.

L'OMHK, dans les deux politiques, a peu d'autonomie. La gestion des logements doit être à l'entière satisfaction de la Société d'habitation du Québec (SHQ) qui approuve le budget de l'office[1]. Par conséquent, ce dernier n'a pas ni capacité d'initiation ni immunité. Il a un niveau légèrement plus élevé d'autonomie lors de l'application de l'échelle des loyers. Si le plan de communication Pivallianiq est initié et approuvé par la SHQ, l'OMHK a plus de liberté en ce qui a trait aux évictions. Il a choisi le moment et la manière dont elles seront effectuées. Il a eu un certain pouvoir d'initiation en ce domaine, mais il n'a pas d'immunité : son budget doit être approuvé par la SHQ. Il a donc une autonomie partielle dans ce domaine.

La Société Makivik a aussi une autonomie partielle. Cette dernière doit construire les logements au Nunavik. Elle a pu faire certaines modifications à la typologie des logements et à la saison de construction. Elle a donc une certaine initiative. Cependant, elle doit soumettre ses états financiers au gouvernement fédéral et les logements doivent satisfaire aux exigences de la SHQ et de l'OMHK avant que ce dernier les acquière. En ce sens, elle a une capacité d'initiative, mais elle n'a pas d'immunité.

L'ARK, quant à elle, a le pouvoir de décider du lieu de construction des logements. Elle a une certaine initiative puisqu'elle peut décider de la manière de choisir les villages. De même, elle a une immunité parce que la décision ne doit être approuvée par aucune autorité supérieure. Elle est donc la seule actrice régionale ayant une autonomie complète. Cette hypothèse est donc infirmée.

Les pouvoirs utilisés

Les troisième et quatrième hypothèses concernent les types de pouvoirs utilisés par les acteurs régionaux, provinciaux et fédéraux. Pour confirmer les deux hypothèses, les acteurs provinciaux et fédéraux doivent être les seuls à utiliser un pouvoir impératif. Ils doivent aussi être les seuls à pouvoir modifier les normes (pouvoir normatif) et le statut des organisations (pouvoir constitutif). Le pouvoir impératif est le pouvoir de prendre des décisions, politiques ou juridiques. Ce pouvoir est majoritairement utilisé, dans les deux politiques, par les gouvernements provinciaux et fédéraux : ceux-ci obligent les acteurs régionaux à négocier l'échelle des loyers, le gouvernement fédéral reconnaît ses obligations dans le cadre de la CBJNQ et le gouvernement provincial donne des pouvoirs à Makivik. De même, le gouvernement provincial modifie l'échelle des loyers et l'applique. Parallèlement, les acteurs régionaux utilisent majoritairement

[1] *Contrat d'exploitation entre la Société d'habitation du Québec et l'Administration régionale Kativik et l'Office municipal d'habitation Kativik*, le 8 octobre 1999, art. 8-11.

des pouvoirs d'exécution : l'OMHK a la responsabilité d'acquérir et de les entretenir; Makivik initie le mécanisme de résolution des différends, conformément à *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ*, et elle construit les logements en suivant ce qui a été convenu dans le cadre de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*. Or, un acte est impératif : l'ARK choisit le lieu de construction des logements à chaque année. Cette décision est impérative, puisque l'ARK, pour faire ce choix, n'obéit à aucune règle : cette responsabilité n'est pas octroyée en vertu de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*. L'organisation choisit la manière d'attribuer les logements et les données qui seront utilisées. Cette décision est le fruit des discussions entre les 14 conseillers élus des villages nordiques. Cette hypothèse est infirmée

À l'inverse, la troisième hypothèse, portant sur l'utilisation du pouvoir normatif et constitutif par les acteurs de la gouverne provinciale et fédérale, est confirmée. Ces acteurs utilisent le pouvoir constitutif, entre autres, pour donner la responsabilité de construction des logements à Makivik et pour transférer, en 1981, les responsabilités de gestion des logements sociaux au Nunavik au gouvernement québécois. Aussi, le gouvernement fédéral utilise un pouvoir normatif en reconnaissant ses obligations. Le gouvernement provincial l'utilise, aussi, pour mettre en place la nouvelle échelle des loyers. À l'inverse, les acteurs régionaux utilisent majoritairement des pouvoirs prescriptifs : ils déterminent la manière dont les logements seront construits, les personnes à qui ils seront attribués et leur lieu de construction. Ils peuvent aussi choisir un plan de communication et les moyens à utiliser pour inciter au paiement du loyer. Ils n'ont cependant aucun pouvoir normatif ou constitutif. En ce sens, la troisième hypothèse est confirmée.

Signification

Les acteurs régionaux semblent donc prendre part aux discussions entourant les deux politiques publiques étudiées, mais ne semblent pas avoir une autonomie importante dans leurs décisions. Lorsqu'ils ont une certaine autonomie, ils ont un pouvoir initiation, sans immunité. Les acteurs provinciaux et fédéraux se gardent donc un droit de regard sur les actes des organismes régionaux.

Ainsi, l'État central semble vouloir garder le pouvoir sans réellement en transférer aux communautés et aux minorités[2]. En 1982, Gérard Duhaime dans son mémoire portant sur le

[2] David Théo GOLDBERG, *The Racial State*, Malden Mass, Blackwell publisher, 2002, 319 p; Joyce GREEN, «Autodétermination, citoyenneté, et fédéralisme : pour une relecture autochtone du palimpseste

logement au Nunavik, concluait que l'État faisait volontiers participer les Inuit au logement en leur permettant d'acheminer leurs opinions à l'État. Cette participation permettait au gouvernement de légitimer ses actes et de valider sa prétention à la démocratie[3]. Or, cette participation ne s'accompagnait pas de pouvoirs. Ceux-ci se concentraient de plus en plus entre les mains de l'État.[4] Le pouvoir normatif, entre autres, était exclusif à l'État qui « possède la capacité de définir les besoins humains, et forcément, de les réduire à leur expression techniquement et économiquement acceptable »[5]. Pour Gérard Duhaime, l'étude du logement social démontrait « un processus de réduction, d'une part, et un processus de croissance du pouvoir d'État, d'autre part »[6].

Une conclusion semblable semble pouvoir s'appliquer dans ce cas-ci. Les acteurs régionaux participent dans presque toutes les phases des deux politiques de logement, surtout lors de l'élaboration et lors de l'application des politiques. Or, cette participation ne leur donne pas de pouvoirs importants. Ils ont surtout des tâches exécutives et prescriptives, alors que les acteurs de la gouverne provinciale et fédérale se gardent le pouvoir de normatif. Ils définissent toujours les normes de construction et ils ont le pouvoir d'adopter et de modifier des règlements. De même, lorsque les acteurs régionaux ont certains pouvoirs, ils ont souvent peu d'autonomie. Alors que l'OMHK est davantage un organe administratif agissant selon le mandat de la SHQ, l'autonomie de Makivik et de l'OMHK est partielle. Ils ont une capacité d'initiation, mais ils n'ont pas d'immunité. Les gouvernements fédéral et provincial se gardent le pouvoir de vérifier les actes de ces acteurs afin qu'ils correspondent à leur volonté. Alors que Gérard Duhaime constatait, en 1982, qu'une nouvelle classe de fonctionnaires autochtones tentait de se réapproprier les pouvoirs employés par l'État dans le domaine du logement[7], il est possible de voir qu'aujourd'hui les organisations régionales, au sein desquelles travaille cette nouvelle classe de fonctionnaires, ont réussi à obtenir certains de ces pouvoirs, tel le pouvoir de construire des logements sociaux. Bien que l'État semble vouloir encourager ces initiatives, il hésite encore, dans les faits, à leur déléguer des pouvoirs importants. Ils ne sont généralement pas autonomes et l'État se garde un œil sur leurs actions.

---

canadien», *Politique et Sociétés*, vol. 23, no. 1, 2004, p. 9-32. et Daniel SALÉE, « Peuples autochtones, racisme et pouvoir d'État en contextes canadien et québécois : éléments pour une ré-analyse», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 17, no. 2, 2005, p. 54-74.

[3] Gérard DUHAIME, *Espace politique et logements sociaux au Nouveau-Québec inuit*, Mémoire de maîtrise, Sainte-Foy, Université Laval, 1982, p. 153-154.

[4] *Ibid.,* p. 154.

[5] *Ibid.,* p. 150.

[6] *Ibid.,* p. 156.

[7] *Ibid.,* p. 154.

En trente ans, il ne semble donc pas que l'autonomie et la participation des acteurs régionaux aient changé. Cette absence de modification laisse à penser que la situation est semblable dans les autres secteurs des politiques publiques de l'État canadien et de l'État québécois. Les acteurs inuit sont peut-être davantage intégrés à des processus de consultation et de cogestion, mais ils acquièrent, probablement, très peu de pouvoir et d'autonomie par ce biais.

L'importance des préoccupations économiques et la capacité de contestation

La détermination des besoins économiques semble aussi être gardée entre les mains des acteurs fédéraux et provinciaux. Ces deux gouvernements ont, dans l'application de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik*, la responsabilité de financer l'OMHK et Makivik. Ils exigent donc, en contrepartie, que les acteurs régionaux rendent des comptes sur la manière dont cet argent est dépensé. Le gouvernement provincial se garde aussi la capacité de modifier le budget de l'OMHK.[8] De même, les modifications apportées à l'échelle des loyers semblent avoir été le fruit des actions des gouvernements provincial et fédéral. Les acteurs gouvernementaux ont obligé les acteurs régionaux à négocier sur cet enjeu et la forme officielle du règlement fut décidée par le gouvernement provincial.

De même, les préoccupations économiques semblent préoccuper les actes des gouvernements, qui souhaitent encourager la création d'un marché privé de l'habitation. Ainsi, la modification de l'échelle de loyer a pour objectif d'encourager les locataires ayant des revenus élevés à acquérir un logement. Le gouvernement du Québec, avec le Plan Nord, souhaite construire 200 logements privés, car le logement social n'est pas vu comme une solution à long terme à la crise du logement[9]. À ces initiatives, s'ajoute le *Programme favorisant l'accession à la propriété et la rénovation résidentielle* du gouvernement du Québec. Cet objectif du gouvernement provincial n'est pas nouveau, car dès l'acquisition du parc de logement en 1981, le Québec souhaite laisser au marché privé le soin de s'occuper du logement[10].

Cet objectif semble aujourd'hui être partagé par les acteurs régionaux. Alors qu'avant 2000, l'ARK, entre autres, critiquait toute volonté de modification de l'échelle des loyers[11], la signature de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik* les oblige à en négocier une nouvelle. La question n'est alors plus de savoir si l'échelle

---

[8] *Contrat d'exploitation entre la Société d'habitation du Québec et l'Administration régionale Kativik et l'Office municipal d'habitation Kativik*, le 8 octobre 1999, art. 8.
[9] Entrevue no. 6.
[10] Gérard DUHAIME, Op. Cit., p. 153.
[11] Entrevues no. 1 et 2

doit ou non être modifiée, mais comment elle doit l'être. Le gouvernement, en agissant ainsi, pose un acte qui limite les possibilités d'opposition des autres acteurs puisqu'ils sont signés l'entente avec les deux gouvernements. Ils ne peuvent utiliser tous les moyens d'opposition possibles : ils doivent participer et ne peuvent contester ou s'opposer[12].

Il devient alors intéressant d'observer que ces acteurs, à la suite de l'application du règlement, sont dans l'impossibilité de l'évaluer, faute de moyens. Ils ne peuvent avoir un outil qui leur permettrait de critiquer la nouvelle échelle des loyers. L'OMHK a cependant tous les moyens pour faire appliquer cette politique, entre autres, par l'expulsion des locataires qui ne payent pas leur loyer. À l'inverse, *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik* a été initiée, par Makivik, par le mécanisme de règlement des différends. Au lieu d'une intégration des acteurs régionaux au cadre de légitimation des acteurs provinciaux, le mécanisme oblige Ottawa à revoir ses obligations et à redéfinir ses actions. Lors du renouvellement de l'entente en 2010, Makivik a pu critiquer de nouveau la position du gouvernement en initiant un nouveau mécanisme de règlement des différends.

La capacité de contestation des acteurs régionaux, dans l'application de l'échelle des loyers, semble ainsi limitée, même lors de l'évaluation, par leur intégration dans le cadre de légitimation du gouvernement provincial. Ils ont la capacité de mettre en œuvre la politique, mais ils ont peu de recours pour la critiquer. À l'inverse, ils ont usé de leur capacité d'initiation, lors de la mise à l'agenda de *l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik* et lors de son renouvellement en 2010.

L'autonomie de l'Administration régionale Kativik (ARK)

Un élément reste à examiner : l'autonomie laissée à l'ARK dans la détermination du lieu des prochaines constructions. Alors que Makivik et l'OMHK ont peu d'autonomie, l'ARK est la seule à avoir un pouvoir impératif et une autonomie complète dans cette décision. Cependant, ce pouvoir est limité : l'administration régionale ne peut déterminer, par exemple, le nombre et le type de construction. De plus, il s'agit du seul pouvoir qu'exerce l'ARK dans le logement et cet acte est de nature prescriptive.

Une des raisons pouvant expliquer l'autonomie de l'organisation est sa structure. Ainsi, la décision de l'ARK est prise, chaque année, lors d'un conseil qui réunit les élus des 14 municipalités du Nunavik. La décision est ainsi légitimée par la population locale qui a élu ses

[12] Gérard BERGERON, *La gouverne politique*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval,1977, p. 144.

représentants. Cette analyse est conforme avec celle de Gordon L. Clark qui voit une corrélation entre l'autonomie des acteurs et la source de leur légitimité. Les acteurs pleinement autonomes justifient leurs actions par la volonté de la population qu'elles représentent.[13] La justification d'un ancien maire de Kuujjuaq concernant le rôle de l'ARK allait dans le même sens : « Everybody agreed that it should be elected officials with some surveys, some facts to help them make their decision. »[14]

L'ARK est ainsi la seule organisation des trois dont le pouvoir se base entièrement sur le vote de représentants élus par la population. Les décisions de la Société Makivik relatives à la construction des logements sont prises souvent par des employés de sa division construction. De même, le nombre de logements construits s'explique, en grande partie, par les fonds octroyés par le gouvernement fédéral à l'organisation. De plus, les décisions de l'OMHK sont prises par son conseil d'administration, au sein duquel seuls deux locataires sont élus.

L'autonomie de l'ARK peut s'expliquer aussi par le fait que cette décision a peu d'impact financier[15]. Le choix d'un village plutôt qu'un autre ne modifie pas le nombre de maisons construites par Makivik. Or, le nombre de villages choisis semble avoir un impact sur le nombre de logements construits. Cette décision a des conséquences pour Makivik, mais ne modifie cependant pas le financement que donne le gouvernement fédéral. L'impact financier est donc nul pour les deux gouvernements. Cette absence d'intérêt économique pourrait justifier l'absence de contrôle de cette décision par les gouvernements.

Limites de la recherche

Cette recherche valide donc partiellement les quatre hypothèses. Cependant, elle est très limitée et ses résultats ne peuvent être généralisés ni à d'autres politiques publiques du Nunavik, ni à un autre contexte géographique. Puisqu'elle n'étudie que deux politiques de logement au Nunavik, il est impossible de savoir si le même niveau de participation et d'autonomie peut être mesuré dans d'autres politiques.

De même, seulement 14 répondants ont été interrogés. Ce nombre limité de répondants s'explique par le peu de personnes impliquées dans ces politiques, les ressources et le temps

---

[13] Gordon L. CLARK, « A Theory of Local Autonomy», *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 74, no. 2, 1984, p. 200.
[14] Entrevue no. 4
[15] Lawrence PRATCHETT, « Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'», *Political Studies*, vol. 52, 2004, p. 363-365.

limité pour faire ces entrevues. Plus d'entrevues m'auraient peut-être permis d'approfondir certains événements. Étant donné que mon mémoire est descriptif, je m'intéresse aux événements factuels et je ne me suis pas attardée aux points de vue et aux opinions. Par conséquent, le nombre d'entrevue n'est pas handicapant, puisque j'ai pu recueillir une grande quantité d'information factuelle.

De plus, étant donné qu'il s'agit d'une inférence descriptive, aucun mécanisme causal n'est examiné. Il ne m'est donc pas possible de déterminer les causes de la participation dans le cadre de la recherche. Il ne m'est possible que d'émettre des hypothèses sur les causes de la participation plus ou moins grande de certains acteurs.

Par le regard descriptif que je porte sur le sujet, il ne m'est pas, non plus, possible de savoir les conséquences des pouvoirs formels utilisés par les différents acteurs. Ceux-ci usent de leurs pouvoirs et de leurs sources de légitimité afin d'acquérir certaines libertés par rapport aux autres acteurs. Ainsi, l'ARK, par exemple, en tirant sa légitimité du vote de la population, peut choisir les lieux de constructions des prochaines habitations, sans que ce pouvoir ne lui ait été donné formellement. Makivik et l'OMHK ont pu aussi, par leurs différentes sources de légitimité, acquérir certaines libertés qui leurs permettraient d'aller au-delà des pouvoirs formels.

Aussi, ma première hypothèse veut que les acteurs régionaux participent dans plus d'une phase de la politique publique. Cette hypothèse oriente ma recherche et mon mémoire. Par cette phrase, j'assume que les acteurs veulent participer et être impliqués dans les politiques publiques. Je cherche alors les indices pouvant confirmer ou infirmer mon hypothèse. Or, peut-être que certains acteurs ne souhaitaient pas être impliqués dans différentes politiques, telles l'augmentation des loyers ou les évictions. Une hypothèse inverse aurait pu amener des résultats différents.

Finalement, le cadre théorique utilisé pour analyser l'autonomie des acteurs a été critiqué par d'autres chercheurs pour sa tendance à minimiser l'autonomie des acteurs[16]. L'approche retenue se concentre sur les caractéristiques qui manquent aux acteurs régionaux pour avoir une autonomie complète. Une approche différente, se concentrant par exemple sur l'intégration de la culture ou de la capacité d'influence des acteurs, pourrait obtenir des résultats différents.

[16] *Ibid.,* p. 358-375.

Bibliographie

ABELE, Frances, Michael PRINCE, « Four pathways to aboriginal self-government in Canada», *American Review of Canadian Studies*, vol. 36, no. 4, 2006, p. 568-595.

ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Renseignements généraux*, [En ligne], http://www.krg.ca/fr/renseignements-generaux-krg (page consultée le 20 mars 2013).

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD DU CANADA, *À propos d'AADNC : Changement au nom du ministère*, 2011, [En ligne], http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1314808945787/1314809172051 (Page consultée le 20 mars 2013).

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD DU CANADA, *À propos d'AADNC* , [En ligne], http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010023/1100100010027 (page consultée le 20 mars 2013).

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DÉVELOPPEMENT DU NORD DU CANADA, *Peuples et collectivités autochtones : Inuit : Relations avec les Inuit*, [En ligne], http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014193/1100100014197 (page consultée le 20 mars 2013).

ANDERSON, Robert B. Leo Paul DANA et Teresa E. DANA, « Indigenous land rights, entrepreneurship, and economic development in Canada : "Opting-in" to the global economy*»,* *Journal of World Business*, no. 41, 2006, p. 45-55.

ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Guy CHEVRETTE : Biographie*, avril 2012, [En ligne], http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/chevrette-guy-2555/biographie.html,(page consultée le 7 avril 2013).

BAKVIS et Luc JULIET, Herman, *The Horizontal Challenge : Line departments, Central Agencies and Leadership*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2004, 77 p.

BATTLE, Ken, « Transformation: Canadian Social Policy since 1985», *Social Policy & Administration*, vol. 32, no.4, 1998, p. 321-340.

BAUMGARTNER, Frank R.; Beth L. LEECH, *Basic interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton, Princeton University press, 1998, 223 p.

BÉLAND, Daniel, André LECOURS, *Nationalism and social policy : the politics of territorial solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 255p.

BÉLANGER, Yale D., David NEWHOUSE, «Reconciling solitudes: A critical analysis of self-government ideal», Dans *Aboriginal self-government in Canada: current trends and issues*, 3ème edition, Saskatoon, Purish Publication, 2008, 429 p.

BERGERON, Gérard, *La gouverne politique*, Sainte-Foy, les Presses de l'Université Laval,1977, 264 p.

BHERER, Laurence , «La démocratie participative et la qualification citoyenne: À la frontière de la société civile et de l'État», *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 18, no.2, 2006, p. 24-38.

BLAKE, Nigel, « Ideal Speech Conditions, Modern Discourse and Education», *Journal of Philosophy of Education*, vol. 29, no.3, 1995, p. 355-367.

BOURGAULT, Jacques, *Horizontalité et gestion publique*, Sainte-Foy, les presses de l'Université Laval,2002, 355 p.

BROWN, Michael P., « The Possibility of Local Autonomy», *Urban Geography*, vol. 13, no. 3, 1992, p. 257-279.

CANADA, *James Bay and Northern Quebec agreement implementation review*, Ottawa: MAINC, 1982, 126 p.

CARROLL, Barbara Wake, Ruth J.E. JONES, «The Road to Innovation, Convergence or Inertia: Devolution in Housing Policy in Canada», *Canadian Public Policy/ Analyse de Politiques*, vol. 26, no. 3, 2003, p. 277-293.

CARTER, Tom, « Current practices for procuring affordable housing: The Canadian context», *Housing Policy Debate*, vol. 8, no. 3, 1997, p. 593-631.

CHABOT, Marcelle, *Les "Nunavimiut" et les "Quliriit" à la conquête de l'espace : participation des citoyens, logements sociaux et aménagement du territoire dans la région Kativik,* Mémoire de maîtrise, Sainte-Foy, Université Laval, 1995, 182 p.

CHABOT, Marcelle, «Economic changes, household strategies, and social relations of contemporary Nunavik Inuit», *Polar Record*, vol. 39, no. 208, 2003, p. 19-34.

CLARK, Gordon L., « A Theory of Local Autonomy», *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 74, no. 2, 1984, p. 195-208.

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU DÉVELOPPEMENT DU GRAND NORD, *Le développement économique autochtone : rapport intérimaire sur des problèmes pressants signalés lors d'un voyage dans le Nord du Québec et au Nunavut*, Ottawa : Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, mai 1999, [En ligne], http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1031595&Language=F&Mode=1&Parl=36&Ses=1 (page consultée le 7 avril 2013).

CONSEIL CENTRAL DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN-CSN, « Projet de construction : Nous embauchons!», *Unité*, vol. 25, no. 6, 2011, p. 15.

Contrat d'exploitation entre la Société d'habitation du Québec et l'Administration régionale Kativik et l'Office municipal d'habitation Kativik, le 8 octobre 1999.

Convention de la Baie-James et du Nord québécois, 11 novembre 1975, Ste-Foy : Les publications du Québec, 1998.

CORNELL, Stephen, *The Return of the Native: American Indian Political resurgence*, New York: Oxford University Press, 1988,282 p.

CÔTÉ, Gilles, Christiane GAGNON, «Gouvernance environnementale et participation citoyenne: pratique ou utopie? Le cas de l'implantation du mégaprojet industriel Alcan (Alma)», *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 18, no. 1, 2005, p. 57-72.

DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE, UNIVERSITÉ LAVAL, *Guide pour la présentation des travaux écrits : programme de premier cycle*, Université Laval, 2005, 28 p.
DÉRY, Serge, *The Housing Situation in Nunavik: A Public Health Priority*, Rapport présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, novembre 1998, 11p.

DUHAIME, Gérard, *Espace politique et logements sociaux au Nouveau-Québec inuit*, Mémoire de maîtrise, Sainte-Foy, Université Laval, 1982, 198 p.

DUHAIME, Gérard, *De l'igloo au H.L.M.: Les Inuit sédentaires et l'État-providence*, Collection Nordicana, No. 48, Québec : Centre d'études nordiques, Université Laval, 1985, 81 p.

DUHAIME, Gérard, Pierre FRÉCHETTE, Jean-François LANGLAIS, Tanya Lynn STRONG, *Nunavik Comparative Price Index*, Collection Recherche en ligne, Québec : Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée, 2000, 74 p.

DUHAIME, Gérard, *La pauvreté au Nunavik : État des connaissances*, Chaire de recherche sur la condition autochtone comparée, 2009, 46p.

Entente de transfert entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec concernant le transfert de la propriété et des responsabilités pour le logement au Québec, février 1981, dans LA SOCIÉTÉ MAKIVIK, L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Brief respecting social housing in Nunavik*, présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, Ottawa, novembre 1998, annexe 5.

Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois entre sa Majesté la Reine et la Société Makivik, 12 septembre 1990.

Entente-cadre concernant la région Kativik, 21 octobre 1998, [En ligne], http://www.autochtones.gouv.qc.ca/relations_autochtones/ententes/inuits/19981021.htm (page consultée le 7 avril 2013).

Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik, 20 septembre 2000.

Entente concernant financement global des villages nordiques de la région Kativik, le 27 juin 2005, [En ligne], http://www.krg.ca/images/stories/docs/Agreements/Block%20Funding%20NVs%20fr.pdf(page consultée le 9 avril 2013).

Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois en matière de logement au Nunavik , le 16 mai 2005.

Entente concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois en matière de logement au Nunavik , le 15 mars 2010.

GEORGE, Jane, «Nunavimmiut urged to fight rent hikes», *Nunatsiaq News,* 9 janvier 1998, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/nunavimmiut_urged_to_fight_rent_hikes/(page consultée le 11 avril 2013).

GEORGE, Jane, « Nunavik housing mess becoming unmanageable», *Nunatsiaq News*, 2 octobre 1998, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut981031/index.html (page consultée le 7 avril 2013).

GEORGE, Jane, « Makivik AGM opens in Quartaq this week », *Nunatsiaq News,* 19 mars 1999, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut990329/nvt90319_07.html (page consultée le 8 avril 2013).

GEORGE, Jane, « Nunavik gets $5 million worth of new social housing», *Nunatsiaq News*, 9 juillet 1999, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut990730/nvt90709_12.html (page consultée le 8 avril 2013).

GEORGE, Jane, «Nunavik's new prefabs: easy to build but small», *Nunatsiaq News*, 13 août 1999, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut990827/nvt90813_12.html (page consultée le 8 avril 2013).

GEORGE, Jane, « Quebec, Ottawa pour more money into Nunavik», *Nunatsiaq News*, 7 Avril 2000, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut000430/nvt20407_13.html (page consultée le 8 avril 2013).

GEORGE, Jane, «Nunavik rents will stay put for most people», *Nunatsiaq News*, 14 avril 2000, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut000430/nvt20414_11.html, (page consultée le 13 avril 2013).

GEORGE, Jane, « Nunavik communities wrangle over new housing», *Nunatsiaq News*, 9 mars 2001, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/nunavik_communities_wrangle_over_new_housing/ (page consultée le 9 avril 2013).

GEORGE, Jane,« Avalanche-ravaged gym to be torn down», *Nunatsiaq News*, 6 juillet 2001, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut010731/nvt10706_03.html (page consultée le 9 avril 2013).

GEORGE, Jane ,«Income scale change could double some Nunavik rents», *Nunatsiaq News*,11 juin 2004, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/40611/news/nunavik/40611_02.html (page consultée le 11 avril 2013).

GEORGE, Jane, «Pay up or else, Nunavik housing body says», *Nunatsiaq News*, 7 octobre 2009, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/519_pay_up_or_else_nunavik_housing_body_says/ (page consultée le 13 avril 2013).

GEORGE, Jane, «Nunavik carries out its firts deadbeat evictions», *Nunatsiaq News*, 1er novembre 2010, [En ligne],

http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/98789_nunavik_carries_out_its_first_deadbeat_evictions/ (page consultée le 13 avril 2013).

GEORGE, Jane, «Nunavik struggles with overcrowded social housing, mounting rent arrears», *Nunatsiaq News*, 1er juin 2012, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674nunavik_struggles_with_overcrowded_social_housing_mounting_rent_arrear/ (page consultée le 13 avril 2013).

GEORGE, Jane, «Nunavik housing bureau hopes evictions shock tenants into paying rent», *Nunatsiaq News*, 8 septembre 2012, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674nunavik_housing_bureau_hopes_social_housing_evictions_shocks_tenants_i/ (page consultée le 13 avril 2013).

GOLDBERG, David Théo, *The Racial State*, Malden Mass, Blackwell publisher, 2002, 319 p.

GOLDSMITH, Michael J., « Central control over local government: A Western European comparison», *Local Government Studies*, vol. 28, no. 3, 2002, p. 91-112.

GREEN, Joyce, «Autodétermination, citoyenneté, et fédéralisme : pour une relecture autochtone du palimpseste canadien», *Politique et Sociétés*, vol. 23, no. 1, 2004, p. 9-32.

HALL, Thomas, « Patterns of Native American incorporation», dans C. Matthew SNIPP, *Public Policy Impacts on American Indian Economic Developmen*t, Albuquerque: Native American Studies, 1988, p. 23-38.

HAY, David, *Housing, Horizontality and Social Policy*, Ottawa, Canadian policy research network, 2005,11 p.

HOWLETT, Michael, M. RAMESH, Anthony PERL, *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Oxford, Oxford university press, 2009,298 p.

HUDSON, Christine, *Against all odds: Local economic development policies and local government autonomy in Sweden and Britain*, thèse de doctorat, Umea: University of Umea, 1993, 237 p.

INUIT TAPIRIIT KANATAMI, *Document d'information sur les Inuit et le logement*, Pour discussion à la réunion sectorielle sur le logement, Ottawa, 24-25 novembre 2004, 13 p.

JACCOUD, Mylène, «L'exclusion sociale et les Autochtones», *Lien social et Politiques*, no. 34,1995, p. 93-100.

KING, Gary, Robert O. KEOHANE, Sidney VERBA, *Designing Social Inquiry : Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton, Princeton university press, 1994, 247 p.

LAKE, Robert W., « Negociating local autonomy», *Political Geography*, vol. 13, no. 5, 1994, p. 423-442.

LÉCUYER, Julie, Anne PLOURDE, Yannick QUEAU et Isabelle TALBOT-Fournier, *Guide de méthodologie en science politique: À l'usage des étudiants de premier cycle*, Centre Paulo-Freire, Université du Québec à Montréal,2007, 168 p.

LEMIEUX, Vincent, *La structuration du pouvoir dans les systèmes politiques*, Sainte-Foy, Les presses de l'Université Laval,1989, 227p.

LEMIEUX, Vincent, «L'analyse politique de la décentralisation», *Revue canadienne de science politique*, vol. 29, no. 4, 1996, p. 661-680.

LEMIEUX, Vincent, *Décentralisation, politiques publiques et relations de pouvoir,* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2001, 202 p.

LUKES, Steven, *Power a radical view*, New York, Macmillan, 1974, 64 p.

MERCIER, Jean , *L'Administration publique : De l'École classique au nouveau management public*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2006,p. 321.

MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN, *Convention de la Baie James et du Nord québécois et La Convention du Nord-Est québécois : Rapport annuel 1998-1999*, Ottawa : Ministère des affaires indiennes et du nord canadien, 2002, [En ligne], http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100030848/1100100030850 (page consultée le 7 avril 2013).

MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN, *Rapport annuel 2003-2004;2004-2005 : La Convention de la Baie-James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois*, Ottawa : Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien,2008, [En ligne], http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100030837/1100100030842 (page consultée le 9 avril 2013).

NELSON, Odile, «Nunavik plans change to rent scale», *Nunatsiaq News*, 6 décembre 2002, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut021206/news/nunavik/21206_01.html (page consultée le 11 avril 2013).

NUNATSIAQ NEWS, «Nunavik celebrates June 8, Housing Pride Day», *Nunatsiaq News*, 11 juin 2012, [En ligne], http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/65674nunavik_celebrates_june_8_housing_pride_day/ (page consultée le 13 avril 2013).

NUNAVIK LANDHOLDING CORPORATIONS ASSOCIATION, *Nunavik landholding corporations associations: Home*, [En ligne], http://nlhca.strata360.com/fr_index.shtml (page consultée le 20 mars 2013).

NUNAVIK LANDHOLDING CORPORATIONS ASSOCIATION, *Utilisation du territoire*, [En ligne], http://nlhca.strata360.com/land-use/fr_index.shtml (page consultée le 20 mars 2013).

NUNAVUT HOUSING CORPORATION, *Public housing*, [En ligne], http://www.nunavuthousing.ca/apps/authoring/dspPage.aspx?page=public_housing (page consultée le 11 avril 2013).

OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBÉC, *Révision de l'échelle des loyers des logements sociaux du Nunavik : Rapport de la tournée de consultation et proposition commune d'une nouvelle échelle des loyers*, mars 2005, 35p.

OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, *2010 Housing Needs Survey for Social Housing Units Managed by Kativik Municipal Housing Bureau*, mai 2010, 27p.

OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION KATIVIK, *Avis publique aux locataires des logements sociaux aux Nunavik*, 16 mars 2012.

OPTION CONSOMMATEURS, *Rapport annuel 2005-2006 d'Option Consommateur*, Montréal : Option consommateurs, 2006, [En ligne]http://www.option-consommateurs.org/documents/principal/fr/File/oc_rapport_activites0506.pdf (page consultée le 13 avril 2013).

O'SULLIVAN, Erin, *Le bien être des collectivités inuit au Canada,* Ottawa, Ministère des affaires indiennes et du nord du Canada, 2005, 18p.

PAPILLON, Martin, «Entre l'héritage colonial et la recherche d'autonomie politique : les peuples autochtones dans la tourmente des réformes de l'État-providence. Une comparaison de l'expérience australienne, américaine et canadienne », *Lien social et Politiques*, no. 53, 2005, p.129-142.

PAPILLON, Martin, «Adapting Federalism: Indigenous Multilevel Governance in Canada and the United States», *Publius*, vol.. 42, no. 2, 2012, p. 289-312.

PAQUETTE-DIOURY, Aisha, *La participation citoyenne comme idéal éthique: intégrer les autochtones aux projets de recherche: Le cas de l'Enquête de Santé du Nunavik*, Mémoire de maîtrise, Sainte-Foy, Université Laval, 2009, 113 p.

PELLETIER, Romain «De Matane au Nunavik», *Le Soleil*, Questions d'argent, 11 août 1999, p. A15.

PIERRE, Nathalie, *A Safer Haven : Innovations for Improving Social Housing in Canada*, Ottawa, Canadian policy research network, 2007, 25 p.

PRATCHETT, Lawrence, « Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'», *Political Studies*, vol. 52, 2004, p. 358-375.

QUÉBEC, *Loi sur la Société d'habitation du Québec,* L.R.Q., 1966, c. S-8.

QUÉBEC, *Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik*, L.R.Q.,1978, c. V-6.1.

QUÉBEC, *Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie James et du Nouveau-Québec*, L.R.Q., 1978, c. R-13.1.

QUÉBEC, *Loi sur la Société Makivik*, L.R.Q, 1978, c. S-18.1.

QUÉBEC, *Lettres patentes : Concernant la constitution de l'OFFICE MUNCIPAL D'HABITATION KATIVIK*, 28 janvier 1999, Registre 1552, feuillet 44.

QUÉBEC, *Décret 777-2005 du 17 août 2005 instituant le Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*, *Gazette officielle du Québec,* partie 2, 137ème année, no. 35, 31 août 2005, p. 4860- 4863.

QUÉBEC, *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*, L.R.Q.,2005, c.S-8. r.1.3.2.

QUÉBEC, *Conférence Katimajiit*, Communiqué de presse, attaché de presse Jonathan Trudeau, Kuujjuaq, 24 août 2007, 2p.

QUÉBEC, Cabinet du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Investissement de 1,4 M$ dans un plan de sensibilisation à l'intention des ménages du Nunavik*, Communiqué de presse, Kuujjuaq, 2 novembre 2011, [En ligne], http://communiques.gouv.qc.ca/gouvqc/communiques/GPQF/Novembre2011/02/c2004.html (page consultée le 13 avril 2013).

RÉGIE DU LOGEMENT DU QUÉBEC, *Exécuter une décision du tribunal*, [En ligne] http://www.rdl.gouv.qc.ca/fr/publications/executer.asp#preparation, (page consultée le 13 avril 2013).

RICH, Richard C., Michael EDELSTEIN, William K. HALLMAN, Abraham H. WANDERSMAN, «Citizen Participation and Empowerment: The Case of Local Environmental Hazards», *American Journal of Community Psychology*, vol. 23, no. 5, 1995, p. 657-676.

RUFFIN, Émilie, Susie P. ALAKU, «Community Building de Salluit : les Sallumiut et l'urbanisme», dans Jacques-Guy PETIT, Yv Bonnier VIGER, Pita AATAMI, Ashley ISERHOFF, Les *Inuit et les Cris du Nord du Québec*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2011, p. 159-172.

ROBERTS, Nancy, «Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation», *The American Review of Public Administration*, vol. 34, no.4, 2004, p.315-353.

RODON, Thierry, *Coexistence ou domination? L'expérience de cogestion des autochtones du Canada*, thèse de doctorat, Sainte-Foy, Université Laval, 1998, p. 273p.

ROUILLARD, Christian, Nathalie BURLONE, « Vers un renouvellement de la pensée en administration publique? Culture organisationnelle, leadership et gestion horizontale dans le secteur public fédéral canadien», dans Dimitrios KARMIS, Linda CARDINAL, *Les Politiques publiques au Canada : Pouvoir, conflits et idéologies*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 2009, p. 135-154.

SALÉE, Daniel, « Peuples autochtones, racisme et pouvoir d'État en contextes canadien et québécois : éléments pour une ré-analyse», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 17, no. 2, 2005, p. 54-74.

SANTOS, Susan L., Caron CHESS, « Evaluation Citizen Advisory Boards: The Importance of Theory and Participant-Based Criteria and Practical Implications», *Risk Analysis*, vol. 23, no. 2, 2003, p. 269-279.

SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES AUTOCHTONES, *Secrétariat : Mission et orientations du Secrétariat*, [En ligne], http://www.autochtones.gouv.qc.ca/secretariat/mission_secretariat.htm#doc-admin (page consultée le 20 mars 2013).

SENÉCAL Sacha, et Jean-Jacques SIMARD, «*Les dépenses de l'État chez les Cris et les Inuit du Québec depuis 1975*», Recherches sociographiques, vol. 35, no. 3, 1994, p. 505-550.

SEREACKI, Michel Molgat, *Fostering Better Integration and Partnerships for Housing in Canada: Lessons for Creating a Stronger Policy Model of Governmental and Community Collaboration*, Ottawa, Canadian policy research network, 2007, 36 p.

SIMARD, Jean-Jacques, «Les dépenses de l'État chez les Cris et les Inuit du Québec depuis la convention de 1975», *Recherches sociographiques*, vol. 35, no. 3, 1994, p. 505-550.

SMITH, Patrick D., Maureen H. MCDONOUGH, « Beyond Public Participation: Fairness in Natural Resource Decision Making», *Society & Natural Resources*, vol. 14, no. 3,2001, p. 239-249.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUE ET DE LOGEMENT, « Série sur le logement selon les données du recensement de 2006 : Numéro 9- Ménages inuit au Canada», *Le point en recherche*, Série socio-économique 10-019, 2010, 24p.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, *À propos de la Société : Ce que nous faisons : Des collectivités dynamiques et saines partout au pays*, [En ligne], http://www.schl.ca/fr/inso/info/cenofa/codysapa/codysapa_001.cfm#CP_JUMP_34927 (page consultée le 20 mars 2013).

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Le logement au Nunavik : document d'information,* Québec : Société d'habitation du Québec, 2001, 45 p.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Accueil*, [En ligne], http://www.habitation.gouv.qc.ca/accueil.html (page consultée le 20 mars 2013).

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *La SHQ : Mission,* [En ligne], http://www.habitation.gouv.qc.ca/la_shq/mission.html, (page consultée le 20 mars 2013).

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Le plan d'organisation administrative supérieure de la Société d'habitation du Québec*, 2011, 11 p., [En ligne], http://www.habitation.gouv.qc.ca/fileadmin/internet/documents/plan_organisation_administrative_sup%C3%A9rieure.pdf (Page consultée le 20 mars 2013).

SOCIÉTÉ MAKIVIK, L'ADMINISTRATION RÉGIONALE KATIVIK, *Brief respecting social housing in Nunavik* , présenté au Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord, Ottawa, novembre 1998, 14 p.

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 1999 -2000*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2000, 116 p.

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *The Nunavik Housing Experience*, présentation lors de la consultation nationale sur le logement inuit, Ottawa, novembre 2000, 3 p.

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2000*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2000, 152 p.

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2000-2001*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2001,132 p.

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2001-2002*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2002, 147 p.

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2002-2003*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2003, 120 p.

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2003-2004*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2004, 104 p.

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2004-2005*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2005, 112p.

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2005-2006*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2006, 108 p.

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2006-2007*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2007, 108 p.

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2007-2008*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2008, 126 p.

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Rapport annuel de la Société Makivik 2008-2009*, Kuujjuaq : Société Makivik, 2009, 144p.

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Aperçu historique : Société Makivik*, [En ligne], http://www.makivik.org/fr/history/makivik-corporation/ (page consultée le 20 mars 2013).

SOCIÉTÉ MAKIVIK, *Bâtir le Nunavik : Construction d'habitations*, [En ligne], http://www.makivik.org/fr/building-nunavik/housing-development/ (page consultée le 20 mars 2013).

STATISTIQUE CANADA, *Région du Nunavik, Québec (Code 2417), Families and households, 2006 Community profiles*, recensement 2006, mars 2007, [En ligne], http://www.nunivaat.org/TableViewer.aspx?S=1&ID=11057 (page consultée le 11 avril 2013).

TREMBLAY, Jean-François, «L'autonomie gouvernementale autochtone, le droit et le politique, ou la difficulté d'établir des normes en la matière», *Politique et Sociétés*, vol. 19, no. 2-3, 2000, p. 33.

VAILLANCOURT, Yves, «Le logement public: enjeux et perspectives», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 14, no. 1, 2001, p. 1-7.

WEBLER, Thomas, Seth TULER, «Fairness and Competence in Citizen participation: Theoretical Reflections from a Case Study», *Administration & Society*, vol. 32, no. 5, 2000, p. 566-595.

WHITE, Richard, *The Roots of Dependency: Subsistence , Environment and Social Change among the Choctaws, Dawnees, and Navajos*, London: University of Nebraska Press, 1983, 437p.

WILKINS, David E., « Modernization, colonialism, dependency: How appropriate are these models for providing an explanation of North American Indian 'underdevelopment'?», *Ethnic and Racial studies*, vol. 16, no. 3, 1993, p. 390-419.

WOLFE, Jeanne M., «Canadian housing policy in the nineties», *Housing Studies*, vol. 13, no.1, 1998, p. 121-133.

WOLMAN, Harold, Michael J. GOLDSMITH, « Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept», *Urban Affairs Quarterly*, vol. 26, no. 1, 1990, p. 3-27.

Liste des entrevues

Entrevue no. 1 : Employé de l'Administration régionale Kativik (ARK)

Entrevue no. 2 : Membre du personnel cadre de la Société d'habitation du Québec (SHQ), ancien employé de l'ARK et de Makivik

Entrevue no. 3 : Membre du personnel cadre de la SHQ

Entrevue no. 4 : Ancien maire de Kuujjuaq et conseiller pour l'ARK

Entrevue no. 5 : Membre du personnel cadre de l'OMHK

Entrevue no. 6 : Membre du personnel cadre de l'ARK

Entrevue no. 7 : Membre du personnel cadre de l'OMHK

Entrevue no. 8 : Élu de Puvirnituq

Entrevue no. 9 : Employé municipal de Puvirnituq

Entrevue no. 10: Employé municipal de Puvirnituq

Entrevue no. 11 : Membre du personnel cadre de l'ARK

Entrevue no. 12 : Employé de Makivik

Entrevue no. 13 : Employé de l'OMHK

Entrevue no. 14 : Employé de l'OMHK

Annexes

1- Nombre de logements construits par la Société Makivik

Nombre d'unités de logement construits par village, par année

	Kuujjuaq	Kuujuarapik	Salluit	Kangiqsuallujuaq	Kangirsuk	Ivujivik	Puvrinituq	Inukjuaq	Umiujuaq	Quaqtaq	Tasiujaq	Kangiqsujuaq	Akulivik	Aupaluk	Total par année
1999	15		16								6			6	43
2000		9		5		3	16	18		5		4			60
2001	16				6				4				8		34
2002			12				16	12			8	10			58
2003	22		8				14		3				4		51
2004	8				8			8							24
2005	26			12								6	4		48
2006					20	8		24					4		56
2007			22						6		4	14	14		60
2008		4			36		10	26		6					82
2009		12	16	14		12	28	20	2						104
total par village	87	25	74	31	70	23	84	108	15	11	18	34	34	6	620

Sources: Rapports annuels de la Société Makivik de 1999 à 2009

*Un duplex est égal à deux unités de logement

2- Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik

Loi sur la Société d'habitation du Québec
(chapitre S-8, a. 86, 1er al., par. *g* et 2e al.)

SECTION I
OBJET

1. Le présent règlement a pour objet d'établir certaines des conditions de location des logements à loyer modique situés dans les villages d'Akulivik, d'Aupaluk, d'Inukjuak, d'Ivujivik, de Kangiqsujuaq, de Kangirsuk, de Kangiqsualujjuaq, de Kuujjuaq, de Kuujjuarapik, de Puvirnituq, de Quaqtaq, de Salluit, de Tasiujaq et d'Umiujaq.
D. 777-2005, a. 1.

SECTION II
LOYER MENSUEL ET LOYERS MAXIMAUX ET MINIMAUX

2. Le loyer mensuel correspond au loyer maximal établi conformément à l'annexe I. Toutefois, un locataire peut demander au locateur que son loyer mensuel soit établi selon ses revenus, conformément à la section III. Si le loyer ainsi obtenu est inférieur au loyer minimal établi conformément à l'annexe II, ce dernier prévaut.

Le locataire doit remettre au locateur les pièces requises au soutien de sa demande.
D. 777-2005, a. 2.

3. Le loyer mensuel est ajusté le 1er juillet de chaque année à compter du 1er juillet 2006. Pour l'année 2005, le loyer mensuel est ajusté dans les 3 mois qui suivent le 15 septembre 2005.

Toutefois, si un changement permanent survient dans la situation du locataire ou de celle de son conjoint, le cas échéant, et se traduit par une diminution de son revenu total prévu à l'article 5, le locataire peut demander que son loyer mensuel soit ajusté en cours d'année. Si le locataire ou son conjoint, le cas échéant, atteint 60 ans pendant l'année, le locataire peut aussi faire une telle demande; son loyer mensuel est alors ajusté suivant l'article 6.
D. 777-2005, a. 3.

4. Les loyers minimaux établis conformément à l'annexe II sont indexés au 1er juillet de chaque année selon le taux de variation de l'indice général des prix à la consommation, pour le Québec, tel qu'établi par Statistique Canada en vertu de la Loi sur la statistique (L.R.C., 1985, c. S-19), calculé en considérant la moyenne des indices des 12 mois de l'année précédente.

Le montant du loyer ainsi indexé est diminué au dollar le plus près s'il comprend une fraction de dollar inférieure à 0,50 $; il est augmenté au dollar le plus près s'il comprend une fraction de dollar égale ou supérieure à 0,50 $.

La Société d'habitation du Québec informe le public sur le résultat de l'indexation annuelle faite en vertu du présent article par la voie de la *Gazette officielle du Québec* ou, si elle le juge approprié, par tout autre moyen.
D. 777-2005, a. 4.

SECTION III
CALCUL DU LOYER SELON LES REVENUS DU LOCATAIRE

5. Le loyer s'obtient par l'application de la formule suivante,

$$\frac{25\% \, [A - (B + C + D)]}{12}$$

dans laquelle:

1° «A» représente la somme du revenu total du locataire et de celui de son conjoint, le cas échéant, pour l'année d'imposition qui précède l'année pour laquelle le loyer est calculé. Ce revenu total est celui calculé au moyen de la déclaration fiscale prévue à l'article 1000 de la Loi sur les impôts (chapitre I-3), et confirmé par l'avis de cotisation s'y rapportant;

2° «B» représente le total annuel des sommes que le locataire doit verser mensuellement à titre de pension alimentaire en vertu d'une ordonnance ou d'un jugement d'un tribunal compétent, à titre de loyer pour l'hébergement d'une personne dans une résidence privée d'hébergement ou dans une installation maintenue par un établissement privé non conventionné au sens de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (chapitre S-4.2) et à titre de contribution exigée en vertu de l'article 512 de cette loi pour un usager qui est hébergé dans une installation maintenue par un établissement public ou privé conventionné ou qui est pris en charge par une ressource intermédiaire d'un établissement public ou par une ressource de type familial;

3° «C» représente un montant de 5 000 $ pour chaque personne qui réside chez le locataire et qui se trouve dans l'une des situations suivantes:
a) elle est un enfant du locataire ou de son conjoint, le cas échéant, elle est âgée de moins de 18 ans et elle n'est pas sur le marché du travail ni ne reçoit une aide financière de dernier recours;
b) elle est un enfant du locataire ou de son conjoint, le cas échéant, elle est âgée de 18 ans ou plus et elle est aux études à temps plein; dans le cas où elle ne réside pas chez le locataire, ce dernier ou son conjoint, le cas échéant, assume des frais pour sa subsistance;
c) elle est âgée d'au moins 60 ans, elle reçoit une aide financière de dernier recours et elle est le père ou la mère du locataire ou de son conjoint, le cas échéant;
d) elle est une personne handicapée;

4° «D» représente la somme des montants suivants:
a) 41% de [A - (B + C)] pour la tranche de [A - (B + C)] qui est inférieure à 20 000 $;
b) 35% de [A - (B + C)] pour la tranche de [A - (B + C)] qui est supérieure ou égale à 20 000 $ mais inférieure à 40 000 $;
c) 20% de [A - (B + C)] pour la tranche de [A - (B + C)] qui est supérieure ou égale à 40 000 $.

Pour l'application du paragraphe 1, si le locataire ou son conjoint, le cas échéant, gagne un revenu d'entreprise, celui-ci correspond au revenu net d'entreprise au sens de la Loi sur les impôts, sans, toutefois, soustraire les déductions prévues aux articles 130 et 130.1 de cette loi.
D. 777-2005, a. 5.

6. Si le locataire ou son conjoint, le cas échéant, est âgé d'au moins 60 ans, et que le locataire en a fait la demande, son loyer mensuel est établi selon le plus bas des montants suivants:
1° le loyer maximal établi conformément à l'annexe I;

2° le loyer établi conformément à l'article 5;

3° un loyer de 100 $ auquel s'ajoute, le cas échéant, 2% de la tranche de revenus supérieure au premier 20 000 $ découlant de l'application de la formule [A - (B + C)] dont les paramètres sont définis à l'article 5; malgré l'article 2, ce loyer peut être inférieur au loyer minimal établi conformément à l'annexe II.

D. 777-2005, a. 6.

SECTION IV

DISPOSITIONS DIVERSES ET FINALES

7. À compter du 1er juillet 2010 et pour les années subséquentes, le loyer maximal correspond au loyer maximal de l'année précédente haussé de 8%.

Le montant du loyer ainsi haussé est diminué au dollar le plus près s'il comprend une fraction de dollar inférieure à 0,50 $; il est augmenté au dollar le plus près s'il comprend une fraction de dollar égale ou supérieure à 0,50 $.

D. 777-2005, a. 7.

8. Le Programme de construction et de reconstruction de logements à loyer modique en milieu inuit (D. 891-82) est abrogé.

D. 777-2005, a. 8.

9. Le présent règlement entre en vigueur le 15 septembre 2005.

D. 777-2005, a. 9.

Source : QUÉBEC, *Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique du Nunavik*, L.R.Q.,2005, c.S-8. r.1.3.2.

3- Grille d'entrevue

Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik (2000-2004)				
Sujets à aborder	Sous-points et questions			
Mise à l'agenda				
pression sur les gouvernements par l'ARK et Makivik à partir de 1996	Pourquoi? Objectifs?	Quelles étaient leurs demandes?	Quelle a été la réaction des gouvernements?	Est-ce que vous avez eu des appuis d'autres organismes?
1998, Entente-cadre	Qui était invité, présent, absent ou exclu. Qui participait?	Lieu et fréquence des rencontres?	Quels étaient les objectifs de l'entente?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?
Attitude du gouvernement québécois	Est-ce qu'il participait activement?	Est-ce qu'il faisait preuve d'ouverture?	Est-ce que de l'information inexacte circulait? Besoin de rectification?	
Résolution des différends avec Ottawa	Qui était invité, présent, absent ou exclu. Qui participait?	Lieu et fréquence des rencontres?	Quels étaient les différends à régler?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?
Attitude d'Ottawa	Est-ce qu'il participait activement?	Est-ce qu'il faisait preuve d'ouverture?	Est-ce que de l'information inexacte circulait? Besoin de rectification?	
Après la reconnaissance de ses obligations	Est-ce qu'il a changé d'attitude?	Est-ce que d'autres conflits ont été résolus du même coup?		

Formulation

Rencontre CBJNQ	Lieu et fréquence des rencontres? Comment se décidaient l'agenda et l'ordre du jour?	Qui était invité, présent, absent ou exclu. Qui participait?	Quels points étaient discutés?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?
OMHK	Est-ce qu'il était présent? Est-ce qu'il participait activement?	Est-ce qu'il était en conflit avec d'autres acteurs? Collaborait?		
Construction 1999 par le gouvernement du Québec	Pourquoi cette décision?	Qui a amené l'idée?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? compromis?	Est-ce qu'il y a eu des discussions sur le mode de construction et les responsabilités?

Objectifs CBJNQ	Favoriser emploi local : qui a amené l'idée? Pourquoi? Est-ce qu'il y avait conflit?	Maximiser les habitations construites :qui a amené l'idée? Pourquoi? Est-ce qu'il y avait conflit?	Est-ce que des objectifs ont été écartés?	Est-ce que de l'information inexacte circulait? Besoin de rectification?

Décision

Version finale	Qui était invité, présent, absent ou exclu. Qui participait?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?		

Application

Mode de construction	Comment s'est fait le choix? Par quel processus?	Qui était invité, présent, absent ou exclu. Qui participait?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?	
Roche	Pourquoi ce choix?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?	Quelles étaient les propositions de la firme?	Est-ce que les propositions ont été appliquées?
Avancement de fonds par Makivik,2000	Pourquoi ce choix?	Est-ce qu'il y a eu des discussions autour de cette décision? Des conflits et compromis?	Impact économique? Impact sur l'entente?	
Nombre d'habitations par village	Comment s'effectuait ce choix?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?	Est-ce que le processus a changé? Par qui, comment?	
Responsabilité de votre organisation	Quelles tâches deviez-vous accomplir?	Est-ce que votre organisation a respecté ses engagements?	Quelles ont été les difficultés? Est-ce que vous avez eu le support d'autres organisations?	Est-ce qu'un suivi a été fait auprès de votre organisation?
Responsabilité des autres organisations	Même constat?	Est-ce qu'un suivi a été fait auprès des autres organisations?		

Évaluation

Rencontres du CHN	Lieu et fréquence des rencontres?	Qui était invité, présent, absent ou exclu. Qui participait?	Quels points étaient discutés? Quelle évaluation générale a été donnée à l'organisation?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?
Renouvellement 2005 et indexation des fonds	Pourquoi cette modification?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?	D'autres modifications ont été proposées?	
Besoin en logement	Est-ce que l'évaluation qui a été faite a recueilli des critiques?	Est-ce qu'une révision des besoins a été faite?		
Rapports et échange d'information	Est-ce que le SHQ et Makivik ont produit un état financier?	Est-ce que vous avez eu connaissance de l'état financier?	Les rapports et l'information nécessaire à la bonne mise en œuvre étaient disponibles?	

Financement	Qui administrait les fonds?	Les fonds arrivaient à la date prévue? Est-ce que des avances de fonds ont été faites?	Comment étaient prises les décisions en ce qui a trait à l'utilisation des fonds?	Qui était impliqué? Qui avait l'autorité sur l'utilisation des fonds s'il y avait désaccord?

Échelle de loyer	
Sujets à aborder	Sous-points et questions

Mise à l'agenda

D'où venait l'idée	Qui?	Pourquoi? But?	Opposition?	
Inscription dans la CBJNQ en 2000	Quel processus mena à l'inscription de cette close? S'il y eut des rencontres, quels étaient le lieu et la fréquence?	Qui était invité, présent, absent ou exclu. Qui participait?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?	Est-ce que de l'information inexacte circulait? Besoin de rectification?

Formulation

Création CHN	Qui? Pourquoi?	Lieu et fréquence des rencontres?	Comment se décidait l'agenda?	Comment se décidait l'ordre du jour?
Fonctionnement du CHN	Quel était le rôle du CHN?	Est-ce qu'il a rempli son rôle par rapport à l'échelle de loyer et à la CBJNQ (aide, conseil, supervision)?	Est-ce qu'il a permis de régler des différends?	Qui était invité, présent, absent ou exclu. Qui participait?

CHN et échelle de loyer 2000-2004	Composantes de l'échelle : période d'implantation, stimuler la propriété privée, loyer pour les aînés, calcul du revenu et du loyer maximal et minimal	Quels points étaient discutés?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?	Est-ce que de l'information inexacte circulait? Besoin de rectification? L'information nécessaire aux discussions était disponible?
Autres rencontres	Est-ce que d'autres rencontres ont eu lieu hors du cadre du CHN?			
Consultations publiques (2004)	Qui a eu l'idée?	Pourquoi? Objectifs?	Opposition?	Est-ce qu'il y avait conflit sur la proposition soumise à la consultation?
Comité de consultation	Qui était invité, présent, absent ou exclu. Qui participait?	Est-ce qu'il y avait accord sur personne participant au comité?	Comment a-t-on décidé de l'agenda et de l'ordre du jour des consultations?	
Déroulement des consultations	Quelles étaient les craintes et critiques de la population?	Avez-vous recueilli de l'information nouvelle?	Est-ce que de l'information inexacte circulait? Besoin de rectification?	Est-ce que l'ensemble des critiques exprimées a été pris en compte lors de la rédaction?
Rapport de consultation	Est-ce qu'il y avait un accord sur les changements apportés par le comité?	Par exemple, sur le taux de déduction variable, sur le loyer miminum et sur le loyer pour les personnes âgées	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?	Est-ce que d'autres modifications ont été proposées?

Décision

Version finale	Qui était invité, présent, absent ou exclu. Qui participait?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?		

Application et évaluation

Responsabilité de votre organisation	Quelles tâches deviez-vous accomplir?	Est-ce que votre organisation a respecté ses engagements?	Quelles ont été les difficultés?	Est-ce que vous avez recueilli le support d'autres organisations?
Responsabilité des autres organisations	Même constat?	Est-ce qu'un suivi a été fait auprès des autres organisations	Est-ce qu'un suivi a été fait auprès de votre organisation?	
Rencontres CHN	Lieu et fréquence des rencontres?	Qui était invité, présent, absent ou exclu. Qui participait?	Quels points étaient discutés?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?
Autres rencontres	Est-ce que d'autres rencontres ont eu lieu hors du cadre du CHN?			
Pendant l'application	Est-ce qu'il y a eu des critiques?	Pourquoi?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?	Est-ce que des modifications ont été apportées?

Évaluation de 2009	Est-ce qu'il y avait accord sur le rapport d'évaluation?	Est-ce qu'il y avait des conflits? Comment ont-ils été résolus? Est-ce qu'il y a eu des compromis?	Est-ce que de l'information inexacte circulait? Besoin de rectification?	
Arrérages de loyer	Quelle est la situation?	Causes et moyens d'y remédier?	Quel est l'impact financier?	Impact politique (relations avec autres organisations) ?

4- Formulaire de consentement

Présentation du chercheur

Cette recherche est réalisée dans le cadre du projet de maîtrise de Aude Therrien, dirigée par Gérard Duhaime, du département de sociologie à l'Université Laval.

Avant d'accepter de participer à ce projet de recherche, veuillez prendre le temps de lire et de comprendre les renseignements qui suivent. Ce document vous explique le but de ce projet de recherche, ses procédures, avantages, risques et inconvénients. Nous vous invitons à poser toutes les questions que vous jugerez utiles à la personne qui vous présente ce document.

Nature de l'étude

La recherche a pour but d'étudier le rôle et la participation des différents acteurs politique dans l'élaboration et la mise en place des politiques publiques d'habitation au Nunavik. Deux politiques publiques sont particulièrement étudiées : la modification de l'échelle de loyer en 2005 et la première entente quinquennale (2000-2004) issue de l'entente concernant la mise en œuvre de la *Convention de la Baie-James et du Nord Québecois en matière de logement au Nunavik*.

Déroulement de la participation

Votre participation à cette recherche consiste à prendre part à une entrevue, d'une durée d'environ une heure et demie, qui portera sur les éléments suivants :

- éléments d'information sur le processus menant à l'application et à l'évaluation des politiques publiques sur le logement
- description du rôle des acteurs publics dans l'application des politiques

<u>L'entrevue sera enregistrée</u>

Avantages et risques possibles liés à votre participation

Le fait de participer à cette recherche vous offre une occasion de réfléchir et de discuter sur les politiques d'habitation au Nunavik auxquelles vous avez participé. Vos connaissances seront utilisées à des fins scientifiques et nous permettront de mieux évaluer les politiques mises en place en ce qui a trait à la participation des acteurs locaux.

Il est important de noter que l'entrevue vise à recueillir des informations en ce qui a trait à vos connaissances sur ces processus. Aucune information de nature privée n'est recueillie. Aussi, vous pouvez choisir de garder l'anonymat et votre nom ne sera pas dévoilé dans cette recherche ou vous pouvez choisir de vous identifier. Dans ce cas, vous participez à cette entrevue à titre d'expert et de personnalité publique et votre nom figurera dans le mémoire comme source d'information. De même, malgré l'anonymat, il se peut que certaines personnes ayant travaillé dans le milieu de l'habitation au Nunavik, puissent être en mesure de vous identifier vu le petit nombre de personnes travaillant dans le milieu.

Participation volontaire et droit de retrait

Vous êtes libre de participer à ce projet de recherche. Vous pouvez aussi mettre fin à votre participation sans conséquence négative ou préjudice et sans avoir à justifier votre décision. Si vous décidez de mettre fin à votre participation ou que vous souhaitez que certaines informations restent confidentielles, il est important d'en prévenir le chercheur dont les coordonnées sont incluses dans ce document. Tous les renseignements personnels vous concernant seront alors détruits et les informations mentionnées ne seront pas publiées.

Confidentialité et gestion des données

Il est important de noter que les matériaux de la recherche, incluant les données et les enregistrements, seront conservés sur l'ordinateur du chercheur protégé par un mot de passe. Ils seront détruits un an après la fin de la recherche, soit en août 2013.

De plus, un résumé des résultats de la recherche vous sera expédié, si vous le souhaitez, par courriel ou envoi postal.

Renseignements supplémentaires

Si vous avez des questions sur la recherche ou sur les implications de votre participation, veuillez communiquer avec Aude Therrien, étudiante à la maîtrise responsable de cette recherche, au numéro de téléphone suivant : (418) 915-3466 ou à l'adresse courriel suivante : aude.therrien.1@ulaval.ca

Remerciements

Votre collaboration est précieuse pour nous permettre de réaliser cette étude et nous vous remercions d'y participer.

Signatures

Je soussigné (e) _____ consens librement à participer à la recherche intitulée : « La participation des acteurs locaux aux politiques publiques d'habitation au Nunavik ». J'ai pris connaissance du formulaire et j'ai compris le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients du projet de recherche. Je suis satisfait(e) des explications, précisions et réponses que le chercheur m'a fournies, le cas échéant, quant à ma participation à ce projet.

Est-ce que vous souhaitez garder l'anonymat ?

☐ Oui

☐ Non

_____ _____

Signature du participant, de la participante Date

Un résumé des résultats de la recherche sera expédié aux participants qui en feront la demande en indiquant l'adresse où ils aimeraient recevoir le document. **Les résultats ne seront pas disponibles avant août 2012. Si cette adresse changeait d'ici cette date, vous êtes invité (e) à informer la chercheuse de la nouvelle adresse où vous souhaitez recevoir ce document.**

L'adresse (électronique ou postale) à laquelle je souhaite recevoir un résumé des résultats de la recherche est la suivante :

_____

_____

_____

J'ai expliqué le but, la nature, les avantages, les risques et les inconvénients du projet de recherche au participant. J'ai répondu au meilleur de ma connaissance aux questions posées et j'ai vérifié la compréhension du participant.

_____ _____

Signature du chercheur Date

Plaintes ou critiques

Toute plainte ou critique sur ce projet de recherche pourra être adressée au Bureau de l'Ombudsman de l'Université Laval :
Pavillon Alphonse-Desjardins, bureau 3320
2325, rue de l'Université
Université Laval
Québec (Québec) G1V 0A6
Renseignements - Secrétariat : (418) 656-3081
Ligne sans frais : 1-866-323-2271
Courriel : info@ombudsman.ulaval.ca

Copie du participant