

# NUNAVUT, UN BILAN DES 10 PREMIÈRES ANNÉES

Thierry Rodon

« Fruit du désir des Inuits de reprendre le contrôle sur leur vie en établissant leur propre gouvernement et en obtenant la reconnaissance de leurs droits territoriaux, politiques et sociaux, le Nunavut n'est pas un territoire comme les autres », écrit Thierry Rodon. À l'occasion du dixième anniversaire du Nunavut, il propose un retour sur cette expérience et dresse un bilan de cette première décennie d'existence. « Le gouvernement du Nunavut est arrivé à fonctionner, conclut-il, mais il n'a pas réussi à élever de façon notable le niveau de vie de la majorité de la population. » Il décrit la structure de gouvernance du territoire, partagée entre les organisations inuites et le gouvernement territorial public, puis passe en revue les dossiers qui ont marqué ces premières années, notamment la création d'une fonction publique représentative, la décentralisation des services, la mise sur pied d'un système d'éducation adapté à la culture locale et la protection de la langue inuite.

"Born out of the Inuit people's desire to regain control of their lives by establishing their own government and by obtaining the recognition of their territorial, political and social rights, Nunavut is not a territory like the others," writes Thierry Rodon. On the occasion of its tenth anniversary, he looks back at this experience and takes stock of the first decade. "The Nunavut Government has managed to become functional," he concludes, "but it has failed to improve in a significant way the quality of life of the majority of the population." Rodon describes the governance structure of the territory, divided between Inuit organizations and the territorial government, and then presents the main issues that have marked these first years, namely the creation of a representative civil service, the decentralization of services, the construction of an education system adapted to the local culture and the protection of Inuit language.

**D**ernier-né des territoires canadiens, le Nunavut a été créé le 1<sup>er</sup> avril 1999 de la division des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). Il est le résultat d'une entente territoriale, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ci-après appelé l'Accord du Nunavut), signée en 1993 entre les Inuits de l'est de l'Arctique et le gouvernement du Canada, après près de 20 ans de négociations.

L'Accord du Nunavut a reconnu aux Inuits la propriété de 18 p. 100 du territoire du Nunavut, leur a octroyé une compensation de 1,15 milliard et a mis en place cinq institutions de gouvernance publique (le Conseil de gestion des ressources fauniques, la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions, la Commission d'aménagement du Nunavut, le Tribunal des droits de surface du Nunavut et l'Office des eaux du Nunavut) dans lesquelles les Inuits détiennent la moitié des sièges. Surtout, cet accord prévoyait la création d'un nouveau territoire qui regrouperait toutes les communautés inuites mais

qui serait, à l'instar du Yukon et des T.N.-O., doté d'un gouvernement public. Celui-ci sera finalement créé en avril 1999.

Aujourd'hui, le Nunavut comprend une population de près de 30 000 habitants dont 85 p. 100 sont Inuits. Les Nunavummiut (résidents du Nunavut) vivent dans 28 communautés réparties sur un immense territoire de près de 2 millions de kilomètres carrés et qui ne sont accessibles que par avion.

Fruit du désir des Inuits de reprendre le contrôle sur leur vie en établissant leur propre gouvernement et en obtenant la reconnaissance de leurs droits territoriaux, politiques et sociaux, le Nunavut n'est pas un territoire comme les autres. Ce dixième anniversaire de sa création est une bonne occasion de faire un retour sur cette expérience et de dresser un premier bilan de ses réalisations.

**L**e système de gouvernance du Nunavut est complexe. D'une part, l'Accord du Nunavut a créé une structure de



gouvernance inuite représentée par diverses organisations inuites, dont la principale est la Nunavut Tunngavik Inc. (NTI). Cette organisation joue un rôle primordial au Nunavut. Tout d'abord, elle nomme la moitié des représentants dans les cinq institutions de gouvernance publique. Ensuite, selon les conditions de l'Accord du

ou non, et qui détient tous les pouvoirs typiques des gouvernements provinciaux (notamment la responsabilité des programmes sociaux), à l'exclusion de la compétence sur le territoire et les ressources naturelles.

Ainsi, le gouvernement du Nunavut ne reçoit aucune part des redevances payées pour l'exploitation

avait conclu que le Nunavut n'était pas prêt à exercer une telle responsabilité. Les pourparlers ont toutefois repris en 2009. Les organisations inuites, qui bénéficient déjà des redevances perçues sur l'exploitation des ressources naturelles, pourraient aussi faire partie de la solution. Il serait ainsi possible d'envisager des partenariats avec le gouvernement

du Nunavut pour l'amélioration de certains services.

De fait, pour essayer de normaliser leur relation, le gouvernement du Nunavut et la NTI ont signé un protocole d'entente intitulé *Iqqanaijaqatigiit*, qui peut se traduire par « travaillons ensemble », un titre évocateur.

Ce protocole balise les relations entre les deux parties, chacune reconnaissant les compétences de l'autre. On y prévoit des rencontres régulières, détermine des sujets d'intérêts communs et établit un mécanisme pour l'échange d'information.

Malgré ce protocole, la gouvernance du Nunavut a été marquée par des désaccords importants entre les deux entités sur un certain nombre de lois et de politiques telles que la *Loi sur l'éducation*, la *Loi sur les langues officielles*, la *Loi sur la protection de la langue inuite* et la politique favorisant l'adjudication des contrats gouvernementaux aux entreprises inuites du Nunavut (Nunavummi Nangminiqatunik Ikajuuti).

Le premier défi du gouvernement du Nunavut fut de maintenir les services à la population au même niveau que celui dont elle bénéficiait lorsqu'elle faisait partie des T.N.-O. En effet, le gouvernement avait comme mandat de prendre la relève des T.N.-O., mais il devait créer de toutes pièces de nouveaux ministères. Défi additionnel, il fallait que ceux-ci emploient de préférence des Inuits pour que la nouvelle fonction publique soit représentative de la composition de la population du territoire, ce qui voulait dire qu'environ 85 p. 100 des fonctionnaires embauchés devaient être des Inuits.

## Le gouvernement du Nunavut ne reçoit aucune part des redevances payées pour l'exploitation des ressources, alors que ces sommes constituent une importante source de revenus des provinces ; ce sont le gouvernement fédéral et les organisations inuites qui se partagent les revenus provenant de ces ressources et qui sont donc à même de bénéficier des développements miniers et pétroliers se profilant à l'horizon.

Nunavut, elle doit participer à l'élaboration des politiques sociales et culturelles ainsi qu'à la conception des programmes et services sociaux et culturels, y compris à l'étape de leur mise en œuvre. Enfin, elle fournit des services, notamment sous forme de subventions aux chasseurs et aux trappeurs, de compléments de retraite et d'aide financière aux étudiants. Tous ces programmes sont cependant destinés aux bénéficiaires inuits.

La NTI a également un pouvoir financier important car, conjointement avec les trois organisations inuites régionales (Qikiqtaani, Kivalliq, et Kitikmeot), elle administre le fonds de compensation de 1,15 milliard de dollars versé par le gouvernement du Canada dans le cadre de l'Accord du Nunavut. De plus, outre les bénéfices tirés de l'exploitation du territoire dont les Inuits sont spécifiquement propriétaires, elle touche 50 p. 100 des premiers deux millions de dollars de redevances perçues sur l'exploitation des ressources naturelles du territoire transféré au gouvernement fédéral, et 5 p. 100 des redevances additionnelles.

Aux côtés de cette gouvernance proprement inuite, il y a le gouvernement territorial du Nunavut, un gouvernement public représentant tous les résidents du Nunavut, inuits

des ressources, alors que ces sommes constituent une importante source de revenus des provinces ; ce sont le gouvernement fédéral et les organisations inuites qui se partagent les revenus provenant de ces ressources et qui sont donc à même de bénéficier des développements miniers et pétroliers se profilant à l'horizon.

Le gouvernement du Nunavut dispose donc de peu de moyens et a du mal à financer ses programmes sociaux et éducatifs ainsi que la construction de logements, malgré des besoins importants. Quatre-vingt-treize p. 100 de son budget annuel provient en fait des transferts fédéraux, le reste étant constitué de la taxation des individus et des sociétés, ce qui en fait le gouvernement le plus dépendant du Canada. Il est clair qu'une population de 30 000 habitants ne peut supporter seule le coût de ces services sur un aussi vaste territoire, d'autant que le Nunavut ne possède pas une économie de marché très développée.

La seule façon pour le Nunavut d'acquérir une plus grande autonomie financière serait d'obtenir la compétence territoriale et ainsi les revenus de l'exploitation des ressources naturelles. Il a entrepris des négociations en ce sens avec Ottawa, mais un rapport indépendant, commandé par le gouvernement fédéral en 2008,

C'était un défi important, car la population inuite du Nunavut est peu scolarisée. Pour pallier le problème, le gouvernement fédéral a mis en œuvre un programme de formation ambitieux, mais malheureusement seulement financé pour trois ans, la Stratégie unifiée de développement des ressources humaines du Nunavut, qui a permis au départ de recruter 44 p. 100 d'Inuits. Ce niveau diminue rapidement à 42 p. 100, mais au moyen de politiques énergiques d'embauche, on réussit à atteindre 50 p. 100 en 2007. Il faut toutefois remarquer que l'emploi inuit est concentré surtout aux deux extrêmes, les emplois les moins qualifiés et la haute fonction publique, mais que les Inuits sont très minoritaires dans tous les postes pour lesquels on demande des qualifications précises. Tant que les niveaux d'éducation des Inuits n'augmenteront pas, il sera difficile de changer cet état de choses.

La politique la plus marquante du Nunavut fut certainement la « décentralisation » des services gouvernementaux vers certaines communautés. Elle avait pour objectif de partager les retombées économiques générées par la création du gouvernement du Nunavut. Le ministère de l'Éducation fut ainsi localisé à Arviat et à Pond Inlet, les Finances à Igloolik, les services de statistique à Pangnirtung. Il ne s'agissait toutefois pas de déléguer des pouvoirs aux communautés mais plutôt de délocaliser des administrations publiques dans les communautés.

Les effets de cette politique sont assez mitigés. Elle augmente tout d'abord les coûts de la gouvernance, car la prise de décision reste centralisée à Iqaluit, la capitale, et de nombreux fonctionnaires font la navette. De plus, ces nouveaux centres administratifs sont en général mal intégrés aux communautés et souvent construits dans leur périphérie. Mais surtout, dans certains services « décentralisés », la plupart des emplois sont occupés par des gens de l'extérieur, créant donc un

influx de nouveaux arrivants dans ces communautés essentiellement inuites. Au niveau des écoles, cette immigration s'est souvent traduite par des pressions pour avoir moins d'enseignement en inuktitut. Enfin, la difficulté d'attirer des employés qualifiés dans les petites communautés a entraîné des problèmes de capacité, ce que la vérificatrice générale du Canada a souligné notamment dans les cas du ministère des Finances et de la Société de crédit commercial du Nunavut.

La reconstruction d'un système d'éducation adapté à la culture locale mais permettant aux Nunavummiut de poursuivre leurs études partout au Canada et dans le

**Il faut toutefois remarquer que l'emploi inuit est concentré surtout aux deux extrêmes, les emplois les moins qualifiés et la haute fonction publique, mais que les Inuits sont très minoritaires dans tous les postes pour lesquels on demande des qualifications précises. Tant que les niveaux d'éducation des Inuits n'augmenteront pas, il sera difficile de changer cet état de choses.**

monde a été au cœur des débats de l'Assemblée législative du Nunavut. Lors de la création du Nunavut, on avait conservé le programme éducatif des T.N.-O., qui était lui-même basé sur celui de l'Alberta. Ce fut tout de suite un sujet très controversé.

On s'est d'abord interrogé sur la nécessité de conserver les commissions scolaires régionales qui avaient été mises en place par les T.N.-O. Le gouvernement du Nunavut désirait recentraliser le système d'éducation, mais les organisations inuites et les institutions scolaires, au contraire, voulaient donner aux communautés des pouvoirs plus importants en éducation. Les parties sont finalement arrivées à un compromis en donnant un peu de pouvoir aux communautés tout en

maintenant la centralisation du système d'éducation.

L'autre enjeu était la place des langues inuites en éducation. Pour l'instant, comme dans de nombreuses communautés autochtones, les élèves reçoivent un enseignement en inuktitut durant les trois premières années scolaires, ensuite, l'enseignement est donné en anglais. Les résultats de cette approche sont assez mitigés, car, au terme de leur scolarité, de nombreux élèves ne maîtrisent bien aucune des deux langues.

La nouvelle *Loi sur l'éducation*, qui vient tout juste d'être adoptée en septembre 2008 après de longs débats, prévoit que l'enseignement deviendra graduellement bilingue. Sa mise en œuvre dépend toutefois de deux facteurs : un financement adéquat et un nombre suffisant d'enseignants inuits. Dans le cas du premier, le gouvernement fédéral n'a montré aucune ouverture à s'engager dans un tel projet. Dans le cas du second, les enseignants ont une forte propension à abandonner la salle de classe pour aller travailler au gouvernement du Nunavut, qui offre de meilleures conditions de travail et des salaires plus élevés.

La protection de la langue inuite a été un autre dossier important pour le gouvernement. L'inuktitut est encore parlé à la maison par 92 p. 100 des Inuits de plus de 65 ans, mais cette proportion est beaucoup plus faible chez les moins de 15 ans, où seuls 65 p. 100 l'utilisent couramment. Il faut dire que les médias, l'école et même le gouvernement offrent surtout un environnement anglophone. Il est donc important d'agir, mais le Nunavut ne peut invoquer la « clause nonobstant » et doit donc respecter à la lettre la Charte canadienne des droits et libertés ainsi que la loi fédérale sur les langues officielles. Il ne pourrait donc pas se doter de lois linguistiques aussi contraignantes comme l'a fait le Québec par exemple avec la Loi 101.

Le gouvernement a adopté récemment deux lois, la *Loi sur les langues officielles* et la *Loi sur la protection de la langue inuite*. La première reconnaît quatre langues officielles au Nunavut, l'inuktitut, l'inuinnaqtun, l'anglais et le français. Cependant, elle ne prévoit pas que tous les règlements et lois soient publiés en langue inuite, le

**Les données indiquent toutefois l'apparition d'une classe moyenne inuite, mais celle-ci reste très minoritaire. Il existe ainsi une forte division entre une minorité, qui est à même de bénéficier de la création du Nunavut, et la majeure partie de la population que l'absence de formation condamne aux emplois subalternes et aux activités de subsistance. Cette dynamique sociale est apparue dès les premiers contacts de la société inuite avec les Occidentaux, mais elle s'est nettement accélérée depuis la création du Nunavut.**

choix étant laissé au gouvernement. La NTI a contesté cette disposition, considérant que toutes les lois devraient être traduites.

La *Loi sur la protection de la langue inuite* prévoit que les services tant publics que privés doivent pouvoir être fournis, selon la région, en inuktitut ou en inuinnaqtun. Elle indique également que l'affichage devra utiliser une de ces deux langues. Cette loi ne s'applique cependant pas au gouvernement fédéral ni aux commerces sous juridiction fédérale. Ainsi, Postes Canada, les banques, les entreprises de télécommunications et les compagnies aériennes ne sont pas obligées d'offrir des services en inuit. La loi n'est également pas contraignante quant à la langue de travail — une restriction dans ce domaine aurait été difficile à imposer pour un gouvernement qui fonctionne essentiellement en anglais —, mais elle prévoit des mesures pour favoriser l'usage de l'inuktitut ou de l'inuinnaqtun. Dans le contexte territorial, ces deux lois vont aussi loin qu'il est possible d'aller sans contrevenir à la Charte des droits et libertés et à la *Loi sur les langues officielles* fédérale.

Le Nunavut a connu moins de réussites dans le domaine social. Notamment, il n'a pas su améliorer de

façon notable les conditions sociales et de santé de la population, comme le montrent les données compilées en 2008 par le Forum économique du Nunavut. Il faut dire que ces questions n'ont pas été au centre du débat politique des 10 premières années et que l'on a consacré toute l'énergie gouvernementale à maintenir le niveau

des services, ce qui n'a pas permis la recherche de solutions novatrices.

Le Nunavut fait face à des défis sociaux importants, qui sont le résultat de la transition extrêmement rapide de la vie de camp à la sédentarisation dans des communautés permanentes. Cette sédentarisation a été marquée par l'imposition des systèmes de justice et de scolarisation occidentaux, notamment par l'intermédiaire des pensionnats. Il faut également mentionner l'abattage des chiens de traîneau, la relocalisation de familles, et de groupes entiers dans certains cas, et la mise en place de services d'assurance sociale qui ont créé une forte dépendance. Tous ces événements ont eu des impacts profonds et durables sur la société inuite.

On peut en voir le résultat dans la prévalence des maux sociaux affectant les Inuits du Nunavut : un taux de suicide huit fois plus élevé que la moyenne canadienne, un fort taux de violence familiale, d'abus de drogue et d'alcoolisme ainsi que de mauvaises conditions sociosanitaires. Cela se traduit par une espérance de vie de 10 ans inférieure à la moyenne canadienne. De plus, le Nunavut connaît un fort taux de chômage (20 p. 100), un niveau d'éducation très bas (31 p. 100 des Inuits possèdent un diplôme postsecondaire contre 88,8 p. 100 au

Canada), un des taux de décrochage scolaire les plus élevés au Canada et un revenu moyen parmi les plus faibles au pays. Tous ces problèmes sont aggravés par le manque de logements, dont résulte une promiscuité qui favorise l'apparition des pathologies sociales. Si l'on ajoute à cela une population très jeune — l'âge médian est de 23 ans alors qu'il est de 39,5 ans pour l'ensemble du Canada —, on peut comprendre l'ampleur des problèmes auxquels fait face le Nunavut.

Les données indiquent toutefois l'apparition d'une classe moyenne inuite, mais celle-ci reste très minoritaire. Il existe ainsi une forte division entre une minorité, qui est à même de bénéficier de la création du Nunavut, et la majeure partie de la population que l'absence de formation condamne aux emplois subalternes et aux activités de subsistance. Cette dynamique sociale est apparue dès les premiers contacts de la société inuite avec les Occidentaux, mais elle s'est nettement accélérée depuis la création du Nunavut.

De nombreux politiciens du Nunavut ainsi que les organisations inuites ont attribué les problèmes du territoire, notamment dans les domaines de l'éducation, des soins de santé et du logement, au manque de financement fédéral. Il est clair qu'Ottawa n'a pas toujours été généreuse pour un territoire qui doit fonctionner dans des conditions difficiles, mais le Nunavut n'est pas la seule entité qui se plaint du manque de financement fédéral. De plus, les transferts fédéraux ne font qu'augmenter sa dépendance. C'est la compétence en matière de ressources naturelles et de territoire qui permettrait de limiter cette dépendance.

Afin d'assurer la viabilité du Nunavut à long terme, il est également nécessaire de donner une base économique aux communautés inuites. À ce sujet, il est clair que de nouveaux modèles sont à inventer ;





CP Photo

**La première ministre du Nunavut Eva Aariak, à l'occasion du 10<sup>e</sup> anniversaire du Nunavut, le 1<sup>er</sup> avril dernier. « Sa volonté de mettre l'amélioration des conditions sociales et l'éducation au cœur de son projet de gouvernance, écrit Thierry Rodon, donne l'espoir que la prochaine décennie permettra de faire évoluer la situation des Nunavummiut. »**

depuis plus de 50 ans, toutes les politiques de développement nordique canadiennes n'ont fait qu'augmenter la dépendance des Inuits.

L'économie du Nunavut est encore très majoritairement basée sur les services gouvernementaux avec, en complément, l'activité minière et l'économie mixte de chasse et de pêche. Pour l'instant, le gouvernement du Nunavut a surtout encouragé la répartition de la richesse générée par les activités gouvernementales en délocalisant certaines administrations publiques. Il a aussi fortement soutenu l'activité minière sur le territoire. Cependant, aucune de ces deux activités ne peut assurer la viabilité économique à long terme du Nunavut, car les services gouvernementaux dépendent des transferts fédéraux et ne créent pas de richesse et, dans le cas des mines, le territoire est à la merci des hauts et des bas du marché et de la disparition de la

ressource, qui laisse les communautés exsangues. L'économie de chasse et de pêche est, pour sa part, de plus en plus menacée à la fois par la hausse des coûts du carburant, le réchauffement climatique et l'interdiction d'exporter des peaux de phoques récemment promulguée par la Communauté européenne. Il est donc impératif de fournir une vision d'avenir aux jeunes du Nunavut qui aillent au-delà du choix entre une carrière de fonctionnaire ou de mineur.

**D**ix ans, c'est peu pour mettre en place un gouvernement efficace qui reflète les valeurs et les aspirations des Nunavummiut et améliore la qualité de vie d'une population largement défavorisée, dans des conditions d'isolement et de nordicité sans pareil au Canada. Le gouvernement du Nunavut est arrivé à fonctionner, mais il n'a pas réussi à élever de façon

notable le niveau de vie de la majorité de la population.

L'élection récente d'Eva Aariak comme première ministre du Nunavut, sa volonté de mettre l'amélioration des conditions sociales et l'éducation au cœur de son projet de gouvernance donne l'espoir que la prochaine décennie permettra de faire évoluer la situation des Nunavummiut. Cela ne se fera cependant pas sans élaborer un modèle de développement économique et social qui corresponde aux réalités du Nunavut.

*Thierry Rodon est professeur associé au Département de science politique de l'Université Laval, à la School of Public Policy and Administration à l'Université Carleton, où il enseigne dans le cadre du certificat en politiques publiques du Nunavut, et à la Nunavut Sivuniksavut, une institution postsecondaire destinée aux Inuits du Nunavut.*