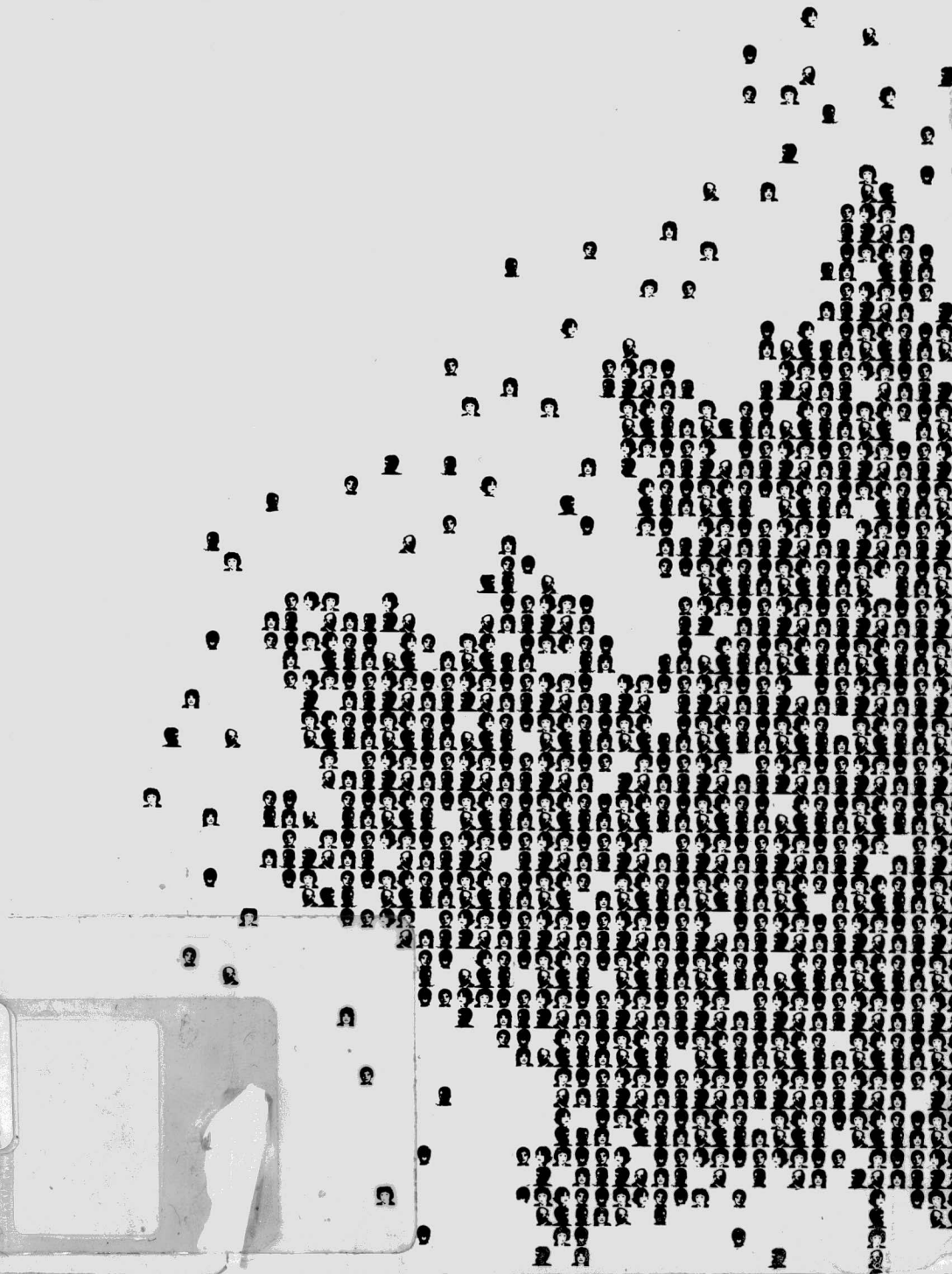
Le Nord

Volume 72 des études commandées dans le cadre du programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Les opinions exprimées dans ce volume n'engagent que les auteurs.

MICHAEL S. WHITTINGTON, coordonnateur de la recherche

Le Nord



Le Nord

MICHAEL S. WHITTINGTON
coordonnateur de la recherche

Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada

Nous remercions le statisticien en chef du Canada et *Resource for the Future*, de Washington (D.C.), qui ont bien voulu nous permettre de reproduire des documents et des extraits d'ouvrages, publiés ou non.

Imprimé au Canada
ISBN 0-660-91565-0
ISSN 0827-1011
N° de cat. Z1-1983/1-41-72F

En vente au Canada par l'entremise de nos
agents libraires agréés
et autres librairies
ou par la poste auprès du :

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

au Canada : 14,95 $
à l'étranger : 17,95 $
Prix sujet à changement sans préavis

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Vedette principale au titre:
Le Nord

(*Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada,*
ISSN 0827-1011 ; 72)
Publ. aussi en anglais sous le titre: The North.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-660-91565-0

1. Canada (Nord) — Politique économique — Discours, essais, conférences. 2. Canada (Nord) — Conditions économiques — Discours, essais, conférences. 3. Canada (Nord) — Politique et gouvernement — Discours, essais, conférences. I. Whittington, Michael S., 1942–II. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada III. Collection: Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 72.

HC117.N6N6714 1985 330.9719'03 C85-090223-9

COORDONNATEUR DE L'ÉDITION : Ampersand Communications Services Inc.
CONCEPTION DE LA PAGE COUVERTURE : Will Rueter
MAQUETTE : Brant Cowie/Artplus Limited

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

Lorsque la commission Rowell-Sirois a commencé ses travaux en 1937, on connaissait fort mal l'évolution de l'économie canadienne. Et le peu qu'on savait n'avait pas été passé au crible par les rares spécialistes des sciences sociales de l'époque.

Quand, pour notre part, nous nous sommes mis à la tâche près de cinquante ans plus tard, nous jouissions d'un avantage considérable sur nos prédécesseurs : nous disposions d'une foule de renseignements. Des universitaires, partout au Canada, et des spécialistes à l'emploi d'instituts de recherche privés ou d'organismes publics, comme le Conseil économique de l'Ontario et le Conseil économique du Canada, s'étaient déjà penchés sur le fonctionnement de l'économie canadienne. Malgré les nombreuses lacunes, notre problème n'était pas le manque d'information; il nous fallait plutôt relier, intégrer — synthétiser — les conclusions de la plupart des recherches déjà faites.

La Commission a reçu un mandat exceptionnellement vaste, qui couvre plusieurs des grandes questions d'orientation que les citoyens et les gouvernements du Canada devront vraisemblablement se poser au cours des prochaines décennies. Ce mandat fixait l'objet de la plupart des recherches de même que la portée de notre enquête; nous savions qu'il faudrait nous appliquer à faire le lien entre les différentes disciplines. Notre Programme de recherche se distingue donc à trois points de vue : outre des études originales, il propose aux lecteurs des synthèses de recherches effectuées dans des domaines spécialisés; il ne fait pas double emploi car il ne reprend pas de travaux qui, de l'avis des chercheurs canadiens, avaient déjà été très bien faits; enfin, il s'agit de l'examen le plus complet des systèmes économique, politique et juridi-

que canadiens jamais entrepris par un organisme indépendant.

Trois éminents universitaires canadiens ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche de la Commission. Ce sont Ivan Bernier (Droit et Constitution), Alan Cairns (Politique et institutions de l'État) et David C. Smith (Économie).

Ivan Bernier est doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval. Alan Cairns, ancien directeur du département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a été titulaire de la chaire William Lyon MacKenzie King d'études canadiennes, à l'Université Harvard. David Smith, ancien directeur du département d'économique de l'Université Queen's, à Kingston, est maintenant recteur de cette université. Lorsqu'il a assumé ses nouvelles fonctions à l'Université Queen's en septembre 1984, David Smith a été remplacé à la Commission par Kenneth Norrie, de l'Université de l'Alberta, et John Sargent, du ministère fédéral des Finances, qui ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Je suis convaincu que les études publiées ici et dans les autres volumes, grâce au travail des auteurs ainsi que des directeurs et des coordonnateurs de recherche, conserveront pendant longtemps une grande valeur pour les universitaires et les décideurs canadiens. J'espère en outre qu'elles rejoindront, dans les milieux universitaires, un public d'autant plus nombreux qu'elles sont publiées en français et en anglais.

Je profite de l'occasion pour remercier, en mon nom et en celui de mes collègues, les directeurs de recherche et tous ceux et celles qui ont collaboré avec eux. Je remercie également les membres des nombreux groupes consultatifs de recherche, dont les avis ont été pour nous si précieux.

DONALD S. MACDONALD

INTRODUCTION

De façon très générale, la question qui a surtout retenu notre attention dans le cadre du Programme de recherche de la Commission est celle de savoir comment l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter au changement. Si cette question a servi de point de départ à notre enquête, c'est que nous sommes convaincus que l'avenir nous prendra toujours un peu par surprise. Nos institutions politiques, juridiques et économiques doivent donc être suffisamment souples pour s'adapter aux surprises, et assez stables pour nous permettre de réaliser les objectifs que nous nous serons fixés. Ce thème de l'adaptation nous a amenés à explorer les liens d'interdépendance entre les systèmes politique, juridique et économique du Canada et à situer nos travaux dans une optique interdisciplinaire.

L'ampleur de la tâche (plus de 280 études, publiées dans 72 volumes) de même que la pluralité des disciplines et les divergences idéologiques nous ont amenés à conclure que l'intégration complète n'était ni possible ni souhaitable. Néanmoins les collaborateurs ont étudié des problèmes courants sous des angles différents et en appliquant diverses méthodes. Nous prions donc les lecteurs de bien vouloir regarder au-delà de leur propre domaine d'intérêt et d'adopter, eux aussi, une perspective interdisciplinaire.

Les trois programmes de recherche, *Le droit et la Constitution* (sous la direction d'Ivan Bernier), *La politique et les institutions de l'État* (sous la direction d'Alan Cairns) et *L'économie* (sous la direction de David C. Smith et, pour la dernière phase des travaux, sous la direction conjointe de Kenneth Norrie et John Sargent), ont eux-mêmes été divisés en dix-neuf modules, confiés à des coordonnateurs de recherche.

Dans le cadre du Programme de recherche sur le droit et la Constitution, cinq modules ont été créés et confiés aux coordonnateurs de recherche suivants :

- Le droit, la société et l'économie — Ivan Bernier et Andrée Lajoie;
- Le milieu juridique international — John J. Quinn;
- L'union économique canadienne — Mark Krasnick;
- L'harmonisation du droit au Canada — Ronald C.C. Cuming;
- Les accords institutionnels et constitutionnels — Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay.

Le droit étant, dans ses nombreuses manifestations, le moyen le plus fondamental dont l'État dispose pour mettre en oeuvre sa politique, nous avons dû nous demander quand et comment on pouvait y recourir pour régler les problèmes que le mandat de la Commission soulevait. Nous avons donc étudié le système juridique canadien du double point de vue de l'évolution du droit par suite des transformations sociales, économiques et politiques, et, inversement, de l'incidence du droit sur l'évolution sociale, économique et politique.

Les travaux du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État ont été classés sous sept rubriques :

- Le Canada et l'économie politique internationale — Denis Stairs et Gilbert R. Winham;
- L'État et la société dans le monde moderne — Keith Banting;
- Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société — Alan Cairns et Cynthia Williams;
- La dynamique politique du fédéralisme canadien — Richard Simeon;
- Les institutions de représentation — Peter Aucoin;
- Les dimensions politiques de la politique économique — G. Bruce Doern;
- La politique industrielle — André Blais.

Les collaborateurs ont étudié un certain nombre d'événements qui ont amené les Canadiens à s'interroger sur leur capacité de se gouverner avec sagesse et efficacité. Dans plusieurs cas, ces événements ne sont pas survenus qu'au Canada; c'est pourquoi on trouve des études comparatives sur la façon dont les autres pays ont abordé les problèmes que nous connaissons. Tenant compte de la tradition parlementaire du Canada, de son système fédéral de gouvernement, de son économie mixte et du fait qu'il constitue une société bilingue et multiculturelle, les collaborateurs ont également exploré des moyens de réaménager les rapports de pouvoir et d'influence entre les institutions afin de rétablir les principes démocratiques fondamentaux de représentativité, de réceptivité et de responsabilité.

Le Programme de recherche sur l'économie, enfin, a été organisé suivant sept modules :

- La macro-économie — John Sargent;
- Le fédéralisme et l'union économique — Kenneth Norrie;
- La structure industrielle — Donald G. McFetridge;
- Le commerce international — John Whalley;
- La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada — François Vaillancourt;
- Le marché du travail et les relations de travail — Craig Riddell;
- La pensée économique et les questions sociales — David Laidler.

La recherche relative à l'économie a porté sur l'affectation des ressources, humaines et autres, sur l'incidence des institutions et des politiques sur l'affectation de ces ressources, et sur la répartition des gains résultant de la mise en valeur de ces ressources. Elle a aussi eu pour objet la nature du développement économique, les éléments qui façonnent la structure régionale et industrielle du Canada, et la dépendance économique réciproque entre le Canada et les autres pays. Cette recherche visait à nous faire mieux comprendre ce qui détermine notre potentiel économique et comment les instruments de politique économique peuvent servir les objectifs que nous nous fixerons.

Trois modules de recherche — soit un de chaque programme — ont été fusionnés; ce sont les modules sur l'union économique canadienne, sur la dynamique politique du fédéralisme canadien, et sur le fédéralisme et l'union économique. Par conséquent, les volumes sur le fédéralisme et l'union économique, tout comme le volume sur le Nord, sont le fruit d'un travail interdisciplinaire.

Nous sommes particulièrement redevables aux coordonnateurs et coordonnatrices de recherche, qui ont non seulement organisé le travail, rassemblé et analysé les nombreuses études, et regroupé leurs principales constatations dans des aperçus, mais aussi contribué de manière substantielle au *Rapport* de la Commission. Nous les remercions de ce travail, souvent accompli dans des conditions difficiles.

Malheureusement, l'espace ne nous permet pas de remercier chacun des membres du personnel de la Commission. Nous aimerions toutefois exprimer notre reconnaissance au président de la Commission, Donald S. Macdonald, au directeur exécutif, Gerald Godsoe, et au directeur de l'élaboration des politiques, Alan Nymark, qui ont suivi de près le déroulement de nos travaux et joué un rôle central dans la prise en considération des recherches pour la préparation du *Rapport*. Nous voulons également remercier le conseiller administratif de la Commission, Harry Stewart, pour ses conseils et son aide, de même que le directeur des publications, Ed Matheson, chargé de la publication des volumes de recherche. Un merci tout spécial à Jamie Benedickson, coordonnateur des politiques et adjoint spécial du président, qui a

assuré la liaison entre le personnel de recherche, d'une part, et le président et les commissaires, d'autre part. Nous sommes également redevables à l'auxiliaire administrative du Programme de recherche, Donna Stebbing, et au personnel de secrétariat, Monique Carpentier, Barbara Cowtan, Tina De Luca, Françoise Guilbault et Marilyn Sheldon.

Enfin, un merci bien mérité à nos plus proches collaborateurs et collaboratrices, les attachés de direction Jacques J.M. Shore (Droit et Constitution), Cynthia Williams, et Karen Jackson qui lui a succédé (Politique et institutions de l'État), et I. Lilla Connidis (Économie). Leur contribution tant aux trois programmes de recherche qu'à l'ensemble des travaux de la Commission mérite d'être soulignée.

IVAN BERNIER
ALAN CAIRNS
DAVID C. SMITH

PRÉFACE

Nous avons, comme Canadiens, à la fois l'obligation et le privilège de nous interroger sur la nature même de la communauté politique dans laquelle nous vivons et de soupeser les définitions, passionnantes mais souvent contradictoires, que nous avons de nous-mêmes. Or, le rôle des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon dans l'organisation politique, sociale et économique du Canada soulève, dans leurs éléments essentiels, plusieurs questions fondamentales qui se sont posées au cours de notre histoire. Nous devons en effet, habitants du Nord ou d'ailleurs au Canada, définir ce qui doit primer : le droit des petites collectivités marginales à la survivance, à l'autonomie et au maintien de leur identité, ou les droits et les revendications de la majorité; la conservation de l'environnement ou la croissance économique; les droits individuels ou les droits collectifs. Les réponses proposées détermineront non seulement l'avenir des Territoires, mais nous révéleront aussi quelque chose d'important sur les valeurs auxquelles nous tenons comme peuple. Il n'y a qu'une différence de degré, et non pas de nature, entre les décisions prises par tous les Canadiens sur le développement économique de leur pays et les décisions à prendre quant au développement économique du Nord et à ses rapports avec le milieu naturel et les économies traditionnelles, ou quant à la façon de mettre en valeur les ressources dans un monde où le prix des denrées ne cesse de fluctuer et où il faut prévoir des capitaux énormes et de longs délais d'exécution. Nous avons beaucoup à faire pour l'avenir du Nord, et au moins tout autant à en apprendre. Ce sont ces questions de philosophie et d'analyse sur lesquelles les auteurs des études de ce volume se sont penchés.

En tant que coordonnateurs des recherches de la Commission sur le fédéralisme et l'union économique, nous avons été appelés, avec Jacques J.M. Shore du Programme de recherche sur le droit et la Constitution, à préparer un travail sur le Nord. Nous avons pensé qu'un colloque serait le meilleur moyen de procéder, et ce sont les résultats d'un colloque, tenu en juillet 1984, que nous présentons dans ce volume. Les lecteurs trouveront dans l'introduction un résumé des discussions du colloque et de ses principales conclusions, présenté par Michael Whittington.

Les essais qui suivent, écrits par certains des principaux universitaires canadiens qui étudient le développement du Nord, constituent à notre avis une intelligente et consciencieuse analyse des problèmes auxquels les habitants du Nord et tous les autres Canadiens et Canadiennes ont à faire face, et leurs conclusions, bien réfléchies, parfois contradictoires, provoqueront sûrement des réactions. Ces études confirment en outre qu'il faut faire d'autres recherches avant de déterminer la meilleure ligne de conduite à adopter pour paver la voie au développement et à la croissance des territoires du Nord.

Nous espérons que les recherches de la Commission serviront de base à d'autres travaux sur la question et contribueront à faire mieux comprendre les problèmes et les réalités de ces territoires qui s'étendent au nord du 60e parallèle.

Nous remercions Michael Whittington, non seulement des études qu'il a rédigées mais aussi de l'aide précieuse qu'il a apportée à l'organisation du colloque. Nous aimerions également exprimer notre reconnaissance à Jacques J.M. Shore, pour son dévouement à tous les stades de ce travail de recherche.

MARK KRASNICK
KENNETH NORRIE
RICHARD SIMEON

REMERCIEMENTS

La Commission aimerait remercier les personnes suivantes, qui ont assisté au colloque sur le Nord; grâce à leur participation, ce colloque a été une réussite.

Fran Abele
Warren Allmand
Michael Asch
John Berg
George Braden
François Bregha
Peter Burnet
Kirk Cameron
Peter Cumming
Gurston Dacks
Jim Dean
Ron Doering
David Elliott
Larry Gilberg
Katherine Graham
John Hucker
Peter Jull
James Mackenzie
Donat Pharand
Gordon Robertson
Peter Russell
Doug Spray
Jack Stabler
Peter Usher
William Watson
Michael Whittington

La Commission remercie également Donald Wilson, de l'Institut de recherches politiques, qui s'est occupé avec grand soin des nombreux détails relatifs à l'organisation de ce colloque.

1

Les études sur le Nord
Introduction

MICHAEL S. WHITTINGTON

Le 9 septembre 1983, les audiences de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada débutaient à Whitehorse, au Yukon. Ces audiences se sont poursuivies dans tout le Canada pour connaître l'attitude et les intérêts des Canadiens. Cette première visite dans le Nord a conduit les commissaires à Whitehorse et à Yellowknife; ultérieurement, une tournée plus longue les a menés à Frobisher Bay, Rankin Inlet, Cambridge Bay, Inuvik et Tuktoyaktuk. Au cours de ces audiences, les commissaires ont entendu cinquante-sept exposés présentés par divers groupes et particuliers, et ils ont été impressionnés par la complexité et la profondeur des questions soulevées. Reconnaissant que ni eux ni le personnel de recherche de la Commission ne possédaient des connaissances étendues sur les questions et les problèmes spécifiques au Nord, les commissaires ont décidé d'organiser un colloque sur le Nord pour compléter les renseignements fournis par les habitants de cette région au cours des audiences publiques. Des universitaires et des représentants du gouvernement et du secteur privé, tous spécialistes reconnus des questions du Nord, ont été invités à Ottawa pour une conférence de deux jours. Le présent volume s'inspire largement des documents et des comptes rendus de cette conférence.

Puisque le colloque a eu lieu avant que la Commission ne rédige ses recommandations, les débats ont en grande partie été orientés vers la formulation de suggestions adressées aux commissaires. Mais ces suggestions pourront également faire réfléchir les Canadiens en général, à mesure que se précisera l'évolution économique et politique des territoires du Nord au cours des années à venir.

Le colloque, qui s'est tenu les 5 et 6 juillet 1984 au Château Laurier, a été structuré de manière à encourager la plus grande participation possible des nombreux spécialistes des questions du Nord. En tout, quarante-cinq personnes y ont participé. La première journée a été consacrée à deux exposés de fond, l'un portant sur les perspectives de développement économique au nord du 60e parallèle et l'autre sur les questions d'évolution politique et constitutionnelle. Il y a eu également cinq conférenciers à une table ronde pour lancer le débat sur les points soulevés dans les deux exposés. Le deuxième jour, le débat a été alimenté par cinq exposés sur le Nord donnant chacun un point de vue différent. En plus des séances officielles, s'est déroulée dans la soirée du premier jour une causerie menée par les membres du personnel de recherche de la Commission. Tout compte fait, le colloque a suscité des débats animés et variés sur les questions nordiques selon des optiques différentes et à la lumière de nombreuses disciplines générales.

L'exposé de fond qui a retenu l'attention le premier matin du colloque avait été rédigé par Jack C. Stabler, professeur à l'Université de la Saskatchewan. Dans ce document intitulé « La planification du développement au nord du 60e parallèle : besoins et perspectives » et qui figure en entier dans le présent volume, plusieurs points importants ont été soulevés. En premier lieu, Stabler décrit les économies des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) et du Yukon comme étant « sous-développées » en ce sens qu'on n'y trouve qu'un « petit nombre d'*industries clés*, ainsi qualifiées dans les théories du développement régional ». Par conséquent, la stabilité de la croissance économique future des deux territoires dépend du développement de ces industries clés. En se fondant sur les sources antérieures de croissance et sur deux scénarios précis de développement, Stabler affirme qu'au Yukon et dans les T.N.-O., « toutes comparaisons faites, c'est le secteur de l'exploitation et de la transformation primaire des ressources non renouvelables qui gisent dans le sous-sol des deux territoires qui offre le plus de potentiel en matière de création d'emplois ». Il ajoute que les T.N.-O. possèdent en outre des réserves de pétrole et de gaz qui pourraient être mises en valeur. Étant donné le rôle dominant que jouent dans le Nord les gouvernements et l'extension probable de ce rôle qu'entraînera la mise en place de services et d'une infrastructure pour les industries clés, il estime que le secteur public demeurera le principal employeur des deux territoires.

En second lieu, Stabler s'intéresse au problème de la très grande disparité entre autochtones et non-autochtones dans l'économie salariale du Nord. Les premiers sont sous-représentés dans la population active des deux territoires, ce qui s'explique, selon Stabler, par le faible niveau d'instruction et de formation des autochtones et par leur absence relative de mobilité. Stabler propose comme solution partielle d'orienter la politique de développement du Nord sur l'égalité des chances, « grâce à des programmes d'éducation et de formation assortis de possibilités

d'emploi dans le Nord, pour les autochtones actuellement sur le marché du travail ou pour ceux qui désirent y entrer ».

En conclusion, Stabler a réitéré sa conviction que la croissance des économies nordiques repose sur l'exploitation des ressources non renouvelables. Toutefois, il n'a pas manqué de faire remarquer qu' « il n'y a aucune raison, semble-t-il, de vouloir forcer le rythme de la croissance économique dans le Nord. Lorsque l'exploitation de nouvelles ressources nordiques sera véritablement requise, on pourra compter sur le marché pour en assurer le développement; les gouvernements n'auront plus qu'à faciliter la mise en oeuvre des projets. »

Deux intervenants ont fait des commentaires sur l'exposé de Stabler. Michael Asch, anthropologue à l'Université de l'Alberta, a signalé la principale lacune de l'étude de Stabler qui, comme la plupart des auteurs des analyses économiques orthodoxes sur le Nord, ne tient pas suffisamment compte de l'importance de l'économie de subsistance dans la vie des autochtones du Nord. Il affirme que les activités traditionnelles de chasse et de cueillette apportent un complément au secteur industriel du Nord tout autant que la production agricole le fait à l'égard de l'industrie du Sud. De plus, ajoute Asch, la thèse voulant que l'économie de subsistance des autochtones soit une activité en voie de disparition a entraîné de fausses conclusions sur son avenir.

La plus percutante de ces fausses conclusions, c'est que « les difficultés auxquelles ces populations doivent actuellement faire face sont liées à la mobilité et au niveau d'instruction ». Bien qu'il y ait là une part de vérité vu la structure de l'économie politique du Nord, « il est inévitable que cette structure évoluera. C'est pourquoi, au lieu d'envisager des programmes visant à façonner les individus en fonction du régime actuel, je demanderais d'examiner comment les changements peuvent influer sur les problèmes actuellement décrits par Stabler. » Et Asch de conclure :

> De nos jours, l'économie des T.N.-O. est structurée de manière à profiter aux non-autochtones qui y sont des résidants de passage. En règle générale, ces personnes sont extrêmement qualifiées et veulent de toute évidence conserver leur mobilité [...]. À mon avis, le développement à long terme des conditions économiques des autochtones se heurtera non pas à des lacunes sur le plan de la réalisation individuelle, mais à la structure que les secteurs d'une économie de non-subsistance adopteront probablement.

Le professeur recommande que :

> Des éléments tels le développement de l'économie de la chasse et du piégeage et la recherche de compromis pour concilier l'économie des autochtones et celle des Occidentaux déterminent le cours de l'évolution dans le Nord, et non simplement l'éducation, la mobilité et la création d'emplois dans le secteur des ressources non renouvelables. Sans avoir en main des données détaillées sur

> les innombrables sujets découlant de ces questions, je ne vois tout simplement pas comment la Commission peut s'attaquer aux problèmes complexes qui guettent la future économie nordique.

Le second intervenant à commenter l'exposé de Stabler était James Dean, économiste et professeur à l'Université du Manitoba. Il reproche principalement à l'auteur de n'avoir su cerner adéquatement le « caractère unique » de l'économie nordique. Selon lui, Stabler a négligé les « retombées » possibles sur le reste du Canada :

> Les Canadiens du Sud ont un intérêt réel dans ces mégaprojets, indépendamment des intérêts des habitants du Nord et des approvisionnements énergétiques qui deviendront ainsi accessibles. La Commission devrait par conséquent tenir compte de ces intérêts.

L'unicité de l'économie nordique s'exprime également, estime Dean, par des différences dans le degré ou les possibilités de mobilité entre les secteurs économiques du Nord comparativement aux secteurs économiques du Sud. L'affirmation de Stabler selon laquelle une mobilité entre secteurs est possible et souhaitable pour la grande majorité de la population du Nord est tout à fait contestable. Pour garantir une réelle mobilité, prétend Dean, il faudra concevoir des mesures comme l'embauchage préférentiel des autochtones par rapport aux non-autochtones, et des habitants du Nord en général par rapport aux Canadiens du Sud. Toutefois, l'embauchage préférentiel des autochtones est discriminatoire à l'égard des non-autochtones du Nord :

> Plusieurs non-autochtones vivent depuis longtemps dans le Nord, et ils ont autant droit à l'embauchage préférentiel que les autochtones. C'est pourquoi, à mon avis, il est contestable d'établir une distinction entre autochtones et non-autochtones pour l'embauchage préférentiel. Agir ainsi serait présumer de la nécessité d'un programme majeur de promotion sociale, et je ne crois pas que ce soit là l'une des conclusions de l'exposé de Stabler.

Par ailleurs, Dean note que :

> [...] Bien que le principe de l'embauchage préférentiel, déjà autorisé dans les provinces par la Constitution, s'appliquerait vraisemblablement aux habitants du Nord dans les territoires [...], cette pratique pose une menace au marché commun et à la libre circulation des personnes au sein de notre fédération et elle devrait être remise en cause par la Commission.

Au sujet de la mobilité intersectorielle dans le Nord, Dean fait en outre valoir qu'il semble peu probable que les autochtones soient encouragés à occuper des postes dans le secteur des ressources non renouvelables. Dans le passé, la croissance économique des T.N.-O. et du Yukon s'est toujours produite dans les secteurs précisément identifiés par Stabler

comme les plus prometteurs, et très peu d'autochtones ont trouvé un emploi parmi ceux qui y ont été créés :

> Or, ce sont ces mêmes secteurs qui, selon Stabler, fourniront vraisemblablement la majorité des nouveaux emplois au cours des vingt prochaines années. Je doute que des programmes appropriés de formation ou de recyclage associés à de bonnes intentions — ou de mauvaises, peu importe — réussiront à améliorer considérablement la participation des autochtones au marché du travail dans le Nord. Dans les T.N.-O., où les autochtones forment la majorité de la population, cela est encore moins probable.

C'est pourquoi Dean soutient qu' « il faut s'attaquer aux problèmes que suscitent les barrières sociales, culturelles et économiques, qui obligent les autochtones à accepter le même genre d'emplois que par le passé ». Le faible niveau d'instruction des autochtones est l'un des principaux obstacles identifiés par Stabler, qui s'explique entre autres par le fait que les étudiants doivent quitter leur milieu familial pour compléter leurs études, situation qui ne convient généralement guère aux autochtones. En fait, les motifs qui limitent la mobilité de la main-d'oeuvre autochtone contribuent également à restreindre les chances des autochtones de se qualifier, grâce à des études plus poussées, pour les emplois offerts dans les programmes de services sociaux et de santé mis en oeuvre dans leur milieu. Comme Dean l'affirme :

> Tant que les étudiants des agglomérations éloignées devront quitter leur milieu pour compléter leurs études secondaires, ils auront de la difficulté à obtenir la scolarité et la formation nécessaires pour occuper les postes professionnels dans les secteurs de la santé et de l'éducation. On peut, grâce aux moyens de communication actuels, donner aux collectivités éloignées des T.N.-O. une éducation à la fine pointe des techniques modernes, tout en respectant leur culture. Les autochtones peuvent être formés pour assurer les services sociaux nécessaires dans le Nord. Ne pas offrir aux habitants du Nord la possibilité de développer ces aptitudes constitue un gaspillage énorme des ressources humaines.

La conclusion logique qu'en tire Dean est que l'intensification du développement des ressources non renouvelables ne réglera pas le problème du sous-emploi chez les autochtones. Par contre, les programmes de formation sur place permettant aux autochtones de se qualifier pour obtenir dans leur communauté des postes professionnels et semi-professionnels dans les services sociaux, les services de santé et l'éducation pourraient offrir une solution partielle.

Enfin, la critique de Dean fait ressortir trois facteurs importants qui distinguent l'économie nordique de celle des provinces méridionales, facteurs qui devront être examinés de près si la Commission désire

s'attaquer efficacement aux problèmes exceptionnels que pose l'évolution politique et économique du Nord. Le premier de ces facteurs, reconnu par Stabler, porte sur l'existence de « groupes ethniques divers dont l'engagement au sein de l'économie nordique varie considérablement ». À la lumière des propos de Asch au sujet de la force et de la vitalité de l'économie traditionnelle des autochtones, Dean conclut que :

> L'immobilité étant considérée habituellement comme un obstacle au développement économique, il faudra, dans le cas des T.N.-O., s'attendre à une plus grande mobilité de la part des régions sud du Canada et concevoir des projets qui minimiseront les atteintes au mode de vie choisi par les habitants du Nord.

Le deuxième facteur, selon Dean, est le coût élevé du transport dans le Nord. De toute évidence, ces coûts se répercutent sur la rentabilité des mégaprojets, mais ils ont aussi des conséquences considérables sur la qualité de la vie et le niveau des services dans les agglomérations plus éloignées. « L'éloignement ne constitue pas simplement un obstacle à la mise en valeur des ressources; il restreint également la possibilité d'assurer les services à de nombreuses agglomérations. »

Enfin, le troisième facteur propre à l'économie du Nord est la cherté de la vie. Il importe, dit Dean, de considérer que « les différences dans le coût de la vie influent sur la valeur réelle de toutes les quantités nominalement fixées ». On peut voir un exemple marquant de ce phénomène dans le fonctionnement du régime fiscal fédéral. Comme le fait remarquer Dean :

> Le régime fédéral d'impôt sur le revenu devrait imposer équitablement les particuliers qui reçoivent le même revenu réel imposable. Dans les T.N.-O., un particulier recevra un revenu nominal plus élevé pour avoir le même revenu réel qu'un particulier du Sud. Par conséquent, le résidant des T.N.-O. paiera des impôts nominaux plus élevés. En soi, cette situation ne présente rien d'anormal, puisque l'on s'attend que le résidant des T.N.-O. paie davantage d'impôts nominaux si le fardeau fiscal réel doit être le même que dans le reste du Canada. Ceci s'explique par le fait que la valeur réelle de l'impôt exigible est également modifiée par la différence du coût de la vie. Cependant, comme le régime fiscal est progressif, le résidant des T.N.-O. est contraint d'entrer dans un palier d'imposition nominale plus élevé, et le pourcentage des impôts prélevés sur son revenu s'en trouve accru d'autant [...]. Étant donné que le gouvernement fédéral est en train d'examiner les allocations du Nord en fonction du régime d'imposition, le présent débat arrive à point nommé et la Commission peut y apporter sa contribution.

Le système des paiements de transfert entre le fédéral et les provinces et plus particulièrement le programme de péréquation constituent un deuxième exemple de la manière dont le coût de la vie influe sur le Nord. Bien que le programme de péréquation ne s'applique pas actuellement aux territoires du Nord, il est peu probable, même s'il s'appliquait, qu'il

serait avantageux pour le Yukon ou les T.N.-O. La raison en est qu'en vertu de la formule actuelle, les territoires du Nord devraient probablement se ranger dans la catégorie des provinces « nanties » quant au revenu par habitant. Comme l'affirme Dean :

> Cette situation paraît absurde à l'observateur qui connaît le niveau des services offerts dans le Nord. Ce problème découle de la cherté de la vie qui influe sur la valeur nominale de l'assiette de l'impôt incluse dans la formule de péréquation. Si le coût de la vie était pondéré, l'assiette de l'impôt dans le Nord diminuerait en comparaison, ce qui permettrait aux territoires d'être considérés comme des provinces démunies.

Par conséquent, Dean affirme que la formule de péréquation pourrait être appliquée aux T.N.-O. et au Yukon mais avec modifications, pour tenir compte du coût par habitant des divers services habituellement offerts par une administration provinciale, de même que des recettes nominales par habitant des différents gouvernements.

En conclusion, Dean propose de partager entre les gouvernements territoriaux et le gouvernement fédéral les recettes tirées de l'exploitation des ressources non renouvelables des deux territoires du Nord. Il souligne de plus que toutes les questions relatives aux perspectives de développement du Nord doivent être envisagées dans le contexte global de l'évolution politique et constitutionnelle :

> À cet égard, il est difficile d'isoler le débat sur le développement économique de celui sur l'évolution politique, et toute tentative en ce sens doit être réprimée. Voilà un domaine où l'étude de l'économie politique peut être mise à contribution.

L'exposé de fond qui a ouvert le débat à la séance de l'après-midi a été présenté par Michael Whittington, professeur à l'Université Carleton. Ce document intitulé « L'évolution politique et constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon : les enjeux et les intérêts », qui figure au présent volume, présente un aperçu historique du processus d'évolution politique dans les deux territoires et précise les enjeux fondamentaux et les intérêts en présence :

> En fait, les résidants, autochtones ou non, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon veulent plus d'emprise sur leur avenir : ils veulent avoir leur mot à dire sur le rythme de développement et la forme qu'il prendra; ils veulent s'assurer que le développement ne perturbera ni l'édifice social ni l'environnement naturel de leur région; ils veulent leur part du gâteau, c'est-à-dire une part équitable des retombées économiques et des emplois qui découleront des projets de mise en valeur des ressources.

C'est pourquoi les décisions relatives au développement futur des T.N.-O. et du Yukon doivent être prises en tenant compte des intérêts en présence, sur le plan tant national que régional. Par son besoin de ressources, l'économie du Sud est le moteur qui force le rythme de

l'évolution politique et constitutionnelle du Nord. Toutefois, cette évolution doit tenir compte des droits des gens qui considèrent le Nord comme leur patrie et non comme un arrière-pays.

Dans son exposé, Whittington a soulevé trois questions fondamentales. En premier lieu vient le règlement des revendications des autochtones, qui est devenu la condition préalable du développement du Nord. Whittington présente les revendications des quatre principaux groupes d'autochtones des T.N.-O. et du Yukon et il conclut que seul leur règlement pourra amener un développement méthodique de l'économie nordique. Il souligne toutefois qu'un règlement équitable est important aussi bien pour notre conscience nationale que pour notre réputation à l'étranger :

> Une nation est définie sur le plan international et à l'égard de sa propre conscience nationale par la façon dont elle traite ses minorités et notamment par la façon dont elle traite les autochtones. Si les Canadiens veulent conserver leur réputation d'être une société juste, il est absolument nécessaire que le gouvernement du Canada règle de façon équitable et sans délai les revendications légitimes des autochtones du Nord.

En deuxième lieu viennent les questions d'ordre constitutionnel relatives à l'évolution politique du Nord. Elles concernent notamment la création d'un gouvernement responsable dans chaque territoire et la délégation permanente de pouvoirs du palier fédéral au palier territorial. Le premier point est en voie de réalisation au Yukon, quoiqu'il reste à en officialiser la pratique. Dans les T.N.-O., les fonctions du commissaire devraient être réduites à celles du lieutenant-gouverneur d'une province, et le pouvoir exécutif devrait être transféré aux membres élus des conseils exécutifs des territoires.

Selon Whittington, l'obtention du statut de province constitue l'aboutissement logique de la décentralisation, bien que ce statut ne doive être envisagé qu'en dernier recours. Dans l'intervalle, les habitants du Nord tout comme le gouvernement fédéral doivent tenter de mettre au point des options conciliant ce qui existe actuellement et l'objectif ultime. En fait, il n'existe aucune raison pour que des responsabilités de compétence provinciale actuellement assumées par le ministère des Affaires indiennes et du Nord ne puissent être transférées presque immédiatement aux assemblées territoriales.

Le dernier point fondamental soulevé par Whittington porte sur la division des Territoires du Nord-Ouest et la création du territoire du Nunavut dans l'Arctique de l'Est. Plusieurs conditions doivent encore être satisfaites avant qu'on ne puisse procéder à la séparation, et, parmi celles-ci, la délimitation de la frontière entre les territoires oriental et occidental constitue la plus importante. Dans l'hypothèse où les habitants du Nord ne pourraient s'entendre sur les frontières, Whittington propose qu'une commission indépendante soit nommée par le gouvernement fédéral pour aider à sortir de l'impasse.

En conclusion, Whittington a tenu à faire la distinction entre l'assimilation, processus par lequel l'identité culturelle d'une minorité est absorbée dans la majorité, et l'intégration, où la minorité peut faire partie d'une majorité sans perdre son intégrité culturelle. Les institutions pouvant jouer un rôle dans le processus d'intégration tel que défini par Whittington sont les assemblées législatives des deux territoires, le système des partis politiques, l'Alliance constitutionnelle des Territoires du Nord-Ouest et les sociétés de développement autochtones. Le moyen d'y arriver consiste à établir des liens entre le Nord et le Sud, tout comme entre les collectivités nordiques autochtones et non autochtones. Whittington conclut par ces termes :

> Il ne s'agit pas tant pour les habitants du Nord de trouver des façons de traiter avec l'ensemble canadien, mais plutôt d'intégrer pleinement les territoires nordiques à la fédération et de faire de leur caractère unique et de leur grande diversité une partie intégrante de cet ensemble.

Trois intervenants ont fait des commentaires sur l'exposé de Whittington. Le premier, Gurston Dacks, professeur à l'Université de l'Alberta, a commencé en faisant ressortir quatre principes qui devraient présider à l'évolution constitutionnelle dans le Nord.

> Le premier principe veut que tous les Canadiens possèdent un droit à l'autodétermination politique. De cette proposition découlent deux corollaires. Premièrement, il faut dans les meilleurs délais accorder ce plein droit aux Canadiens qui n'en jouissent actuellement que de façon partielle, en comparaison avec la majorité de leurs concitoyens. Deuxièmement, sous réserve des contraintes du droit constitutionnel, tous les Canadiens doivent jouir d'un maximum de liberté pour édifier leurs propres gouvernements locaux et régionaux plutôt que de les voir imposés de l'extérieur.

Le deuxième principe mentionné par Dacks concerne la place des autochtones dans le Nord :

> Les activités des gouvernements du Nord doivent refléter et respecter la place particulière des autochtones en tant que peuple et entité collective dans la société nordique.

Pour y arriver, il faudra peut-être s'attaquer à certaines questions apparemment importantes concernant des valeurs politiques opposées. Comme le fait remarquer Dacks :

> Il se peut que l'individualisme qui sous-tend la philosophie politique du Sud du Canada doive faire place aux genres de solutions plurivoques qui ont permis d'intégrer différents groupes ethniques au sein de régimes politiques individuels. Cette conception s'éloigne sans doute radicalement de la logique canadienne, et peut par conséquent paraître équivoque et suspecte. Cependant, elle constitue en réalité le fondement même des dispositions particulières qui reconnaissent le fait français au Canada. La seule innovation proposée réside dans l'extension de la reconnaissance d'entités collectives à l'endroit des autochtones. Dans ce sens, ceux-ci ne demandent pas

plus de droits que les autres Canadiens, ce qui ne les empêche pas pour autant de se rattacher aux institutions gouvernementales d'une manière quelque peu différente de celle adoptée par de nombreux Canadiens, soit la majorité anglophone, quoique non différente de celle réclamée par la minorité francophone.

Le troisième principe de Dacks veut que les gouvernements du Nord soient conçus de manière à favoriser l'intégration de préférence à l'assimilation :

> Les recommandations concernant l'avenir politique du Nord doivent viser l'intégration sociale et politique en tant qu'objectif fondamental. Dans la mesure du possible, les gouvernements nordiques doivent être structurés de manière à favoriser davantage les groupes poursuivant des stratégies qui demandent coopération et respect mutuel, plutôt que des stratégies de nature conflictuelle et ethnocentrique dans leurs relations avec les autres. Il faut reconnaître qu'il existe une grande différence entre l'évolution institutionnelle — l'évolution vers un gouvernement autonome — et l'évolution politique — l'aptitude à remplir efficacement la fonction politique. La première forme d'évolution ne conduit pas nécessairement à la seconde. Toute recommandation qui prévoit uniquement des structures gouvernementales à l'image de celles du Canada méridional, sans égard à leurs conséquences « assimilatrices » pour les sociétés nordiques auxquelles elle peut être imposée, risque d'amorcer un conflit interminable.

Le quatrième et dernier principe énuméré par Dacks se résume simplement en deux mots : un « bon gouvernement ». Il affirme que, quelle que soit la forme que prendra le futur gouvernement dans le Nord, elle devra assurer à un degré élevé « la légitimité, le respect et la protection efficace des droits, la stabilité, la rentabilité et l'autonomie fiscale ».

Tout en affirmant qu' « il n'appartient pas à la Commission de recommander des modèles ou des structures spécifiques pour le gouvernement du Nord — agir ainsi serait usurper une fonction qui relève légitimement des habitants du Nord », Dacks propose cinq recommandations que la Commission pourrait formuler au sujet des relations entre le Nord et le reste du Canada :

1. Un gouvernement responsable devrait être accordé immédiatement aux deux territoires à condition que les recommandations deux et trois soient appliquées.
2. Les gouvernements territoriaux doivent adopter une structure qui permette d'intégrer plus étroitement à leurs activités les droits et les intérêts des autochtones que ne l'ont fait les provinces.
3. L'établissement légal d'un gouvernement responsable dans le Nord doit être conditionnel à la mise en oeuvre rapide de structures et de rouages qui permettent aux intérêts collectifs des autochtones d'influer sur toutes les activités de ces gouvernements.

4. La délégation des compétences aux gouvernements territoriaux doit se faire à un rythme maximum raisonnable et ne pas être indûment retardée pour des raisons d'ordre fiscal.
5. Le gouvernement du Canada devrait amorcer des pourparlers avec les provinces pour établir le principe selon lequel les gouvernements territoriaux sont sur un pied d'égalité avec les provinces lors des conférences fédérales-provinciales dans les limites de la *Loi constitutionnelle de 1982* et supprimer en conséquence les alinéas 42(1) *e)* et *f)* de cette loi.

La majorité de ces recommandations découlent des principes soulignés par Dacks au début de son exposé. Cependant, celui-ci a émis quelques réserves. Concernant la première recommandation, il affirme que l'absence d'un système de partis au niveau territorial ne doit pas empêcher la création d'un gouvernement entièrement responsable dans les Territoires du Nord-Ouest :

> L'histoire des systèmes parlementaires nous enseigne que la naissance des partis a suivi plutôt que précédé l'apparition d'un gouvernement responsable. Des alliances politiques peuvent exister avant la formation d'un gouvernement responsable, mais il est probable que seule la prise du pouvoir exécutif puisse transformer ces clans non structurés et mouvants en partis disciplinés.

À propos de la quatrième recommandation, Dacks préconise l'introduction d'une formule dans le processus de délégation pour assurer le partage entre le gouvernement fédéral et les territoires des recettes tirées de la mise en valeur des ressources non renouvelables. Il affirme en outre que :

> Lorsque l'importance des questions d'intérêt national l'emporte, il convient d'explorer des approches créatrices pour maximiser le rôle des territoires. On pourrait notamment considérer des gouvernements avec délégation de pouvoirs ou des gouvernements équivalents sous l'autorité suprême du gouvernement fédéral.

Enfin, l'importance de la seconde partie de la cinquième recommandation est déterminée par la formule de modification de la Constitution actuelle, qui prévoit que les provinces existantes peuvent empiéter sur les territoires sans la participation ou le consentement de leurs habitants, et que la création de nouvelles provinces dans le Nord exige le consentement des deux tiers des provinces existantes ainsi que l'accord du gouvernement fédéral. Dacks estime avec raison que ces dispositions placent les habitants du Nord dans un état de subordination injustifié au sein de la fédération et que ces clauses humiliantes doivent être supprimées de la Constitution.

Le troisième intervenant de l'après-midi fut Peter Jull, expert-conseil qui travaille pour l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut. Ce dernier a d'une part élargi la portée du débat en rappelant aux participants que le Nord canadien n'englobe pas uniquement les deux territoires :

> En plus des deux territoires fédéraux du Nord, il ne faut pas oublier qu'il y a aussi de vastes étendues situées dans la partie septentrionale des provinces. Ces régions, qui font également partie de la patrie des autochtones, présentent les pires conditions sociales et comptent les collectivités les plus misérables du Canada.

D'autre part, Jull a par ses remarques entraîné le débat dans une autre direction en utilisant ses connaissances des régions circumpolaires comme point de référence pour mieux faire comprendre les questions reliées au développement du Nord. Dans un contexte plus large, il souligne que :

> Nous pouvons constater que la situation des habitants du Nord n'est ni particulière ni passagère. Elle n'est pas l'oeuvre de quelques jeunes aventureux ou bagarreurs, mais elle se fonde sur des questions vitales de subsistance et d'intérêts économiques. Il ne s'agit pas de porter atteinte à la dignité des responsables nationaux; c'est avant tout une question de survie des cultures et des collectivités. Il s'agit d'une question fondamentale de politique nationale, quoique les gouvernements aient tendance à s'en remettre aux manoeuvres et aux faux-fuyants de représentants non responsables.

Jull a attiré l'attention en particulier sur le fait qu'au cours des différents débats nationaux et même du présent colloque, on constate nettement :

> [...] un désir prépondérant d'intégrer le Nord aux normes nationales et à l'ensemble canadien. On ne parle guère de la valeur de l'identité régionale, du caractère unique des situations régionales et de la vitalité des cultures autochtones; ces traits sont plutôt considérés comme des obstacles qui encombrent la voie de l'unification canadienne.
>
> Le Canada semble se soucier davantage de la souveraineté nationale dans le Nord et de l'assimilation en bloc des autochtones, où qu'ils se trouvent, au régime actuel. Jusqu'à présent, le gouvernement n'a guère accordé de considération à l'autre moitié de son engagement fédéraliste — le respect et le renforcement des différences régionales et culturelles.

Le gouvernement canadien et les Canadiens du Sud doivent faire preuve d'une plus grande ouverture à l'égard des options institutionnelles qui s'écartent quelque peu du statu quo libéral. Comme l'exprime Jull :

> Les nouvelles structures politiques devront tenir compte des intérêts régionaux et culturels du Nord, tout comme elles devront permettre à ses habitants de mieux s'intégrer dans le faisceau des avantages et des obligations qui vont de pair avec la citoyenneté canadienne.

En outre, Jull signale l'attitude conciliante des autochtones du Nord :

> Les habitants du Nord ont facilité la tâche aux Canadiens pour leur être utiles. Ils ont clairement laissé entendre que, contrairement à certains groupes autochtones participant aux travaux constitutionnels, les Dénés et les Inuit souhaitent et acceptent entièrement le principe des institutions gouvernementales ouvertes à tous les résidants autochtones ou non. Ils essaient également d'adapter leurs propositions aux normes et usages en vigueur dans les structures politiques canadiennes.

Compte tenu de ces considérations, Jull énumère les « éléments importants » qui devraient figurer dans un règlement politique avec les habitants du Nord :

- le renforcement et l'expression de la langue et de la culture autochtones par la voie des institutions publiques;
- le règlement des droits sur les terres et les ressources faisant encore l'objet de litiges et la reconnaissance du droit des aborigènes;
- la participation équitable des autochtones dans la protection de l'environnement et l'exploitation des ressources économiques côtières et hauturières;
- la mise en place de structures gouvernementales responsables permettant aux autochtones d'exercer leurs droits et leurs obligations politiques, de façon à assurer la survie véritable de la collectivité.

En guise de conclusion, Peter Jull affirme que :

> Si la tradition et le système politiques canadiens ne peuvent répondre aux attentes actuelles des habitants du Nord et leur donner pleine satisfaction, ils n'auront alors d'autre choix que de chercher à redresser la situation par l'intermédiaire d'autres institutions et d'autres moyens. Il semble que l'on ait laissé passer une belle occasion, mais les Canadiens ne devraient pas être surpris d'une telle évolution. Ils pourraient par ailleurs fort bien s'interroger sur l'ordre des priorités et les pratiques en usage au gouvernement d'Ottawa et chercher à savoir s'ils servent véritablement les intérêts du Canada, du fédéralisme ou des habitants du Nord.

La dernière intervenante de ce premier après-midi fut Frances Abele, professeur à l'Université de Calgary. Selon elle, les mécanismes d'assimilation utilisés dans le passé et auxquels Whittington a fait allusion lors de son exposé, tels que la Compagnie de la baie d'Hudson, l'Église et la Gendarmerie royale du Canada (GRC), n'ont pas fonctionné. Ces institutions peuvent avoir inconsciemment poursuivi l'assimilation comme objectif, mais la culture autochtone a survécu à cet assaut pour s'imposer à la conscience et à la mobilisation politiques des années 1970. Toutefois, Abele souligne que l'émergence de la conscience politique des autochtones et de leur force dans le processus

d'évolution politique ne représente que la première étape sur la voie qui les conduira à la réalisation de leurs objectifs :

> Il faut admettre que le processus d'adaptation politique qui donnera aux autochtones du Nord un degré d'autodétermination à la mesure de la démocratie libérale, telle que nous la connaissons dans le reste du pays, est loin d'être achevé.

Selon Abele, le problème le plus important dans le Nord est le suivant :

> Les habitants des deux territoires nordiques ne peuvent profiter d'un gouvernement aussi autonome que celui auquel ont droit les citoyens des provinces [...]. Cette situation soulève en premier lieu une question d'équité politique. Il est évident en dernière analyse que les résidants des territoires devraient avoir les mêmes droits que le reste des Canadiens.

D'après Abele, un autre problème, quoiqu'un peu moins important, provient de ce que les territoires du Nord sont « trop gouvernés et n'ont pas suffisamment de pouvoirs ». Il est encore difficile de répondre à cette question essentielle : qui « gouverne » dans le Nord? Le manque de coordination est l'un des problèmes qui caractérisent ce phénomène de « surgouvernement », un fonctionnaire ignorant ce que fait l'autre. Abele d'ajouter :

> On y trouve différents ministères et organismes fédéraux qui ne sont pas forcément guidés par une politique commune et qui détiennent beaucoup plus de pouvoirs que leurs directions équivalentes dans les provinces.

Pour ajouter à la confusion, il y a des organismes territoriaux, des gouvernements locaux et régionaux, des regroupements autochtones et une multitude de commissions et de groupes de travail financés par le Sud qui cherchent tous à y jouer un rôle. Ce « fractionnement » du pouvoir gouvernemental « est à l'origine d'un désenchantement réel chez les habitants du Nord et des échecs répétés de toutes les organisations qui ont voulu fonctionner avec efficacité et dépenser judicieusement les fonds publics ».

À l'appui de cette thèse, Abele cite le cas du pipeline et du projet d'expansion de Norman Wells pour démontrer que même des fonds destinés spécialement à faciliter l'adaptation des autochtones aux conséquences de ces projets n'ont pu être dépensés, les lignes directrices établies par le Conseil du Trésor à Ottawa étant trop strictes. D'autre part, ce problème se complique « en raison de la double autorité régionale, et des services fédéraux et territoriaux faisant double emploi ».

En conclusion, Abele souligne qu' « il faudrait généralement admettre que des dispositions particulières doivent être prises au sein de la Confédération en ce qui concerne le Nord ». De nos jours, le simple statut de province n'est pas une option viable en partie parce qu'il est peu probable que le gouvernement fédéral cède la mainmise qu'il exerce

sur les ressources non renouvelables, mais aussi « parce que les sociétés autochtones sont fondamentalement différentes du reste de la société canadienne ». À son avis, le principal problème réside dans le fait que « les droits politiques habituels des particuliers dans le Nord sont liés sur le plan pratique et moral aux droits politiques des sociétés autochtones ».

Dans la discussion libre qui a suivi les exposés officiels, un certain nombre de thèmes sont ressortis. Parmi ceux-ci, l'un des plus importants remettait en question l'autorité de la Commission en tant qu'organisme consultatif habilité à formuler des recommandations sur le Nord. Comme l'exprime Warren Allmand, député et ancien ministre des Affaires indiennes et du Nord :

> Chaque fois que j'assiste à un débat comme celui-ci, je me sens très mal à l'aise du fait que nous, habitants du Sud, nous retrouvons en nombre écrasant pour discuter de ce qu'il convient de faire pour l'économie du Nord. Nous en parlons comme si cette région n'était qu'un prolongement du Sud [...] un petit jardin à l'arrière de notre maison.

Asch a fait une réflexion semblable, regrettant qu'il n'y ait aucun autochtone présent au colloque « pour plaider la cause de ses compatriotes ».

Cependant, les participants au colloque n'étaient pas tous unanimes à ce propos. Peter Russell, professeur à l'Université de Toronto, a formulé une opinion contraire en faisant valoir que les Canadiens du Sud ont le droit de participer aux débats sur l'avenir du Nord du pays :

> En définitive, la discussion concernant l'avenir du Nord doit être bilatérale. Il n'y a pas que les habitants du Nord qui peuvent décider de l'avenir de leur région — et ici, je m'exprime en tant que citoyen du Sud. Le Nord fait partie de mon pays, et je ne suis pas disposé à rester entièrement passif face à son avenir. Le remède au système impérialiste antérieur ne consiste pas à empêcher totalement les habitants du Sud de prendre des décisions sur l'avenir du Nord.

Après avoir reconnu l'importance des discussions bilatérales entre le Nord et le Sud, Russell a fait ressortir l'importance de mettre en place dans les territoires des institutions responsables et représentatives pour plaider en faveur du Nord :

> Il importe de mettre en place le plus rapidement possible des institutions gouvernementales efficaces, démocratiques et responsables afin que les décisions sur les différends concernant les valeurs fondamentales soient prises librement et démocratiquement plutôt que sous l'influence du seul pouvoir des forces économiques exercées par le secteur privé.

Tous les participants ont reconnu que les territoires du Nord doivent évoluer vers une plus grande autonomie politique. Asch a fait remarquer que toutes les discussions concernant l'avenir du Nord et plus spécifiquement le rôle que doivent y jouer les autochtones accrochent en raison

de l'inflexibilité de l'échelle de valeurs des Canadiens du Sud. Il préconise une plus grande ouverture pour envisager des options de gouvernement autonome en dehors des institutions libérales et universelles habituelles du Sud du Canada. D'autres participants, comme Peter Usher, expert-conseil sur le développement du Nord, se sont ralliés à l'avis de Asch en disant que, pour s'attaquer efficacement aux questions d'évolution constitutionnelle, les Canadiens doivent également considérer la question connexe d'une représentation particulière des autochtones au sein des institutions tant nationales que territoriales. Pour ce faire, il faudra premièrement aborder de front l'incompatibilité fondamentale entre les valeurs individuelles et universelles du libéralisme et les valeurs collectives qui sous-tendent les modèles de statut particulier.

Une séance sous forme de simple causerie s'est déroulée en soirée et a permis à la majorité des participants de poursuivre la discussion sur les valeurs politiques fondamentales. Une polarisation symbolique est apparue entre la position du Yukon — un gouvernement pour tous les habitants du Yukon — et le type d'options de « statut particulier » proposées dans le rapport Penner sur l'autonomie des Indiens. La discussion a tourné autour du principe de citoyenneté qui, aux dires d'Alan Cairns, membre du personnel de recherche de la Commission, est à la base d'un régime politique démocratique. Accorder aux autochtones un statut de « citoyen favorisé » revient à faire des non-autochtones des « citoyens non favorisés ». On a soutenu que le fait d'aliéner en permanence le caractère unitaire du principe de la citoyenneté canadienne, même avec l'intention louable de réparer les torts causés aux autochtones dans le passé, serait préjudiciable aux futures générations de Canadiens de toutes les origines ethniques. Quoiqu'il y ait eu une discussion animée pour déterminer si c'était par culpabilité ancestrale que les non-autochtones du Canada étaient poussés à accorder aux autochtones un statut politique particulier au sein de la fédération, il semble y avoir eu unanimité à reconnaître que l'octroi d'un statut particulier temporaire au lieu d'un statut permanent solidement ancré n'aurait pas le même effet préjudiciable sur le caractère unitaire de la citoyenneté canadienne.

Bien qu'un consensus véritable n'ait pu être atteint, les participants ont généralement admis qu'une adhésion rigoureuse à l'idéologie politique libérale d'universalisme et d'individualisme a échoué auprès des autochtones dans le passé, et que la discussion sur l'incompatibilité des valeurs pourrait être une contribution importante de la Commission à l'évolution du Nord.

L'unanimité des participants s'est faite autour de la synchronisation relative de l'évolution politique et économique. Puisqu'un développement économique d'envergure dans le Nord aura probablement des effets considérables sur cette région, il a été généralement admis que les transformations politiques et constitutionnelles devraient précéder la

mise en chantier généralisée des projets d'exploitation des ressources non renouvelables. Comme l'affirme Warren Allmand : « Il faut en premier lieu régler les questions politiques et constitutionnelles du Nord et discuter ensuite de l'économie. » Une fois les structures politiques en place, il sera alors possible de poursuivre les pourparlers bilatéraux (Nord-Sud) concernant le développement économique.

Un autre thème développé lors des discussions du colloque a fait ressortir l'importance de reconnaître la diversité interne existant dans le Nord. Les représentants du gouvernement du Yukon sont sans doute ceux qui ont insisté le plus sur cette question. Comme Doug Spray du gouvernement du Yukon l'a signalé à maintes reprises : « Il faut prendre le temps de se rendre compte qu'on parle de deux territoires différents, et une fois cette idée bien ancrée dans la tête, on peut commencer à comprendre le Nord. » À propos de la situation particulière de l'Arctique de l'Est, Ron Doering, conseiller en matière constitutionnelle auprès de l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut, donne les explications suivantes :

> Les habitants du Yukon ne cessent de faire remarquer qu'il n'y a pas qu'un seul Nord. Mais les T.N.-O. ne sont pas une région unique non plus. L'économie de la terre de Baffin est si différente de celle de la vallée du Mackenzie qu'il est impossible d'en parler en termes d'économie régionale.

Les économies des différentes régions varient aussi considérablement sur le plan interne. Comme l'a si bien montré Asch dans son exposé, l'économie de subsistance dans le Nord doit être considérée comme un complément de l'économie salariale. De plus, Richard Simeon, membre du personnel de recherche de la Commission, reprenant une opinion exposée par Whittington, pousse plus loin la réflexion :

> En établissant une dichotomie entre l'économie traditionnelle et l'économie moderne, nous avons tendance à négliger la troisième forme d'économie présente dans le Nord, à savoir l'économie sociale [...]. Le caractère complémentaire de cette économie et son interaction avec les secteurs traditionnels et modernes semblent être très importants.

À l'appui du thème de la diversité, il faut ajouter qu'un nombre important d'habitants non autochtones des deux territoires du Nord considèrent cette région comme leur patrie. Par conséquent, bien qu'il soit inévitable d'accorder beaucoup d'attention aux problèmes des autochtones dans le débat sur l'évolution politique et économique du Nord, il n'en demeure pas moins que les aspirations légitimes des non-autochtones du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest devront aussi être protégées dans toutes les initiatives futures relatives à la politique économique du Nord.

Dacks a souligné ce dernier point. Tout en admettant que les autochtones risquent en général de perdre beaucoup si l'évolution se fait selon les lignes directrices du Sud, il ajoute que :

> Les non-autochtones du Nord qui se préoccupent du développement de leur région doivent eux aussi être servis par des stratégies économiques qui s'appuient sur des considérations autres que le besoin du marché méridional pour la mise en valeur de ressources non renouvelables.

Mais les enjeux restent considérables pour les autochtones du Nord, et les recommandations concernant les perspectives économiques futures des deux territoires ne doivent pas perdre de vue la composition démographique unique de cette région. Peter Usher a soigneusement expliqué aux membres du colloque à quel point la répartition de la population dans le Nord varie par rapport à celle du Sud. Il faut se rendre à l'évidence que les autochtones ont tendance à vivre dans des agglomérations traditionnelles plus petites et plus éloignées, tandis que les Blancs préfèrent plutôt vivre dans des centres administratifs où domine le gouvernement, ou dans les villes minières. À cause de cette répartition, il est par conséquent probable que les Blancs, plus mobiles que les autochtones, seront les principaux bénéficiaires du développement économique, car il y a peu de chances que les emplois créés par les projets de mise en valeur des ressources non renouvelables se trouvent dans les agglomérations traditionnelles. Et Usher d'ajouter : « C'est se faire des illusions que de croire que la réalisation de mégaprojets (ou même de miniprojets, tels que l'exploitation minière) pourra apporter une solution au problème de l'emploi chez les autochtones. » Selon lui, « rien ne prouve que les autochtones ont envie de quitter leurs collectivités pour gagner quelques centres où les possibilités économiques sont plus nombreuses ». Le caractère inopportun du recours aux mégaprojets pour assurer l'avenir économique du Nord a également été souligné par Dacks, qui affirme :

> Il ne suffit pas de compter sur l'avidité du reste du monde en matière d'énergie; encore faut-il soutenir et encourager les initiatives locales en matière de planification du développement économique [...], un processus de développement économique qui ait ses origines dans le Nord.

Comme solution de rechange aux mégaprojets dans le Nord, les participants au colloque ont mentionné expressément les coopératives communautaires et les sociétés de développement autochtones (SDA). Ron Doering a fait remarquer que les coopératives sont, après le gouvernement, le plus gros employeur des Territoires du Nord-Ouest, et il ajoute :

> À propos de l'avenir du développement économique du Nord, il faut chercher non plus la réponse avec un « grand R » mais examiner plusieurs réponses avec un « petit r » susceptibles de résoudre les problèmes.

Malgré l'importance du rôle socio-économique que jouent ces institutions, la plupart des intervenants n'en ont pas moins signalé leurs faiblesses. On a mentionné notamment certaines contraintes du régime fiscal qui entravent le fonctionnement des SDA et des coopératives, tout comme d'importantes mesures coercitives qui nuisent à la réussite des entreprises économiques autochtones. Par exemple, un organisme comme l'Office de commercialisation du poisson, qui a été créé pour aider les pêches des Maritimes, a un parti pris évident contre la commercialisation dans le Sud des produits de la pêche du Nord. Par ailleurs, la diversité des objectifs des SDA impose une limite à leurs succès; on s'attend qu'elles fonctionnent comme une force politique et sociale, en plus de jouer un rôle économique, ce qui explique pourquoi les considérations d'ordre purement économique sont parfois mises de côté au profit d'intérêts politiques ou sociaux. Comme l'a précisé Peter Burnet du Comité canadien des ressources arctiques :

> Les sociétés de développement autochtones (SDA) doivent tenir compte de la situation politique et sociale de leurs membres pour déterminer les types de développement, la vulnérabilité environnementale, etc. Elles doivent composer avec des objectifs divers avant de prendre toute décision relative à l'investissement, ce dont les institutions à but lucratif solidement établies n'ont pas à se soucier.

Cette situation, associée au fait qu'une grande partie des fonds dont disposent les SDA sont uniquement en fidéicommis (seuls les intérêts peuvent être investis), signifie que leur politique d'investissement doit être extrêmement conservatrice. Qui plus est, ces organismes souffrent d'une sous-capitalisation, inconvénient aggravé par l'absence d'institutions bancaires dans le Nord. (Les prêts à la petite entreprise proviennent tous des centres bancaires du Sud qui appliquent envers les entreprises du Nord les mêmes critères qu'envers celles du Sud.) Enfin, contrairement à l'usage dans les provinces où la petite entreprise peut obtenir diverses formes d'aide financière grâce aux programmes provinciaux, les entreprises nordiques n'ont pratiquement pas accès à de tels programmes.

Ce désavantage relatif des entreprises nordiques a été décrit avec justesse par Ron Doering :

> Les entreprises commerciales du Nord n'ont pas accès aux structures financières normales : leur banque se trouve à Montréal; elles ne peuvent emprunter sur hypothèque; elles sont privées de l'aide que les provinces donnent habituellement aux petites entreprises; elles ne peuvent profiter de l'infrastructure commerciale dont jouissent les petites entreprises du Sud. Dès le départ, elles souffrent donc d'un grave handicap inconnu des petites entreprises courantes du Sud.

À l'issue des discussions du premier jour, les participants ont élaboré une liste de recommandations pouvant servir à la formulation d'une

éventuelle politique en plus de lancer certains avertissements au sujet de l'évolution politique et économique des territoires du Nord. Ces principaux points sont les suivants :

1. L'évolution politique et constitutionnelle devrait précéder ou accompagner la mise en oeuvre des projets de mise en valeur à grande échelle des ressources non renouvelables.
2. Les recommandations relatives à l'évolution constitutionnelle et politique devraient viser surtout les conflits reliés aux valeurs et éviter les prescriptions institutionnelles spécifiques.
3. L'économie traditionnelle devrait être intégrée aux modèles économiques du Nord, et, au niveau national, les activités reliées à la chasse au gibier devraient être considérées comme un complément des autres secteurs économiques de cette région et occuper la même place que l'agriculture dans le Sud par rapport au secteur industriel. (On a même suggéré sur le ton de la plaisanterie que soit créé un ministère de la Chasse et de la Cueillette.)
4. Le développement de l'infrastructure devrait être considéré comme une priorité nationale. L'amélioration des moyens de transport et un changement de perspective de la Northern Canadian Power Corporation (NCPC), actuellement trop orientée vers le Sud, ont été mentionnés de façon particulière, mais certains participants ont demandé que l'on évalue d'abord les incidences sociales qu'aura sur les collectivités éloignées un plus grand accès aux territoires méridionaux.
5. L'éducation et la formation des habitants du Nord devraient constituer une priorité, et viser tout aussi bien l'amélioration du rendement dans le secteur économique traditionnel que la préparation des autochtones qui désirent s'intégrer à l'économie salariale.
6. Les mesures coercitives qui empêchent le marchéage des produits traditionnels devraient être supprimées; par exemple, l'Office de commercialisation du poisson devrait laisser aux producteurs du Nord une part équitable du marché. Les participants ont toutefois formulé une réserve à cet égard, mentionnant qu'en dépit du besoin indéniable d'encourager la commercialisation des produits traditionnels tels les fourrures, le poisson et certains produits exotiques, il faudra veiller à protéger l'écosystème nordique qui ne pourrait supporter la production massive de gibier pour le marché du Sud. Cette ressource devrait être réservée aux habitants du Nord, pour leur assurer un approvisionnement constant.
7. C'est également à l'échelon national qu'il faudra vaincre les obstacles de nature politique et philosophique à l'expansion de l'économie traditionnelle. Tant les Canadiens que les étrangers doivent apprendre à voir la relation logique et légitime qui existe entre la chasse et le piégeage et l'économie de subsistance. Les attitudes ethnocentriques à l'égard des phoques, des animaux à fourrure et des baleines ne doivent pas influer sur la politique gouvernementale au détriment des autochtones.

8. Les politiques de l'entreprise devraient être adaptées en fonction du Nord, de manière à éviter des relations concurrentielles inéquitables avec les entreprises de cette région. Le recours à des politiques d'achat dans le Nord et à l'embauchage préférentiel des habitants du Nord au moins en tant qu'employés auxiliaires devraient être encouragés dans les principales activités de mise en valeur et d'exploration des ressources.
9. Les stratégies économiques nationales de la Commission devraient insérer les économies du Nord dans la place particulière qui leur revient au sein de l'économie canadienne. Il faudrait s'attaquer à des questions comme le privilège d'une imposition spéciale pour l'entreprise et les particuliers du Nord. (Les participants ne se sont pas entendus sur l'opportunité d'un régime fiscal différent pour le Nord.)

L'activité principale de la séance d'ouverture de la deuxième journée fut la tenue d'une table ronde sur l'importance du Nord dans l'avenir du Canada. Cinq invités ont à tour de rôle présenté un aspect différent de l'importance des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon dans l'avenir de la fédération. Ces cinq exposés figurent en entier dans le présent volume.

Pour débuter, George Braden, ancien chef de l'exécutif élu des Territoires du Nord-Ouest, a brossé un tableau de l'importance du Nord pour l'ensemble du pays, insistant sur la nécessité de permettre aux institutions et aux mécanismes politiques du Nord d'évoluer dans un cadre historique de la même façon que le reste du Canada. Selon lui, toute solution imposée ne pourra prendre en considération certaines variables majeures, et risque ainsi de créer plus de difficultés qu'elle n'en résoudra.

Gordon Robertson, membre de l'Institut de recherches politiques et ancien secrétaire du Cabinet, a fait part de ses opinions sur l'évolution constitutionnelle du Nord et le fédéralisme canadien. Il a fait ressortir notamment l'importance de la formule de modification introduite dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui exige l'accord des deux tiers des provinces ainsi que l'assentiment politique du Parlement fédéral pour la création de nouvelles provinces nordiques. Selon lui, cette exigence risque probablement, sinon certainement, d'empêcher les T.N.-O. et le Yukon d'obtenir le statut de provinces. Cependant, comme l'a fait remarquer Robertson, il existe plusieurs options de gouvernement autonome en dehors du statut de province tel que défini dans le Sud, et ces possibilités doivent faire l'objet des stratégies de développement futur dans le Nord.

Peter Burnet, du Comité canadien des ressources arctiques, a fait valoir l'importance du Nord pour le Canada dans l'optique de la préservation d'un écosystème rare et menacé. Il a souligné la vulnérabilité du milieu nordique et relevé les incompatibilités entre les mégaprojets de mise en valeur des ressources non renouvelables et ce milieu. Comme solution à ce problème, Burnet s'est dit en faveur de la délégation immédiate au gouvernement territorial de responsabilités en matière de

conservation et de protection du territoire, soit là où existe une volonté politique manifeste en faveur de la conservation et la possibilité d'établir un équilibre entre cet objectif et les besoins du développement.

Donat Pharand, professeur à l'Université d'Ottawa, a discuté de l'importance du développement économique et politique du Nord par rapport à l'affirmation de la souveraineté canadienne sur le passage du Nord-Ouest. Pharand a souligné la nécessité pour le Canada d'appuyer son pouvoir légal sur un contrôle réel. En d'autres termes, le Canada doit posséder la capacité technologique d'exercer sa souveraineté sur le Nord s'il désire que celle-ci soit efficace.

Enfin, William Watson, professeur à l'Université Queen's, a traité de l'importance du Nord pour l'avenir économique du Canada. Quoiqu'il ne se soit pas montré trop optimiste quant à la probabilité d'une exploitation rapide des ressources non renouvelables dans le Nord, il a soutenu que, sur le plan économique, seul le secteur des ressources non renouvelables de cette région aura du poids dans l'économie canadienne.

Bien qu'on ait consacré peu de temps à des échanges libres au cours de cette séance, la probabilité et l'opportunité pour les territoires du Nord d'obtenir le statut de province sont les deux sujets qui ont eu tendance à dominer le débat. On a reconnu que toute discussion portant sur le type de relation à favoriser entre le Canada et ses territoires du Nord passe nécessairement par une plus grande autonomie. Bien que les représentants du Nord aient affirmé à la conférence que les T.N.-O. et le Yukon n'insistaient pas beaucoup à l'heure actuelle pour obtenir le statut de province, ils ont fait valoir que, pour être en mesure d'exercer un contrôle plus complet sur les affaires du Nord, plusieurs étapes importantes et souhaitables restaient à franchir avant d'en arriver à l'option du statut de province. Les intervenants ont constaté à l'unanimité que la majorité des pouvoirs de type provincial encore exercés par le gouvernement fédéral dans le Nord sont séparables et pourraient être délégués par voie de négociation. En outre, on a reconnu que le Yukon, à l'heure actuelle, est de fait plus proche du statut de province que les Territoires du Nord-Ouest. Cependant, ce qui importe avant tout pour les deux territoires, c'est la question du droit de regard sur les ressources non renouvelables et sur les terres requises pour la mise en valeur de ces ressources. La majorité des participants au colloque ont reconnu que la Commission devrait s'attaquer à la question du droit de regard sur l'exploitation des ressources non renouvelables. Même si l'on devait conclure à l'heure actuelle qu'il est dans l'intérêt de l'ensemble du Canada de conserver l'emprise sur les ressources non renouvelables, la Commission devrait au moins se pencher sur la durée pendant laquelle celle-ci devrait être maintenue.

Tout comme au cours des séances précédentes, plusieurs participants à la dernière séance ont de nouveau mis l'accent sur l'importance symbolique du Nord dans le contexte élargi de la fédération. Ils ont

réitéré leur désir de voir la Commission jouer un rôle essentiel dans l'éducation des Canadiens aux enjeux sur le Nord et la poursuite d'un dialogue entre le Nord et le Sud quant au rythme et à la direction que prendra l'évolution dans les deux territoires.

Note

Traduction de l'anglais.
Introduction complétée en décembre 1984.

2

La planification du développement au nord du 60e parallèle
Besoins et perspectives

JACK C. STABLER

Introduction

La formulation de politiques en matière de développement économique régional dans les pays développés du monde occidental se fonde principalement sur deux conceptions différentes, parfois même contradictoires. La première de ces conceptions accorde la priorité à la recherche d'un rendement maximum. Les politiques qui en découlent favorisent l'attribution de moyens de production aux régions qui offrent le meilleur rendement net. La seconde conception attache plus d'importance au partage équitable entre les régions, ce qui explique pourquoi les programmes mis en oeuvre dans cette optique concentrent une partie de la production dans les régions économiquement faibles, de façon à réduire les disparités économiques régionales[1].

La recherche d'un rendement maximum implique que l'engagement de capitaux et de main-d'oeuvre sera réservé aux industries des régions les plus susceptibles de contribuer de façon optimale à la production de biens destinés au marché. Lorsqu'elle est adoptée avec succès, cette optique permet à l'économie d'atteindre la production la plus élevée possible, contribuant du coup à hausser au maximum le revenu disponible par habitant. En revanche, elle suppose le développement inégal des régions, certaines connaissant une croissance rapide et d'autres un développement plus lent, voire inexistant. Cette optique exige au départ une grande mobilité de la population, qui devra pouvoir se déplacer notamment des régions à faible croissance vers les régions plus prospères. Plusieurs économistes et fonctionnaires préfèrent cette conception, sans doute parce qu'ils y voient l'orientation que prendrait une économie de marché concurrentielle et flexible laissée à elle-même, et

que toute autre option entraînerait des pertes indirectes imputables à une baisse de la productivité. Les programmes spécifiques conçus dans ce contexte ont tous pour objet de faciliter l'obtention d'un rendement maximum : ce peut être l'élimination d'un obstacle ou l'encouragement à la migration volontaire par le truchement de programmes d'éducation, de formation, d'aide à la relocalisation, etc. Des allocations aux particuliers moins mobiles et aux gouvernements des régions moins développées entreraient également dans le cadre des objectifs et des principes directeurs de cette optique.

Ses opposants prétendent toutefois qu'elle ne tient pas compte du coût social rattaché à une forte migration, et que celle-ci pénalise les régions à faible croissance en les privant de leurs travailleurs les plus jeunes et les mieux qualifiés, hypothéquant ainsi leur développement futur. Qui plus est, l'émigration massive qu'ont connue certaines régions économiquement défavorisées au cours des dernières décennies n'a jamais été accompagnée de mesures visant à éliminer ou réduire les disparités économiques régionales[2].

À l'opposé, tant les efforts déployés en vue de réaliser un partage équitable entre les régions que les désillusions suscitées par le marché peuvent entraîner la création de programmes pour inciter l'industrie, au moyen de stimulants ou de mécanismes de contrôle, à s'implanter dans des régions économiquement faibles. On estime que les emplois ainsi créés permettraient de réduire le taux de chômage et, possiblement, d'accroître directement le taux de participation à la population active. On leur attribuerait également un effet multiplicateur sur les activités de production ou celles liées à la demande finale, ce qui accentuerait la baisse du chômage et augmenterait éventuellement le taux de participation à la population active. Simultanément, les revenus devraient augmenter et les disparités régionales être réduites, si l'accroissement est assez rapide. Cette conception du développement économique accorde par conséquent moins d'importance au phénomène de la migration.

Les opposants soulignent que l'implantation d'une industrie dans une région qu'elle ne choisirait pas librement risque d'entraîner une baisse de la production nette totale. Malgré la réduction des disparités régionales, le revenu moyen par habitant serait par conséquent inférieur à ce qu'il pourrait être si on recourait à d'autres moyens. On se préoccupe également des méthodes retenues pour déterminer la nature des stimulants offerts, puisque le mode d'attribution des subventions aura une incidence directe sur le succès du programme.

Vu le caractère ambivalent de ces deux conceptions, la formulation de politiques de développement régional a été perçue comme nécessitant la recherche d'un compromis entre la productivité globale et le partage équitable entre les régions, bien que cela ne soit pas nécessairement toujours le cas. La tâche du décideur consiste alors à déterminer où se situe la préférence de la société entre les deux extrêmes que sont le

partage équitable et la productivité maximum, puis d'élaborer une politique qui puisse orienter l'économie vers le but ainsi établi.

Les programmes de mise en oeuvre de la politique de développement régional devraient être choisis en fonction de l'étude comparative des avantages en matière de production de chaque région ainsi que de leurs besoins par rapport aux critères retenus pour mesurer les disparités régionales. Dans ce contexte, chaque solution régionale serait probablement différente des autres quoique conforme à la politique globale.

L'exposé précédent ne se veut pas une description des voies qu'a empruntées un pays en particulier pour formuler sa politique de développement régional, mais plutôt un sommaire de l'évolution des théories économiques et de l'orientation apparente de la politique actuelle.

Au Canada, les dépenses publiques imputables aux programmes de développement régional, qu'il s'agisse de programmes directs tels ceux du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) ou indirects comme dans le cas d'autres ministères, dont les Affaires indiennes et le Nord (MAIN), ont traditionnellement visé le partage équitable entre les régions. Toutefois, à la suite de diverses révisions au sein de l'Administration fédérale et des critiques et évaluations formulées de l'extérieur, ces programmes ont eu tendance à considérer plus attentivement le facteur production.

Au cours des prochaines années, le Canada continuera vraisemblablement à consacrer des crédits à des programmes de développement régional dont l'objectif prioritaire sera sans doute encore la recherche d'un meilleur partage entre les régions. Mais en présence d'une faible croissance économique et d'une dette publique s'élevant à plusieurs milliards de dollars, il y a tout lieu de croire que ces sommes seront réduites et que l'on devra insister davantage sur le rendement ou du moins sur la rentabilité. C'est dans cette optique que nous évaluerons, dans les sections suivantes, les perspectives de développement du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.).

Les caractéristiques des économies nordiques

L'évaluation des perspectives économiques du Nord passe d'abord par l'étude des caractéristiques propres à chaque territoire : sa population, son économie et ses sources antérieures de croissance. Ces informations devraient permettre de déterminer à la fois les besoins d'éventuels programmes de développement et les moyens de les satisfaire.

Avant de pousser davantage la présente étude, il convient de souligner que le Yukon et les T.N.-O. présentent des différences à plusieurs égards, notamment en ce qui a trait à leur superficie, leur géographie et leur climat. Leur composition démographique diffère également, tout comme leurs structures sociales. Ces deux territoires semblent avoir connu une évolution politique distincte et leurs habitants ne partagent

probablement pas les mêmes aspirations politiques. Certaines de ces différences seront mises en évidence dans l'étude des caractéristiques qui suit. Mais malgré ces différences, les deux territoires ont plusieurs points en commun, dont leurs structures économiques, leurs sources antérieures de croissance et les entraves au développement auxquelles elles font face.

La population

L'immensité des territoires nordiques est probablement la première caractéristique qui frappe les Canadiens des régions méridionales et les touristes. On s'étonne ensuite de leur faible densité de population.

Selon les chiffres du recensement de 1981, la population des T.N.-O. s'élevait à 45 500 habitants et celle du Yukon à 23 000 habitants[3]. Dans l'un et l'autre territoire, la population, quoique répartie de façon inégale, se concentre dans quelques collectivités (tableau 2–1).

Les autochtones composent 58 % de la population totale des T.N.-O. et environ 18 % de celle du Yukon. Dans ce dernier, les Indiens inscrits et ceux non inscrits (les Métis inclus) composent dans une proportion de 70–30 le groupe d'autochtones[4]. Dans les T.N.-O., les Inuit constituent le regroupement le plus important d'autochtones avec 57 % environ de la population indigène, tandis que les Indiens inscrits et non inscrits (y compris les Métis) représentent respectivement 27 et 15 % environ de la population autochtone. Bien que d'importance relative différente, les populations allogènes des deux territoires sont pratiquement identiques en chiffres absolus, ne différant que par 75 habitants selon le recensement de 1981 (19 105 habitants dans les T.N.-O. comparativement à 19 030 habitants au Yukon). Les non-autochtones se répartissent en deux groupes distincts : les résidants permanents et les résidants dits « de passage ». Le premier groupe comprend les personnes qui ont élu de vivre dans le Nord et qui y sont installées. Il s'agit le plus souvent de petits entrepreneurs, de professionnels et de fonctionnaires territoriaux de longue date ou, plus rarement, de fonctionnaires fédéraux. La plupart sont propriétaires de leur entreprise et de leur maison, et bon nombre d'entre eux ont fait la navette entre le secteur privé et le secteur public au cours de leur carrière. Ils participent presque tous activement à la vie politique du territoire. Même en période de récession, ils se dénichent un emploi plus facilement que les autochtones ou les non-autochtones de passage. Leur connaissance de l'économie et de la politique territoriales, la compétence qu'ils ont acquise et les contacts qu'ils ont établis dans le Nord leur confèrent des atouts importants qui sont recherchés par les employeurs éventuels, qu'ils soient du secteur privé ou du secteur public. Ces gens sont les véritables dirigeants des économies territoriales.

TABLEAU 2–1 Population urbaine du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, 1981

Yukon			T.N.-O.		
Centre urbain	Population	Pourcentage cumulatif	Centre urbain	Population	Pourcentage cumulatif
Whitehorse	14 814	64	Yellowknife	9 483	21
Faro	1 652	71	Inuvik	3 147	28
Watson Lake	748	74	Hay River	2 863	34
Dawson	697	77	Frobisher Bay	2 333	39
Mayo	398	79	Fort Smith	2 298	44
Haines Junction	366	81	Pine Point	1 861	48
Teslin	310	82	Rae-Edzo	1 378	51
Carmaks	256	82	Rankin Inlet	1 109	54
			Eskimo Point	1 022	56
			Fort Simpson	980	58
			Baker Lake	954	60
			Pangnirtung	839	62
			Cambridge Bay	815	64
			Coppermine	809	66
			Cape Dorset	784	67
			Tuktoyaktuk	772	69
			Aklavik	721	71
			Pond Inlet	705	72
			Fort McPherson	632	74
			Fort Providence	605	75

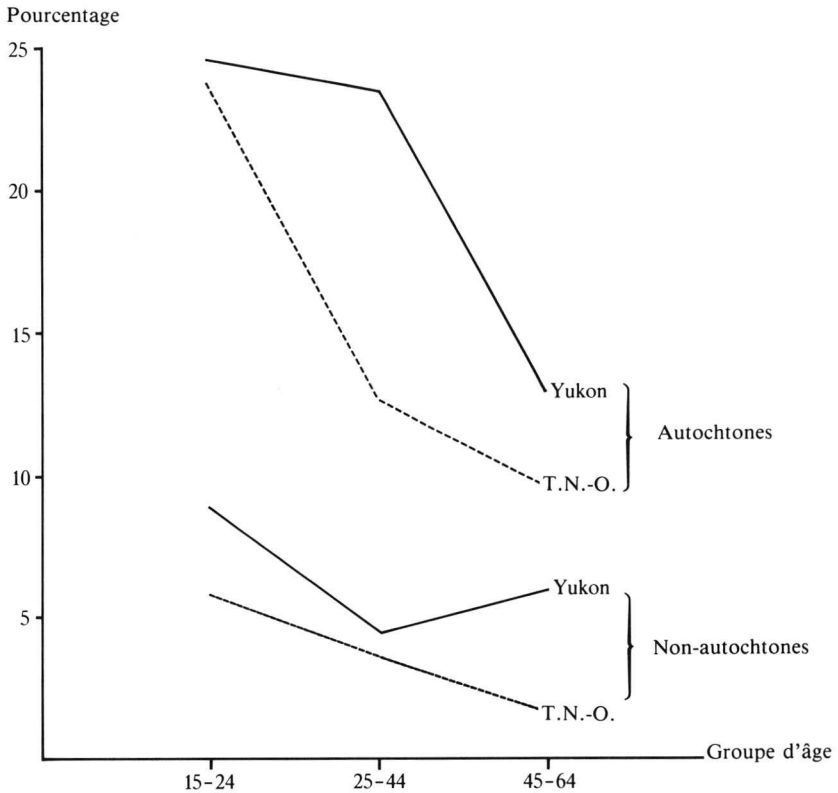
Source : Canada, Statistique Canada, *Recensement du Canada*, Ottawa, 1981.

Les non-autochtones de passage, par contre, peuvent séjourner dans le Nord de quelques mois à cinq ou six ans, mais leurs engagements à long terme se situent ailleurs. Il s'agit généralement d'employés de sociétés minières ou pétrolières ou de fonctionnaires débutants ou intermédiaires, au service du gouvernement fédéral ou territorial. Quelques-uns dirigent des succursales de sociétés nationales. Rares sont ceux qui achètent une maison ou qui investissent dans des sociétés territoriales. En général, ils s'intéressent peu à la politique territoriale et ils n'hésitent pas à quitter définitivement le Nord lorsqu'ils reçoivent une offre intéressante de l'extérieur ou qu'ils perdent leur emploi. Plusieurs quittent leur poste après un certain temps et retournent dans le Sud, à la recherche d'un autre emploi. Il est difficile d'évaluer avec précision le pourcentage de non-autochtones qui s'établissent en permanence dans le Nord, mais ce groupe pourrait représenter environ 20 % de la population allogène des territoires, un peu plus au Yukon et un peu moins dans les Territoires du Nord-Ouest.

Il serait possible de produire un grand nombre de statistiques comparatives, mais celles qui traitent des conditions économiques sont les plus pertinentes aux fins de la présente étude. La figure 2–1 montre le taux de chômage en fonction de l'origine ethnique et du groupe d'âge. Ces comparaisons ont été établies selon la définition habituelle du taux de chômage, soit le pourcentage des sans-emploi par rapport à la population active totale. De telles comparaisons ont une valeur réelle lorsque les taux d'activité dans les deux groupes à l'étude sont semblables. Or, dans le cas présent, le taux d'activité diffère considérablement entre les autochtones et les non-autochtones. Chez les non-autochtones de 15 à 64 ans, 82 % faisaient partie de la population active du Yukon en 1981 et 84 % de celle des T.N.-O. selon les données du recensement de 1981. Chez les autochtones, ces pourcentages étaient de 60 % au Yukon et de 50 % dans les T.N.-O.

Bien que ces comparaisons entre le taux de chômage et les taux d'activité soient techniquement justes, elles peuvent donner une fausse impression de la participation au marché des autochtones. Ainsi, le taux de chômage moyen chez les autochtones se situe « officiellement » à 16 % dans les T.N.-O. et à 21 % au Yukon, mais ces pourcentages masquent la proportion réelle d'autochtones exclus des activités de production, car ils ne sont établis qu'en fonction des 50 et 60 % d'autochtones d'âge actif dans les T.N.-O. et au Yukon, respectivement. Les taux d'activité obtenus sont eux aussi trompeurs, mais pour une raison opposée, car ils ne tiennent pas compte d'au moins une partie des habitants (surtout des autochtones) qui pratiquent régulièrement la cueillette saisonnière de produits alimentaires traditionnels laquelle, bien que rapportant effectivement des revenus en nature, n'est pas constante et ne produit aucune rémunération.

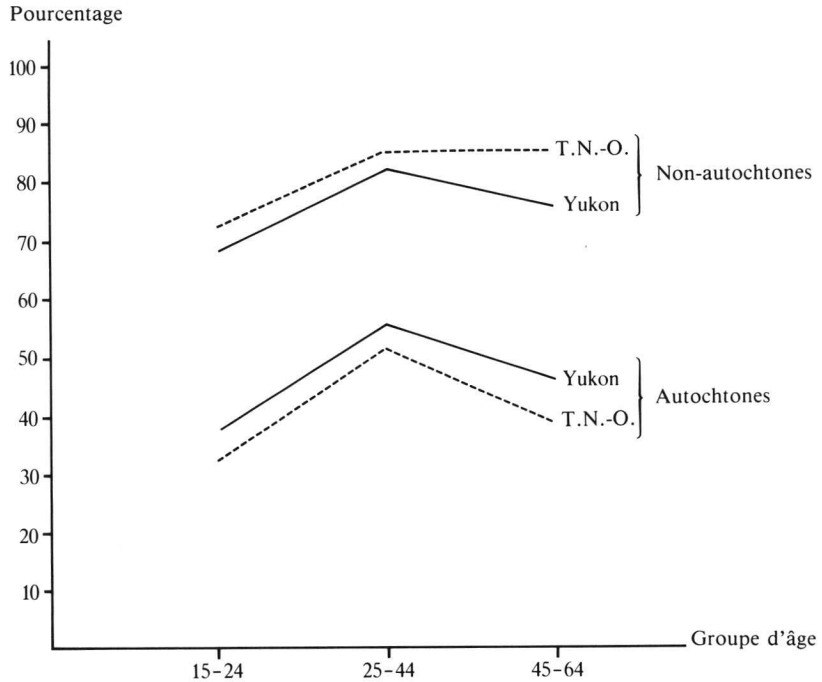
Figure 2–1 Taux de chômage selon l'origine ethnique et le groupe d'âge, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, 1981



Source : Canada, Statistique Canada, données tirées du recensement de 1981.

Malgré ces réserves, de telles techniques de mesure permettent d'établir au moins une donnée statistique fort valable, soit le pourcentage de la population d'âge actif détenant un emploi sur le marché du travail. Ainsi, au Yukon, 78 % de tous les non-autochtones âgés de 15 à 64 ans détenaient un emploi de cet ordre, ce pourcentage s'élevant à 82 % dans les Territoires du Nord-Ouest. Pour les autochtones, le pourcentage se situait à 48 % au Yukon et à 42 % dans les T.N.-O. La figure 2–2 montre le pourcentage de la population active qui détient un emploi sur le marché du travail en 1981, selon le groupe d'âge et l'origine ethnique.

Figure 2–2 Pourcentage de la population active détenant un emploi selon l'origine ethnique et le groupe d'âge, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, 1981



Source : Canada, Statistique Canada, données tirées du recensement de 1981.

Le revenu moyen des autochtones et des non-autochtones reflète en partie la proportion de la population active détenant un emploi dans chaque groupe. Ainsi, le revenu moyen par famille des non-autochtones du Yukon et des T.N.-O. (34 099 $ et 35 941 $ respectivement) est supérieur à celui des familles autochtones (21 283 $ et 17 701 $, respectivement)[5]. Il ne fait aucun doute que le revenu des autochtones est quelque peu sous-estimé puisqu'il faudrait y ajouter les revenus en nature tirés notamment des activités traditionnelles ou de subsistance.

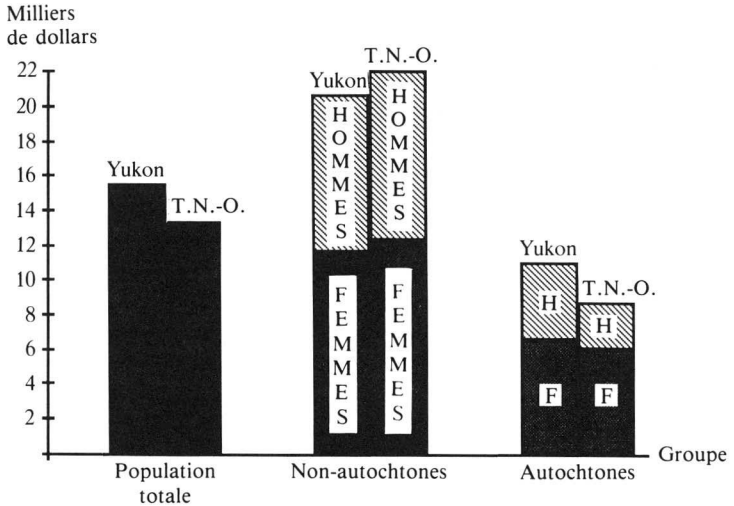
Le revenu moyen des travailleurs rémunérés dans chaque groupe permet d'établir une comparaison plus précise, telle qu'elle apparaît à la figure 2–3, qui montre que les revenus des autochtones correspondent à environ 53 et 44 % respectivement de ceux des travailleurs allogènes du Yukon et des T.N.-O.

TABLEAU 2–2 Pourcentage de la population de 15 ans et plus par niveau d'instruction, 1981

Niveau d'instruction	Yukon				T.N.-O.			
	% des autochtones	% cumulatif	% des non-autochtones	% cumulatif	% des autochtones	% cumulatif	% des non-autochtones	% cumulatif
0[a]	12	12	1	1	25	25	1	1
1–4	4	16	1	2	8	33	1	2
5–8	20	36	7	9	30	63	5	7
9–13	34	70	35	35	20	83	25	32
Diplôme d'études secondaires	5	75	47	47	2	85	11	43
T[b]	22	97	77	77	13	98	29	72
Études universitaires	2	99	87	87	1	99	10	82
Diplôme universitaire	1	100	100	100	1	100	18	100

Source : Canada, Statistique Canada, *Recensement du Canada,* Ottawa, 1981.
Notes : a Y compris la maternelle.
b Certificats ou diplômes d'institutions non universitaires.

Figure 2–3 Revenu moyen par travailleur salarié, selon l'origine ethnique et le sexe, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, 1980



Source : Canada, Statistique Canada, données tirées du recensement de 1981.

Les taux inférieurs d'activité et de revenu des groupes autochtones s'expliquent en partie par des différences dans les niveaux d'instruction. Les statistiques présentées au tableau 2–2 montrent que 36 % des autochtones du Yukon ont moins de huit ans de scolarité, tandis que ce taux est de 63 % dans les T.N.-O., comparativement à 9 et 7 % respectivement pour les populations non autochtones. À l'autre extrémité, seulement 3 % des autochtones du Yukon et 2 % de ceux des T.N.-O. ont fréquenté l'université, comparativement à 23 et 28 % respectivement pour les non-autochtones. C'est dans le domaine des études techniques que le niveau de formation des autochtones semble se rapprocher le plus de celui des non-autochtones. Dans cette catégorie, 22 % des autochtones du Yukon et 13 % de ceux des T.N.-O. ont obtenu des diplômes ou certificats d'institutions non universitaires, tandis que 30 % environ des non-autochtones des deux territoires ont reçu une formation technique quelconque[6].

Au moins trois raisons historiques peuvent expliquer un écart si grand entre les niveaux d'instruction. Avant le début des années 1950, bon nombre d'autochtones vivaient sur les terres en petites colonies beaucoup plus dispersées qu'à l'heure actuelle. L'enseignement relevait surtout des pensionnats où les élèves étaient séparés de leur famille pendant de longues périodes. Pour plusieurs jeunes, l'expérience n'était vraisemblablement pas satisfaisante et peu continuaient leurs études.

TABLEAU 2–3 Migration entre le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ou d'autres régions, 1976 à 1981

	Total	Non-autochtones	Inuit	Indiens inscrits	Indiens non inscrits et Métis
Yukon					
Immigration	6 160	5 860	15	195	80
Émigration	7 055	6 580	—	175	275
Territoires du Nord-Ouest					
Immigration	8 720	7 985	305	210	300
Émigration	10 420	9 525	365	160	390

Source : Canada, Statistique Canada, *Recensement du Canada,* Ottawa, 1981.
Note : Les statistiques sur la migration des non-autochtones semblent trop élevées par rapport aux populations recensées en 1976 et en 1981. Toutefois, en tant qu'indicateurs de la mobilité relative de ce groupe, les chiffres absolus importent peu.

Lorsque les autochtones se rassemblèrent en collectivités et se dotèrent d'écoles centralisées, l'accès à l'éducation s'améliora de façon marquée. Pendant trop longtemps, toutefois, la scolarisation s'effectua par la voie d'un programme d'études complètement étranger aux cultures locales. Ce n'est que vers le milieu des années 1960 que Paul, Marie et Fido ainsi que les tricycles, voitures et locomotives cédèrent la place à des personnages, des objets ou des structures sociales auxquelles pouvaient s'identifier les enfants autochtones. Enfin, on tarda à se rendre compte, faute de preuves tangibles, que l'accroissement du niveau d'instruction pouvait amener une participation accrue dans les affaires politiques et économiques des territoires. Depuis le début des années 1970, toutefois, on discerne mieux l'avantage que procure l'instruction dans l'accès à de meilleurs emplois.

L'écart de revenus entre les autochtones et les non-autochtones peut également s'expliquer par des différences marquées dans le degré de mobilité des deux groupes. Le tableau 2–3 montre bien l'extrême mobilité de la population non autochtone, contrastant avec la quasi-sédentarité des autochtones. Grâce à cette caractéristique, les non-autochtones hautement qualifiés sont en mesure de gagner des revenus qui se comparent avantageusement à ceux qu'ils auraient eus dans le Sud. Les autochtones, qui ne possèdent pour la plupart aucune formation spécialisée, ne peuvent généralement pas se prévaloir de cette option[7]. Les migrations entre le Yukon et les T.N.-O. sont très réduites. De 1976 à 1981, 120 non-autochtones et 40 autochtones seulement ont quitté le Yukon pour les Territoires du Nord-Ouest comparativement à 410 non-autochtones et 110 autochtones dans l'autre sens.

TABLEAU 2–4 Répartition de la population active par secteur industriel, 1981

Secteur industriel	Yukon	T.N.-O.	Canada
		(en pourcentage)	
Agriculture	0,64	0,13	3,92
Exploitation forestière	0,53	0,38	0,82
Pêche et piégeage	0,30	1,19	0,30
Mines (y compris l'exploitation du pétrole et du gaz)	10,00	10,88	1,71
Industries manufacturières	2,26	2,08	18,09
Construction	6,88	4,98	6,13
Transport, communications et autres services publics	11,99	10,60	7,63
Commerce	12,82	10,65	15,96
Finances, assurances et affaires immobilières	3,76	3,51	5,06
Services socioculturels, commerciaux et personnels	23,31	24,02	27,71
Administration publique	19,21	25,29	7,23
Imprécises – sans objet	8,42	6,28	5,44

Source : Canada, Statistique Canada, *Recensement du Canada,* Ottawa, 1981.

La structure économique

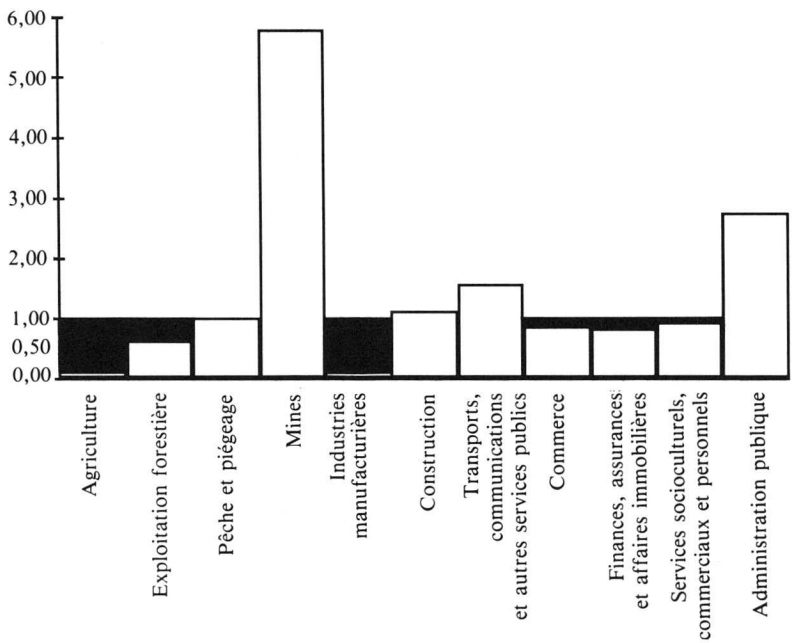
L'économie des deux territoires est dite sous-développée par rapport aux structures économiques de la plupart des provinces. Dans les deux territoires, on ne trouve qu'un petit nombre d'*industries clés*, ainsi qualifiées dans les théories du développement régional. Les quelques industries du secteur privé créent des produits et des services vendus à l'extérieur. Les revenus tirés de ces ventes couvrent le coût de production et les frais de main-d'oeuvre. L'injection locale de ces capitaux permet ainsi de soutenir les activités commerciales et les services d'appoint offerts à la population dans l'entourage immédiat d'une industrie clé[8]. L'exploitation minière est la principale industrie du secteur privé des deux économies territoriales. Le tourisme y est également important, tout comme certaines activités traditionnelles dont la pêche, le piégeage et la chasse[9]. Dans le secteur public, les administrations territoriales jouent un rôle semblable à celui des industries clés du secteur privé en ce qu'elles contribuent à augmenter les revenus, d'autant plus que l'excédent des dépenses sur les revenus a automatiquement été comblé par des transferts fédéraux[10].

Le tableau 2–4 établit une comparaison entre les structures économiques territoriales et la structure nationale. Les figures 2–4 et 2–5 présentent des comparaisons plus précises encore. Les statistiques relatives à la population active dans chaque secteur de l'économie territoriale y sont comparées avec celles du Canada. L'équation utilisée pour établir cette comparaison est la suivante : population active dans un secteur *i* pour chaque territoire/population active dans le même secteur au

Canada ÷ population active totale dans chaque territoire/population active totale au Canada. Si l'activité économique était uniformément répartie dans l'ensemble du Canada, la proportion de la population active dans chaque secteur serait la même d'une région à l'autre et correspondrait à la moyenne nationale. Chaque équation aurait pour résultat 1. Un coefficient supérieur à 1 indique que la proportion de travailleurs d'une région à l'emploi du secteur industriel examiné dépasse la moyenne (on parle alors de spécialisation relative), tandis qu'un coefficient inférieur à 1 signifie que cette même proportion se situe au-dessous de la moyenne.

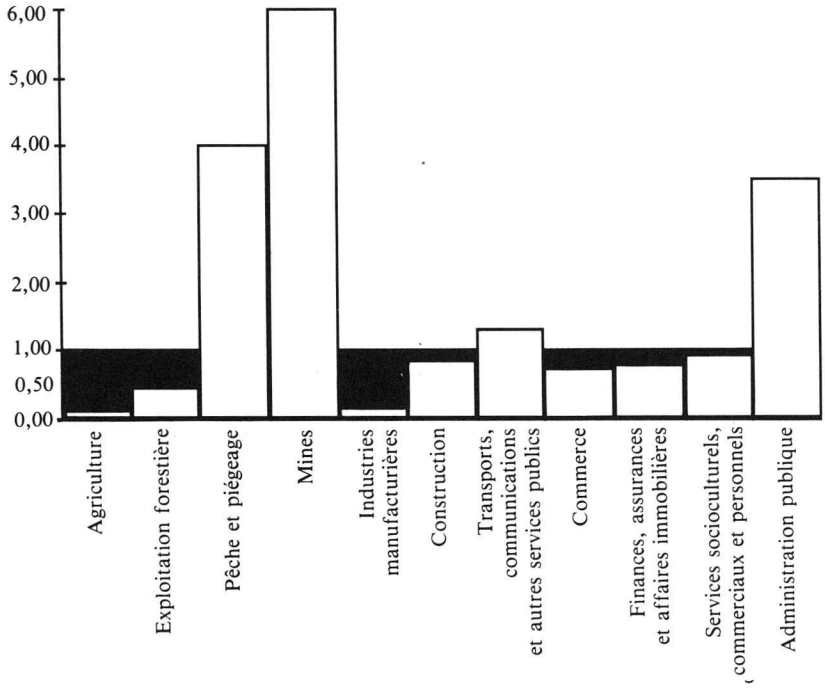
Selon les chiffres exposés précédemment, il apparaît nettement que l'exploitation minière et l'administration publique constituent, pour les deux territoires, des secteurs de spécialisation, auxquels s'ajoute le secteur traditionnel dans les T.N.-O. seulement. Ces statistiques confirment la croyance populaire voulant que ces secteurs soient importants pour les économies territoriales. (Le tourisme ne ressort pas comme tel sur les graphiques car il est intégré au secteur du commerce et des services.) La spécialisation relative n'est cependant pas le meilleur indicateur d'une autonomie totale, puisqu'un petit secteur comme la pêche et le piégeage peut être relativement plus spécialisé qu'un secteur d'importance comme l'administration publique.

Figure 2-4 Population active du Yukon par rapport à la population active du Canada, 1981



Source : Canada, Statistique Canada, données tirées du recensement de 1981.

Figure 2–5 Population active des Territoires du Nord-Ouest par rapport à la population active du Canada, 1981



Source : Canada, Statistique Canada, données tirées du recensement de 1981.

Le tableau 2–5 tente d'évaluer de façon approximative l'importance des industries clés. Grosso modo, les chiffres de ce tableau correspondent aux barres des figures 2–4 et 2–5. En règle générale, et à moins d'indications contraires données dans les notes, toute industrie ayant un coefficient supérieur à 1 dans les figures 2–4 et 2–5 est désignée comme étant une industrie clé dans le tableau 2–5. D'autres renseignements sont par ailleurs mis à contribution pour mieux cerner l'importance de l'industrie touristique (voir la note explicative). Bien que sommaires, ces statistiques révèlent que l'administration publique arrive au premier rang des industries clés dans les deux territoires, suivie de l'exploitation minière et du tourisme. Les transports, les communications et les services publics sont regroupés dans un seul secteur, pour lequel les deux territoires affichent une certaine spécialisation par rapport à l'ensemble du Canada, comme l'indiquent les figures 2–4 et 2–5. Or, cette spécialisation relative reflète davantage les besoins particuliers en matière de transport et de communications de petits centres isolés et distants les

uns des autres, que des activités de production destinées à répondre à une demande extérieure, ce qui explique pourquoi ce secteur n'apparaît pas au tableau 2–5. Tous les autres secteurs n'offrent pas suffisamment d'emplois pour entrer dans la catégorie des industries clés.

L'économie nordique se caractérise également par l'absence de relations des centres urbains du Nord entre eux, comparativement à ceux des régions développées. Dans une économie provinciale, les centres urbains forment généralement une structure hiérarchisée à l'intérieur de laquelle les échanges commerciaux sont nombreux. Les centres importants offrent une gamme étendue de biens et de services aux petits centres par la voie de réseaux de production et de distribution complexes. En retour, les petits centres fournissent aux grandes villes une

TABLEAU 2–5 La population active dans les secteurs clés du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, 1981

	Yukon		T.N.-O	
	Population active par secteur	**Population active « de base »**	**Population active par secteur**	**Population active « de base »**
Administration publique[a]	2 555	1 595	4 975	3 555
Mines[b]	1 330	1 330	2 140	2 140
Tourisme[c]	—	1 060	—	915
Pêche et piégeage[b]	40	40	235	235
Total de la population active « de base »	—	4 025	—	6 845
Population active totale	13 300	—	19 670	—
Rapport population active dans une industrie secondaire/ population active « de base »		2,30		1,87

Note : Même si elle était plus précise, la méthode de calcul employée pour dresser ce tableau ne peut isoler les exportations indirectes et surestime par conséquent le nombre d'activités secondaires soutenues par une activité clé.

a On obtient la population active « de base » en attribuant à cette catégorie la fraction de la population active en excès de la moyenne nationale.

b On estime que l'exploitation minière, la pêche et le piégeage sont tous des industries clés.

c Le tourisme est compris dans le secteur du commerce et des services. La population active dans cette industrie clé du Yukon a été estimée en considérant le rapport des ventes de ce secteur aux touristes et aux étrangers comme un pourcentage des ventes totales et en distribuant la population active en conséquence. Pour les T.N.-O., on a supposé que le rapport entre les ventes finales et les ventes totales était identique à celui du Yukon.

partie de la main-d'oeuvre et exploitent parfois des installations de fabrication et de transformation reliées à des entreprises connexes des grands centres. Ces réseaux sont rudimentaires voire inexistants presque partout dans le Nord, où chaque centre préfère entretenir des relations avec une ville du Sud plutôt qu'avec les grands centres du Nord. Cette orientation est particulièrement flagrante dans les T.N.-O. L'emplacement géographique et les possibilités du marché expliquent aisément l'adoption de telles préférences. En fait de proximité, Winnipeg est plus accessible aux agglomérations de la baie d'Hudson que Yellowknife, comme Montréal l'est pour l'Est de l'Arctique. Les possibilités de faire affaire avec les territoires à partir de Yellowknife ou de Whitehorse sont si limitées qu'elles excluent presque toute production pour les marchés régionaux. Les revenus ne circulent par conséquent pas comme ils le font dans les centres hiérarchisés du Sud, ce qui contribue à abaisser les multiplicateurs de revenu et d'emploi[11].

Les sources antérieures de croissance

L'économie des deux territoires s'est développée rapidement entre 1971 et 1981. Le réseau routier s'est ramifié, grâce notamment à la construction de la route de Dempster; la prospection et le forage ont été accrus dans la mer de Beaufort; l'industrie minière, qui avait connu un regain d'activité à la fin des années 1960, a continué sur sa lancée jusque vers le milieu des années 1970; la population a augmenté rapidement, et les entreprises, les écoles et les lotissements se sont multipliés à Whitehorse et à Yellowknife. Mis ensemble, tous ces facteurs ayant contribué à faire de la dernière décennie une période particulièrement active aux yeux des habitants de longue date ont entraîné une augmentation de la population active de l'ordre de 78 % dans les T.N.-O. et de 61 % au Yukon. Le taux de croissance de chaque territoire a dépassé largement la moyenne nationale de 39 %.

Malgré la multiplication apparente des activités de production, la croissance notée au cours de cette décennie s'est faite selon un modèle conforme aux orientations historiques des territoires. La part de l'administration publique dans l'accroissement global de la population active du Yukon et des T.N.-O. a été de 30 et de 29 % respectivement, ce qui va bien au-delà de la moyenne nationale qui n'était que de 7 %. Cette situation est attribuable à la mise en place d'une fonction publique du type provincial dans les T.N.-O. au cours des années 1970 par suite du transfert de la capitale à Yellowknife en 1967, et à la création de nombreux emplois au sein des administrations fédérale et territoriale au Yukon dans les années 1970.

La deuxième industrie clé en importance, l'industrie minière, s'est développée considérablement d'un recensement à l'autre. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les emplois ont presque doublé dans ce

secteur grâce à l'expansion de la mine Pine Point (ouverte à la fin des années 1960), à l'ouverture de la mine Nanisivik dans la terre de Baffin et de la mine Polaris dans l'île Cornwallis au début des années 1980. Au Yukon, par contre, les emplois n'ont augmenté que de 15 %, en raison d'un ralentissement général survenu à la fin des années 1970 et au début de 1980, après l'essor de la fin des années 1960 et du début des années 1970. La mine d'amiante de Clinton Creek a été exploitée de la fin des années 1960 jusqu'en 1978; la mine Cyprus Anvil a connu une expansion jusqu'au début des années 1970, mais elle fut fermée en 1982 pour une période indéterminée, tout comme la mine United Keno Hill. Quant à la mine Whitehorse Copper, elle a fermé ses portes de façon définitive à peu près au même moment.

Les emplois dans le secteur du commerce et des services ont eux aussi augmenté considérablement par suite de la croissance des secteurs clés et d'une plus forte concentration des populations des deux territoires. Plus des trois quarts de la croissance démographique totale du Yukon a été relevée à Whitehorse et près du tiers de celle des T.N.-O. l'a été à Yellowknife[12].

Les autres secteurs ont peu augmenté. En tout, moins de 200 emplois ont été créés dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche et du piégeage, de l'exploitation forestière et de l'industrie manufacturière des deux territoires, entre 1971 et 1981. Le tableau 2–6 montre l'augmentation de la population active par secteur.

Les perspectives de développement dans le Nord

Un besoin pressant

Si nous présumons que l'étude des perspectives de développement dans le Nord canadien doit viser autant la recherche du bien-être de ses habitants que l'accroissement du volume de ses activités économiques, il importe alors de déterminer avec précision les besoins de cette population. Il faut ensuite chercher à savoir dans quelle mesure l'augmentation de l'activité économique permettra de répondre à ces besoins, sinon évaluer les mesures à prendre.

Dans la section précédente portant sur les caractéristiques de la population, il a été démontré que les autochtones sont généralement mal préparés au marché du travail en comparaison avec les non-autochtones. Leur faible niveau d'instruction et les différences culturelles marquées entre le Nord et le Sud contribuent à restreindre sensiblement les possibilités qu'ils ont d'améliorer leur bien-être économique par une migration vers le Sud. Il ne faut donc pas s'étonner que la participation des autochtones au marché du travail soit plus faible que celle des non-autochtones, et que les deux tiers des salariés autochtones détiennent des emplois peu spécialisés dans la fonction publique ou le

secteur du commerce et des services, malgré une nette amélioration ces dernières années. Les emplois détenus par les autochtones sont par conséquent à la remorque de ceux que détiennent les non-autochtones. À l'opposé, les non-autochtones du Nord sont instruits, bon nombre d'entre eux acceptent facilement de se déplacer et, comme l'indiquent les migrations antérieures, ils sont très sensibles aux différents débouchés que peuvent leur offrir le Nord et le Sud.

En raison de la situation économique inférieure des autochtones et de leur sédentarité, l'orientation du développement dans le Nord devra comporter un élément de compensation qui s'attaquera aux sources des inégalités entre les deux groupes. Il faudra poursuivre les efforts pour hausser le niveau d'instruction des autochtones, tout en étant conscient qu'il s'agit là d'un objectif à long terme. La plupart des jeunes autochtones qui sont actuellement sur le marché du travail ou qui se préparent à y accéder sont peu instruits. Dans les T.N.-O., 52 % des jeunes de 15 à

TABLEAU 2–6 Augmentation de la population active par secteur, entre 1971 et 1981

Yukon		Territoires du Nord-Ouest	
Secteur	**Accroissement**	**Secteur**	**Accroissement**
Administration publique	1 520	Administration publique	2 500
Services socio-culturels, commerciaux et personnels	1 290	Services socio-culturels, commerciaux et personnels	2 455
Commerce	815	Commerce	1 190
Transport, communications et autres services publics	430	Transport, communications et autres services publics	970
Construction	365	Mines (y compris l'exploitation du pétrole et du gaz)	960
Finances, assurances et affaires immobilières	310	Finances, assurances et affaires immobilières	575
Mines (y compris l'exploitation du pétrole et du gaz)	170	Construction	530
Industries manufacturières	150	Industries manufacturières	85
Agriculture	80	Agriculture	10
Pêche et piégeage	15	Exploitation forestière	-25
Exploitation forestière	-5	Pêche et piégeage	-135
Imprécis – sans objet	-75	Imprécis – sans objet	-470
Accroissement total	5 065	Accroissement total	8 645

Source : Canada, Statistique Canada, *Recensement du Canada,* Ottawa, 1981.

24 ans ont huit ans ou moins de scolarité, et il en est de même pour 19 % des jeunes au Yukon. Dans ce même groupe d'âge, 87 % n'ont pas complété des études secondaires dans les T.N.-O., cette proportion étant de 73 % au Yukon. De plus, même si l'existence d'une majorité d'autochtones à l'assemblée législative des T.N.-O. incite les jeunes à poursuivre leurs études et à rejoindre en plus grand nombre le marché du travail, l'ampleur de la tâche est telle que, même avec la meilleure volonté du monde, la plupart des autochtones de moins de 15 ans ne pourront soutenir la concurrence lorsqu'ils feront leur entrée sur le marché du travail au cours des prochaines années.

Une politique de développement dans le Nord fondée sur l'égalité des chances devra donc tenter de répondre à ce besoin pressant en offrant de meilleurs programmes d'enseignement et de formation assortis de possibilités d'emploi dans le Nord aux autochtones actuellement sur le marché du travail ou à ceux qui désirent y entrer, ainsi qu'à la majorité des jeunes de moins de 15 ans qui entreront sur le marché du travail d'ici la fin du siècle.

La mise en oeuvre de programmes d'enseignement et de formation relève principalement des gouvernements. Quant à la création d'emplois pouvant réduire les inégalités, le rôle que pourront y jouer les gouvernements sera déterminé par l'ampleur des besoins et par la capacité des forces du marché et des dépenses gouvernementales d'y répondre.

Le tableau 2–7 indique le nombre d'emplois requis pour atteindre un tel objectif. Au rythme où les autochtones entrent actuellement sur le marché du travail ou le quittent, et selon le rapport entre la population active et la population autochtone, il faudrait environ 4 000 nouveaux emplois dans les T.N.-O. d'ici la fin du siècle. Si l'on adoptait comme point de référence le rapport entre la population active et la population non autochtone, 13 000 nouveaux emplois devraient alors être créés. Les chiffres seraient de 600 et 1 500 emplois pour le Yukon, selon le type de rapport employé aux fins du calcul. Si l'on fixe comme objectif un point médian entre les deux extrêmes, 1 050 nouveaux emplois devraient être créés au Yukon et 8 500 dans les T.N.-O.

Divers scénarios de développement

À ce point de notre exposé, il peut être intéressant de tenter de savoir si les besoins en matière d'emploi, tels qu'ils ont été établis au tableau 2–7, pourraient être comblés par les seules sources habituelles de croissance de l'économie territoriale.

Comme nous l'avons vu précédemment, le secteur public a été la principale source d'emploi dans les deux territoires. De 1975 à 1981, les transferts globaux d'exploitation, d'entretien et de capitaux du gouvernement fédéral ont augmenté, en dollars courants, d'environ 17 % en

moyenne par année au Yukon et de 15 % dans les T.N.-O. Des négociations se déroulent actuellement entre les gouvernements fédéral et territoriaux afin de réduire considérablement le taux de croissance de ces transferts. Bien qu'aucune entente précise n'ait encore été conclue, il semble que l'accroissement des recettes des gouvernements territoriaux serait ramené à la croissance moyenne, décalée de trois ans, des dépenses provinciales et municipales au Canada. De 1975 à 1981, les dépenses des provinces et des municipalités ont augmenté, toujours en dollars courants, à un rythme annuel moyen de 11,6 %. En règle générale, l'écart entre les recettes totales ainsi calculées et celles que les territoires pourront eux-mêmes retirer des structures fiscales établies déterminera le montant des transferts généraux du gouvernement fédéral.

TABLEAU 2–7 Nombre d'emplois requis pour les populations autochtones, de 1981–2001

	1981		Emplois requis en 2001	
Âge	**Population**	**Emplois**	**Ratio actuel**	**Ratio chez les non-autochtones**
Yukon				
Moins de 5[a]	415	0	157	282
5–14	1 010	0	575	828
15–24	975	370	556	800
25–44	1 015	580	477	761
45–64	430	200	0	0
Total		1 150	1 765	2 671
Nouveaux emplois requis			615	1 521
Territoires du Nord-Ouest				
Moins de 5[a]	3 660	0	1 171	2 598
5–14	7 385	0	3 840	6 277
15–24	5 925	1 925	3 081	5 036
25–44	5 685	2 980	2 217	4 832
45–64	2 750	1 070	0	0
Total		5 975	10 309	18 743
Nouveaux emplois requis			4 334	12 768

Source : Les statistiques sur la population sont tirées de Canada, Statistique Canada, *Recensement du Canada,* Ottawa, 1981.

Notes : Le ratio actuel indique le nombre d'autochtones ayant un emploi par rapport à la population autochtone. Le ratio non autochtone indique le nombre de non-autochtones ayant un emploi par rapport à la population non autochtone.
Les calculs ne tiennent pas compte du taux habituel de mortalité.
a Aucune projection n'est faite pour les enfants nés entre 1981 et 1985 et qui auront plus de 15 ans en 2001.

Pour évaluer l'effet probable de la réduction des transferts fédéraux, des scénarios normatifs de développement ont été établis tant pour le Yukon que pour les T.N.-O. à l'aide de modèles économiques simulés des économies territoriales[13]. Ces modèles servent généralement à déterminer quels seront les effets d'un facteur donné sur les conditions de l'emploi, la population, les revenus et la migration, par exemple, qu'il s'agisse des dépenses du gouvernement, du développement de l'industrie minière ou du tourisme, etc. Ces scénarios ont été mis au point avec la prémisse qu'en 1985, les économies territoriales se seront entièrement remises de la récession du début des années 1980.

Outre cette première hypothèse, qui s'est déjà révélée exacte dans le cas des Territoires du Nord-Ouest mais qui demeure plutôt optimiste en ce qui a trait au Yukon, seules les dépenses futures les plus plausibles ont été incluses dans le modèle de simulation. De façon plus précise, les hypothèses suivantes ont été retenues : dans les deux territoires, le niveau de l'activité minière d'ici la fin du siècle ne dépassera pas celui prévu pour 1985; les dépenses touristiques reviendront à leur taux de croissance habituel en 1985; les secteurs traditionnels fonctionneront à leurs niveaux de 1985; et les dépenses routinières d'investissement imputées à la construction de routes, à l'infrastructure municipale, à l'expansion des installations aéroportuaires, etc., s'ajouteront aux sommes réservées pour de nouveaux investissements, celles-ci représentant la moitié des montants reçus comme compensations financières aux termes des revendications territoriales du Comité d'étude des droits des autochtones (CEDA) et du Conseil des Indiens du Yukon (CIY). (Les revendications encore en suspens n'ont pas été retenues en raison du manque de renseignements sur les résultats éventuels.) Les travaux d'amélioration de la route de l'Alaska, qui doivent se poursuivre jusqu'en 1988, ont été comptabilisés pour le Yukon, tandis que l'expansion actuelle des activités de forage et de raffinerie du pétrole à Norman Wells ainsi que la construction du pipeline entre Norman Wells et le nord de l'Alberta sont toutes deux considérées pour les T.N.-O. On suppose que les dépenses gouvernementales se maintiendront mais on les calcule à l'aide de la formule déjà mentionnée, qui limite le taux de croissance des revenus territoriaux à celui des dépenses provinciales et municipales[14].

Les résultats de ces projections sur la création d'emplois sont indiqués au tableau 2–8. D'après ces hypothèses, le taux d'augmentation au Yukon devrait être plus élevé que celui dans les T.N.-O., bien qu'en chiffres absolus c'est dans les T.N.-O. que le plus d'emplois seront créés. Dans les deux territoires, il faut s'attendre qu'il y aura moins de nouveaux emplois créés entre 1985 et 1995 qu'entre 1971 et 1981. Au Yukon, cette augmentation se situerait à environ 45 % des emplois créés entre 1971 et 1981, tandis qu'elle ne serait que de 30 % pour les T.N.-O.[15].

TABLEAU 2–8 Situation nominale de l'emploi au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, 1985 à 2000

	Augmentation nette de l'emploi	
	Yukon[a]	T.N.-O.[b]
1985–1990	2 200	1 100
1990–1995	100	1 300
1995–2000	1 000	1 750
Total	3 300	4 150

Notes : a Au Yukon, les gains nets d'emploi se diviseraient comme suit : fonction publique, 28 %; tourisme, 12 %; mines, 9 %; commerce, services et autres secteurs, 51 %.

b Dans les T.N.-O., les gains projetés se répartiraient comme suit : fonction publique, 46 %; tourisme, 7 %; mines, 2 %; commerce, services et autres secteurs, 45 %.

Le fait que le Yukon dépend moins des transferts fédéraux que les T.N.-O., en raison de son industrie touristique mieux développée et à croissance plus rapide, explique le taux élevé d'augmentation des emplois. De plus, les compensations financières proposées au Conseil des Indiens du Yukon sont plus élevées que celles demandées par le Comité d'étude des droits des autochtones. Le taux de croissance projeté permettrait au Yukon de produire beaucoup plus que le nombre d'emplois nécessaire aux autochtones, à la condition que des mesures d'embauche appropriées soient appliquées, et en supposant que le territoire se remette effectivement de la récession[16].

Même avec une reprise partielle, qui verrait la réouverture de la mine United Keno Hill, mais non celle de la mine Cyprus Anvil ou de la White Pass and Yukon Railway, une autre projection estime à 2 000 le nombre d'emplois créés entre 1985 et l'an 2000[17]. Ce taux permettrait vraisemblablement de répondre aux besoins indiqués au tableau 2–7, bien qu'il implique alors que la population non autochtone n'augmente que de 1 300 âmes, ce qui supposerait une forte émigration parmi ce groupe. Quant aux T.N.-O., le nombre de nouveaux emplois projetés serait insuffisant pour répondre aux besoins des autochtones.

Si les chiffres obtenus à l'aide de ces simulations sont réalistes, il faut dès maintenant déterminer les secteurs supplémentaires qui devront être développés au Yukon, si la reprise ne se manifeste pas comme prévu, et dans les T.N.-O., quelle que soit la situation.

Autres sources de croissance dans le Nord

À Watson Lake, en bordure de la route de l'Alaska, plusieurs panneaux routiers indiquent aux voyageurs la distance (en milliers de milles) qui

les sépare d'un grand nombre de villes nord-américaines. Il y a là un message important pour les décideurs : l'emplacement joue un rôle primordial dans le développement d'une région. Dans la mesure où l'accès aux intrants et la proximité des marchés favorisent l'essor économique d'une région, l'éloignement constitue un obstacle majeur. L'importance de l'emplacement est illustrée avec éloquence dans un schéma établi il y a une vingtaine d'années, dans le cadre d'une étude portant sur le développement régional. Nous avons reproduit ce schéma à la figure 2–6, car il véhicule un message d'une importance capitale en ce qui concerne le Nord. Les chiffres romains indiquent le degré d'accessibilité de la région, de 0 (chiffre arabe) à IV, par ordre croissant. Les chiffres arabes représentent des régions spécifiques. Ainsi, dans la région 4 peu accessible à tous les intrants et marchés, les perspectives de croissance sont peu encourageantes, contrairement à la région 13 dont les chances sont excellentes.

Au Yukon et dans les T.N.-O., les perspectives de croissance ressemblent beaucoup à celles de la région 4. En règle générale, toutes les régions territoriales sont peu accessibles aux marchés et aux intrants extérieurs, tant régionaux que nationaux. Il importe peu de savoir si l'accès aux intrants ou aux marchés locaux est facile, car les populations locales sont si petites qu'elles parviennent à peine à soutenir le commerce et les services qui y sont déjà implantés. Qui plus est, les coûts de production élevés et l'absence de relations étroites entre les centres nordiques limitent le potentiel de croissance des marchés territoriaux.

Ces régions devraient s'orienter vers la production d'articles originaux, introuvables ailleurs au Canada ou dont la valeur proportionnellement au poids est telle que les frais de transport jusqu'aux centres éloignés ne les empêchent pas d'être malgré tout concurrentiels. Des produits traditionnels comme les sculptures, peintures, murales, fourrures, vêtements de peau et de fourrure, tissus, conserves d'omble-chevalier et bois de rennes entrent dans cette catégorie. Il faut certes continuer à encourager ces productions artisanales, mais elles offrent peu de possibilités de création d'emplois.

Toutes comparaisons faites, c'est le secteur de l'exploitation et de la transformation primaire des ressources non renouvelables qui gisent dans le sous-sol des deux territoires qui offre le plus de potentiel en matière de création d'emplois. On trouve au Yukon et dans les T.N.-O. plusieurs minéraux, dont du plomb, du zinc, du nickel, de l'argent, du tungstène, du molybdène, de l'étain, du cuivre, de l'or et de l'amiante, présents en quantités variables. Des mines exploitent déjà ces ressources premières ou s'apprêtent à le faire. Outre l'exploitation minière, d'importants travaux de prospection pétrolière sont menés à Norman Wells ainsi que dans la mer de Beaufort depuis de nombreuses années. Une nappe importante de gaz naturel a été découverte dans les T.N.-O. et une autre, de dimension plus petite, au Yukon.

Figure 2-6 Accès aux intrants et aux extrants

		Accès facile aux intrants externes régionaux et nationaux*		Accès difficile aux intrants externes régionaux et nationaux*	
		Accès facile aux intrants dans la région d'origine	Accès difficile aux intrants dans la région d'origine	Accès facile aux intrants dans la région d'origine	Accès difficile aux intrants dans la région d'origine
Accès difficile aux marchés extérieurs régionaux et nationaux	Accès difficile aux marchés dans la région d'origine	#1 II	#2 I	#3 I	#4 0
	Accès facile aux marchés dans la région d'origine	#5 III	#6 II	#7 II	#8 I
Accès facile aux marchés extérieurs régionaux et nationaux	Accès difficile aux marchés dans la région d'origine	#9 III	#10 II	#11 II	#12 I
	Accès facile aux marchés dans la région d'origine	#13 IV	#14 III	#15 III	#16 II

Source : H. Perloff *et al., Regions, Resources and Economic Growth,* Baltimore, Johns Hopkins Press pour le compte de Resources for the Future, 1960.

Notes : Les chiffres romains indiquent le degré d'accessibilité de la région et par conséquent les avantages ou les inconvénients liés à l'emplacement.

* Il faut tenir compte non seulement des ressources de base, mais aussi des sources intermédiaires importantes.

Il ne faut pas croire toutefois que le marché seul justifie l'extraction des ressources non renouvelables. À ses débuts, l'exploitation minière et pétrolière a été largement appuyée et financée par le gouvernement. Par la suite, dans bien des cas, elle s'est poursuivie avec un appui minime, voire inexistant. Elle a toutefois permis d'établir des liens commerciaux et industriels avec d'autres secteurs de l'économie créateurs d'emplois secondaires.

Pour évaluer le potentiel en matière de création d'emplois du secteur de l'exploitation des ressources non renouvelables dans le Nord, nous avons établi d'autres modèles simulés pour les deux territoires. Au Yukon, nos projections font état de la mise en oeuvre possible de trois projets d'exploitation minière de taille moyenne, dont l'ouverture serait

prévue pour 1987, 1992 et 1997. Il s'agit de trois gisements qui constituent les meilleurs espoirs du Yukon à l'heure actuelle, soit la mine Mactung (gisements de tungstène à Macmillan Pass) et deux des six gisements de zinc les plus prometteurs (Grum, Howard's Pass, MEL, Vangorda, Tom et Jason). Ces projets ne dépendent pas directement de la reprise des activités à la Cyprus Anvil ni à la United Keno Hill, car le type de gisements et leur composition diffèrent de ceux des mines existantes. Dans les T.N.-O., nos projections incluent la mise en exploitation des champs pétrolifères dans la mer de Beaufort à partir de 1987. Nous avons estimé le niveau de production à 200 000 barils par jour qui seraient acheminés à travers la vallée du Mackenzie par un pipeline de 24 pouces.

Les découvertes faites en mer de Beaufort ont apparemment permis d'établir que ces réserves sont suffisantes pour envisager une production à petite échelle vers la fin de la décennie, même sans autre subvention du Programme d'encouragement au secteur pétrolier (PESP), à condition toutefois que les prix ne chutent pas en valeur réelle. Une projection de 200 000 barils produits quotidiennement peut sembler trop optimiste, mais la moitié seulement de cette production, s'ajoutant à l'exploitation de trois mines de taille moyenne dans la zone fertile en gisements de zinc, argent et or qui s'étend au nord et à l'est de Yellowknife aurait des répercussions semblables[18].

Les résultats de ces projections sur la création d'emplois apparaissent au tableau 2–9. Au Yukon, l'exploitation des trois mines créera 1 000 nouveaux emplois : cela entraînera une augmentation globale de 2 750 emplois par rapport à la simulation de base (tableau 2–8), ce qui permettra de répondre entièrement aux besoins des autochtones et même de créer plusieurs autres emplois. Dans les T.N.-O., la prospection en mer de Beaufort créerait 6 600 nouveaux emplois d'ici l'an 2000 par rapport à la simulation de base. Grâce à une politique d'embauche dite « d'action positive », les emplois créés dans l'industrie minière pourraient satisfaire les besoins des autochtones dans les T.N.-O., pour autant que ces derniers possèdent les compétences requises ou puissent rapidement les obtenir. Le succès de cette entreprise dépend des programmes d'éducation et de formation, qui devront permettre à certains autochtones d'occuper des postes concurrentiels et non plus uniquement des emplois complémentaires[19].

Dans les T.N.-O., il serait également possible de relever le nombre d'emplois en créant directement de nouveaux postes dans la fonction publique. Il n'est toutefois pas nécessaire d'envisager une telle solution pour le Yukon puisque la simulation de base prévoit que suffisamment d'emplois seront créés pour réduire les inégalités existantes. Quant aux T.N.-O., la création d'environ 4 000 emplois directs par le gouvernement pourrait entraîner un accroissement total de 10 500 à 11 000 emplois. Au cours des dernières années, les dépenses gouvernementales annuelles de tout ordre se sont élevées à environ 130 000 $ (en dollars de 1983)

TABLEAU 2–9 La création nominale d'emplois liée à l'exploitation minière au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, de 1985 à 2000

	Augmentation nette du nombre d'emplois[a]	
	Yukon	T.N.-O.
1985–1990	2 250	6 700
1990–1995	1 800	500[b]
1995–2000	2 000	3 600
Total	6 050	10 800

Notes : a Les gains projetés se répartiraient comme suit. Au Yukon : fonction publique, 23 %; tourisme, 7 %; mines, 16 %; commerce, services et autres secteurs secondaires, 54 %. Dans les T.N.-O. : fonction publique, 23 %; tourisme, 2 %; exploitation pétrolière, 25 %; commerce, services et autres industries secondaires, 50 %.

b Ce chiffre se fonde sur des moyennes de trois ans réparties entre 1990 et 1995 de façon à minimiser l'effet des fluctuations temporaires de la main-d'oeuvre dans le secteur de la construction.

par fonctionnaire. Dans le cas peu probable où ce montant resterait constant, des dépenses supplémentaires annuelles de l'ordre de 500 000 000 $ (en dollars de 1983) d'ici la fin du siècle entraîneraient des gains d'emploi similaires à ceux prévus pour l'exploitation pétrolière en mer de Beaufort. Le tourisme constitue évidemment une troisième source possible d'emplois, bien que le développement de ce secteur soit beaucoup moins fonction des politiques que l'extraction des ressources naturelles ou l'augmentation des emplois dans la fonction publique.

Conclusion

Nous pourrions faire plusieurs autres projections quant à la mise en valeur de ressources intermédiaires. Le résultat serait toujours le même : l'exploitation des ressources naturelles stimulerait vraisemblablement le développement de la région de façon directe et indirecte, ce qui permettrait non seulement de répondre aux besoins des autochtones en matière d'emploi, mais de créer un surplus d'emplois au Yukon et dans les T.N.-O. Des dépenses gouvernementales suffisantes auraient le même résultat. À l'exception de ces deux sources, l'expérience et les théories économiques indiquent que le potentiel de création d'emplois dans le Nord est très restreint. Compte tenu de la réduction prévue des transferts fédéraux aux gouvernements territoriaux, il est préférable de se tourner vers la mise en valeur des ressources non renouvelables.

La nature cyclique de la croissance économique liée à l'exploitation des ressources non renouvelables est souvent soulignée et nous ne tentons pas de nous y soustraire. Toutefois, la plupart des gens conviendraient qu'une croissance positive, quoique cyclique, est préférable

à une croissance nulle ou liée à la seule augmentation des transferts. Il importe néanmoins de trouver des façons de minimiser l'aspect cyclique de l'exploitation des ressources. À cette fin, des études de faisabilité doivent être menées quant à l'étalement de projets de développement distincts de façon à éviter tout chevauchement dans le temps, d'une part, et quant au prolongement de l'une ou l'autre des phases de construction ou d'exploitation, ou les deux, d'autre part. Si les gouvernements décident de ne plus financer directement l'expansion des marchés territoriaux, il faudra trouver des façons efficaces de favoriser la mise en valeur des ressources tout en atténuant les problèmes liés à sa nature cyclique. Dans cet ordre d'idées, l'impôt sur les bénéfices tirés d'activités dans le Nord pourrait être aboli puisqu'il ne crée pratiquement aucun revenu, mais alourdit le fardeau fiscal des sociétés implantées dans le Nord. Les droits et redevances perçus au chapitre de l'exploitation minière pourraient également être suspendus temporairement jusqu'à ce que les objectifs en matière de création d'emplois soient atteints. Les recettes ainsi perçues sont peu élevées, mais elles pourraient influencer fortement l'expansion des activités d'exploitation minière. Une analyse avantages-coûts des compensations gouvernementales accordées aux entreprises privées ayant engagé des sommes supplémentaires pour étaler ou étirer des projets de développement pourrait également être faite.

De toute évidence, les gouvernements devront contribuer davantage à faciliter la mise en oeuvre de chaque nouveau projet de développement, mais cette participation variera probablement d'un projet à l'autre. Il ne fait aucun doute que de nouveaux emplois devront être créés dans le Nord d'ici la fin du siècle pour répondre à la demande, objectif qui pourrait être atteint par la mise en oeuvre d'un nombre suffisant de nouveaux projets dans le secteur de l'exploitation des ressources. À cette fin, les orientations de développement les plus indiquées pour les gouvernements devront être de susciter au moins un certain niveau de développement des ressources nordiques tout en se préoccupant de leur rentabilité.

Outre ces objectifs d'emploi, il n'y a aucune autre raison, semble-t-il, de vouloir forcer le rythme de la croissance économique dans le Nord. Lorsque la mise en valeur de nouvelles ressources nordiques sera véritablement requise, on peut compter sur le marché pour en assurer le développement; les gouvernements n'auront plus qu'à faciliter la mise en oeuvre des projets. De plus, l'avenir des résidants permanents non autochtones est pratiquement assuré, quel que soit le scénario de développement adopté, sauf s'il y a une récession économique. Ces résidants sont d'ailleurs assez peu nombreux et suffisamment compétents pour que leur expérience soit mise à contribution quel que soit le scénario de développement économique retenu. Quant aux non-autochtones de passage, la plupart sont très mobiles et réagissent en fonction des écarts de

revenu et d'emploi entre le Nord et le Sud. A quelques rares exceptions près, c'est surtout pour les autochtones que l'avenir s'annonce difficile, et c'est dans ce contexte qu'une politique de développement régional dans le Nord axée sur la réduction des inégalités interrégionales devra être mise en oeuvre.

Notes

Traduction de l'anglais.

La présente étude a été rédigée en juin 1984, en vue du Colloque sur le Nord qu'a tenu la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada les 5 et 6 juillet 1984. L'auteur tient à remercier les personnes suivantes pour leur précieuse collaboration : Rose Olfert, qui a participé aux recherches, Bob Williamson, pour sa lecture critique de la première ébauche, et Doug Norris qui a mis à sa disposition des données fort utiles tirées du recensement.

1. L'auteur a fait grand usage de résumés et de généralisations afin de présenter un document de format raisonnable. Tous les points majeurs pourraient être approfondis davantage, et bon nombre d'entre eux appellent des restrictions dans certaines circonstances. Au lieu d'approfondir ces points dans les notes qui suivent, l'auteur a préféré donner une bibliographie détaillée que le lecteur pourra consulter au besoin.
2. Pour une étude générale des disparités régionales en matière de revenu au Canada, voir Conseil économique du Canada (1977).
3. À moins d'indications contraires, toutes les statistiques fournies sur les deux territoires sont tirées des recensements de 1971, 1976 et 1981. Les données recueillies par les gouvernements territoriaux présentent parfois de légères différences.
4. D'après les chiffres du recensement de 1981, quinze Inuit résidaient également au Yukon.
5. En 1981, le revenu moyen par famille des non-autochtones au Canada s'élevait à 26 922 $ comparativement à 18 244 $ pour les autochtones.
6. Dans cette catégorie, toutefois, la qualité et la durée de la formation varient beaucoup. Par exemple, à Fort Smith, une personne inscrite à un programme de formation de quatre semaines subventionné par le gouvernement et qui a obtenu un certificat figure à côté d'un diplômé d'une école technique offrant un programme de deux ans.
7. Le règlement des revendications territoriales aura probablement comme effet secondaire de retarder davantage la migration.
8. La dichotomie telle qu'elle est décrite dans la présente étude ne se vérifie que dans de petites ou de jeunes économies. Une classification plus complexe est nécessaire pour les économies en pleine maturité.
9. Les statistiques pour le secteur de la pêche, du piégeage et de la chasse sous-estiment l'importance réelle de ces activités. Par exemple, comme il a déjà été mentionné, un grand nombre d'autochtones tirent leur subsistance de la chasse, de la pêche et de la cueillette, ce qui ne figure pratiquement pas dans les statistiques du recensement. L'importance de la chasse, de la pêche et du piégeage est peut-être plus significative encore en ce qui a trait à l'identité ou à la fierté d'une personne ou d'un groupe. Enfin, le succès remporté dans les activités traditionnelles est souvent un bon indicateur du potentiel d'une personne dans une économie de marché.
10. Selon les éléments comptabilisés, plus de la moitié des recettes totales du gouvernement du Yukon provient de transferts fédéraux directs tandis que, dans les T.N.-O., plus des deux tiers des recettes proviennent de la même source.
11. Certains liens commerciaux ont été établis entre Whitehorse, Yellowknife, Inuvik, Tuktoyaktuk, Frobisher Bay et Rankin Inlet, par exemple, ce qui a entraîné la création d'un réseau restreint de distribution de certains biens dans les agglomérations « adjacentes » de moindre importance. Certaines de ces entreprises appartiennent à des autochtones, soit à des particuliers, soit à des coopératives.

12. Les agglomérations plus grandes ou plus concentrées atteignent le seuil où apparaît une demande supplémentaire pour des activités reliées au commerce et aux services, ce qui entraîne une augmentation de l'emploi par habitant dans ces secteurs.
13. Ces modèles ont été élaborés par Jack Stabler et Rose Olfert, à titre de conseillers pour les gouvernements territoriaux. Nos modèles ont été redéfinis et réévalués et diffèrent des modèles utilisés par les gouvernements territoriaux qui ont aussi évolué selon des orientations différentes.
14. Dans une étude récente faite par Alaska Economics (1984) pour le gouvernement du Yukon, les projections de base reposent sur une reprise de type similaire. Les auteurs décrivent les événements prévus comme étant « ceux les plus probables » (p. 68).
15. L'augmentation prévue pour cette période dans l'étude mentionnée à la note 14 est de 1 800 emplois environ. L'écart entre ce nombre et celui qui apparaît dans le texte (3 300) résulte principalement de l'emploi de différentes hypothèses. Alaska Economics (1984) ne prévoit aucun accroissement des dépenses fédérales réelles par habitant pendant la période de référence (p. 51), aucun nouvel investissement net lié au règlement des revendications territoriales (p. 58–61), la fermeture de la mine Cyprus Anvil en 1994 et celle de la United Keno Hill en 1988 (p. 49), ainsi qu'une diminution des revenus par habitant après 1988. Nos hypothèses font preuve de plus d'optimisme à tous les égards.
16. Dans l'hypothèse d'une « croissance faible, mais positive » selon laquelle l'industrie minière et l'industrie touristique ne se remettraient pas de la récession d'ici la fin du siècle, mais où tous les autres éléments seraient retenus, l'étude mentionnée à la note 14 prévoit néanmoins la création de 1 600 nouveaux emplois environ entre 1985 et l'an 2000 (p. 55 et 71).
17. On extrait des mines Cyprus Anvil et United Keno Hill d'importantes quantités de plomb, un produit pour lequel les prévisions de la demande sont pessimistes, en partie en raison des problèmes de santé associés à l'utilisation de ce métal. Toutefois, United Keno Hill produit beaucoup plus d'argent par tonne de minerai que Cyprus Anvil et ses perspectives sont de ce fait meilleures. De plus, la White Pass and Yukon Railway qui dépend des envois de minerai ne reprendra probablement pas ses activités tant que la mine Cyprus Anvil restera fermée. Toutefois, il n'est pas certain que la reprise des activités à la Cyprus Anvil entraîne la réouverture du chemin de fer, puisque le minerai pourrait être transporté par camion.
18. L'exploitation des gisements de zinc est liée à l'amélioration du transport de surface.
19. Suivant le partage traditionnel de l'emploi entre les autochtones et les non-autochtones, les 10 800 emplois identifiés au tableau 2–9 se répartissent comme suit : 7 065 ou 65 % chez les non-autochtones, 3 735 ou 35 % chez les autochtones.

Bibliographie

Alao, N., « The Dynamics of Regional Growth: Some Elementary Full-Employment, Finite Horizon Models with External Influences », *Geographical Analysis*, vol. 9, 1977, p. 64–72.

Alaska Economics, *Economic Growth in Yukon, 1983–2003*, document préparé pour le ministère du Développement économique du Yukon, Whitehorse, 1984.

Borts, G.H., « The Equalization of Returns and Regional Economic Growth », *American Economic Review*, vol. 50, 1960, p. 319–347.

Borts, G.H. et Stein, J.L., *Economic Growth in a Free Market*, New York, Columbia University Press, 1964.

Boventer, E.G. von, « Regional Growth Theory », *Union Studies*, vol. 12, 1965, p. 1–29.

Brewis, T.N., *Regional Economic Policies in Canada*, Toronto, Macmillan, 1969.

Brown, A.J., *The Framework of Regional Economics in the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972.

Cameron, G.C., *Regional Economic Development: The Federal Role*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1970.

———, « Regional Economic Policy in the United Kingdom » dans N.M. Hansen (édit.), *Public Policy and Regional Economic Development*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1974, p. 65–102.

Cameron, G.C. et Wingo, L. (édit.), *Cities, Regions and Public Policy*, Edinbourg, Oliver and Boyd, 1973.

Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord, *Comptes économiques du Territoire du Yukon*, Ottawa, le ministère, 1967 à 1978.

Canada, Statistique Canada, *Recensement du Canada*, Ottawa, 1971, 1976, 1981.

Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble : une étude des disparités régionales*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977.

Fadden, A.M., *The Economics of Space and Time*, Ames, Iowa State University Press, 1977.

Firestone, O.J., « Regional Economic and Social Disparity » dans O.J. Firestone (édit.), *Regional Economic Development*, Ottawa, Presses de l'Université d'Ottawa, 1974, p. 205–267.

Friedmann, J. et Alonso, W. (édit.), *Regional Policy: Readings in Theory and Applications*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1976.

Gilbert, A.G. et Goodman, D.E., « Regional Income Disparities and Economic Development: A Critique » dans A.G. Gilbert (édit.), *Development Planning and Spatial Structure*, New York, Wiley, 1976, p. 113–141.

Gordon, P. et Lande, P., « Regional Growth in the United States: A Re-examination of the Neoclassical Model », *Journal of Regional Science*, vol. 17, 1977.

Hansen, N.M., *French Regional Planning*, Bloomington, Indiana University Press, 1968.

——— (édit.), *Public Policy and Regional Economic Development*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1974.

———, « Are Regional Development Policies Needed? », *Review of Regional Studies*, vol. 6, nº 1, 1976, p. 11–27.

Harris, J.R. et Todaro, M.P., « Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis », *American Economic Review*, vol. 60, 1970, p. 126–142.

Higgins, B., « Trade-off Curves and Regional Gaps » dans J. Bhagwati et R.S. Eckaus (édit.), *Development and Planning: Essays in Honour of Paul Rosenstein Rodan*, Londres, Allan and Unwin, 1973, p. 152–177.

Kaldor, N., « The Case for Regional Policies », *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 17, 1970, p. 337–347.

Lind Jr, T. et Serck-Hanssen, J., « Regional Subsidies on Labour and Capital », *Swedish Journal of Economics*, vol. 74, 1972.

McCrone, G., *Regional Policy in Britain*, Londres, Allen and Unwin, 1969.

Mera, K., « Trade-off Between Aggregate Efficiency and Interregional Equity: A Static Analysis », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 81, 1967, p. 658–674.

———, *Income Distribution and Regional Development*, Tokyo, University of Tokyo Press, 1975.

Perloff, H. *et al.*, *Regions, Resources and Economic Growth*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1960.

Richardson, H.W., *Regional Growth Theory*, New York, Halsted Press, 1973.

———, « Empirical Aspects of Regional Growth in the United States », *Annals of Regional Science*, vol. 8, 1974, p. 8–23.

Robinson, E.A.G. (édit.), *Backward Areas in Advanced Countries*, Londres, Macmillan, 1969.

Sant, M.C. (édit.), *Regional Policy and Planning for Europe*, Farnborough, Saxon House, 1974.

———, *Industrial Movement and Regional Development: The British Case*, Oxford, Pergamon, 1975.

Serck-Hansenn, J., « Optimal Labor Subsidies in Backward Regions with Surplus Supply of Labor », *Swedish Journal of Economics*, vol. 77, 1975, p. 99–120.

Siebert, H., *Regional Economic Growth: Theory and Policy*, Scranton, International Textbook, 1969.

Smith, D.M., « Regional Growth: Interstate and Intersectoral Factor Reallocations », *Review of Economics and Statistics*, vol. 61, 1974, p. 353–359.

_____, « Neoclassical Growth Models and Regional Growth in the United States », *Journal of Regional Science*, vol. 15, 1975, p. 165–181.

Stabler, J.C., « Exports and Evolution: The Process of Regional Change », *Land Economics*, vol. 44, 1968, p. 11–23.

_____, *Major Investments in the Territories*, Calgary, Canada West Foundation, 1983.

_____, « Interindustry Relations of a Frontier Economy », *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. 7, nº 1, 1984, p. 115–123.

Stabler, J.C. et Olfert, M.R., « Gaslight Follies: The Political Economy of the Western Arctic », *Analyse de politiques*, vol. 6, 1980, p. 374–388.

Stohr, W. et Tödtling, F., « Spatial Equity — Some Anti-Theses to Current Regional Development Strategy », *Regional Science Association Papers*, vol. 38, 1977, p. 33–53.

Tiebout, C.M., *The Community Economic Base Study*, New York, Committee for Economic Development, 1962.

Whitman, M. von N., « Place Prosperity and People Prosperity: The Delineation of Optimum Policy Areas » dans M. Perlman, C.L. Leven et B. Chinitz (édit.), *Spatial, Regional and Population Economics: Essays in Honor of Edgar M. Hoover*, New York, Gordon and Breach, 1972, p. 359–393.

Winnick, L., « Place Prosperity vs. People Prosperity: Welfare Considerations in the Geographical Redistribution of Economic Activity » dans *Essays in Urban Land Economics*, Los Angeles, Real Estate Research Program, UCLA, 1966, p. 273–283.

Woodward, R., « The Capital Bias of DREE Incentives », *Revue canadienne d'économique*, vol. 7, 1974*a*, p. 161–173.

_____, « Effective Location Subsidies: An Evaluation of DREE Industrial Incentives », *Revue canadienne d'économique*, vol. 7, 1974*b*, p. 501–510.

3

L'évolution politique et constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon
Les enjeux et les intérêts

MICHAEL S. WHITTINGTON

Introduction

Même si moins d'un tiers de 1 % de la population du Canada habite dans les deux territoires du Nord, l'avenir du Canada est, à bien des égards, étroitement lié au développement futur du Nord. Il suffit de jeter un bref coup d'oeil sur une carte du Canada pour se rendre compte que presque 40 % de la superficie totale du pays se trouve au nord du 60e parallèle. La prospérité ou la faiblesse de l'économie canadienne, fondée sur l'extraction des ressources, sera en dernier ressort fonction de la mise en valeur future des ressources non renouvelables dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) et au Yukon. Toutefois, le Nord est beaucoup plus qu'un simple gisement de ressources pour les Canadiens qui vivent à moins de trois cents milles de la frontière américaine. Au contraire, c'est la patrie de la majeure partie des Inuit du Canada, d'un bon nombre d'Amérindiens autochtones et de nombreux Blancs établis depuis longtemps. C'est pourquoi, même si le Nord est important pour l'avenir du Canada, tout développement dans les T.N.-O. et au Yukon doit tenir compte des espoirs et des aspirations des habitants du Nord. En effet, il ne faudrait pas sacrifier l'avenir du Nord à celui du Canada, mais plutôt considérer que les destinées de l'un et de l'autre sont interdépendantes.

Cette étude a pour but de cerner les principales sources de conflit, les principaux intérêts concurrentiels et les questions les plus importantes qui domineront le débat sur le destin des T.N.-O. et du Yukon au cours des années à venir. Les habitants des territoires du Nord et ceux du Sud du Canada ont connu des relations difficiles, notamment parce que ces derniers ne connaissaient pas ou ne comprenaient pas le point de vue des citoyens du Nord, sans parler de leur absence de sympathie pour ces

derniers. C'est pourquoi avant de discuter des enjeux et des protagonistes du débat sur l'avenir du Nord, il faut commencer par bien expliquer la nature du milieu social, économique et politique du Nord et éclaircir les différences qui existent entre ce milieu et le « courant principal » du Canada.

La population

Même si elle est peu nombreuse, la population des deux territoires du Nord est très diverse. Au total, les T.N.-O. comptent approximativement 46 000 personnes dont 17 % sont Dénés, 35 % Inuit et 6 % Métis; les autres 42 % sont des non-autochtones. Le Yukon a une population d'environ 23 000 personnes dont un peu plus du quart est constitué d'Amérindiens ou de Métis. Les nouveaux venus commettent souvent la même erreur qui irrite les habitants du Nord, qui consiste à vouloir tout généraliser au sujet des citoyens vivant au-delà du 60e parallèle. Non seulement y a-t-il des différences évidentes entre les Blancs et les autochtones du Nord, mais il existe également des différences significatives *entre* les autochtones, que ce soit entre les Dénés et les Inuit, et même *entre* chacun de ces principaux groupes d'autochtones. Finalement, même au sein de la population non autochtone, il existe des différences importantes, notamment entre les habitants du Yukon et ceux des T.N.-O.; il en va de même des aspirations politiques et sociales et de la situation économique des divers groupements d'intérêt non autochtones à l'intérieur de chaque territoire. Par conséquent, pour s'assurer que cette diversité soit reconnue dès le départ, il est nécessaire d'essayer de décrire, brièvement et en termes plutôt généraux, les divers segments des nombreuses sous-populations qui habitent dans les T.N.-O. et au Yukon.

Les Amérindiens

À l'exception d'un très petit groupe d'habitants du sud-ouest du Yukon (les Tlingits), les Indiens autochtones des T.N.-O. qui se considèrent comme des « Dénés » et ceux du Yukon parlent tous des langues qui appartiennent à la famille linguistique athapascane. Dans la vallée du Mackenzie, les langues parlées sont les suivantes : tchippewayan, flanc-de-chien, lièvre, esclave, loucheux (ou kutchin). Toutes ces langues sont de la même famille, de la même manière qu'on peut dire que les langues romanes d'Europe sont apparentées. Les groupes linguistiques éprouvent des difficultés à communiquer entre eux, mais la plupart des Dénés soutiennent qu'ils peuvent très bien suivre l'essence des conversations tenues dans les autres langues de la même famille. Au Yukon, la langue dominante des Dénés est le loucheux et, malgré des différences dialectales régionales, la plupart des autochtones du Yukon parlent la même langue.

Traditionnellement, les principales différences culturelles entre les divers groupes amérindiens peuvent s'expliquer par la répartition géographique des tribus ou des bandes et par la base économique des régions habitées par les diverses tribus. Il n'y a pratiquement jamais eu de guerre intertribale. Il existait une certaine forme de commerce entre les groupes adjacents et il semble qu'il y ait eu un certain nombre de mariages intertribaux. C'est pourquoi, même si les anthropologues nous disent qu'il existe des différences de statut entre les groupes de la famille linguistique athapascane — un ordre hiérarchique entre les bandes — , il y a tout lieu de croire les chefs dénés, qui soutiennent que leurs collectivités sont économiquement et culturellement interdépendantes et sont suffisamment homogènes pour avoir le statut de nation.

De nos jours, les problèmes de communication qui ont pu exister dans le passé chez les Athapascans en raison des différences linguistiques ont été résolus, en partie par l'utilisation commune de l'anglais par les plus jeunes et les plus instruits et par la nécessité qu'ils ont éprouvée de travailler ensemble à la poursuite d'objectifs politiques et économiques communs. S'il existe des différences significatives entre les Amérindiens du Nord, celles-ci se rapportent moins aux distinctions tribales traditionnelles qu'aux divers modes de vie, comme ceux qui distinguent les autochtones des centres urbains de Yellowknife, Fort Smith, Whitehorse et Dawson des habitants des agglomérations plus éloignées comme Old Crow, Good Hope et Fort Norman. D'ailleurs, à propos des différences entre les modes de vie, les chefs autochtones se rendent également de plus en plus compte qu'il existe un fossé entre les personnes âgées des collectivités qui connaissent encore une vie plus traditionnelle, fondée sur une relation économique avec la terre, et les jeunes qui ont abandonné les anciennes coutumes (souvent par nécessité) afin de travailler, soit pour gagner leur vie, soit pour s'intégrer à l'économie salariale ou à l'économie de bien-être.

Les Métis des T.N.-O. sont souvent considérés comme un groupe distinct des Dénés, même si la politique du gouvernement fédéral en matière de revendications territoriales a obligé les Dénés et les Métis à négocier comme un seul groupe. En fait, puisqu'ils sont issus du croisement de races qui s'est produit pendant l'envahissement des terres des autochtones par les Blancs, à partir de la période de la traite des fourrures, les Métis des T.N.-O. ont le droit de soutenir qu'ils forment un groupe culturel distinct. Dans les deux territoires, il est difficile de définir de façon convenable qui est Amérindien et qui ne l'est pas et, par voie de conséquence, qui a droit aux indemnisations pour le règlement des revendications territoriales. Il semble qu'être Métis ne consiste pas uniquement à être de sang mêlé, puisque de nombreux Dénés, issus du croisement de races, sont quand même considérés comme « Indiens » inscrits selon la loi canadienne et ont le droit de faire des revendications territoriales. Il est encore plus difficile et plus complexe de définir la

qualité de Métis dans la région Mackenzie-Grand Lac des Esclaves, dans les T.N.-O., où habite une importante population de Métis qui ont pour ancêtres des Cris et non des Athapascans. La question de l'admissibilité aux indemnisations découlant des revendications territoriales a semé la division à la fois au sein des Métis et entre les Métis et les Dénés.

En dernière analyse, les Métis se distinguent des Dénés par une attitude différente face aux relations entre les autochtones et les non-autochtones, puisque les Métis ont accepté plus facilement l'urbanisation, l'économie salariale et les principaux projets de mise en valeur des ressources dans le Nord. Toutefois, les chefs métis ne mâchent pas leurs mots pour soutenir qu'ils forment un groupe culturel distinct, différent à la fois de leurs ancêtres autochtones et blancs et, à ce titre, cherchent à obtenir des garanties pour que cette différence soit reconnue lors de tout développement futur dans le Nord.

Au Yukon, le groupe racial des sang-mêlé ne se considère généralement pas comme Métis, mais fait plutôt une importante distinction administrative simplement entre les « Indiens inscrits » et les « Indiens non inscrits », selon la définition de la *Loi sur les Indiens*. Dans ce territoire, les deux groupes se sont fusionnés volontairement et, dès le départ, ont participé aux négociations sur les revendications territoriales à titre d'entité unique.

Les Inuit

Les Dénés et les Inuit ont très peu en commun. En fait, ils se sont souvent affrontés dans le passé chaque fois qu'ils se rencontraient. Les Inuit habitent des terres situées au nord de la limite forestière allant jusqu'à la pointe sud de l'île Ellesmere. Même si certains Inuit habitent le Nord du Québec et le Labrador, la majorité des Inuit du Canada vivent dans les T.N.-O. (il n'y a pas d'Inuit au Yukon, même si les Inuvialuit de la région du delta du fleuve Mackenzie chassaient traditionnellement le long de la côte nord de ce territoire). Les Inuit de la région circumpolaire qui va du Groenland à l'URSS parlent la même langue, l'inuktitut, et, malgré plusieurs dialectes distincts, les similitudes sont suffisantes pour permettre aux membres des divers groupes dialectaux de communiquer entre eux.

Les Inuit formaient traditionnellement une société nomade vivant de chasse et de cueillette, profitant surtout de l'abondance des ressources de la mer. Toutefois, un principal groupe dialectal comptait sur les énormes troupeaux de caribous du Keewatin pour subvenir à ses besoins. De nos jours, tous les Inuit des T.N.-O. vivent dans des établissements situés près de la mer, et, même s'ils sont tous desservis par des vols réguliers et approvisionnés une fois par année par bateau ou par barge, leurs agglomérations sont plus éloignées, dans la plupart des cas,

que les agglomérations autochtones de la vallée du Mackenzie et du Yukon (dont un grand nombre sont accessibles par la route). Cet éloignement a permis, dans une certaine mesure, de restreindre les contacts avec la société des Blancs de sorte que les Inuit ont pu faire la transition entre leur monde traditionnel et la société moderne de façon plus ordonnée et plus graduelle que s'ils avaient vécu dans la vallée du Mackenzie ou au Yukon. Même si les agglomérations inuit, comme celles des Dénés, doivent affronter les problèmes relatifs aux différences entre les modes de vie et entre les générations, elles demeurent plus homogènes et atteignent un consensus plus large que les Dénés et les Métis des T.N.-O. ou les Amérindiens du Yukon.

Les non-autochtones

La population blanche ou non autochtone du Nord est pratiquement aussi diversifiée que celle du sud du Canada. On retrouve dans les deux territoires du Nord les différences ethniques, linguistiques, socio-économiques et culturelles qui existent généralement partout ailleurs au Canada. Cependant, l'opposition entre la résidence temporaire ou à court terme et la résidence permanente ou à long terme est l'aspect le plus significatif des sociétés du Yukon et des T.N.-O. L'une des sources les plus importantes de conflit entre les Blancs et les autochtones dans les deux territoires est la suivante : les autochtones estiment que les non-autochtones sont des étrangers qui viennent dans le Nord uniquement pour exploiter ses ressources et ses habitants avant de retourner vivre dans le Sud. Même s'il est vrai qu'une grande partie des Blancs qui vivent dans le Nord n'y sont pas nés, et même si une grande partie de ceux-ci, selon toute vraisemblance, retourneront dans le Sud un jour ou l'autre (probablement seulement à la retraite), il n'en demeure pas moins qu'un nombre sans cesse croissant de Blancs vivent dans les deux territoires et espèrent sincèrement s'établir à demeure dans le Nord.

Pour comprendre la population blanche dans le Nord, il est essentiel de faire la distinction entre les divers degrés de permanence. D'un côté, il y a des personnes qui ne font que passer et dont le séjour dans les territoires sera très bref. Ceux qui passent le plus vite sont les travailleurs non résidants qui arrivent par avion pour un séjour de deux ou trois semaines. Ils demeurent dans un campement ou dans une installation de forage pendant tout leur séjour, puis ils retournent chez eux dans le Sud pour leurs journées de congé. Même si ces gens travaillent dans le Nord, ils sont pour la plupart isolés de la société nordique et n'ont aucune influence ni sur l'économie ni sur l'édifice social.

Il existe une deuxième catégorie de personnes dites « en transit » : ce sont pour la plupart des hommes, surtout des jeunes, qui migrent par la route pour chercher du travail dans les projets d'exploitation des ressources, dans les mines ou dans les bars et les hôtels des centres plus

importants. Même si une partie de ces personnes finissent par s'établir dans le Nord, la majorité retourne dans le Sud après quelques années. Finalement, il existe également une catégorie amorphe de personnes en transit qui sont venues dans les T.N.-O. ou au Yukon en raison du mode de vie ou pour faire « l'expérience » du Nord. Il s'agit souvent de gens ayant une formation universitaire et qui cherchent parfois de l'emploi dans des organismes autochtones et dans des projets de développement communautaire ou autres. Au Yukon en particulier, bon nombre de ces gens s'installent pour de longues périodes, cherchant un style et une qualité de vie qui n'existent pas dans le Sud plus développé. Souvent appelés *bush hippies* par les Blancs établis depuis longtemps au Yukon, la plupart d'entre eux retourneront finalement dans le Sud lorsque leurs objectifs personnels seront atteints ou lorsque leur expérience du Nord aura perdu de sa magie.

Il existe une deuxième catégorie de résidants temporaires. Ce sont les personnes dont le séjour dans les T.N.-O. ou au Yukon est restreint, mais non déterminé. Il s'agit notamment des fonctionnaires fédéraux, du personnel de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et des employés des banques, des magasins à succursales multiples et d'autres industries dont le siège social est situé dans le Sud, mais qui ont des bureaux dans le Nord. Ces personnes vivent presque toutes dans les principaux centres urbains des deux territoires et, même si certaines y demeurent pendant de longues périodes, la plupart retournent finalement dans le Sud. Les fonctionnaires des territoires peuvent également être inclus dans cette catégorie, même si ce groupe de non-autochtones a plus de chances de faire carrière dans le Nord et, en règle générale, de rester pendant de longues périodes. Dans les agglomérations plus éloignées, particulièrement dans l'est de l'Arctique, la plupart de ceux qui travaillent sur le terrain considèrent que leur séjour est temporaire et attendent d'être mutés à Yellowknife. La population blanche des petites agglomérations est essentiellement composée de fonctionnaires, de professeurs et d'employés de la Compagnie de la baie d'Hudson, mais il y a quelques entrepreneurs blancs dans les agglomérations plus éloignées et, dans la vallée du fleuve Mackenzie et au Yukon, on trouve quelques résidants qui travaillent à leur compte.

Finalement, en plus des résidants de passage, on trouve aussi des Blancs qui habitent dans le Nord en permanence. Il nous faut inclure dans cette catégorie les gens qui, après avoir fait toute leur carrière dans cette région, se retirent à Victoria à l'âge de 65 ans. La majeure partie de ces Blancs sont « tombés sous le charme » du Nord, et se considèrent chez eux au Yukon ou dans les T.N.-O. Ce groupe comprend, bien sûr, des fonctionnaires et des gens de passage qui finissent tout simplement par s'établir et rester; mais la population blanche la plus stable dans les deux territoires du Nord est constituée de professionnels et de personnes qui travaillent pour de petites entreprises. Au Yukon, on ren-

contre souvent des Blancs qui sont nés et qui ont été élevés dans ce territoire, et qui ont l'intention d'y passer le reste de leur vie. Dans les T.N.-O., on compte moins de Blancs qui résident dans le Nord en permanence, bien qu'il y en ait de plus en plus dans les agglomérations plus importantes. Ce groupe de professionnels et de gens d'affaires constitue une force politique importante dans les deux territoires et, la plupart du temps, c'est lui qui parle au nom des non-autochtones quand il s'agit de définir les politiques territoriales.

En somme, pour bien comprendre la nature de la population des T.N.-O. et du Yukon, il faut éviter de simplifier à outrance. Divers peuples habitent le Nord. Il existe des différences importantes à l'intérieur des limites de chaque territoire ainsi qu'entre les T.N.-O. et le Yukon. Il existe des différences considérables entre les collectivités blanches et autochtones, et il y a des contrastes évidents entre les autochtones et les non-autochtones. Finalement, les autochtones et un grand nombre de Blancs dans les deux territoires considèrent le Nord comme leur patrie et manifestent un intérêt direct et légitime à l'égard de son avenir.

L'économie et la culture politiques

Même si nous n'avons pas l'intention dans cette étude d'analyser à fond les économies des T.N.-O. et du Yukon, il est essentiel, pour comprendre l'évolution politique et constitutionnelle du Nord, de connaître les relations causales entre les schémas de développement politique et la culture politique du Nord. Ainsi, nous devons brosser le tableau de l'histoire économique des T.N.-O. et du Yukon et déceler les principaux éléments de l'économie actuelle du Nord, parce que chacune de ces variables importantes aura une influence sur l'évolution politique et constitutionnelle.

Un rappel historique

L'économie traditionnelle des T.N.-O. et du Yukon était fondée sur l'utilisation des ressources renouvelables par les sociétés autochtones, qui pratiquaient la chasse et la cueillette. En d'autres mots, avant l'arrivée des Européens, les habitants du Nord avaient une économie de subsistance, c'est-à-dire qu'ils utilisaient les animaux, les poissons et les plantes qu'ils pouvaient trouver pour se nourrir, s'habiller et se loger. Il n'y avait pratiquement pas de commerce intertribal avant l'arrivée des Européens. Il n'y avait pas de système monétaire et, apparemment, il était peu nécessaire de faire du troc à l'intérieur de chaque agglomération ou bande. Cela s'explique vraisemblablement par la nature communautaire de la culture autochtone traditionnelle, où tous les membres du groupe partagent automatiquement les fruits de la récolte.

Les premiers contacts avec les Européens se sont vraisemblablement produits dans le nord-est, où les baleiniers et les explorateurs, qui cherchaient le passage du Nord-Ouest avaient des contacts intermittents avec les Inuit. Même si ces contacts sporadiques ont permis aux Inuit de découvrir, entre autres, les merveilles des outils en métal, ils n'ont pas altéré de façon significative leur économie de subsistance. En fait, au cours des premiers contacts, c'est « l'homme blanc » qui avait le plus de choses à apprendre. Si les baleiniers n'ont pas eu beaucoup d'influence sur les Inuit, les missionnaires qui devaient suivre peu après ont, eux, influencé leur culture et leur système de valeurs et ils ont sans doute enclenché un processus d'effritement de l'attitude communautaire et collectiviste envers la propriété.

Dans le bassin du Mackenzie, les premiers contacts avec l'homme blanc ont été établis par l'intermédiaire de la traite des fourrures. Ici, les contacts avec la société européenne ont eu une répercussion immédiate sur l'économie de subsistance, parce que les négociants ont appris aux Dénés qu'en échange de fourrures ils pouvaient acquérir des biens qu'ils ne pouvaient obtenir localement. C'est ainsi que les Dénés de la vallée du Mackenzie ont découvert les outils en métal, les armes, les textiles et les boissons alcooliques; du même coup, ils ont appris le commerce, le système d'échange et la notion de production spécialisée (du moins implicitement). Néanmoins, les besoins fondamentaux, comme la nourriture et le logement, continuèrent d'être surtout assurés par l'économie de subsistance. En fait, comme la traite des fourrures était fondée sur la cueillette d'une ressource renouvelable, elle était compatible avec le mode de vie traditionnel des Dénés et pouvait même le compléter. Ici comme dans l'est de l'Arctique, ce sont les missionnaires et plus tard la GRC qui, en modifiant le système de valeurs du peuple, provoquèrent des changements dans leur culture et donc, indirectement, dans leur économie traditionnelle.

Les premiers contacts directs avec les Blancs se sont produits beaucoup plus tard au Yukon. Ce fut le cas avec les Dénés de la vallée du Mackenzie; mais les Amérindiens du Yukon ont également vu leur économie de subsistance modifiée jusqu'à un certain point par la traite des fourrures. Les changements les plus importants dans l'économie du Yukon apparurent après la découverte de gisements alluvionnaires d'or et la ruée qui s'ensuivit en 1898. L'arrivée massive de Blancs et l'importance soudaine des minéraux ont transformé de façon radicale et irréversible non seulement l'économie traditionnelle, mais aussi le mode de vie des autochtones. Venus au Klondike pour chercher fortune, un nombre considérable d'étrangers sont retournés chez eux à la fin de la ruée; mais plusieurs d'entre eux y sont demeurés en permanence.

Ainsi, dans l'est de l'Arctique et dans la vallée du Mackenzie, les contacts avec la culture non autochtone se faisaient (pratiquement jusqu'aux années 1960) par l'intermédiaire de la Compagnie de la baie

d'Hudson, de l'Église ou de la GRC; et, dans la plupart des cas, les Blancs associés à ces institutions ne se sont pas établis de façon permanente dans le Nord. Les événements se sont déroulés tout autrement au Yukon, où les immigrants blancs sont arrivés soudainement et sont restés pour dominer l'économie et transformer de façon permanente la structure sociale du territoire. De plus, les premiers intrus blancs dans les T.N.-O. avaient des motifs divers, mais tous reliés directement aux autochtones. Les missionnaires apportaient le salut aux autochtones, la GRC leur apportait la loi et l'ordre, et la Compagnie de la baie d'Hudson leur proposait une relation commerciale. Les Blancs qui sont restés au Yukon ont entrepris de « civiliser » le territoire lui-même, et leurs relations avec la collectivité autochtone ont été purement accidentelles. Ainsi, les différents types d'interaction entre les collectivités blanches et autochtones dans les deux territoires du Nord peuvent s'expliquer, de nos jours, en partie par le fait qu'au départ, les Blancs se trouvaient dans les T.N.-O. *à cause* des autochtones, alors qu'au Yukon, ils y étaient *en dépit* des premiers habitants.

La première moitié du XXe siècle n'a pas apporté beaucoup de changements dans le mode de vie des autochtones des T.N.-O. Dans les années 1920, dans la vallée du Mackenzie, la découverte de pétrole à Norman Wells n'affecta même pas outre mesure l'économie locale, peut-être parce que ce gisement n'a pas été exploité avant de nombreuses années et peut-être parce qu'il était très éloigné des établissements (même de nos jours, les Dénés comptent pour moins de 15 % de la population de Norman Wells). L'économie locale ne s'est pas beaucoup ressentie de la construction du pipeline Canol, qu'on avait construit de Norman Wells à Whitehorse par crainte d'une invasion de la côte ouest par les Japonais au cours de la Seconde Guerre mondiale. L'interruption subséquente de l'approvisionnement de l'Alaska en pétrole brut n'avait pas non plus eu de graves répercussions sur l'économie locale. Le pipeline et la route de service avaient été construits entièrement par des militaires blancs, pour être démantelés après la guerre.

Dans les années 1930, on découvrit de l'or près de Yellowknife et depuis des mines sont exploitées dans la région du Grand Lac des Esclaves. Bien qu'il soit possible que ces entreprises aient eu des effets accidentels et bien précis sur les collectivités autochtones dans le voisinage immédiat de leurs activités, on n'a jamais cherché à engager les Dénés comme travailleurs; par conséquent, l'économie traditionnelle n'a pas été beaucoup touchée.

Dans l'est de l'Arctique, il y a eu encore moins de développement et, en fait, à l'exception d'une quelconque exploration minière et des visites occasionnelles d'une patrouille de la GRC (accompagnée parfois d'une infirmière du Service d'hygiène publique), les Inuit ont été laissés à eux-mêmes. Ce peuple autrefois nomade a cependant commencé à se regrouper dans des établissements plus ou moins permanents, à proxi-

mité d'un poste de la Compagnie de la baie d'Hudson et d'une mission qui pouvait être anglicane ou catholique, selon le missionnaire qui était arrivé le premier. Ainsi, l'économie des Inuit n'a pas subi de grandes transformations avant les années 1960. Là où ils étaient en contact avec des missionnaires, les Inuit recevaient cependant une certaine forme d'éducation européenne et apprenaient à connaître les valeurs du christianisme. Par conséquent, le système de valeurs traditionnelles de leur culture a été remis en question et, dans certains cas, les coutumes traditionnelles ont été abandonnées.

Là encore, l'expérience du Yukon au cours de la première moitié du XXe siècle a été différente. Au début du siècle, les mines d'or du Yukon étaient exploitées par des gens qui habitaient ce territoire et qui souvent étaient eux-mêmes propriétaires des mines, contrairement au territoire voisin, où les mines étaient exploitées par des sociétés dont le siège social était pour la plupart dans le Sud. Graduellement, la taille de la collectivité blanche vivant en permanence dans le territoire augmenta. C'est ainsi qu'une économie fondée sur les matières premières et modelée sur l'économie du Sud donna naissance à une société stable, bien que pas exactement « distinguée ».

La construction de la route de l'Alaska, au cours de la Seconde Guerre mondiale, a suscité une nouvelle période de croissance et de changements au Yukon. La période de construction a produit une brève vague de prospérité pour les Blancs du Yukon et a provoqué certaines perturbations sociales dans les collectivités autochtones le long de la route. Mais les répercussions les plus importantes proviennent du fait que la route a rendu le territoire plus facilement accessible aux habitants du Sud. Non seulement cette route a-t-elle ouvert de plus grandes perspectives aux entreprises d'exploration et d'exploitation minières, mais elle a graduellement attiré des touristes qui ont constitué un complément important à l'économie fondée sur les matières premières. Les Blancs ont bien accueilli cette initiative gouvernementale qui permettait de « civiliser » davantage leur patrie d'élection. C'est ainsi qu'une nouvelle vague d'immigrants blancs est arrivée dans l'après-guerre.

Cette période de développement a eu des répercussions profondes sur le mode de vie traditionnel des autochtones du Yukon. L'économie traditionnelle, fondée sur la chasse et la pêche de subsistance, et à laquelle s'ajoutaient, dans certains cas, des revenus pécuniaires provenant du piégeage, recevait un dur coup dans les régions du territoire qui devenaient accessibles par la nouvelle route. Leur base économique détruite, les autochtones se sont trouvés dans une situation fâcheuse. L'économie de subsistance n'étant plus viable, les Amérindiens du Yukon se sont donc appauvris davantage et, sous l'effet de ces perturbations, se sont trouvés aux prises avec des problèmes sociaux comme l'alcoolisme, la dissolution des familles et une plus forte criminalité. En outre, comme ces problèmes étaient visibles pour les habitants du Sud

qui empruntaient la route, il devint politiquement nécessaire de réagir par des mesures sociales pour améliorer la situation des autochtones du Yukon. Une des mesures qui a eu un effet immédiat sur certaines bandes du Yukon a été la relocalisation des établissements le long de la route de l'Alaska où la prestation des services sociaux pouvait être assurée de façon plus efficace. Une autre mesure, qui a demandé du temps mais dont les effets ont eu une grande portée, a été la mise en place d'une économie de bien-être pour les autochtones du Yukon.

Finalement, sur le plan politique, la période de prospérité d'après-guerre au Yukon a relégué les autochtones du territoire au rang de minorité, une situation qui a réduit l'influence des groupes autochtones sur le gouvernement territorial et qui a limité de façon permanente leur pouvoir dans un processus électoral fondé sur la loi de la majorité.

Ce n'est que dans les années 1960 que le développement s'est finalement mis en branle dans les T.N.-O. Dans la vallée du Mackenzie, la politique *Roads to Resources* du Parti conservateur a aidé à stimuler la construction de routes toutes saisons jusqu'à des agglomérations éloignées. De nos jours, des agglomérations comme Inuvik, Fort MacPherson, Fort Simpson et toutes les principales agglomérations de la région du Grand Lac des Esclaves sont accessibles à longueur d'année par route; cette nouvelle accessibilité, au cours des années 1970, a eu le même effet sur les Dénés des T.N.-O. que la route de l'Alaska sur les autochtones du Yukon. Mais, dans un certain sens, on peut dire que le fait que leur territoire soit accessible aux habitants du Sud constitue une menace potentiellement encore plus grande pour les Dénés de la vallée du Mackenzie. Contrairement à ce qui s'est produit au Yukon, les routes ici ont été construites dans une optique particulière — mettre en valeur les vastes ressources non renouvelables du Nord en vue de fournir des matières premières aux industries en pleine croissance du sud du Canada. Les répercussions des mégaprojets d'exploitation des ressources pourraient être si grandes sur l'économie et le mode de vie traditionnels dans la vallée du Mackenzie que les incidences du développement d'après-guerre au Yukon paraîtraient minimes en comparaison. Mais le sort des Dénés risque d'être meilleur que celui de leurs frères du Yukon, simplement parce que le développement de la vallée du Mackenzie s'est produit beaucoup plus tard et a été ralenti par un éveil et une prise de conscience politiques de la part des Dénés eux-mêmes et de la part des Canadiens du Sud, plus sensibles à la situation des autochtones du pays.

Dans le Grand Nord, la construction d'un réseau de bases de radar pour la défense, le réseau avancé de pré-alerte (DEW), et les opérations militaires connexes ont mis beaucoup de Blancs en contact direct avec les agglomérations éloignées de l'est de l'Arctique. Les bases du réseau DEW étaient souvent situées près des agglomérations d'Inuit et la plupart des bases étaient approvisionnées grâce à des pistes d'aviation

toutes saisons, ce qui rendait également possibles les vols civils réguliers. La mise en place de services aériens réguliers dans l'est de l'Arctique a eu des effets semblables, mais moindres, à la route de l'Alaska au Yukon. Les garnisons permanentes des stations du réseau DEW ont également mis les Inuit en contact régulier avec des habitants du Sud autres que ceux de la Compagnie de la baie d'Hudson, des missions et de la GRC. Toutefois, dans les agglomérations éloignées d'Inuit, l'économie de subsistance est demeurée vitale. Même si les autochtones des agglomérations du Nord, situées plus au sud et accessibles par route, ont souffert de la réduction ou de la perte de cet aspect de leur mode de vie traditionnel, les Inuit, qui vivent pourtant maintenant dans des agglomérations permanentes composées d'habitations usinées et chauffées au mazout, ont continué, dans une grande mesure, de compter sur la chasse et la pêche pour leur subsistance.

Bien sûr, l'éclatement social s'est également produit dans les agglomérations d'Inuit. Comme les habitants de ces établissements avaient des contacts réguliers avec ceux du Sud, ils obtenaient donc facilement de l'alcool, ce qui donnait lieu à divers problèmes : éclatement des familles, enfants illégitimes, maladies vénériennes et augmentation du taux de criminalité. Dans le cas particulier des Inuit vivant à l'intérieur des terres du Keewatin, divers phénomènes naturels se sont conjugués, vers la fin des années 1950, pour provoquer une famine chez ces habitants dont la subsistance dépendait presque exclusivement des vastes troupeaux de caribous. Après que leur situation eût finalement été portée à l'attention du gouvernement fédéral, ils furent déménagés dans des établissements non traditionnels comme Rankin Inlet. Ces autochtones, qui ont élu domicile dans des régions où il y avait très peu de caribous, même au cours des meilleures périodes, ont cessé de compter sur les produits de la terre pour assurer leur subsistance et se sont graduellement habitués à dépendre de l'aide sociale.

Les économies dans les années 1980

Pour comprendre l'économie actuelle des T.N.-O. et du Yukon, il est nécessaire de jeter un coup d'oeil sur les économies du Nord, d'abord en relation avec les économies canadienne et mondiale, puis en fonction des relations économiques à l'intérieur des deux territoires. En premier lieu, les économies du Nord sont essentiellement fondées sur la production de ressources ou de matières premières ou de produits de première nécessité. Les économies du Yukon et des T.N.-O. dépendent entièrement de l'exploitation et de la production de ressources non renouvelables puisque les ressources renouvelables des deux territoires sont soit inexistantes, soit sous-développées. En outre, l'économie du Nord n'est viable que si les produits principaux peuvent être exportés vers le Sud, avec un minimum de traitement ou sous forme brute. Deuxièmement,

les économies du Nord ne sont pas très stables, parce qu'elles dépendent entièrement de marchés sur lesquels elles n'ont aucune emprise. Les prix à l'exportation des ressources non renouvelables dépendent en majeure partie des prix mondiaux; il en résulte non seulement une dépendance économique totale, mais également des cycles de prospérité et de disette.

Troisièmement, le gigantisme de la plupart des projets de développement du Nord et le coût de production extraordinairement élevé dans le Nord font que le capital doit provenir de l'extérieur, de sorte qu'en pratique, la plupart des projets de mise en valeur des ressources dans le Nord dépendent de sociétés multinationales ou des gouvernements. Finalement, les économies du Nord consistent en un secteur primaire fort, à défaut d'être stable, et d'un vaste secteur de services (surtout gouvernementaux) qui, lui, est stable; mais le secteur secondaire de la fabrication est pratiquement inexistant dans les deux territoires. Les frais de transport, les déséquilibres de l'économie et le coût de la main-d'oeuvre contribuent à freiner la croissance du secteur manufacturier; et comme ce secteur affiche habituellement le plus fort coefficient de main-d'oeuvre, les économies du Nord ne sont pas prêtes à offrir suffisamment d'emplois à leur population active.

D'un point de vue interne, les économies des T.N.-O. et du Yukon devraient être considérées en fait comme trois économies distinctes. Comme on l'a dit précédemment, il existe une économie traditionnelle ou de subsistance à laquelle ne participent que les autochtones. Même si elle est fondée sur la production de produits de première nécessité, cette économie, dans sa forme la plus pure (la subsistance), ne dépend pas de l'exportation d'un produit. Mais, de nos jours, très peu d'autochtones comptent exclusivement sur une économie de subsistance. En plus de la chasse et de la pêche de subsistance, tous les autochtones des deux territoires doivent faire appel à d'autres moyens pour survivre. Même en exportant et en vendant des ressources renouvelables, comme la fourrure ou le poisson, pour compléter l'économie traditionnelle, la plupart des autochtones n'arrivent pas de nos jours à maintenir leur niveau de vie, même avec le supplément pécuniaire provenant de la vente des fourrures. En général, l'économie traditionnelle est plus florissante dans les agglomérations plus éloignées que dans les centres urbains et, comme ce sont les agglomérations des Inuit qui sont le plus éloignées, une plus grande proportion d'entre eux a pu continuer de compter sur le gibier pour subsister.

La deuxième économie du Nord est un prolongement de l'économie salariale du Sud. Généralement, les Blancs du Nord appartiennent à cette économie, bien qu'un nombre croissant d'autochtones soient engagés par le gouvernement ou par des entreprises, ou cherchent du travail dans des projets de mise en valeur des ressources. Les raisons pour lesquelles les autochtones ne participent pas davantage à l'écono-

mie salariale du Nord tiennent surtout à leur manque de qualifications, à leurs lieux de résidence, à la venue de Blancs du Sud ainsi qu'à leur répugnance à déraciner leurs familles et à les déplacer là où se trouvent les emplois. Mais le facteur le plus déterminant est vraisemblablement le fait que l'économie salariale sape l'économie traditionnelle. Avoir un emploi régulier signifie pour la majorité des autochtones ne plus avoir le temps d'aller chasser; ils ne sont tout simplement pas prêts à payer ce prix pour un revenu régulier.

Troisièmement, il y a l'économie de bien-être. Même s'il y a des non-autochtones qui reçoivent de l'aide sociale, il faut admettre que, dans le Nord, la plupart des bénéficiaires sont des autochtones. Néanmoins, très peu de personnes vivent uniquement des prestations d'aide sociale. Ce type d'économie sert de complément à l'économie traditionnelle ou à l'économie salariale. Il s'agit donc d'un revenu monétaire minimal qui permet l'achat de produits alimentaires de base, de carabines, de munitions, de motoneiges, de moteurs hors-bord, etc. Ces prestations rendent l'économie traditionnelle plus viable.

En somme, les trois économies agissent réciproquement dans le Nord et, en fait, un grand nombre d'autochtones occupent une place dans chacune d'elles de temps à autre. Par exemple, au travail saisonnier de débroussaillement peut s'ajouter une certaine forme de piégeage, de chasse et de pêche, et toutes ces occupations sont en dernier ressort soutenues par l'aide sociale. En d'autres termes, même s'il existe trois économies distinctes dans les T.N.-O. et au Yukon, celles-ci agissent réciproquement de telle manière que, dans son ensemble, l'économie de l'un ou l'autre territoire peut être considérée comme mixte. Il nous faut maintenant aborder la question de l'interaction entre les économies des deux territoires et les cultures politiques du Nord.

Le système de valeurs et la culture politique des autochtones

Les valeurs politiques fondamentales des territoires du Nord sont essentiellement celles que les Blancs ont importées avec eux du Sud. Les institutions politiques, les schèmes dominants d'attitudes politiques et même la rhétorique des débats politiques dans les T.N.-O. et au Yukon ont toutes leurs racines dans le système de valeurs démocratiques libérales qui prévaut dans le sud du Canada. Toutefois, la culture politique des territoires du Nord est à ce point différente que le système de valeurs traditionnelles des autochtones influence les valeurs fondamentalement libérales des Blancs.

La différence sans doute la plus importante entre les valeurs politiques des Blancs et celles des autochtones réside dans le fait que les Dénés ainsi que les Inuit accordent une valeur beaucoup plus élevée à la collectivité et à la communauté qu'à la personne. Ce collectivisme est enraciné dans la nature précaire du mode de vie des sociétés tradition-

nelles comptant sur la chasse et la cueillette, où la survie de la tribu, du clan, de la famille étendue ou de la collectivité est plus importante que le destin de n'importe quelle personne. L'individualisme dans les sociétés traditionnelles est simplement un luxe qu'elles ne peuvent pas se permettre et, même si ces attitudes sont dures selon notre point de vue libéral, les sociétés traditionnelles n'auraient vraisemblablement pas survécu sans elles.

Un corollaire de cette conception fondamentalement collectiviste de la structure sociale est que la notion de propriété privée n'existe pas dans la culture des Dénés et des Inuit. La notion de possession individuelle, qui est la pierre d'angle des sociétés libérales, est remplacée par le principe du partage commun des richesses ou des efforts. On considère donc que les gens ne possèdent pas les choses, mais qu'ils les utilisent simplement; et, quand ils ne les utilisent pas, celles-ci retournent automatiquement à la collectivité pour être, encore une fois, utilisées par d'autres membres du groupe. S'il est un domaine où cette notion prévaut, c'est bien celui de la terre.

Dans les deux cultures, chez les Dénés et chez les Inuit, la terre et ses ressources sont vénérées parce que la collectivité doit dépendre des produits de la terre pour sa survie. D'un point de vue mystique également, les autochtones estiment qu'ils font partie intégrante de la terre, c'est-à-dire que les personnes et la terre sont simplement des prolongements du même être. Les religions traditionnelles portent donc les autochtones dans le Nord à avoir un grand respect pour la terre, les plantes et les animaux. C'est ainsi que les autochtones croient qu'il existe un lien spirituel entre les personnes et leur milieu naturel. C'est ce qui explique pourquoi les autochtones estiment que le monde autour d'eux est une patrie qui leur a été donnée et à laquelle ils doivent s'adapter en vue de survivre. Cette façon de voir diffère complètement de la notion libérale de frontières à faire reculer. Dans l'optique libérale, l'environnement est essentiellement étranger et hostile; il faut adapter l'environnement du Nord aux besoins des êtres humains; il doit être conquis ou domestiqué si on veut qu'il soit utile à la société humaine.

Chez les autochtones, la conception de la terre et des relations que la société humaine doit entretenir avec elle est tellement différente qu'elle a donné lieu à des conflits sur la mise en valeur des ressources non renouvelables dans le Nord. Une partie de l'opposition des autochtones provient, à coup sûr, de la crainte très réelle que ces projets ne provoquent des dommages irréparables à l'environnement et, par conséquent, ne détruisent les ressources renouvelables dont dépendent l'économie autochtone et le mode de vie traditionnel. Mais, pour comprendre le débat sur les pipelines, les pétroliers brise-glace et le forage marin, il faut également savoir que l'opposition des autochtones à ces entreprises provient en partie du fait que la notion même d'extraction des ressources non renouvelables est étrangère à leur culture. L'économie des autoch-

tones est en majeure partie usufructuaire, c'est-à-dire qu'ils utilisent les produits de la terre et n'extraient que les ressources renouvelables sans jamais s'accaparer de façon permanente l'une quelconque de ses richesses.

Les Canadiens du Sud ont souvent supposé à tort que les autochtones des T.N.-O. et du Yukon n'avaient aucune culture politique indigène et qu'avant l'arrivée des Blancs, les Dénés et les Inuit n'avaient aucun mécanisme pour maintenir l'ordre et résoudre les conflits entre les groupes. Il n'en demeure pas moins que les peuples du Nord se sont gouvernés de façon ordonnée et systématique depuis leur établissement sur ce continent, plusieurs centaines d'années avant l'arrivée des premiers explorateurs européens. Bien que les institutions politiques des autochtones n'aient pas la complexité des nôtres, les fonctions politiques fondamentales, toutefois, étaient assurées dans toutes les collectivités autochtones traditionnelles.

Une des caractéristiques les plus importantes qui distinguent la culture politique de la démocratie libérale de celle des Dénés et des Inuit est le prolongement logique de leur perspective collectiviste de la société. Ce collectivisme se manifeste par le fait qu'ils ne prennent de décisions qu'après avoir atteint un consensus. Comme les individus ne sont pas importants en eux-mêmes et pour eux-mêmes, les autochtones considèrent que toutes les décisions politiques ont le pouvoir de toucher toute la collectivité. Par conséquent, la collectivité dans son ensemble a le droit, voire l'obligation, de participer aux décisions politiques. Mais, comme les collectivités traditionnelles sont elles aussi composées d'individus, cette façon de prendre des décisions par consensus fonctionne grâce à une forme d'égalitarisme politique. En d'autres termes, parce que les individus ne sont pas importants, sauf à titre d'éléments du groupe, chaque membre du groupe, homme ou femme, a un droit égal d'exprimer son point de vue.

Ce style de prise de décisions par consensus dans les sociétés traditionnelles n'élimine toutefois pas la nécessité d'une autorité. Même au sein de structures sociales fondamentalement coopératives et collectives, il y a des conflits à régler. La notion d'autorité qu'ont les autochtones diffère de la nôtre, en ce sens que les Dénés et les Inuit ne considèrent pas le pouvoir politique comme étant monolithique. La notion libérale d'autorité politique est, dans son essence, liée à la notion de souveraineté. Ainsi, la structure de l'autorité dans les États modernes est fondamentalement unitaire et hiérarchique, et le pouvoir ultime de prendre des décisions finales sur tous les aspects de la vie politique est confié à une seule personne ou à une seule institution souveraine. Par contre, la notion d'autorité politique propre aux autochtones fonctionne de façon diffuse, c'est-à-dire que les collectivités autochtones suivent des chefs différents pour diverses activités communautaires. Les systèmes de prise de décisions sont souvent totalement différents, selon que

la décision à prendre porte sur la chasse, les questions spirituelles, les affaires de famille, le règlement de différends internes ou la punition des contrevenants. Dans une situation donnée, l'autorité est attribuée tout naturellement par consensus à la personne la plus qualifiée pour diriger dans cette situation. Ainsi, il existe une division fonctionnelle du travail, où les meilleurs chasseurs domineront dans un domaine, un chaman dominera dans un autre domaine et les anciens de la tribu assureront l'autorité dans un troisième domaine.

Il faut souligner que les chefs des collectivités autochtones traditionnelles n'ont jamais été élus selon les principes démocratiques que nous connaissons, dans des élections où la majorité doit l'emporter; ils assument l'autorité presque automatiquement, à la suite d'un consensus de la collectivité qui décide à l'unanimité qu'ils sont les plus aptes à diriger. Comme nous le verrons dans l'exposé sur les institutions de base des régimes politiques dans le Nord, si certaines institutions transplantées du Sud ont échoué, ce n'est pas parce que les autochtones n'étaient pas prêts à se diriger eux-mêmes, mais plutôt parce que nos institutions politiques cadrent mal avec les valeurs politiques déjà en place.

Il en va de même de l'économie salariale et du système de valeurs autochtones, et c'est ce qui explique la difficulté d'intégrer les travailleurs autochtones à la population active du Nord. Le problème fondamental qui se pose aux Dénés ou aux Inuit est le suivant : pour faire partie de l'économie salariale, ils doivent abandonner leurs valeurs collectivistes et, en dernier ressort, perdre le sens de la communauté qui est tellement essentiel à leur mode de vie. Dans l'économie salariale, ils ne travaillent plus pour le bien de la collectivité mais pour des gains personnels. Cet individualisme a pour effet de saper les structures traditionnelles de la société et de l'autorité dans les collectivités autochtones, puisque le pouvoir et l'influence en arrivent à être considérés en fonction des revenus ou de la richesse monétaire et non en fonction des aptitudes. Cette différenciation de la condition sociale, fondée sur la richesse, peut également provoquer des conflits, au sein des collectivités autochtones, entre les anciens qui sont restés attachés à l'économie traditionnelle et les jeunes qui ont opté pour un emploi non traditionnel.

L'économie salariale a un autre effet : elle oblige les autochtones à se déraciner, eux et leur famille, pour chercher du travail. Ce déracinement, allié au fait que la majeure partie des emplois rémunérés se trouvent dans des établissements relativement urbanisés où le sens de la collectivité fait défaut, peut entraîner de graves perturbations sociales et faire naître un sens d'aliénation.

Même si certains de ces effets peuvent être modérés ou atténués en signalant simplement aux jeunes autochtones les pièges qui les guettent lorsqu'ils obtiennent un emploi rémunéré, le dilemme fondamental repose sur l'incompatibilité existentielle entre l'économie salariale et les valeurs autochtones traditionnelles. L'économie salariale repose sur

l'individualisme, la concurrence et les inégalités sociales, tandis que la culture autochtone s'appuie sur le collectivisme, le consensus et l'égalitarisme. Il en va de même pour les structures sociales autochtones où l'autorité est considérée en fonction d'une division fonctionnelle du travail fondée sur les aptitudes, tandis que, dans l'économie salariale, le pouvoir et la condition sociale sont déterminés par les revenus.

Finalement, et c'est sans doute ce qu'il importe de retenir, l'économie salariale éloigne également les autochtones de la terre. En un sens, cela se produit parce que ce sont surtout les industries d'extraction qui offrent des emplois dans le Nord et parce qu'il est naturellement difficile pour les autochtones de concilier leur appréciation spirituelle de la terre avec l'extraction de ressources non renouvelables. L'économie salariale rompt aussi le lien qui existe avec la terre par le simple fait qu'elle retranche l'individu de l'économie traditionnelle fondée sur la terre. La culture autochtone perdra finalement son assise principale et finira, à long terme, par disparaître complètement. Il est évident que tous les aspects de la culture d'une société traditionnelle fondée sur la chasse et la cueillette — c'est-à-dire les valeurs sociales, la culture politique, les arts, les légendes, la religion, les structures sociales — reflètent les préoccupations principales des autochtones, soit la chasse et la pêche pour la survie. Si cet élément primordial de leur vie est retranché et remplacé par une autre économie, qu'elle soit salariale ou fondée sur l'aide sociale, l'aspect le plus déterminant de leur culture disparaîtra à terme avec la culture elle-même.

Avant d'aborder les questions politiques et constitutionnelles dans le Nord, il faut considérer celles-ci en fonction des facteurs économiques et culturels mentionnés ci-dessus. L'économie du Nord est en voie de transition, puisque l'économie traditionnelle des autochtones est graduellement remplacée par une économie salariale ou par une économie de bien-être. Ces trois économies doivent être considérées comme interactives, chacune ayant un effet profond sur le fonctionnement de l'autre. Finalement, le développement économique et les changements dans le Nord doivent être considérés comme d'importantes variables indépendantes qui détermineront le sort de la culture autochtone de l'avenir. Cette culture n'est pas menacée par des attaques délibérées des collectivités blanches des T.N.-O. et du Yukon, mais par sa fragilité face au développement rapide. Ainsi, ce sont surtout les changements économiques et culturels ainsi que les pressions en provenance du Sud qui donnent le ton au discours politique dans les T.N.-O. et au Yukon.

L'évolution politique et constitutionnelle

Vers un gouvernement représentatif

On pourrait évidemment tracer un portrait historique très détaillé de l'évolution politique et constitutionnelle dans le Nord, mais il s'agit plutôt ici de préparer le terrain pour une évaluation approfondie des

principaux problèmes qui se posent aujourd'hui dans les deux territoires. Il est intéressant de noter qu'autrefois les deux territoires jouissaient d'un régime qui ressemblait davantage à un gouvernement entièrement responsable qu'aujourd'hui. À l'origine, les T.N.-O. comprenaient non seulement les T.N.-O. modernes, mais également les terres qui font maintenant partie du Yukon et des provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan. En 1881, le territoire comprenait une assemblée législative élue et, dès 1897, un gouvernement responsable. En 1898, le Yukon a été retranché des T.N.-O. et s'est vu accorder un statut territorial distinct, à la tête duquel on nommait un commissaire et six conseillers. Graduellement, les membres du Conseil devinrent des membres élus et en 1908 tous les membres du Conseil du Yukon étaient élus. À ce moment, le territoire semblait sur le point d'obtenir un gouvernement entièrement responsable et d'être promu au rang de province. Malheureusement, la ruée vers l'or du Klondike venait, au même moment, de se terminer de façon abrupte et la population du Yukon chutait de façon dramatique.

À la fin de la Première Guerre mondiale, le statut constitutionnel du territoire avait régressé et le Yukon était encore une fois administré presque entièrement au gré et à la fantaisie d'un commissaire nommé par le gouvernement fédéral. Toutefois, il est important de noter que, même au cours de cette période de déclin, qui effectivement a duré jusqu'à la fin des années 1970, les membres du Conseil territorial du Yukon étaient encore tous élus, et le Conseil, le commissaire et les représentants de l'administration territoriale vivaient encore dans le territoire et non à Ottawa. C'est un contraste marqué avec la situation qui prévalait dans les T.N.-O.

Au moment de la création des provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan en 1905, les terres qui restaient aux T.N.-O., ainsi que les personnes qui les habitaient, reprirent leur statut colonial et tombèrent sous la direction de fonctionnaires du gouvernement fédéral, en poste à Ottawa. En 1921, un conseil était nommé pour aider le commissaire, mais les six conseillers ainsi que le commissaire lui-même étaient des fonctionnaires du gouvernement fédéral et vivaient à Ottawa. Cette situation prévalut jusqu'en 1951, au moment où les premiers membres élus purent siéger au Conseil, qui tint sa première réunion dans le Nord. À ce moment-là, le droit de vote dans les territoires était réservé aux habitants de la vallée du Mackenzie, et ce n'est qu'en 1966 que trois circonscriptions électorales furent créées dans l'est de l'Arctique. Toutefois, le commissaire, un peu comme un gouverneur colonial, dirigeait toujours à partir de son bureau à Ottawa, appuyé par un important « bureau colonial » du ministère des Affaires indiennes et du Nord.

À ce moment-là, le poste de commissaire n'était même pas un emploi à plein temps, puisque le titulaire devait partager son temps entre ses responsabilités dans le Nord et son rôle de fonctionnaire supérieur dans un ministère fédéral. De toute façon, dans les décisions qu'il prenait en

rapport avec les T.N.-O., il n'était pas forcé d'écouter les conseillers élus, sinon pour la forme et par souci de protocole, puisque rien, ni dans la Constitution ni même selon le droit coutumier, ne l'obligeait à le faire. Finalement, en 1965, la commission Carrothers, une commission consultative, composée de trois membres, sur l'établissement d'un gouvernement dans les T.N.-O., était fondée pour examiner l'avenir politique, constitutionnel et administratif des territoires. La commission présenta un certain nombre de recommandations d'une portée considérable sur la conduite d'un gouvernement dans les T.N.-O., ce qui, en 1967, a permis au gouvernement fédéral de porter le nombre de membres du Conseil territorial à seize (une partie des membres est élue et l'autre, nommée). En outre, le poste de commissaire devenait un emploi à plein temps et tout le gouvernement territorial était muté à Yellowknife. Le nombre de conseillers élus a été graduellement augmenté jusqu'à ce que, en 1975, les T.N.-O. aient leur premier Conseil entièrement élu. Depuis ce moment, on peut dire que le Conseil est devenu une assemblée législative.

Le gouvernement territorial au cours des années 1980

Malgré les pressions exercées par les deux territoires au cours des années 1980 et malgré les progrès qui ont déjà été accomplis en vue de l'établissement d'un gouvernement responsable et représentatif, il n'en demeure pas moins que, du point de vue constitutionnel, les territoires sont toujours des entités subordonnées. Certes, l'administration des programmes dans plusieurs secteurs, comme les services sociaux, l'éducation, le développement des petites entreprises, le tourisme et l'exploitation de la majeure partie des ressources renouvelables, relève des gouvernements territoriaux; mais l'exploitation des ressources non renouvelables et la planification de l'utilisation des terres relèvent encore du gouvernement fédéral et, dans la plupart des cas, sont la responsabilité du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Même si les assemblées législatives des deux territoires sont maintenant entièrement élues, elles ne jouissent pas encore d'une autorité souveraine puisque leur autorité leur est déléguée par le Parlement du Canada et, dans ce sens, leur statut à l'égard du gouvernement fédéral ressemble à celui d'un conseil municipal par rapport à un gouvernement provincial.

Le statut constitutionnel officiel des corps législatifs territoriaux ne donne cependant qu'une image partielle du tableau, puisque, en pratique, comme nous allons le voir, ces corps législatifs ressemblent de plus en plus à de véritables gouvernements responsables. Même en l'absence de pouvoirs souverains, les deux territoires jouissent d'un degré significatif d'autonomie. Le Conseil exécutif du Yukon est composé de cinq ministres qui sont des représentants élus de l'Assemblée législative. Dans une lettre adressée au commissaire du Yukon en 1979, le

ministre des Affaires indiennes et du Nord enjoignait celui-ci d'assumer sa fonction comme s'il était un lieutenant-gouverneur et de se conformer aux avis du Conseil élu. Le commissaire ne fait même plus partie du Conseil exécutif, qui est présidé par le chef du gouvernement. Comme le Yukon a un système de partis bien développé, le Conseil exécutif est maintenant choisi en fonction des partis et l'Assemblée législative fonctionne, de nos jours, comme si elle détenait officiellement le pouvoir de poser la question de confiance envers le gouvernement, tout comme le corps législatif d'une province.

Les T.N.-O. ne sont pas rendus aussi loin que le Yukon dans l'établissement d'un gouvernement responsable, mais ils évoluent graduellement dans ce sens. L'Assemblée législative des T.N.-O. est composée de vingt-quatre représentants choisis par les électeurs de tout le territoire. Le Conseil exécutif est composé de huit représentants choisis par l'Assemblée législative. Toutefois, contrairement au Yukon, le commissaire des T.N.-O. fait toujours partie du Conseil exécutif, qu'en fait il préside. Le vice-président du Conseil exécutif est le « chef du Conseil exécutif élu », un poste créé au cours de la neuvième assemblée (1979–1983), dans l'espoir qu'il soit éventuellement transformé en quasi-chef de gouvernement, comme au Yukon. Mais il n'y a malheureusement pas eu de lettre magique d'Ottawa, comme au Yukon, pour ordonner au commissaire des T.N.-O. de laisser le Conseil exécutif élu prendre l'initiative. Cependant, en raison surtout de la personnalité du commissaire actuel, qui en règle générale est favorable à l'idée d'un gouvernement entièrement responsable, la fonction de commissaire aux T.N.-O. se transforme et devient de plus en plus semblable à ce qu'elle est devenue dans le territoire voisin. Le rapprochement s'est intensifié en 1983, d'abord par l'abolition *de facto* du poste de commissaire adjoint, puis par le fait que le commissaire n'a plus que la présidence du Conseil exécutif et finalement par la remise entre les mains de ministres élus de tous les portefeuilles administratifs, sauf celui du ministère du Personnel.

L'un des obstacles majeurs à l'obtention d'un gouvernement entièrement responsable pour les T.N.-O. est l'absence d'un système de partis à l'Assemblée législative. Le système en place, appelé (parfois peut-être ironiquement) « gouvernement de consensus », est caractérisé par le choix des membres du Conseil exécutif par une élection ouverte à tous au sein du caucus de l'assemblée. En l'absence de partis politiques, tous les représentants qui siègent à la Chambre font partie de ce caucus et votent comme indépendants. Le problème de ce système est que le Conseil exécutif n'a pas de responsabilité collective, comme dans les régimes parlementaires plus anciens, où il y a un cabinet qui gouverne. Il n'y a donc pas de procédure établie pour adopter une motion de défiance contre le gouvernement. Les représentants du Conseil exécutif ont même l'habitude de se dissocier de leurs collègues du « Cabinet » et de

voter contre des propositions présentées par un ministre au nom du gouvernement. Puisque la notion de solidarité ministérielle n'existe pas, on ne rencontre pas souvent le genre de responsabilité collective qui prévaut dans un gouvernement dirigé par un Cabinet et formé par un parti; et, comme cette responsabilité collective vis-à-vis de l'Assemblée législative n'existe pas, il est impossible d'avoir un gouvernement responsable au sens traditionnel de l'expression.

Même si on n'a pas encore assisté à la naissance de partis politiques à l'occasion des élections territoriales, plusieurs représentants de l'Assemblée législative sont engagés de façon active dans des partis fédéraux. Les élections territoriales mèneront inévitablement un jour ou l'autre à la création de partis politiques. Comme les politiciens des territoires sont engagés dans des partis fédéraux, le système de partis qui verra le jour comprendra vraisemblablement les partis traditionnels du Canada, c'est-à-dire le Parti progressiste-conservateur, le Parti libéral et le Nouveau Parti démocratique — comme au Yukon. Au cours de la période pré-électorale de 1983, il y a eu une brève tentative d'établir un parti non traditionnel qui se serait appelé *The Northern Party* et qui devait être composé d'une coalition de candidats conservateurs et libéraux. Le projet a échoué principalement à cause de l'opposition de l'association conservatrice des territoires et parce que la majeure partie des Libéraux à l'extérieur de Yellowknife ont refusé de coopérer. C'est ainsi que ce parti est mort-né.

L'expérience du *Northern Party* a avorté en partie parce que ce parti était perçu comme une organisation dominée par les Blancs. En outre, il avait son siège principal à Yellowknife et était considéré par les candidats de l'est de l'Arctique comme une coalition visant à contrecarrer le mouvement en faveur de la division. De plus, à cause des liens étroits qui les unissaient aux partis fédéraux traditionnels, les politiciens des territoires ne voulaient pas s'associer à un autre parti politique. Finalement, certains se sont opposés au *Northern Party* simplement parce qu'ils préféraient la structure actuelle de l'Assemblée législative, qui était non partisane et exigeait le consensus, même si on ne peut s'empêcher de se demander si ce gouvernement de consensus peut continuer de fonctionner avec le nombre croissant de factions qui divisent la Dixième Assemblée.

La composition des assemblées législatives des T.N.-O. et du Yukon reflète, en règle générale, la diversité ethnique et régionale des deux territoires. À l'Assemblée du Yukon, toutefois, l'ordre interne et la responsabilité collective du Conseil exécutif sont assurés par le système de partis. Cependant, même si trois représentants de l'Assemblée législative ont des ancêtres autochtones, deux sont dans l'opposition du côté du NPD (Nouveau Parti démocratique) et un du côté conservateur. C'est pourquoi ils ont rarement, sinon jamais, l'occasion de voter en bloc, même sur des questions qui touchent de très près les autochtones. Les

conflits entre factions sur des points de vue qui ne correspondent pas à la ligne de conduite des partis au Yukon ont donc tendance à être débattus et réglés au sein des caucus, un peu comme on règle les différends au sein des partis politiques traditionnels du Sud.

L'Assemblée législative des T.N.-O. est composée actuellement de huit Inuit, de six Dénés et de dix non-autochtones. La composition du Conseil exécutif est à peu près la même puisqu'il y a deux Inuit, deux Dénés et quatre non-autochtones. Ce qui est plus intéressant à propos de la composition du Conseil exécutif des T.N.-O. est la répartition des ministres par région. Puisqu'un des principaux sujets de discorde au sein de la dernière Assemblée législative entre l'Ouest et l'Est des T.N.-O. portait surtout sur la question de la division, on aurait pu s'attendre que les représentants de l'Ouest et de l'Est votent en bloc chacun pour sa liste de candidats, dans le choix du Conseil exécutif. Toutefois, le Conseil est divisé de façon égale puisqu'il y a quatre ministres de l'Est et autant de l'Ouest. Si la coalition actuelle se maintient au sein du caucus de l'Assemblée, il y aura suffisamment de stabilité pour continuer ce style non partisan, peut-être même pour un autre mandat de quatre ans. Toutefois, advenant que les intérêts divers qui appuient actuellement le Conseil exécutif entrent en conflit sur des questions politiques cruciales comme la délimitation du nouveau territoire du Nunavut qu'on a promis, une élection partisane serait peut-être le seul moyen pratique d'assurer des relations stables et responsables entre le Conseil exécutif et l'Assemblée législative des T.N.-O.

Après avoir tenté de décrire brièvement l'évolution graduelle mais inévitable des deux territoires vers la mise en place d'un gouvernement responsable, il est quand même nécessaire de souligner que les relations officielles ou juridiques des gouvernements territoriaux avec le gouvernement fédéral demeurent essentiellement coloniales. Ainsi, au moment où le Conseil exécutif territorial est en voie de devenir plus responsable par rapport à l'Assemblée législative, l'enjeu le plus crucial demeure l'étendue des pouvoirs qui seront accordés soit aux assemblées législatives, soit aux gouvernements. Les organismes qui ont été le plus influencés par cette délégation aux territoires de responsabilités de type provincial ont sans doute été ceux qui avaient précisement pour mission de mettre en application ces responsabilités, soit les bureaucraties territoriales.

La bureaucratie dans les territoires

Dans les T.N.-O. et au Yukon, l'organisme bureaucratique le plus important, même si son influence diminue, est le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN), qui fonctionne non seulement comme un bureau colonial à Ottawa, mais qui autrefois était responsable de la prestation de tous les services qui, dans le Sud, auraient été assurés par une province.

C'est un organisme aux multiples ramifications, qui connaît parfois des luttes internes lorsqu'il y a conflit entre le mandat de développement du Nord et celui des Affaires indiennes. Cet organisme possède cependant des pouvoirs extrêmement vastes dans le Nord. La plupart des responsabilités opérationnelles du ministère dans les territoires incombent à la Direction des affaires du Nord, tandis que les programmes des Affaires indiennes s'appliquent presque uniquement au sud du soixantième parallèle.

Avant la présentation du rapport de la commission Carrothers, le MAIN était pratiquement la seule présence bureaucratique dans les T.N.-O., à l'exception de certains services particuliers assurés par d'autres organismes gouvernementaux, comme le ministère des Transports, le ministère de la Santé et du Bien-être social, et le ministère de la Défense nationale. On comprend que ce soit le personnel du MAIN qui a dû administrer les programmes de type provincial dans les territoires. Jusqu'en 1967, il n'y avait pratiquement aucune bureaucratie réservée aux territoires pour la simple et bonne raison que les responsabilités accordées au Conseil territorial étaient extrêmement limitées. Cette année-là, le gouvernement fédéral a adopté une politique visant à déléguer graduellement son autorité au Conseil territorial, tout en s'arrangeant pour que ce Conseil soit plus représentatif des habitants des T.N.-O. Ces nouvelles responsabilités législatives ont naturellement été accompagnées d'un élargissement de la fonction publique régionale pour voir à l'application des lois. Depuis, la croissance a été rapide et régulière.

Au Yukon, la fonction publique territoriale est apparue plus tôt que dans les T.N.-O., car, en raison des exigences d'une importante population non autochtone qui réclamait une autonomie politique semblable à celle qu'elle avait déjà connue, le gouvernement fédéral a été obligé de faire des concessions en cette matière. De nos jours, il existe onze ministères et organismes au gouvernement territorial et les principes de la division en ministères sont essentiellement les mêmes que ceux des gouvernements des provinces du Sud. Au Yukon, tous les portefeuilles sont administrés par un ministre élu.

Comme dans le cas des T.N.-O., le financement de l'administration territoriale est assuré par les revenus du territoire et par des subventions fédérales destinées à couvrir les frais d'investissement et d'exploitation. Même si les chiffres peuvent varier selon les calculs, les subventions et les transferts de fonds du gouvernement fédéral représentent environ 60 % du budget annuel du Yukon et environ 80 % de celui des T.N.-O. Les conseils exécutifs du Yukon et des T.N.-O. sont responsables collectivement du budget, même si les prévisions budgétaires sont toujours officiellement adoptées par le Conseil du Trésor. Finalement, à l'exception de la dépendance financière directe à l'égard des subventions fédérales, la bureaucratie du Yukon fonctionne à peu près de la

même manière que celle d'une province. Si le nouveau système de financement global que le gouvernement fédéral a promis pour les deux territoires est mis en application, même cette dépendance serait atténuée en partie; le « fédéral » continuerait à payer la plupart des factures, mais les gouvernements territoriaux assureraient l'entière répartition de ces sommes d'argent selon les programmes et les années.

De nos jours, la bureaucratie des T.N.-O. comporte un certain nombre de caractéristiques uniques qui la distinguent non seulement de celle du territoire voisin, mais également de celle des provinces. La caractéristique la plus évidente de la bureaucratie des T.N.-O. est l'étendue de la décentralisation, non seulement parce qu'il y a du personnel dans les agglomérations les plus éloignées, mais aussi parce que le territoire est divisé en cinq régions. Chaque région a un directeur régional pour chacun des onze ministères qui ont des bureaux locaux et le directeur remplit sa tâche au jour le jour, indépendamment de l'administration centrale de Yellowknife. Les divers ministères ont même de plus en plus tendance à déléguer certaines responsabilités politiques aux régions, en dépit des difficultés auxquelles on peut s'attendre en raison de la tendance à la centralisation, inévitable dans toute bureaucratie. Le système de bureaux régionaux des T.N.-O. est compliqué par le fait qu'au niveau régional il existe également un directeur régional qui relève directement du Conseil exécutif et qui est le fonctionnaire supérieur de la région. Pour les questions de service et de coordination interministérielle, ces directeurs régionaux détiennent l'autorité hiérarchique sur les diverses opérations ministérielles dans la région. Ce système, où l'autorité est divisée, fonctionne à l'encontre du principe organisationnel fondamental de l'unité de commandement; néanmoins il intègre bien les opérations régionales et il souligne l'autonomie des régions, non seulement pour les fonctionnaires, mais également pour les habitants des agglomérations de la région.

La bureaucratie des T.N.-O. se distingue aussi de celle du Yukon par sa politique d'embaucher le plus grand nombre d'autochtones possible dans la fonction publique. Reconnaissant que la légitimité d'une bureaucratie lui provient de sa représentativité, le gouvernement territorial a mis sur pied une série de programmes qui offrent des cours de formation et de perfectionnement et qui accordent la préférence d'embauche aux autochtones. Même si ces programmes ont permis de porter à presque 40 % le nombre d'autochtones dans la fonction publique, il est décevant de constater que relativement très peu d'autochtones ont été en mesure d'atteindre les niveaux supérieurs de la fonction publique. Cette faiblesse est en partie attribuable au fait que les fonctionnaires autochtones n'ont en général pas assez d'instruction pour les postes plus élevés, sans compter qu'un grand nombre de postes supérieurs les obligeraient à quitter leur domicile et à déménager à Yellowknife avec leur famille.

Les programmes d'emploi ont réussi surtout dans des ministères comme celui des Ressources renouvelables, où un grand nombre d'autochtones occupent des postes comme agents de la faune dans les agglomérations les plus éloignées. Ce type d'emploi est compatible avec le mode de vie traditionnel et ajoute même un complément à l'économie traditionnelle. Ces agents de la faune passent une grande partie de leur temps dans la brousse et, même si leur but n'est plus la subsistance, il est concevable que ces occasions d'emploi puissent les aider à faire le lien entre l'économie traditionnelle et l'économie salariale ou l'économie de bien-être. Le Yukon n'a aucun programme comparable, probablement parce que la population d'autochtones est moins importante et parce que l'embauchage d'autochtones n'est pas considéré comme une priorité, mais également parce que les autorités de ce territoire ont comme principe politique qu'il ne doit y avoir qu'un gouvernement pour tous les habitants du Yukon et qu'elles se sont engagées dans un système de recrutement et de promotion fondé uniquement sur le mérite.

Une troisième dimension qui peut nous aider à faire la différence entre l'administration publique des T.N.-O. et celle du Yukon, c'est le degré de professionnalisme des bureaucraties. On peut parler de professionnalisme dans deux sens, d'abord au sens d'aptitudes individuelles et de profil de carrière, et ensuite au sens de style ou de principe directeur d'un système dans son ensemble. Pour ce qui est du professionnalisme au premier sens, dans les deux territoires on cherche en général à recruter directement un personnel ayant de grandes compétences professionnelles, administratives et techniques, alors que dans le second sens, on retrouve les mêmes philosophies « rationalistes » qui sont en vogue au sud du soixantième parallèle depuis plus de dix ans. Il existe cependant des différences marquées entre les deux territoires.

Nous avons déjà vu que la politique des T.N.-O. vise à recruter le plus grand nombre possible d'autochtones et qu'elle est assortie d'une préférence explicite pour l'embauchage d'habitants du Nord dans la fonction publique. Même si ces programmes sont bénéfiques à de nombreux égards, les deux pratiques ont tendance à aller à l'encontre de l'objectif d'une fonction publique professionnelle. En plus de ces orientations de recrutement plus ou moins officialisées, il faut voir comment le recrutement et la promotion se sont effectués en pratique depuis dix ans. Généralement, dans les T.N.-O., un fonctionnaire doit avoir acquis une expérience importante sur le terrain dans les agglomérations les plus éloignées avant d'être promu à un poste plus élevé à Yellowknife. À cause de ce profil de carrière, les postes de gestion supérieure au gouvernement sont donc habituellement dominés par un personnel qui manque de formation professionnelle dans le domaine de la gestion. Cette situation s'explique par le fait que les personnes qui ont cette formation répugnent généralement à accepter des postes sur le terrain à titre de subalternes ou de généralistes, et n'ont tout simplement pas suffisam-

ment d'intérêt. C'est ainsi que ces postes sur le terrain sont habituellement accordés à des personnes qui n'ont souvent qu'un diplôme d'école secondaire et, comme ces postes sont strictement opérationnels (sans aucune responsabilité de surveillance) ils ne permettent pas aux titulaires d'acquérir, en cours d'emploi, de l'expérience en gestion. Quand ces personnes qui autrefois constituaient le bassin de recrutement des gestionnaires de l'administration centrale sont promues à des postes à Yellowknife, elles n'ont généralement aucune compétence en gestion. Même de nos jours, il existe un nombre disproportionné d'anciens enseignants qui ont été promus à des postes supérieurs de gestion en raison de leur degré d'instruction; on trouve aussi un grand nombre d'anciens sous-officiers de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et d'ex-employés de la Compagnie de la baie d'Hudson, qui ont eu l'occasion d'acquérir une certaine expérience de surveillance en cours d'emploi. Même si ces fonctionnaires possèdent une expérience pratique inestimable et qu'ils sont sensibilisés aux conditions de vie des collectivités, et même si un bon nombre d'entre eux sont devenus de bons gestionnaires de façon instinctive, la fonction publique souffre encore aujourd'hui d'un manque de gestionnaires professionnels.

Contrastant avec cette vieille garde de gens du Nord expérimentés, il existe à Yellowknife une relève de plus en plus importante de jeunes professionnels formés dans le Sud, qui ont les compétences voulues mais qui manquent d'expérience pratique. On a admis qu'il était nécessaire de recruter ce personnel qualifié pour que le gouvernement puisse faire face à la croissance rapide et à l'élargissement des domaines relevant de sa compétence et pour qu'il arrive à traiter d'égal à égal avec les fonctionnaires des autres provinces du Canada. Cette arrivée de nouveaux venus a eu pour effet immédiat de transformer le style global de l'administration publique dans les T.N.-O. Cette fonction publique, qui autrefois était réduite et très personnalisée, est devenue une organisation plus importante, plus routinière et plus dépersonnalisée. Ces fonctionnaires professionnels et technocrates de la nouvelle vague brûlent évidemment de transformer les systèmes administratifs du gouvernement territorial par la mise en oeuvre de systèmes rationnels, hautement techniques, semblables à ceux qui prévalent dans les autres provinces. Au cours des dernières années, nous avons donc assisté à l'introduction d'un certain nombre de registres informatisés, d'inventaires du personnel et de systèmes intégrés de gestion et de finance qui correspondent pour la plupart à ce qui se fait de mieux au Canada. Au niveau de l'établissement des politiques, il y a également eu un certain nombre d'innovations structurales destinées à faciliter et à rendre plus efficaces la planification et l'analyse. Résultat, le gouvernement des T.N.-O. possède un important réseau centralisé comprenant des secrétariats chargés d'établir des programmes d'action et des sections de soutien destinées à aider le Conseil exécutif à prendre des décisions, de

la même manière que le Bureau du Conseil privé et les ministres d'État donnent leur appui au Cabinet fédéral. Il reste toujours à mettre à l'épreuve l'efficacité pratique de ces systèmes, mais il n'en demeure pas moins que les structures sont en place.

Même s'il faut applaudir les améliorations qui ont été apportées dans la fonction publique dans le but de la rendre plus efficace et de lui permettre de mieux jouer son rôle de soutien à l'établissement des politiques, cette tendance vers l'établissement d'un plus grand professionnalisme a eu certaines répercussions négatives dans les T.N.-O. D'abord, il y a des tensions considérables entre les nouveaux venus ayant une formation professionnelle et les vieux routiers du Nord. Ceux-ci éprouvent en effet un ressentiment compréhensible à l'égard de ces *parvenus* qui ont obtenu leurs galons sans avoir à se battre dans les tranchées, tandis que les jeunes professionnels, pour leur part, sont quelque peu méprisants à l'égard de l'attitude des anciens, qui leur semble défensive et conservatrice face à la modernisation de l'administration territoriale.

Deuxièmement, une certaine controverse est apparue autour de la tendance du système à perfectionner davantage ses outils et ses techniques de gestion. Bon nombre de cadres de l'administration des T.N.-O. estiment que ces systèmes rationnels sont inutiles dans une organisation qui est encore très petite; ils soutiennent qu'ils ont rendu le processus administratif trop complexe et trop difficile à comprendre. Les systèmes sont effectivement tellement perfectionnés que bon nombre de fonctionnaires n'ont tout simplement pas la formation nécessaire pour les comprendre et les utiliser efficacement. Le choc psychologique de cette technologie de pointe sur une administration relativement peu évoluée coûte cher sur le plan de l'efficacité globale de la gestion. Dans leur enthousiasme, les promoteurs de ces techniques n'avaient pas pensé à cette difficulté; même si, en dernier ressort, ces systèmes ont une grande valeur, ils ne devraient être mis en place que graduellement dans les T.N.-O.

En règle générale, on retrouve les mêmes tendances dans l'administration du Yukon, sauf que le personnel cadre est plus spécialisé et plus professionnel, probablement parce que le gouvernement du Yukon a atteint sa majorité avant celui des Territoires du Nord-Ouest. La fonction publique au Yukon a simplement plus d'expérience qu'aux T.N.-O. et, de nos jours, elle se compare à n'importe quelle administration provinciale. Il faut aussi souligner que la centralisation plus poussée de la fonction publique au Yukon a eu une certaine influence sur le professionnalisme de son fonctionnement. Dans un système centralisé, on accorde inévitablement moins d'importance à l'expérience pratique comme critère de recrutement des gestionnaires. Le troisième facteur

qui a déterminé le type de personnel dans l'administration au Yukon est l'absence d'une politique d'embauche du plus grand nombre possible d'autochtones. Finalement, la différence dans le degré de professionnalisme des cadres du Yukon et de ceux des T.N.-O. peut être attribuable au fait que les T.N.-O. sont la seule entité politique au Canada à ne pas avoir de commission de la fonction publique ni, par conséquent, de système de promotion pour les cadres fondé strictement sur le mérite.

Au niveau du système, toutefois, on peut soutenir que la bureaucratie des T.N.-O. a mis en oeuvre des techniques rationnelles beaucoup plus rapidement que dans le territoire voisin. Cela s'explique simplement par le fait que la taille du gouvernement du Yukon est deux fois moins importante que celle du gouvernement des T.N.-O. et, en présence d'un processus administratif beaucoup plus centralisé, ces techniques perfectionnées n'apparaissent pas utiles à ce jour. Toutefois, le gouvernement des T.N.-O. a également mis sur pied des structures élaborées pour aider les dirigeants politiques à établir des lignes de conduite et à prendre des décisions. Cela reflète vraisemblablement le fait que le Comité exécutif du Yukon est politiquement plus évolué, alors que celui des T.N.-O. en est encore au stade expérimental et n'est pas organisé en partis politiques. Les instruments politiques plus élaborés des T.N.-O. ont vraisemblablement vu le jour plus tôt, parce qu'il était évident que les ministres plus jeunes et moins expérimentés auraient besoin d'aide pour prendre des décisions efficaces en matière de politiques. Toutefois, le gouvernement territorial du Yukon a récemment fait l'objet d'une vaste réorganisation qui rationalisera la bureaucratie et assurera un apport plus grand de l'administration centrale à la prise de décisions.

En général, on peut donc conclure que le rôle de la bureaucratie dans le Nord est d'agir comme moteur pour stimuler le progrès et le changement. Même si les politiciens du Nord n'ont pas autant d'expérience en relations intergouvernementales que les élus de la scène provinciale ou fédérale, les bureaucraties territoriales, en raison de leur nature professionnelle, peuvent traiter d'égal à égal avec celles des provinces du Sud. Ce qui est le plus significatif à cet égard, c'est que la mise en place de moyens perfectionnés pour aider les dirigeants politiques dans leurs décisions rendra probablement plus crédibles les initiatives prises par le Nord pour obtenir du gouvernement fédéral une autonomie administrative (et constitutionnelle) de plus en plus grande. À long terme, cela peut aider le Nord à évoluer plus rapidement vers la constitution d'un gouvernement entièrement responsable et l'obtention du statut de province. En faisant échec à la mentalité coloniale qui prévaut dans les territoires, en devenant représentative et en mettant en oeuvre les programmes destinés aux habitants des territoires, la bureaucratie peut devenir une force d'intégration. Dans la même veine, l'embauchage d'un nombre de plus

en plus grand d'autochtones dans la fonction publique peut faciliter grandement la transition entre l'économie traditionnelle et l'économie salariale.

Les questions litigieuses et les intérêts en cause

Les deux territoires nordiques se sont donc peu à peu développés au cours des ans et, malgré les changements, il n'y a jamais eu de questions litigieuses à résoudre. Depuis les années 1970, cependant, le rythme des modifications constitutionnelles et politiques dans les T.N.-O. et au Yukon s'est grandement accéléré, plusieurs questions sont devenues litigieuses aux yeux des milieux politiques du Sud et, à l'heure actuelle, il paraît de plus en plus pressant de résoudre ces questions. Depuis que l'élite économique et politique modérée du Canada a reconnu que l'avenir économique du pays dépendait de l'exploitation des ressources non renouvelables du Nord, ressources que l'on avait laissées « au frais » pour ainsi dire depuis plus d'un siècle, les problèmes et les litiges de ces régions sont devenus beaucoup plus pressants.

En principe, notre sujet d'étude devrait se limiter à l'évolution constitutionnelle et politique, mais il nous faut cependant reconnaître que le véritable moteur du changement que connaissent aujourd'hui les régions nordiques, c'est l'économie canadienne en mal de ressources : le « carburant » qui alimente le moteur est fourni par les pressions exercées par les conseils d'administration des grandes sociétés (canadiennes et multinationales) et par les gouvernements (fédéral et provinciaux) du Sud. Bien sûr, ces pressions en faveur du développement augmentent et diminuent en fonction des fluctuations de l'offre et de la demande dans les économies canadienne et mondiale, mais il n'en reste pas moins que le développement du capital de ressources non renouvelables de l'arrière-pays nordique demeure l'une des grandes priorités à long terme des décideurs du Sud.

Les promoteurs ont d'abord cru que le développement serait bien accueilli par les habitants des deux territoires qui allaient ainsi pouvoir enfin profiter de tous les avantages de la société industrialisée et de l'abondance liée à la civilisation du Sud. C'est pourquoi, lorsque les premiers projets de développement ont été proposés, les récriminations émises par certains autochtones et non-autochtones ont d'abord été considérées comme le fait d'une poignée de radicaux et d'excentriques qui ne représentaient pas véritablement la population de la région. Il est cependant devenu rapidement évident que la majorité des résidants des T.N.-O. et du Yukon voulaient avoir leur mot à dire sur la nature et le rythme du développement, surtout lorsque leurs dirigeants ont commencé à s'inquiéter des coûts sociaux et environnementaux (qui aurait à payer?) ainsi que des avantages économiques (qui en profiterait?). En fait, les résidants, autochtones ou non, des T.N.-O. et du

Yukon veulent plus de contrôle sur leur avenir : ils veulent avoir leur mot à dire sur le rythme du développement et la forme qu'il prendra; ils veulent s'assurer que le développement ne perturbera ni l'édifice social ni l'environnement naturel de leur région; et ils veulent leur part du gâteau, c'est-à-dire une part équitable des retombées économiques et des emplois qui découleront des projets d'exploitation des ressources.

Dans les T.N.-O. et au Yukon, les Blancs sont généralement favorables au principe du développement des ressources non renouvelables; ils exigent, par contre, que leur gouvernement en ait la pleine responsabilité et que le gouvernement fédéral lui délègue ses pouvoirs. À leur avis, ces modifications constitutionnelles permettraient aux habitants du Nord de diriger les projets de développement et d'en retirer une partie des avantages économiques. Bien que les autochtones voient également les avantages d'un gouvernement représentatif et responsable, ils croient, pour leur part, que leurs intérêts seraient mieux servis si leurs revendications étaient satisfaites avant que le développement ne soit approuvé. Ils espèrent pouvoir faire en sorte que le futur développement du Nord soit compatible avec leurs aspirations et soit économiquement avantageux pour leur communauté, grâce à la reconnaissance de leur titre sur les terres, grâce à des garanties de participation dans les décisions qui touchent le Nord et grâce à une compensation en argent pour l'exploitation passée de leurs terres. Bien qu'ils tiennent toujours à la satisfaction de leurs revendications, les Inuit, eux, considèrent que la création du territoire séparé du Nunavut, à l'est et au nord de la limite forestière, est la meilleure garantie du respect de leurs droits.

Il y a donc aujourd'hui trois grandes revendications qui émanent des résidants du Nord; chacune d'elles est liée à une question litigieuse importante non seulement pour les rapports Nord-Sud, mais également pour les rapports entre les diverses communautés nordiques. Nous traiterons ici séparément de chacune de ces revendications — revendications des autochtones, développement constitutionnel et Nunavut —, bien qu'elles soient reliées entre elles.

Les revendications des autochtones

Nous traiterons d'abord de la question des revendications des autochtones étant donné que leur règlement est une condition préalable à la plupart des grands projets constitutionnels et économiques dans les deux territoires. En effet, c'est parce que ces revendications n'ont pas encore été résolues que les principaux projets d'exploitation des ressources non renouvelables, notamment la construction des pipelines, ont été retardés; l'utilisation non traditionnelle des terres et le transfert des terres de la Couronne aux gouvernements territoriaux sont aussi gelés; la transmission de pouvoirs du fédéral aux territoires a également

été retardée; et même la création du Nunavut, la grande priorité des autochtones de l'Arctique de l'Est, reste en suspens.

La légitimité des revendications des autochtones dans les T.N.-O. et au Yukon est fondée sur le principe du droit des aborigènes. Bien que ce principe ne soit défini explicitement dans aucune loi, il repose sur de solides traditions appuyées par des décrets, notamment la proclamation de 1763 et le décret qui concède la terre de Rupert au Canada en 1869, par le *common law* (dans des causes comme celle de *Calder* c. *Procureur général de la Colombie-Britannique*, en 1973), par les politiques fédérales adoptées depuis 1973 et par son inscription dans la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982. Le principe du droit des aborigènes est le suivant : ceux qui ont précédé l'arrivée des Européens sur le continent avaient des droits au moment de leur premier contact avec les Européens et ces droits persistent, à moins qu'ils n'aient été explicitement abolis.

Les terres, l'argent et les droits politiques

La propriété et le contrôle des terres sont la pierre angulaire des revendications des autochtones. Comme nous l'avons vu, la terre joue un rôle de premier plan dans la vie sociale, économique et spirituelle des autochtones. Le sort de leurs terres est la principale préoccupation des Dénés, des Métis et des Inuit. Toute entente comportera donc fort probablement la reconnaissance du titre de propriété des autochtones sur certaines terres — propriété inconditionnelle ou enchâssement de droits usufructuaires exclusifs sur une grande partie des terres utilisées traditionnellement par le groupe pour la chasse et la pêche. De toute évidence, cet aspect fait partie du titre des autochtones et, même si on ne sait pas encore si on peut interpréter ce titre comme incluant la propriété individuelle, ce genre de clause fait maintenant toujours partie des transactions politiques dans les négociations de revendications dans le Nord.

Une deuxième question encore plus complexe concerne la cession des terres. Il s'agit en effet de déterminer si les terres cédées au groupe d'autochtones à titre de propriété inconditionnelle comportent à la fois les droits superficiaires et les droits sub-superficiaires et si ces terres sont inaliénables. Les autochtones ont-ils le droit de vendre leurs terres? Ces terres peuvent-elles être expropriées? Peuvent-elles être confisquées pour non-paiement des taxes ou en paiement d'autres dettes non respectées? Une deuxième série de questions secondaires concerne les droits usufructuaires sur les terres des autochtones : ces droits sont-ils exclusifs ou doivent-ils être partagés avec d'autres utilisateurs traditionnels des terres; les droits usufructuaires exclusifs comportent-ils, et dans quelle mesure, le contrôle sur l'utilisation et la cession des terres?

Inévitablement, les diverses revendications refléteront des points de vue différents, et les réponses à ces questions ne seront pas les mêmes.

Le deuxième point principal concernant les revendications des autochtones porte sur la nature et l'étendue des avantages financiers consentis aux autochtones. Bien que le « paiement rubis sur l'ongle » ne fasse pas vraiment partie des droits des autochtones, tout règlement des revendications territoriales dans le Nord comportera ce genre de compensation financière. Il y a plusieurs façons de justifier l'inclusion de compensations d'ordre financier dans un accord qu'on veut global au sujet des revendications.

Premièrement, on peut dire que le groupe d'autochtones en question a droit à une compensation pour les ressources naturelles extraites de ses terres avant le règlement. La deuxième justification relève à la fois de la justice distributive et de la réparation, et se fonde sur la supposition que la société non autochtone doit payer pour les effets sociaux négatifs qu'elle a exercés sur la communauté autochtone et doit fournir les fonds nécessaires à la création de programmes destinés à réparer certains de ces torts. Le troisième argument en faveur d'un appui financier gouvernemental est simplement un prolongement de la fonction de redistribution qui est le propre des gouvernements dans toutes les sociétés démocratiques libérales. En plus d'avoir accès aux divers programmes de développement économique régional offerts à tous les Canadiens par le gouvernement fédéral, les autochtones veulent profiter de programmes spéciaux conçus expressément à leur intention. Quatrièmement, la plupart des groupes d'autochtones du Nord sont d'avis qu'ils doivent également recevoir une part des recettes tirées des activités d'extraction dans tout le territoire. Enfin, et c'est là une revendication plus importante, les groupes d'autochtones veulent obtenir des exemptions fiscales pour leurs sociétés de développement et pour les investissements effectués par leurs organismes, et ils réclament aussi un traitement préférentiel pour les sociétés autochtones qui font des soumissions en vue d'obtenir des contrats gouvernementaux.

De toute évidence, ces arguments en faveur d'indemnisations ne sont que des éléments de négociation; en effet, certaines de ces demandes seront inévitablement rejetées par les négociateurs du gouvernement, parce qu'elles entraîneraient des inégalités permanentes pour les non-autochtones du Nord. Cependant, il est tout aussi certain que chaque règlement de revendications dans les T.N.-O. et au Yukon comportera un important transfert d'argent des coffres du fédéral à ceux des organisations autochtones. La question est ici de savoir à combien s'élèvera ce transfert (tout comme pour la portion « terre » des règlements), question d'autant plus nébuleuse que le chiffre final sera déterminé non pas dans un débat rationnel, mais après de dures joutes oratoires et selon l'urgence perçue par les parties d'en arriver à un accord.

Le troisième volet des négociations en matière de revendications territoriales comporte un règlement des droits politiques des autochtones et une définition des rapports entre les communautés autochtones et blanches. En gros, les organismes autochtones veulent des garanties concernant l'emprise qu'ils pourront exercer sur les décisions politiques qui les intéressent. Sur cet aspect des négociations, la position des divers organismes varie beaucoup; certains se contenteraient d'être consultés sur les questions présentant un intérêt pour les autochtones, alors que d'autres voudraient l'entière souveraineté sur toutes les questions qui, dans le Sud, relèveraient des gouvernements provinciaux. Entre ces deux extrêmes, il y a des propositions de créer des gouvernements régionaux semi-autonomes, avec représentation garantie d'un certain nombre d'autochtones au sein des assemblées territoriales, avec participation égale des autochtones à divers conseils d'administration, et avec participation aux corps consultatifs et délibératifs dont les compétences englobent des domaines d'intérêt pour les autochtones.

Bien que ces demandes s'inscrivent en grande partie dans le débat entourant les revendications territoriales, la plupart d'entre elles n'ont pas grand chance d'être exaucées dans des accords globaux sur des revendications. Cependant, il existe des processus de négociation distincts des négociations sur les revendications territoriales, qui s'intéressent également à ces questions : par exemple, les conférences constitutionnelles fédérales-provinciales sur les droits des autochtones en cours à l'heure actuelle, les propositions législatives, dans les T.N.-O., pour la création de municipalités régionales semi-autonomes, la recherche permanente qui se fait sur la question des divisions et les audiences publiques parrainées par l'Alliance constitutionnelle des Territoires du Nord-Ouest sur cette même question. Nous traiterons plus loin de ces négociations, qui fonctionnent simultanément et parallèlement aux négociations sur les revendications territoriales, lorsque nous parlerons des quatre revendications distinctes dans les T.N.-O. et au Yukon.

Les revendications des Amérindiens du Yukon

Le porte-parole des autochtones du Yukon dans les négociations sur les revendications est le Conseil des Indiens du Yukon (CIY), organisme créé en 1973 pour chapeauter les associations indiennes et métis, jusqu'alors distinctes, dans le but exprès d'entamer les négociations sur les revendications. La position initiale du CIY a été définie dans son mémoire *Ensemble aujourd'hui pour le bien de nos enfants demain*. Ce mémoire exige la confirmation du titre des autochtones sur leurs terres traditionnelles, une indemnisation en argent pour les ressources déjà retirées des terres des autochtones par des industries non autochtones,

des programmes de développement socio-économiques pour aider les autochtones du Yukon à s'adapter aux modifications apportées par le futur développement des ressources non renouvelables, et des droits politiques pour protéger les Amérindiens, qui formeront la minorité dans l'éventuelle province du Yukon. Cette position initiale exigeait également que les grands projets de mise en valeur des ressources, y compris le pipeline de la route de l'Alaska, soient retardés jusqu'à ce que les revendications soient réglées. Le CIY s'opposait en outre à toute autre délégation de pouvoirs au gouvernement territorial du Yukon, de même qu'à l'octroi du statut de province avant le règlement des revendications.

Aujourd'hui ces revendications sont très près d'être réglées. Le gouvernement fédéral et celui du Yukon sont en général d'accord et il ne reste plus qu'à obtenir que dix des douze communautés autochtones du Yukon ratifient les accords de principe. Au moment où nous écrivons ces lignes, malgré les quelques désaccords importants qui persistent, la plupart des communautés ont déjà en fait ratifié l'entente.

Le règlement des revendications au Yukon ne constitue pas une seule convention, mais plutôt un grand nombre d'accords individuels portant sur les divers aspects du règlement. La plus importante composante de ce règlement est, bien sûr, la question des terres. D'importantes portions de terres ont été cédées aux communautés autochtones sous forme de propriétés inconditionnelles. Ces terres sont essentiellement situées près des communautés et dans les zones traditionnelles de chasse et de pêche, et le titre comportera à la fois les droits superficiaires et sub-superficiaires.

Le fait que la superficie des terres cédées par habitant aux autochtones varie d'une région à l'autre pourrait bien être l'aspect le plus controversé de ce règlement. Des 8 000 milles carrés de terres cédés aux Amérindiens du Yukon, la bande Old Crow, la plus au nord, recevra 3 000 milles carrés. Il s'agit là d'une superficie par habitant beaucoup plus importante que celle des terres cédées dans la partie centrale du Yukon, qui elle-même est supérieure à la superficie cédée dans la partie sud. Cette répartition tient compte du pourcentage de population non autochtone dans chacune des régions et de l'étendue de l'utilisation traditionnelle. Bien que le principe soit bon, il a été très controversé au sein du CIY et constitue la principale raison pour laquelle les communautés du centre et du sud du Yukon ont hésité à ratifier l'accord.

En plus de paiements de transfert de capitaux de 380 millions de dollars, le règlement financier des revendications du Yukon comporte des compensations additionnelles pour la perte des avantages des programmes prévus par la *Loi sur les Indiens*, ainsi que le paiement annuel de subventions aux bandes. Plusieurs accords spéciaux ont également été convenus avec le gouvernement fédéral en vue d'aider les autochtones

du Yukon à mettre en application des programmes d'éducation et de développement économique et social. Le CIY a réussi à négocier certains avantages fiscaux, mais n'a pas réussi à obtenir que le gouvernement accorde priorité aux soumissions des sociétés de développement autochtones.

En fait, l'accord du CIY ne garantit aucun droit politique particulier aux autochtones du Yukon. Cependant, les bénéficiaires des revendications ont la garantie d'être représentés dans divers domaines d'intérêt commun, notamment la gestion de la faune et de la flore, la planification de l'utilisation du territoire, l'examen et l'évaluation de l'environnement, l'éducation, la justice, la santé et le gouvernement local. Même s'il est fondé sur l'extinction du *titre* des autochtones sur les terres, le règlement n'abolit pas les *droits* des autochtones. Ces droits sont garantis dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et le jour où ces droits seront définis par la conférence constitutionnelle fédérale-provinciale, ils s'appliqueront automatiquement aux Amérindiens du Yukon, peu importe la formulation de la convention actuelle.

La convention relative aux revendications du Yukon est le produit de nombreuses années de négociations souvent aigres entre le CIY, le gouvernement du Yukon, le gouvernement fédéral et les groupes d'autochtones voisins, les Inuvialuit et les Dénés des T.N.-O.; cette convention reflète bien les négociations et les compromis auxquels sont arrivés les diverses parties. Pour ce qui est des terres, il a fallu partager la poire en deux : tout ce que les autochtones gagnaient, les non-autochtones le perdaient irrémédiablement. Le gouvernement du Yukon ne voyait pas pourquoi, par exemple, les non-autochtones n'obtenaient pas les mêmes droits sur les terres que les Amérindiens. Bien que le gouvernement territorial ne soit finalement pas resté sur ses positions à ce sujet, il a quand même veillé soigneusement à ce que les meilleures terres ne soient pas toutes cédées aux autochtones, lors du processus véritable de sélection des terres. La philosophie du Yukon pour ce qui est des terres était fondée sur l'hypothèse que le territoire deviendrait prochainement une province et que les terres qui n'appartiendraient pas aux autochtones appartiendraient à la Couronne au nom du Yukon.

Sans se prononcer ouvertement, le gouvernement fédéral a implicitement reconnu cette possibilité. Mais il fallait qu'il s'assure que les grands projets d'exploitation des ressources non renouvelables ne seraient pas entravés par suite de la cession aux autochtones de terres visées par ces projets (p. ex. les terres situées le long du couloir du pipeline de la route de l'Alaska). Le gouvernement fédéral voulait également protéger le fragile écosystème du versant septentrional du Yukon, dont une vaste partie avait déjà été réservée en vue de l'aménagement d'un parc qui devrait un jour faire partie du réseau des parcs nationaux. Dans cette région du versant nord, où les intérêts fédéraux et autochtones se chevauchent et où le mouvement migratoire du troupeau de caribous de

la rivière Porcupine est en jeu, un régime de gestion conjointe réunissant les deux ordres de gouvernement, les autochtones de Old Crow et, au besoin, les Inuvialuit sera institué au moyen d'accords multilatéraux précis.

Dans cette même région du versant septentrional du Yukon et dans les montagnes du Mackenzie, les revendications du Comité d'étude des droits des autochtones et des Dénés chevauchaient celles du CIY. Les organisations autochtones fondaient leurs revendications sur ce que chacune considérait comme le mode traditionnel d'utilisation des terres. Les modes traditionnels des divers groupes se chevauchaient et c'est pourquoi la résolution ultime des conflits a nécessité des compromis sur la définition des frontières. Ces conflits ont pour la plupart été réglés grâce à des accords séparés avec les autres organisations autochtones.

Quant au règlement financier, le fédéral se préoccupait du fait que c'est le palier supérieur du gouvernement qui, en dernière instance, allait devoir payer la note. S'il lui fallait bien sûr éviter de créer un précédent en accordant un règlement financier trop généreux aux Amérindiens du Yukon, le gouvernement fédéral était en général plus enclin à donner de l'argent que des terres. Le volet financier du règlement n'aurait pas dû, de prime abord, inquiéter le gouvernement du Yukon. Mais, bien qu'ils n'eussent pas à se préoccuper du montant exact du règlement, les négociateurs des territoires s'opposaient vigoureusement à toute mesure qui les aurait définitivement privés d'une source quelconque de revenus ou qui aurait été injustement discriminatoire à l'endroit des entrepreneurs et des gens d'affaires non autochtones. Finalement, ils ont dû consentir certaines concessions fiscales aux bénéficiaires autochtones, même si ces concessions privaient non seulement le territoire d'une source de revenus, mais donnaient également aux petites entreprises autochtones une longueur d'avance sur les entreprises non autochtones qui avaient ainsi des frais plus élevés du fait des taxes à payer.

Le gouvernement fédéral et le gouvernement du territoire refusaient tous deux d'accorder un statut politique particulier au Conseil des Indiens du Yukon dans le règlement des revendications. Selon le fédéral, il existait déjà un processus permanent de discussions constitutionnelles en vue de définir les droits des autochtones au Canada, processus qui pourrait à la longue instituer une certaine forme de représentation spéciale au Sénat, etc. Toute décision unilatérale concernant un seul groupe d'autochtones au Canada, dans ce genre de question, aurait donc fait preuve de mauvaise foi vis-à-vis des provinces. De la même façon, le gouvernement fédéral, dont les rapports avec le gouvernement du Yukon sont, au mieux, tendus, ne désirait aucunement lui imposer ce genre de concessions. Le gouvernement du Yukon s'est en effet toujours fermement opposé à l'octroi de tout statut politique particulier aux autochtones et il poursuit sans relâche sa politique d'un gouvernement

unique pour tous les habitants du Yukon. Dans des domaines comme la faune, la flore et l'utilisation des terres, il était pourtant prêt à lâcher du lest sur certains points et à approuver la création d'un certain nombre de comités consultatifs et de conseils de gestion auxquels pourraient participer les autochtones locaux. Ce manque de garantie réelle concernant leurs droits politiques est probablement l'aspect le plus décevant du règlement des revendications pour les autochtones du Yukon, mais le compromis a quand même été accepté, en partie parce que les organisations autochtones elles-mêmes en avaient assez de toutes ces années de confrontation qui n'avaient encore débouché sur rien.

Les revendications des Inuvialuit

Les Inuvialuit sont les descendants des Inuit de l'Alaska qui ont migré vers l'est le long de la côte arctique du Yukon pour finalement s'établir dans la région autour du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort. Avec 2 500 personnes réparties en cinq communautés, il s'agit du plus petit groupe à revendiquer ses droits dans le Nord. Les Inuvialuit sont représentés dans les négociations sur les revendications par le Comité d'étude des droits des autochtones. Leurs revendications devaient initialement être englobées dans les revendications collectives de l'Inuit Tapirisat du Canada, mais le Comité d'étude des droits des autochtones s'est retiré des négociations principales en vue d'en arriver à un accord séparé et a signé un accord de principe avec le gouvernement fédéral en 1978. Depuis ce temps, les négociations concernant les détails du processus de sélection des terres et concernant le processus de ratification par les communautés ont progressé lentement. L'accord final a été signé à Tuktoyaktuk le 5 juin 1984 et ratifié par le Parlement le 26 juin.

Tout comme pour l'accord du Yukon, le règlement dans le delta dépend de l'acceptation par les Inuvialuit de l'extinction de leur titre autochtone sur les terres. En retour, les autochtones recevront environ 700 milles carrés de terres dans leurs collectivités et les environs, dont ils jouiront collectivement sous forme de propriété inconditionnelle — avec droits superficiaires et sub-superficiaires. De plus, les Inuvialuit se verront attribuer les droits superficiaires exclusifs, ainsi que le contrôle pratiquement exclusif de 3 200 milles carrés de plus qui comprennent un grand pourcentage de leur territoire traditionnel de piégeage et de chasse.

Même si les accords financiers et économiques dans cette affaire ne sont pas aussi complexes que ceux du règlement du Yukon, ils prévoient quand même un important règlement en argent, dont une partie a déjà été payée aux Inuvialuit au moment de la signature de l'accord de principe. Un élément important de l'accord du Comité d'étude des droits des autochtones est que les autochtones recevront une partie des

redevances sur les ressources non renouvelables et que cette somme sera exempte d'impôt pendant vingt-cinq ans à partir de la signature de l'accord. Cependant, malgré l'importance du montant du règlement financier, les négociateurs du Comité d'étude des droits des autochtones considèrent généralement que ces terres étaient plus importantes que l'argent ou même que la part des redevances, étant donné que c'est du contrôle sur les terres que dépend, en fin de compte, l'économie traditionnelle.

Le règlement du Comité d'étude des droits des autochtones ne garantit aucun droit politique aux Inuvialuit, mais, tout comme l'accord du Yukon, il prévoit une représentation des autochtones au sein d'un certain nombre de conseils de gestion et de comités de planification dans la région. Les habitants du delta du Mackenzie mènent cependant une chaude bataille à l'Assemblée législative des T.N.-O. et au forum constitutionnel du Nunavut pour la création d'une municipalité régionale de l'Arctique de l'Ouest, qui jouirait d'une grande autonomie dans des domaines comme l'éducation, la police, les services de santé, et la gestion de la faune et de la flore. Le forum constitutionnel du Nunavut a recommandé en fait que la création d'une municipalité régionale de l'Arctique de l'Ouest soit inscrite dans la constitution du Nunavut.

Bien que plusieurs années se soient écoulées entre la signature de l'accord de principe et la signature de l'accord final, le règlement des revendications du Comité d'étude des droits des autochtones s'est généralement produit sans animosité. Pendant un certain temps après la signature, les autres organismes autochtones du Nord ont critiqué les négociateurs du Comité d'étude des droits des autochtones parce qu'à leur avis, le fait d'avoir accepté l'extinction du titre des autochtones créait un dangereux précédent qui aurait un impact négatif sur le résultat de toutes les autres revendications en cours. De plus, les terres revendiquées par les Inuit, les Dénés, le CIY et les Inuvialuit se chevauchaient en de nombreux endroits. Le Comité d'étude des droits des autochtones et les autres groupes ont cependant fini par régler leurs différends, et des accords ont été conclus quant aux zones de recoupement dans les revendications territoriales.

Le gouvernement des T.N.-O. n'a pas joué un rôle important dans les négociations du Comité d'étude des droits des autochtones, bien qu'il ait délégué des représentants à tous les stades du processus. Contrairement à l'Assemblée du Yukon, l'Assemblée des Territoires du Nord-Ouest était essentiellement mieux disposée envers les revendications territoriales; c'est sans doute le reflet de la majorité autochtone et de la présence à l'Assemblée de gens comme Nellie Cornoyer, qui ont été parmi les fondateurs du Comité d'étude des droits des autochtones au début des années 1970.

Dans les négociations avec le comité, le gouvernement fédéral était surtout intéressé à signer une convention qui comporterait certains

principes de base, notamment l'extinction du titre sur les terres, et qui pourrait servir de modèle aux autres conventions à conclure avec les habitants du Nord. Pour ce qui est de l'impact de la convention, Ottawa tenait surtout à ce que le futur développement des ressources non renouvelables dans le delta du Mackenzie et la mer de Beaufort ne soit ni retardé ni entravé. Il a été satisfait en partie sur ce point, étant donné que le règlement ne modifie pas la souveraineté fédérale sur les eaux du large et que les terres abritant des réserves connues de pétrole et de gaz dans le delta ont été exclues du processus de sélection des terres. Par ailleurs, à un autre niveau, l'avenir de la mise en valeur des ressources non renouvelables dans la région est également assuré, étant donné que le bien-être économique des Inuvialuit, lié comme il l'est au partage des redevances pétrolières et gazières, dépend aussi de cette mise en valeur. Témoin possible du succès de cette stratégie : la participation de la Société de développement des Inuvialuit à un certain nombre de coentreprises avec l'industrie pétrolière dans le delta et au large.

Les revendications des Dénés et des Métis

Les Dénés de la vallée du Mackenzie sont représentés par la Nation des Dénés, une organisation issue de la Fraternité des Indiens des Territoires du Nord-Ouest au milieu des années 1970. Les Métis de la vallée sont représentés, eux, par l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest. Bien que ces deux organismes aient eu des opinions divergentes jusqu'à tout récemment, à l'heure actuelle, ils oeuvrent conjointement en vue du règlement de leurs revendications communes. Les Métis auraient préféré négocier un règlement distinct, mais le gouvernement fédéral, pour qui un règlement distinct portant sur les mêmes terres était trop difficile sinon impossible à réaliser, a insisté pour que les deux organismes résolvent leurs différends et présentent une seule revendication. L'un des principaux problèmes qui séparaient les Dénés des Métis était la question de l'admissibilité aux avantages découlant de l'accord final. Les deux groupes se sont finalement mis d'accord et le processus de négociation avec le gouvernement fédéral suit son cours.

Dans le cas de la revendication des Dénés, les autochtones veulent plus qu'un titre sur des terres; ils veulent en fait un règlement politique qui garantirait à tous les autochtones de la vallée du Mackenzie l'orientation permanente de leur vie. En essence, dans leur « déclaration des Dénés » originale, ils réclamaient un statut particulier dans la Confédération, une reconnaissance de la souveraineté des autochtones, la maîtrise absolue des terres traditionnelles, des garanties constitutionnelles des droits concernant la langue et l'éducation et, ce qui est peut-être encore plus important, la reconnaissance des droits des autochtones plutôt que leur extinction.

À bien des égards, la position des Dénés est la plus radicale de ces quatre revendications du Nord. La philosophie politique des chefs des Dénés, exprimée dans la « déclaration des Dénés » de 1975, était fondée sur le principe de l'autodétermination nationale, et plusieurs des premières déclarations de l'organisation versaient dans la réthorique de la libération et de l'indépendance nationale. Il est clair que l'absence de progrès dans les premières années des négociations provenait de la réaction négative d'Ottawa à ces concepts et au fait qu'une grande partie des premiers écrits de la nation dénée employait la terminologie et les slogans du marxisme et du maoïsme. Cependant, les choses ont changé et la position des Dénés est devenue plus modérée; le gouvernement fédéral accepte au moins maintenant de les écouter. Ayant abandonné leur politique passée de boycottage des assemblées territoriales, qu'ils assimilaient à une institution coloniale, les Dénés font maintenant partie de la sphère politique des T.N.-O., où leur présence est bien visible et où ils occupent maintenant une position solide, sinon dominante. Sur le plan économique également, les Dénés, qui avaient autrefois une position anti-développement intransigeante, ont bien changé; à preuve la participation de la Société de développement du Denendeh à des coentreprises avec les géants du pétrole.

Le gouvernement fédéral demeure opposé à toute mention de souveraineté pour les autochtones dans le règlement des revendications de la vallée. Selon lui, la situation est la même que dans les négociations avec les Amérindiens du Yukon : les nombreuses questions traitant des droits politiques des autochtones relèvent de la Conférence constitutionnelle nationale et n'ont pas leur place dans le règlement des revendications. Le gouvernement territorial, dont le chef est Richard Nerysoo, autrefois membre de l'administration de la nation dénée, est généralement en faveur des revendications des Dénés. Cependant, en tant que représentant de tous les habitants de la vallée du Mackenzie, le gouvernement des T.N.-O. doit également considérer les intérêts de la communauté non autochtone. Un des problèmes découle du fait que les communautés dénées et blanches ne sont pas géographiquement séparées. Dans les plus grosses collectivités, généralement à prédominance blanche, il existe encore d'importantes populations autochtones; inversement, dans de nombreuses petites collectivités, majoritairement autochtones, il y a des Blancs. Néanmoins, étant donné la bonne volonté dont font preuve les Blancs et les autochtones des petites collectivités des Territoires du Nord-Ouest, le volet « terre » des revendications pourrait bien être réglé relativement rapidement.

Le vrai dilemme, dans la partie ouest des T.N.-O., vient du fait que, selon le principe de la majorité, le gouvernement pourrait faire des autochtones une minorité permanente, ce qui éventuellement conduirait à leur assimilation. D'autre part, l'établissement de communautés

blanches et autochtones distinctes représentées par leurs institutions propres ressemble pour certains à une forme d'apartheid. Les négociations sur ce point sont en cours, non seulement dans le Nord, mais également dans le débat national sur la Constitution. On est cependant encore loin du consensus au sujet de la définition des droits politiques des autochtones. La voie la plus prometteuse vers une solution du dilemme des Dénés dans la partie ouest des Territoires du Nord-Ouest est peut-être la création d'une certaine forme de gouvernement régional qui ressemblerait un peu à la municipalité régionale de l'Arctique de l'Ouest qu'on a proposée pour la région du delta et de la mer de Beaufort. Il existe, à l'heure actuelle, des lois territoriales qui prévoient la création de conseils régionaux ou tribaux, et les Dénés de la région Mackenzie-sud–Grand lac des Esclaves en ont profité pour créer le Conseil tribal Dogrib. Même si les institutions régionales de type municipal sont de toute évidence subordonnées au gouvernement territorial, puisqu'elles n'exercent que les pouvoirs qui leur ont été délégués, elles pourraient servir à créer des liens entre les communautés autochtones et non autochtones, pourvu que les gouvernements de palier supérieur acceptent l'autonomie locale de fait dans les domaines liés à l'éducation, aux services sociaux et à la gestion de la faune et de la flore.

Les revendications des Inuit

La revendication originale des Inuit de l'est de l'Arctique, intitulée *Nunavut*, a été présentée au gouvernement fédéral en 1976 par l'Inuit Tapirisat du Canada, organisme qui représente les Inuit. La proposition Nunavut réclamait à l'origine environ 250 000 milles carrés de terres en plus du partage des recettes tirées des ressources et d'un règlement financier à titre d'indemnisation pour l'exploitation antérieure des terres des Inuit. Le document a été relativement bien reçu par le gouvernement fédéral, puisque, comparé à la « déclaration des Dénés », il renfermait des demandes relativement modestes. Le fédéral n'était pas prêt à céder aux Inuit autant de terres qu'ils en réclamaient, et aucune demande de nature politique n'était irrecevable. Cependant, les raisons mêmes qui rendaient le document Nunavut acceptable par le gouvernement fédéral ont amené de nombreux chefs autochtones des communautés de l'Arctique de l'Est à le rejeter. En effet, selon ces derniers, la proposition était beaucoup trop modérée en ce qu'elle acceptait le principe de l'extinction des droits des aborigènes et ne prévoyait aucune clause de garantie des droits politiques des Inuit. Après bien des discussions, la proposition originale fut donc retirée.

Depuis ce temps, la tactique générale des négociateurs inuit s'est grandement modifiée. Bien que le processus de règlement soit en cours, le débat persiste sur la question de la nature et de l'importance des compensations accordées et sur les détails des régimes de gestion con-

jointe dans les domaines de la faune et de la flore et de l'utilisation des terres. Cependant, le « centre de gravité » des négociations entre les Inuit et le gouvernement fédéral s'est déplacé vers l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut. Les Inuit sont maintenant d'avis que les aspects de leurs revendications concernant leurs droits aux terres et leurs droits politiques peuvent être résolus de façon beaucoup plus safisfaisante par la division des T.N.-O. et la création d'un territoire distinct appelé Nunavut dans l'est de l'Arctique. Les Inuit s'attendent même qu'à la longue Nunavut devienne une province et qu'à ce moment la Couronne soit propriétaire de toutes les terres de la région au nom du Nunavut. Comme les Inuit représenteraient environ 85 % de la population du Nunavut, leurs droits politiques seraient assurés par le simple principe de la majorité. En n'accordant le droit de vote qu'aux seules personnes comptant résider très longtemps au Nunavut, les Inuit pourraient conserver leur majorité pendant bon nombre d'années après la division et éviteraient ou réduiraient le danger de voir leur poids politique diminué par suite d'un afflux soudain de Blancs de passage. (La question de la division des T.N.-O. sera traitée plus loin.)

L'importance de régler les revendications des autochtones dans le Nord découle de la relative urgence du développement du potentiel extrêmement riche en minéraux et en hydrocarbures des T.N.-O. et du Yukon. Cependant, une autre variable importante est le fait qu'une nation est définie, tant sur le plan international que sur celui de sa propre conscience nationale, par la façon dont elle traite ses minorités et notamment par la façon dont elle traite les autochtones. Si les Canadiens veulent conserver leur réputation de société juste, il est absolument nécessaire que le gouvernement du Canada règle de façon équitable et sans délai les revendications légitimes des autochtones du Nord.

Le développement constitutionnel

Comme nous l'avons vu précédemment dans l'analyse de l'évolution des T.N.-O. et du Yukon, il y a deux questions importantes en rapport avec le développement constitutionnel. La première concerne la création d'un gouvernement responsable, c'est-à-dire qu'il s'agit de déterminer les rapports entre la fonction législative et la fonction exécutive du gouvernement. Le Yukon détient déjà un statut qui se rapproche de celui de gouvernement à part entière, étant donné que le Conseil exécutif doit toujours avoir l'appui d'une majorité de représentants de l'Assemblée législative pour demeurer au pouvoir. Pour que le Yukon jouisse de la pleine responsabilité gouvernementale, il ne reste qu'à redéfinir le rôle du commissaire dont les tâches doivent devenir quasi nominales, comme le sont celles d'un lieutenant-gouverneur. Étant donné que, dans les T.N.-O., le commissaire participe toujours activement à l'administration du territoire, la dernière étape à franchir est beaucoup plus importante

qu'au Yukon, où un gouvernement responsable est déjà en fonction. De nouvelles instructions doivent être données au commissaire pour qu'il perde ainsi la direction du dernier portefeuille dont il a la responsabilité, soit le ministère du Personnel; la présidence du Conseil exécutif devra ensuite être accordée au chef du Conseil élu. Ces modifications du rôle du commissaire ne soulèveraient pas de controverses, étant donné que personne au fédéral n'a intérêt à s'opposer à la création d'un gouvernement responsable, sauf peut-être quelques fonctionnaires.

Il existe cependant un obstacle juridique à la transformation des deux commissaires en lieutenants-gouverneurs, puisque ceux-ci représentent la Couronne. Les juristes ne s'entendent pas sur cette question, mais il se pourrait bien que les pouvoirs et les privilèges de la Couronne ne puissent être investis que dans une autorité souveraine; malheureusement, les T.N.-O. et le Yukon ne bénéficient pas de ce statut. Le seul autre obstacle à la création d'un gouvernement responsable de fait dans les T.N.-O. tient au fait que, d'après certains représentants fédéraux, l'existence d'un gouvernement responsable est impossible sans l'existence de partis politiques. Cependant, si les factions qui existent actuellement à l'Assemblée deviennent stables, le résultat sera relativement le même que s'il existait des partis; ainsi un gouvernement responsable pourra être institué.

La dernière question liée à la mise en place d'un gouvernement responsable dans les T.N.-O. et au Yukon est celle du contrôle des deniers publics. Étant donné que les subventions territoriales d'équipement et d'exploitation doivent toujours être approuvées par le gouvernement fédéral, l'autorité en matière de deniers publics, dimension importante d'un gouvernement responsable, est partielle. Une des dernières grandes étapes vers l'obtention de la responsabilité est donc la libération du budget territorial de l'emprise fédérale grâce à la mise en place d'un système de méthodes de financement préétabli. De cette façon, même si le montant total transmis du palier fédéral au fonds du revenu consolidé territorial continue d'être établi par la technique fédérale, l'affectation et le décaissement de ces fonds pour divers programmes territoriaux reviendront totalement au Conseil exécutif et au corps législatif du territoire.

En somme, la question du gouvernement responsable n'est pas du tout controversée dans les territoires. Tous sont d'accord pour dire qu'il s'agit d'une étape nécessaire et positive, et personne ne s'y oppose, à l'exception de quelques fonctionnaires fédéraux. Par contre, la question de la transmission de pouvoirs additionnels aux territoires et de l'accession éventuelle des deux territoires du Nord au statut de province demeure plus délicate. En effet, l'objectif ultime du développement politique et constitutionnel dans les T.N.-O. et au Yukon est l'obtention du statut de province à part entière. Des trois « protoprovinces » du Nord — le Yukon, les T.N.-O. et le Nunavut — c'est le Yukon qui

semble le plus près du but. Au cours de son bref règne, le gouvernement conservateur de Joe Clark avait promis aux résidants du Yukon que son gouvernement accélérerait considérablement le processus et il avait déjà entrepris une première étape en réduisant le rôle du commissaire du territoire. Cependant, la défaite des Conservateurs et le retour au pouvoir des Libéraux, associés à un grave fléchissement de l'économie du Yukon, ont anéanti, tout au moins temporairement, les espoirs des « provincialistes » du territoire. Bien que tous les partis à la Chambre des communes reconnaissent généralement qu'en matière de développement constitutionnel territorial, l'obtention du statut de province est l'exigence minimale, un certain nombre de conditions doivent être remplies avant que le changement de territoire en province soit réalisable.

La plus importante de ces conditions est la possession, par la province éventuelle, d'une assiette fiscale suffisante pour subvenir à ses besoins. Selon les évaluations du gouvernement fédéral, le Yukon et les T.N.-O. disposent de revenus possibles par habitant supérieurs à la moyenne canadienne. En d'autres termes, si les territoires étaient investis du contrôle de ces mêmes sources de revenu, en période de prospérité, ils auraient un revenu par habitant supérieur à celui de toutes les provinces, sauf l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. Il demeure néanmoins que les dépenses par habitant y sont beaucoup plus élevées que dans toute autre province. D'après l'évaluation par le gouvernement fédéral de l'assiette fiscale territoriale, les territoires ne peuvent se suffire à eux-mêmes à l'heure actuelle, ni probablement dans un avenir proche, et ne sont donc pas près d'acquérir le statut de province. De leur côté, les provincialistes des territoires se disent que, si le gouvernement fédéral les subventionne aujourd'hui, il pourrait sans doute en faire autant une fois acquis le statut de province. De plus, les nouvelles découvertes de gaz, de pétrole et d'autres minéraux viendront élargir l'assiette fiscale des territoires, qui deviendront alors solvables.

La vérité se situe probablement entre ces deux points de vue, mais il faut cependant reconnaître que l'argument de l'assiette fiscale est en fait un argument lié à la taille de la population. Une petite province comme l'Île-du-Prince-Édouard a quand même une population de 120 000 habitants alors que le territoire du Yukon n'en compte que 23 000. Même si l'on ne tient compte ni des frais d'administration plus élevés qu'entraînent le climat rigoureux et l'immensité du territoire dans le Nord ni des cycles de grande activité suivis de fléchissement de l'économie, les territoires du Nord sont victimes d'une économie d'échelle négative. De même, vu leur faible population, il serait difficile, sinon impossible, de recruter sur place le personnel nécessaire aux services publics provinciaux. Il faudrait embaucher beaucoup d'étrangers, ce qui, dans le cas du Nunavut, par exemple, constituerait à la longue une grave menace pour la majorité inuit et entraînerait à court terme une érosion de la mainmise locale sur plusieurs des processus gouverne-

mentaux, compte tenu du pouvoir que détiennent généralement les bureaucraties dans les systèmes politiques modernes. C'est pourquoi, bien qu'il soit extrêmement désagréable d'avoir à assujettir l'obtention du statut de gouvernement autonome à la taille de la population, il faut quand même tenir compte du fait que le coût d'une fonction publique provinciale efficace pourraient bien, dans ce cas, imposer un fardeau fiscal trop élevé par habitant.

Le deuxième facteur à considérer dans la question de l'obtention du statut de province est le niveau de développement politique de l'éventuelle province. Au Yukon, les Blancs participent depuis longtemps à la vie politique et les autochtones s'y intéressent de plus en plus. Avec la mise en place d'un régime de partis, le degré de politisation et de conscience politique serait sans doute suffisant pour justifier le passage à l'autonomie politique. Dans les T.N.-O., les institutions politiques n'ont pas évolué aussi rapidement ou ne sont pas aussi développées qu'au Yukon. Bien que l'Assemblée territoriale ne soit pas une assemblée partisane, la plupart de ses membres seraient sans doute capables d'assumer les responsabilités accrues liées au statut de province. Mais, si jamais le territoire distinct du Nunavut était créé, il est peu probable que ses habitants auraient le niveau de politisation nécessaire pour obtenir un statut de province immédiatement, ou même le désir de le faire.

Stimulés surtout par la menace que représentent pour leur mode de vie les gros projets d'exploitation des ressources, les Inuit, tout comme les Dénés dans l'Ouest, ont connu une mobilisation politique très rapide. Mais, bien qu'ils soient très conscients aujourd'hui des questions politiques qui les concernent directement et que leurs leaders participent activement à la vie politique, le niveau de politisation de la population est encore passablement faible. Malgré tout, il faut noter que les autochtones du Nord se familiarisent très rapidement avec les ficelles de la politique démocratique libérale. En effet, ils comptent déjà de nombreux chefs efficaces et compétents et il ne fait aucun doute que, d'ici dix ans, ils auront atteint un niveau d'expérience gouvernementale suffisant pour résoudre les problèmes liés au statut de province. En somme, l'argument du manque de développement politique invoqué à l'encontre de l'obtention du statut de province par les territoires nordiques n'a plus beaucoup de poids aujourd'hui et, à toutes fins utiles, ne sera plus valable d'ici la fin des années 1980.

La troisième condition préalable à l'obtention du statut de province est la volonté des citoyens des territoires d'y accéder. Pour le savoir, il faudrait probablement tenir un référendum auquel tous les citoyens seraient appelés à participer dans la « protoprovince » donnée. Cette méthode fonctionnerait très bien dans l'Arctique de l'Est, où il existe une homogénéité culturelle et ethnique relative, mais au Yukon et dans la vallée du Mackenzie, un simple référendum pourrait se traduire par la

tyrannie de la majorité. Dans chacune de ces parties des T.N.-O., comme nous l'avons vu, il existe des minorités importantes d'Amérindiens qui ne veulent pas du statut de province tant que leurs droits en tant que groupe unique ne seront pas assurés.

La possibilité que leurs droits soient garantis une fois obtenu le statut de province leur semble hypothétique. Étant donné l'attitude généralement favorable des Blancs de la vallée du Mackenzie et du Yukon vis-à-vis du développement, leurs craintes paraissent justifiées. Une des raisons invoquées, notamment par Ottawa, pour refuser le statut de province aux territoires à l'heure actuelle est justement que son obtention pourrait bien faire disparaître à jamais le mode de vie des autochtones. Les autochtones et les Blancs les plus avertis sont du même avis, même si certains de ces derniers pensent que les modes de vie traditionnels doivent être sacrifiés au profit du développement économique.

Avant que le gouvernement fédéral n'accepte de donner à un territoire du Nord le statut de province, un quatrième critère devra être rempli : le changement devra être avantageux sur le plan politique. Étant donné les problèmes qu'il connaît à l'heure actuelle avec les provinces productrices d'énergie et les différends au sujet de la propriété des ressources au large des côtes notamment dans le cas de Terre-Neuve, le gouvernement fédéral n'est de toute évidence pas très enthousiaste à l'idée de créer de nouvelles provinces riches en ressources naturelles avec lesquelles il devra se mesurer. Bien qu'il s'agisse là peut-être d'une vision cynique des motifs des dirigeants politiques et des fonctionnaires fédéraux, il n'en demeure pas moins que ceux-ci ont beaucoup plus à perdre qu'à gagner en acquiesçant aux demandes des provincialistes des territoires nordiques. De plus, il est facile pour les représentants du fédéral de justifier leur manque d'enthousiasme par des arguments relevant de l'assiette fiscale ou du développement politique ou, encore mieux, en se faisant passer pour les défenseurs du mode de vie traditionnel des autochtones. Comme d'habitude, lorsque les enjeux ne sont pas très clairs, ce qui est tout à fait le cas dans cette situation, il est beaucoup plus facile pour un gouvernement de ne rien faire du tout.

Deux erreurs sont courantes dans la façon d'aborder la question de la délégation des pouvoirs aux deux territoires du Nord. L'une est de supposer que les non-autochtones des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon souhaitent obtenir le statut de province dans un avenir proche; la seconde est de croire que le débat porte sur l'obtention « à tout prix » du statut de province. Revenons à la première supposition : nous avons déjà dit que les autochtones ne sont pas en faveur de l'obtention du statut de province avant que leurs revendications ne soient réglées; ils veulent de plus, avant d'aller plus loin, des garanties constitutionnelles de leur statut politique. Bien que la plupart des Blancs du Yukon soient favorables à l'obtention du statut de province, il y en a encore beaucoup qui préfèrent obtenir d'abord le règlement de leurs revendications et

d'autres qui sont d'accord en principe, mais qui s'inquiètent du fardeau fiscal individuel qui en résultera. Dans ce milieu, les plus réalistes pensent généralement que le statut de province sera éventuellement accordé, mais ils se demandent quand.

Les non-autochtones de la vallée du Mackenzie sont généralement moins optimistes à ce sujet et admettent volontiers que ce n'est pas pour demain, même si c'est le but inévitable du développement constitutionnel. Les Dénés de l'ouest des T.N.-O. partagent les inquiétudes des Amérindiens du Yukon quant à l'obtention du statut de province avant règlement des revendications; les Inuit, eux, s'opposent à l'obtention du statut de province pour les T.N.-O. tant que le territoire du Nunavut n'aura pas été créé. Ils sont cependant très favorables au principe de l'obtention, à terme, du statut de province pour le Nunavut.

On commet également une erreur en supposant que le processus de transmission des pouvoirs place le gouvernement fédéral et les habitants des territoires devant une seule option. Au contraire, il faut reconnaître qu'il existe toute une gamme d'options entre les deux extrêmes qui, si elles étaient reconnues par les représentants territoriaux et fédéraux, ouvriraient plusieurs domaines de compétence relativement auxquels le gouvernement fédéral pourrait transmettre des responsabilités aux corps législatifs représentatifs, sans pour autant leur accorder la souveraineté. La perspective la plus réaliste que pourraient adopter les gouvernements des territoires du Nord serait donc de continuer à exiger la transmission graduelle et continue des pouvoirs dans des domaines comme ceux des poursuites judiciaires, des relations de travail et des eaux intérieures et, dans d'autres domaines, comme ceux des ressources non renouvelables et de l'utilisation des terres, où le gouvernement fédéral ne cédera pas facilement, d'exiger le droit de participation à toutes les commissions consultatives et à tous les comités de gestion qui s'occupent des projets de développement des ressources.

Finalement, les territoires devraient continuer à exiger le droit de pleine participation aux conférences fédérales-provinciales, au lieu de se contenter de leur statut actuel d'observateur. Il s'agit là de demandes que le gouvernement fédéral pourra difficilement refuser faute de raisons valables. En effet, les territoires ont déjà plus ou moins le pouvoir dans des domaines connexes comme l'application des lois, la gestion de la faune et de la flore, les services de santé et les services sociaux. Pour ce qui est de la participation territoriale à des organismes dont les responsabilités sont liées à des projets de mise en valeur des ressources non renouvelables, le gouvernement fédéral l'a déjà accordée aux autochtones lors du règlement des revendications. Or, il serait injuste d'accorder ces droits aux autochtones et de les refuser aux Blancs. De plus, l'inclusion de représentants territoriaux dans des corps délibératifs et consultatifs pourrait bien tempérer les demandes les plus pressantes concernant l'obtention du statut de province.

Le Nunavut

La question de la division des T.N.-O. a surgi au début des années 1960. Depuis lors, à cause des pressions exercées par les habitants du delta du Mackenzie, qui se rendaient bien compte que leurs possibilités de développement politique étaient diminuées vu le faible niveau de politisation de la partie est de l'Arctique, on a proposé que le territoire soit divisé au cent cinquième méridien. Conformément aux recommandations de la commission Carrothers, qui soutenait qu'une telle coupure ralentirait encore plus le développement de l'Arctique de l'Est, le gouvernement fédéral a finalement refusé cette proposition.

La question a ressurgi à la fin des années 1970, lorsque l'Inuit Tapirisat du Canada a proposé la division comme moyen de garantir les droits politiques des Inuit, sans définir pour autant quels étaient ces droits. Comme les Inuit habitent généralement au nord de la limite forestière dans les T.N.-O., la création d'un nouveau territoire ayant ses propres institutions représentatives à cet endroit garantirait à la majorité des Inuit une plus grande emprise sur leur vie. Bien que le rapport de Charles Mills Drury (*L'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1980) ait rejeté la division, l'Assemblée législative des T.N.-O. l'a approuvée en principe en 1980; deux ans plus tard, un plébiscite tenu à l'échelle du territoire a révélé que la majorité des habitants des T.N.-O. étaient en faveur de cette idée. Alors que dans l'Ouest, peu de gens ont participé au plébiscite, la très grande majorité des habitants de l'Est a clairement donné son appui à la création d'un territoire distinct. Devant cet appui manifeste et avec l'accord de l'Assemblée législative, le gouvernement fédéral s'est rangé dans ce camp; en novembre 1982, le ministre des Affaires indiennes et du Nord a annoncé qu'il approuvait en principe la création du Nunavut.

L'approbation était toutefois assujettie à quatre importantes conditions. La première est que la frontière du territoire du Nunavut soit approuvée par les habitants des T.N.-O. En effet, le gouvernement fédéral ne veut pas imposer de frontières mais désire que les habitants des T.N.-O. se réunissent pour résoudre cette question au sein de l'Alliance constitutionnelle. Depuis qu'il a donné son accord de principe, le fédéral n'a fait aucune déclaration concernant les portions les plus nordiques des îles de l'Arctique de l'Est, qui englobent les communautés de Grise Fiord et de Resolute Bay dans l'extrême Arctique. La proposition de division de 1960 prévoyait que les terres situées au nord du détroit de Lancaster deviendraient une réserve fédérale gérée directement par Ottawa. Les habitants des T.N.-O. feraient bien d'éclaircir ce point par l'entremise de l'intervention de l'Assemblée législative ou de l'Alliance constitutionnelle.

En rapport avec cette question de frontière, il est absolument essentiel que la division bénéficie toujours de l'appui de tous les peuples des

T.N.-O. La question la plus épineuse, et celle qui risque le plus d'opposer les habitants de la partie ouest des T.N.-O. aux habitants du Nunavut, est celle de la frontière. L'Assemblée constitutionnelle du Nunavut (ACN) et l'Assemblée constitutionnelle de la région Ouest (ACO) présentent divers arguments fondés sur l'utilisation traditionnelle des terres, les voies de transport et de communication récentes, l'autodétermination locale et le maintien d'unités politiques économiquement viables à l'est et à l'ouest. Bien que les deux scénarios de division soient fondés sur des considérations rationnelles, les frontières qu'ils proposent ne concordent pas du tout. Pour l'ACN, la frontière devrait suivre la limite forestière, ce qui aurait pour effet de décapiter le territoire de l'Ouest en le séparant tout à fait de la mer de Beaufort; pour l'ACO, la frontière devrait être orientée nord-sud et passer quelques milles à l'ouest de la communauté inuit de Baker Lake; cette frontière aurait pour effet de couper le Nunavut du Keewatin, région au riche potentiel de ressources minières.

La tenue de plébiscites au niveau régional ou même au niveau des collectivités a été proposée; les gens auraient ainsi la possibilité de décider du territoire auquel ils veulent appartenir. Une telle façon de procéder n'est cependant pas des plus efficaces. Premièrement, dans certaines collectivités de la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort et même à Coppermine et à Cambridge Bay dans la partie ouest de Kitikmeot, il existe déjà des divergences importantes au sujet du territoire d'appartenance. Les plébiscites tenus dans les collectivités pourraient y créer des scissions, et mécontenter à jamais un segment de la population. Cette proposition de vote local risque d'entraîner des problèmes, étant donné qu'elle est fondée sur la loi de la majorité, principe tout à fait étranger au style de prise de décision des communautés autochtones traditionnelles qui généralement recherchent plutôt le consensus. Ainsi, un tel vote risque d'amoindrir le sens de la communauté, qui est une des forces des établissements nordiques éloignés. On pourrait donc dire qu'une frontière imposée par une commission indépendante mandatée pour l'occasion conviendrait mieux d'une certaine manière, puisqu'elle préserverait la solidarité des habitants des communautés.

La seconde difficulté que pourrait occasionner un plébiscite tenu dans les collectivités est que les habitants de Coppermine, par exemple, pourraient opter pour le territoire ouest et les habitants de Paulatuk, situé beaucoup plus à l'ouest le long de la côte, pourraient choisir d'appartenir au Nunavut. Il en résulterait une frontière irrégulière et des territoires impossibles à circonscrire. Une solution partielle serait de tenir des plébiscites au niveau régional. Ainsi les décisions seraient prises par les habitants d'une région entière qui décideraient ainsi d'appartenir à l'un ou l'autre des nouveaux territoires. Le problème, c'est qu'il faudrait imposer le principe démocratique libéral de la loi de la

majorité à un groupe de communautés dont les interactions ont toujours été de type coopératif et consensuel. Dans la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort, par exemple, il pourrait y avoir conflit entre les communautés, et le climat de coopération et de consensus nécessaire à la création de la municipalité régionale de l'Arctique de l'Ouest disparaîtrait à tout jamais. Pour les habitants de cette région, la création d'une municipalité régionale de l'Arctique de l'Ouest représente la seule façon efficace de garantir l'autonomie politique et culturelle des Inuvialuit, que cette municipalité fasse partie du territoire du Nunavut ou du territoire de l'Ouest. Tout règlement de la question des frontières qui entraînerait des scissions importantes parmi les collectivités Inuvialuit doit donc si possible être évité.

Le troisième inconvénient des plébiscites locaux ou régionaux sur la question de la frontière tient au fait que la plus grande partie du territoire controversé est située dans le Keewatin, qui, à toutes fins utiles, est inhabité. L'importance de cette région et de la côte nord du delta pour les deux territoires provient du fait que la viabilité future des territoires dépendra des ressources, des emplois et des avantages associés aux services et aux infrastructures nécessaires pour l'exploitation des ressources en mer. La frontière est controversée du fait que toute générosité se traduira par une perte directe du potentiel de ressources pour ceux qui feront un compromis, et cela, même la meilleure des volontés ne pourrait rien y changer. Il n'y a donc ni solution politique ni compromis évidents à cette impasse. L'Alliance constitutionnelle a cependant réussi à se mettre d'accord sur les principes qui doivent être appliqués pour tenter d'en arriver à un règlement équitable, mais on ne s'entend pas encore sur les priorités (voies de transport modernes ou utilisation traditionnelle du territoire). La tension commence à monter dangereusement entre les représentants de l'ACN et de l'ACO. Il serait évidemment préférable d'en arriver à un accord au sein de l'Alliance, mais comme l'ACN a hâte de régler la question et comme les deux régions, est et ouest, désirent maintenir des relations cordiales, la question de la frontière sera peut-être soumise à une commission indépendante.

La question des limites est probablement la principale entrave à un appui général à la division dans les T.N.-O., mais il existe aussi d'autres problèmes en puissance. L'un de ceux-ci est que, par la création du Nunavut et peu importe la frontière, les autochtones perdront éventuellement leur majorité à l'Assemblée législative de la portion ouest des T.N.-O. Par pur machiavélisme, les Dénés auraient donc pu s'opposer à toute division, non seulement pour des raisons de frontière, mais également pour éviter de se retrouver en position minoritaire. S'il n'en a pas été ainsi, c'est à cause de l'intégrité politique des Dénés, qui ont préféré continuer à appuyer les Inuit dans leur campagne pour le Nunavut par esprit de solidarité. À court terme, cette façon d'agir a donné aux autochtones le contrôle effectif de l'Assemblée des Territoires du Nord-

Ouest, mais, à long terme, elle pourrait s'avérer coûteuse pour les autochtones de l'Ouest.

Une autre voix contre la création du Nunavut pourrait bien se faire entendre dans la communauté non autochtone de l'Ouest, notamment à Yellowknife. Bien que dans cette région on ne se soit pas encore prononcé sur la question de la frontière, plusieurs ont intérêt à ce que les T.N.-O. demeurent intacts. Ainsi les fonctionnaires territoriaux, notamment à Yellowknife, craignent que la division des T.N.-O. ne réduise la fonction publique, entraînant des mises à pied et une diminution du nombre de postes. De plus, la perspective d'une mutation à la fonction publique du Nunavut, dans une capitale encore inconnue mais très certainement plus isolée que Yellowknife, n'est guère réjouissante pour ceux qui sont habitués aux commodités de la capitale actuelle.

À l'encontre de la création du Nunavut, la communauté non autochtone des T.N.-O. et de nombreux fonctionnaires fédéraux pourraient invoquer qu'un territoire aussi peu peuplé et aussi étendu n'est tout simplement pas viable. L'augmentation inévitable des coûts liés à la prestation de services à partir du Nunavut est souvent citée comme le principal obstacle pratique à la division. Bien qu'il s'agisse là d'un argument indéniable, on peut lui opposer que ni la démocratie ni l'autonomie politique n'ont jamais été adoptées pour des raisons de rentabilité. Au fond, il s'agit d'une question de degré. Tout d'abord, l'administration du Nunavut coûterait-elle vraiment plus cher que celle des T.N.-O. du Yukon ou même de l'Île-du-Prince-Édouard, compte tenu de l'éloignement, de la rigueur du climat et de la diversité de la population? Ensuite, combien cela coûterait-il de plus au Canada en termes absolus pour que le Nunavut bénéficie d'un gouvernement territorial distinct? La saignée additionnelle imposée aux coffres du fédéral serait peut-être justifiée, ne serait-ce que pour le geste symbolique d'adhérer à des principes comme l'autodétermination; ce n'est finalement qu'un bien faible prix à payer pour donner aux habitants du Nunavut les avantages sociaux, psychologiques et politiques auxquels ils ont droit.

Enfin, un dernier facteur qui pourrait aller à l'encontre de la création du Nunavut est l'existence d'une minorité non autochtone dans le secteur est de l'Arctique. Les craintes que les résidants blancs du Nunavut ne deviennent des citoyens de seconde classe dans un « gouvernement ethnique » ne sont cependant pas fondées. Les propositions constitutionnelles de l'ACN insistent beaucoup sur le fait que le gouvernement du Nunavut sera un gouvernement public pour tous les résidants et que les Blancs seront toujours traités sur le même pied que les Inuit. Bien que l'objectif de l'ACN soit de faire de l'inuktitut une langue officielle, celle-ci ne viendra que s'ajouter aux deux autres langues officielles, l'anglais et le français.

Le fait que la création du territoire du Nunavut nécessite l'appui de toutes les régions des T.N.-O. pourrait donc bien être, à court terme, un obstacle important à la division. Mais, à long terme, aucun obstacle n'est insurmontable. La troisième condition, qui concerne le règlement des revendications des autochtones des T.N.-O. avant la division, sera peut-être très difficile à remplir. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, seul l'accord avec le Comité d'étude des droits des autochtones a été conclu, et la revendication des Dénés et des Métis est encore bien loin d'un règlement. Dans l'Arctique de l'Est, la création du Nunavut rallie tout le monde, et le groupe de négociation des Inuit, la Fédération Tungavik du Nunavut, travaille d'arrache-pied pour en arriver rapidement à un accord. Cependant, le volet « terres » de ces revendications ne peut être réglé avant que la question du chevauchement avec les terres des Dénés ne soit résolue. Ce qui est ironique, c'est que la frontière entre les terres inuit et dénées formera probablement aussi la frontière entre le Nunavut et le territoire de l'Ouest. Comme les négociateurs des Dénés et des Inuit ne veulent pas influer sur la décision portant sur la frontière, décision qui doit être prise au sein de l'Alliance constitutionnelle, l'établissement de la frontière du Nunavut est devenu une condition préalable au règlement des revendications des autochtones, qui lui-même est à son tour une condition de la création du territoire du Nunavut!

Le retard du règlement des revendications des Dénés s'explique donc d'une part par ce chevauchement et, d'autre part, par la difficulté d'en arriver à un quelconque arrangement qui garantirait les droits politiques des autochtones des T.N.-O. S'il faut se fier à l'expérience des autochtones et de leurs revendications au Canada, il est peu probable que de telles garanties soient fournies par le règlement. Il semblerait donc que la meilleure tactique pour les Dénés soit de concentrer leurs efforts sur la reconnaissance de leurs droits politiques à l'ACO et de faire enchâsser ces droits dans la Constitution du nouveau territoire de l'Ouest. Finalement, le seul obstacle d'importance à la création du Nunavut est le différend entre l'ACN et l'ACO au sujet de la frontière. Lorsqu'un accord aura été conclu, le volet « terres » des revendications des Dénés et des Inuit pourra être résolu, et le processus de création du Nunavut pourra se poursuivre indépendamment du règlement des aspects financiers et politiques des revendications des Dénés.

Comme quatrième et dernière condition à remplir avant que la division ne puisse se faire, un accord au sujet de la répartition appropriée des pouvoirs entre les gouvernements locaux, régionaux et territoriaux doit être conclu. Cette condition est en fait une reconnaissance tacite des aspirations des Inuvialuit, qui veulent protéger leur caractère unique et leur autonomie politique grâce à la création d'une municipalité régionale

de l'Arctique de l'Ouest. Il faut donc répondre entre autres à la question suivante : quel type de pouvoirs seront investis à la municipalité régionale et quel niveau d'autonomie aura le conseil régional? Il faut également déterminer le territoire d'appartenance des communautés de l'Arctique de l'Ouest (Nunavut ou territoire de l'Ouest)? Cette dernière question recoupe celle des frontières dont nous venons de traiter et doit finalement être résolue au sein de l'Alliance constitutionnelle. La question précédente pourrait cependant entraîner des différences dans les frais d'administration et ainsi nécessiter l'approbation du gouvernement fédéral, responsable du financement.

L'ACN, à laquelle ont participé les collectivités de l'Arctique de l'Ouest (par l'entremise du Comité d'étude des droits des autochtones), a néanmoins déjà défini les responsabilités qui devront être dévolues à la municipalité régionale de l'Arctique de l'Ouest et a également précisé que ces pouvoirs devront être exercés par délégation par le corps législatif du Nunavut et non en vertu d'une charte distincte. Donc, si la frontière du Nunavut devait inclure les collectivités de l'Arctique de l'Ouest, cette condition aura déjà été remplie de façon efficace. Cependant, si la frontière devait être établie de manière à inclure les communautés (en entier ou en partie) appartenant à la municipalité régionale de l'Arctique de l'Ouest, l'ACO devra déterminer les pouvoirs et les responsabilités de la municipalité régionale en consultation avec les représentants de ces communautés avant que la division ne soit achevée. Étant donné que cette condition nécessite un accord au sein de l'ACN ou de l'ACO, elle ne devrait pas être difficile à remplir et ne devrait pas non plus faire d'obstacle à long terme à la création du Nunavut.

En conclusion, nous voulons insister sur le fait que, même si l'accent a été mis (et continuera de l'être) sur la création d'un nouveau territoire dans l'Arctique de l'Est, il y aura quand même des répercussions importantes sur la portion « résiduelle » occidentale des T.N.-O. Comme nous l'avons dit, l'équilibre autochtone/non autochtone du territoire tout comme la distribution urbaine/rurale de la population seront aussi modifiés de façon importante. À cause de ces facteurs et parce que la question de la division aura été résolue, les sujets des débats politiques de l'Assemblée territoriale de l'Ouest et des discours électoraux seront très différents. De même, la taille et peut-être aussi la structure de la bureaucratie territoriale seront modifiées; la bureaucratie devra en effet être réduite. Comme la population à desservir sera plus faible et le territoire moins étendu, la bureaucratie pourrait modifier ou laisser tomber la décentralisation régionale en cours. En outre, avec la disparition de la scission est-ouest au sein de l'Assemblée, un système plus traditionnel de partis pourrait être établi et accélérer l'obtention du statut de gouvernement responsable. Enfin, ce qui est encore plus important, la division des T.N.-O. sera l'occasion de modifications créatrices au Nunavut et dans le territoire de l'Ouest et inaugurera peut-

être une ère de compréhension mutuelle non seulement entre le Nord et le Sud, mais également entre les peuples des territoires nordiques.

Un effort de rapprochement : les structures d'intégration dans le Nord

Nous avons surtout parlé des points qui nous séparent, c'est-à-dire des questions et des intérêts conflictuels qui opposent entre eux les habitants du Nord et qui séparent le Nord du reste du Canada. Nous tenterons maintenant d'identifier certains des mécanismes et des institutions qui pourraient aider à la création de communautés intégrées dans les territoires nordiques et qui permettraient également de rapprocher ces communautés de l'ensemble canadien.

Les premières instances institutionnelles qui au début ont jeté des ponts entre les habitants du Nord et le monde extérieur sont la traite des fourrures et son principal promoteur, la Compagnie de la baie d'Hudson, qui ont initié les autochtones du Nord au monde du commerce et à certaines des commodités de la civilisation européenne. La Compagnie de la baie d'Hudson a également accéléré l'annexion (plus ou moins complète) de l'économie autochtone au système mercantiliste européen. Des liens permanents ont ainsi été créés entre les sociétés et les économies autochtones et non autochtones, et le sort des autochtones est devenu inextricablement lié à celui des Blancs.

Dans la même veine, les Églises d'Europe ont établi des contacts avec les autochtones du Nord et ont commencé à rapprocher leur culture traditionnelle de celle des non-autochtones par la christianisation. Les autochtones semblent avoir adhéré au christianisme et en avoir adopté les valeurs de base et les principales prémisses philosophiques; voilà quelque chose de très important que les Dénés et les Inuit ont en commun, non seulement entre eux mais avec les non-autochtones.

Plus récemment, les institutions dont la présence s'est le plus fait sentir dans le Nord sont les organismes gouvernementaux ou administratifs. Leur objectif explicite était d'intégrer les autochtones du Nord au reste du Canada en leur offrant plusieurs des avantages de la citoyenneté canadienne, notamment les services sociaux, l'éducation, l'aide sociale et les communications de masse, mais en leur imposant en même temps les obligations liées à la citoyenneté, comme par exemple l'obéissance aux lois.

Nous tenons à faire ici la distinction entre les forces d'*assimilation* et d'*intégration*. L'assimilation est la fusion de la culture autochtone à la culture dominante avec pour résultat la perte de l'identité distincte. L'intégration a pour effet d'associer les deux cultures, sans que la plus faible ne soit absorbée ni ne disparaisse.

Dans ce contexte, aucune des institutions présentes dans le Nord n'a réussi à intégrer les habitants du Nord et à les mettre sur le même pied

que les non-autochtones. La Compagnie de la baie d'Hudson fait connaître aux autochtones le commerce, mais ne leur a pas vraiment fait partager ses profits; les Églises leur ont fait connaître le christianisme, mais sans laisser de place aux valeurs et aux croyances traditionnelles; et le gouvernement du Canada les a assujettis sans leur permettre de participer démocratiquement au processus politique. Des liens, bien sûr, ont été créés entre les autochtones du Nord et la société non autochtone, mais il s'agit de liens à sens unique qui ont favorisé l'assimilation des habitants du Nord et qui ont entraîné la perte de leurs valeurs et de leur mode de vie traditionnels. Il est possible pour les autochtones de pénétrer dans le monde de l'homme blanc, mais une fois cette décision prise, ils ne peuvent plus jamais retourner à leur propre monde.

À la fin des années 1960 et durant les années 1970, on a assisté à l'éveil de la conscience des autochtones des T.N.-O. et du Yukon. En effet, le rythme et l'ampleur du développement des ressources non renouvelables étaient tels que le processus d'assimilation est devenu plus évident. Des organismes politiques autochtones sont nés; d'abord très discrets, ils s'excusaient même d'exister, les premières années; puis ils se sont mis à poser des questions troublantes au sujet du sort de leurs terres. L'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, présidée par le juge Thomas Berger, a été le catalyseur qui a transformé le mouvement politique autochtone. Bien que les recommandations contenues dans ce rapport puissent avoir eu certains effets positifs sur les politiques fédérales dans le Nord, les plus importantes modifications ont découlé du *processus* même de l'enquête.

Les audiences de la commission Berger dans la vallée du Mackenzie ont mobilisé les groupements politiques autochtones, augmenté la conscience des habitants des collectivités et même sensibilisé de nombreux non-autochtones du Nord aux malheurs de leurs compatriotes. De plus, la commission Berger a porté les questions nordiques sur la scène nationale, sensibilisant plusieurs Canadiens du Sud aux justes réclamations des habitants du Nord. Il faut enfin reconnaître que, même si l'enquête portait principalement sur la vallée du Mackenzie, son influence s'est fait sentir dans tout le Nord. Les autochtones du Yukon et les Inuit de l'est de l'Arctique se sont ainsi rendu compte qu'ils avaient les mêmes intérêts que les Dénés de la vallée et ont commencé à penser en termes de stratégies politiques concertées dans leurs transactions avec le gouvernement fédéral et avec les responsables du développement des ressources. Tout était donc en place pour la transition d'un modèle de développement politique et économique d'assimilation à un modèle d'intégration.

Ironiquement, l'éveil de la conscience politique des autochtones et la mobilisation de leurs collectivités se sont traduits par une espèce de conflit de rôle chez les chefs autochtones. En acquérant la compétence politique et la perspicacité nécessaires pour réussir à négocier avec les

organismes politiques canadiens, les chefs autochtones se sont mis en danger d'assimilation. En effet, afin de battre l'homme blanc à son propre jeu, ils ont dû adopter plusieurs de ses traits et de ses valeurs et perdre en retour certaines de leurs caractéristiques propres.

Souvent dénigré et généralement méconnu, le rapport Drury a eu moins d'impact que le rapport Berger, mais tout comme celui-ci son optique n'était pas axée sur l'assimilation dans le Nord. Ses recommandations les plus importantes prônent la délégation de pouvoirs supplémentaires au gouvernement territorial et la création d'une forme extrêmement décentralisée de gouvernement local et régional dans les T.N.-O. Selon le commissaire, la première recommandation vise à créer des liens entre les communautés autochtones et non autochtones, qui partageraient le pouvoir politique à l'assemblée législative et auraient certains pouvoirs réels dans certains domaines propres aux T.N.-O. la deuxième recommandation permettrait l'épanouissement des diversités au niveau des régions et des collectivités. Ces deux recommandations visaient à favoriser l'intégration politique à un niveau, et à assurer la survie culturelle à un autre. Avantage inattendu, les conseils locaux et régionaux, avec leurs méthodes simples et leurs ordres du jour adaptés aux circonstances locales, se révèlent d'excellents lieux de formation pour les dirigeants politiques autochtones.

Les institutions qui devraient rapprocher le plus les divers intérêts dans les territoires du Nord sont les assemblées législatives. Or, la Neuvième Assemblée des Territoires du Nord-Ouest a marqué un tournant important dans les rapports entre autochtones et non-autochtones puisque, pour la première fois, les Dénés ont participé activement aux élections, remportant cinq des vingt-deux sièges et réussissant à élire deux membres au Comité exécutif. Les importantes étapes qui ont été franchies en vue d'un gouvernement responsable, durant cette Assemblée, ainsi que les progrès accomplis en vue d'objectifs comme l'enchâssement des droits des autochtones dans la Charte, le règlement des revendications territoriales et la division du territoire sont le fruit de ce qu'on peut appeler un gouvernement de consensus. D'importantes alliances ont été conclues entre Blancs et Dénés dans la région du Mackenzie au sujet de questions relevant d'intérêts régionaux est-ouest; bien que certains signes indiquent de toute évidence que la coalition Dénés/non-autochtones semble s'être affaiblie durant l'Assemblée actuelle, il est à espérer que la coopération entre ces principaux intérêts pourra reprendre à l'avenir. La nécessité de travailler ensemble à des questions d'intérêt commun ne peut que favoriser l'intégration et la coopération soutenue des Dénés et des Blancs au sein d'institutions représentatives en évolution.

Pour les députés de la partie est des T.N.-O., l'Assemblée s'est avérée un mécanisme de rapprochement encore plus important. Au début de la Neuvième Assemblée, les membres de l'Arctique de l'Est ont boycotté

le Conseil exécutif, préférant demeurer dans l'opposition en tant que caucus de l'Est afin de pouvoir poursuivre la bataille pour l'obtention du territoire du Nunavut sans être entravés par les responsabilités liées à un siège au gouvernement. Le fait que les Blancs et les Inuit aient encouragé cette tactique reflète bien le fort consensus qui a été atteint dans les territoires de l'Est et présage l'unité future du Nunavut. Cependant, après avoir réalisé que sa position était affaiblie parce qu'il ne faisait pas partie du gouvernement et que l'Assemblée législative eut voté en faveur de la division, le caucus de l'Est a accepté deux postes de ministre pour les deux dernières années de la Neuvième Assemblée. Comme la division était endossée par le gouvernement fédéral et comme le travail de l'Assemblée constitutionnelle du Nunavut était bien avancé, le caucus a formé une alliance avec quelques-uns des Dénés et s'est assuré quatre des huit sièges au Conseil exécutif de la Dixième Assemblée. Si les Dénés et les Inuit pouvaient coopérer de manière aussi efficace à l'Alliance constitutionnelle, le conflit au sujet de la frontière du Nunavut serait facilement résolu.

On peut dire que l'Assemblée législative a réellement réussi à créer des liens entre autochtones et non-autochtones ainsi qu'entre Inuit et Dénés, puisqu'elle a donné lieu à une véritable coopération et non à la cooptation; tout en aidant l'intégration des sociétés nordiques, l'Assemblée n'a pas été prétexte à l'assimilation d'un groupe par un autre. En fait, on peut dire que les autochtones des T.N.-O. ont appris à se servir de l'Assemblée à leur manière et à leurs propres fins politiques, au grand désarroi des non-autochtones de Yellowknife et d'autres collectivités importantes de la région méridionale du lac des Esclaves.

L'Assemblée législative du Yukon n'a pas réussi à créer des liens aussi solides entre autochtones et non-autochtones, principalement parce que les Blancs du Yukon bénéficient d'une forte majorité dans l'électorat et possèdent treize des seize sièges à l'Assemblée. Le gouvernement conservateur du territoire persiste à refuser d'accorder tout droit ou privilège politique spécial aux Amérindiens du Yukon et fonde son refus sur les principes du « un vote par personne » et du « un gouvernement pour tous ». Même si les origines ethniques d'un membre de l'Assemblée législative ne changent rien à son statut à l'Assemblée législative, le système de partis en vigueur à l'Assemblée pourrait être encore plus efficace comme mécanisme d'intégration. En effet, les autochtones du Yukon n'appuient aucun parti politique en particulier et en fait semblent partagés également entre les deux principaux partis de la scène fédérale. Au niveau territorial, le NPD, qui forme l'opposition officielle, a réussi à intégrer ses députés autochtones aux premières banquettes et, s'il devait former le prochain gouvernement, les députés autochtones seraient adéquatement représentés au Conseil exécutif.

Finalement, même si le gouvernement actuel du Yukon a refusé toute dérogation au système gouvernemental unique, un des résultats des négociations sur les revendications des autochtones a été la signature d'un accord garantissant la représentation des autochtones à un certain nombre de commissions et de conseils consultatifs dans des domaines comme l'éducation, la gestion de la faune et l'utilisation des terres, dans lesquels les Amérindiens ont un intérêt particulier. Les autochtones du Yukon ne cesseront pas d'être une minorité, mais, s'ils acceptent la participation garantie à ces organismes consultatifs, s'ils continuent à participer au système de partis et s'ils acceptent le principe d'un gouvernement unique pour tous les habitants du Yukon, ils pourraient être intégrés à la société du Yukon sans perdre ni leur identité ni leur sens de la communauté.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, il existe diverses institutions spécialisées dont le potentiel d'intégration est encore plus grand. L'Assemblée constitutionnelle du Nunavut (ACN) et l'Assemblée constitutionnelle de la région Ouest (ACO), qui ensemble forment l'Alliance constitutionnelle des Territoires du Nord-Ouest, sont des institutions temporaires qui ont été créées pour négocier la division des T.N.-O. et pour rédiger les constitutions des deux territoires qui en émergeront. L'ACN est déjà bien avancée dans le processus d'élaboration de sa constitution et a récemment complété une série d'audiences dans les collectivités sur le document *Construire Nunavut*. Les principes défendus par ce document, qui en fait est l'ébauche d'une constitution rédigée en termes non juridiques, sont un monument à la modération et à la coopération entre les divers intérêts du Nunavut. Le modèle de base comporte un gouvernement public, l'égalité pour tous les résidants du Nunavut, mais aucune garantie de droits politiques spéciaux, ni pour les Inuit ni pour la minorité blanche actuelle. Il s'agit « d'un gouvernement unique pour tous les habitants du Nunavut », mais avec une disposition qui prévoit la création de municipalités régionales semi-autonomes, si les gens d'une région le désirent.

L'ACO n'est pas aussi avancée dans la préparation de sa constitution surtout parce que, dans la période suivant la division, il y aura déjà un gouvernement en place à Yellowknife; les gens de l'ouest des T.N.-O. ne partent pas de zéro comme les habitants du Nunavut. Cependant la division des T.N.-O. est une bonne occasion pour les habitants de l'Arctique de l'Ouest de modifier ou de réécrire la Constitution de leur patrie. On pourrait, par exemple, faire l'essai de différents systèmes de représentation ou même du bicaméralisme afin de fournir aux Dénés certaines garanties de leurs droits politiques. Ou bien encore, l'ACO pourrait décider d'inclure certaines dispositions concernant la création de municipalités régionales, non seulement pour accueillir les Inuvialuit, si

ceux-ci viennent à faire partie du territoire de l'Ouest, mais également pour fournir aux diverses bandes dénées du territoire une certaine autonomie dans les domaines qui les intéressent particulièrement.

Le potentiel d'intégration le plus important de l'ACO réside cependant dans le processus lui-même, qui oblige tous les groupements d'intérêt de la partie ouest des Territoires du Nord-Ouest à travailler conjointement. Le consensus entre les Dénés et les non-autochtones de la région Mackenzie–Grand Lac des Esclaves a été difficile à obtenir au sein de l'Assemblée étant donné que les députés des deux clans s'affrontaient directement sur de nombreuses questions. Ils partagent cependant des intérêts communs au sein de l'ACO, notamment au sujet de la frontière entre les deux nouveaux territoires. Il leur faudra résoudre leurs différends et collaborer avec l'ACO, sinon l'ACN, dont la solidarité interne sur la plupart des questions importantes est grande, pourrait bien les déjouer.

Dans la sphère économique, les structures les plus susceptibles de jeter des ponts entre l'économie traditionnelle, l'économie salariale et l'économie de bien-être sont, à première vue, peu évidentes. Les sociétés de développement autochtones pourraient bien être l'instrument le plus important à cet égard. Tout en associant les organismes autochtones à des coentreprises avec des sociétés multinationales et en les intéressant au développement des ressources non renouvelables, elles leur ont également permis d'exercer une certaine influence sur le rythme et la nature du développement. De plus, ces sociétés sont elles-mêmes des employeurs qui versent des salaires et, à ce titre, peuvent donc faire l'expérience de types de gestion plus flexibles et finalement plus compatibles avec un mode de vie de subsistance à temps partiel. Bien sûr, l'économie de bien-être permet également de s'adonner à temps partiel à des activités économiques traditionnelles comme la chasse et le piégeage, mais elle constitue quand même une force sociale indésirable (même si elle est bien intentionnée et salutaire) qui, à la longue, conduit à l'assimilation. Les sociétés de développement autochtones, au contraire, font aujourd'hui partie de la structure sociale des autochtones et, si elles sont gérées adéquatement, peuvent devenir des mécanismes d'intégration importants en mettant au point une formule mutuellement compatible entre l'économie traditionnelle et l'économie salariale.

Le plus drôle, c'est que la bureaucratie du Nord pourrait bien devenir un important mécanisme d'intégration. Bien que l'on puisse difficilement imaginer quelque chose de plus étranger au mode de vie des autochtones que le paradigme juridique-rationnel de Weber, il n'existe aucune raison pour que les structures bureaucratiques ne soient pas adaptées au mode de vie des autochtones. Sur le terrain, par exemple, les heures pourraient être plus flexibles et des congés pourraient être accordés aux employés qui désirent passer du temps sur leurs terres. De

plus, certains emplois dans la fonction publique territoriale, comme dans le domaine de la gestion des ressources renouvelables, sont intrinsèquement compatibles avec le mode de vie traditionnel des autochtones, et ces emplois pourraient bien servir à faciliter l'entrée des autochtones dans une économie salariale. Ce qui est plus important encore, c'est que ces postes et d'autres sur le terrain dans la fonction publique des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon n'obligent pas les employés autochtones à déraciner leur famille et à déménager à Yellowknife ou à Whitehorse.

De toute évidence, les postes supérieurs de la fonction publique sont moins facilement adaptables au mode de vie traditionnel. En fait, le territoire naissant du Nunavut doit résoudre le problème de la dotation en personnel technique et professionnel qualifié des sièges sociaux de la nouvelle fonction publique territoriale. Il n'y a pas suffisamment de personnes qualifiées au Nunavut pour combler tous ces postes et il faudra établir un véritable pont aérien entre le Canada méridional et le nouveau territoire. Pourtant, s'il y a quelque chose dont les habitants du Nunavut n'ont pas besoin, c'est une bureaucratie composée en grande partie d'expatriés et de nouveaux arrivants qui risqueraient de diluer la majorité inuit dans l'électorat. La meilleure solution serait de créer des programmes de formation et de perfectionnement pour les résidants du Nunavut. Il faudrait mettre ces programmes sur pied bien avant le moment de la division, et même presque immédiatement, si on veut que le Nunavut soit créé d'ici dix ans.

Jusqu'à maintenant, nous n'avons parlé que des forces d'intégration, c'est-à-dire des mécanismes de rapprochement à l'intérieur des sociétés nordiques. Il existe cependant une deuxième dimension du processus d'intégration, celle de l'intégration des sociétés nordiques à l'ensemble canadien. Bien qu'il y ait déjà des mécanismes établis à cette fin, notamment la Conférence constitutionnelle permanente sur les droits des autochtones, qui inscrivent certaines questions nordiques précises à l'ordre du jour de la vie politique du Sud, les structures d'intégration les plus importantes aujourd'hui sont probablement les partis politiques nationaux. Pratiquement tous les membres des assemblées législatives des deux territoires ont des attaches à l'un des partis nationaux. Qui plus est, les dirigeants politiques du Nord participent souvent activement aux affaires des partis nationaux. Les comités exécutifs nationaux des partis libéral et conservateur et du NPD comptent parmi leurs membres des gens du Nord qui semblent avoir une influence sur les décisions concernant leur région.

Il est intéressant de noter ici que, contrairement à la pratique courante pour l'adoption de nouvelles politiques, la plupart des grandes politiques des territoires du Nord semblent provenir du milieu politique plutôt que du milieu bureaucratique. En voici quelques exemples : la lettre d'instructions au commissaire du Yukon créant, de fait, un gouverne-

ment responsable ne provenait pas de la Direction des politiques du ministère des Affaires indiennes et du Nord, mais était plutôt l'initiative directe du Cabinet conservateur (probablement conseillé subtilement par Érik Neilsen). L'approbation de principe de la division des T.N.-O. était tout à fait inattendue au ministère; elle provenait du comité du Cabinet (et il est possible qu'elle ne soit pas étrangère à la défection de Peter Itinuar du NPD). Les modifications apportées aux structures de l'administration du gouvernement des T.N.-O. en 1983 provenaient non pas d'Ottawa, mais faisaient suite à un accord conclu entre le ministre, le commissaire et le chef de l'exécutif élu.

Donc, même s'ils sont critiqués dans les récents ouvrages de sciences politiques et d'analyse politique, les partis nationaux sont peut-être les organismes les plus aptes à intégrer les territoires nordiques à l'administration politique au Canada. Depuis que la participation aux partis nationaux n'est plus limitée aux non-autochtones et que des autochtones occupent à l'heure actuelle des postes de commande dans presque toutes les associations de comté du Nord, les partis nationaux contribuent également à l'élimination des barrières entre les communautés autochtones et non autochtones du Yukon et des T.N.-O.

Le Nord a donc une importance capitale pour les Canadiens, non seulement à cause de l'abondance de ses ressources naturelles, mais également à cause de sa grande diversité culturelle, qui a toujours été la marque de la vie politique canadienne.

Même si nous avons fait beaucoup de critiques dans ce document, il faut quand même souligner les progrès qui ont été accomplis. Les Canadiens se rendent de plus en plus compte que les gens qui résident dans le Nord doivent avoir leur mot à dire dans les décisions qui concernent le Nord. Les autochtones du Nord ont acquis une certaine maturité politique et participent de plus en plus au processus politique.

La façon dont les futures générations de Canadiens se percevront en tant que nation dépendra probablement de l'adresse avec laquelle la génération actuelle des chefs politiques résoudra les poignants dilemmes du développement du Nord au cours des prochaines années. Il ne s'agit pas tant pour eux de trouver des façons de traiter avec l'ensemble canadien, mais plutôt d'intégrer pleinement les territoires nordiques à la fédération et de faire de leur caractère unique et de leur grande diversité une partie intégrante de cet ensemble.

Sources

Ce document visait à présenter une synthèse des questions politiques et constitutionnelles nordiques et, à ce titre, il devrait servir de point de départ pour des discussions et des débats. On a donc évité de s'encombrer d'un grand nombre de notes en bas de page pour justifier les arguments avancés et les positions adoptées même si normalement une

telle pratique est de rigueur dans un article de revue. Bien qu'il n'y ait dans le texte aucune citation littérale, l'information brute a été tirée de plusieurs sources. La plupart d'entre elles sont des sources dites primaires, notamment des publications des gouvernements du Canada, des T.N.-O. et du Yukon, des publications de l'ACN et de l'ACO et des organismes autochtones des territoires nordiques. Une grande partie des renseignements et des opinions cités proviennent de discussions, officielles ou non, tenues au fil des ans avec des habitants du Nord, mais surtout de discussions tenues en 1982 et 1983, lorsque l'auteur a passé dix mois au nord du 60e parallèle. Malheureusement, il existe très peu de sources secondaires sur ce sujet. L'une d'elle mérite cependant d'être citée parce qu'elle est exhaustive et perspicace : *A Choice of Futures: Politics in the Canadian North*, par Gurston Dacks (Toronto, Methuen, 1981). Finalement, mentionnons que certaines des idées exprimées ici ont déjà été avancées par l'auteur dans ses publications précédentes.

Note

Traduction de l'anglais. Étude révisée en septembre 1984.

Cette étude a été rédigée en vue du Colloque sur le Nord, parrainé par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, qui a été tenu les 5 et 6 juillet 1984.

4

Les indicateurs des attitudes du Sud du Canada à l'égard des Territoires du Nord-Ouest, 1979–1983

GEORGE BRADEN

Introduction

Même si la majorité des Canadiens du Sud se préoccupent principalement des problèmes ou des questions qui touchent leur collectivité ou leur région, il arrive tout de même que les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) fassent de temps en temps brièvement les manchettes de la presse nationale. Il faut croire que les populations du Manitoba et du Québec ont suivi de près la façon dont le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (G.T.N.-O.) a abordé la question du bilinguisme officiel qui sera bientôt institué dans le Nord, en même temps que seront officiellement reconnues sept langues aborigènes. Les opposants aux essais des missiles de croisière, contestant d'abord le point d'impact du missile dans une base isolée des Forces armées canadiennes dans le nord de l'Alberta, se sont vite rendu compte que, après avoir été largué par un bombardier B-52 au-dessus de la mer de Beaufort, l'engin téléguidé survolerait surtout les T.N.-O. en suivant une trajectoire qui lui fait remonter la vallée du Mackenzie. Un dernier exemple : l'indignation manifestée récemment par un certain nombre d'organismes provinciaux et nationaux de défense des droits de la femme devant la peine d'une seule semaine de prison imposée par un juge des T.N.-O. à trois Inuit trouvés coupables d'avoir eu des relations sexuelles avec une adolescente inuit de quatorze ans. La raison de cette sentence : les valeurs morales des Inuit diffèrent de celles des Blancs du Sud.

Il n'y a pas de doute, néanmoins, que, même si les trois questions susmentionnées sont d'actualité au Canada, leur retentissement dans les T.N.-O. n'a suscité qu'un intérêt mitigé dans les médias du Sud du pays. Bref, à quelques exceptions près, les questions touchant le Nord n'ont

pas suscité et ne susciteront probablement jamais de débats nationaux aussi intenses que ceux qui ont marqué le référendum du Québec, la réforme Bennett en Colombie-Britannique, la querelle entre Terre-Neuve et le gouvernement fédéral au sujet de la compétence en matière de ressources au large des côtes et même le projet d'un stade couvert à Toronto.

Un petit groupe composé de Canadiens à l'emploi des gouvernements fédéral et provinciaux, de sociétés multinationales et d'universités se font néanmoins un devoir de se tenir au courant de la situation dans les T.N.-O. Ils effectuent des analyses, mènent des discussions et animent des débats sur les T.N.-O., entre eux et avec les habitants du Nord, et prennent à l'occasion des décisions qui ont eu et qui continueront d'avoir une influence profonde et directe sur l'évolution politique, économique, sociale et culturelle de cette partie du pays.

L'objectif de la présente étude est d'examiner le comportement de ce petit groupe de Canadiens du Sud à l'égard des T.N.-O. au cours de la période allant de 1979 à 1983. Il y a deux raisons de choisir cette période. La première est que l'auteur a côtoyé des politiciens, des fonctionnaires, des représentants de l'industrie et des universitaires pendant cette période. La deuxième et la plus importante est que bon nombre de questions majeures qui demeuraient en suspens dans les T.N.-O. ont enfin été abordées par les décideurs pendant cette période. Il est même arrivé qu'on ait donné suite à des décisions, situation assez inusitée dans les T.N.-O. pendant une grande partie des années 1970.

L'auteur n'a eu recours à aucune méthode rigoureuse particulière ni à des entrevues approfondies. Il donne plutôt un aperçu général de ses impressions personnelles sur la façon dont les attitudes de ces Canadiens du Sud intéressés au Nord ont modelé les T.N.-O. pendant la période précitée. Il est à espérer que l'examen d'un certain nombre d'indicateurs permettra de mieux comprendre la situation et ainsi de mieux planifier l'avenir du Nord canadien en général et celui des T.N.-O. en particulier.

Quant à son contenu, cet exposé s'attachera surtout au rôle du gouvernement fédéral afin de démontrer de quelle façon les politiciens et les fonctionnaires ont réussi à accroître la légitimité politique des T.N.-O. tout en veillant à conserver la compétence du gouvernement fédéral en matière de ressources non renouvelables dans le Nord. Le rôle des gouvernements provinciaux est examiné du point de vue constitutionnel pour faire ressortir la façon dont les T.N.-O. sont devenus l'un des enjeux du processus de rapatriement de la Constitution à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Dans la troisième section, il est question des sociétés multinationales présentes dans les T.N.-O. et notamment des conditions nécessaires pour conserver et accroître l'intérêt porté par l'industrie à la mise en valeur des ressources non renouvelables du Nord. En dernier lieu, l'auteur commente brièvement le rôle des com-

missions royales, des commissions spéciales, des commissions d'enquête et autres variantes dans les T.N.-O. Il espère que ces observations alimenteront la réflexion sur les attitudes des décideurs, des universitaires et des analystes à l'égard du Nord.

Le gouvernement du Canada

Il est probable que, sous la direction de Louis St-Laurent, de John Diefenbaker et de Lester B. Pearson, le gouvernement fédéral comprenait bien le mandat politique qui lui était confié à l'égard du Nord. Or, la première décennie du règne Trudeau a été marquée de nombreux conflits à propos de l'orientation de la politique nationale sur le Nord et par la nomination au portefeuille des Affaires indiennes et du Nord d'un certain nombre de ministres pour qui ce ministère n'était qu'un tremplin vers un poste politique plus important ou, dans la plupart des cas, qu'une voie de garage. À une époque où les attentes des autochtones des T.N.-O., de l'Assemblée législative et des promoteurs de la mise en valeur des ressources non renouvelables allaient grandissantes, le gouvernement du Canada semblait incapable d'orienter fermement la politique sur le Nord. Le fait que les T.N.-O. aient relevé de cinq ministres différents pendant les années 1970 a fait clairement comprendre aux gens du Nord quelle était l'attitude du gouvernement fédéral à l'égard des T.N.-O. Le rôle de premier plan joué par les bureaucrates du ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) a été encore plus intolérable. Les habitants du Nord se sont fait dire par des fonctionnaires que leur corps législatif ne pouvait être appelé assemblée législative, étant donné que la loi fédérale le désignait comme un conseil. Les ministres du G.T.N.-O. ne pouvaient se donner le titre de ministre et ne devaient pas s'attendre à représenter les T.N.-O. lors de rencontres fédérales-provinciales puisque cette tâche relevait nettement du gouvernement fédéral en général et du MAIN en particulier.

À la suite de deux enquêtes menées dans le Nord par le juge Thomas Berger (sur le pipeline de la vallée du Mackenzie) et C.M. (Bud) Drury (sur l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest), le premier ministre a semblé convaincu qu'il était essentiel de nommer un ministre des Affaires du Nord qui serait assez bien informé pour régler les questions en suspens depuis longtemps et atténuer la tension grandissante entre les dirigeants politiques du Nord et le gouvernement fédéral. Au début de 1980, John Munro était nommé à ce poste et, même si sa nomination n'a pas soulevé l'enthousiasme général dans les T.N.-O., son mandat de quatre ans a donné des résultats concrets et a permis de faire progresser quelque peu des questions qui étaient au point mort depuis les dix dernières années.

Les succès relatifs accomplis par le ministre peuvent s'expliquer par un certain nombre de facteurs. En premier lieu, il a su se servir du MAIN

pour faire progresser le règlement de questions nationales et territoriales. Comme on le verra ci-après, le rôle du ministère comme seul organisme responsable des T.N.-O. se modifiait graduellement pour tenir compte d'objectifs nationaux élaborés par d'autres ministres comme ceux de l'Énergie et de l'Environnement. Le ministre et son ministère devaient traiter, avec des homologues fédéraux plus agressifs, de questions majeures qui intéressaient le Nord, notamment le Programme énergétique national et la politique des parcs nationaux.

Il fallait que le gouvernement fédéral soit le principal instigateur d'initiatives dans le Nord mais qu'il respecte aussi les aspirations des habitants du Nord en matière de division du territoire, de gouvernement autonome, de règlement des revendications autochtones et d'une gamme d'autres questions. Pendant son mandat de quatre ans, le ministre Munro a fini par être considéré comme un défenseur des T.N.-O., bien qu'il n'ait pas toujours réussi à régler toutes les questions.

Un deuxième facteur dont il faut tenir compte dans l'évaluation du rendement du ministre Munro est son omniprésence dans les T.N.-O. Pendant tout son mandat, de sa nomination en 1980 jusqu'à sa retraite, les habitants du Nord se sont habitués à voir le ministre et son entourage sillonner le Nord à bord d'un avion Challenger, s'arrêtant à Yellowknife pour rencontrer le G.T.N.-O. et les dirigeants des associations autochtones, visitant Tuktoyaktuk pour servir de médiateur entre les habitants préoccupés par le projet de la mer de Beaufort et les représentants de la Dome Petroleum, ou aidant l'association libérale de la circonscription de Nunatsiaq pendant un voyage à Rankin Inlet. Avant lui, aucun ministre des Affaires indiennes et du Nord n'avait passé autant de temps dans les T.N.-O. ni n'avait été aussi accessible aux dirigeants politiques, aux médias et au public. Il n'est pas surprenant que de nombreux habitants du Nord aient fait l'éloge du ministre et lui aient manifesté leur reconnaissance à la suite de son abandon de la politique.

Un dernier facteur lié à la réussite de Munro concerne l'expérience dont il disposait au moment de prendre ce portefeuille en charge. Lorsque Munro a pris la direction du ministère, il avait à son crédit une expérience ministérielle de plus de dix ans; son expérience et ses connaissances du système fédéral étaient beaucoup plus étendues que celles de tous ses prédécesseurs. Il est probable qu'aucun d'eux n'était entré dans les bonnes grâces d'autant de personnalités politiques auxquelles il a pu faire appel en temps opportun, au moment de prendre une décision ou d'adopter une mesure relative à une question pressante concernant le Nord.

Sur le plan fédéral, le ministre du MAIN n'était toutefois pas le seul à jouer un rôle politique dans les T.N.-O. Pendant la période à l'étude, d'autres ministres fédéraux ont considérablement modifié leur attitude à l'égard des T.N.-O. en général et de leurs responsabilités ministérielles en particulier. Le président du Conseil du Trésor, le solliciteur général et

les ministres de la Justice, de l'Emploi, des Transports, de l'Environnement, de la Santé et des Approvisionnements et Services, pour ne mentionner que ceux-là, se sont rendus dans le Nord pour discuter de questions d'ordre financier, législatif ou politique. Les ministres fédéraux respectaient le protocole dans leurs relations avec leurs homologues territoriaux, et leurs déclarations et leur correspondance reconnaissaient la présence de l'Assemblée législative dans les T.N.-O. Ces effusions ne se sont malheureusement pas étendues au secteur des ressources non renouvelables. Le message livré aux dirigeants politiques du Nord était clair : les ressources pétrolières, gazières et minérales étaient l'apanage du gouvernement fédéral et le resteraient encore pour quelque temps.

Enfin, les bureaucrates fédéraux semblaient également modifier leur attitude à l'égard des T.N.-O., mais sans aller aussi loin que leurs supérieurs politiques. Du point de vue nordique, on peut affirmer que le degré de reconnaissance accordé aux fonctionnaires des T.N.-O. par leurs homologues d'Ottawa s'est nettement accru. Ce revirement a pu provenir de l'émergence d'un nouveau type de fonctionnaire dans les T.N.-O. qui a remplacé les membres de la Gendarmerie royale du Canada, les employés de la Compagnie de la baie d'Hudson et les militaires qui ne pouvaient, à titre de bureaucrates territoriaux, établir de rapport avec les technocrates d'Ottawa. Il peut également avoir découlé de la politique du G.T.N.-O. qui était dynamique et tournée vers l'avenir, sans toutefois constituer une menace ou poser un problème insoluble à la bureaucratie fédérale. Bref, la plupart des initiatives territoriales visaient à accroître la collaboration du Nord avec les ministères fédéraux pour l'élaboration de mesures concrètes au lieu de se voir carrément transférer ou déléguer une autorité de nature provinciale exercée par le gouvernement fédéral. Enfin, certains estiment que la nouvelle orientation du MAIN a incité d'autres ministères fédéraux à assumer les responsabilités laissées en plan, objectif qui ne saurait être mieux atteint qu'en établissant des liens officiels avec des homologues dans le Nord.

En ce qui concerne le corps législatif du système fédéral, la période allant de 1979 à 1983 a entraîné un changement salutaire des attitudes de la Chambre des communes et du Sénat. Pendant cette période de quatre ans, les membres des nombreux comités enquêtant sur la Constitution canadienne, la réforme du Sénat, la réforme des pensions et le Programme énergétique national se sont rendus dans les T.N.-O. ou ont sollicité la participation des habitants du Nord à des audiences tenues dans le Sud. D'autres comités ont également traité de questions nordiques particulières, comme les perspectives d'avenir de la Commission d'énergie du Nord canadien. En outre, des commissions comme celles sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada ou sur la pornographie et la prostitution reconnaissent la nécessité d'une participation des habitants du Nord. Ces derniers et leurs

organismes représentatifs, quelquefois dépassés par la variété et la complexité des commissions, ne présentent pas les exposés et les arguments les plus élaborés. Néanmoins, par leur présence et l'intérêt qu'elles portent aux questions propres aux T.N.-O. et aux questions d'intérêt national touchant les territoires, ces commissions sont le signe d'un changement important d'attitude chez les législateurs et les personnes chargées d'établir les politiques ou les lois.

Comme dernier indicateur général d'un changement pour le mieux, mentionnons l'appui accordé par les corps législatif et exécutif fédéraux à la présence de représentants des T.N.-O. à presque toutes les rencontres fédérales-provinciales. Depuis 1980, ceux-ci ont été traités comme des égaux à toutes les conférences sauf les conférences officielles et non officielles des premiers ministres (l'exception étant les conférences sur les droits des autochtones lors desquelles la participation des T.N.-O. est laissée à la discrétion du premier ministre). Même si ce but n'a pas été atteint sans heurt, compte tenu de la réticence des hauts fonctionnaires d'Énergie, Mines et Ressources et du MAIN à admettre la présence des représentants des T.N.-O. aux conférences sur l'énergie, les T.N.-O. ont accédé à la situation actuelle sans manifester le désir d'accéder rapidement au statut de province. Ironie du sort, les deux territoires du Canada sont maintenant considérés comme des endroits de choix pour la tenue de conférences fédérales-provinciales.

En guise de conclusion à ce survol, nous pouvons dire que les indicateurs susmentionnés permettent de supposer que l'attitude du gouvernement fédéral à l'égard des T.N.-O. et de leurs institutions s'est améliorée de 1979 à 1983. On peut attribuer en grande partie l'harmonie relative de ces quatre années à la présence d'un ministre dont le mandat était de voir au règlement des questions nordiques et à l'acceptation grandissante par d'autres ministres et fonctionnaires fédéraux de la légitimité du rôle et des responsabilités des T.N.-O. à titre du plus jeune membre de la Confédération. Bien qu'il reste de nombreuses questions importantes à résoudre, le gouvernement fédéral a accompli des progrès dans les T.N.-O. et devrait être encouragé à renforcer les institutions nordiques qu'il a aidées à faire évoluer au cours des dernières années. Le moyen le plus simple d'y arriver est d'établir des relations d'égal à égal entre les gouvernements et de respecter les réalisations des habitants du Nord. On peut également y arriver en déléguant progressivement aux T.N.-O. des pouvoirs importants de type provincial, à mesure qu'ils seront prêts à les assumer. Pour atteindre de tels objectifs importants, comme la nécessité de régler les litiges en matière de droits des autochtones, les habitants du Nord doivent savoir qu'ils ont un défenseur à Ottawa. Une analyse de la teneur des journaux du Nord d'avant 1980 mettrait sans doute en évidence de nombreux éditoriaux qui réclamaient le démantèlement du MAIN et du portefeuille ministériel. L'absence relative de telles revendications, depuis 1980, signifie probablement que

les habitants du Nord sont d'avis que les attitudes commencent à changer à Ottawa.

Les gouvernements provinciaux

Pendant les années 1960 et au début des années 1970, les communications entre le G.T.N.-O. et les gouvernements provinciaux étaient limitées et essentiellement la responsabilité des fonctionnaires. Ainsi, ce sont les fonctionnaires du G.T.N.-O. qui ont négocié les ententes sur l'utilisation des hôpitaux, des écoles et d'autres services de l'Alberta, du Manitoba et du Québec. Certes, les personnalités politiques du Nord et du Sud ont échangé des politesses et des vues aux réunions annuelles de l'Association parlementaire du Commonwealth mais, en règle générale, les provinces croyaient que les T.N.-O. relevaient exclusivement du gouvernement fédéral et que leurs politiciens ne jouaient qu'un rôle de second plan.

Cependant, à la fin des années 1970, comme les relations fédérales-provinciales commençaient à se détériorer, la présence des T.N.-O. et du Yukon a fini par prendre un soupçon d'importance, au cours des événements qui entourèrent le débat sur le rapatriement de la Constitution. Pour déterminer quel rôle serait dévolu aux organismes fédéraux au sein d'un Canada renouvelé, les gouvernements provinciaux ont été obligés d'examiner les points que ferait valoir le gouvernement fédéral pendant les négociations menant à l'adoption d'une nouvelle constitution. L'un de ces points, qui était relativement secondaire, était la compétence du gouvernement fédéral à l'égard des terres et des ressources des deux territoires nordiques.

Il est évident que les gouvernements provinciaux ne pouvaient s'entendre sur la meilleure façon d'intégrer les deux territoires dans une nouvelle constitution. En partie, ils se méfiaient de ce que le gouvernement fédéral pourrait faire des territoires, et certains premiers ministres craignaient que leurs homologues provinciaux n'aillent jusqu'à s'entendre avec le gouvernement fédéral pour repousser les limites de leurs provinces vers le nord. Le « groupe des huit » a finalement réussi à faire inclure dans la nouvelle Constitution canadienne deux dispositions qui soumettent à la formule de modification la création de nouvelles compétences provinciales et l'extension vers le nord des limites des provinces. Plutôt que de travailler de concert avec les T.N.-O. et le Yukon dans une optique d' « édification nationale », les provinces et le gouvernement fédéral ont convenu d'assujettir l'avenir des territoires au processus improductif de la négociation fédérale-provinciale. Voici maintenant un survol de certaines des attitudes et des indicateurs qui ont mené à cet état de choses.

En premier lieu, vu l'incidence sur la nation de la crise énergétique, qui a temporairement déplacé la prospérité et l'activité économique vers

les provinces de l'Ouest, certains gouvernements provinciaux étaient convaincus que, dans leur propre intérêt et dans celui du pays en général, les ressources non renouvelables des T.N.-O. devaient continuer de relever du gouvernement fédéral. Ils croyaient, en somme, que les ressources du Nord devaient continuer d'être mises en valeur par le gouvernement fédéral dans l'intérêt de tous les Canadiens, notamment des résidants des zones ou des régions qui n'étaient pas abondamment pourvues de ressources non renouvelables. Forcés d'être sincères, les dirigeants de ces provinces auraient soutenu qu'il était impensable de confier à un petit groupe d'à peine 47 000 personnes la responsabilité des ressources des T.N.-O.; que, au contraire de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan, les T.N.-O. ne devaient pas devenir un « Koweit du Nord » et leurs habitants, des magnats du pétrole; et qu'il ne fallait pas permettre aux provinces de l'Ouest de reculer leurs frontières dans les T.N.-O. C'est d'ailleurs pour dissiper cette dernière crainte qu'une disposition exigeant que l'extension des frontières soit soumise à la formule de modification a été incluse dans la *Loi constitutionnelle de 1982*.

D'autres dirigeants provinciaux craignaient que le gouvernement fédéral ne se serve de son autorité pour créer de nouvelles provinces dont la compétence dans le Nord serait symbolique — provinces qui ne seraient, en réalité, que des pions d'Ottawa. Autrement dit, ils voulaient empêcher Ottawa d'utiliser ces nouvelles compétences pour effriter l'autorité provinciale et renforcer sa position sur la scène fédérale-provinciale. C'est dans cette optique que les gouvernements provinciaux ont réussi à inclure dans la *Loi constitutionnelle de 1982* une clause soumettant la création de nouvelles compétences à la formule de modification.

Enfin, certains dirigeants provinciaux étaient préoccupés par l'ampleur du déficit que le gouvernement fédéral devrait absorber pour assurer le fonctionnement des gouvernements du Nord. Ils estimaient qu'il valait mieux que les membres existants de l'équipe puissent examiner de près les contrats de tout nouveau joueur à l'échelle provinciale. Toute comparaison sportive mise à part, les provinces voulaient simplement s'assurer que leur part des paiements de péréquation ne serait pas réduite par l'ajout de nouvelles compétences provinciales incapables de financer une part importante de leurs besoins. On n'avait sans doute pas oublié que les provinces n'avaient pas été consultées lors de l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération canadienne.

Pour conclure cette partie de notre analyse de l'attitude des provinces à l'égard des T.N.-O., précisons que les dirigeants provinciaux craignaient clairement qu'Ottawa ne se serve du Nord pour détruire l'équilibre délicat du pouvoir qui détermine en tout temps les relations entre les deux ordres de gouvernement. Il ne nous appartient pas de juger si ces craintes sont fondées. Qu'il suffise de dire que les premiers ministres

ont atteint leurs objectifs. Autrement dit, il est clair que les dirigeants provinciaux ne se faisaient pas confiance et qu'ils ont pris les mesures qui s'imposaient pour restreindre toute expansion future vers le Nord. Les T.N.-O. se sont plaints amèrement des deux dispositions pendant les jours de négociations qui ont précédé la signature de l'accord, mais en vain. Au cours d'une ultime tentative, destinée à faire supprimer les alinéas 42(1)*e)* et *f)* de la Loi, l'Assemblée législative des T.N.-O. a fait pression auprès des représentants des deux ordres de gouvernement, encore une fois sans résultat. Les règles du jeu avaient considérablement changé; le gouvernement fédéral n'avait plus charge d' « édifier la nation », en ce qui concerne ses territoires nordiques, et devait maintenant partager avec les provinces une compétence qui appartenait exclusivement au domaine fédéral.

Il ne faut toutefois pas conclure de ce qui précède que, ces quatre dernières années, les gouvernements provinciaux ont ourdi un vil complot contre les T.N.-O. Il est clair que les contacts établis lors des diverses réunions fédérales-provinciales ont été productifs. Les T.N.-O. sont automatiquement invités à toutes les réunions des ministres provinciaux qui précèdent les réunions fédérales-provinciales. Les dirigeants des gouvernements territoriaux sont aussi invités depuis peu comme observateurs aux réunions annuelles des premiers ministres provinciaux. Le dirigeant du G.T.N.-O. n'y a pas droit de vote, mais il peut présenter le point de vue du Nord à ses homologues et il finira probablement par avoir sa place à table, que les territoires accèdent ou non au statut de province.

Comme nous l'avons déjà mentionné, le G.T.N.-O. conclut, depuis un certain nombre d'années, des ententes avec les gouvernements provinciaux pour l'achat de services médicaux et éducatifs. Plus récemment, des ministres des T.N.-O. ont négocié des ententes spéciales avec leurs homologues provinciaux notamment dans les domaines du tourisme, de la petite entreprise, de la réglementation du transport routier et de la gestion de la faune. En général, ces ententes sont négociées sans les fonctionnaires du MAIN et ne doivent pas être ratifiées par le ministre. Les membres du Cabinet des T.N.-O. et leurs homologues du Sud se font à tour de rôle les hôtes de rencontres régulières pour tenter d'élargir leur perspective grâce à des « échanges de vues ».

Les provinces ont encore à accorder aux T.N.-O. une plus grande souveraineté sur les ressources non renouvelables. De 1979 à 1983, le gouvernement fédéral a continué de garder jalousement cette compétence et a montré aux gouvernements provinciaux que c'était Ottawa qui prenait les décisions finales. Les discussions avec les ministres des T.N.-O. ont porté en grande partie sur l'infrastructure nécessaire pour amener des travailleurs et des services au Nord et transporter les ressources vers les marchés et les centres de transformation du Sud. Récemment, certaines provinces productrices de pétrole et de gaz se

sont dites préoccupées par les stimulants que le gouvernement fédéral offre pour l'exploration des régions éloignées. Elles ont soutenu que le Canada accorde trop de subventions à l'exploration dans les régions éloignées et au large de la côte Est, au détriment des industries du pétrole et du gaz de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan. Les Progressistes-conservateurs et le nouveau premier ministre Brian Mulroney n'ont pas fait la sourde oreille. Les dirigeants des T.N.-O. tenteront sans doute de maintenir l'exploration dans leur territoire à son niveau actuel, mais ils ne pourront pour ainsi dire rien faire pour empêcher le gouvernement fédéral de fermer le robinet et ils sont dans l'impossibilité d'offrir leur propre programme d'incitation.

On peut dire, pour conclure cette partie de notre exposé, que, pour leurs propres raisons, les provinces ont fait valoir à Ottawa qu'elles s'intéressaient à la façon dont les affaires des territoires canadiens sont gérées. Du point de vue politique, elles ne veulent pas que le gouvernement fédéral compromette délibérément l'équilibre du pouvoir au Canada par la création de nouvelles compétences dans le Nord. Du point de vue économique, certaines provinces se sont dites préoccupées par l'excès d'investissements fédéraux et de stimulants versés aux régions éloignées du Canada, tandis que leurs propres industries doivent lutter pour survivre. Il faut probablement que les habitants du Nord s'attendent à des hauts et des bas de ce genre au sein d'une fédération, fédération dont ils ne sont pas encore des partenaires à part égale. On ne peut que se demander si, finalement, les provinces agiront de façon responsable en permettant aux T.N.-O. de devenir un partenaire à part entière ou si elles maintiendront le statu quo par esprit de clocher ou pour des raisons d'intérêt politique.

Les sociétés multinationales

La présence des sociétés multinationales est le troisième facteur qui influe sur l'évolution des T.N.-O. Les géants des ressources non renouvelables comme Esso, Gulf, Dome, Cominco, Falconbridge et Shell sont actifs dans les T.N.-O. depuis des décennies. Leurs activités ont été étayées par d'autres investisseurs majeurs comme Pacific Western Airlines, Nordair, Arctic Transportation Ltd (filiale de FedNav) de même que par des sociétés de la Couronne comme la Société des transports du Nord Limitée et la Norovestel. Ce deuxième groupe, de concert avec la Commission d'énergie du Nord canadien, a fourni l'infrastructure dont les sociétés multinationales ont besoin dans les T.N.-O. pour leurs transports, leurs communications et leur approvisionnement en énergie.

D'un point de vue nordique, il est parfois difficile de comprendre pourquoi les T.N.-O. continuent d'attirer les investisseurs industriels, surtout si l'on considère le climat d'incertitude créé par les nombreux

problèmes qui devraient normalement les éloigner. Parmi ces problèmes, on compte les revendications des autochtones, le fait que le gouvernement fédéral n'a pas encore énoncé clairement sa politique de mise en valeur des ressources, l'apparition d'un G.T.N.-O. ayant ses propres priorités et problèmes particuliers et, enfin, les problèmes techniques et environnementaux liés à la mise en valeur des ressources dans l'une des régions les plus difficiles et exigeantes du Canada.

La présence des sociétés multinationales dans les T.N.-O. est malgré tout très forte. La mise en valeur du Nord s'est poursuivie même dans le sillage de la commission Berger, et, de 1979 à 1984, quatre grandes mines ont été ouvertes, un petit gisement pétrolifère a été mis en exploitation à Norman Wells et un pipeline a été installé pour transporter le pétrole vers l'Alberta. En matière d'exploration, Dome, Gulf, Esso et PanArctic ont poursuivi leurs coûteux programmes dans la mer de Beaufort et l'extrême Nord. La faiblesse du marché des métaux de base a nui à l'exploration minière, mais cette situation a toutefois été compensée amplement par les prix élevés des métaux précieux. À la fin des années 1970 et au début des années 1980, les T.N.-O. semblaient prospérer grâce à la mise en valeur de leurs ressources non renouvelables, alors que le chômage et les faillites sévissaient dans le reste du Canada.

Notre but ici n'est pas d'examiner en détail l'économie du Nord, mais le scénario susmentionné mérite d'être commenté du point de vue que nous adoptons dans cet exposé. Quels facteurs, au juste, ont modelé l'attitude de l'industrie à l'égard de la mise en valeur du Nord?

On peut tout d'abord affirmer que, pendant les trois dernières décennies, le gouvernement du Canada a offert une gamme de stimulants, particulièrement en matière d'infrastructures et de taxation, pour encourager et maintenir la présence des sociétés multinationales dans les T.N.-O. La mise en valeur des ressources non renouvelables n'aurait pas été possible sans des infrastructures vitales comme des routes, des terrains d'aviation, des voies ferrées, des cours d'eaux navigables, des services de télécommunications et un approvisionnement en énergie.

Le G.T.N.-O. a commencé depuis peu à fournir des infrastructures, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services municipaux. Il a même participé à un programme destiné à maintenir la Pine Point Mines à flot pendant une période particulièrement difficile en 1983. Le G.T.N.-O. y a injecté 600 000 $ parce qu'il lui en aurait coûté davantage en impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés si la mine était restée fermée en attendant la remontée des prix des métaux de base.

De toute évidence, l'industrie a reconnu que son important engagement financier ne peut pas servir à la mise en valeur des ressources du Nord sans un apport de fonds presque aussi important de la part des gouvernements dans le Nord. Telle est la coutume dans le Nord depuis de nombreuses décennies et cette méthode d'exploitation semble bien

être celle de l'avenir. Désireux de développer les T.N.-O., Ottawa et le gouvernement de ce territoire ont investi lourdement dans une infrastructure axée sur l'industrie des ressources non renouvelables. Les multinationales savent que, si leur présence est sensiblement réduite, l'assiette fiscale du G.T.N.-O. s'effritera au point où la majeure partie des revenus nécessaires au fonctionnement de ses programmes devra provenir du gouvernement fédéral. Ottawa pourrait vraisemblablement absorber ces coûts, mais aurait sur les bras une infrastructure coûteuse et perfectionnée, qui ne servirait pas pleinement et dont les frais d'entretien dépasseraient de beaucoup les capacités financières des habitants du Nord.

Deuxième facteur, seuls le gouvernement et ses organismes sont responsables de la gestion des ressources non renouvelables dans le Nord. Cet argument peut sembler bizarre, étant donné les plaintes incessantes de l'industrie concernant le nombre d'organismes, de ministères et de conseils fédéraux avec lesquels elle doit traiter. Toutefois, la question des compétences est rapidement réglée dans les T.N.-O., en comparaison des problèmes que la compétence à l'égard des ressources maritimes a causés au secteur du pétrole et du gaz, en particulier dans l'Est du Canada, et de ceux que le partage des recettes entre les gouvernements fédéral et provincial a posés en Alberta. L'industrie peut bien reconnaître le nouveau G.T.N.-O. et tenir compte de l'intérêt qu'il porte à la mise en valeur des ressources non renouvelables, mais il est clair que les principales négociations se déroulent avec le gouvernement du Canada.

Pour terminer cet examen de l'attitude de l'industrie à l'égard du Nord, il faut se demander si oui ou non les multinationales préféreraient que le G.T.N.-O. dispose d'une compétence semblable à celle des provinces à l'égard des ressources non renouvelables. Dans un récent exposé, un important groupe de pression de l'industrie a recommandé que l'Office national de l'énergie joue un rôle actif dans la fixation des tarifs des services publics dans les T.N.-O. Cette recommandation allait à l'encontre de la position du gouvernement et de l'Assemblée législative des T.N.-O. Elle porte à croire que les multinationales peuvent préférer maintenir le statu quo malgré les problèmes liés à l'appareil administratif et réglementaire du fédéral. L'industrie et Ottawa ont tous deux fait des investissements importants dans le Nord, qui doivent être protégés et améliorés. Il est douteux que l'industrie fasse confiance à un gouvernement du Nord qui aurait cette responsabilité.

Ces quelques observations donnent, nous l'espérons, un aperçu de ce dont les multinationales ont besoin pour maintenir leur présence dans les T.N.-O. À l'heure actuelle, malgré le poids de la myriade de problèmes liés à la mise en valeur du Nord, le rendement sur l'investissement en temps et en argent de l'industrie semble faire pencher la balance du côté de la mise en valeur continue des ressources des T.N.-O. Le

gouvernement fédéral, en raison de sa compétence constitutionnelle à l'égard des ressources non renouvelables, doit continuer d'ajuster cet équilibre afin que l'industrie puisse réussir à s'intégrer dans l'économie du Nord de l'avenir. Jusqu'ici, l'industrie semble s'être bien adaptée, quelquefois avec l'appui réticent des habitants du Nord, mais l'équilibre reste précaire.

Les commissions sur les questions du Nord

Depuis que Dean Carrothers a dirigé sa commission historique sur l'évolution politique des T.N.-O. durant les années 1960, les habitants du Nord ont été l'objet de nombreuses enquêtes fédérales sur un éventail de sujets d'ordre social, économique, environnemental et constitutionnel. Ces études ont sans aucun doute fourni une multitude d'informations et d'analyses utiles aux décideurs et aux universitaires.

Toutefois, les habitants du Nord sont légèrement cyniques, depuis quelques années, à l'égard des commissions sur les questions du Nord canadien. Afin de bien comprendre ce sentiment grandissant de frustration, certaines précisions doivent être apportées sur le rôle ou le pseudo-rôle tenu par ces commissions dans les T.N.-O., en particulier pendant la dernière décennie. Nous espérons que cette analyse fera ressortir certains indicateurs d' « attitudes ».

On ne peut pas dire que, dans les T.N.-O., les années 1970 ont été une décennie d'harmonie et de collaboration. Le G.T.N.-O. et le MAIN jouissaient de bien peu de crédit auprès des dirigeants autochtones des T.N.-O. Même les membres de l'Assemblée législative des T.N.-O. les considéraient quelquefois comme le simple instrument d'un commissaire fédéral. Ainsi, afin de traiter d'importants problèmes d'actualité, comme la mise en valeur des hydrocarbures, des commissions sur les questions du Nord ont été créées pour fournir conseils et recommandations aux décideurs fédéraux. Il va sans dire que, dans un milieu où ni le gouvernement fédéral ni le gouvernement territorial ne jouissaient d'un appui très étendu, ces commissions et les personnes qui les dirigeaient ont engendré des attentes — ou dans certains cas de l'animosité — bien au-delà de ce qu'avaient prévu les décideurs à Ottawa. Compte tenu de cet état de fait, on peut faire un certain nombre d'observations sur les attitudes de ceux qui ont créé et dirigé les commissions sur les questions du Nord.

Premièrement, puisqu'elles avaient été conçues par des décideurs fédéraux, elles n'attachaient pas suffisamment d'importance aux organismes en place, qui avaient de toute évidence un rôle à jouer dans l'examen des problèmes du Nord. À la réflexion, la question qui se pose est la suivante : le premier ministre aurait-il dû demander à la commission Drury d'enquêter sur le système municipal de gouvernement dans les T.N.-O. ou encore sur les responsables de l'élaboration des politiques

au sein du Conseil exécutif du G.T.N.-O.? Après tout, le G.T.N.-O. et l'Assemblée législative existaient déjà depuis une bonne décennie. N'étaient-ils pas capables de mener de telles enquêtes? Dans le même ordre d'idées, le juge Berger, dans son étude sur la mise en valeur des hydrocarbures de la vallée du Mackenzie, n'aurait-il pas dû insister davantage sur la nécessité pour le G.T.N.-O. d'assumer un rôle plus marquant? Au demeurant, bon nombre de ses principales recommandations ne portaient-elles pas sur les habitants de la vallée du Mackenzie qui, en théorie comme en pratique, étaient servis par le G.T.N.-O.? Même si, à cette époque, les organismes directeurs du Nord n'étaient pas pleinement reconnus, la commission Berger aurait dû leur confier des responsabilités.

Deuxièmement, même si les efforts et le dévouement de ceux qui ont dirigé les commissions sur les questions du Nord ont été reconnus, on croyait que seul le lointain gouvernement fédéral à Ottawa pouvait donner suite à leurs recommandations. Les habitants du Nord en sont venus avec le temps à avoir très peu confiance en la capacité des organismes fédéraux de réagir aux recommandations des commissions sur les questions du Nord. En revanche, l'auteur a constaté, pendant sa brève expérience politique dans les T.N.-O., que le public était fortement intéressé par des études majeures portant sur le système d'éducation du Nord et sur la division des T.N.-O. en gouvernements territoriaux, et que de nombreux électeurs ont clairement laissé savoir ce qu'il adviendrait à l'élection suivante si les représentants élus du Nord ne traitaient pas ces questions de façon responsable. Bref, pour être valable et efficace, toute commission fédérale sur les questions du Nord devra prouver au public qu'elle est responsable. À cette fin, on a suggéré que les organismes et les dirigeants du Nord soient consultés plus étroitement au moment où une commission sur les questions du Nord sera formée et au moment où elle mènera ses enquêtes.

Pour terminer, quelques commentaires sur la nature et la portée des recommandations des commissions s'imposent. Avec du recul, on s'aperçoit que leur mandat était extrêmement large et semblait même illimité. À cause de ces vastes attributions, le personnel des commissions chargé de la recherche et de l'élaboration de solutions s'est quelquefois montré zélé et réformiste. Des esprits brillants ont élaboré des scénarios complexes qui ont coûté plusieurs millions de dollars et qui devaient résoudre les problèmes du Nord. Malheureusement, l'âme du Nord étant ce qu'elle est, ces solutions n'ont pas donné la société que nous désirons tous.

Les commissions sur les questions du Nord ont joué un rôle de taille, car les résultats de leurs études nous ont donné un aperçu utile des problèmes du Nord. Quant à l'avenir, le produit final devra permettre aux décideurs de réagir de façon réaliste, ou servir de guide à des modifications législatives, institutionnelles ou politiques. À cette fin, on

devra parfois formuler des recommandations incomplètes ou qui seront mal reçues du public et des décideurs.

Conclusion

On dit que les habitants du Nord ont la manie d'attribuer des arrière-pensées aux décideurs du Sud, mais, en fait, ils ne sont pas plus enclins à ce faire que les Albertains ou les fonctionnaires d'Ottawa. Nous avons tenté, dans le présent exposé, de donner une série d'indicateurs qui, nous l'espérons, reflètent dans une certaine mesure les attitudes qu'ont les représentants des gouvernements du Sud, de l'industrie et des universités envers le Nord. En filigrane à toutes ces observations, il y a l'hypothèse selon laquelle les habitants du Nord ont eux-mêmes contribué énormément à former la pensée des habitants du Sud pendant la période à l'étude.

Il faudra examiner soigneusement le rôle que devrait tenir le gouvernement fédéral dans l'évolution future de ses territoires du Nord. Même si les années 1970 ont été incontestablement des années difficiles, le bilan du gouvernement fédéral pour les quatre dernières années reste positif. Les indicateurs de désastres sont omniprésents, mais l'enthousiasme des habitants et des dirigeants des T.N.-O. n'a pas été entamé. Le gouvernement fédéral a largement contribué à cet état d'esprit, à une époque où ses relations avec les autres partenaires de la Confédération étaient difficiles et stériles.

Il est clair que les T.N.-O. devront continuer à s'efforcer de gagner la confiance des provinces et de se faire reconnaître comme partenaire à part égale de la Confédération, même s'ils sont les derniers venus. Malgré les initiatives susmentionnées, les gouvernements provinciaux semblent prêts à leur accorder ce statut. Le gouvernement fédéral, en assumant le rôle de « maître d'oeuvre de la nation », pourra peut-être collaborer avec le G.T.N.-O. et l'Assemblée législative des T.N.-O. pour déléguer aux T.N.-O. d'autres pouvoirs dans les domaines de la justice, de la santé et des ressources afin d'accroître la portée nationale de leurs organismes.

D'autres auteurs traiteront sans aucun doute du rôle majeur tenu par les multinationales dans les T.N.-O. L'objet de la présente étude était d'examiner brièvement l'importance de leur contribution à l'emploi et aux recettes fiscales des T.N.-O. et de faire ressortir leur désir actuel de voir le gouvernement fédéral conserver sa compétence à l'égard des ressources non renouvelables.

Pour terminer, en ce qui concerne les commissions sur les questions du Nord, les attitudes doivent changer si le gouvernement fédéral veut effectuer des études futures de grande ou moyenne envergure sur les problèmes du Nord. Le succès de ces études dépendra essentiellement de l'endossement d'une part de responsabilités par les institutions des T.N.-O. et de leur participation.

En conclusion, les habitants des T.N.-O. reconnaissent le rôle important joué par les décideurs du Sud dans l'évolution politique, économique, sociale et culturelle de leur territoire. Mais le jour arrive où ceux-ci devront s'effacer et laisser les habitants du Nord accroître leur part du « fardeau des responsabilités ».

Note

Traduction de l'anglais.

Étude préparée en vue du Colloque sur le Nord, tenu les 5 et 6 juillet 1984 par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

5

L'évolution politique du Nord dans le cadre du fédéralisme canadien

GORDON ROBERTSON

Introduction

Dans le Nord, on se montre en général assez insatisfait du système de gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) et du Yukon. Diverses suggestions ont été faites en vue d'un changement; on a proposé de diviser les T.N.-O. en deux ou peut-être même trois entités politiques. On présume souvent que les territoires devraient en définitive avoir le statut de province. Toutefois, il n'est pas du tout certain que ce soit la meilleure hypothèse. Il peut être difficile de conclure une entente qui accorderait un statut provincial et qui nécessiterait un changement à la Constitution. Une fois l'entente conclue, on pourrait s'apercevoir que le statut de province n'est pas forcément la solution la plus appropriée aux circonstances particulières qu'on retrouve dans le Nord. La question mérite d'être étudiée avec plus d'attention qu'on ne lui en accorde généralement.

L'originalité de la situation territoriale

Dans les territoires, les conditions sont évidemment très différentes de ce qu'on trouve dans n'importe laquelle des dix provinces du Canada, et il est presque certain qu'elles resteront différentes. D'ici quelques années, on peut s'attendre qu'un nouveau territoire soit créé. Il s'appellera Nunavut et sera composé en grande majorité d'Inuit; ce sera la seule division politique du Canada avec une majorité d'autochtones

possédant une langue et une culture communes et leurs propres valeurs. L' « autre » territoire des T.N.-O. comprendra une très forte minorité de Dénés — beaucoup plus importante que la fraction autochtone de toute autre division politique du pays. Les Dénés sont des Amérindiens par leur langue, leur culture et leurs valeurs qui, à bien des égards, sont très différentes de celles des Blancs. Sur ce plan, le Yukon ressemble plus aux provinces, bien que sa minorité autochtone de 18 % soit beaucoup plus importante que celle de n'importe quelle province. De nos jours, les autochtones sont beaucoup plus conscients de leur identité, de leur culture et de l'importance de leur système de valeurs qu'ils ne l'étaient au moment où les institutions politiques ont été établies dans les provinces. Par conséquent, il est presque certain que, dans les trois territoires éventuels, les autochtones chercheront à répondre à leurs attentes et à leurs intérêts propres.

En plus des différences ethniques et culturelles, les territoires se distinguent des provinces par le nombre d'habitants, la superficie, les frais administratifs, la stabilité des bases économiques et les problèmes financiers. Ces différences ont été décrites par Jack Stabler et Michael Whittington dans des études préparées pour la Commission et qui font partie du présent volume. Ces différences ne sont probablement pas temporaires, car elles tiennent toutes à la géologie, à la géographie ou au climat nordiques.

Il semble donc qu'aucun des trois territoires ne pourrait fonctionner adéquatement et être raisonnablement stable compte tenu des accords fiscaux actuels et éventuels applicables aux provinces en général. Même si la gestion des ressources non renouvelables était accordée aux territoires en même temps que le statut de province, leur situation administrative ne changerait probablement pas. Il faudra prévoir des dépenses considérables pour l'infrastructure et le développement; or les profits tirés des ressources ne couvriraient probablement pas tous les coûts de développement. Le financement public serait sans doute difficile à obtenir étant donné l'incertitude et l'instabilité du régime. Ces problèmes mis à part, il importe de se demander, tout comme l'a fait le professeur W. Watson au Colloque sur le Nord tenu par la Commission en juillet 1984, s'il serait sage, sur le plan politique, de confier à quelque 60 000 personnes l'exploitation des ressources d'un territoire occupant 40 % de la superficie du pays.

C'est pourquoi, si l'on veut établir un gouvernement entièrement responsable pour les trois territoires, il semble souhaitable de le faire selon des régimes adaptés aux besoins particuliers de chaque territoire. Il serait imprudent de présumer qu'un même régime pourrait convenir aux trois territoires, que ce soit le régime actuellement en vigueur dans les provinces ou un autre régime à définir. Il s'agit de déterminer s'il

convient de conférer le statut de province aux trois territoires et si le gouvernement fédéral devrait imposer des limites au genre de régime qui devrait être adopté pour favoriser l'évolution politique immédiate ou à longue échéance du Nord canadien.

Les nouvelles provinces et la Loi constitutionnelle de 1982

Les gouvernements et les assemblées législatives des dix provinces actuelles, tout comme le gouvernement et le Parlement du Canada, participeront à la création de toute nouvelle province. Tel n'était pas le cas avant l'entrée en vigueur de la *Loi constitutionnelle de 1982*; le Parlement du Canada pouvait à lui seul décider d'établir une nouvelle province, comme il l'a fait en 1870 pour le Manitoba, et en 1905 pour l'Alberta et la Saskatchewan. C'est également le gouvernement du Canada qui a déterminé les conditions d'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération en 1949, avec la sanction législative du Parlement. Les provinces n'ont pas eu un mot à dire, malgré le fait que le Québec ait protesté de ne pas avoir été consulté sur une question qui, à son avis, avait des retentissements sur les provinces existantes. La disposition actuelle a été obtenue à la demande des gouvernements provinciaux parce que, tout comme le Québec en 1949, ils estiment avoir un intérêt dans la création des nouvelles provinces et dans les conditions d'accès à ce statut. La nouvelle situtation constitutionnelle a des répercussions profondes sur le genre de provinces et de régimes provinciaux qui seront acceptables dans l'avenir.

L'alinéa 42(1)*f*) de la *Loi constitutionnelle de 1982* stipule que, « par dérogation à toute autre loi ou usage », la création de nouvelles provinces doit se faire en vertu d'une modification de la Constitution canadienne « conformément au paragraphe 38(1) ». Selon ce paragraphe, la Constitution peut être modifiée par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes et également « par des résolutions des assemblées législatives d'au moins les deux tiers des provinces dont [...] au moins 50 % de la population de toutes les provinces ». On voit clairement que, pour répondre aux exigences du paragraphe 38(1), toute proposition de création d'une nouvelle province doit faire l'objet de débats dans des conférences et réunions fédérales-provinciales au cours desquelles les conditions applicables à la nouvelle province recevront l'approbation des gouvernements des deux tiers des provinces présentes, y compris soit l'Ontario, soit le Québec, pour assurer les 50 % de population nécessaires.

L'attitude et la position des gouvernements provinciaux au cours des débats constitutionnels de 1968 à 1980, ainsi que certains signes d'inquiétude manifestés à d'autres occasions, laissent prévoir que les

gouvernements provinciaux étudieront en détail toute disposition relative à la création d'une nouvelle province. Il peut être utile de considérer quelques-uns des points qui seront sans doute particulièrement délicats.

L'inquiétude des provinces concernant la création de nouvelles provinces

La plus grande préoccupation des provinces concernant la création de provinces à même les trois territoires provient probablement du fait que les nouvelles provinces seraient des provinces « démunies », qu'on leur confie la gestion de leurs ressources minérales ou non. Comme le fait remarquer le professeur Whittington, les subventions et les paiements de transfert du gouvernement fédéral comptent pour à peu près 80 % du budget annuel du Yukon; ce pourcentage est encore plus élevé dans le cas des T.N.-O. Le coût des services provinciaux courants est énorme dans les territoires et il le restera à cause de la petite taille de la population, du niveau élevé des prix en général et aussi de l' « économie de bien-être » qui assure une part très importante du revenu personnel. Il faudrait prendre des arrangements financiers spéciaux, soit en permanence, soit à très long terme, pour que les territoires soient financièrement viables en tant que provinces.

De tels arrangements spéciaux seraient sûrement jugés inacceptables par les autres provinces, tant les riches que les pauvres. Ce n'est qu'après un grand effort de persuasion et avec beaucoup de difficultés que certaines provinces parmi les mieux nanties ont accepté le principe de la péréquation, de même que le nouvel article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* relatif à la réduction des disparités régionales. Toutefois, s'il est un point que les conférences fédérales-provinciales ont fait ressortir, c'est que les « ententes spéciales » ou le « statut particulier » sont inacceptables, quelle que soit la province et quelle que soit la raison invoquée. Toutes les provinces sont sur un pied d'égalité. Les pouvoirs d'une « province » sont immuables. La péréquation est acceptée à regret et encore, seulement d'après une formule négociée qui s'applique sans distinction à toutes les provinces qui y ont droit.

Aucune des provinces dites « démunies » ne serait prête à envisager une formule plus généreuse pour les provinces du Nord que pour elles-mêmes et aucune des provinces riches ne serait disposée à admettre une formule plus généreuse pour le Nord, de crainte que les mêmes arrangements puissent éventuellement s'étendre aux provinces démunies. Toutes les provinces, riches ou pauvres, s'inquiéteraient de dispositions qui conféreraient à une province ou à trois provinces un statut de « clients » particuliers du gouvernement fédéral, étant donné que ce type de relation pourrait à l'avenir rendre les nouvelles provinces vulnérables aux pressions et aux manipulations du gouvernement fédéral.

Pendant une période de transition très courte, d'une dizaine d'années peut-être, on pourrait adopter des dispositions pour faciliter l'instauration d'arrangements fiscaux normaux entre le fédéral et les provinces, mais il est fort peu probable qu'un arrangement spécial de plus longue durée soit possible.

Un autre sujet de préoccupation pour les provinces concerne la façon dont l'admission de nouvelles provinces, notamment les démunies, se répercutera sur l'application de la procédure de modification prévue à l'article 38. Si trois provinces du Nord étaient admises, cet article n'aurait pas nécessairement besoin d'être modifié. Mais l'augmentation du nombre total des provinces modifierait le calcul qui se trouve au paragraphe 38(1) et aurait des effets très importants sur les provinces actuelles. Les provinces, surtout les riches, soulèveraient certainement la question.

La disposition de l'article 38 sur les « deux tiers » signifie que, pour qu'une modification soit acceptée à l'heure actuelle, elle doit être appuyée par sept provinces. Par conséquent, il suffit de quatre provinces pour opposer un veto à une modification. Avec treize provinces, il en faudrait neuf pour approuver une modification et cinq pour la bloquer. Le point fondamental réside dans l'augmentation du nombre de provinces nécessaire pour empêcher un changement.

À l'heure actuelle, une modification de la Constitution ne peut pas être adoptée si les quatre provinces de l'Ouest, les quatre provinces de l'Atlantique ou les quatre provinces « nanties » (l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan) s'y opposent. Cette situation, tout au moins en ce qui concerne les provinces de l'Ouest et celles de l'Atlantique, n'est pas un effet du hasard. La « formule de Victoria » de 1971 ainsi que la « formule de Vancouver » actuellement inscrite dans l'article 38 ont été conçues intentionnellement pour garantir la « protection régionale ». Ces deux formules garantissent qu'aucune modification ne peut être adoptée si les provinces de l'Ouest ou les provinces de l'Atlantique s'y opposent en bloc. Mais avec treize provinces, cet équilibre soigneusement élaboré serait détruit. Les deux régions perdraient la sécurité dont elles jouissent présentement face à des changements qui pourraient menacer leurs intérêts.

C'est toutefois le troisième ensemble, soit celui des provinces nanties, qui risque d'avoir la plus grande influence sur les perspectives de création de provinces dans le Nord.

L'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui engage le Parlement et les assemblées législatives à l'égard du principe de péréquation et de la réduction des disparités régionales, n'a été adopté qu'avec difficulté et après des débats passionnés sur sa formulation. Certaines des provinces nanties, dont les contribuables font les frais des paiments de péréquation et de la redistribution d'autres avantages aux provinces démunies, rejetaient toute formulation qui aurait rendu ces dispositions obli-

gatoires ou plus précises. On peut s'attendre que les provinces nanties refusent toute disposition en vertu de laquelle l'admission d'un plus grand nombre de provinces démunies ferait tomber la protection dont jouissent actuellement les provinces nanties contre la modification de l'article 36, et particulièrement contre l'adoption de dispositions plus générales ou plus contraignantes.

Ces considérations relatives à la Constitution, jointes à l'hostilité des provinces à l'égard d'un « statut particulier », laissent prévoir que les provinces seront très méfiantes face à la création de provinces dans le Nord. Elles auront probablement tendance à insister pour que ces provinces soient créées selon les « dispositions normales » et que leurs structures internes correspondent à la norme établie.

Cette attitude pourrait cependant connaître une exception. Il est possible que certaines provinces aient des appréhensions quant au transfert normal des ressources aux nouvelles provinces du Nord. Les provinces consommatrices et les provinces productrices de pétrole s'inquiéteront peut-être du fait qu'une portion aussi importante des ressources canadiennes soit remise entre les mains d'une si petite fraction de la population. En effet, ce petit groupe de gens se verrait ainsi dans une position qui lui permettrait de changer les règles du jeu en matière d'exploration pétrolière et gazière, et de droits d'exploitation; les conséquences de tels changements sur les provinces productrices et sur les consommateurs sont imprévisibles.

Le gouvernement fédéral ressentirait encore plus vivement de telles inquiétudes. Après les crises du pétrole provoquées par l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) dans les années 1970, le gouvernement fédéral s'est rendu compte que l'emprise de l'Alberta sur une portion aussi importante des sources nationales de pétrole et de gaz suscitait des difficultés énormes en matière de politique énergétique nationale à un moment où les conditions changeaient rapidement. Il a également pu constater que les recettes considérables que l'Alberta tirait de ses ressources créaient un déséquilibre dans tout le système fédéral-provincial d'accords fiscaux. Le gouvernement hésitera donc avant de créer un « Koweit arctique » qui risquerait d'occasionner des problèmes similaires. Étant donné cette question de compétence en matière de ressources non renouvelables et le désir fondamental d'adopter les mêmes dispositions « normales » pour toutes les provinces, on peut s'attendre que tout projet de conférer un statut de province aux régions nordiques rencontre de la résistance.

L'avenir du Nord sans le statut de province

Les trois territoires qui seront créés lorsque Nunavut sera établi auront chacun un caractère original : il serait donc fort avisé de les doter chacun d'institutions gouvernementales appropriées. Dans les trois cas, il serait

souhaitable d'établir un gouvernement entièrement responsable dans les meilleurs délais, sous réserve de dispositions financières qui imposeraient une responsabilité véritable aux gouvernements territoriaux en matière de dépenses. Le meilleur arrangement serait probablement une forme de financement global. Comme l'indique Whittington, il existe un large éventail de possibilités à considérer pour l'établissement d'institutions politiques.

Au cours des dernières années, l'évolution politique des territoires s'est déroulée sans modification ni remaniement de la *Loi sur le Yukon* ou de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*. Pour la création du Nunavut, il sera nécessaire de promulguer une nouvelle loi, et il faudra une loi pour l'autre territoire de l' « Ouest ». Or, il est possible qu'il soit alors souhaitable de redéfinir le système gouvernemental et institutionnel du Yukon lui aussi. Quoi qu'il en soit, il semblerait indiqué que le gouvernement fédéral promulgue de nouvelles lois qui institueront un gouvernement responsable sur une base solide dans les territoires en leur donnant des institutions adaptées à leurs propres particularités démographiques et autres. Dans chaque cas, la relation avec le gouvernement fédéral doit être définie en termes clairs, du moins en ce qui concerne les pouvoirs gouvernementaux et aussi, peut-être, le mode de financement.

Il faudra également penser à la place qu'occuperont ces territoires, dont le gouvernement sera entièrement autonome, dans le système de consultations fédérales-provinciales qui caractérise la fédération canadienne. Ces dernières années, les territoires ont réussi à prendre part à de nombreuses rencontres fédérales-provinciales à titre officiel et non seulement à titre d'observateurs au sein de la délégation fédérale. Ils n'ont cependant pas été représentés à certaines des conférences les plus importantes au niveau ministériel ou aux conférences des premiers ministres.

Il est probable qu'il faille en venir à un compromis. Il y a peu de chances que le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux soient prêts à concéder le titre spécial de « province » en acceptant d'accorder un droit de représentation territoriale lors des plus importantes conférences fédérales-provinciales, où les questions capitales de politique nationale ou de politique fédérale-provinciale sont en cause. Étant donné la différence de statut que nous proposons ici pour les territoires, les questions importantes de politique financière et économique, les accords fiscaux fédéraux-provinciaux et les questions politiques au sens large ne concerneront probablement pas les gouvernements territoriaux au même titre que les gouvernements provinciaux. D'autre part, il y aura toujours un certain nombre de mesures et de programmes fédéraux qui, comme maintenant, s'appliqueront aux habitants des territoires de la même manière, ou presque, qu'aux habitants des provinces, tels, par exemple, les programmes de soins médicaux et hospitaliers. Une façon de régler ce problème serait possiblement d'accorder aux

gouvernements des territoires le droit d'être représentés lorsque des ministres ou des représentants fédéraux ou provinciaux se réuniront pour discuter de programmes qui s'appliqueraient aux habitants des territoires. Les gouvernements des territoires pourraient aussi être invités à d'autres rencontres et conférences (sauf aux conférences des premiers ministres) lorsqu'ils en feraient la demande et lorsqu'ils démontreraient que leurs intérêts territoriaux sont directement en cause et que les politiques ou les programmes du gouvernement territorial sont concernés.

Une autre question pertinente au système de gouvernement canadien porte sur la manière d'établir les frontières du territoire projeté du Nunavut. La frontière proposée jusqu'à maintenant suit essentiellement la limite forestière et permettrait d'englober dans le territoire du Nunavut tous les Inuit des T.N.-O. C'est cet objectif qui explique et justifie une ébauche de frontière qui, par ailleurs, est plutôt inhabituelle. Cette proposition a été vivement critiquée par ceux qui s'intéressent au territoire « occidental » restant, étant donné que ce découpage le priverait, à toutes fins utiles, de tout accès au littoral arctique; ce découpage engendrerait d'importants problèmes de séparation ou de répartition des collectivités ou des habitants de la région de l'embouchure du fleuve MacKenzie; et il en résulterait des problèmes liés à l'administration et à la vie économique de cette région, y compris la partie occidentale de la côte arctique. En conséquence de ce découpage, certaines collectivités appartenant au Nunavut se trouveraient situées à une distance considérable de la capitale qui sera probablement choisie pour ce territoire. Dans sa déclaration de novembre 1982, le ministre des Affaires indiennes et du Nord semblait vouloir laisser aux habitants des T.N.-O. le soin de décider de la frontière du territoire du Nunavut. Cela pose deux problèmes. D'abord, il se peut que les parties intéressées n'arrivent pas à s'entendre. Whittington a décrit les difficultés qu'un plébiscite pourrait créer dans les régions les plus touchées. Ensuite, la définition de la frontière et la façon de la définir pourrait avoir des répercussions sur le plan national.

On comprend que les Inuit des T.N.-O. favorisent une division politique qui créerait véritablement un territoire inuit. Leurs représentants ont laissé clairement entendre qu'ils ne cherchent pas une forme de gouvernement fondé sur des principes raciaux. Ils n'envisagent pas de distinctions raciales au sein du territoire projeté. L'esprit de tolérance et de modération reconnu chez les Inuit est tel que ces affirmations peuvent être prises au pied de la lettre. Cependant, cette attitude ne fait pas disparaître pour autant les difficultés qui pourraient surgir ailleurs au Canada si on établissait un précédent en définissant une division politique fondée essentiellement sur un principe racial.

La définition des frontières du Bas-Canada, qui devait devenir le Québec, s'est faite en grande partie en fonction de la langue mais aussi de

l'histoire. Aucune tentative n'a été faite pour inclure dans le Québec les Acadiens francophones du Nouveau-Brunswick ni pour en exclure, à l'époque, l'importante population anglophone et commerciale de Montréal. Le seul plébiscite que nous ayons eu sur la répartition politique des habitants du Canada est le référendum de mai 1980 au Québec. Si le résultat de ce référendum avait été différent, il y aurait vraisemblablement eu d'autres plébiscites, pour vérifier l'opinion des Indiens et des Inuit du Nord québecois, quant à la division politique dans laquelle ils auraient voulu vivre, ou des anglophones des régions occidentales du Québec, le long de la rivière des Outaouais. Bref, avant de délimiter des frontières d'après la race ou la langue, surtout si ces frontières sont établies par des plébiscites locaux, il faudrait étudier la question avec beaucoup de soin et de prudence dans un pays comme le Canada.

Il semble que la voie la plus sage pour le gouvernement fédéral soit de prendre ses responsabilités dans la définition des divisions politiques des territoires sous sa juridiction, comme il l'a fait dans le passé. On pourrait, comme le suggère Whittington, créer une commission indépendante des frontières. Comme point de départ, cette commission fonderait ses travaux sur les principes qui, d'après les gouvernements fédéral et territoriaux, et d'après les résultats de deux forums constitutionnels, doivent être pris en considération dans la délimitation d'une frontière. Elle pourrait avoir à tenir des audiences dans le Nord et à soumettre une recommandation au gouvernement fédéral, tout comme l'a fait la commission consultative Carrothers sur l'évolution du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest, dans les années 1960.

Parmi les considérations dont il faudrait tenir compte et qui ne doivent pas être établies simplement sur une question de préférence locale, il importe de savoir s'il doit y avoir un régime particulier pour les îles Reine-Élisabeth, situées à l'extrême nord de l'archipel Arctique canadien. Dans son étude, Donat Pharand montre clairement l'importance des considérations nationales et stratégiques relatives aux voies navigables, aux eaux territoriales et aux secteurs hauturiers de l'archipel. Quoique ces considérations s'appliquent à l'archipel tout entier et non seulement aux îles Reine-Élisabeth, il y a une population inuit importante dans la partie sud de l'archipel. À moins de raisons contraires impératives, il serait souhaitable d'inclure ces populations dans l'un ou l'autre des futurs territoires. Il n'y a par contre que deux agglomérations dans les îles Reine-Élisabeth, soit Resolute et Grise Fiord. Ni l'une ni l'autre n'est véritablement indigène. Ces deux agglomérations ont été fondées au début des années 1950 par des Inuit de la côte orientale de la baie d'Hudson, où la chasse était alors mauvaise, et par quelques Inuit de Pond Inlet sur la côte nord de la Terre de Baffin qui, contrairement aux Inuit du sud, étaient habitués à vivre dans l'obscurité totale pendant une partie de l'année. On a également jugé que le choix de ces sites permettait d'affermir la souveraineté canadienne sur les îles du Grand Nord. La

Défense canadienne maintient des installations à Resolute, et des postes de la Gendarmerie royale y ont été établis ainsi qu'à Grise Fiord.

Comme le fait remarquer Whittington, la proposition formulée par le Conseil des Territoires du Nord-Ouest, au début des années 1960, pour la division des territoires, aurait entraîné un régime particulier pour les îles Reine-Élisabeth. À l'époque, on estimait que, pour des considérations d'intérêt national, il était souhaitable que seul le gouvernement fédéral ait la responsabilité des îles pratiquement inhabitées du Grand Nord. Les mêmes considérations semblent encore valables aujourd'hui.

Note

Traduction de l'anglais.

La présente étude a été préparée en vue du Colloque sur le Nord, tenu les 5 et 6 juillet 1984 par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

6

Les perspectives écologiques au cours des années 1980

PETER BURNET

Après la séance d'hier[1], la Commission devrait être en mesure de se rendre compte que l'évolution politique et constitutionnelle du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) est la question primordiale dans le Nord au cours des années 1980. Les problèmes dont on discute à cet atelier sont précisément ceux que les gouvernements des territoires et les organismes autochtones du Nord s'efforcent de résoudre. Malgré l'étendue de nos connaissances communes sur le Nord et malgré l'intérêt, parfois passionné, que nous lui portons, nous n'aurons toujours qu'une perception partielle du débat politique qui touche cette région parce que, pour la plupart, nous sommes des habitants du Sud. Nous avons évidemment l'avantage, mais aussi l'inconvénient, que procure l'éloignement. Si nous sommes particulièrement bien placés pour analyser l'évolution politique du Nord, du point de vue général de l'avancement de la société canadienne et de l'équilibre entre les intérêts nationaux et les aspirations régionales, nous sommes généralement incapables de faire le lien entre ce débat politique général et la vie et les préoccupations quotidiennes des habitants du Nord.

J'ai remarqué que nos délibérations d'hier se sont déroulées constamment dans les hautes sphères des aspects politiques et éthiques de la démocratie fédérale canadienne. J'admets que ce sont là des considérations importantes et valables dont la Commission doit tenir compte. Mais, sans vouloir offenser qui que ce soit, j'estime que le débat ne devrait pas être réservé seulement aux politicologues et aux constitutionnalistes. Il nous faut comprendre les conséquences pratiques de la délégation de pouvoirs aux habitants du Nord, si nous voulons qu'elle débouche sur des politiques nationales intelligentes.

Ayant participé à un très grand nombre de débats sur l'avenir politique du Nord canadien, je me suis aperçu que, si les grands principes politiques et constitutionnels ne sont pas appliqués à la solution des problèmes pratiques auxquels est confronté le gouvernement en cette matière, nous aurons beaucoup de difficulté à déterminer les intérêts nationaux et régionaux et à trouver les moyens de les concilier dans notre système fédéral. Lorsque nous, habitants du Sud, traitons de l'évolution politique du Nord, notre mentalité de dominants revient beaucoup trop rapidement à la surface. Nous avons tendance à nous demander quelle part d'autorité nous pouvons leur accorder sans abandonner nos intérêts nationaux légitimes dans le Nord, intérêts que nous considérons, à tort, comme assujettis à la mainmise fédérale sur ce territoire. Il nous semble évident que le gouvernement d'Ottawa est capable d'assumer ces responsabilités et que c'est ce qu'il fait. La délégation des pouvoirs nous paraît nécessaire surtout pour faire plaisir aux habitants du Nord ou pour compenser notre attitude arrogante du passé, ou peut-être même parce que nous jugeons qu'il faudrait uniformiser les structures gouvernementales dans tout le Canada, sans que nous sachions trop pourquoi. Il nous semble que la décentralisation des pouvoirs serait un geste plein de noblesse, mais que nous n'en tirerions pas grand-chose pour nous. Comment pourrions-nous nous assurer que les autochtones n'accapareront pas toutes les ressources de cette région ou qu'ils n'y créeront pas un désordre irréparable?

Je ne voudrais pas sous-estimer la sincérité des efforts que les membres de la Commission déploient pour résoudre ces problèmes complexes, mais je voudrais les mettre en garde contre cette façon de penser. La Commission devrait plutôt se demander si la délégation des pouvoirs fédéraux aux administrations du Nord ou aux autochtones, par le règlement des revendications territoriales et par la réforme constitutionnelle, ne serait pas un moyen de favoriser les intérêts *nationaux* du Canada dans le Nord, plutôt que de se borner à la considérer tout simplement comme une nouvelle revendication de la part des gens du Nord.

À mon avis, il se pourrait très bien que ce soit effectivement le cas pour des questions importantes comme la conservation du milieu nordique et la gestion des ressources renouvelables et non renouvelables du Nord. Ce n'est pas que les habitants et les organismes du Nord soient nécessairement plus à même de gérer les ressources que les dirigeants politiques et les fonctionnaires fédéraux qui exercent actuellement l'autorité sur cette région. C'est plutôt qu'après dix ans de controverses souvent vives, suscitées par des projets de mise en valeur des ressources, les gouvernements et les groupements d'autochtones du Nord ont acquis suffisamment d'influence politique pour mettre le gouvernement fédéral dans une position où il risque d'être incapable, politiquement, d'adopter et d'appliquer les politiques innovatrices qui seront nécessaires pour la gestion des ressources du Nord dans les prochaines années.

De 1972 à 1982, à l'ère des mégaprojets de mise en valeur des ressources du Nord, l'industrie pétrolière et gazière a présenté une série de propositions visant à construire des pipelines ou à transporter les hydrocarbures vers le Sud par de gros navires-citernes brise-glace, souvent avec l'appui formel ou tacite du gouvernement fédéral. En général, ces propositions ont été contestées par la plupart des autochtones de la région, qui insistaient pour que leurs revendications territoriales soient d'abord satisfaites, avant la mise en oeuvre de tout programme important de mise en valeur des ressources. Les écologistes de tout le pays se sont, eux aussi, préoccupés de cette question; ils soutenaient que les grands projets industriels constituaient une menace pour le Nord et ils croyaient que la mise en oeuvre des mégaprojets décimerait la faune à cause de la fragilité et de la simplicité relative des écosystèmes de cette région. Le milieu nordique se régénère moins rapidement que celui des régions méridionales; les empreintes de pas laissées par des scientifiques sur l'île Ellesmere, il y a dix ans, ne sont pas encore disparues. Enfin, comme les terres et les masses d'eau du Nord ont plus de difficulté à absorber les polluants, on était très inquiet des effets que pourrait avoir un important déversement d'hydrocarbures dans l'Arctique.

L'intervention des écologistes et des groupes autochtones du Nord a retenu l'attention du public, qui leur a accordé son appui. La plupart des projets ont fait l'objet d'une certaine forme d'examen public — qu'on se rappelle l'Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, présidée par le juge Thomas Berger. Non seulement ce processus d'examen a-t-il permis aux opposants d'exprimer leur opinion sur des projets précis, mais il est bientôt devenu un processus d'évaluation publique permanente de la politique et des programmes économiques et sociaux du gouvernement fédéral dans le Nord canadien.

De tous les projets de développement industriel, seul celui du pipeline de Norman Wells a été réalisé. Le projet de pipeline dans la vallée du Mackenzie et plusieurs autres projets, comme celui du pipeline Polar Gas et le Projet pilote de l'Arctique, ont été refusés ou abandonnés, ou sont encore à l'étape de l'évaluation. Ces retards sont peut-être attribuables à des facteurs économiques plutôt qu'aux protestations des autochtones et des écologistes, mais cette longue série d'enquêtes et d'examens publics a sûrement eu d'importants effets sur la politique fédérale dans le Nord. Sans compter que l'influence politique des gouvernements territoriaux et des groupes d'autochtones du Nord s'en est trouvée accrue.

Le gouvernement fédéral, les industries, les habitants du Nord et les écologistes sont tous sortis frustrés et épuisés de cette décennie mouvementée où les batailles rangées se sont succédées dès l'annonce de mégaprojets. Il ne semble pas que le processus d'évaluation ponctuelle des projets ait répondu aux questions fondamentales que pose le développement du Nord. Ce n'est pas étonnant quand on sait que la politique

du gouvernement fédéral pour les affaires du Nord se résumait à quelques principes généraux, comme « la promotion d'un développement ordonné » ou « la protection du milieu nordique », auxquels tous se ralliaient, mais qui ne permettaient pas de résoudre les conflits suscités par l'utilisation précise des ressources.

Après les échecs de cette époque, tous se sont bien rendu compte qu'il fallait que le gouvernement fédéral élabore des politiques précises en matière de gestion des ressources, afin de déterminer les limites et les conditions de l'utilisation des terres et des ressources nordiques avant de devoir répondre à des revendications spécifiques. Les industriels voulaient connaître les « règles du jeu » avant d'investir des millions de dollars dans des projets importants. Les groupes environnementaux réclamaient la protection globale et systématique des terres et des étendues d'eau vulnérables. Les habitants du Nord demandaient l'adoption de lignes directrices sur la gestion des terres qui soient conformes aux besoins et aux aspirations des autochtones aussi bien que des non-autochtones. Le gouvernement fédéral a donc été forcé d'assurer lui-même la gestion des terres et des ressources du Nord.

Si les débats des années 1970, relatifs à la gestion des ressources, étaient polarisés par les tentatives des écologistes et des groupes d'autochtones de contrecarrer ou de retarder la mise en oeuvre de projets spécifiques, on s'aperçoit maintenant que le gouvernement fédéral tente d'ébaucher des mesures concrètes visant la planification de l'utilisation des terres, la création de parcs et la gestion de la faune, des mers et des eaux intérieures. Le gouvernement fédéral ne pratique plus une politique d'attentisme et d'évaluation ponctuelle des projets de développement; il se dirige vers la gestion active des terres et des ressources du Nord.

Avec l'adoption de telles politiques, il faut s'attendre que le gouvernement soit plus actif. Pour assurer la gestion publique des terres et des ressources, le gouvernement fédéral sera appelé de plus en plus à surveiller, à évaluer, à réglementer et à planifier l'utilisation de ces vastes territoires, afin d'éviter le genre de conflits que nous avons connus ces dernières années. Même si nous nous entendons tous pour dire que ce type de gestion publique des ressources est nécessaire, nous n'avons toujours pas décidé si le capital fragile, riche en ressources et en beautés naturelles du Nord canadien, devrait être protégé et géré au profit de ses habitants ou au profit de tous les Canadiens, ou encore au profit de toute l'humanité. On considère généralement que ces trois objectifs sont compatibles et interdépendants; toutefois, la question des années 1980 n'est plus de savoir *comment* effectuer la gestion des ressources du Nord, mais *qui* s'en chargera.

Au moment où les habitants du Nord se sont mis à exiger plus de contrôle sur l'utilisation de leurs terres et de leurs ressources, on a commencé à réclamer que le gouvernement intervienne davantage dans

la gestion et l'aménagement du Nord. Aujourd'hui, il est impossible d'entamer une discussion sur les politiques de gestion des ressources que je viens de mentionner sans tomber aussitôt dans une discussion sur les revendications territoriales, la délégation des pouvoirs aux gouvernements territoriaux, la division des T.N.-O. ou même les négociations constitutionnelles avec les autochtones du Canada. À l'heure actuelle, l'utilisation des terres, des eaux et des ressources du Nord relève du gouvernement fédéral. Pourtant, malgré les pouvoirs officiels dont il dispose, le gouvernement doit composer avec l'influence politique croissante de ceux qui vivent dans le Nord pour gérer efficacement ce territoire. Les habitants du Nord ont prouvé qu'en s'unissant, ils pouvaient retarder ou faire avorter un important projet de développement industriel dans le Nord, même si les promoteurs bénéficiaient de l'appui du gouvernement fédéral. Il serait naïf de croire que les habitants du Nord ne peuvent pas se servir de cette influence politique pour s'opposer aux nouvelles mesures de gestion des ressources ou pour contrecarrer leur application, même si ces mesures sont nécessaires. Autrement dit, le gouvernement fédéral et son ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) font face à un problème de légitimité politique dans le Nord, et ils en sont conscients.

Dans la conjoncture actuelle, les habitants et les gouvernements du Nord pourraient tout aussi bien s'opposer à une politique fédérale de gestion des ressources, pour la simple raison qu'elle est fédérale. En fait, cela s'est déjà produit à plusieurs reprises. Par exemple, la mise en oeuvre de la très nécessaire et très attendue politique du MAIN concernant la planification de l'utilisation des terres a été retardée pendant presque deux ans à cause de querelles fédérales-territoriales relatives aux sphères de compétence. On attend patiemment le règlement des revendications territoriales pour mettre en oeuvre plusieurs projets de création de parcs nationaux dans le Nord. Récemment, les Dénés ont réussi à contester la réglementation fédérale sur l'utilisation des eaux intérieures, de sorte que l'utilisation de ces eaux n'est effectivement plus soumise à aucune réglementation. Même s'il est urgent de remédier à cette situation, le gouvernement fédéral ne peut plus agir unilatéralement dans le Nord.

Dans ce climat d'incertitude, le MAIN n'a pas assez d'influence politique pour oser prendre les mesures innovatrices qui lui permettraient d'appliquer ses programmes de gestion des ressources. La direction du ministère a souvent affirmé que son mandat consistait à « équilibrer » les différents intérêts dans le Nord, ce qui pourrait laisser croire que le MAIN cherchera à partager le gâteau entre l'industrie, les écologistes, les habitants du Nord et quiconque s'intéresse aux ressources de cette région. Au lieu d'équilibrer les intérêts, le MAIN jongle avec eux. Comme son autorité est constamment remise en question, il ne cherche qu'à éviter les controverses qui le menacent sans cesse.

Tous conviendront, je l'espère, qu'il est dans l'intérêt national de garantir la protection de l'environnement et la gestion des ressources du Nord, mais il est aussi dans l'intérêt *national* que le processus politique poursuive son évolution jusqu'au bout dans cette région; c'est peut-être la seule façon pour le Nord de se doter d'une forme d'autorité publique qui puisse résoudre les importantes questions de la gestion des terres et des ressources non renouvelables. Hier, on nous a dit, par exemple, que le gouvernement des T.N.-O. est en train de mettre au point des programmes révolutionnaires en matière de gestion des ressources terrestres renouvelables qui relèvent de sa compétence. En revanche, le gouvernement fédéral, lui, sait qu'il n'a aucune chance d'innover. D'une part, il sait qu'il ne peut compter ni sur l'appui ni sur la collaboration des habitants du Nord; d'autre part, l'époque où le MAIN exerçait une autorité absolue et incontestée est heureusement révolue.

Tous les habitants du Sud, même les écologistes et même ceux qui planifient la mise en valeur des ressources, ont tendance à douter de la compétence des gens du Nord. Nous sommes portés à nous ronger d'inquiétude à l'idée de confier la gestion de la faune aux autochtones du Nord, ou bien nous nous demandons si les habitants du Yukon ne vont pas se mettre à dévaster le paysage pour trouver des dépôts miniers. Ces inquiétudes sont peut-être justifiées, mais elles peuvent nous entraîner en terrain glissant; elles partent du principe que le gouvernement fédéral est capable de gérer efficacement ces ressources, alors que ce n'est pas vrai. Ces craintes nous portent à adopter la même attitude que le gouvernement canadien, qui confie, de mauvaise grâce et à la pièce, des responsabilités aux habitants du Nord, seulement après que ceux-ci aient tout fait pour le convaincre qu'ils savent ce qu'ils font.

Le Canada aurait avantage à profiter de l'expérience de notre voisin groenlandais dans l'Arctique. Au cours des années 1970, le Groenland a en effet négocié, avec le Danemark, une entente qui lui a procuré des pouvoirs à peu près équivalents à ceux d'une province canadienne. Non seulement les parties en cause ont-elles établi et respecté un calendrier de négociations, mais l'attitude du gouvernement du Danemark, en ce qui concerne la délégation de ses pouvoirs, était très différente de l'attitude du gouvernement canadien envers les gouvernements territoriaux. Lorsque les Groenlandais ont voulu assumer leurs responsabilités dans des domaines sociaux, éducatifs et locaux, le Danemark a non seulement accepté d'emblée de partager ses pouvoirs avec eux, mais il a tenu à ce que les demandeurs s'occupent également de l'expansion économique et industrielle et de la gestion des ressources. De toute évidence, ce gouvernement s'est rendu compte que, pour être gérées efficacement, les ressources du Groenland devaient relever d'un gouvernement légitime comptable envers les citoyens et attentif à leurs besoins. Cette condition était plus fondamentale que la question de

savoir si les Groenlandais avaient la compétence technique nécessaire pour se gouverner seuls.

J'aime bien parler de l'expérience du Groenland, non pas parce que c'est nécessairement un modèle à suivre dans le Nord canadien, mais parce qu'elle souligne les lacunes de la politique canadienne dans le Nord. Au lieu de réagir négativement aux revendications politiques des habitants du Nord et de leur demander continuellement d'affirmer leur loyauté et de prouver leur intelligence, le gouvernement fédéral devrait lui-même *proposer* la décentralisation des pouvoirs sur les terres et les ressources du Nord.

Évidemment, mon analyse ne tiendrait plus si le gouvernement canadien décidait tout à coup que la gestion des ressources nordiques est une priorité nationale et s'il décidait d'agir unilatéralement, sans tenir compte de la volonté des habitants du Nord. Ce serait non seulement une erreur, ce serait tout simplement impossible politiquement. Des ententes relatives aux terres des autochtones ont été conclues et font partie de la Constitution du Canada. Le Yukon a déjà son gouvernement responsable et les T.N.-O. l'auront bientôt. Nous avons fait un choix quant à la direction à prendre dans le Nord. Les fonctionnaires fédéraux doivent cesser de mettre ce choix en question à tout bout de champ.

Au moment où le Nord semble s'orienter définitivement vers une plus grande autarcie, le Canada reconnaît de plus en plus sa responsabilité nationale, et même internationale, de préserver la faune, l'atmosphère, les mers, les cours d'eau et les écosystèmes uniques du Nord. Le grand public canadien se préoccupe de plus en plus de cette partie du pays et de ses problèmes. Mais, parce que nous parlons d'obligations nationales, cela ne veut pas dire qu'il faille automatiquement maintenir ou accroître l'hégémonie fédérale. Il faut plutôt que les Canadiens s'assurent que leurs divers gouvernements garantissent l'utilisation soutenue des ressources et la protection du milieu nordique. Le seul moyen d'y arriver est de mettre fin rapidement à un régime colonial dépassé qui nous empêche de partager nos responsabilités nationales avec nos concitoyens du Nord.

Note

Traduction de l'anglais.

1. Texte d'une allocution prononcée pendant la seconde journée du Colloque sur le Nord, tenu les 5 et 6 juillet 1984 par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Les délibérations de la première journée portaient sur l'évolution politique et constitutionnelle du Nord.

7

La souveraineté et le Nord canadien

DONAT PHARAND

Introduction

Le gouvernement et le secteur privé font conjointement de la prospection dans l'Arctique à la recherche d'hydrocarbures qu'ils pourront mettre en valeur et acheminer vers les marchés par navire-citerne ou par pipeline. S'il y a transport maritime, ce qui semble probable, il est important de déterminer l'étendue de la compétence canadienne quant aux eaux naviguées. Comme les ressources sont tant côtières que maritimes, il est tout aussi important de s'assurer que le Canada a des droits exclusifs sur les régions en question. L'existence de doutes au sujet de la souveraineté du Canada sur les îles Arctiques, le plateau continental, les eaux de l'archipel dans leur ensemble et celles du passage du Nord-Ouest en particulier rendra impossible toute planification économique à long terme par le gouvernement et le secteur privé. La présente étude examine brièvement le bien-fondé de tels doutes à l'égard des quatre régions susmentionnées.

Les îles Arctiques

Depuis que la Grande-Bretagne a cédé ses droits territoriaux au Canada en 1870 et en 1880, le Canada a affermi sa souveraineté sur l'ensemble des îles Arctiques par des expéditions gouvernementales officielles et par diverses mesures prises, au fil des ans, par les fonctionnaires de l'État, et notamment par la Gendarmerie royale du Canada. La souveraineté du Canada sur l'archipel Arctique n'a été contestée qu'à deux

reprises, la première par le Danemark et la seconde par la Norvège. En 1920, après que le gouvernement canadien, craignant l'extinction du boeuf musqué dans l'île Ellesmere, eut demandé au gouvernement danois de limiter le nombre de bêtes abattues par ses Inuit, ce dernier a répondu qu'il croyait pouvoir se ranger à l'avis de Rasmussen, explorateur danois, selon qui cette île était un *no man's land*[1]. Au nom du Canada et à sa demande, la Grande-Bretagne a remis une note au Danemark, et les choses en sont restées là. La reconnaissance par la Grande-Bretagne, vers la même époque, de la souveraineté danoise sur le Groenland peut avoir incité le Danemark à laisser tomber ses revendications au sujet de l'île Ellesmere.

Les doutes soulevés par la Norvège concernaient les îles Sverdrup, situées immédiatement à l'ouest de l'île Ellesmere dans la partie nord de l'archipel. La difficulté a éclaté en 1928, au moment où le consul de la Norvège à Montréal a avisé le gouvernement canadien que son pays réclamait tous les droits sur ces îles en vertu du droit international. Pour régler la question, le gouvernement canadien a versé une certaine somme à l'explorateur Sverdrup pour sa contribution à la recherche scientifique[2], et en 1930 les gouvernements des deux pays ont échangé des notes confirmant la souveraineté canadienne sur les îles Sverdrup. Depuis lors, personne n'a jamais contesté la souveraineté canadienne sur l'ensemble des îles Arctiques et le Canada a pris soin d'y exercer un contrôle suffisant.

Le plateau continental

Comme la souveraineté du Canada sur l'ensemble des îles Arctiques n'est pas en doute, ses droits exclusifs sur le plateau continental de l'archipel ne le sont pas non plus. En effet, en droit international, la souveraineté territoriale confère automatiquement des droits exclusifs sur les ressources naturelles du plateau continental, ce dernier étant un prolongement dans et sous la mer du territoire de l'État côtier. En d'autres termes, les régions immergées constituant le plateau continental sont réputées faire partie du territoire sur lequel l'État côtier exerce sa souveraineté, étant donné qu'elles en sont le prolongement naturel sous la mer[3]. Le droit international est demeuré assez vague sur la question de la délimitation du plateau continental pendant un certain nombre d'années, mais la situation commence à se préciser depuis quelques décisions par des tribunaux internationaux et la signature de la Convention sur le droit de la mer par 119 États en décembre 1982. Le problème est double car tant la limite extérieure que les limites latérales du plateau doivent être déterminées.

La limite extérieure

À première vue, les cartes du bassin de l'Arctique portent à croire que préciser la limite extérieure du plateau continental ne présente aucune difficulté. Toutefois, le bassin est coupé en son centre par deux structures sous-marines, la crête Lomonosov et la crête Alpha, qui pourraient être d'origine continentale. C'est pourquoi il faut examiner la limite extérieure du plateau continental en droit international.

La Convention sur le plateau continental de 1958 statuait que le plateau continental se prolongeait jusqu'à une profondeur de 200 mètres ou jusqu'à un point au-delà de cette limite, qui est encore accessible à l'exploitation des ressources naturelles. Les progrès techniques faisant reculer sans cesse la limite, cette définition est vite devenue caduque. Aux Nations Unies, un comité sur les grands fonds a été créé en 1968, qui a tenté pendant plusieurs années, mais sans succès, de parvenir à une nouvelle définition. Ce n'est qu'à la fin de la huitième séance de la Troisième Conférence sur le droit de la mer, tenue en avril 1979, qu'un consensus a été atteint, lequel a été incorporé dans la nouvelle Convention sur le droit de la mer, signée en décembre 1982.

La nouvelle définition du plateau continental est la suivante :

> Le plateau continental d'un État côtier comprend les fonds marins et leur sous-sol au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet État jusqu'au rebord externe de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure[4].

Il est à noter que le Canada, dans la *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada* de 1982, a modelé sa définition des « terres du Canada » sur la clause de l'ancienne Convention sur le droit de la mer. La Loi stipule que les « terres du Canada » sont les terres appartenant au Canada ou les terres dont il détient le droit d'exploiter les ressources naturelles situées :

> dans les zones sous-marines, hors des limites d'une province, qui sont adjacentes à la côte canadienne et s'étendant au prolongement naturel du territoire terrestre canadien jusqu'au rebord extrême de la marge continentale, ou jusqu'à deux cents milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale canadienne si le rebord de la marge continentale se trouve à une distance inférieure[5].

Si les crêtes Lomonosov et Alpha tirent leur origine d'un plateau continental, il faut déterminer si elles font partie du plateau continental au large de l'île Ellesmere et du Groenland, du côté nord-américain, ou du plateau continental au large des îles de la Nouvelle Sibérie, qui appartient à l'Union soviétique. La réponse dépend de la signification donnée

à l'expression « marge continentale » dans la définition légale de plateau continental. Aux termes de cette définition, la marge continentale peut s'étendre sur 350 milles marins et même plus dans certains cas. La convention prévoit deux méthodes pour déterminer la limite extérieure de la marge continentale; la première tient compte de l'épaisseur des roches sédimentaires (avec une limite de distance) et la deuxième, de la configuration des fonds marins. Selon la première méthode, dite géologique, la limite extérieure ne peut être à plus de 350 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur des mers territoriales, alors que, selon la seconde méthode, dite physiographique, elle ne peut être à plus de 100 milles au-delà de l'isobathe 2 500 mètres. La limite de 350 milles ne s'applique cependant pas « aux hauts-fonds qui constituent des éléments naturels de la marge continentale tels que les plateaux, seuils, crêtes, bancs ou éperons qu'elle comporte[6] ».

C'est naturellement en vertu de la seconde méthode que le Canada a pu délivrer des permis d'exploration pour le secteur du Bonnet flamand, situé jusqu'à 380 milles marins de la côte de Terre-Neuve. La même définition permettrait au Canada de faire valoir que la totalité ou une partie des crêtes Lomonosov et Alpha font partie de son plateau continental. C'est d'ailleurs pourquoi le gouvernement canadien a commandé deux expéditions dans l'Arctique, la LOREX (Lomonosov Ridge Expedition) en 1979 et la CAESAR (Canadian Expedition to Study the Alpha Ridge) en 1983. Bien que les deux équipes installées sur des banquises dérivantes aient prélevé un grand nombre de carottes pour déterminer si les crêtes étaient d'origine continentale ou océanique, les résultats publiés jusqu'ici ne sont pas concluants. Il semble toutefois qu'il y ait plus de chances pour que la crête Lomonosov, plutôt que la crête Alpha, soit d'origine continentale[7]. Parviendrait-on à prouver que l'une ou l'autre crête sont d'origine continentale, la méthode de la ligne d'équidistance entre États qui se font face serait sans doute utilisée pour partager la crête Alpha entre l'Union soviétique et le Canada, et la crête Lomonosov entre l'Union soviétique, d'une part, et le Canada et le Danemark, d'autre part. Dans le dernier cas, il y aurait en outre le problème additionnel de la délimitation latérale entre les deux derniers pays puisque la crête Lomonosov a son origine dans la mer de Lincoln, entre l'île Ellesmere et le Groenland.

Les limites latérales

On sait que le plateau continental autour du bassin de l'Arctique contient des réserves considérables d'hydrocarbures; en outre, il y a eu un accroissement du nombre de forages ces dernières années, notamment dans la mer de Beaufort, des deux côtés du 141e méridien de longitude. Le Canada fait face à deux problèmes de délimitation du plateau continental de l'Arctique, l'un posé par les États-Unis, l'autre par le

Danemark. Nous traiterons de ces problèmes après un bref examen de la législation applicable.

Les dispositions du droit international qui s'appliquent à la délimitation du plateau continental entre États limitrophes ont des antécédents plutôt houleux et ne sont pas toujours très satisfaisants. Après des années de débat aux réunions de la Troisième Conférence sur le droit de la mer, la règle d'équidistance utilisée, sauf quand un autre partage était justifié pour des raisons particulières, a été remplacée par la clause suivante, maintenant reprise dans la convention de 1982 :

> La délimitation du plateau continental entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face est effectuée par voie d'accord conformément au droit international tel qu'il est visé à l'article 38 du statut de la Cour internationale de Justice, afin d'aboutir à une solution équitable[8].

Comme l'article 38 du statut de la Cour internationale ne fait que donner la liste des sources en droit international sur lesquelles la Cour devrait se fonder, sources qui se composent essentiellement de conventions et de coutumes internationales, cet article est en soi assez inutile parce qu'il ne fournit aucune règle ni méthode pour parvenir à une solution équitable. Il faudra donc consulter les décisions internationales pertinentes pour déterminer quelles dispositions du droit international sont applicables. Deux causes ont déjà été entendues depuis l'adoption de la nouvelle clause.

Dans le différend qui a opposé la Tunisie à la Libye au sujet du plateau continental en 1982, la Cour internationale s'est fondée sur la nouvelle loi pour conclure que « la délimitation doit s'opérer conformément à des principes équitables en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes[9] ». Quant à la signification du terme *principes équitables*, les principes étant subordonnés aux buts visés, « l'équité d'un principe doit être appréciée d'après l'utilité qu'il présente pour aboutir à un résultat équitable[10] ».

Dans le différend qui a opposé le Canada aux États-Unis au sujet du golfe du Maine, entendu par une chambre formée de cinq juges de la Cour internationale au printemps 1984, les deux parties ont longuement cité le jugement de 1982. Cependant, la notion d'équité étant très souple et les circonstances pertinentes variant d'un cas à l'autre, comment être surpris de l'écart considérable entre les lignes de partage proposées par les parties? Les États-Unis, invoquant un certain nombre de circonstances, ont revendiqué la totalité du banc Georges, alors que le Canada a demandé environ la moitié du banc en raison de la ligne d'équidistance qu'il a modifiée en ne tenant pas compte de certaines saillies de la côte américaine. Autre particularité de cette cause, les parties avaient demandé à la Cour de statuer non seulement sur le plateau continental, mais aussi sur les eaux sus-jacentes. En d'autres termes, la ligne tracée par la Cour partagera les gisements d'hydrocarbures du plateau conti-

nental et les ressources biologiques de la mer. Il était normal de demander à la Cour de régler les deux problèmes à la fois étant donné que la règle (ou l'absence de règle) applicable à la délimitation du plateau continental vaut tout autant pour la délimitation de la zone économique exclusive[11].

Dernière observation au sujet du droit applicable à la délimitation du plateau continental, au moins dix facteurs ont été considérés jusqu'à présent comme des circonstances pouvant justifier la modification du tracé des lignes. Ce sont : la configuration d'ensemble d'une côte, la structure physique et géologique, les ressources naturelles de la région, un facteur raisonnable de proportionnalité entre l'étendue du plateau continental et la longueur de côte d'un État, l'étendue de la région à partager, un changement appréciable de direction d'une côte, tout trait ou configuration spéciaux d'une côte, la présence et la position d'îles dans la région, la frontière sur la terre ferme entre deux États limitrophes, ainsi que la conduite et l'attitude des parties pendant une période donnée.

L'examen des accords sur les limites maritimes et les plateaux continentaux conclus jusqu'à la fin de 1982[12] et de quelques jugements pertinents de la Cour internationale semble indiquer que la méthode de l'équidistance était l'instrument privilégié pour effectuer de telles délimitations. Le droit applicable à la délimitation du plateau continental entre États limitrophes peut se résumer par les deux règles suivantes : d'abord, la délimitation doit être effectuée selon des principes équitables et tenir compte de toutes les circonstances pertinentes et, ensuite, la méthode de l'équidistance, avec ou sans modification, a semblé donner généralement les résultats escomptés.

Dans le différend entre le Canada et le Danemark au sujet du plateau continental, les parties ont accepté, en 1974, de partager le plateau entre le Groenland et l'île Ellesmere jusqu'au 82° 13′ de latitude, à l'intersection du 60e méridien de longitude[13]. La ligne de délimitation acceptée a été établie grâce à la méthode de l'équidistance, modifiée à certains endroits pour tenir compte de la configuration particulière des côtes ainsi que de la présence, et de la superficie, de certaines îles. Nous ignorons quelle méthode sera retenue pour compléter la délimitation du plateau dans la mer de Lincoln, mais il y a lieu de penser que les deux parties aborderont la question sous le même angle. Nous ne savons pas non plus pourquoi la délimitation n'est pas encore terminée, mais il se peut que les intéressés attendent d'obtenir des données plus précises sur la géologie de la crête Lomonosov. Le cas échéant, la ligne d'équidistance suivrait à peu près le centre de la crête. Nous ne croyons pas que le gouvernement canadien invoque la théorie des secteurs même si le 60e méridien est donné comme frontière sur un nombre considérable de cartes publiées depuis 1904, car cela ne serait pas à son avantage.

Dans le différend entre le Canada et les États-Unis au sujet du plateau continental de la mer de Beaufort, les parties ont tenté de négocier, en 1977, une entente globale qui aurait réglé le cas de quatre frontières maritimes problématiques (le golfe du Maine, le détroit Juan de Funca, l'entrée Dixon et la mer de Beaufort), mais sans succès. On peut penser qu'une fois rendu le jugement de la Cour dans le cas du golfe du Maine, les parties reprendront les négociations. Étant donné la récente intensification des forages dans la mer de Beaufort par les deux parties et la volonté de ces dernières de parvenir à l'autosuffisance énergétique le plus tôt possible, on pourrait croire que la délimitation du plateau continental de la mer de Beaufort est une de leurs priorités. Dans l'affaire en question, contrairement à ce qui s'est passé dans le cas du golfe du Maine, la méthode d'équidistance joue en faveur des États-Unis puisque la côte de l'Alaska est légèrement convexe et celle du Yukon légèrement concave. Il semble donc que la configuration particulière de la côte canadienne dans la région à délimiter puisse constituer une circonstance spéciale et ainsi justifier la modification de la ligne d'équidistance.

En outre, le gouvernement du Canada emploie depuis 1965 le 141e méridien de longitude comme sa frontière occidentale pour exercer différentes formes de compétence, notamment pour délivrer les permis d'exploration pour le gaz et le pétrole. Ce même méridien a aussi servi à délimiter, jusqu'à concurrence de 100 milles marins, les eaux sur lesquelles le gouvernement exerce son pouvoir de prévention de la pollution dans l'Arctique, aux termes de sa *Loi sur la prévention de la pollution dans les eaux arctiques* de 1970. De plus, en 1977, le Canada a étendu à 200 milles la frontière occidentale de sa zone de pêche exclusive en suivant le 141e méridien sur cette distance.

Ces différentes utilisations du 141e méridien n'indiquent pas nécessairement que le Canada estime que, par suite du traité de 1825 entre la Grande-Bretagne et la Russie, la frontière maritime a été tracée jusqu'au pôle Nord. En effet, une analyse détaillée du traité dans son contexte historique nous permet de conclure catégoriquement que la ligne de démarcation entre les *possessions* des parties s'étendait jusqu'à l'océan Arctique *seulement*[14]. De plus, les parties en cause n'auraient pu envisager de délimiter le plateau continental car cette notion était inconnue en droit international à l'époque. Le Canada pourrait cependant faire valoir que le prolongement sous la mer des frontières terrestres constitue une méthode acceptée de délimitation du plateau continental[15]. Dans ce cas, on pourrait fort bien parvenir à une solution équitable en modifiant la ligne d'équidistance de façon à tenir compte de l'utilisation historique du 141e méridien par le Canada, au moins depuis 1965, ainsi que de l'approbation manifeste de cette utilisation par les États-Unis.

Les eaux de l'archipel

Le Canada affirme que toutes les eaux de l'archipel Arctique canadien sont des eaux intérieures sur lesquelles il exerce son entière souveraineté comme il le fait sur les terres environnantes. Tous les autres États, notamment les États-Unis, ne reconnaissent pas nécessairement ce droit au Canada. Un État peut acquérir la souveraineté sur des étendues d'eau de deux façons : prouver qu'il possède un titre historique ou tracer des lignes de base droites. Examinons très rapidement ces deux méthodes.

Le titre historique

En décembre 1973, la Direction générale des affaires juridiques du ministère des Affaires extérieures a déclaré qu'à son avis les eaux de l'archipel Arctique canadien étaient des eaux intérieures qui appartenaient historiquement au Canada même si ces droits n'étaient enchâssés dans aucun traité, règlement ou loi[16]. Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a confirmé cette position en mai 1975 quand il a affirmé que :

> Étant donné que le passage du Nord-Ouest n'est pas utilisé pour la navigation internationale et que les eaux de l'Arctique sont considérées par le Canada comme des eaux intérieures, le régime de transit libre ne s'applique pas à l'Arctique[17].

La revendication canadienne est assez simple, mais il n'est pas certain qu'elle soit totalement justifiable sur le plan juridique. L'importance de l'appartenance historique des eaux en droit international est considérablement réduite depuis l'approbation, par la Cour internationale, de la méthode des lignes de base droites dans l'affaire des *pêcheries* en 1951 et l'adoption d'une ligne de fermeture de 24 milles pour les baies dans la Convention sur la mer territoriale de 1958. La Convention de 1982 conserve la possibilité d'une souveraineté historique sur des eaux mais ne précise pas les conditions à remplir pour faire reconnaître cette souveraineté. Il faut donc chercher ces conditions dans le droit international coutumier. Cependant, il est toujours difficile de savoir ce qu'est exactement la règle en droit coutumier, et la pratique des États, qui en est la base, n'est ni claire ni uniforme. Dans le cas de l'Arctique en particulier, un seul autre État (l'Union soviétique) a clairement revendiqué la souveraineté historique sur une étendue d'eau, soit la baie de Pierre-Le-Grand, dont l'entrée mesure 108 milles. En 1951, la Norvège a invoqué ses droits historiques, mais de façon accessoire, pour prouver qu'en vertu de ces droits et de la méthode des lignes de base droites, les fjords et les sunds de ses côtes étaient des eaux intérieures.

Pour faire reconnaître sa souveraineté historique sur des eaux, un État doit remplir des conditions rigoureuses, puisque cette souveraineté est

d'ordre maritime et va à l'encontre des règles générales d'acquisition d'une telle souveraineté, comme la règle des 24 milles pour les baies et la méthode des lignes de base droites. L'examen de la documentation nous apprend que le requérant doit satisfaire à trois conditions : en premier lieu, il doit avoir la compétence et le contrôle exclusifs sur la région maritime, et même avoir expulsé des bâtiments étrangers si nécessaire; en deuxième lieu, il doit utiliser les eaux depuis longtemps ou une longue période doit s'être écoulée dont la durée varie selon les circonstances; enfin, les nations étrangères, notamment celles qui sont touchées par la revendication, doivent donner leur consentement. Quant au troisième point, les États en cause peuvent protester pour manifester leur désaccord et empêcher le requérant d'acquérir un titre historique.

Pour satisfaire aux exigences susmentionnées, le Canada pourrait faire valoir un certain nombre d'activités d'État dans l'archipel, notamment : la découverte et l'exploitation de ces eaux par les explorateurs britanniques avant la cession de 1880; la poursuite de l'exploration par des Canadiens après la cession; l'adoption en 1906 d'une loi relative à la chasse à la baleine; la création de la patrouille de l'Arctique de l'est en 1922; la création de la réserve faunique des îles Arctiques en 1926; et l'adoption, en 1970, de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*. En revanche, il faut bien comprendre que les explorateurs se limitaient à prendre possession de terres et d'îles; que la réglementation sur la chasse à la baleine ne semblait pas s'appliquer au-delà de la baie d'Hudson et de la limite territoriale de 3 milles; que la description de la réserve de l'archipel Arctique à l'aide des 141e et 60e méridiens de longitude jusqu'au pôle Nord ne peut en aucune façon donner au Canada la souveraineté sur les eaux de cette zone; et que la compétence réclamée en vertu de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* était limitée à la prévention et au contrôle de la pollution.

Un autre obstacle plus difficile à surmonter quant à l'acquisition par le Canada de droits historiques sur les eaux de l'Arctique découle de certaines déclarations officielles faites en 1970, année où les eaux territoriales canadiennes ont été portées de 3 à 12 milles. Expliquant les répercussions de ce prolongement avant de proposer l'adoption du projet de loi en deuxième lecture, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a affirmé :

> L'effet de ce bill sur le passage du Nord-Ouest sera que, d'après tout point de vue juridique raisonnable, le détroit de Barrow de même que celui du Prince-de-Galles sont soumis totalement à la souveraineté canadienne[18].

Le ministre croyait peut-être que cette modification suffirait pour que les eaux soient déclarées intérieures, même si on voit mal comment. En effet, il avait affirmé la veille, en réponse à une question sur les lignes de base droites, que « comme, de toute évidence, nous affirmons que ces eaux sont des eaux intérieures canadiennes, nous ne tracerons pas de

pareilles lignes[19] ». Quoi qu'il en soit, cette modification avait sûrement pour objet de créer un chevauchement de mers territoriales dans la partie ouest du détroit de Barrow où cinq îles sont disposées en zigzag le long du détroit. Le passage le plus large entre les îles Lowther et Young n'ayant que 15,5 milles, une espèce de barrière d'eaux territoriales serait formée le long du détroit de Barrow comme il en existait déjà dans le détroit du Prince-de-Galles dont le centre est occupé par les îles Princesse-Royale, qui ramènent la largeur du passage à moins de 6 milles. Le témoignage du conseiller juridique du ministère des Affaires extérieures qui a comparu quelques jours plus tard devant le Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale montre que c'était bien là l'objet de la modification. Il a affirmé en particulier :

> Cela a des conséquences pour le détroit de Barrow, par exemple, où la mer territoriale de 12 milles avait pour effet d'assurer la souveraineté canadienne d'une rive à l'autre. En termes simples, nous avons le contrôle indiscuté, indiscuté au sens juridique, des deux barrières du passage du Nord-Ouest[20].

En d'autres termes, même si un navire étranger parvenait à éviter le détroit du Prince-de-Galles comme le *Manhattan* a tenté de le faire en 1969 en pénétrant plutôt dans le détroit de M'Clure, il ne pourrait plus rester dans une bande de haute mer ou dans une zone économique exclusive. En prolongeant ses eaux territoriales jusqu'à 12 milles, en partie pour créer un chevauchement de ces eaux dans le détroit de Barrow, le Canada risque ainsi de reconnaître que le reste des eaux du chenal des Îles Parry est considéré comme étant en haute mer[21]. Fait d'égale importance, ce n'est qu'en 1973 que la Direction générale des affaires juridiques du ministère des Affaires extérieures a déclaré que les eaux de l'archipel étaient des « *eaux intérieures* du Canada sur une base historique[22] » (italique de l'auteur).

Autre obstacle, en 1970, les Etats-Unis ont officiellement protesté non seulement contre le prolongement jusqu'à 12 milles de la mer territoriale du Canada, mais aussi contre la *Loi pour la prévention de la pollution des eaux arctiques* adoptée en même temps. Cette deuxième loi habilitait le Canada à mettre en application certaines normes destinées à prévenir la pollution dans les domaines de la construction, de l'armement et de l'équipement de tous les navires naviguant dans les eaux de l'archipel au nord du 60e parallèle et jusqu'à 100 milles au large de l'archipel. Dans leur protestation, les États-Unis ont déclaré que les prolongements unilatéraux proposés des domaines de compétence étaient interdits par le droit international et qu'ils ne pouvaient ni les accepter ni y acquiescer. Pour conclure, ils ont suggéré au Canada de renvoyer l'affaire à la Cour internationale de Justice. Le Canada n'a pas tenu compte de la protestation dans la mesure où elle traitait du prolongement

de la mer territoriale, mais il a adopté une autre attitude à l'égard de la prévention de la pollution. En effet, le jour où le gouvernement présentait son projet de loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, l'ambassadeur du Canada aux Nations Unies remettait au secrétaire général une lettre modifiant la reconnaissance par le Canada de la juridiction exercée par la Cour internationale de Justice, en soustrayant de cette juridiction les différends liés à la compétence demandée par le Canada pour prévenir la pollution dans les secteurs marins voisins de la côte canadienne ou lutter contre elle.

Cette réserve est préjudiciable à l'acquisition, par le Canada, d'une souveraineté historique sur les eaux en ce sens que les secteurs marins voisins de la côte canadienne et décrits dans la nouvelle loi comprennent non seulement une bande de 100 milles au large de l'archipel, mais aussi toutes les eaux à l'intérieur de l'archipel et au nord du 70e parallèle. Si le Canada avait réellement considéré ces eaux comme intérieures, et qu'il croyait avoir sur elles une souveraineté aussi complète que celle qu'il avait sur les terres et les îles de l'archipel, son pouvoir législatif en matière de pollution des eaux dans l'archipel n'aurait pas été mis en doute. Ainsi, la réserve aurait pu être limitée à la bande de 100 milles au large de l'archipel et le long de la côte nord du Yukon et du delta du Mackenzie. Toutefois, la réserve montrait que le Canada était incertain de l'assise juridique de la loi, non seulement en ce qui concerne les eaux du large, mais aussi, semble-t-il, les eaux à l'intérieur de l'archipel. Par conséquent, on ne peut pas dire que le Canada n'a pas tenu compte de la protestation américaine; il semble, au contraire, y avoir donné suite.

Autre obstacle à l'acquisition de droits historiques par le Canada : le système de rapports NORDREG est appliqué sur une base volontaire seulement. Et il est certain que, s'il y a le moindre doute à propos du caractère intérieur des eaux de l'archipel, le Canada se trouverait mal placé pour réclamer des navires étrangers qu'ils se conforment au système, sous peine de se voir refuser l'accès au passage du Nord-Ouest. Tout navire étranger qui se conforme à la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*, dont la légitimité devrait maintenant être considérée comme confirmée par le droit international coutumier[23], devrait avoir le droit de passage inoffensif dans les eaux du passage du Nord-Ouest. D'autre part, si les eaux de l'Arctique ne sont pas des eaux intérieures, elles ne sont alors tout au plus que des eaux territoriales et le droit de passage inoffensif s'applique.

Pour toutes les raisons précitées, il faut conclure que le Canada ne parviendrait pas à établir que les eaux de l'archipel Arctique canadien sont des eaux intérieures historiques.

Les lignes de base droites

La Norvège a élaboré en 1812 la méthode selon laquelle on peut délimiter les eaux territoriales en traçant des lignes de base droites plutôt qu'en

suivant les sinuosités de la côte. Cette méthode a été approuvée par la Cour internationale en 1951, incorporée dans la Convention sur la mer territoriale de 1958 et reprise dans la Convention sur le droit de la mer de 1982. Elle consiste, lorsque la côte est profondément échancrée ou bordée par un archipel, à tirer des lignes de base droites en travers des échancrures et entre les points les plus avancés des îles, et à mesurer la largeur de la mer territoriale à partir de ces lignes. Cette sorte de situation géographique est habituellement appelée archipel côtier. Nous allons maintenant tenter de voir si l'archipel canadien remplit les conditions juridiques.

Les conditions juridiques auxquelles des lignes de base droites peuvent être tirées sont liées à la configuration géographique de la côte et au tracé des lignes. Dans l'affaire des *pêcheries*[24], la Cour a proposé trois conditions où des lignes de base droites peuvent être tracées. Les trois ont été intégrées sans aucune modification dans les conventions de 1958 et 1982. Les deux premières ont un caractère obligatoire, la troisième non. On peut les résumer de la façon suivante :

- Premièrement, le tracé des lignes de base droites ne doit pas s'écarter sensiblement de la direction générale de la côte, en ce sens que l'écart ne doit pas constituer une distorsion de la direction générale de la côte. Pour en juger, il y a lieu d'examiner une carte à petite échelle présentant une vue d'ensemble de la côte.
- Deuxièmement, les régions maritimes circonscrites doivent être suffisamment liées au domaine terrestre pour être soumises au régime des eaux intérieures. Le rapport global de la superficie maritime à la superficie terrestre de l'archipel norvégien était de 3,5 à 1. En vertu de l'affaire des *pêcheries*, les eaux circonscrites sont jugées être strictement intérieures et il n'existe aucun droit de passage inoffensif. En vertu des conventions de 1958 et de 1982, les nouvelles eaux circonscrites sont jugées intérieures, mais elles sont soumises au régime du passage inoffensif si elles sont considérées comme faisant partie de la mer territoriale ou de la haute mer.
- Troisièmement, dans certains cas, on peut tenir compte, pour l'établissement de certaines lignes de base, des intérêts économiques propres à la région étudiée, dont la réalité et l'importance sont manifestement attestées par un long usage. Ces intérêts confirment la valeur des lignes de base tracées.

La longueur des lignes de base droites englobant des archipels côtiers n'est limitée ni dans l'affaire des *pêcheries* ni dans les conventions de 1958 et de 1982. L'État côtier est le mieux placé pour juger des conditions locales dictant la position précise des lignes de base.

L'établissement de lignes de base droites autour de l'archipel Arctique peut satisfaire aux conditions juridiques précitées. L'archipel Arctique canadien constitue un vaste labyrinthe d'îles et de presqu'îles entamées

par de larges échancrures en forme de baies et de golfes, et sillonnées par de nombreux détroits, chenaux et anses, le tout recouvert presque à l'année longue d'un épais manteau de glace.

Bien que l'archipel ne soit pas un simple *chapelet d'îles* au sens strict du terme, il constitue une seule entité en bordure nord du Canada et fait intégralement partie de la côte.

Les traits physiques de la côte et de l'archipel sont tels qu'il est absolument impossible de suivre les sinuosités de la côte ou des îles pour mesurer la mer territoriale. Il faut donc utiliser la méthode des lignes de base droites.

Les lignes de base droites proposées (figure 7–1) remplissent les deux conditions flexibles énoncées dans l'affaire des *pêcheries*, qui sont devenues obligatoires dans les conventions de 1958 et de 1982 : la direction générale de la côte et le rapport étroit entre le secteur maritime et le secteur côtier. La première condition est remplie car les lignes de base droites suivent la *direction générale* de la côte. Ce qui constitue réellement le rivage canadien, c'est le pourtour de l'archipel, que suivent les lignes de base droites.

La deuxième condition est également remplie car le rapport de la superficie maritime à la superficie terrestre (les îles) de l'archipel est de 0,822 à 1, ce rapport étroit étant renforcé par la présence quasi permanente d'une couverture de glace sur les eaux circonscrites.

La validité des lignes de base droites qui recoupent le golfe Amundsen et le détroit de Lancaster se trouve confirmée par les intérêts économiques de la population inuit locale dont la subsistance dépend exclusivement et depuis des temps immémoriaux de la pêche, de la chasse et du piégeage dans les secteurs maritimes étudiés.

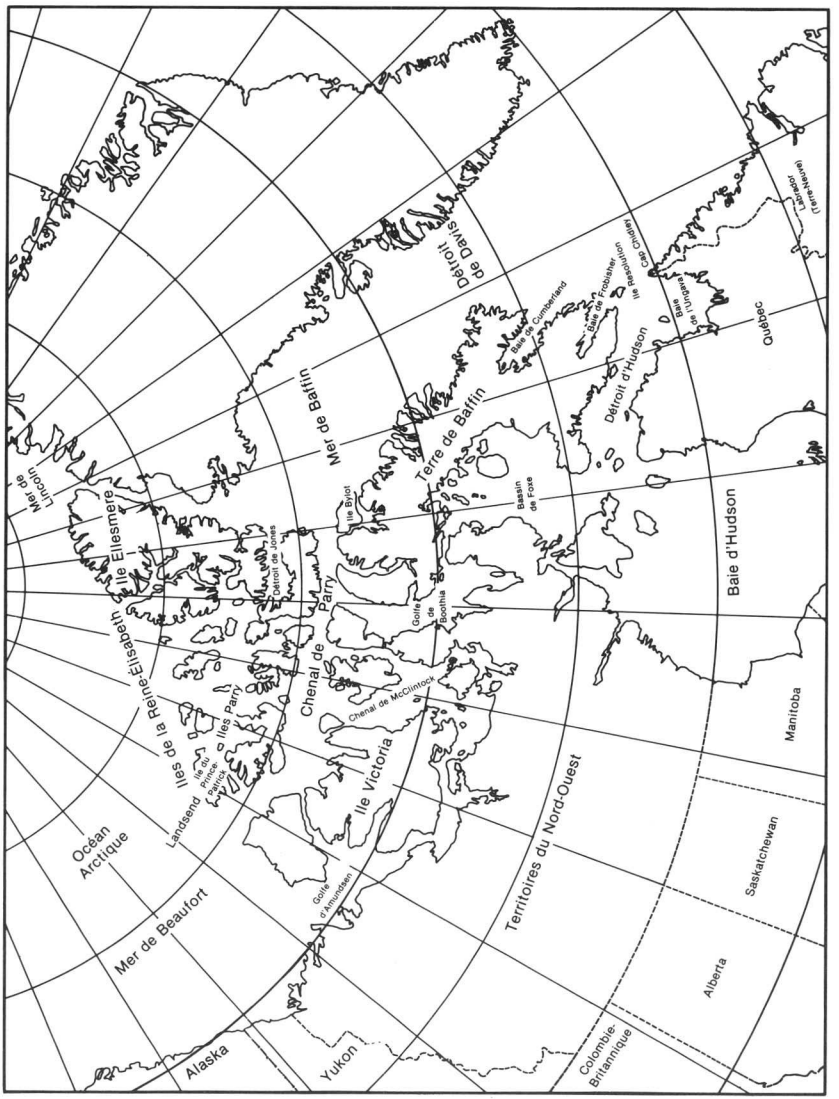
La longueur des différentes lignes de base droites tracées en conformité des conditions obligatoires n'est pas limitée, surtout lorsque la valeur des lignes de base droites se trouve confirmée par des intérêts économiques régionaux attestés par un long usage, mais des efforts ont été faits pour restreindre la longueur des lignes, de telle sorte qu'elles mesurent 17 milles en moyenne, la ligne de base droite la plus longue s'étendant sur 99 milles.

Pour appuyer la méthode de lignes de base droites et fournir une autre preuve du caractère intérieur des eaux de l'archipel, le Canada peut invoquer la consolidation historique des titres applicables au détroit de Lancaster et au détroit de Barrow dans l'Est et au golfe Amundsen dans l'Ouest, consolidation qui confirme le titre canadien aux secteurs maritimes à l'intérieur des lignes de base droites.

Le passage du Nord-Ouest

Bien que, comme nous l'avons conclu précédemment, le Canada puisse légitimement établir que les eaux de l'archipel Arctique sont des eaux intérieures en tirant des lignes de base droites autour de l'archipel, il

Figure 7-1 Lignes de base droites dans l'archipel Arctique canadien



Source : Service hydrographique du Canada, ministère des Pêches et Océans. Carte préparée à la demande de l'auteur.

demeure que rien n'a encore été fait et que la question du statut juridique du passage du Nord-Ouest n'est pas réglée. Dans la présente section, nous décrivons brièvement ce qui constitue le passage, puis nous étudions son statut juridique actuel et futur.

Selon les *Sailing Directions of Arctic Canada*, le passage du Nord-Ouest franchit l'Arctique nord-américain, du détroit de Davis et de la baie Baffin à l'est, au détroit de Bering à l'ouest[25]. C'est là sa définition traditionnelle, mais, aux fins de la présente étude, nous en limiterons l'étendue aux eaux de l'archipel Arctique entre la baie Baffin à l'est et la mer de Beaufort à l'ouest.

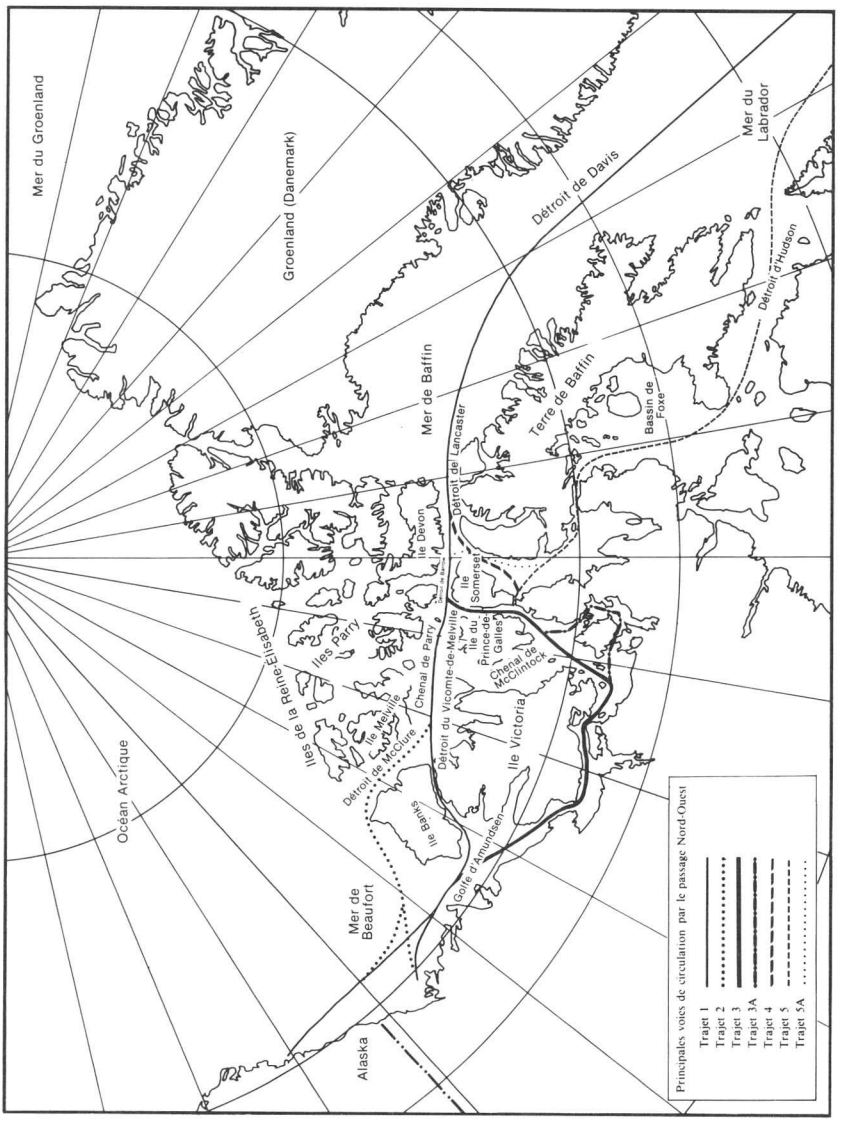
Le passage du Nord-Ouest compte cinq voies principales de circulation, plus deux variantes au moins (figure 7–2). Toutes les voies sont navigables, mais elles ne peuvent pas toutes être empruntées par les navires à grand tirant d'eau. Le choix de la voie dépend essentiellement des conditions des glaces, du tonnage du navire, de sa facilité à progresser dans les glaces ou de celle du brise-glace escorteur, le cas échéant, et de la précision des levés hydrographiques. Nous savons pour l'heure que seules les voies 1 et 2 sont accessibles aux navires à fort tirant. La voie 3 (et sa variante, la voie 3A), de même que la voie 4, qui longent la bordure continentale du Canada sur plus de la moitié de la distance, ne conviennent pas. Pour l'instant, la voie 5 ne conduit qu'aux voies 3 et 4, mais, s'il était possible d'éviter certains secteurs de hauts-fonds dans le détroit du Fury et Hecla, sa variante, la voie 5A pourrait conduire aux voies 1 et 2 et être empruntée par les navires à fort tirant. On pourrait ainsi emprunter cette voie plutôt que prendre le détroit de Lancaster.

Le statut actuel

Il est important de savoir si le passage du Nord-Ouest peut être qualifié de détroit international car le régime juridique change selon que ce soit le cas ou non. Dans l'affirmative, les navires empruntant le passage auraient, grâce au nouveau droit de passage en transit, le même droit qu'en haute mer. Dans la négative, le droit traditionnel de passage inoffensif serait le seul régime applicable. La Cour internationale de Justice a conclu en 1949 dans l'affaire du *détroit de Corfou*[26], seul jugement rendu sur ce point, qu'un détroit doit être une importante voie de circulation maritime internationale avant de pouvoir être considéré comme un détroit international. Le détroit de Corfou était une voie très utile pour des bâtiments de sept États qui avaient traversé ses eaux près de 3 000 fois en 21 mois.

Il est évident que la condition précédente n'a pas été remplie dans le cas du passage du Nord-Ouest, car, en 80 ans d'exploration maritime, le passage n'a été franchi complètement que 40 fois, dont 27 fois par des navires battant pavillon canadien. Quant aux 13 autres traversées, 10 navires battaient pavillon américain, 1 norvégien, 1 hollandais et 1 japonais. La traversée historique norvégienne a été effectuée par un harenguier, et les traversées hollandaise et japonaise par des yachts de

Figure 7-2 Principales voies de circulation par le passage Nord-Ouest



Source : Service hydrographique du Canada, ministère des Pêches et Océans. Carte préparée à la demande de l'auteur.

plaisance. Trois des traversées américaines ont été accomplies par un escadron de brise-glace en 1957 qui effectuaient des levés hydrographiques en vue de la mise en place, par le Canada et les États-Unis, du réseau avancé de pré-alerte (ligne DEW), et les 3 bâtiments étaient précédés dans l'étroit détroit de Bellot du NCSM *Labrador*.

Il y eut deux traversées par des sous-marins battant pavillon américain pour vérifier si la traversée sous-marine du passage du Nord-Ouest était possible. En 1960, le navire américain *Seadragon* avait à son bord un représentant du gouvernement canadien, le commodore O.C.S. Robertson, tandis que le navire américain *Skate* a franchi le passage en 1962 dans le cadre des ententes canado-américaines de défense. Les 5 autres traversées américaines eurent lieu en 1969 quand le *Manhattan*, navire-citerne dont les soutes avaient été remplies d'eau, a prouvé qu'il était possible de traverser le passage par la voie 1; il était accompagné pendant une partie du voyage par les brise-glace américains *Staten Island* et *Northwind*. Le *Manhattan* avait à son bord un représentant canadien, soit le capitaine de navigation T.C. Pullen, et il était escorté par le brise-glace canadien *John A. Macdonald*.

Il ressort clairement de ce qui précède qu'on ne pourrait, par aucun effort d'imagination, classer le passage du Nord-Ouest parmi les détroits internationaux. Ceux qui s'obstinent à croire que cela est possible confondent sûrement l'usage actuel et l'usage potentiel du passage. Le dernier critère est celui employé par les cours américaines pour juger si une voie d'eau est navigable ou non. Il ne s'agit pas d'un critère requis en droit international et appliqué par la Cour internationale dans l'affaire du *détroit de Corfou* pour déterminer l'utilisation réelle d'un cours d'eau. En outre, il est à noter qu'aucune des rares traversées par des bâtiments étrangers ne pouvait être taxée de commerciale, pas même la traversée du *Manhattan*, car ce dernier transportait de l'eau et non du pétrole.

Le statut futur

En dernière analyse, il importe de savoir si le passage du Nord-Ouest pourrait devenir un détroit international et, le cas échéant, quel droit de passage y serait applicable.

L'internationalisation éventuelle du passage du Nord-Ouest dépendra de l'importance de la navigation internationale et des mesures qu'adoptera le Canada pour contrôler cette navigation et peut-être éviter son internationalisation.

La navigation internationale a déjà commencé dans la partie est du passage qui est empruntée pour le transport des minéraux extraits de la mine Nanisivik, au sud du détroit de Lancaster, et de la mine Polaris, au nord du détroit de Barrow. Le gaz extrait de l'île Melville, au nord du détroit du Vicomte Melville, et le pétrole de la mer de Beaufort seront probablement transportés sous peu tout le long du passage du Nord-Ouest. Le pétrole proviendra sûrement des secteurs américain et canadien de la mer de Beaufort, et le transport maritime doit vraisemblablement commencer entre 1990 et 1995.

S'il y a transport international, le passage sera-t-il automatiquement internationalisé? Plus spécifiquement, le nombre de pavillons étrangers

et de déplacements étrangers sera-t-il suffisant pour que le passage du Nord-Ouest soit classé parmi les détroits internationaux? La réponse à ces deux questions est probablement affirmative. Il semble que la seule incertitude qui demeure soit le moment où cela se produira, lequel dépend de la fréquence d'utilisation. À cet égard, rappelons que le seuil d'utilisation retenu dans l'affaire du *détroit de Corfou* était assez élevé, mais qu'il risque d'être beaucoup plus faible dans le cas du passage du Nord-Ouest à cause de l'isolement de ce dernier et de l'absence de voies de rechange.

Quant à savoir si le Canada pourrait empêcher l'internationalisation du passage, il semble que trois mesures pourraient être prises. La première, la plus importante, serait de tracer des lignes de base droites autour de l'archipel afin de prouver sa souveraineté sur les eaux à l'intérieur de ces lignes, lesquelles serviraient ensuite à délimiter les eaux territoriales. Les lignes de base ayant été établies en conformité du droit international coutumier et du jugement de la Cour dans l'affaire des *pêcheries anglo-norvégiennes*, le Canada serait en mesure de contrôler toute navigation étrangère.

La deuxième mesure serait d'étayer sa souveraineté juridique établie par une souveraineté technologique. Comme le faisait remarquer un haut fonctionnaire canadien tout dernièrement, « il faut conquérir l'Arctique autant dans les faits qu'en droit ». En d'autres termes, si le Canada entend exercer l'emprise nécessaire pour préserver la souveraineté qu'il dit avoir acquise sur les eaux du passage du Nord-Ouest, il doit offrir une gamme complète de services maritimes et terrestres qui lui garantiront une emprise réelle et efficace.

Le ministère des Transports semble avoir bien compris cette nécessité. En effet, dans l'énoncé de politique qu'il a présenté en 1982 devant la Commission d'évaluation environnementale de la mer de Beaufort, il dit devoir être en mesure d'offrir les services suivants : aides à la navigation en mer, service d'escorte et service de brise-glace, opérations de recherche et de sauvetage en mer, interventions en cas d'urgence en mer, lutte contre la pollution, services de communications mobiles maritimes, ports, havres et terminaux, inspection des navires, gestion de la circulation maritime, administration et infrastructure pour le réapprovisionnement des navires, pilotage et formation[27]. L'énoncé de politique précisait que ces services viendraient s'ajouter aux services d'hydrographie, d'océanographie, d'étude des propriétés, des glaces ainsi que de leur distribution et de leurs mouvements, de météorologie, de dragage et de douanes que d'autres ministères continueraient d'offrir.

De tout ce qui précède, le service de brise-glace et les services de pilotage sont peut-être les plus importants pour l'exercice d'un contrôle efficace. Bien entendu, les États côtiers peuvent percevoir des droits sur les navires étrangers pour ces services. C'était là l'intention de l'Union soviétique en 1967, année où cet État a invité certains armateurs étran-

gers à emprunter le passage du Nord-Est et leur a remis une brochure indiquant le tarif. L'offre soviétique n'a pas eu de lendemain, semble-t-il, mais ce qui est important, c'est que cet État insiste pour fournir les services nécessaires à tout armateur étranger qui serait intéressé. En outre, les règlements de la Northern Sea Route Administration prévoient le recours obligatoire à des pilotes et à des brise-glace pour tous les navires dans la plupart des détroits constituant le passage du Nord-Est[28].

Avec les instruments technologiques appropriés à sa disposition, le Canada pourrait établir et appliquer un système de gestion de la circulation en transit qui pourrait bien être la façon la plus simple de contrôler la navigation étrangère.

Une troisième mesure pourrait également être prise si le Canada acquérait le contrôle juridique et réel des eaux du passage du Nord-Ouest; il s'agirait de signer avec les armateurs étrangers des accords bilatéraux où seraient décrites les conditions à remplir pour emprunter le passage. Les signataires reconnaîtraient évidemment au Canada le droit de contrôler le passage, et les accords indiqueraient les conditions que devraient remplir les armateurs étrangers, comme le recours à des services de brise-glace et de pilotage.

Si l'on en juge par la réaction de certains participants américains à un atelier tenu en 1981 sur l'Arctique, on peut penser qu'un pareil accord pourrait être conclu assez facilement avec les États-Unis. Le compte rendu de cette rencontre dit :

> Un participant américain pensait, à l'instar d'un autre orateur [aussi un Américain], qu'il serait possible, sur le plan diplomatique, pour le Canada et les États-Unis de négocier un traité bilatéral où seraient précisées les conditions que devraient remplir les navires commerciaux pour traverser le passage du Nord-Ouest[29].

Les déclarations faites par le Canada en 1969 et en 1970 appellent la signature d'accords d'utilisation. En 1969, le premier ministre déclarait que « [...] fermer les eaux et en interdire le passage à tous les navires étrangers au nom de la souveraineté du Canada, comme certains le suggèrent, serait aussi dépourvu de sens que d'obstruer les entrées des ports d'Halifax et de Vancouver[30] ». En outre, dans une note de 1970 transmise aux États-Unis, le gouvernement canadien réitérait sa détermination d'ouvrir le passage du Nord-Ouest à la navigation sécuritaire internationale, sous réserve des conditions requises pour préserver le fragile équilibre écologique de l'Arctique canadien[31].

Quant au droit de passage applicable aux détroits internationaux, un consensus a enfin été atteint après l'exercice de fortes pressions par les grandes puissances maritimes. Il s'agit du droit de passage en transit défini dans la Convention de 1982 de la façon suivante :

> On entend par « passage en transit » l'exercice, conformément à la présente partie, de la liberté de navigation et de survol à seule fin d'un transit continu et rapide par le détroit entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive[32].

Comme dans le cas du droit de passage inoffensif en mer territoriale, il faut savoir si les navires de guerre ont le droit de traverser en transit les détroits internationaux puisqu'il n'est fait nulle mention de ces navires dans la Convention. L'absence est encore plus flagrante ici puisqu'il n'y a pas de clause sur les sous-marins. Cependant, une lecture rapide des nombreuses déclarations faites par les puissances maritimes au moment de la conférence montre clairement que leur intention était d'inclure les navires de guerre.

En premier lieu, la Convention stipule que « *tous* les navires et aéronefs jouissent du droit de passage en transit sans entrave » (italique de l'auteur). Une clause subséquente, visant à limiter les lois et règlements que les États riverains peuvent adopter, confirme que ce droit est conféré à tous les navires. Il y est précisé que « ces lois et règlements ne doivent entraîner aucune discrimination de droit ou de fait entre les navires étrangers[33] ». On ne peut cependant pas conclure de ce seul fait que les sous-marins ont clairement le droit de passage en transit.

Nous sommes d'avis que l'ambiguïté ou l'obscurité des clauses susmentionnées peuvent être éclaircies par la partie de l'article 39 qui précise les obligations habituelles des navires et aéronefs exerçant leur droit de passage en transit. L'article prévoit qu'ils doivent « s'abstenir de toute activité autre que celles qu'implique un transit continu et rapide, selon leur *mode normal* de navigation, sauf en cas de *force majeure* ou de détresse[34] » (italique de l'auteur).

Comme l'a succinctement fait remarquer le professeur D. O'Connell, puisque les sous-marins sont des véhicules submersibles par définition, la navigation sous-marine constitue leur « mode normal » de navigation. Et, comme le précisait le même auteur, la navigation sous-marine est expressément interdite en mer territoriale et la navigation sous-marine est implicitement permise dans les détroits internationaux en raison des caractères juridiques essentiellement différents de la mer territoriale et des détroits[35].

L'interprétation précédente, fondée uniquement sur les termes de la Convention elle-même et sur leur signification ordinaire dans leur contexte, est pleinement confirmée par l'examen des circonstances entourant la signature de la Convention. Il est vrai que les travaux préparatoires ne sont pas très satisfaisants vu qu'aucun compte rendu complet de la conférence n'a été rédigé; cependant, les circonstances entourant la signature de la Convention et la conférence elle-même confirment sans aucun doute l'interprétation littérale qui vient d'être donnée[36].

Les États-Unis ayant choisi de ne pas signer la Convention, il serait intéressant de savoir si cet État peut exercer ce nouveau droit de passage, soit maintenant, soit après l'entrée en vigueur des termes de la Convention. Il est vrai qu'à l'instar du droit irrévocable de passage inoffensif applicable aux détroits internationaux, les mers territoriales d'une largeur de douze milles font maintenant indiscutablement partie du droit international coutumier. Ce n'est toutefois pas le cas du nouveau droit de passage en transit. Le plus que l'on puisse en dire, c'est qu'il est peut-être à l'aube d'une reconnaissance officielle par le droit coutumier. Autrement dit, si la Convention venait à être appliquée avant que ce nouveau droit ne soit tout à fait reconnu, aucun des États non signataires, notamment les États-Unis, ne pourrait exercer ce droit dans le passage du Nord-Ouest.

Évidemment, la pratique des États ne coïncide pas toujours avec la théorie juridique. Lorsqu'il a proclamé une zone économique exclusive en mars 1983, le président des États-Unis a donné les grandes lignes de la politique des mers de son pays, lesquelles peuvent diverger de l'opinion juridique précitée. Dans sa déclaration, le président a commencé par réitérer la volonté américaine d'accepter une loi conforme au droit international et qui témoigne des résultats de la Convention sur le droit de la mer en ce qui a trait aux utilisations traditionnelles des océans, notamment la navigation et le survol des eaux[37]. Cependant, il ajoute que la navigation et le survol sans entrave à des fins commerciales et militaires sont d'intérêt vital pour les États-Unis, et que son pays continuera de faire en sorte que soient protégés les droits et libertés nécessaires[38]. Par la même occasion, le président a aussi donné l'avertissement suivant : les États-Unis n'acquiesceront pas aux mesures unilatérales d'autres États conçues pour restreindre les droits et libertés de la communauté mondiale sur le plan de la navigation et du survol, et de toute autre utilisation apparentée de la haute mer[39].

Doit-on en déduire que les États-Unis, qui ont choisi de rejeter la Convention parce qu'ils étaient insatisfaits du régime juridique proposé pour l'exploitation des ressources des fonds océaniques, pourraient accepter certaines nouvelles dispositions de la Convention comme la clause sur le droit de passage en transit par les détroits internationaux? Cela serait contraire à l'entente maintenue tout au long de la conférence selon laquelle les clauses de la Convention formaient un tout « à prendre ou à laisser » et que les États n'avaient pas la liberté d'en accepter certaines et d'en rejeter d'autres. C'est précisément pourquoi la Convention ne permet pas le genre ordinaire de réserve. Il est difficile de répondre à cette question, mais il faut la soulever.

Pour conclure, disons que, même si l'on tient compte de son isolement, le passage du Nord-Ouest n'a à peu près pas servi à la navigation internationale et ne peut d'aucune façon être considéré comme un détroit international. Cependant, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'il

s'agit d'une voie maritime nationale, vu que le droit historique du Canada sur ces eaux n'a jamais été établi ni confirmé par des lignes de base droites. Par conséquent, on doit présumer que les navires battant pavillon étranger ont droit de passage inoffensif, même s'il est entendu que ce droit peut être suspendu par le gouvernement canadien lorsque cette mesure est essentielle pour assurer la sécurité nationale. En outre, le Canada peut exiger que les navires étrangers respectent son *Règlement concernant la prévention de la pollution des eaux arctiques* qui, à notre avis, a été validé sur le plan international par la clause spéciale sur l'Arctique figurant à l'article 234 de la Convention sur le droit de la mer.

Même si la Convention n'est pas encore en vigueur, il s'est dégagé, depuis que la clause sur l'Arctique a été initialement proposée à Genève en 1975, un consensus suffisant pour que cette clause puisse être considérée comme appartenant déjà au droit international coutumier[40]. Il est à remarquer, cependant, que ce pouvoir spécial de réglementation et de mise en application reconnu aux États côtiers dans les zones recouvertes par les glaces est limité aux cas où le milieu marin est menacé. Plus spécifiquement, ce sont principalement les navires-citernes pétroliers et gaziers qui sont visés. Il semble que le Canada ne pourrait invoquer cette clause spéciale sur l'Arctique pour empêcher les brise-glace étrangers, même s'ils peuvent être classés parmi les navires de guerre, de traverser le passage en transit. Il en va de même des sous-marins nucléaires, mais non d'éventuels submersibles-citernes, qui peuvent exercer leur droit de passage en transit selon leur mode normal de navigation sous-marine.

Compte tenu de ce qui précède, et maintenant que la Conférence sur le droit de la mer est terminée, il semble plus urgent que jamais de tracer des lignes de base droites autour de l'archipel Arctique canadien, seule mesure dont le Canada dispose pour protéger adéquatement le milieu marin arctique, la population inuit locale et sa propre sécurité nationale. L'adoption, à une conférence sur le droit international tenue en juin 1984 à l'Université Queen's, de la résolution qui suit a clairement fait ressortir ce besoin pressant :

> Le Canada devrait concevoir et adopter un système global de gestion de la circulation en transit dans le passage du Nord-Ouest. Comme mesure provisoire et avant que ledit passage soit utilisé par la navigation étrangère, le Canada doit conclure des accords avec d'autres États, qui touchent entre autres aux règlements de navigation de l'État côtier, au choix des voies maritimes et aux dédommagements[41].

Dans un article récent, le professeur D.M. McRae a lui aussi insisté sur l'urgence de tracer des lignes de base droites[42]. Bien entendu, le fait de tracer ces lignes et d'adopter un système de gestion de la circulation en transit suppose l'acquisition d'une flotte de brise-glace et la création de services d'aide à la navigation, lesquels permettent au gouvernement d'insister pour que les navires étrangers utilisent ces services.

Conclusion et recommandations

Voici un résumé des conclusions tirées dans la présente étude :

Premièrement, le Canada a la *souveraineté territoriale* complète sur l'archipel Arctique.

Deuxièmement, le Canada a des *droits souverains* sur les ressources naturelles du plateau continental qui constitue le prolongement sous-marin de ses terres et de ses îles de l'Arctique, à l'intérieur des limites précises établies avec les États limitrophes.

Troisièmement, il n'est pas certain que le Canada puisse *revendiquer la souveraineté* sur les eaux de l'archipel Arctique canadien et sur les eaux du passage du Nord-Ouest en invoquant des droits historiques, mais il pourrait le faire en tirant des lignes de base droites autour de l'archipel.

Les recommandations suivantes découlent logiquement des conclusions précitées :

Premièrement, le Canada devrait déterminer prioritairement *les limites latérales* de son plateau continental dans la mer de Beaufort par la conclusion d'un accord avec les États-Unis ou par le recours à une tierce partie, qu'il s'agisse d'un mode judiciaire ou arbitral.

Deuxièmement, le Canada devrait tracer prioritairement des *lignes de base droites* autour de l'archipel Arctique canadien. Il est à noter qu'au terme d'une conférence tenue à l'Université Queen's du 14 au 17 juin 1984 et intitulée *Le droit international : des choix critiques pour le Canada, 1985–2000*, les participants des universités et des administrations gouvernementales ont adopté à l'unanimité la résolution suivante :

> Pour donner plus de poids à sa revendication de souveraineté sur les eaux de l'archipel Arctique considérées comme des eaux intérieures, le Canada devrait tirer des lignes de base droites autour de l'archipel et faire paraître ces lignes sur les cartes et chartes officielles[43].

Notes

Traduction de l'anglais.

La présente étude est fondée sur un exposé présenté au Colloque sur le Nord tenu à Ottawa les 5 et 6 juillet 1984 sous les auspices de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Au moment de sa présentation, la Cour internationale de Justice n'avait pas encore rendu son jugement dans l'affaire du *golfe du Maine*, jugement rendu public le 12 octobre 1984.

1. Lettre d'un ministre danois à Lord Curzon, en date du 12 avril 1920, document de J.B. Harkin, Archives publiques du Canada, MG 30, C63, vol. 1, cartable juillet 1919–octobre 1920.
2. Lettre de M. Skelton en date du 22 mai 1930, dans les *Documents on Canadian External Relations*, 1926–1930, vol. 4, p. 965.
3. « Affaire du plateau continental de la Mer du Nord », *Mémoires, plaidoiries et documents*, Rapport de la Cour internationale de Justice, 1969, p. 31 (version anglaise).

4. Convention de l'ONU sur le droit de la mer, A/CONF. 62/122, art. 76, par. 1.
5. *Loi sur le pétrole et le gaz du Canada*, 1980 S.C., c. 81, art. 2*b*.
6. Voir n. 4, art. 76, par. 6.
7. C'est l'avis exprimé par Hans Weber, scientifique supérieur membre des deux expéditions canadiennes, à une conférence sur le cercle polaire tenue le 14 décembre 1982.
8. Voir n. 4, art. 83, par. 1.
9. *Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, Cour internationale de Justice, 1982, p. 92 (version anglaise).
10. *Ibid.*, p. 59.
11. Voir n. 4, art. 74.
12. Voir la liste de 88 accords donnée dans les *Annexes à la réplique du Canada*, vol. I, *La pratique des États en matière de délimitation par voie d'accord*, p. 43–47 (version anglaise), le 12 décembre 1983 dans l'affaire du *golfe du Maine*.
13. Voir le *Recueil des traités du Canada*, nº 9, 1974.
14. Pour une analyse de cette théorie, voir Donat Pharand, *The Waters of the Canadian Arctic Archipelago in International Law*, partie I d'un livre à paraître en 1985.
15. Voir n. 3, p. 34 (version anglaise).
16. Voir la lettre en date du 17 décembre 1973 et reproduite dans *l'Annuaire canadien de droit international*, 1974, p. 279 (version anglaise).
17. Déclaration d'Allan MacEachen, le 22 mai 1975, consignée dans Canada, Chambre des communes, Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale, *Procès-verbaux et témoignages*, nº 24, p. 6.
18. Canada, Chambre des communes, *Débats*, 17 avril 1970, p. 6015.
19. *Ibid.*, 16 avril 1970, p. 5953.
20. Canada, Chambre des communes, Comité permanent des Affaires extérieures et de la Défense nationale, *Procès-verbaux et témoignages*, nº 25, p. 18.
21. Aujourd'hui, le reste des eaux serait considéré comme faisant partie de la zone économique exclusive.
22. Voir l'*Annuaire canadien de droit international*, 1974, p. 279 (version anglaise).
23. Voir Donat Pharand, « La contribution du Canada au développement du droit international pour la protection du milieu marin : le cas spécial de l'Arctique », *Études internationales*, vol. 11, 1980, p. 441.
24. « Affaires des pêcheries », *Mémoires, plaidoiries et documents*, Cour internationale de Justice, 1951, p. 116 (version anglaise).
25. Canada, ministère des Pêches et Océans, Service hydrographique du Canada, « Arctique canadien », dans la collection *Instructions nautiques*, vol. 1, 1982, p. 1.
26. « Affaire du détroit de Corfou », *Mémoires, plaidoiries et documents*, Cour internationale de Justice, 1949, p. 4 (version anglaise).
27. Canada, Transports Canada, *Position Statement to the Beaufort Sea Environmental Assessment Panel*, 1982, annexe 1, p. 22 et 23.
28. Voir W.E. Butler, *The Northeast Arctic Passage*, 1978, p. 95.
29. D.M. Johnson (édit.), *Arctic Ocean Issues in the 1980's*, 1982, p. 22.
30. Canada, Chambre des communes, *Débats*, 24 octobre 1969, p. 39.
31. *Ibid.*, 16 avril 1970, p. 6028.
32. Voir n. 4, art. 38, par. 2.
33. Voir n. 4, art. 42, par. 2.
34. Voir n. 4, art. 39, par. 1.
35. D.P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, vol. 1, 1982, p. 333.
36. Pour un aperçu de ces circonstances, voir particulièrement J.N. Moore, « The Regime of Straits and the Third UN Conference on the Law of the Sea », *American Journal of International Law*, vol. 74, nº 77, 1980, p. 89.
37. Proclamation reproduite dans *International Legal Materials*, vol. 22, 1983, p. 462.

38. *Ibid.*
39. M.N. Leich, « Contemporary Practice of the United States Relating to International Law », *American Journal of International Law*, vol. 77, 1983, p. 620.
40. Pour une analyse de cette proposition, voir n. 23.
41. *Le droit international : des choix critiques pour le Canada, 1985–2000*, conférence tenue à l'Université Queen's du 14 au 17 juin 1984, résolution adoptée à l'unanimité à la session plénière du 16 juin.
42. D.M. McRae, « Arctic Waters and Canadian Sovereignty », *International Journal*, vol. 38, 1983, p. 476.
43. Résolution DR 413, n. 41.

8

Le point de vue d'un habitant du Sud sur le développement économique dans le Nord

WILLIAM G. WATSON

Introduction

Contrairement à la majorité des participants au Colloque sur le Nord, je ne suis pas du tout expert dans les affaires du Nord. En fait, le peu de connaissances que je possède à ce sujet ont été acquises, dans une grande mesure, au cours de ce colloque. Plusieurs conférenciers ont tâché de définir précisément ce qu'englobait le *Nord*. Avant ce colloque, le *Nord*, pour moi, c'était le Mont Tremblant.

Par contre, je m'y connais en économie, surtout l'économie du Sud. J'ai l'impression que j'ai été invité à ce colloque précisément parce que je suis un habitant du Sud et que j'ai le Sud dans le sang et dans l'esprit. En fait, mon exposé servira sans doute à confirmer un postulat des sociologues d'Amérique du Nord : si tous les habitants du Sud ne sont pas des gens bornés, tous les gens bornés sont des habitants du Sud.

Je parlerai d'abord de mes réactions d'économiste face à ce que j'ai lu et entendu au cours de ce colloque, puis j'expliquerai mes réactions en tant qu'habitant du Sud. Cette partie de mon exposé servira au moins à dépeindre le type d'opposition que risquent de rencontrer ceux qui désirent modifier le statut constitutionnel des territoires du Nord.

Le syndrome hollandais

Avant le début du colloque, je prévoyais consacrer la majeure partie de ma présentation au phénomène que les économistes appellent le *syndrome hollandais* (*Dutch disease*), une maladie qui atteint parfois l'économie des pays industrialisés lorsqu'il y a exploitation excessive des ressources, comme cela s'est produit en Hollande au cours des années

1970. Les symptômes de ce mal sont une amélioration du taux de change (résultat à la fois de l'augmentation des exportations de ressources naturelles et de tous les investissements étrangers associés à cette exploitation des ressources) et, par voie de conséquence, un déclin du secteur manufacturier du pays (voir Flatters et Purvis, 1980). Au Canada, l'exploitation excessive des ressources dans le Nord susciterait des difficultés pour le secteur de la fabrication, si la diminution de la production manufacturière résultant de l'augmentation de la valeur du dollar canadien était supérieure à l'augmentation de la demande d'intrants industriels dans le Nord[1].

Bien que cette forme d'analyse soit nouvelle pour les économistes du monde entier, elle est employée couramment par les économistes canadiens. Eric Kierans, sans doute le partisan le plus connu de ce type d'analyse, soutient depuis vingt ans maintenant que les politiques visant à encourager les investissements étrangers augmentent la valeur d'échange du dollar canadien à des niveaux qui étouffent les fabricants du Canada. Ces arguments ne me convainquent pas. Sur le plan théorique, ils supposent que le coût des facteurs de fabrication n'est pas rajusté pour tenir compte des effets de l'augmentation du taux de change. Bien que, à court terme, ce coût soit de toute évidence régulièrement à la baisse, sur le plan politique on s'est plaint, ces dernières années, du fait que l'inflation intérieure peut aussi rogner les revenus réels. En outre, sur le plan pratique, on peut faire valoir qu'en dépit du niveau élevé d'investissements étrangers après la guerre, le rendement du secteur manufacturier canadien n'a pas du tout été médiocre et qu'il a plutôt augmenté considérablement au cours des dernières années. Le taux global de chômage a augmenté — quoique dans une moindre mesure que dans la majorité des pays européens — mais le niveau de production est demeuré plus ou moins constant. De surcroît, nos exportations de produits manufacturiers, particulièrement de produits finis, ont augmenté de façon notable depuis vingt ans (Watson, 1983)[2].

Il faut enfin se demander : si les pays qui possèdent des ressources naturelles refusent de les exploiter, quelle sera la réaction de leurs partenaires commerciaux qui, eux, n'en possèdent pas? Les nations arabes se sont aliéné les pays de l'Ouest, au cours des années 1970, non seulement parce qu'elles augmentaient le prix du pétrole, mais surtout parce qu'elles refusaient d'accroître la production à n'importe quel prix.

Après avoir affirmé que le syndrome hollandais n'est pas si grave, il me faut souligner que, d'après ce qu'on a dit à ce colloque, il n'est pas du tout certain que le Nord connaîtra un grand essor avant une dizaine d'années[3]. Plusieurs intervenants ont insisté sur le fait que le développement a eu priorité sur les préoccupations écologiques et culturelles au cours des années 1970; pourtant, d'après les données du professeur Jack Stabler, à peine 1 130 nouveaux emplois ont été créés dans l'industrie minière de 1971 à 1981 (tableau 2–6 du présent volume). Cela a peut-être

secoué l'économie du Nord, mais l'influence a été négligeable sur l'économie du Canada. Si on prévoit que le rythme de croissance sera encore plus lent à l'avenir, les risques d'accroissement du taux de change sont probablement minimes.

On se demande alors pourquoi la croissance économique dans le Nord a été si lente. Peut-être parce que l'exploitation des ressources dans le Nord n'est pas encore bien rentable[4]? Il faut cependant considérer que, d'après l'expérience des dernières années, l'élasticité de l'offre par rapport au prix des ressources naturelles risque d'être beaucoup plus forte qu'on le croit généralement[5]. Le développement des ressources dans le Nord, qui se réalisera assurément un jour ou l'autre, ne s'effectuera donc probablement pas au cours des vingt prochaines années, mais dans un avenir plus éloigné.

N'ayant pas étudié de façon approfondie l'aspect économique de l'exploitation des minerais dans le Nord, je souligne cependant qu'il ne s'agit là que d'une possibilité. Une preuve du contraire a été offerte lors d'une étude récente du Conseil économique du Canada qui, dans ses conclusions, établissait que l'exploitation des réserves de pétrole dans la mer de Beaufort sera sans doute rentable si les prix actuels du pétrole persistent et si l'exploitation s'effectue à une échelle jugée jusqu'ici peu rentable (Eglington et Uffelman, 1984). Il serait évidemment utile que les planificateurs en matière d'économie disposent plus souvent de données de ce genre. Une des difficultés, bien sûr, provient du fait qu'une grande partie des renseignements nécessaires pour juger si le développement sera rentable ou non sont détenus par des sociétés privées, qui pour la plupart sont réticentes à livrer des informations au gouvernement, car elles espèrent obtenir pour elles-mêmes des subventions importantes de développement. Les gouvernements doivent être conscients de ces motivations, et il leur faut mettre au point des régimes en vertu desquels les sociétés seraient encouragées à faire part de leurs véritables opinions. On pourrait évidemment faire des appels d'offres pour les droits d'exploitation.

Toutefois, il y a peut-être d'autres raisons qui expliquent que le développement dans le Nord n'ait pas attiré plus d'investisseurs éventuels. Plusieurs conférenciers ont mentionné la très grande incertitude qui provient du fait que les revendications territoriales des autochtones n'ont pas encore été réglées. Les économistes soutiennent ordinairement que, lorsque les droits fonciers sont controversés de la sorte, l'activité économique dans le secteur privé risque d'être découragée. En conséquence, il serait raisonnable de prévoir qu'une fois ces revendications réglées, le secteur privé participera davantage au développement du Nord. Le fait que les incitations au développement ne soient pas, semble-t-il, aussi fortes qu'elles l'étaient au cours des années 1970 ne devrait pas retarder le règlement des revendications. D'après Michael Asch, il est plus important de bien régler cette question plutôt

que de la régler vite; mais pour bien faire il faut parfois faire vite : en ce domaine, les retards peuvent avoir des conséquences néfastes.

À mon avis, la lenteur de la croissance économique dans le Nord s'explique aussi par l'opposition morale que certains segments de la population du Nord et que de nombreux segments de la population du Sud, qui s'intéressent au Nord, manifestent à l'égard de cette croissance. De plus, l'infrastructure politique a tendance à retarder les investissements, quand elle ne réussit pas à les décourager.

Comme l'a mentionné Frances Abele, le gouvernement occupe une place excessive dans le Nord[6] : au moins le quart des employés dans le Nord sont au service de l'un ou l'autre des gouvernements et, si les prévisions de Stabler pour les vingt prochaines années sont exactes, cette proportion pourrait bien passer à un tiers ou même plus. Compte tenu de cette répartition des emplois, la planification est sans doute la plus grande industrie dans le Nord. En fait, en incluant les gens d'Ottawa, il y a peut-être autant de personnes qui prennent des décisions au sujet du Nord qu'il y a de personnes qui y vivent. En outre, plus de 10 % des habitants non autochtones du Nord possèdent des diplômes universitaires. Tous ceux qui ont déjà participé à une réunion de professeurs d'université savent que les *personnes hautement qualifiées* ne sont pas les plus rapides à prendre des décisions.

En tant que novice dans les affaires du Nord, ma réaction à ce que j'ai entendu à propos de la politique nordique des vingt dernières années est de dire qu'on a déjà trop étudié le problème de la croissance en milieu nordique. Quant au principe selon lequel on parviendrait éventuellement, si on y pensait bien, à établir un plan parfait de développement dans le Nord, je croyais, pour ma part, que cette sorte de rationalisme naïf avait disparu de la politique canadienne avec la nomination au Sénat de Michael Pitfield. Quiconque pense pouvoir prévoir l'avenir s'expose à être frustré, à plus forte raison si on pense pouvoir le planifier judicieusement. Mais, tant qu'il y aura des gens au gouvernement qui n'en seront pas convaincus, les entreprises devront probablement faire face à un barrage insurmontable de règlements sur les investissements. Même si la question des droits fonciers est réglée bientôt, les investisseurs éventuels risquent de demeurer méfiants à l'égard des pouvoirs discrétionnaires du gouvernement dans le Nord. Par conséquent, l'incertitude engendrée par l'attitude du gouvernement entravera peut-être autant le développement dans le Nord que les risques inhérents à l'exploitation d'une entreprise dans un milieu géographique défavorable.

Autre difficulté : les fonctionnaires dans le Nord travaillent souvent pour le compte d'organismes dont les intérêts s'opposent et dont les compétences se chevauchent. Tant que les mandats ne seront pas nettement définis, cette situation risque de rebuter notablement les investisseurs. De ce point de vue, la constitution des territoires en provinces serait peut-être un moyen de définir plus précisément les responsabi-

lités; à mon avis, cette raison à elle seule serait un motif suffisant. Mais les problèmes actuels proviennent en grande partie du fait qu'avec un seul gouvernement (le gouvernement fédéral), on n'a pas pu empêcher que des conflits entre les ministères ne retardent la prise de décision. Un éventuel gouvernement provincial pourrait évidemment être exposé aux mêmes difficultés.

Le fait que le développement dans le Nord risque d'être fortement réglementé pourrait avoir de graves répercussions sur nos relations commerciales avec d'autres pays, particulièrement les États-Unis. Il est difficile d'imaginer qu'un gouvernement qui préconise la réglementation ne prenne pas position sur la question des investissements étrangers dans les ressources du Nord. On aura sans doute recours à une formule similaire au Programme énergétique national, et les promoteurs canadiens jouiront d'avantages qui ne seront pas offerts aux étrangers. Cette situation nuira sûrement à nos possibilités d'entretenir des relations économiques plus étroites avec les États-Unis, ce que de nombreux habitants du Sud semblent désirer actuellement, et ce que de nombreux habitants du Nord, qui dépendent des exportations encore plus que les habitants du Sud, apprendront sans doute à apprécier. En conséquence, l'expansion rapide dans le Nord pourrait accroître les désaccords avec les États-Unis[7].

En supposant que l'on décide de ne pas précipiter le développement dans le Nord, il serait intéressant de connaître les effets que cette décision aurait sur la population autochtone. Dans ses estimations de la productivité potentielle des ressources renouvelables dans le Nord (p. ex. les animaux), Peter Usher suggère que la production d'aliments pourrait être doublée par une gestion rationnelle. Il faut alors se demander dans combien de temps la population autochtone doublera? Comme le taux de mortalité baisse et que, dans de nombreuses collectivités, la pyramide des âges possède une base très large (c'est-à-dire que la population est jeune), il se peut que, dans quelques générations seulement, les sources traditionnelles d'approvisionnement en nourriture soient insuffisantes. Le cas échéant, un certain degré d'expansion industrielle sera peut-être dans le meilleur intérêt de la population autochtone du Nord comme de la population du Sud.

Les problèmes liés à l'imposition

Au cours de ce colloque, on a allégué que, comme le coût de la vie est plus élevé dans le Nord, un système d'impôt sur le revenu des particuliers qui taxe au même taux tous les dollars non indexés augmente (probablement involontairement) les coûts du développement dans le Nord. De toute évidence, il serait nettement injuste de prélever l'impôt sur le revenu nominal des particuliers si leur revenu net était considérablement inférieur. Il y a un peu moins de vingt ans, la commission Carter

sur l'imposition énonçait une doctrine populaire selon laquelle « un dollar est un dollar » et que le système d'imposition devait en tenir compte. Encore faut-il qu'aux fins de l'imposition ce dollar soit un dollar réel.

Le problème, c'est que les preuves concernant l'influence du coût de la vie dans le Nord sont contradictoires. D'après James Dean, compte tenu de l'écart des prix, les dollars non indexés n'ont pas la même valeur dans le Nord que dans le Sud, de sorte qu'un habitant du Nord est défavorisé, même s'il touche le même revenu qu'un habitant du Sud. Par contre, selon des études citées par Michael Asch, de nombreux autochtones dans le Nord augmentent leur revenu pécuniaire par la chasse, et leurs prises moyennes représentent environ 30 % de leur revenu. Il est évident que la chasse au caribou se traduit en dollars et que, pour appliquer rigoureusement les principes du type Carter en matière d'imposition, il faudrait taxer ce revenu non déclaré au même taux que le revenu en dollars non indexés. En conséquence, si l'on prévoit un taux d'imposition différent pour les habitants du Nord, il faudrait peut-être qu'il soit plus élevé que celui des régions du Sud. Toutefois, étant donné que les non-autochtones du Nord risquent d'être davantage défavorisés par les coûts plus élevés des produits du marché, sans pour autant profiter des revenus de produits non commercialisés, l'imposition des revenus réels plutôt que des revenus nominaux aurait pour effet d'augmenter le taux d'imposition pour les autochtones et de le réduire pour les non-autochtones dans le Nord, ce qui est évidemment impensable sur le plan politique.

Une autre solution serait d'exonérer d'impôt les indemnités d'éloignement des habitants du Nord; mais, pour faciliter le calcul des indemnités, il faudrait que la majorité des salariés dans le Nord soient employés par des entreprises qui possèdent également des employés exerçant à peu près les mêmes fonctions dans le Sud. Autrement, si le salaire des employés est versé par des entreprises dont les activités se limitent exclusivement au Nord, le ministre du Revenu qui voudra calculer les indemnités devra tenter de déterminer ce que gagnerait un employé exerçant des fonctions équivalentes dans le Sud. Ce genre de calcul de *salaire équivalent pour des fonctions équivalentes* me semble presque impossible à faire.

On a aussi parlé d'accorder des dégrèvements fiscaux aux entreprises qui investissent dans le Nord. Je crois instinctivement que le système d'imposition des revenus des sociétés n'a surtout pas besoin que l'on fausse davantage les données. Mais il y a d'autres inconvénients. D'abord, cette solution est probablement nuisible, dans la mesure où il est nécessaire de réduire les impôts frappant les sociétés pour tenir compte des coûts plus élevés d'une entreprise faisant affaire dans le Nord. Si les coûts sont plus élevés dans le Nord, cela veut dire que les profits seront moindres, puisque, pour être le plus rentables possible, les

sociétés cherchent normalement à s'installer dans des régions où le rendement du capital investi sera le plus élevé. Je ne vois pas pourquoi le gouvernement devrait subventionner des investissements à faible rendement dans le Nord. Deuxièmement, comme le dit Dan Usher, il y a de bonnes raisons de croire qu'au lieu d'encourager les nouveaux investissements dans une région, les incitations au développement régional changeront simplement l'identité de l'entreprise qui effectue des investissements (Usher, 1983). Troisièmement, étant donné qu'il n'y a pas encore de consensus sur le rythme à adopter pour la croissance économique dans le Nord, il est difficile d'imaginer pourquoi le gouvernement fédéral voudrait se ranger du côté de ceux qui favorisent une croissance rapide. On devrait sans doute adopter sur le plan politique l'attitude de neutralité observée par les économistes[8].

Le programme de péréquation des impôts pose lui aussi un problème. Si les territoires étaient constitués en provinces, ils devraient vraisemblablement être intégrés au programme de péréquation[9]. Il est relativement facile de déterminer dans quelle mesure ce programme touchera les revenus des territoires et les dépenses du gouvernement fédéral, et on devrait commencer immédiatement à établir des modèles de simulation si ce n'est pas déjà fait. Il faudrait cependant prévoir que la croissance économique peut être défavorisée par la formule de péréquation actuelle qui prévoit des taux d'imposition théorique élevés dans les provinces dont les revenus ne sont pas pris en considération pour la détermination de l'assiette moyenne nationale (voir Courchene et Wildasin, 1983). Mais ce n'est pas tant un problème lié au développement dans le Nord qu'un problème lié à la formule, et il faudra d'abord trouver une solution générale avant d'établir le régime fiscal du Nord.

Un dernier problème en matière d'imposition concerne le partage éventuel des revenus de l'exploitation des ressources naturelles entre les territoires et le gouvernement fédéral. On a suggéré que, pour les terres du Canada, Ottawa pourrait conclure des ententes semblables aux accords conclus avec la Nouvelle-Écosse pour la zone côtière, plutôt que d'investir l'une ou l'autre des parties d'un pouvoir absolu en matière de ressources naturelles, ou que le gouvernement fédéral cède entièrement ce pouvoir au gouvernement de ce qui serait alors les provinces du Nord.

Selon cet accord, les dispositions spéciales concernant les revenus ne seront plus en vigueur dès que le revenu par habitant de la Nouvelle-Écosse aura atteint la moyenne nationale. L'ennui, c'est que, dépendant des données annuelles dont on se sert, les revenus dans le Nord sont juste en-dessous de la moyenne nationale quand ils ne l'ont pas déjà atteinte. Or, il est sans doute impossible de renoncer à cette condition sans susciter l'opposition des provinces du Sud qui ont conclu des accords similaires. Si, de plus, on tente d'indexer les revenus réels en fonction de l'indice du coût de la vie, les provinces du Sud où le coût de

la vie est plus élevé que la moyenne risquent d'exiger qu'on leur accorde les mêmes avantages. Étant donné que la position des provinces sur la question de l'indexation régionale variera probablement selon les profits que chacune compte retirer d'un régime d'indexation, les possibilités d'accord sont liées à l'écart des prix d'un bout à l'autre du pays. Et, comme la variété est assez grande, il risque d'être difficile de parvenir à une entente.

Les problèmes liés à la concurrence

On a parlé des difficultés que les entreprises du Nord avaient à exporter les produits dont la commercialisation dans le Sud est assujettie à la réglementation des offices nationaux de commercialisation. Ce n'est pas étonnant. Les nouveaux concurrents ont toujours des difficultés à faire éclater les cartels parrainés par le gouvernement, et les cartels eux-mêmes sont souvent incapables de s'entendre sur la façon de tenir compte des nouveaux niveaux de production. La Colombie-Britannique s'est retirée d'un programme national de commercialisation sous prétexte qu'en dépit de la croissance rapide de son importance économique, au cours des vingt dernières années, son rôle dans la production nationale est pratiquement contingenté au même niveau depuis le début des années 1970. Mais ce n'est là qu'un argument supplémentaire contre les offices de commercialisation, comme s'il n'y en avait pas déjà assez.

Il faut aussi mentionner que les économistes ne manqueront pas de s'inquiéter de la concurrence difficile sur le marché restreint du Nord. Pendant au moins cent cinquante ans, la Compagnie de la baie d'Hudson a dominé toute l'économie du Nord, à la fois à titre d'acheteur unique sur le marché des fourrures et de monopoleur sur le marché des produits finis[10]. Bien sûr, c'est la Compagnie de la baie d'Hudson qui a le plus profité de ce système, bien plus que les habitants du Nord, Blancs ou autochtones. La leçon qui aurait dû être tirée de cette situation est que les monopoles sont mauvais pour ceux qui y sont soumis. On craint évidemment que les stratégies économiques dans le Nord ne favorisent l'établissement de champions nationaux, comme par exemple Dome Petroleum, qui pourrait profiter de sa position privilégiée pour dominer le marché du travail dans la région.

Il est à craindre que cette situation ne se reproduise dans de nombreuses sociétés de développement qui sont présentement en train de s'établir dans le Nord. On sait que, par égard pour les sociétés aériennes locales et pour améliorer leur image de marque, de nombreuses entreprises n'acceptent plus de *stoppeurs* dans leurs avions. Cette politique profite peut-être aux sociétés aériennes, mais elle nuit évidemment aux voyageurs du Nord et constitue un gaspillage d'argent étant donné que les sociétés aériennes doivent prévoir le transport de clients excédentaires. Il y a risque que des situations similaires se

produisent sur d'autres marchés, particulièrement ceux qui sont desservis par des entreprises locales financées par les sociétés de développement dans le Nord. Il faut décourager cette pratique de non-concurrence et toute autre pratique similaire. L'argument qui veut que ce qui est bon pour les conseillers au développement du Nord le soit aussi pour le Nord n'est pas moins fallacieux que l'ancien principe selon lequel ce qui est bon pour la General Motors l'est aussi pour tout le monde.

Il faut dire qu'il y en a plusieurs qui se cherchent une rente dans le Nord, surtout parmi les professionnels du Sud, spécialistes notamment en sciences sociales[11]. On parle de rentes quand des agents économiques engagent des ressources pour obtenir une part des richesses qui appartiennent à d'autres personnes. C'est du pur gaspillage : ou il n'y a aucune prestation de services utiles en échange du paiement, ou le bénéficiaire de la rente est choisi arbitrairement, sans avoir à faire d'effort. John Dales a récemment affirmé que, partout où il y a des revenus, ils sont presque toujours dissipés ainsi (Dales, 1983).

Les gens du Sud qui se font concurrence pour obtenir une rente dans le Nord cherchent en général à offrir des services aux organismes amérindiens et inuit, qui disposent de fortes sommes grâce aux règlements récents de leurs revendications foncières. Une autre source de fonds résulte des diverses subventions accordées à titre de faveur par le gouvernement fédéral pour financer des études sur l'utilisation des terres. Il semble que la subvention de 20 millions de dollars versée comme indemnisation pour le projet de développement de la Norman Wells ait été en grande partie dilapidée. Ce n'est pas particulièrement surprenant. Lorsque les structures des organismes sont mal définies, que l'affectation des fonds n'est pas nettement précisée et que les personnes chargées de la répartition des fonds ont une grande latitude, il faut s'attendre que les subventions aient peu d'effets positifs (à l'exception, bien sûr, de l'amélioration évidente du bien-être de ceux dont le compte en banque augmente).

Malheureusement, de l'avis général, il serait paternaliste de demander aux organismes autochtones de rendre compte de l'argent qui leur est versé dans le cadre de ces divers programmes. Il y a aussi une répugnance évidente à aborder la question de la structure de ces organismes. Au contraire, c'est en ne s'inquiétant pas de ces questions qu'on fait véritablement preuve de paternalisme. La corruption et le gaspillage ne se retrouvent pas uniquement dans le Nord. On les rencontre tout aussi fréquemment dans le Sud. Le Programme spécial de relance, qui d'après la publicité devait aider tous les Canadiens à surmonter la récession, semble avoir été principalement profitable aux Canadiens qui, par chance ou par prévoyance, vivaient dans les circonscriptions libérales[12]. En versant aveuglément des subventions aux autochtones, sans demander ce qu'ils en font, c'est notre propre sentiment de culpabilité qu'on cherche à éliminer plutôt que les problèmes de nos

concitoyens. Si on veut que les autochtones soient des membres à part entière de la société canadienne, il faut que les habitants du Sud leur accordent plus d'estime qu'ils ne leur en témoignent actuellement en leur payant ainsi une sorte de tribut. Les habitants du Sud ont toujours peur que leurs concitoyens du Sud ne se laissent duper par les organismes gouvernementaux ou paragouvernementaux. Le moins qu'ils puissent faire serait de se préoccuper du comportement des conseils de bande et des organismes qui représentent les autochtones.

Le choix d'un mode de vie

De nombreuses controverses sont apparues du fait que l'exploitation des ressources du Nord menace le mode de vie traditionnel des autochtones. En général, les économistes accordent beaucoup d'importance au libre choix du particulier, et je soutiens que les particuliers devraient généralement être libres de vivre où et comme bon leur semble. On m'objectera qu'une perspective strictement individualiste ne convient pas au Nord. Michael Whittington, par exemple, nous signale que les peuples autochtones accordent moins d'importance au particulier que les habitants du Sud, et qu'ils ont tendance à prendre des décisions par consensus plutôt que de procéder par vote majoritaire. Je veux bien le croire, quoique je soupçonne également que cette attitude reflète moins la préférence des autochtones que les contraintes qui leur ont été imposées par la technologie traditionnelle et par le climat nordique. Mais je suis aussi prêt à soutenir que les droits et les choix de *chaque autochtone* doivent être respectés et encouragés même si cela ressemble à de l'impérialisme culturel de la part de l'idéologie démocratique libérale qui, espérons-le, est l'idéologie dominante. Si certains Canadiens n'étaient pas autorisés à faire entièrement valoir des droits qui, selon les habitants du Sud, sont des droits fondamentaux de la personne, les répercussions dans le Sud seraient évidemment alarmantes[13].

Je ne nie pas que les lois du marché puissent à l'occasion ne pas s'appliquer quand il s'agit d'offrir des cultures ou des modes de vie. Dans une certaine mesure, la culture appartient à tout le monde. Un Québécois francophone peut, par exemple, décider que, tout compte fait, il préfère vivre à l'extérieur de sa province d'origine, sans que cette décision ne menace aucunement la survie de la culture francophone au Québec. Mais, si tous les Québécois francophones pensaient de la sorte, cette culture pourrait bien disparaître. De même, si tous les autochtones du Nord décidaient de devenir des salariés, leur mode de vie traditionnel s'éteindrait certainement. Et, même si tout le monde admettait que ce serait une perte, personne ne serait suffisamment motivé pour revenir sur la décision de se joindre au rang des salariés, parce que, même si quelqu'un décidait de conserver ses coutumes, personne ne pourrait rétablir la culture à lui seul, à moins que d'autres ne suivent son exemple.

Tout comme le gouvernement a un rôle à jouer dans la préservation des aires de pêche contre la concurrence ruineuse entre les pêcheurs, il a donc sans doute aussi un rôle à jouer, du moins en théorie, dans le maintien des modes de vie et des cultures jugés inestimables.

Par contre, j'ai des réticences quand on veut passer de la théorie à la pratique. Il serait dangereux d'essayer d'empêcher les gens de modifier leur mode de vie simplement parce que d'autres, qui eux ne seront jamais contraints de la sorte, ont décidé qu'il serait préférable que leurs descendants aient des choix restreints. Dans les États non staliniens, de telles stratégies doivent donner à réfléchir. J'ai même certaines réserves quand la méthode de persuasion est moins draconienne et qu'on offre des subventions pour encourager les gens à conserver leurs habitudes de vie au lieu de leur interdire carrément d'adopter de nouveaux modes de vie. Il s'agit d'abord de savoir à combien se chiffrera cette subvention. Si, comme on le prétend, il est impossible d'indemniser la disparition d'une culture, la subvention devrait être, sinon infinie, du moins extrêmement élevée. À titre d'habitant du Sud et, par conséquent, de contribuable qui sera tenu de payer la note, je crois évidemment que les subventions doivent être limitées. D'après Peter Jull, une des difficultés auxquelles doivent faire face les habitants du Nord est que, s'ils désirent poursuivre leurs études postsecondaires, ils doivent généralement quitter leur foyer et subir le contrecoup des différences de culture. J'en déduis qu'il faudrait offrir un grand choix de programmes universitaires dans le Nord. Comme contribuable du Sud, j'aimerais, de toute évidence, savoir combien cela coûtera (et je ne serais pas étonné que ce soit très dispendieux)[14].

Il ne faut pas oublier que, s'il est difficile d'estimer la valeur d'un mode de vie, le montant de la subvention sera lui aussi difficile à déterminer. Il me semble que, plutôt que d'essayer de mettre au point une politique de subventions, nous devrions nous occuper des gens qui n'ont pas vraiment le choix de conserver leur ancien mode de vie, car les cas problèmes sont les gens qui sont contraints d'adopter un nouveau mode de vie. Je suis consterné d'apprendre qu'au cours des années 1950 et 1960 le gouvernement fédéral avait adopté une politique visant à rassembler les Inuit dans de plus grandes agglomérations. Il me semble que tous les autochtones devraient être libres de décider comment ils veulent vivre. Pour cela, il faudrait non seulement leur donner accès aux programmes d'éducation du Sud, mais il faudrait aussi prendre toutes les mesures raisonnables pour s'assurer que le développement n'épuise pas les ressources renouvelables si cruciales pour le maintien du mode de vie traditionnel des autochtones[15].

À première vue, il semble que les partisans des deux modes de vie pourraient vivre de façon harmonieuse. Dans les Territoires du Nord-Ouest, la répartition des autochtones et des non-autochtones dans les agglomérations ne semble pas avoir beaucoup changé depuis vingt ans,

en dépit des nombreux projets d'exploitation des ressources qui ont été mis en oeuvre au cours de cette période. Les non-autochtones ont tendance à se concentrer principalement dans les plus grandes agglomérations, tandis que les autochtones sont parsemés dans soixante à quatre-vingts localités. À un certain stade de développement, il est probable que les deux modes de vie entreront en conflit, mais, pour l'instant, le Nord semble être suffisamment vaste et comporter suffisamment d'espace inoccupé pour s'accommoder de nombreuses formes d'activités économiques. Je ne veux pas sous-estimer les risques désastreux de pollution qui pèsent sur un écosystème en apparence plutôt précaire, mais, au cours des quinze dernières années, même les promoteurs les plus enragés ont été sensibilisés aux dangers qui menacent l'environnement et aux risques d'ordre politique qu'ils courent s'ils n'en tiennent pas compte.

Au cours de ce colloque, on a souvent souligné combien il est important pour les habitants du Nord de déterminer eux-mêmes le rythme de leur propre croissance économique. C'est bien vrai, mais je crois aussi que tous les Canadiens doivent pouvoir donner leur avis sur le rythme de la croissance économique dans n'importe quelle région du Canada. Ce que je veux dire, c'est que l'avis des habitants du Nord ne doit pas nécessairement être exprimé collectivement. Les décisions collectives créent invariablement du mécontentement. Une décision collective de ralentir le développement risque de déplaire à certains habitants du Nord de la même façon qu'une décision collective d'accélérer la croissance déplaira à de nombreux autres.

Il serait peut-être préférable de tenter de satisfaire les deux groupes. Une façon d'arriver à cette fin serait de prévoir des zones de développement, à savoir des zones où on donnerait en quelque sorte le *feu vert* aux promoteurs, ainsi que des zones où ces activités seraient rigoureusement restreintes. Le règlement des revendications territoriales semble actuellement orienté en ce sens, et on cède de vastes superficies à des groupes qui ont sans doute fortement intérêt à maintenir leur mode de vie traditionnel. De toute évidence, il ne s'agirait pas de donner libre cours à toute activité dans ces zones de développement, mais, après l'adoption de lois sévères en matière de lutte contre la pollution, un développement accéléré pourrait y être autorisé.

Pour les questions d'environnement et de culture, les économistes passent souvent pour des gens bornés ou pour des philistins. En fait, les préceptes observés dans la profession d'économiste se fondent sur les critères de Pareto et obligent les économistes à être très exigeants quand il s'agit d'appuyer des politiques. Selon Pareto, un changement n'est une amélioration que s'il ne nuit à personne. Par conséquent, de prime abord, les économistes souhaiteraient que le développement dans le Nord puisse se poursuivre sans compromettre le bien-être de personne. Comme je l'ai déjà mentionné, cette probabilité n'a rien de fantaisiste.

Une deuxième possibilité serait que, même si certaines personnes étaient perturbées dans leur vie par la croissance économique dans le Nord, on pourrait les dédommager à même les bénéfices offerts par le développement aux autres citoyens. Comme le nombre d'habitants dans le Nord est relativement restreint et que les profits de l'exploitation des ressources seront sans doute assez élevés, les indemnisations seront probablement généreuses. D'autre part, il est peut-être tout à fait vrai qu'aucune indemnisation ne pourrait compenser la perte d'un mode de vie. Les groupes dont le mode de vie est menacé se serviront sans doute de cet argument, mais, en ma qualité d'économiste, je suis tenu de croire que toute chose a un prix. Par contre, dans les cas où les groupes concernés sont inflexibles, les principes de Pareto devront céder la place à ceux de Bentham, l'utilitariste.

Si les gains dans le Sud sont considérables, il peut être indiqué de procéder au développement, même si l'on risque d'infliger à certains habitants du Nord des pertes qui ne seront pas indemnisées. Je m'empresse d'ajouter que, d'après tout ce que nous avons entendu, nous ne serons pas tenus de faire ce choix immédiatement; mais, en faisant abstraction des questions de principe, du point de vue purement prévisionnel, il serait ridicule de ne pas tenir compte de la possibilité qu'à un moment donné des pressions politiques extrêmement fortes soient exercées dans le Sud en faveur du développement. Pour ma part, je ne condamnerai pas automatiquement un calcul de ce type. Certes, les politiques de l'État devraient reconnaître le sens d'appartenance des gens, mais elles devraient aussi reconnaître le bon sens. Si les profits sont élevés et les pertes petites, il y aurait peut-être lieu d'encourager le développement, même si les pertes ne sont pas indemnisées.

Le statut de province

D'après ce qui a été dit au cours de ce colloque, il semble qu'il soit inévitable et même souhaitable que les territoires du Nord acquièrent le statut de province. Les gouvernements des territoires n'exercent peut-être pas encore de pressions en ce sens et, au cours de cette conférence, on s'est donné la peine de signaler que les divers groupes d'autochtones ont jusqu'ici réussi à éviter d'en parler; mais, en même temps, on semble soutenir qu'à long terme, une fois que ces territoires auront obtenu des gouvernements responsables, il sera tout à fait normal qu'ils deviennent des provinces. Si ma mémoire est bonne, au moins une personne a indiqué qu'il serait difficile d'imaginer comment les territoires pourraient devenir des provinces sans détenir un contrôle absolu sur l'exploitation des ressources naturelles.

En tant qu'habitant du Sud et aussi partisan de la démocratie, l'idée que les territoires du Nord soient constitués en provinces me fait peur.

Les problèmes dans le Nord sont quelquefois si énormes qu'il est facile d'oublier que ces régions sont très peu habitées. Tous les autochtones et les non-autochtones du Nord pourraient loger dans le Stade olympique de Montréal (en les tassant un peu). Il y a assez de sièges dans le parc Landsdowne ou au Centre municipal d'Ottawa pour que tous ceux qui dans le Nord ont conservé leur mode de vie traditionnel puissent s'asseoir confortablement.

Pour les Canadiens qui habitent les régions les plus méridionales, la perspective que 68 000 personnes exercent un contrôle sur la croissance économique d'un territoire qui représente 40 % de l'étendue du Canada est tout à fait absurde. Si le Nord devait effectivement se mettre à produire des revenus énergétiques importants, nous nous retrouverions dans une situation aussi inconfortable qu'au cours des années 1970, sauf que ce serait beaucoup plus grave : les citoyens du Nord se retrouveraient bien vite dans la même situation que les Koweitiens, à l'exception qu'en l'absence de frontières qui restreignent l'immigration vers le Nord, il faudrait s'attendre qu'une migration incontrôlée et néfaste sur le plan économique vienne dissiper ces revenus. Je dirais même qu'il n'est *pas* conforme à la tradition canadienne de permettre à chaque province d'exercer un contrôle exclusif sur les revenus provenant de ses ressources naturelles. On peut penser que l'Alberta Heritage Fund est une exception à la règle, mais on oublie souvent qu'à l'époque des années 1970 ce ne sont pas les Albertains qui ont le plus profité des revenus pétroliers créés par l'embargo de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole, mais plutôt les autres Canadiens, qui ont pu profiter de prix inférieurs à ceux du marché.

Le statut de province entraînerait aussi d'autres difficultés. Gordon Robertson a déjà mentionné que la formule de modification de la Constitution devra être changée. En effet, une des raisons pour lesquelles le Canada a réussi à fonctionner pendant 115 années sans procédures formelles pour modifier sa Constitution, c'est qu'il pouvait le faire de façon officieuse par le biais de conférences fédérales-provinciales. Les conférences fédérales-provinciales ne perdront pas pour autant leur importance simplement parce que nous possédons maintenant une formule de modification. En devenant des provinces, les territoires du Nord s'attendraient probablement à participer à ces conférences. En tant que citoyen du Sud, je m'inquiète du fait que 3 premiers ministres du Nord, représentant chacun environ 15 000 à 25 000 citoyens, voteraient au même titre que Lévesque, Davis et Bennett, qui à eux trois représentent plus de 17 millions de Canadiens. On sait que, lorsqu'il s'agit de représentation géographique, la règle selon laquelle chaque personne a droit à un vote n'est souvent pas applicable. Il me semble qu'il serait ridicule de prétendre que chaque province devrait avoir droit à un vote et de traiter sur le même pied 3 minuscules nouvelles provinces[16].

Il me semble que les raisons invoquées pour créer trois provinces dans le Nord au lieu de deux ou même une sont aussi forcées. On nous dit que le Yukon est très différent des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) et que les Inuit des T.N.-O. aimeraient mieux vivre indépendamment des Dénés. Dans le Sud aussi il y a des régions très différentes les unes des autres. Je dirais même que dans de nombreux cas les modes de vie, les cultures et les comportements sont au moins aussi diversifiés dans les provinces du Sud que dans l'ensemble des territoires du Nord. Si, pour justifier le statut provincial, il suffit d'invoquer l'existence de collectivités culturelles distinctes, il devrait probablement y avoir dix ou quinze provinces sur l'île de Montréal, pour ne citer qu'un exemple[17]. Selon une théorie, la différence cruciale qui existe entre les collectivités du Nord et celles du Sud est due au fait que les habitants du Nord se sont installés au Canada bien avant les autres; à mon avis, cette théorie fait appel à une reconstruction historique fantaisiste. De toute évidence, si la colonisation du Canada par les Européens avait tardé jusqu'à aujourd'hui, la situation serait autre. Mais, que cela nous plaise ou non, nous sommes tous dans la même galère constitutionnelle. Les politiques du gouvernement ne peuvent servir à réparer les injustices perçues ou réelles de l'histoire.

D'après ce que j'ai entendu au cours de ce colloque, nous en sommes malheureusement arrivés à une impasse sur la question du statut de province. Certains semblent croire que la croissance économique, et donc la croissance démographique, ne pourra se poursuivre dans le Nord tant que les institutions politiques de la région ne seront pas reconnues de façon « légitime », c'est-à-dire tant que les territoires ne seront pas constitués en provinces. D'autre part, tant que le Nord ne sera pas plus peuplé, il est peu probable que la majorité des habitants du Sud appuient la constitution des territoires en provinces. Nous sommes donc dans la situation suivante : « Pas de croissance sans statut de province « et inversement » pas de statut de province sans croissance. »

Jusqu'ici la fédération canadienne a fait preuve d'une très grande souplesse; certains diront d'une souplesse excessive. Il faut espérer qu'on puisse en arriver à une certaine forme de compromis sur le statut de province, peut-être un statut un peu différent de celui des autres provinces, afin de répondre aux attentes des habitants du Nord qui veulent se gouverner eux-mêmes. Par ailleurs, les provinces actuelles ont intérêt à s'assurer que toutes les provinces aient le même statut en vertu de la Constitution. La proposition de « statut particulier » a été formellement rejetée au cours des années 1960, comme l'a été la notion de « communauté de communautés » au cours des années 1970. Il faudra que les Canadiens réfléchissent attentivement avant de sanctionner un régime où certaines provinces seraient avantagées par rapport aux autres.

Les droits collectifs

Un dernier point sur lequel les experts en questions nordiques semblent assez bien s'entendre concerne une certaine forme de droits collectifs qui devraient être accordés aux autochtones du Nord. On a mentionné les possibilités suivantes[18] : que la Constitution reconnaisse explicitement les groupes d'autochtones et leurs organismes, et que ceux qui veulent faire de la politique dans le Nord aient habité la région pendant au moins trois ans. Encore là, ni l'une ni l'autre de ces possibilités ne me réjouit. La tradition canadienne est claire sur ce point; on l'a vu récemment lorsque le juge Deschênes a prononcé son jugement relatif aux dispositions de la *Charte de la langue française* (Loi 101) en faisant passer les droits individuels avant les droits collectifs. Dans son exposé, Gurston Dacks a énoncé quatre principes sur lesquels, d'après lui, doit se fonder tout règlement politique dans le Nord. D'abord, tous les Canadiens doivent jouir des mêmes droits politiques; là-dessus tous les Canadiens seront d'accord. Mais son deuxième principe, voulant que les autochtones jouissent de droits (collectifs) exclusifs, contredit explicitement le premier principe. En tant que Québécois anglophone qui voudrait que son mode de vie soit protégé, je trouve injuste qu'on accorde à d'autres Canadiens des droits qu'on me refuse. Par contre, je suis conscient que la notion de droits collectifs est une question intellectuelle fort épineuse et que, même à titre de membre d'une minorité dont les droits ont été entravés au cours des dernières années, je serais peut-être avantagé par un régime où seuls les droits des particuliers seraient reconnus.

Je m'inquiète aussi de la façon dont ces droits collectifs seraient accordés. Seraient-ils attribués à des organismes indiens et inuit particuliers? Y aurait-il une certaine forme d'assemblée nationale? Quels seraient les droits de chaque autochtone par rapport à ces organismes ou assemblées? Quelles seraient les garanties, par exemple, en ce qui concerne les votes secrets, les droits de pétition et le mode de sélection des représentants? On dira peut-être que les habitants du Sud n'ont pas à dire aux habitants du Nord comment organiser leurs affaires internes. Je ne suis pas d'accord. Il me semble que tous les Canadiens ont intérêt à savoir comment leurs concitoyens sont traités par les organismes qui les gouvernent. Si, de plus, on veut que les droits collectifs des habitants du Nord soient reconnus par la Constitution canadienne, les Canadiens du Sud doivent avoir leur mot à dire quant au fonctionnement de ces organismes. Les provinces du Sud ne peuvent pas modifier leur propre Constitution comme elles l'entendent. Ce serait faire preuve de paternalisme que de ne pas en exiger autant des collectivités du Nord. Je veux bien admettre que mes opinions soient le reflet de mes valeurs libérales et de mes penchants démocratiques, mais je ne suis pas pour autant du même avis que Michael Asch, qui prétend que nous sommes tous

devenus des « relativistes en matière de culture ». Si, comme certains semblent le croire, c'est un trait culturel que d'accorder moins d'importance aux droits de la personne dans le Nord que dans le Sud, je suis prêt à sanctionner une loi qui ne tiendrait pas compte des coutumes nordiques. En somme, les habitants du Sud ne devraient pas avoir de scrupules à exiger que toute constitution qui reconnaît des droits collectifs protège aussi les droits individuels dans le Nord; de toute façon, ils devraient bien y penser avant d'adopter une telle constitution.

Pour ce qui est de restreindre la mobilité, Alan Cairns soutient que ceux qui voudraient imposer un temps de séjour minimal ne devraient pas s'attendre que de telles mesures reçoivent l'appui de l'opinion populaire. J'irais même jusqu'à dire qu'au Canada le public jugera ces mesures illégitimes. Dans le cas de la *Charte de la langue française*, il est presque certain qu'on aura gain de cause grâce à la « clause Canada »; de plus, lorsqu'on leur explique les solutions de rechange, la vaste majorité des Québécois, qu'ils soient anglophones ou francophones, disent qu'ils préfèrent la « clause Canada » à la Loi 101. Contrairement à l'opinion générale qui semble avoir été exprimée au cours de ce colloque, la clause d'action positive de la Constitution est généralement acceptée. Je peux comprendre que certaines personnes ou certains gouvernements régionaux puissent approuver ce genre de protectionnisme, mais, si on expliquait aux Ontariens que cette disposition signifie que les Terre-Neuviens peuvent s'établir en Ontario et leur faire concurrence sur le marché du travail, alors qu'eux-mêmes ne peuvent pas se rendre à Terre-Neuve pour travailler en mer, j'ai bien l'impression que la majorité d'entre eux trouveraient cela injuste[19].

Il y a plus important encore. On semble généralement croire que la nouvelle Constitution a donné aux Canadiens une série de droits juridiques et politiques dont ils ne jouissaient pas auparavant. C'est évidemment faux. Les droits en question sont des droits de la personne et sont conférés à tous par le fait même de leur existence. Que les gouvernements inscrivent ces droits dans une constitution ou non, qu'ils les respectent ou non dans la pratique, ils existeront quand même. Le fait que le Canada ait finalement décidé d'essayer de codifier ces droits ne veut pas dire qu'ils n'existaient pas auparavant. Un droit que la plupart des gens défendront jalousement est le droit de vivre où ils le désirent. Si, en violation de ce droit, on autorisait les gouvernements régionaux à imposer des exigences de séjour autres qu'honorifiques, les conséquences pourraient être désastreuses pour la Confédération canadienne. Je m'oppose évidemment à ce qu'on restreigne ma liberté de circulation, et j'ai bien l'impression que la majorité des Canadiens pensent comme moi.

Conclusion

Si mon point de vue reflète bien l'opinion du Sud, il semble que les habitants du Sud et ceux du Nord ont beaucoup de chemin à faire avant de pouvoir s'entendre sur le développement économique et politique du Canada. Qu'il s'agisse du rythme à imposer au développement dans le Nord ou de l'opportunité d'accorder aux territoires le statut de province, je doute qu'il y ait un consensus assez large pour qu'on puisse préconiser d'importantes innovations.

Par ailleurs, on semble commencer à se rendre compte que, si les changements économiques efficaces sont de plus en plus nécessaires, ils ne valent rien sur le plan politique à moins qu'on ne s'assure d'indemniser tous ceux qui seront défavorisés par ce processus d'adaptation socio-économique; cette règle s'applique aussi bien dans le Nord que dans toutes les régions du pays. L'économie mondiale étant extrêmement concurrentielle, il est essentiel pour le Canada de poursuivre l'exploitation des ressources naturelles. Il ne faut cependant pas oublier que l'exploitation des ressources dans le Nord entraîne un coût social considérable. Pour que cette croissance soit acceptable sur le plan politique, ce coût doit être couvert par les gains nets du développement.

Notes

Traduction de l'anglais.

Cette étude a été rédigée en vue du Colloque sur le Nord, parrainé par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, et qui s'est tenu les 5 et 6 juillet 1984.

1. Les gouvernements seront sans doute tentés d'imposer des règles de contenu canadien aux promoteurs dans le Nord, même si cela peut avoir des effets préjudiciables sur au moins deux plans : d'abord, une telle mesure augmenterait les coûts et ralentirait donc le développement dans le Nord; ensuite, les représailles des pays avec qui nous entretenons des relations commerciales risquent de nuire aux fabricants dans le Sud.
2. Voir Watson (1983). À mon avis, ces considérations ne devraient même pas constituer des objectifs intermédiaires de la politique économique. Celle-ci devrait viser à enrichir les Canadiens, et si, pour cela, il faut réduire le secteur de la fabrication, qu'il en soit ainsi.
3. Il n'est pas certain non plus que, même si le développement progresse très rapidement, il y aura d'importantes rentes liées aux ressources. Pour l'économiste, une rente désigne la somme versée au producteur d'un bien ou d'un service en surplus du montant nécessaire pour l'inciter à offrir ce bien ou ce service. La crise provoquée par l'OPEP a produit des rentes en Alberta au cours des années 1970; le prix des ressources qui étaient déjà exploitées a doublé. Dans le cas du Nord, toutefois, l'augmentation future du prix du pétrole et des autres minerais risque surtout de mettre en circulation des produits qui n'offriront que des profits marginaux.
4. Le fait que le gouvernement fédéral ait dû offrir des incitations financières si généreuses pour encourager le développement dans le Nord étaie cette opinion. Par contre, les incitations n'étaient peut-être pas nécessaires du point de vue économique, mais elles ont été adoptées à cause des pressions exercées par l'industrie ou pour compenser les effets négatifs d'autres politiques.
5. La situation récente dans le golfe Persique nous a appris qu'il ne fallait pas prendre nos craintes pour la réalité. Le prix du pétrole est resté relativement stable en dépit du cauchemar des dix dernières années, qui s'est matérialisé lors du torpillage des superpétroliers, dans le golfe, par des nations arabes en guerre.

6. Je cite sa déclaration, bien que ses conclusions soient différentes des miennes quant aux politiques à suivre.
7. Il faut s'attendre que toute décision de ralentir le développement dans le Nord cause des frictions avec nos partenaires commerciaux qui ont besoin de ces ressources.
8. Toutefois, on pourrait soutenir que, si le gouvernement désire véritablement rester neutre, il faudrait prévoir des incitations fiscales pour compenser les effets nuisibles du chevauchement des compétences et d'un processus de prise de décisions soumis à une réglementation encombrante. De toute évidence, il serait préférable d'éliminer ces facteurs qui découragent les investissements.
9. En fait, pour être équitables et efficaces, il faudrait que tous les gouvernements d'un pays qui perçoivent des impôts soient intégrés dans le plan national de péréquation.
10. Elle a même frappé sa propre monnaie qu'elle donnait aux trappeurs en échange de leurs fourrures; ces derniers s'en servaient ensuite pour acheter des produits au magasin de la compagnie.
11. Ce qu'on ne sait pas à propos de cette économie de tutelle dans le Nord, c'est qu'une grande partie des sommes considérables octroyées par le gouvernement sont versées aux Blancs de la haute bourgeoisie. D'après le professeur Jack Stabler, chaque emploi fédéral dans le Nord coûte 130 000 $. Je serais très étonné si tous les fonctionnaires fédéraux arrivaient à fournir l'équivalent de 130 000 $ d'efforts pour le bien des habitants du Nord.
12. Soixante-dix pour cent des fonds destinés au Manitoba ont été affectés, semble-t-il, à deux circonscriptions libérales de cette province; le moins qu'on puisse dire c'est que la répartition n'était pas aléatoire.
13. Il ne faut pas oublier que, si la culture du Nord est menacée, c'est que plusieurs aspects de la culture du Sud plaisent à bon nombre d'autochtones.
14. J'aimerais aussi savoir pourquoi on offrirait aux ruraux du Nord un service qu'on refuse habituellement à ceux du Sud. En ce qui concerne l'estimation de la valeur d'une culture, il serait peut-être utile de rappeler que la culture des zones rurales a presque entièrement disparu dans la majorité des régions du Sud du Canada au cours des soixante-quinze dernières années; je ne suis pas prêt à dire que le pays s'en trouve plus mal.
15. Point connexe : Stabler nous a présenté ce qui semble être, de prime abord, des données inquiétantes au sujet des revenus du marché, du taux de chômage, des programmes d'enseignement et du degré de mobilité des autochtones du Nord. Certains prétendent cependant que l'enseignement qu'on donne dans le Sud ne profite pas tellement aux autochtones du Nord, et que ces derniers se contentent souvent d'un niveau d'emploi qui serait insuffisant dans le Sud, car ils ont ainsi assez de temps pour pratiquer la chasse et le piégeage. Par conséquent, il est bien possible que certaines situations qui semblent discriminatoires ne soient en fait que le fruit de la préférence des autochtones. De toute évidence, s'il y a réellement discrimination, il faudra que les politiques de l'État prévoient étudier la question minutieusement.
16. Je suis également conscient que, bien que la population de l'Île-du-Prince-Édouard ne compte que 125 000 personnes, cette province ne changera pas de statut pour autant. On me reproche d'avoir dit que la création d'un gouvernement distinct pour l'Île-du-Prince-Édouard a été un événement historique malheureux (Watson, 1982). Il m'est cependant difficile de comprendre comment le fédéralisme peut justifier l'existence de trois ordres de gouvernement pour une population de 125 000 personnes. Il aurait sûrement été plus avantageux pour le pays de respecter les objectifs de la conférence de Charlottetown, qui prévoyait l'union des Maritimes, et d'entamer ensuite des négociations avec les deux Canadas. Je crois que nous ne devrions pas répéter les erreurs du passé.
17. Plusieurs groupes ethniques de l'île ont déjà fait valoir qu'ils réclameraient un statut provincial pour eux-mêmes si le Québec se séparait.
18. Ces choix n'ont pas été décrits de façon détaillée. Il faudrait évidemment le faire avant qu'il y ait consensus.
19. Notons qu'à leur honneur de nombreux Terre-Neuviens jugeraient probablement aussi la situation injuste.

Bibliographie

Courchene, Thomas J. et Wildasin, David E., *A Note on the Analytics of the New Equalization Formula*, document n° 532, Kingston, Institute for Economic Research, Université Queen's, 1983, polycopié.

Dales, John, « Distortions and Dissipations », *Analyse de politiques*, vol. 9, n° 2, 1983, p. 257–263.

Eglington, Peter et Uffelman, Maris, *An Economic Analysis of Hydrocarbon Developments in the Beaufort Sea*, document n° 258, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1984.

Flatters, Frank et Purvis, Douglas D., *Ontario: Between Alberta and the Deep Blue Sea?*, document n° 402, Kingston, Institute for Economic Research, Université Queen's, 1980.

Usher, Dan, *The Benefits and Costs of Firm-Specific Grants: Five Federal Programmes*, document n° 511, Kingston, Institute for Economic Research, Université Queen's, 1983.

Watson, William G., « The Economics of Constitution-Making », *Law and Contemporary Problems*, vol. 45, n° 4, 1982, p. 87–108.

———, *A Primer on the Economics of Industrial Policy*, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1983.

LES COLLABORATEURS

George Braden a été leader du gouvernement et ministre de la Justice des Territoires du Nord-Ouest de 1979 à 1983.

Peter Burnet est directeur exécutif du Comité canadien sur les ressources de l'Arctique, Ottawa.

Donat Pharand est professeur de droit à l'Université d'Ottawa.

Gordon Robertson est chercheur invité à l'Institut de recherches politiques, Ottawa. Il a été commissaire des Territoires du Nord-Ouest de 1953 à 1963.

Jack C. Stabler est professeur d'économique à l'Université de la Saskatchewan, Saskatoon.

William G. Watson est professeur d'économique à l'Université McGill, Montréal.

Michael S. Whittington est professeur de sciences politiques à l'Université Carleton, Ottawa, et coordonnateur de ce volume.

LES ÉTUDES

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

L'ÉCONOMIE

La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada (vol. 1), *François Vaillancourt, coordonnateur de la recherche*

Vol. 1 La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada, *F. Vaillancourt* (R)*

La structure industrielle (vol. 2–8), *Donald G. McFetridge, coordonnateur de la recherche*

Vol. 2 L'industrie canadienne en transition, *D.G. McFetridge* (R)
Vol. 3 L'industrie canadienne et le virage technologique, *D.G. McFetridge* (R)
Vol. 4 La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne, *D.G. McFetridge* (R)
Vol. 5 Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles, *D.G. McFetridge* (R)
Vol. 6 Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et les États-Unis, *J.R. Baldwin et P.K. Gorecki* (M)
Vol. 7 La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux, *F. Mathewson et R. Winter* (M)
Vol. 8 L'économie politique de l'adaptation économique, *M. Trebilcock* (M)

Le commerce international (vol. 9–14), *John Whalley, coordonnateur de la recherche*

Vol. 9 La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale, *J. Whalley* (M)
Vol. 10 Le Canada et le système d'échanges multilatéraux, *J. Whalley* (R)
Vol. 11 Le libre-échange canado-américain, *J. Whalley* (R)
Vol. 12 La politique intérieure et le milieu économique international, *J. Whalley* (R)
Vol. 13 Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale, *R.G. Harris* (M)
Vol. 14 Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada, *J. Whalley* (R)

Le marché du travail et les relations de travail (vol. 15–18), *Craig Riddell, coordonnateur de la recherche*

Vol. 15 La coopération ouvrière-patronale au Canada, *C. Riddell* (R)
Vol. 16 Les relations de travail au Canada, *C. Riddell* (R)
Vol. 17 Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada, *C. Riddell* (R)
Vol. 18 S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada, *C. Riddell* (R)

La macro-économie (vol. 19–25), *John Sargent, coordonnateur de la recherche*

Vol. 19 Le rendement macro-économique et les questions d'orientation, *J. Sargent* (M)
Vol. 20 L'évolution macro-économique depuis la Guerre, *J. Sargent* (R)
Vol. 21 Les politiques budgétaire et monétaire, *J. Sargent* (R)
Vol. 22 La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives, *J. Sargent* (R)

* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

Vol. 23 Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque, *J. Sargent* (R)
Vol. 24 L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque, *J. Sargent* (R)
Vol. 25 La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada, *C. Riddell* (M)

La pensée économique et les questions sociales (vol. 26 et 27), *David Laidler, coordonnateur de la recherche*

Vol. 26 Le bien-être économique, *D. Laidler* (R)
Vol. 27 Les réactions au changement économique, *D. Laidler* (R)

LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT

Le Canada et l'économie politique internationale (vol. 28–30), *Denis Stairs et Gilbert R. Winham, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 28 Le Canada et le milieu politico-économique international, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
Vol. 29 Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
Vol. 30 Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

L'État et la société dans le monde moderne (vol. 31 et 32), *Keith Banting, coordonnateur de la recherche*

Vol. 31 L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, *K. Banting* (R)
Vol. 32 L'État et les milieux économiques, *K. Banting* (R)

Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société (vol. 33–35), *Alan Cairns et Cynthia Williams, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 33 Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
Vol. 34 Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
Vol. 35 L'opinion publique et la politique d'État du Canada, *R. Johnston* (M)

Les institutions de représentation (vol. 36–39), *Peter Aucoin, coordonnateur de la recherche*

Vol. 36 Les partis et la représentation régionale au Canada, *P. Aucoin* (R)
Vol. 37 L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions, *P. Aucoin* (R)
Vol. 38 Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions, *P. Aucoin* (R)
Vol. 39 Le fédéralisme intra-étatique au Canada, *D.V. Smiley et R.L. Watts* (M)

Les dimensions politiques de la politique économique (vol. 40–43), *G. Bruce Doern, coordonnateur de la recherche*

Vol. 40 Les dimensions politiques de la politique économique, *G.B. Doern* (R)
Vol. 41 La budgétisation au fédéral et au provincial, *A.M. Maslove, M.J. Prince et G.B. Doern* (M)
Vol. 42 La régulation économique et le système fédéral, *R. Schultz et A. Alexandroff* (M)
Vol. 43 La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme, *S.L. Sutherland et G.B. Doern* (M)

La politique industrielle (vol. 44 et 45), *André Blais, coordonnateur de la recherche*

Vol. 44 La politique industrielle, *A. Blais* (R)
Vol. 45 Une sociologie politique de l'aide à l'industrie, *A. Blais (M)*

Le droit et la Constitution

Le droit, la société et l'économie (vol. 46–51), *Ivan Bernier et Andrée Lajoie, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 46 Le droit, la société et l'économie, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 47 La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 48 Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 49 Le droit de la famille et le droit social au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 50 La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir des sociétés, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
Vol. 51 Le droit du travail et le droit urbain au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Le milieu juridique international (vol. 52–54), *John J. Quinn, coordonnateur de la recherche*

Vol. 52 Le milieu juridique international, *J.J. Quinn* (R)
Vol. 53 Le développement économique du Canada et le système de commerce international, *M.M. Hart* (M)
Vol. 54 Le Canada et le nouveau droit international de la mer, *D.M. Johnston* (M)

L'harmonisation du droit au Canada (vol. 55 et 56), *Ronald C.C. Cuming, coordonnateur de la recherche*

Vol. 55 L'harmonisation du droit au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)
Vol. 56 L'harmonisation du droit commercial au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

Les accords institutionnels et constitutionnels (vol. 57 et 58), *Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay*

Vol. 57 Les dossiers permanents du fédéralisme canadien, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)
Vol. 58 Les tribunaux et la Charte, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)

Le fédéralisme et l'union économique

Le fédéralisme et l'union économique (vol. 58–72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie et Richard Simeon, coordonnateurs de la recherche*

Vol. 59 Le fédéralisme et l'union économique au Canada, *K. Norrie, R. Simeon et M. Krasnick* (M)
Vol. 60 Points de vue sur l'union économique canadienne, *M. Krasnick* (R)
Vol. 61 Le partage des pouvoirs et la politique d'État, *R. Simeon* (R)
Vol. 62 Le partage des pouvoirs : études de cas, *M. Krasnick* (R)
Vol. 63 Les relations intergouvernementales, *R. Simeon* (R)
Vol. 64 Les disparités et les adaptations interrégionales, *K. Norrie* (R)
Vol. 65 Le fédéralisme fiscal, *M. Krasnick* (R)
Vol. 66 La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique canadienne, *N. Roy* (M)
Vol. 67 La gestion économique et le partage des pouvoirs, *T.J. Courchene* (M)
Vol. 68 Les dimensions régionales de la Confédération, *J. Whalley* (M)
Vol. 69 Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien, *H.G. Thorburn* (M)
Vol. 70 Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif, *D. Latouche* (M)
Vol. 71 L'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984, *R. Simeon et I. Robinson* (M)

Le Nord

Vol. 72 Le Nord, *Michael S. Whittington, coordonnateur de la recherche* (R)

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

Président

Donald S. Macdonald

Commissaires

Clarence L. Barber
Albert Breton
M. Angela Cantwell Peters
E. Gérard Docquier
William M. Hamilton
John R. Messer
Laurent Picard
Michel Robert
Daryl K. Seaman
Thomas K. Shoyama
Jean Casselman-Wadds
Catherine T. Wallace

Direction

Directeur exécutif
J. Gerald Godsoe

Directeur de l'élaboration des politiques
Alan Nymark

Secrétaire
Michel Rochon

Directrice des services administratifs
Sheila-Marie Cook

Conseillers principaux
David Ablett
Victor Clarke
Carl Goldenberg
Harry Stewart

Directeur des publications
Ed Matheson

Directeurs de recherche
Ivan Bernier
Alan Cairns
David C. Smith

Codirecteurs de recherche
Kenneth Norrie
John Sargent

Recherche

Économie

Directeur de recherche
David C. Smith

Attachée de direction et directrice adjointe (Services de recherche)
I. Lilla Connidis

Coordonnateurs
David Laidler
Donald G. McFetridge
Kenneth Norrie*
Craig Riddell
John Sargent*
François Vaillancourt
John Whalley

Agents de recherche
Caroline Digby
Mireille Éthier
Judith Gold
Douglas S. Green
Colleen Hamilton
Roderick Hill
Joyce Martin

Politique et institutions de l'État

Directeur de recherche
Alan Cairns

Attachée de direction
Karen Jackson

Coordonnateurs-trices
Peter Aucoin
Keith Banting
André Blais
G. Bruce Doern
Richard Simeon
Denis Stairs
Cynthia Williams
Gilbert R. Winham

Agents de recherche
Claude Desranleau
Ian Robinson

Auxiliaire administrative
Donna Stebbing

Droit et Constitution

Directeur de recherche
Ivan Bernier

Attaché de direction et administrateur du Programme de recherche
Jacques J.M. Shore

Coordonnateurs-trices
Clare F. Beckton
Ronald C.C. Cuming
Mark Krasnick
Andrée Lajoie
A. Wayne MacKay
John J. Quinn

Adjoint à la recherche et à l'administration
Nicolas Roy

Agent de recherche
Nola Silzer

*Kenneth Norrie et John Sargent ont assuré avec David Smith la direction de la recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Le Nord

MICHAEL S. WHITTINGTON, coordonnateur de la recherche

Le rôle des Territoires du Nord-Ouest dans la vie politique, économique et sociale du Canada nous renvoie à l'expérience du pays dans son ensemble. Écologie ou croissance économique, droits individuels ou droits collectifs, petite communauté ou majorité, ce sont toutes là des considérations qui non seulement déterminent l'avenir du Nord mais aussi traduisent les valeurs auxquelles nous tenons comme Canadiens. Ce recueil d'études est le fruit d'un colloque organisé par la Commission en juillet 1984. Il nous offre une pénétrante analyse des questions qui se posent pour tous les Canadiens, et non seulement ceux du Nord, à ce moment où ils cherchent à relever les multiples défis de l'avenir.

AUTEURS ET ÉTUDES

Les études sur le Nord : introduction Michael S. Whittington
La planification du développement au nord du 60e parallèle : besoins et perspectives Jack C. Stabler
L'évolution politique et constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon : les enjeux et les intérêts Michael S. Whittington
Les indicateurs des attitudes du Sud du Canada à l'égard des Territoires du Nord-Ouest, 1970–1983 George Braden
L'évolution politique du Nord dans le cadre du fédéralisme canadien Gordon Robertson
Les perspectives écologiques au cours des années 1980 Peter Burnet
La souveraineté et le Nord canadien Donat Pharand
Le point de vue d'un habitant du Sud sur le développement économique dans le Nord William G. Watson

MICHAEL S. WHITTINGTON est professeur au département de sciences politiques de l'Université Carleton (Ottawa).

Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada

ISBN 0-660-91656-0