

Développement et gouvernement autochtones : l'expérience de la Baie James et du Nord québécois

Jean-Jacques Simard

Number 28, Fall 1995

Autodétermination dans les sociétés plurinationales

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/040005ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/040005ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)

1703-8480 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Simard, J.-J. (1995). Développement et gouvernement autochtones : l'expérience de la Baie James et du Nord québécois. *Politique et Sociétés*, (28), 71–85.
<https://doi.org/10.7202/040005ar>

Article abstract

Much of the Cree and Inuit lifestyle is affected by the 1975 James Bay and Northern Québec Agreement. This experience serves as a good model to explore the empirical parameters of autonomous native government. Social changes over the last twenty years (infrastructures, family income, bureaucratic management and psychological / social problems) have demonstrated that the Agreement's System reaffirmed already existing trends, including those the Agreement intended to correct, and that many programs had unexpected and damaging impacts. Choices between contradictory values were evaded at the outset, and the fundamental aspects of political autonomy were neglected: the sharing of powers, citizenship and parliamentary representation as well as fiscal responsibility.

DÉVELOPPEMENT ET GOUVERNEMENT AUTOCHTONES: L'EXPÉRIENCE DE LA BAIE JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS

Jean-Jacques Simard
Université Laval

Au Canada dans le domaine des affaires autochtones, l'idéal wilsonien de l'autodétermination des peuples est accroché, depuis les dernières rondes de négociations constitutionnelles (1987-1991), au train du «droit inhérent à l'autonomie gouvernementale» de ce qu'il est désormais bienséant d'appeler «les Premières nations». Des flots d'encre et de paroles se sont engouffrés dans ce nouveau chenal de réflexion et de revendication, mais on conviendra volontiers que, si les débats ont beaucoup avancé dans l'ordre des principes et de la spéculation juridique, nous ne sommes pas beaucoup plus avancés sur le terrain du concret.

D'un côté, on attend toujours les actions réelles qui viendraient couler dans la loi ou la constitution les droits fondamentaux dont on postule l'existence *a priori*. De l'autre, on flotte encore dans le vague le plus exaspérant dès qu'il s'agit d'imaginer les formes institutionnelles que pourraient prendre, un jour, quelque part, d'éventuels gouvernements à base autochtone – sauf exception, comme on le verra. Quant à explorer, ne fût-ce qu'en esprit, les paramètres de *l'exercice pratique* de l'autonomie collective par des collectivités en chair et en os, autant dire qu'en public, du moins, les «acteurs» les plus engagés ne paraissent pas s'en soucier pour le moment. En vertu du principe, selon lequel les universitaires ne portent pas à terre, c'est précisément à ce dernier chapitre que je voudrais apporter une bien modeste contribution: l'autonomie gouvernementale autochtone, mode d'emploi.

Par «paramètres», il faut entendre des points de repère généraux permettant d'encadrer et de situer le problème, et non des «solutions», puisque celles-ci ne pourront être trouvées autrement que sur le terrain, à partir surtout des aspirations plus précises qu'exprimeront les parties intéressées aux futures tables de négociation. En d'autres termes, si nul n'est en mesure de dire ce

Jean-Jacques Simard, Département de sociologie, Université Laval,
Sainte-Foy, Québec, G1K 7P4

qu'il faudrait faire demain matin pour que les autochtones puissent se gouverner eux-mêmes, rien n'interdit de se demander de quoi l'on parle, en pratique, lorsqu'on parle d'autonomie gouvernementale. Et peut-être aussi ce qu'il faut *éviter* de faire. Quelles sont donc les voies qui risquent de nous écarter de l'objectif visé plutôt que de nous en rapprocher?

Pour chercher des éléments de réponse à ce type de questions, il n'est pas défendu de se pencher sur les expériences pertinentes réalisées à ce jour, en l'occurrence sur des cas où des ententes globales conclues avec l'État auraient permis à certaines collectivités autochtones d'acquérir les moyens juridiques, administratifs et financiers de se gouverner elles-mêmes de façon significative. Sauf erreur, je n'en vois que deux au Canada pour le moment (puisque l'accord du Nunavut touchant les Inuit des Territoires du Nord-Ouest n'est pas encore pleinement entré en vigueur) : celle des Inuvialuit du delta du Mackenzie et une autre que j'ai eu l'occasion de suivre de plus près, celle de la Convention de la Baie James et du Nord du Québec, qui régit depuis 1975 les quelque 15 000 (1990) Cris et Inuit dont le territoire ancestral a été transformé par le fameux projet hydro-électrique dit «de la Baie James» (potentiel énergétique de 25 000 mégawatts).

Je livrerai ici un bilan superficiel, incomplet et provisoire de l'expérience de la Baie James pour voir s'il ne recèlerait pas quelques enseignements qui permettraient de débroussailler ce qu'on a appelé précédemment les «paramètres» de l'autodétermination autochtone¹. Car, enfin, c'est l'avenir immédiat qui a commencé là, hier: les négociations de la Convention, entre les représentants des Cris, des Inuit, des gouvernements et des promoteurs (Hydro-Québec en tête), ont mobilisé de façon intensive pendant deux ans des centaines de personnes dont la bonne foi ne peut être mise en doute. Bien sûr, il s'agissait avant tout, pour l'État, de lever les droits ancestraux qui pesaient sur la terre du Nord et ses richesses naturelles. Mais au delà

1. Toute la matière de cet article est tirée d'une série d'études en cours sous la direction de l'auteur depuis 1983. Voir pour références précises : Gérard Duhaime, *Le Pays des Inuit. La situation économique 1983*, Québec, Université Laval, Laboratoire de recherches sociologiques, 1987, 518 p.; Jean-Jacques Simard et al., *Tendances Baie-James. Les changements sociaux 1970-1990 au Québec autochtone sous convention. Une étude statistique exploratoire*, volumes I à VI (*La population, Les infrastructures, Les dépenses gouvernementales, La chasse et la pêche, Le revenu personnel, La santé*), Québec, Université Laval, GETIC, collection «Travaux de recherche», 1992 à 1994, environ 500 p.

Résumé. L'expérience des Cris et des Inuit, régis depuis 1975 par la Convention de la Baie James et du Nord québécois sert à explorer les paramètres empiriques de l'autonomie gouvernementale autochtone. Un bilan succinct de vingt années de changements sociaux (infrastructures, revenus familiaux, gestion bureaucratique et malaises psychosociaux) conclut que le régime de la Convention a confirmé les tendances déjà établies, y compris celles qu'il voulait corriger, et que maints programmes ont eu des effets pervers inattendus. D'après l'auteur, les choix entre valeurs contradictoires ont été éludés à l'origine, et on a négligé les fondements constitutifs de l'autonomie politique : le partage des pouvoirs, la citoyenneté et la représentation parlementaire, la responsabilité fiscale.

Abstract. Much of the Cree and Inuit lifestyle is affected by the 1975 James Bay and Northern Québec Agreement. This experience serves as a good model to explore the empirical parameters of autonomous native government. Social changes over the last twenty years (infrastructures, family income, bureaucratic management and psychological/social problems) have demonstrated that the Agreement's system reaffirmed already existing trends, including those the Agreement intended to correct, and that many programs had unexpected and damaging impacts. Choices between contradictory values were evaded at the outset, and the fundamental aspects of political autonomy were neglected: the sharing of powers, citizenship and parliamentary representation as well as fiscal responsibility.

de leurs divergences, les parties partageaient unanimement trois objectifs fondamentaux: la protection de *l'identité culturelle* des autochtones (fortement associée à la chasse et à la pêche: territoires réservés, programmes de soutien financier; mais aussi contrôle de l'éducation jusqu'à la 12^e année de scolarité, des services de santé et sociaux, etc.); l'amélioration de leur *niveau de vie* matériel (infrastructures de transport, logement, services municipaux, sécurité du revenu et programmes d'emploi, etc.); et, englobant le reste, leur *autonomie collective* (administrations locales et régionales, vastes bases géographiques, puissantes sociétés ethniques administrant les centaines de millions de dollars versés en compensation de l'abandon des titres aborigènes, organismes consultatifs paritaires, etc.) Selon un spécialiste européen du droit comparé venu étudier le nouveau régime, le consensus des experts indépendants voulait que «les

autochtones disposent enfin des moyens de prendre la responsabilité de leur avenir²». Conviction partagée par les principaux intéressés c'est-à-dire le gouvernement du Québec, qui s'en vante encore et les premiers signataires Cris et Inuit de l'entente, même si leurs successeurs actuels, avec le recul, considèrent l'extinction des droits ancestraux comme une grave erreur et soutiennent que les gouvernements se font tirer l'oreille pour respecter leurs engagements, financiers surtout; on est tout de même loin du reniement.

Bien entendu, le contexte sociopolitique a évolué depuis le milieu des années 1970 et, avec lui, les attentes des autochtones et le vocabulaire dans lequel elles s'expriment. Mais si on s'engageait demain dans une négociation globale sur l'autonomie gouvernementale – par exemple avec les Haidas du Pacifique ou les Montagnais du Nord-Est atlantique –, l'idéologie et la méthode différeraient-elles beaucoup sur le fond de celles qui ont mené à la Convention de 1975? C'est cette parenté qui confère tout son intérêt à l'expérience de la Baie James: a-t-elle atteint ses objectifs avoués? Et sinon, pourquoi?

Le développement des infrastructures

Pour quelqu'un qui aurait connu les villages cris ou inuit à la fin des années 1960 et qui y serait retourné après une absence de quinze à vingt ans, rien n'aurait été plus frappant que le formidable développement des infrastructures matérielles survenu entre-temps.

L'habitation, d'abord. Six nouveaux villages, trois chez les Cris et trois chez les Inuit, ont été construits. Ailleurs, le parc d'habitation a été renouvelé et beaucoup augmenté. En 1970, les Inuit vivaient à presque quatre personnes par pièce (3,8); dix ans plus tard, chacun disposait à peu près de sa propre pièce (1,2). Du côté cri, la densité du logement a été réduite du tiers de 1977 à 1987 (de 8,8 personnes à 6,4). L'eau courante, le tout-à-l'égout, le chauffage central, le téléphone automatique, la télévision branchée sur satellite, inconnus en 1970, font désormais partie des commodités courantes.

Les nouveaux équipements communautaires se sont aussi multipliés: centres administratifs locaux, postes de police et de pompiers, entrepôts et garages municipaux, dispensaires, deux hôpitaux régionaux à Chisasibi et à Povungnituk, des écoles neuves ou agrandies partout, des arénas couverts et des centres de loisirs

2. Norbert Rouland, *Le règlement du statut juridique des Inuit du Nouveau-Québec et la Convention de la Baie James et du Nord québécois du 11 novembre 1975*, Université d'Aix-en-Provence, 1977, p. 230.

dans presque tous les villages. Hier desservies par des génératrices diesel, toutes les localités crient, sauf une, sont maintenant branchées sur le réseau d'Hydro-Québec. Fait surprenant, vu la piètre réputation actuelle des barrages hydroélectriques, les gens de Wemindji (100 km au sud de Chisasibi) en ont d'eux-mêmes érigé un sur la rivière Makatua, qui coule devant chez eux.

Les transports se sont développés. Des pistes et aéroports ont été construits là où ils étaient absents et, ailleurs, les pistes ont été allongées ou modernisées. Les services aériens régionaux ont profité de la mise sur pied de deux compagnies autochtones, Air Inuit et Air Creebec, dont les succursales rayonnent au-delà des territoires-souches. La route sillonne le pays des Cris et se rend jusqu'à Chisasibi en passant par Némiscau. D'autres villages côtiers entretiennent, l'hiver, des bretelles qui rejoignent le tronçon principal. Des routes secondaires desservent l'arrière-pays et rayonnent autour de certains villages. Aussi, voit-on couramment des voitures et des camions à la porte des maisons crient. Des sentiers de motoneige et des quais pour canots motorisés ont été aménagés. Les équipes de chasseurs sont communément hélicoptérées aux sites qu'elles exploitent. Dans l'ensemble, la mécanisation a révolutionné les transports personnels, surtout chez les Cris côtiers, pour qui Val d'Or est devenu une sorte de chef-lieu régional. Quand on y ajoute l'électronique – radio, téléphone, télévision –, c'est d'une véritable explosion des frontières de la communication qu'il faut parler pour caractériser ce que les autochtones du Nord ont vécu en l'espace d'une dizaine d'années.

Les investissements dans l'infrastructure et l'expansion concomitante des services publics ont servi de locomotive au développement économique régional durant les deux dernières décennies. La croissance du secteur public a stimulé la création d'entreprises autochtones, parapubliques ou privées, dans le bâtiment, les transports, la restauration et l'hôtellerie, le petit commerce, etc. Chisasibi et Wemindji ont même bâti des centres commerciaux comparables à ceux des petites villes du Sud.

D'un mode de vie à un autre

Le terme de révolution, encore une fois, n'est pas trop fort pour décrire l'impact de ce bond en avant sur les économies communautaires. On est passé d'un mode de vie axé principalement sur les activités de subsistance traditionnelles à un autre où dominant le salariat, l'argent sonnait et la consommation marchande.

Chez les Cris de 1970, 20% seulement des ressources familiales provenaient des salaires et 36% de la chasse et de la pêche

vivrières. Onze ans plus tard, en 1981, les proportions étaient renversées: 36% pour les salaires, 14% seulement pour la production autarcique. Les revenus monétaires (gains plus transferts gouvernementaux) comptaient pour un peu plus de la moitié des ressources ménagères au commencement de la période (52%); ils dépassaient les deux tiers une dizaine d'années plus tard (68%).

Chez les Inuit, le virage a été encore plus raide. Entre 1973 et 1984, les salaires sont passés de 15% à 44% du revenu personnel, pendant que la production autoconsommée reculait de 63% à 20%. Les familles inuit touchaient environ le tiers de leurs ressources sous forme d'argent au début de la décennie 1970 (36%) et les deux tiers (66%) au début de la suivante. En chiffres absolus, l'emploi à temps plein dans les villages du Grand Nord a plus que doublé entre 1972 et 1986, et la part détenue par les Inuit est passée de 45% à 86%.

Paradoxalement, cela ne signifie pas nécessairement que le rendement *quantitatif* de la chasse et de la pêche ait baissé. Durant les quatre années qui ont suivi la mise en œuvre de la Convention, par exemple, la récolte alimentaire des Cris, toutes espèces confondues, a augmenté. Mais le mode de vie ou la culture fondés sur ce genre d'activités sont indubitablement en perte de vitesse, même si la Convention a mis en place des programmes d'encouragement. Chez les Inuit, l'artisanat marchand (sculptures, pelletteries) traditionnellement lié au mode de vie cynégétique a vu sa contribution relative au revenu des ménages tomber de 10% à 3% entre 1973 et 1986.

Les données du *Programme de sécurité du revenu des chasseurs cris* montrent que celui-ci encourage aussi bien la consommation dépendante, chez les jeunes gens qui l'utilisent comme substitut de l'aide sociale, que le font la chasse et la pêche de subsistance chez les aînés attachés aux anciennes pratiques. Ces deux classes d'âge sont les deux seules à augmenter parmi les inscrits au programme. Les familles complètes tendent graduellement à s'en retirer; les adultes dans la force de l'âge préfèrent généralement travailler à salaire – quitte à mieux s'équiper pour chasser en fin de semaine, durant les relâches et les vacances. Dans tous les villages, les prestations *per capita* sont en baisse et la taille des unités participantes diminue, phénomène curieusement plus accusé dans les petits villages, comme si la transformation du mode de vie y avait été relativement plus rapide. Tout compte fait, les revenus liés directement (alimentation) ou indirectement (allocations gouvernementales) aux pratiques de chasse et pêche sont passés de la moitié au tiers du budget familial moyen. C'est donc encore beaucoup, mais la tendance à la baisse paraît irréversible et, surtout,

les normes socioculturelles régissant ces activités ont changé. La traite des fourrures, déjà marginale en 1970 (3% du revenu personnel), tend à devenir économiquement négligeable (moins de 2% en 1981).

Second paradoxe: on ne peut pas dire que les retombées du Projet et de la Convention de la Baie James ont vraiment et généralement enrichi les autochtones. Sur une dizaine d'années, les revenus monétaires ont effectivement triplé chez les Cris et quadruplé chez les Inuit. Mais les sources nonmonétaires de revenu production vivrière et subventions au logement – n'ont pas suivi le courant. Or, les activités de «subsistance» avaient, pour les familles du début des années 1970, une valeur élevée: quand, en 1973, le revenu monétaire *per capita* des Inuit s'établissait aux environs de 1 300\$, la production autarcique y ajoutait, en équivalent-valeur marchande, 1 900\$ de plus. Chez les Cris de 1970, c'était presque 800\$ que les travaux de subsistance représentaient, en plus des 1 115\$ touchés en espèces. Il ne faut pas oublier qu'une large part de la chasse et de la pêche était consacrée alors à l'alimentation des équipages de chiens. Mais les motoneiges, canots-moteurs ou camionnettes d'aujourd'hui grugent aussi le budget domestique.

En tenant compte des produits de la chasse et de la pêche, des subventions au logement, du très faible taux d'imposition et du coût de la vie, qui est plus élevé au Nord, nous avons estimé le revenu personnel dont disposent ces autochtones. En voici les aspects les plus intéressants.

Premièrement, le revenu *per capita* des Cris et des Inuit n'a guère varié, en dollars constants, du début des années 1970 au début des années 1980 (autour de 5 000\$ chez les premiers et de 6 000\$ chez les seconds). Deuxièmement, il a pris de l'arrière par rapport à la norme canadienne, passée entre-temps d'environ 7 000\$ à 9 700\$ et des poussières (toujours en dollars constants). En d'autres termes, les Cris sont tombés de 76% à 51% de la moyenne canadienne, et les Inuit, de 80% à 60%. Pour l'essentiel, cependant, cet écart tient à ce que les familles autochtones sont en général deux fois plus nombreuses que dans le reste du pays et qu'elles ont connu un *baby-boom* durant la décennie étudiée (surtout chez les Inuit).

Pour neutraliser autant que possible les différences de ce genre, liées aux habitudes culturelles, nous avons comparé l'écart au seuil de pauvreté pour une famille comparable. Je laisse les nuances méthodologiques de côté pour éviter l'encombrement conceptuel. Voici, en gros, ce que cela donne: 1) les familles autochtones sous convention étaient en moyenne moins pauvres que la famille canadienne, même avant la Convention; 2) durant la décennie du

virage, cet avantage relatif s'est *rétréci*, mais les Cris et les Inuit sont restés plus éloignés du seuil de pauvreté que la moyenne des Canadiens qui se sont aussi appauvris relativement au cours de la dizaine d'années qui nous intéresse. En 1981, une famille canadienne rurale de cinq personnes était considérée comme pauvre avec un revenu de 13 995\$; au même moment, la famille crie disposait de 27 705\$ et l'inuite, de 29 458\$. Au Canada, la moyenne s'établissait à 23 736\$ (pour une famille de trois membres, tous habitats confondus, dont le seuil de pauvreté était fixé à 12 467\$). L'écart au seuil comparable de pauvreté était donc de 90% au Canada, de 98% chez les Cris et de 110% chez les Inuit.

Conclusion? Si on veut prouver que les autochtones sont défavorisés par rapport au reste du pays, les données *per capita* apporteront de l'eau au moulin. Mais l'écart au seuil de pauvreté nous semble plus conforme à la réalité: tout compte fait, les Cris et les Inuit étaient et demeurent un peu plus à l'aise que les Canadiens statistiquement moyens. Ils se sont enrichis en argent et appauvris en ressources tirées de la nature; globalement, leur situation matérielle a suivi la tendance au pays. C'est leur mode de vie – la manière de gagner leur vie, le mode de production et d'échange, avec les valeurs associées – qui a changé radicalement en l'espace d'une quinzaine d'années.

À la question de savoir si la dépendance des autochtones envers les transferts gouvernementaux a augmenté ou non, on ne peut donner aussi qu'une réponse ambiguë. L'aide sociale proprement dite est restée à peu près stable chez les Inuit de 1973 à 1983 (6% du revenu personnel); mais les allocations de formation et l'assurance-chômage, liées au salariat croissant, les allocations familiales, avec le *baby-boom*, le programme des chasseurs et les subventions au logement ont porté de 20% à 29% la part des transferts gouvernementaux dans le revenu. Objectivement, la dépendance aurait donc crû de moitié. Mais, subjectivement, parce qu'elle passe par des programmes universaux et des mesures indirectes, elle a décréu.

Même tendance générale du côté cri: globalement, les transferts publics sont passés de 39% à 48% du revenu personnel – croissance d'un tiers. Mais l'aide sociale directe a littéralement dégringolé de 11,6% à 2,6%, tandis que le programme des chasseurs ne se contentait pas de prendre le mou mais améliorerait de beaucoup la situation monétaire des non-salariés: en 1981, il rapportait 14,7% du revenu personnel total. Si l'on veut y voir quelque chose comme les gages du chasseur, alors les Cris auraient

raison de se sentir moins «dépendants» personnellement qu'auparavant.

Les chiffres des dépenses gouvernementales semblent indiquer que la question de la dépendance se pose tout autrement aujourd'hui qu'en 1970. En un mot, le problème ne tient plus à la dépendance *personnelle* des autochtones – une chose qu'on a toujours exagérée, de toute façon – mais bien davantage à une dépendance *collective*, anonyme, qui prend même toutes les apparences de «l'indépendance», puisqu'elle passe par les transferts budgétaires majeurs des gouvernements supérieurs aux administrations régionales et locales sous contrôle autochtone. Un seul exemple suffira: en 1983, les dépenses gouvernementales nettes pour la région inuit s'élevaient à 120 millions\$, tandis que les recettes publiques tirées de la région ne représentaient pas le dixième de cette somme. Comparé par exemple à celui du Groënland, le déficit de l'Arctique québécois per capita était dix fois plus élevé.

Nous ne disposons pas d'indicateurs fiables sur l'impact qu'a pu avoir dans le milieu la multiplication des organismes autonomes locaux et régionaux. Juste une brève note, en passant: chez les salariés inuit, la proportion de *cadres* a bondi de 3,7% à 13,4% entre 1970 et 1980. Un rapport tout récent émanant d'une commission d'enquête sur l'éducation, mise sur pied conjointement par la Société Makivik et la Commission scolaire Kativik, dresse un portrait étonnamment sévère des dysfonctions bureaucratiques, portrait qui pourrait bien s'appliquer en général³. Voici l'un des diagnostics de la commission. Malgré un niveau de financement jugé adéquat, les institutions scolaires centralisées sont coupées de la population, se perdent dans les procédures et la gestion des équipements au détriment du contenu substantiel de leur mission, et ne répondent simplement pas aux besoins. Les programmes de langue seconde et de langue inuit sont un «deshonneur»; le retard et le décrochage sévissent de façon dramatique; il y a un roulement constant des enseignants et des administrateurs des écoles, terrorisés par la crainte de déplaire; la formation des maîtres inuit est «un château de cartes», l'adaptation culturelle des programmes est «folklorique», insignifiante – et ainsi de suite. Sur la question plus globale du «contrôle» autochtone des institutions, le groupe de travail conclut que les dirigeants et le personnel sont prisonniers des routines et n'arrivent pas à maîtriser ou à orienter la machine. Enfin, tant à propos du personnel que des usagers, les observateurs déclarent:

3. Nunavik Educational Task Force, *Silaturimut. The Pathway to Wisdom*, Montréal, Société Makivik, 1992, 121 p.

People can be destructively dependent on anything that is a substitute for wise self-management and control. (...)In our weakened condition, we attracted even more services and more rescuers, and the cycle got worse»⁴.

Faut-il souligner que ce sont des Inuit officiels qui tiennent de tels propos?

Les coûts personnels de cette sorte de dépendance envers les appareils de service et les spécialistes bureaucrates ressortent au chapitre de la santé. Matériellement et cliniquement, il ne fait pas de doute que les services ont été fort améliorés. Les maladies infectieuses et la mortalité infantile qui frappaient si cruellement les Cris et les Inuit d'autrefois ont été largement maîtrisées. Mais la morbidité liée au mode de vie, à «l'urbanisation» de l'habitat et du logement, à l'érosion des solidarités communautaires et à l'isolement psychosocial des individus est en croissance rapide: troubles mentaux, violence domestique, drogues et alcool, accidents et traumatismes de toutes sortes, problèmes liés à de mauvaises habitudes alimentaires, au «tabagisme», etc. Là encore, les chiffres soutiendront aussi bien le constat que, sous maints aspects biologiques, la santé des Cris et des Inuit s'est améliorée, qu'ils pourront servir à dénoncer des conditions psychosociales allant de mal en pis.

Les limites de la bonne volonté

Que conclure de ce survol?

Parmi les «découvertes» dérivées de nos recherches, aucune, peut-être, ne nous a surpris autant que celle-ci: lorsqu'on suit les principales tendances du changement social dont il vient d'être question, on s'aperçoit qu'en général elles étaient déjà amorcées *avant* la Convention et le Projet de la Baie James, et *qu'elles se sont poursuivies* par la suite sur la pente *déjà fixée*. En d'autres termes, ni les retombées du développement ni les volontés délibérées d'en prévenir, certains effets appréhendés, n'ont modifié le cours établi des choses. Elles l'ont simplement perpétué et, en de rares cas (essentiellement le bâti, l'hygiène publique et la montée du travail

4. *Ibidem*, p. 12-13.

salarié dans les *petits* villages), elles l'ont accéléré. D'ailleurs, les tendances sont absolument les mêmes chez les Inuit, à Mistassini ou à Whapmagostui, à mille lieux des complexes hydroélectriques, que dans les communautés immédiatement voisines. Sauf pour certains effets passagers et ponctuels (l'emploi d'autochtones sur les chantiers de La Grande à la fin des années 1970 et au début des années 1980, le Projet et la Convention ont poussé dans la direction où le changement était déjà engagé. Bien entendu, on ignore ce qui serait arrivé sans eux mais on sait par divers indices que les populations des Territoires du Nord-Ouest ont avancé dans le même sens et à peu près au même rythme que le Nouveau-Québec sous convention.

Surprenante de prime abord, cette révélation est pourtant banale. Les études de suivi sur les mégaprojets industriels dans d'autres pays septentrionaux concluent avec une unanimité désarmante que ces projets ont, eux aussi, «confirmé les tendances préalables». En Alaska, un chercheur a trouvé qu'un indicateur des «problèmes sociaux» tel que le taux de mortalité traumatique (accidents, homicides, suicides, empoisonnements éthyliques, etc.) avait évolué de façon essentiellement parallèle dans une région inuit bouleversée par le développement pétrolier de la Baie de Prudhoe (avec création d'institutions autonomes comparables à celles de la Convention) et dans une région voisine ayant échappé à ce genre d'impacts⁵.

L'autre phénomène déconcertant, c'est celui des «effets pervers» ou involontaires des mesures délibérément négociées et adoptées en vertu de la Convention pour améliorer le sort des populations nordiques. Considérons deux exemples, également inspirés par le souci de préserver l'identité culturelle autochtone.

Selon un consensus répandu, les petites communautés indigènes, établies loin des plaques tournantes de communication et d'interaction avec le monde urbanisé, seraient moins vulnérables que les gros bourgs aux effets désintégrant de la densité et de l'hétérogénéité démographiques, de la circulation des passagers, du développement commercial et administratif, etc. Aussi a-t-on, par exemple, construit trois nouveaux petits villages inuit afin de rapprocher les gens de leurs territoires de chasse et pêche, de renforcer l'homogénéité généalogique ou la solidarité communautaire,

5. John A. Kruse, «The Inupiat and Development: How do they mix?», dans W.E. Westermeyer et K.M. Shusterich (dir.), *United States Arctic Interests. The 1980's and the 1990's*, New York, Springer-Verlag, 1984, p. 134-157.

et cela, parce que les Inuit concernés le demandaient. Or, dès l'instant où l'on fonde un nouvel établissement, il faut mettre en place un réseau minimal d'installations publiques (école, municipalité, dispensaire, centre de loisirs, etc.), qui exige un minimum de personnel allochtone et autochtone. Du coup, on augmente la proportion relative *et* des étrangers au village *et* des salariés dans la communauté autochtone, ce qui accélère la transformation sociale, économique et culturelle des petits villages – résultat exactement contraire à celui qu'on espérait à l'origine. Nous avons longtemps cherché à comprendre pourquoi le salariat avait monté plus vite chez les Inuit que chez les Cris, avant de réaliser, tout simplement, que 6 000 personnes y étaient égrenées dans treize villages, tandis qu'il n'y avait que neuf villages pour 10 000 Cris.

Chez les Cris également, les résultats ont trahi les meilleures intentions du monde. La mesure la plus importante, prise dans le but de protéger et d'encourager la poursuite des activités traditionnelles, est un minutieux programme de sécurité du revenu des chasseurs-piégeurs. Or, puisque le calcul des prestations repose essentiellement sur le nombre de jours où quelqu'un s'affaire à ce genre de tâches – plutôt que, disons, leur produit effectif – il encourage aussi bien la dépendance et un certain désœuvrement chez les plus jeunes qui ne trouvent pas d'emploi à gages. Compte tenu du retard scolaire assez courant chez les adolescents cris, le programme peut même inciter au décrochage à partir de dix-huit ans. D'autre part, les gains réalisés d'une autre façon par les participants au programme sont partiellement déduits des allocations. Aurait-on souhaité déprécier la tradition tricentenaire de la traite *marchande* des fourrures qu'on ne s'y serait pas pris autrement. Or, il va sans dire que personne ne le voulait. Les indicateurs ne sont pas clairs, toutefois, et l'écroulement du marché de la fourrure a aussi contribué au déclin de la traite.

Gouverner, c'est choisir (air connu)

En définitive, on se prend à penser que ce sont les choix de valeurs qui comptent le plus lorsqu'on prétend orienter le développement sociétal. Il ne suffit pas de glaner les idées progressistes qui flottent dans l'air, car alors on aboutit aux résultats qu'on veut de voir: les choses progressent effectivement dans le sens où elles allaient déjà, y compris dans les courants jugés négatifs que l'on souhaitait renverser.

Or, sans aucune intention d'attribuer les péchés à qui que ce soit, il me semble que les choix collectifs de valeurs n'ont pas été faits au moment où la Convention a été signée et ne l'ont pas été

davantage par la suite dans les institutions régionales ou locales autonomes (pensons au rapport sur l'éducation, cité plus haut, comme à un cas d'espèce). Je veux dire qu'on a en même temps poursuivi des objectifs contradictoires sans plus de souci de trancher les alternatives – ce qui correspond au sens propre, exigeant, déchirant parfois, du mot *choix*.

Rappelons-nous les trois principaux objectifs de la Convention: protection de l'identité culturelle, amélioration du niveau de vie et autonomie collective. Or, il est contradictoire d'entretenir une notion *traditionnelle* et *exclusive* de l'identité culturelle tout en prétendant rattraper un niveau de vie *moderne* et *généralisé* impliquant des habitudes, des disciplines, des attitudes qui non seulement s'opposent parfois aux traditions, mais qui n'ont rien de spécifique au point de vue ethnique. On leur colle le qualificatif de «Blanc» ou d'«occidental», mais en y refoulant en vrac toutes les forces anonymes de modernisation qui, depuis des siècles et partout au monde – y compris chez les peuples majoritairement «blancs» –, viennent briser la continuité des appartenances et des croyances. Il y a cinquante ans, certaines élites canadiennes-françaises dénonçaient de même la ville, la science, la technologie, l'État et l'entreprise capitaliste comme autant de menaces à l'intégrité de la «race» et en les attribuant en propre, comme s'il s'agissait de traits ethniques particuliers, aux «Anglo-saxons».

Les collectivités peuvent choisir de se porter à la marge de l'histoire ambiante : les Amish, Mennonites ou Shakers l'ont fait avec un succès variable en Amérique du Nord. Mais si l'on opte plutôt pour la participation au monde, il faut prendre son environnement sociohistorique à bras le corps, le faire sien à sa manière, «se le traduire et s'y traduire», selon le mot du dramaturge Jean-Claude Germain. Or, cela signifie que l'on se trouve continuellement confronté à la nécessité de faire des choix dans un contexte mouvant, inédit, sur lequel les traditions ont peu à dire (sauf réinterprétées), car elles s'enracinent dans les permanences des siècles passés. Les débats collectifs, les expériences indépendantes, l'information deviennent alors indispensables pour éclairer les options possibles. Le politique, en somme, prend le relais des réflexes culturels défaillants. L'autodétermination collective s'appuie d'abord sur ce dialogue incessant avec le monde et *au sein* même des communautés politiques désormais hétérogènes du point de vue des valeurs, des opinions, des attachements et des projets.

Gardons le cap sur l'idée de choix en examinant ses exigences dans la sphère des institutions gouvernementales. Premièrement, un parlement quelconque est nécessaire pour

représenter les convictions et intérêts divergents de la société civile, ritualiser formellement le débat public, traduire les consensus dans la législation et lever les impôts nécessaires à l'application des décisions collectives. Deuxièmement, les choix ne seront possibles que si le parlement embrasse *l'ensemble* des domaines de la vie collective, à son niveau de juridiction. Troisièmement, les choix ne seront effectifs que si le parlement a le pouvoir d'affecter les fonds publics correspondants et le devoir d'en user avec parcimonie. Ce sont ces trois dernières conditions qui ont été oubliées au moment où, en vertu de la Convention, ont été créées les institutions censées garantir l'autonomie collective des Cris et des Inuit. La gestion publique a été découpée en secteurs administratifs indépendants les uns des autres, répondant chacun de leurs gestes devant leurs propres conseils d'administration et comptant essentiellement, pour ce qui est des ressources financières, sur les transferts de leurs ministères correspondants (québécois). Résultat: ce ne sont pas les communautés régionales qui doivent choisir entre les possibilités d'intervention – investir davantage dans l'éducation que dans les transports, par exemple, ou privilégier la prévention sanitaire sur la stimulation de l'emploi, etc. D'où l'observation du Groupe de travail Nunavik sur l'éducation: les dirigeants des institutions s'agitent, administrent, appliquent les procédures, mais ne *gouvernent* pas.

En distillant l'ensemble des remarques qui précèdent, on aboutit à quelques propositions qui pourraient peut-être faire l'objet des futures discussions sur l'autonomie gouvernementale autochtone:

1) L'important, c'est le *partage des pouvoirs*, des responsabilités, des ressources globales. Il faut laisser de côté toute préoccupation de mesures et programmes particuliers. Quand les gens auront les moyens de se gouverner, ce sera leur affaire.

2) Le parlement devrait refléter l'*hétérogénéité* de la société civile. La citoyenneté ne devrait donc pas y être de nature ethnique, mais embrasser tous les domiciliés d'un territoire et l'ensemble des domaines d'intervention publique à ce niveau. Suivant ce que le jargon courant appelle le principe de subsidiarité : renvoyer vers la base tout ce qu'elle est capable de régir efficacement. Des institutions *indépendantes d'information* devraient être mises sur pied.

3) Les budgets destinés aux gouvernements autonomes devraient être transférés périodiquement *en bloc* – comme des paiements de péréquation – par les gouvernements supérieurs, et une part au moins devrait être liée par la *fiscalité* régionale aux vicissitudes du développement dans les domaines relevant de leurs compétences.

Les mots comptent, finalement. Même si les objectifs fondamentaux de la Convention de la Baie James rejoignaient ceux que porte aujourd'hui le concept d'«autonomie gouvernementale», le mot même n'y était pas. La grande différence – et, pour ce que vaut mon opinion, c'est tout un progrès conceptuel – tient à ce que l'on soupçonne maintenant qu'il s'agit vraiment de fonder des gouvernements, de modifier radicalement l'ordre politique établi, plutôt que d'émanciper les bureaucraties et de fricoter des programmes détaillés pour «répondre aux besoins» des populations.

Nous commençons à saisir que c'est le modèle des *constitutions* qui doit inspirer la révision des rapports entre les autochtones et le reste du pays, et non, selon l'appellation même du grand document réformateur de la Baie James et du Nord québécois, des *conventions collectives* entre l'État-patron et certaines clientèles. Pour cela, il faudrait d'abord que les communautés politiques autochtones actuelles s'entendent elles-mêmes, de façon déjà autonome si j'ose dire, sur ce qu'il leur faudrait pour se gouverner, en entrant dans les détails de façon aussi réaliste que possible. *Ensuite* seulement, et sur la base de propositions cohérentes, il serait plus facile de négocier les changements institutionnels nécessaires. On aurait ainsi quelque chance d'arriver à des résultats fructueux.