

**LA CONFÉDÉRATION 1864-1999 :
NOUVELLES PERSPECTIVES**
Sous la direction de DANIEL HEIDT
avec la collaboration de COLIN M. COATES
ISBN 978-1-77385-064-1

THIS BOOK IS AN OPEN ACCESS E-BOOK. It is an electronic version of a book that can be purchased in physical form through any bookseller or on-line retailer, or from our distributors. Please support this open access publication by requesting that your university purchase a print copy of this book, or by purchasing a copy yourself. If you have any questions, please contact us at ucpress@ucalgary.ca

Cover Art: The artwork on the cover of this book is not open access and falls under traditional copyright provisions; it cannot be reproduced in any way without written permission of the artists and their agents. The cover can be displayed as a complete cover image for the purposes of publicizing this work, but the artwork cannot be extracted from the context of the cover of this specific work without breaching the artist's copyright.

COPYRIGHT NOTICE: This open-access work is published under a Creative Commons licence. This means that you are free to copy, distribute, display or perform the work as long as you clearly attribute the work to its authors and publisher, that you do not use this work for any commercial gain in any form, and that you in no way alter, transform, or build on the work outside of its use in normal academic scholarship without our express permission. If you want to reuse or distribute the work, you must inform its new audience of the licence terms of this work. For more information, see details of the Creative Commons licence at: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

UNDER THE CREATIVE COMMONS LICENCE YOU MAY:

- read and store this document free of charge;
- distribute it for personal use free of charge;
- print sections of the work for personal use;
- read or perform parts of the work in a context where no financial transactions take place.

UNDER THE CREATIVE COMMONS LICENCE YOU MAY NOT:

- gain financially from the work in any way;
- sell the work or seek monies in relation to the distribution of the work;
- use the work in any commercial activity of any kind;
- profit a third party indirectly via use or distribution of the work;
- distribute in or through a commercial body (with the exception of academic usage within educational institutions such as schools and universities);
- reproduce, distribute, or store the cover image outside of its function as a cover of this work;
- alter or build on the work outside of normal academic scholarship.

Acknowledgement: We acknowledge the wording around open access used by Australian publisher, **re.press**, and thank them for giving us permission to adapt their wording to our policy <http://www.re-press.org>

« Un visage plus représentatif du Canada » : la création du Nunavut

P. WHITNEY LACKENBAUER ET ANDRÉ LÉGARÉ

Pendant de nombreuses années, le Canada a été décrit comme un pays fondé par deux peuples : les Anglais et les Français. Puis, les Premières Nations ont commencé à se faire davantage entendre. Ils ont ainsi peu à peu gagné la reconnaissance officielle. Les Inuits sont ensuite arrivés et ont créé ce nouveau territoire. La création du Nunavut a en quelque sorte donné une dimension autochtone au pays. Les gens ne peuvent plus désormais parler du Canada comme d'un pays fondé par deux nations. La plupart acceptent maintenant le fait que l'histoire canadienne a été une relation tripartite entre les Anglais, les Français et les peuples autochtones. En ce sens, la création du Nunavut donne un visage plus représentatif du Canada.

John Amagoalik, 2007¹

Le 1^{er} avril 1999, deux nouveaux territoires – la nouvelle partition des Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut (« notre terre » en inuktitut) – furent créés lorsque le gouvernement fédéral redessina les frontières dans le Nord du Canada, séparant ainsi les parties centre et est de l'Arctique canadien situées au nord et à l'est de la limite de la zone forestière des

Territoires du Nord-Ouest. Le Nunavut devint ainsi la plus vaste entité politique du Canada, couvrant le cinquième du pays (plus de deux millions de kilomètres carrés) avec une population de 27 000 personnes (en 1999), dont 85 pour cent d'Inuits dispersés à travers vingt-huit communautés (voir la carte du Nunavut, figure 11.3). Cet événement marquait la première modification significative de la carte du Canada depuis l'intégration de Terre-Neuve dans la Confédération en 1949, et la culmination d'un processus négocié sur plusieurs décennies. Ainsi, grâce à l'édification d'un nouveau gouvernement territorial, les Inuits se retrouvèrent avec des leviers de pouvoir suffisamment puissants pour déterminer leur avenir.

La longue ascension du Nunavut comme territoire distinct au sein du Canada est inextricablement liée à la négociation et à l'entente des revendications territoriales autochtones entre les Inuits du centre et de l'est de l'Arctique canadien et le gouvernement du Canada. D'abord proposé en 1976 par le Inuit Tapirisat of Canada (ITC), une organisation représentant les intérêts politiques des Inuits canadiens, le projet du Nunavut visait à établir les droits autochtones des Inuits des Territoires du Nord-Ouest (TNO) et à créer un territoire au sein duquel la vaste majorité de la population était inuite. Les Inuits cherchaient à instaurer leur propre entité politique et ce, pour trois raisons essentielles. En premier lieu, ils n'étaient liés par aucune entente de cession de terres avec le gouvernement canadien. Ils possédaient par ailleurs une majorité démographique dans le centre et l'est de l'Arctique canadien. Enfin, ils voulaient contrôler leur propre destinée politique, sociale et économique. C'est pourquoi l'ITC promut l'idée que le territoire du Nunavut, séparé du reste des TNO, refléterait mieux l'extension géographique de l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres inuites dans le centre et l'est de l'Arctique canadien, alors que ses institutions s'inséreraient davantage dans les perspectives et les valeurs de la culture inuite.

Ce chapitre offre un aperçu des contextes politiques, des débats ainsi que du long processus de négociation qui ont mené à l'établissement des revendications territoriales des Inuits et à la division des TNO, jusqu'à la création du Nunavut en 1999. Dépossédés du pouvoir politique au rythme de l'expansion du contrôle colonial qu'exerça le gouvernement fédéral au cours des six premières décennies du XX^e siècle, les Inuits se tournèrent dans les années 1970-1990 vers les revendications territoriales globales du gouvernement fédéral dans le but d'établir de nouveaux liens avec ce



Figure 11.1 Le Canada au début du XX^e siècle, avant la création par le gouvernement fédéral de l'Alberta et de la Saskatchewan, et avant l'extension des frontières du Manitoba, de l'Ontario et du Québec vers le nord. D'après : Ressources naturelles Canada, « Carte 1898 », Bibliothèque et Archives Canada, <<http://www.collectionscanada.gc.ca/confederation/023001-5009-f.html>>.

dernier, afin de joindre à leur quête du Nunavut les avantages qu'ils voyaient depuis longtemps dans la division des TNO. Selon les dires du député Jack Anawak, « Le chemin a été long, difficile et parsemé d'embûches² ». Ce que la création du Nunavut démontre néanmoins, est à la fois la forte résilience et le pragmatisme des Inuits pour atteindre leurs objectifs politiques et, ce faisant, reconfigurer le Nord du Canada. « Les gouvernements territorial et fédéral ont tenté par plusieurs manœuvres constitutionnelles de séparer nos droits politiques et nos droits territoriaux, et les Inuits ont dû emmener ces gouvernements, souvent à leur corps défendant, à la table des négociations afin de discuter de nos droits politiques comme peuples autochtones et comme Canadiens³ », notait John Amagoalik en 1992.

Ces efforts furent porteurs d'un dénouement politique tout-à-fait original. « La création [du gouvernement du Nunavut] dans les années 1990 revint à faire table rase pour ériger un gouvernement de toutes pièces », remarquaient le consultant Jack Hicks et le politologue Graham White. « Nulle part ailleurs au Canada y eut-il pareille opportunité de façonner un gouvernement d'une telle ampleur à partir de presque rien⁴ ». Dans le cas du Nunavut, les Inuits du centre et de l'est de l'Arctique canadien sont ainsi parvenus, et ce avec davantage de succès que tous les autres groupes autochtones du Canada, à lier la propriété des terres à une forme d'autonomie gouvernementale au sein d'un gouvernement public territorial⁵.

Gouverner les Territoires du Nord-Ouest après 1905

Avec la création des provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta en 1905, les TNO avaient perdu leurs régions les plus peuplées. En conséquence, le gouvernement fédéral avait restructuré la forme du gouvernement territorial dans les parties restantes des TNO et rétrogradé son statut de gouvernement représentatif élu à un état colonial dépendant, contrôlé par des bureaucrates nommés à Ottawa. Des amendements à la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest en 1905 permirent toutefois de nommer un commissaire – une position occupée par le contrôleur de la Gendarmerie royale du Canada de 1905 à 1918, et ensuite par les sous-ministres de l'Intérieur et des départements qui lui succédèrent jusqu'à 1963 – assisté d'un conseil de quatre membres nommé par le fédéral. Aucune nomination ne fut effectuée jusqu'en 1921, date à laquelle le Conseil passa à six membres. Jusqu'après la Deuxième Guerre mondiale, le Conseil, ou « gouvernement » des TNO, consista en un comité interdépartemental formé entièrement de hauts fonctionnaires fédéraux résidant à Ottawa. Le gouvernement fédéral, toujours préoccupé par le développement de l'Ouest du Canada, n'accordait au Nord qu'une distraite attention, ce qui explique la marginalisation de cette zone périphérique dans les priorités des politiciens et administrateurs vivant au sud du pays.

Jusqu'à la fin des années 1940, la présence politique canadienne dans le Nord était plutôt réduite. « La population humaine du nord territorial était largement laissée à l'« état naturel » », suggère Frances Abele. Ce sont les institutions non étatiques qui fournissaient les services sociaux – particulièrement les compagnies de traite de fourrure et les églises.

« Alors que la politique du Dominion envers les peuples autochtones dans le sud du Canada avait l'objectif avoué d'en faire de 'bons, travailleurs et utiles citoyens' en les établissant sur des réserves et en substituant la chasse par l'agriculture », la position officielle, selon Abele, voulait que « les Autochtones *du Nord* 'suivent leur mode de vie naturel sans... dépendre de la nourriture de l'homme blanc et de vêtements qui ne sont pas appropriés à leurs besoins'⁶ ».

En 1952, à la suite des demandes dont lui firent part des résidents non-autochtones du district de Mackenzie (la partie continentale des TNO, située directement au nord de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan), Ottawa accepta que ces derniers puissent élire des représentants au Conseil des TNO. D'autres résidents (principalement inuits) des régions vivant dans le centre et l'est de l'Arctique (à savoir les districts de Keewatin et Franklin) s'étaient vus dénier le même privilège. Les Inuits n'obtinrent le droit de vote dans les élections territoriales qu'en 1966, avec l'amendement de la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest. Jusqu'à cette date, les quatre sièges élus du Conseil appartenaient à la partie ouest des TNO. Cet amendement ajouta également trois sièges élus au Conseil assignés aux parties centre et est de l'Arctique, de sorte que les électeurs inuits purent élire leurs représentants au Conseil des TNO pour la première fois⁷.

Les défis relevant de l'administration des TNO, une région passablement éloignée d'Ottawa, inquiétaient depuis longtemps les fonctionnaires fédéraux et les politiciens. Au début des années 1960, le gouvernement de John Diefenbaker avait considéré une proposition pour séparer le district de Mackenzie (partie ouest des TNO) des districts de Keewatin et Franklin (centre et est de l'Arctique). Dans un discours datant de juillet 1961 au Conseil des TNO, le premier ministre suggéra que les résidents du Nord devaient assumer plus de responsabilités, incluant une « gouvernance autonome » à travers une « division de ce vaste territoire du Nord en deux parties ». Il était confiant que cette proposition serait « bien accueillie par le gouvernement fédéral⁸ ». Bien que le premier ministre Diefenbaker échoua à créer cette réforme avant la chute de son gouvernement, le gouvernement libéral de Pearson reprit le dossier et proposa, en mai 1963, les projets de loi C-83 et C-84 afin d'amender la Loi sur les Territoires du Nord-Ouest et de créer deux territoires séparés : le premier serait nommé Mackenzie, l'autre Nunassiat (« la belle terre » en inuktitut). Pendant les débats qui suivirent, le ministre Arthur Laing se dit « satisfait » que le

district de Mackenzie à l'ouest, où se trouvaient aisément les zones les plus peuplées, « allait bientôt être en mesure de se prendre en main ». En revanche, le Nunassiat, qui jouissait d'un bassin démographique plus faible et s'étendait des régions du centre et de l'est de l'Arctique jusqu'au-dessus de la limite de la zone forestière, posait un dilemme « plus difficile ». Par conséquent, le gouvernement décida de ne pas diviser les TNO. Il envisagea plutôt la possibilité de décentraliser l'administration politique territoriale confinée à Ottawa, en faveur d'un nouveau centre administratif localisé dans les TNO⁹.

En 1965, le Conseil des TNO proposa une commission pour étudier et faire des recommandations sur l'avenir politique, social et économique du territoire. La Commission consultative sur l'évolution du gouvernement dans les Territoires du Nord-Ouest (la commission Carrothers) fut le premier corps consultatif qui parcourut le territoire afin de recueillir les avis et commentaires de tous les résidents. Le rapport, publié l'année suivante, annonça un changement majeur dans l'approche de la gouvernance des TNO¹⁰. Ainsi, en avril 1967, le siège du gouvernement territorial fut déplacé d'Ottawa à Yellowknife; le nouveau gouvernement des Territoires du Nord-Ouest assumait alors la responsabilité de certains aspects de la bureaucratie fédérale dans le Nord et de l'autorité gouvernementale jusqu'alors dirigée à partir de la capitale nationale. Le Conseil passa de neuf à douze membres, dont sept élus et cinq nommés, ce qui eut pour conséquence de renverser l'équilibre traditionnel du pouvoir qui, depuis 1905, favorisait les non-élus au sein du Conseil des TNO¹¹.

Les Inuits et les changements politiques au XX^e siècle

Les ancêtres des Inuits (« le peuple » en inuktitut), connus des chercheurs sous le nom de Thule, avaient remplacé le peuple des Dorsets dans ce qui est maintenant l'Arctique canadien au tournant du premier millénaire de notre ère. Des facteurs sociaux et environnementaux – notamment le refroidissement climatique causé par le « petit âge glaciaire » entre les XVI^e et le XIX^e siècles – forcèrent les Inuits à délaisser les larges communautés côtières pour s'établir sur les banquises dans des villages d'igloos, en fonction des cycles saisonniers et au sein de groupes familiaux étendus vivant et chassant ensemble pendant la majeure partie de l'année¹². Le processus de prise de décision était souvent informel, foncièrement consultatif,

égalitaire et fondé sur le consensus¹³. C'est le mâle le plus âgé du groupe qui faisait office de chef et décidait du meilleur moment pour chasser, pêcher, migrer ou établir le camp.

Hormis les brèves rencontres avec les Vikings autour de l'an 1 000 de notre ère et par la suite avec les explorateurs européens qui recherchaient le passage du Nord-Ouest – le premier d'entre eux, Martin Frobisher, explorant l'île de Baffin en 1576 –, les contacts entre les Inuits et les *Qallunaat* (les Euro-Canadiens en inuktitut) demeurèrent limités jusqu'au XIX^e siècle et même jusqu'au XX^e siècle. Les contacts qui s'étaient établis entre les Inuits et les Euro-Canadiens ou les Américains doivent être conçus sous la forme d'un processus, puisqu'il n'y eut jamais un moment particulier où les Inuits (à titre d'entité collective) entrèrent dans une relation officielle et soutenue avec les nouveaux venus. Même si les activités liées à la chasse à la baleine, l'établissement de postes de traite par la Compagnie de la Baie d'Hudson et l'arrivée des missionnaires catholiques et anglicans à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle ont influé sur le comportement des Inuits, les premiers contacts ont été largement décrits comme « harmonieux »¹⁴.

La présence croissante de l'État canadien dans l'Arctique pendant les années 1920 et 1930 a mis en jeu le contrôle politique inuit dans la région. Les quelques représentants du gouvernement canadien dans le Nord (et seulement à certains endroits) étaient membres de la Gendarmerie royale du Canada; celle-ci avait en effet commencé à affirmer son autorité juridique, traitant d'affaires de meurtres notoires impliquant des Inuits ou d'infractions liées à la faune. Les commerçants et les missionnaires cherchèrent sans doute à modifier la vie économique et spirituelle des Inuits, mais se gardèrent bien de perturber les réseaux d'échange et d'entraide fondés sur la parenté ou de chasser les Inuits de leurs terres. Toutefois, au cours de la seconde guerre mondiale et dans les années qui ont suivi, lorsque des impératifs stratégiques globaux attirèrent pour la première fois l'attention sur l'Arctique, des préoccupations d'ordre politique mirent en relief les conditions de vie difficiles des Inuits et poussèrent le gouvernement fédéral à intervenir dans la vie de ces derniers avec une intensité jusqu'alors inconnue.

Au cours des années 1940 et 1950, au moment où les Inuits s'établissaient dans des villages sédentaires le long de la côte arctique sous l'égide de l'État-providence, les structures du pouvoir se transformèrent en profondeur. Les services sociaux, de santé et d'éducation leur furent prodigués

par les administrateurs du gouvernement *qallunaat* qui occupaient de hauts postes de direction dans les villages; aux côtés du clergé non-inuit et des commerçants, ils inaugurèrent alors une période de « colonialisme interne » orchestré par l'État canadien¹⁵. Les chefs inuits, subissant graduellement l'érosion de leur mode de vie traditionnel et voyant leur leadership sur terre, sur mer et dans l'arène politique marginalisé, perdirent confiance. Alors que les Inuits découvraient les défis sociaux complexes qu'entraînait la transition vers la vie sédentaire, l'administration fédérale du Nord se trouva sous la pression grandissante de permettre et d'encourager les Inuits à exercer un plus grand rôle dans le développement de leur communauté. Conséquemment, à la fin des années 1950, les agents fédéraux des services du Nord et d'autres résidents *qallunaat* appuyèrent les Inuits dans la constitution de conseils communautaires élus afin de promouvoir auprès des Autochtones du Nord la gouvernance démocratique. La barrière des langues et un niveau d'éducation limité (eu égard au modèle de gouvernance *qallunaat*) minèrent ces efforts, tout comme le concept, étranger pour les Inuits, de rencontre et d'échange pour régler les problèmes locaux – du contrôle des chiens à la question du logement, en passant par la collecte des ordures – par le truchement de procédures favorisant la voix majoritaire dans la prise de décision. Or, ces mêmes initiatives allaient contribuer à stimuler la conscience politique des Inuits, jusqu'à engendrer des pratiques politiques véritablement novatrices dans les années 1970. De nouvelles structures de gouvernance locale – *hamlets* – furent implantées par le gouvernement des TNO afin de permettre aux communautés inuites de prendre directement la parole dans la gestion de leurs propres affaires. « La stratégie consistant à développer l'autonomie locale avant d'accroître l'autonomie à un plus haut niveau fut couronnée de succès », observe Quinn Duffy¹⁶.

Les projets de l'Inuit Tapirisat : les liens entre les revendications territoriales inuites et la création du territoire du Nunavut

Dans les années 1970 et 1980, l'évolution politique des TNO devint de plus en plus liée à l'affirmation des droits autochtones, à l'émergence d'un nouveau processus de revendications territoriales globales émanant du

fédéral, ainsi qu'à l'idée de l'autonomie gouvernementale des Inuits. De vastes réserves de pétrole et de gaz avaient été découvertes en Alaska et dans l'Arctique canadien à la fin des années 1960, ce qui avait accru la visibilité de la région à l'échelle nationale. Au même moment, les politiques et les rapports fédéraux portèrent sur les enjeux sociaux, économiques et politiques des Autochtones canadiens. Le *Livre blanc* (1969) du gouvernement de Pierre E. Trudeau, qui proposait l'abolition du Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada et rejetait toute notion de territoire ou de droits politiques autochtones, suscita une vive réaction de la part des organisations autochtones à travers tout le Canada. Ailleurs à la même époque, des groupes inuits du Groenland et de l'Alaska affirmaient similairement leurs droits. Or, l'émergence d'un réseau politique inuit transnational eut pour conséquence de sensibiliser les Inuits canadiens : dans la foulée, ils développèrent une conscience collective plus aigüe et une plus grande confiance politique.

En 1971, des Inuits issus de partout au Canada décidèrent de fonder l'ITC afin de faire front uni dans les enjeux liés au développement du Nord, à l'éducation, à la culture et aux droits autochtones. À titre d'organisation nationale s'exprimant au nom de six organisations régionales inuites réparties à travers l'Arctique canadien, du Labrador à la mer de Beaufort, l'ITC s'activa d'abord comme organisme lobbyiste en appui aux revendications territoriales des Inuits dans les TNO et dans le Nord du Québec. Le jugement Calder (1973) de la Cour Suprême du Canada, qui reconnut la validité des droits autochtones au Canada découlant de la Proclamation royale de 1763, favorisa l'établissement des revendications territoriales des autochtones – là où les terres n'avaient pas été cédées dans des traités – et, par la suite, le principe de l'autonomie gouvernementale des Autochtones comme un droit inhérent. Conséquemment, le gouvernement fédéral adopta, en 1973, une politique sur les revendications territoriales globales des peuples autochtones suivant laquelle tout groupe autochtone, dans la mesure où il avait prouvé l'utilisation et l'occupation ancestrale d'un territoire, pouvait revendiquer la propriété des terres et la gestion des ressources tirées de ce territoire traditionnel¹⁷. Pour faciliter ce processus, le gouvernement fédéral offrit une aide financière à diverses organisations autochtones, incluant l'ITC, afin de déterminer le territoire (c'est à dire « la zone de revendication territoriale ») sur lequel il serait

possible de réclamer l'autorité inuite sur la gestion des ressources naturelles et la propriété des terres¹⁸.

Les Inuits des TNO, conscients de l'urgence qu'il y avait à faire progresser leurs réclamations avant que les intérêts privés ne viennent empiéter sur leurs terres traditionnelles, préparèrent donc des projets de revendications territoriales. Au début des années 1970, les industries pétrolières et gazières, de même que le gouvernement fédéral, envisagèrent la construction d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie pour acheminer le pétrole de l'Alaska et de la mer de Beaufort, ainsi que le gaz du Nord du Canada vers les marchés nord-américains. En 1974, le gouvernement canadien nomma une Commission d'enquête dirigée par le juge Thomas Berger afin d'étudier les impacts environnementaux et socio-économiques du projet. L'enquête Berger, qui se déroula entre 1975 et 1977, marqua un tournant dans la mobilisation des voix politiques des peuples autochtones dans les TNO et l'affirmation de leurs aspirations. En conclusion de son enquête, le juge Berger s'opposa au projet du pipeline jusqu'à ce que les droits territoriaux autochtones soient définis dans la région¹⁹.

Afin de lancer le processus de revendication territoriale, l'ITC entreprit en 1974 d'étudier l'utilisation et l'occupation du territoire afin de déterminer l'extension spatiale des terres traditionnelles de la culture inuite dans l'Arctique canadien. L'étude, publiée deux ans plus tard dans un rapport intitulé *Inuit Land Use and Occupancy Project*²⁰, cherchait à prouver que les Inuits avaient utilisé et occupé à peu près tout le territoire et les mers de l'Arctique canadien pendant plus de 4 000 ans. Environ 1 600 « cartes biographiques », dessinées à partir de l'utilisation des terres par les chasseurs inuits et décrites dans le rapport, illustraient le territoire couvert par chacun d'entre eux au cours de leurs chasses aux gibiers. Les noms de lieux en inuktitut jouèrent également un rôle crucial pour déterminer l'extension spatiale de l'occupation inuite, tout comme les vieux noms de sites de campement, les lieux de sépulture et les cairns. Cette recherche permit ainsi la publication d'une carte retraçant l'espace culturel des Inuits (c'est-à-dire le territoire inuit traditionnel) dans l'Arctique canadien.

Les cartes biographiques permirent aux délégués de l'ITC, qui assistaient à un colloque à Pond Inlet au cours de l'automne 1975, d'adopter une résolution autorisant l'organisation à débiter les négociations pour les revendications territoriales avec le gouvernement fédéral. S'appuyant sur son étude portant sur l'utilisation et l'occupation des terres par les Inuits,

l'ITC présenta au premier ministre Pierre E. Trudeau et à son conseil des ministres le 27 février 1976 *An Agreement-in-Principle as to the Settlement of Inuit Land Claims in the Northwest Territories and the Yukon Territory between the Government of Canada and the Inuit Tapirisat of Canada*. Les Inuits des TNO espéraient que l'entente qu'ils proposaient allait créer une nouvelle relation politique dans laquelle ils pourraient « préserver tant que possible leur identité inuite et leur mode de vie traditionnel ». Ils souhaitaient également la création d'un nouveau territoire qui serait appelé Nunavut (« notre terre » en inuktitut), où les Inuits auraient, « grâce au nombre et au droit de vote, le contrôle de leur destinée ». Puisqu'ils allaient former la majorité de la population, l'entente avançait que « ce territoire et ses institutions allaient mieux refléter les valeurs et les modes de pensée inuites qu'au sein des Territoires du Nord-Ouest actuels²¹ ». L'ITC précisa que le gouvernement proposé serait plus près du peuple, physiquement et culturellement, ce qui indiquait que le processus de décentralisation qui était déjà amorcé dans les TNO²² était moins attrayant pour les Inuits que la formation de leur propre gouvernement²³.

Or, des considérations pratiques et politiques minèrent ce plan d'action et les négociations entre l'ITC et le gouvernement fédéral entrèrent bientôt dans une impasse. En septembre 1976, l'ITC retira sa proposition initiale sur le Nunavut et, au terme d'une longue consultation avec les résidents du Nord, se rendit à l'évidence que le projet était irréaliste. Les Inuits réagirent contre l'excessive complexité de la proposition et le fait qu'elle « avait été écrite par des avocats du sud qui avaient peu consulté les communautés qu'elle devait pourtant servir²⁴ ».

Après des années de débats et de propositions avortées²⁵, l'assemblée générale de l'ITC approuva enfin, en septembre 1979, le document *Political Development in Nunavut* dont les objectifs principaux étaient les suivants : 1- la possession de droits fonciers sur des portions de terres riches en ressources non renouvelables; 2- un pouvoir décisionnel sur la gestion du territoire et des ressources au sein de la zone de revendication territoriale; 3- une compensation financière et des redevances pour le développement des ressources dans la région; 4- l'engagement d'Ottawa à négocier l'autonomie gouvernementale et à créer le gouvernement du Nunavut, une fois signée l'entente de principe sur les revendications territoriales²⁶. En échange, les Inuits devaient abandonner leurs droits autochtones ancestraux sur toutes les terres situées dans le Nord. La plupart de ces objectifs

s'accordaient avec la politique sur les revendications territoriales globales d'Ottawa. Le quatrième point (l'autonomie gouvernementale) allait toutefois forcer le gouvernement fédéral au compromis de manière à ouvrir le dialogue avec l'ITC. Le gouvernement canadien accepta finalement le projet de l'ITC et, en août 1980, les représentants inuits et fédéraux se rencontrèrent pour la première fois afin d'amorcer le long processus de négociation d'une entente finale pour les revendications territoriales.

Le débat sur la division des Territoires du Nord-Ouest et la recherche d'une frontière

La question de la division des TNO en vue de créer le Nunavut continua de susciter des opinions contradictoires sur la meilleure marche à suivre pour veiller aux intérêts des Canadiens du Nord. En 1977, le premier ministre Trudeau nomma une commission pour étudier la situation. Le Rapport Drury sur *l'Évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord* (mars 1980) concluait que la division des TNO ne résoudrait pas les intérêts politiques divergents des Inuits, des Dénés/Métis et des non-Autochtones résidant dans les TNO, parce que les conséquences à long terme de la division demeuraient incertaines. Il favorisa plutôt la dévolution de certains pouvoirs politiques que le fédéral détenait toujours dans les TNO (par exemple, la gestion des ressources naturelles) au profit du gouvernement des TNO, d'une part, et, d'autre part, la décentralisation des responsabilités territoriales afin de dynamiser les administrations régionales et communautaires des TNO. La dépendance financière des TNO envers le gouvernement fédéral (dont la contribution s'élevait à 80 pour cent du budget territorial) rendait les rêves d'une plus grande autonomie irréalistes, selon C. M. Drury²⁷. Cependant, d'autres acteurs politiques ne partageaient pas cet avis. Warren Allmand, ancien ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, et Peter Ittinuar, député du Nouveau parti démocratique, proposèrent des projets de loi pour diviser les TNO. Ces projets de loi firent l'objet d'une première lecture au Parlement le 2 mai 1980, mais sans être débattus. Or, ce sont plutôt les initiatives politiques provenant du gouvernement des TNO qui allaient forcer Ottawa à négocier la division des TNO et à créer le Nunavut.



Figure 11.2 Le député du NPD, Peter Ittinuar. Archives des Territoires du Nord-Ouest/©GNWT, ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux, /G-1995-001: 0539.

À la suite des élections territoriales de novembre 1979 – qui, pour la première fois, firent entrer à l'Assemblée une majorité de députés autochtones –, l'Assemblée législative des TNO créa un comité d'union spécial afin de déterminer la meilleure façon d'atteindre un consensus politique, parmi les habitants du Nord, sur les enjeux controversés de la division du territoire. Dans son rapport d'octobre 1980, le comité nota que « les Territoires du Nord-Ouest, en tant que juridiction géopolitique, n'inspirent pas à susciter un sentiment naturel d'identité parmi de nombreux peuples autochtones; son gouvernement ne peut pas compter, fondamentalement, sur la loyauté et l'engagement indéfectibles d'un grand nombre de ceux qu'il est censé représenter ». Le rapport conclut que les « citoyens autochtones et non-autochtones des TNO appuyaient l'idée de diviser le

Territoire²⁸ ». Pourvus de ces recommandations, les députés de l'Assemblée législative s'engagèrent en principe à diviser le territoire et soumirent la question à la population par plébiscite²⁹.

Le plébiscite d'avril 1982 révéla qu'une faible majorité (56 pour cent) favorisait l'idée de la division des TNO en deux entités politiques : Denendeh à l'ouest et le Nunavut à l'est³⁰. Le gouvernement fédéral accepta le verdict général en faveur de la division et, six mois plus tard, le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, John Munro, annonçait qu'Ottawa était disposé en principe à diviser le territoire dans la mesure où trois conditions préalables étaient honorées. La première stipulait qu'un règlement des revendications territoriales inuites devait être établi. La seconde touchait à l'établissement d'une ligne frontalière convenue qui diviserait les TNO en deux parties. La troisième impliquait un accord politique qui définirait le fondement des arrangements structurels du futur gouvernement du Nunavut.

Les négociations entre la Couronne et les Inuits au début des années 1980 furent menacées par le refus du Canada de discuter l'autonomie gouvernementale de front avec les revendications territoriales. Ce refus empêchait l'ITC de traiter d'un élément central de son plan de négociation : la création d'un gouvernement territorial au Nunavut³¹. Le pragmatisme des Inuits permit néanmoins de faire évoluer ce projet. En 1982, les chefs inuits se mirent d'accord pour un processus de revendication territoriale qui n'impliquait pas directement la création d'un nouveau territoire.

Les événements subséquents révélèrent néanmoins des divisions internes importantes qui mirent fin à la solidarité inuite pan-TNO portant sur le projet du Nunavut. Le *Committee for Original People's Entitlement* (COPE), l'organisation régionale représentant les Inuvialuits localisés dans l'Arctique de l'Ouest, appuyait avec ferveur la proposition originale de 1976. Cependant, ses membres devinrent de plus en plus frustrés par la forme et le rythme des négociations menées par l'ITC. Puisque l'économie et les réseaux de transport des Inuvialuits le long du fleuve Mackenzie les liaient à la partie ouest des TNO et à l'Alberta, et parce que la revendication pan-inuite du Nunavut se focalisait largement sur le centre et l'est de l'Arctique, COPE fit une demande de financement à Ottawa sous l'effet de la pression croissante liée au développement du pétrole et du gaz naturel dans la mer de Beaufort. COPE utilisa ces fonds pour préparer une revendication territoriale distincte – « *Inuvialuit Nunangat* » – qu'il soumit en

1977. Les chefs des Inuvialuits rompirent avec l'ITC en 1982 et signèrent leur propre revendication territoriale l'année suivante, reportant les enjeux politiques (incluant l'autonomie gouvernementale) à de prochaines négociations³². Les Inuvialuits devaient éventuellement décider de demeurer dans les TNO, plutôt que de rejoindre le Nunavut.

Alors que les Inuvialuits poursuivaient leur propre chemin, les associations inuites régionales de Baffin (Qikiqtani), Keewatin et Kitikmeot créèrent une nouvelle organisation, la *Tunngavik Federation of Nunavut* (TFN), afin de représenter légalement les Inuits du centre et de l'est de l'Arctique canadien pour mener les négociations dans le cadre des revendications territoriales avec le gouvernement fédéral. Ainsi, à partir d'octobre 1982, l'organisation nationale ITC ne représenta donc plus les intérêts politiques et territoriaux des Inuits des TNO. Les négociations entre la TFN et les représentants fédéraux furent tendues tout au long des années 1980³³. L'absence de progrès dans les discussions entourant la création du territoire du Nunavut, causée par les débats sur le tracé de la frontière, constituait la principale pierre d'achoppement.

Cette question de la frontière domina les discussions politiques tout au long des années 1980. L'Alliance constitutionnelle des TNO, fondée en juillet 1982 et associant des députés de l'Assemblée législative, des chefs Dénés/Métis et des représentants Inuvialuits et Inuits, affrontait un défi de taille : proposer une frontière susceptible de créer un consensus parmi tous les groupes autochtones des TNO, particulièrement les Dénés-Métis de la vallée du Mackenzie et les Inuits du centre et de l'est de l'Arctique. Les Inuits demandèrent que les frontières du Nunavut soient tracées de façon à les harmoniser avec les autres frontières politiques dans les TNO (c'est-à-dire le district électoral fédéral de Nunatsiak, créé en 1979³⁴), les frontières déjà existantes (notamment la Réserve des îles de l'Arctique de 1926 à 1946) et les frontières jadis proposés (dont celles du projet du territoire Nunassiak de 1962), de même que celles de la région désignée des Inuvialuits de 1984.

Cependant, les chevauchements territoriaux eu égard aux revendications territoriales des Inuits et des Dénés/Métis autour de la limite forestière rendaient la discussion sur les confins frontaliers difficile. Les Dénés/Métis des TNO revendiquaient les droits de chasse et de trappe sur les terres que les Inuits, pour leur part, désignaient comme étant celles qu'ils avaient exclusivement occupées et utilisées³⁵. Quoi qu'il en soit, grâce à

l'Alliance constitutionnelle, les deux parties s'entendirent sur un compromis frontalier en février 1987, mais qui devait cependant échouer quelques mois plus tard lorsque les chefs des Dénés refusèrent d'endosser la proposition³⁶. Cet échec provoqua la dissolution de l'Alliance constitutionnelle en juillet 1987 et entraîna pendant les trois années qui suivirent une paralysie dans les négociations sur cet enjeu critique.

À l'issue de l'effondrement des négociations territoriales entre la Couronne et les Dénés/Métis de la vallée du Mackenzie en 1989, la TFN fut prête à signer une entente de revendication territoriale avec le Canada et définir la frontière sans la participation des Dénés/Métis. La conclusion anticipée d'une entente de principe avec les Inuits des TNO força Ottawa à agir promptement sur la question des disputes frontalières. Après dix ans d'intenses négociations, la TFN et les représentants fédéraux signèrent une entente de principe portant sur les revendications territoriales en avril 1990, mais les chefs inuits menacèrent de refuser de ratifier tout accord final à moins que le gouvernement fédéral ne s'engage à créer le territoire du Nunavut à travers un processus de négociation distinct et un règlement de la question frontalière. « Les chefs inuits croient fortement que la ratification des revendications territoriales du Nunavut par les Inuits n'est possible que s'il y a un engagement envers la création d'un territoire et d'un gouvernement du Nunavut », pouvait-on lire dans leur lettre du 20 janvier 1990. « En réponse à ces considérations, nous proposons que le Canada accepte d'introduire un projet de loi au Parlement afin de créer le territoire du Nunavut au moment – ou avant le moment – où la ratification des revendications territoriales du Nunavut sera introduite³⁷ ». Afin de régler ce dilemme politique, le premier ministre des TNO et le président de la TFN demandèrent au premier ministre Brian Mulroney d'intervenir et de suggérer un compromis sur la frontière.

Ces démarches stimulèrent une nouvelle mesure incitative pour sortir de l'imbroglio de la frontière. L'ancien commissaire des TNO, John Parker, armé d'un mandat fédéral pour agir en avril 1990, consulta les représentants des Inuits et des Dénés/Métis au cours de l'année suivante et recommanda un compromis. Surnommée la « ligne Parker », elle suivait grosso modo la frontière proposée par les Dénés/Métis et les Inuits trois ans plus tôt – mais que les chefs Dénés/Métis avaient par la suite rejetée. Lors d'un plébiscite en mai 1992, 54 pour cent des résidents des TNO approuvèrent la proposition. « Alors que la région du Nunavut était massivement pour

(neuf contre un) », observent Cameron et White, « les gens dans l'ouest votèrent à trois contre un en défaveur de la ligne frontalière (mais échouèrent à voter en assez grand nombre pour défaire la proposition)³⁸ ». Le gouvernement du Canada, le gouvernement des TNO et la TFN acceptèrent ce verdict démocratique, bien que serré, parce qu'il cadrait parfaitement avec le front des revendications territoriales. Ils s'entendirent ainsi pour que la « ligne Parker » divise les TNO.

La mise en place de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et de l'Accord politique du Nunavut

Le 16 décembre 1991, le gouvernement fédéral et la TFN conclurent une entente finale à propos des revendications territoriales inuites dans le centre et l'est de l'Arctique. L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN) devint la plus importante entente au Canada signée par un groupe autochtone et le gouvernement fédéral. L'entente établissait des règles claires sur les droits territoriaux et la gestion des terres et des ressources au sein d'une région couvrant environ le cinquième du Canada (1 963 000 kilomètres carrés). En échange de l'abandon des revendications, droits, titres et intérêts autochtones liés à leurs terres et mers traditionnelles, les Inuits obtinrent une série de bénéfices et de dispositifs pour encourager l'autosuffisance et le bien-être culturel et social de leur population. L'accord reconnaissait la propriété de terres inuites sur un territoire de 353 610 kilomètres carrés, incluant 36 257 kilomètres carrés dotés de droits exclusifs sur les matières premières souterraines. L'entente créa aussi des conseils d'administration composés en nombre égal d'Inuits et de représentants nommés par le gouvernement fédéral pour gérer les terres et les ressources au sein de la région du Nunavut. Les Inuits allaient également toucher 50 pour cent des redevances perçues par le gouvernement fédéral sur tous les développements, actuels et futurs, liés aux ressources non renouvelables du Nunavut (jusqu'à concurrence d'un million de dollars par année). Les Inuits reçurent aussi 1,15 milliard de dollars du Canada sur une période de quatorze ans (de 1993 à 2007) à titre de compensation pour l'abandon de leurs droits ancestraux autochtones sur la terre³⁹. Même si cette clause d'extinction entraîna certains Inuits à

s'opposer à l'accord, un plébiscite inuit tenu au début de novembre 1992 se solda par la ratification des termes de l'ARTN, puisque 69 pour cent des voix étaient en faveur de l'accord.

Le 25 mai 1993, l'ARTN fut signé à Iqaluit entre la TFN (représentant les Inuits du Nunavut) et le gouvernement fédéral. Il s'agissait d'un moment charnière pour le Canada, une véritable expression d'édification nationale comme l'exprima le premier ministre Brian Mulroney. « Les Inuits du Nunavut se sont débarrassés d'un modèle révolu », affirmait alors l'organisme de recherche sur le Nord *Canadian Arctic Resources Committee*. « Et ils l'ont fait ouvertement et démocratiquement en utilisant la force et la persuasion. Ils sont désormais mieux équipés pour déterminer leur propre futur et peuvent participer pleinement au processus de décision national ». Beaucoup plus qu'un simple groupe d'intérêt cherchant à attirer l'attention du gouvernement fédéral, les Inuits du Nunavut pouvaient désormais établir un rapport avec « Ottawa de gouvernement à gouvernement. C'est là la beauté – et la simplicité – du Nunavut⁴⁰ ».

Une fois les revendications territoriales réglées et la ligne de frontière de Parker approuvée, les représentants de la TFN et des gouvernements fédéral et territorial engagèrent, en avril 1992, des discussions afin de rédiger un accord politique pour diviser les TNO et créer le territoire du Nunavut. Leur travail fut achevé le 30 octobre 1992. James Eetoolook, le président intérimaire de la TFN, proclama lors de la signature historique de l'Accord politique du Nunavut : « nous sommes heureux de transformer les rêves en réalité⁴¹ ». L'Accord politique du Nunavut⁴² devint la loi fédérale sur le Nunavut le 1^{er} juin 1993, faisant ainsi du Nunavut un territoire (le 1^{er} avril 1999) doté d'un gouvernement public, ce qui signifiait que tous les résidents du territoire⁴³, sans égard à leur ethnicité, avaient le droit de voter et d'exercer des fonctions publiques, et que tous les programmes et services sur le territoire seraient offerts sur une base universelle. « La Loi sur le Nunavut ne contient aucune envolée rhétorique sur l'autodétermination inuite, sur les droits des Nunavummiuts ou sur quoi que ce soit d'autre », observent Hicks et White. « Elle pose dans un langage plutôt pragmatique les structures, les pouvoirs et les principes opératoires du [gouvernement du Nunavut] et, de manière cruciale, sa relation avec le gouvernement fédéral ». Le modèle canadien du gouvernement responsable allait s'appliquer avec une autorité exécutive conférée à un commissaire nommé par le fédéral qui, en retour, devait nommer les membres du

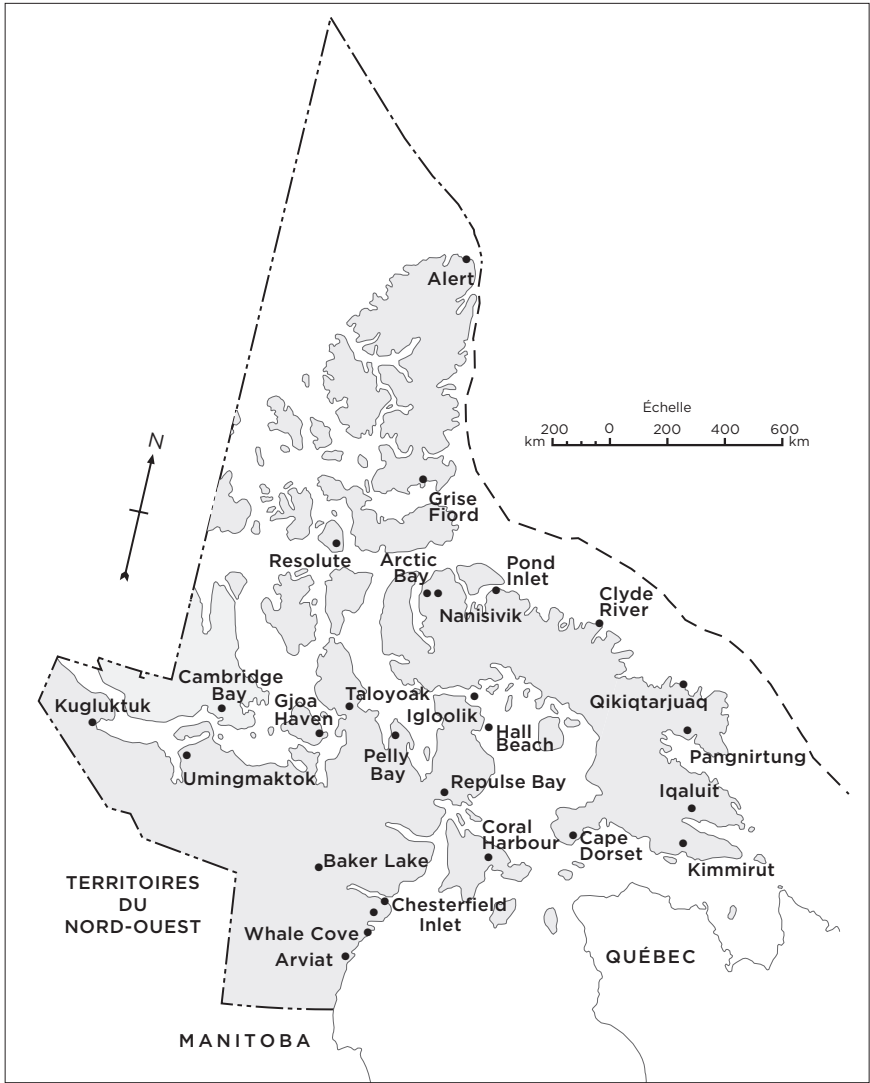


Figure 11.3 Le territoire du Nunavut, établi en 1999. Reproduit à partir de “Nunavut avec toponymes », Ressources naturelles Canada, <http://ftp.geogratis.gc.ca/pub/nrcan_rncan/raster/atlas_6_ed/reference/bilingual/nunavut_names.pdf>.

conseil des ministres territorial en se fondant sur les recommandations de la législature.

Une fois l'accord passé, la TFN se transforma en une nouvelle organisation, le *Nunavut Tunngavik Incorporated* (NTI), ayant pour objectif la mise en œuvre et l'administration de l'ARTN. Le NTI et les trois associations inuites régionales du Nunavut (Kivalliq, Kitikmeot et Qikiqtani) devaient administrer les ressources financières inuites et détenir, au nom des bénéficiaires, les titres territoriaux revenant aux Inuits. Selon le mandat défini par les revendications, le NTI remplirait également des « fonctions de gouvernance significatives » au sein du nouveau territoire, « faisant de l'organisation, au Nunavut, une très puissante entité politique⁴⁴ ».

Les projets de loi pour créer le territoire du Nunavut et approuver l'ARTN suscitèrent peu de débats au Parlement; une journée à la Chambre des communes et deux au Sénat avaient suffi pour les entériner. En fait, la Chambre avait lu et adopté rapidement les projets de loi en trois motions successives⁴⁵. Avec le gouvernement Mulroney-Campbell tirant à sa fin, tous les partis politiques fédéraux semblaient déterminer à approuver la loi habilitante avant la fin de la session parlementaire. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, Thomas Siddon, remarqua « les larmes de joie et de bonheur dans les yeux » des anciens, parmi les Inuits, le jour de la cérémonie de signature à Iqaluit qui avait eu lieu la semaine précédente, tout en prenant note « de la confiance, de la joie et de la fierté des participants, mais surtout des enfants qui envisagent leur avenir sous le signe de cette nouvelle relation avec l'ensemble des Canadiens⁴⁶ ». Ce nouveau partenariat inspira également ces propos à Jack Anawak, député de Nunatsiaq : « Ces deux mesures modifieront en profondeur l'avenir du Nord du Canada et de tout le pays. Elles changeront le cours de l'histoire. Le Canada est en pleine évolution et les Inuits du Nunavut sont à l'avant-scène de cette évolution (...). Pour les Inuits, le règlement des revendications territoriales et la création du Nunavut correspondent à un nouveau point de départ et signifient la possibilité de participer comme partenaires à part entière au développement de notre région et de notre pays⁴⁷ ».

La création du gouvernement du Nunavut

Une fois les revendications territoriales inuites et l'accord politique conclus, il fallait encore définir les structures du gouvernement du Nunavut. Même

si la Loi sur le Nunavut offrait peu d'orientation en termes de structures et de mode de fonctionnement – se concentrant plutôt sur l'étendue des juridictions où le Nunavut pouvait légiférer –, elle mettait néanmoins en place un commissionnaire par intérim du Nunavut (un rôle assumé par John Amagoalik) et une Commission d'établissement du Nunavut composée de dix membres. Cette commission fut établie pour offrir des recommandations au gouvernement fédéral sur la forme des structures politiques et administratives du Nunavut. Le processus de consultation lancé par la commission produisit un rapport détaillé, *Footprints in New Snow* (1995), dans lequel 104 recommandations furent émises pour articuler les concepts politiques et le fonctionnement interne des futures branches administrative et législative du Nunavut. Le gouvernement canadien, le gouvernement des TNO et le NTI endossèrent ce rapport, ainsi qu'un rapport de suivi, *Footprints in New Snow 2*, publié l'année suivante⁴⁸.

Selon la Loi sur le Nunavut, le territoire du Nunavut devait être dirigé par un gouvernement public non ethnique dont l'autorité législative serait détenue par les députés élus de l'Assemblée législative du Nunavut. Le gouvernement du Nunavut devait disposer des mêmes institutions politiques que celui des TNO (un commissaire, un conseil exécutif, une assemblée législative, un secteur des services publics et des tribunaux). Les lois existantes des TNO allaient s'appliquer au Nunavut jusqu'à ce que la nouvelle Assemblée du Nunavut décide de leur abrogation ou de leur modification. Par conséquent, la forme du « gouvernement inuit » au Nunavut n'allait pas reproduire les éléments de l'autonomie gouvernementale des régimes autochtones du sud du Canada. Comme l'expliquent Hicks et White : « Le but était plutôt de créer un 'gouvernement public' structuré et opéré à partir des valeurs et des façons de faire des Inuits, un gouvernement dont l'organisation et la culture allaient refléter l'unicité de la démographie, de la géographie et de la culture du Nunavut plutôt qu'être une simple réplique des institutions de gouvernance conventionnelles dans les provinces et les autres territoires⁴⁹ ».

La mise en place du gouvernement du Nunavut allait remettre aux Inuits, qui composent la vaste majorité des Nunavummiuts, les pouvoirs législatifs sur des enjeux sociaux et économiques, tels que la culture, l'éducation, la santé, les services sociaux, le développement durable et les finances, qui ne pouvaient pas être contenus dans une simple entente sur les revendications territoriales. Sur le plan de la langue, par exemple, la

commission anticipait un gouvernement territorial dont le rôle serait de protéger la culture et la langue des Inuits en faisant de l'inuktitut (l'une des trois langues officielles du territoire avec le français et l'anglais) la langue de travail effective du gouvernement du Nunavut. « Nous pouvons donner à la langue de la majorité de notre peuple (inuktitut) un rôle dans le milieu de travail qu'elle n'aurait jamais pu exercer dans des Territoires du Nord-Ouest non divisés », lisait-on dans un bulletin de 1992⁵⁰. Le rôle essentiel que le gouvernement du Nunavut allait jouer dans la protection de la langue inuktitut et de la culture inuite évoque une similarité frappante avec la situation du français au Québec, créant ainsi sur le plan linguistique deux entités politiques (le Nunavut et le Québec) tout-à-fait uniques au Canada.

La Commission recommanda que les Nunavummiuts considèrent la parité entre les hommes et les femmes à travers un système binominal (un candidat homme et une candidate femme par liste électorale dans chaque circonscription). La proposition fut cependant rejetée par les Nunavummiuts au cours d'un plébiscite le 26 mai 1997⁵¹. La commission proposa également, en s'appuyant sur les consultations avec les Nunavummiuts, que l'Assemblée législative du Nunavut fonctionne sur un modèle de gouvernance par consensus, amalgamant les principes du parlementarisme britannique et les valeurs inuites (coopération, égalitarisme et prise de décision communautaire). Le gouvernement fédéral accepta cette proposition⁵².

Le 15 février 1999, l'Assemblée législative du Nunavut tint son premier scrutin pour l'élection de ses dix-neuf députés. Comme dans les TNO, il n'y avait pas de partis politiques au Nunavut; les candidats se présentèrent donc individuellement et prirent leurs sièges en qualité de députés indépendants. À la suite de l'élection, les élus se regroupèrent sous le nom du « *Nunavut Leadership Forum* » afin de choisir, au scrutin secret, un président, un premier ministre et les membres du conseil des ministres. La nouvelle assemblée choisit Paul Okalik qui fut le premier à siéger au titre de premier ministre du territoire⁵³, tandis que le gouvernement fédéral nomma Helen Maksagak en tant que première commissaire du Nunavut.

Dans leur étude séminale *Made in Nunavut*, Hicks et White estiment que le gouvernement du Nunavut, en bout de course, « forma essentiellement un gouvernement conventionnel, mis à part quelques aspects distinctifs : sa structure départementale (qui incluait des éléments

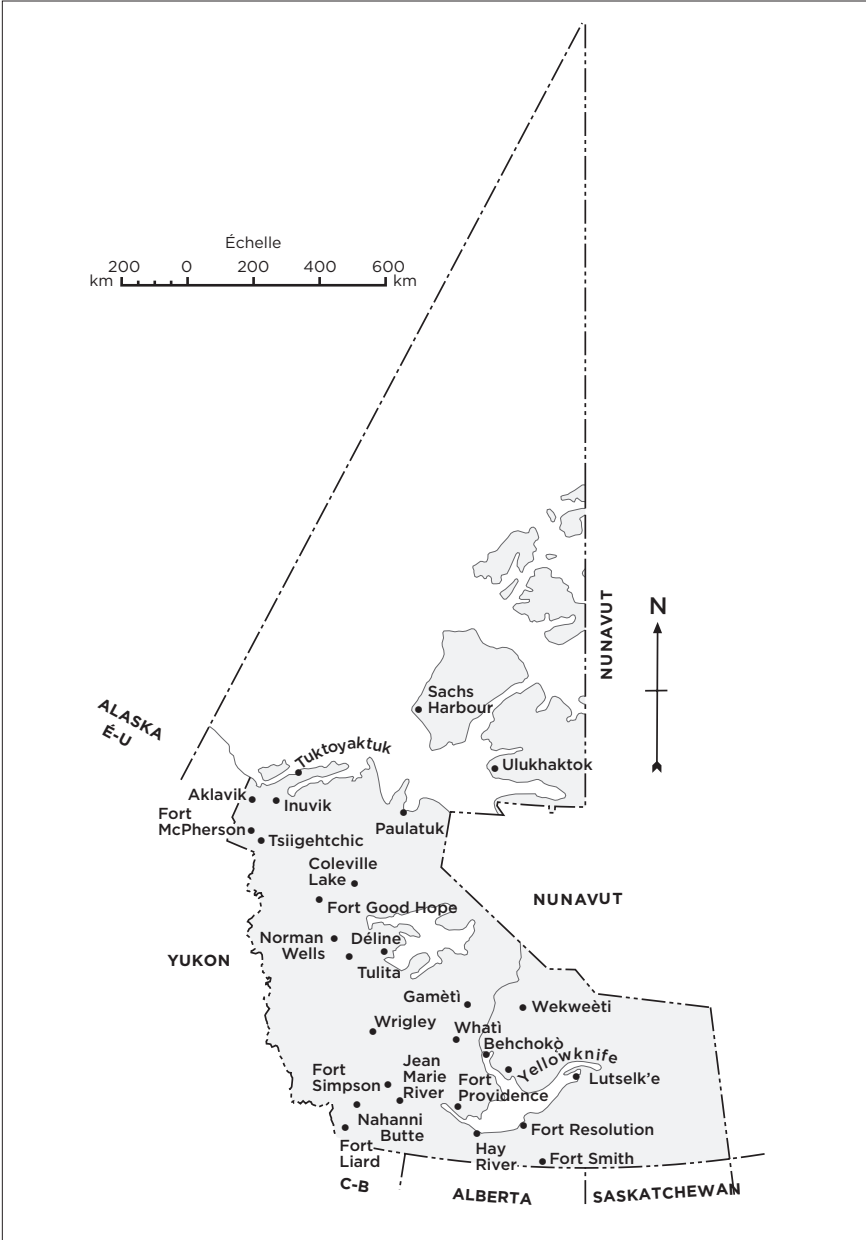


Figure 11.4 Les Territoires du Nord-Ouest après l'établissement du Nunavut en 1999. Reproduit à partir de « Territoires du Nord-Ouest avec toponymes », <http://ftp.geogratis.gc.ca/pub/nrcan_rncan/raster/atlas_6_ed/reference/bilingual/nwt_names.pdf>.

particuliers tels que le développement durable, la culture, la langue, les aînés et la jeunesse), un engagement envers l'inuktitut comme langue de travail du gouvernement, ainsi qu'une tentative d'assimilation des politiques publiques et du fonctionnement gouvernemental avec les valeurs inuites (*Inuit Qaujimagatuqangit— IQ*)⁵⁴ ». Le gouvernement adopta également une forme décentralisée qui, grâce à la répartition des fonctions et des emplois gouvernementaux à travers les petites communautés du territoire, sut mieux refléter les valeurs inuites et ainsi éviter la centralisation du pouvoir à Iqaluit. La création du Nunavut réorganisa les relations entre les Inuits du centre et de l'est de l'Arctique et le Canada : c'est ainsi qu'une juridiction territoriale dominée par les Inuits, dotée d'un siège dans les instances intergouvernementales aux côtés des gouvernements provinciaux et territoriaux, vit le jour. La création du Nunavut donna ainsi indubitablement plus de poids politique aux Inuits au sein de la fédération canadienne.

La naissance du Nunavut le 1^{er} avril 1999 n'annonça pas seulement l'instauration d'un troisième territoire et l'entrée d'un treizième membre dans la Confédération canadienne : elle devait également influencer sur la transformation des TNO. Les quatorze députés de l'Assemblée législative élus en 1995 pour servir les circonscriptions dans l'ouest de l'Arctique décidèrent de conserver le nom « Territoires du Nord-Ouest » et votèrent pour accroître à dix-neuf le nombre de députés à l'Assemblée législative. Qui plus est, un « Comité spécial sur l'identité de l'Ouest » fut nommé en 1998 pour effectuer plusieurs changements portant sur les symboles et l'héraldique officiels des TNO⁵⁵. L'ours polaire iconique demeura sur les plaques d'immatriculation, mais une nouvelle masse fut créée par trois artistes des territoires portant les mots : « Une terre, plusieurs voix » dans les dix langues officielles du territoire. Elle incluait des symboles représentant les cultures distinctes des Inuvialuits, des Dénés/Métis et des « nombreux non-Autochtones de partout dans le monde qui ont choisi d'élire domicile dans les Territoires du Nord-Ouest⁵⁶ ». Avec la séparation des régions du centre et de l'est de l'Arctique, majoritairement inuites, la population des TNO se retrouva composée presque également d'Autochtones (Inuvialuits, Dénés/Métis) et de non-Autochtones.

L'ancien commissaire des TNO, Gordon Robertson, notait en 1987 : « Il se pourrait bien que l'ingénieux développement politique du Nord, avec la pleine participation des peuples autochtones, soit justement la

chose dont nous avons besoin pour dissiper le doute persistant sur la véritable différence et l'unicité du Canada⁵⁷ ». Lorsque, douze ans plus tard, le Nunavut fut officiellement créé, les Inuits du centre et de l'est de l'Arctique canadien s'étaient dotés d'un gouvernement territorial sur leur terre natale qui s'avérait plus près, dans sa conception, du peuple inuit que ne l'était le gouvernement des TNO avec sa capitale (Yellowknife) éloignée des communautés inuites de l'Arctique. Bien que le nouveau gouvernement territorial du Nunavut ne déboucha pas sur une autonomie gouvernementale exclusivement inuite, dans un sens strictement constitutionnel, le simple fait que plus de 80 pour cent des Nunavummiuts étaient Inuits, assurait de facto une forme d'autonomie gouvernementale inuite. En alignant les intérêts des Inuits avec ceux du nouveau gouvernement territorial, le Nunavut détient un « rôle constitutionnel explicite » dont ne jouit aucun autre territoire ou province. « Le modèle provincial de gouvernement, fondé à partir des traditions et des structures parlementaires britanniques, a été modifié pour donner aux peuples autochtones du Nunavut une juridiction extensive sur les intérêts fondamentaux des Autochtones », écrivent Cameron et White. « La création du Nunavut, en d'autres mots, représente une mesure audacieuse et visionnaire, tant pour les Autochtones du Canada et que pour le Canada lui-même⁵⁸ ».

Le plus jeune des territoires de la Confédération canadienne, le Nunavut affronte cependant de nombreux défis. Les conditions sociales, économiques et celles liées à la santé sont, à l'échelle du territoire, nettement inférieures à la moyenne nationale et ce, même si les transferts de paiement fédéraux par habitant y sont les plus élevés au Canada⁵⁹. Bien que le processus de dévolution des pouvoirs de la majeure partie des responsabilités fédérales vers les gouvernements des TNO et du Yukon ait été complété, les négociations avec le Nunavut se poursuivent toujours à cet égard⁶⁰. L'inobservance de certaines dispositions de l'ARTN, notamment l'engagement d'employer des Inuits à un niveau « représentatif », soit en fonction de la proportion de la population du territoire, a entraîné des poursuites judiciaires et un règlement hors cour qui a permis d'obtenir un financement fédéral pour améliorer la formation et l'éducation des Inuits⁶¹.

Le préambule de l'ARTN reconnaît « la contribution des Inuits à l'histoire, à l'identité et à la souveraineté du Canada dans l'Arctique ». La création du troisième territoire canadien reflète également l'apport autochtone

à l'édification nationale. Parce qu'ils recouvrent à peu de chose près le même espace géographique, le territoire du Nunavut et la zone des revendications territoriales inuites du Nunavut sont inextricablement liés : ils offrent le meilleur exemple pour démontrer que la création de traités contemporains entre la Couronne et les Autochtones est associée à la définition formelle des frontières géopolitiques du Canada. Comme ce fut le cas pour l'histoire des relations entre la Couronne et les Autochtones, et l'établissement des juridictions dans le Dominion du Canada, le « règlement » des revendications territoriales inuites et la création du Nunavut ne furent pas en soi une finalité; il s'agissait plutôt de poser les bases de nouvelles relations. Les Inuits « négocièrent à partir du principe selon lequel un accord devait leur permettre de maintenir leur culture et leur économie fondée sur les activités liées à la nature, et d'intégrer leurs valeurs traditionnelles dans un État démocratique et moderne », expliquent Alastair Campbell, Terry Fenge et Udloriak Hanson. L'ARTN, « comme la plupart des instruments constitutionnels (...), contient certaines dispositions spécifiques, [mais] son propos principal était d'exprimer une idée. Ceux qui l'ont conçue ont préparé un document dans le but de créer une nouvelle relation entre le Canada et les Inuits du Nunavut susceptible de durer pendant des générations; il ne s'agissait pas simplement de déterminer des obligations contractuelles⁶² ». L'histoire du Canada a démontré les limites des traités autochtones lorsqu'ils sont compris comme contrats plutôt que comme ententes ou alliances. À l'ère de la « Vérité et de la Réconciliation », tous les Canadiens sont officiellement encouragés à se concevoir comme « peuples qui construisent la nation » et à en assumer les responsabilités. Le Nunavut se présente en quelque sorte comme le leitmotiv du sens profond que prennent ces responsabilités dans la pratique politique. Il constitue sans doute aussi un élément phare dans l'évolution du processus plus large qu'est l'édification de la Confédération canadienne.

NOTES

- 1 John Amagoalik avec la collaboration de Louis McComber, *Changing the Face of Canada : The Life Story of John Amagoalik*, Iqaluit, Nunavut Arctic College, 2007.
- 2 Jack Anawak, Chambre des communes, *Débats*, 4 juin 1993, p. 20358.
- 3 John Amagoalik, « The Land Claim and Nunavut : One Without the Other Isn't Enough », *Arctic Circle*, janvier-février 1992, p. 20.
- 4 Jack Hicks et Graham White, *Made in Nunavut : An Experiment in Decentralized Government*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2015, p. 4.
- 5 Voir, par exemple, Kirk Cameron et Graham White, *Northern Governments in Transition : Political and Constitutional Development in the Yukon, Nunavut and the Western Northwest Territories*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1995, p. 90.
- 6 Souligné dans l'original : Frances Abele, « Canadian Contradictions : Forty Years of Northern Political Development », *Arctic*, 40, 4, 1987, p. 312.
- 7 R. Quinn Duffy, *The Road to Nunavut : The Progress of the Eastern Arctic Inuit since the Second World War*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1988, p. 227.
- 8 Cité dans R. Quinn Duffy, « Canada's Newest Territory : The Formation of Nunavut », dans Bob Hesketh (dir.), *Canada : Confederation to Present*, Edmonton, Chinook Multimedia CD-ROM, 2001.
- 9 *History in the Making : Under Northern Skies*, Yellowknife : Legislative Assembly of the Northwest Territories, 1999, p. 3; Duffy, « Canada's Newest Territory »; et Mark O. Dickerson, *Whose North ? Political Change, Political Development, and Self-Government in the Northwest Territories*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1992, p. 84-85.
- 10 Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Commission on the Development of Government in the Northwest Territories*, 2 vol., Ottawa, MAINC, 1966.
- 11 Duffy, « Canada's Newest Territory ». Ce n'est qu'en 1975 que le Conseil devient un corps totalement élu de quinze membres. En 1976, le nombre de membres du Conseil passa à vingt-deux. Quatorze de ces membres étaient Autochtones. Pour en connaître davantage sur le développement politique du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, consulter André Légaré, *The Evolution of the Government of the Northwest Territories (1967-1995)*, Québec, Université Laval, GÉTIC, Collection Recherche, 1998. Voir également John H. Parker, *Arctic Power : The Path to Responsible Government in Canada's North*, Peterborough, ON, Cider Press, 1996.
- 12 Environ cinquante groupes inuits, composés de trente à cent membres chacun, vivaient dans l'Arctique canadien. Voir David Damas, « Copper Eskimo », dans *Handbook of North American Indians*, vol. 5 : *Arctic*, Washington, DC, Smithsonian, 1984 et Robert McGhee, *The Last Imaginary Place : A Human History of the Arctic World*, Toronto, Key Porter, 2004.
- 13 Pour d'autres modèles de prises de décision inuites, se reporter à Marc Stevenson, « Traditional Inuit Decision-Making Structures and the Administration of Nunavut », rapport préparé pour la Commission royale sur les peuples autochtones (septembre 1993), <http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/bcp-pco/Z1-1991-1-41-25-eng.pdf>.
- 14 David Damas, « Shifting Relations in the Administration of Inuit : The Hudson's Bay Company and the Canadian Government », *Études/Inuit/Studies*, 17, 2, 1993, p. 5.

- 15 Voir Hugh Brody, *The People's Land. Inuit, Whites and the Eastern Arctic*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1991; Renée Fossett, *In Order to Live Untroubled : Inuit of the Central Arctic*, Winnipeg, University of Manitoba Press, 2001; et David Damas, *Arctic Migrants, Arctic Villagers : The Transformation of Inuit Settlement in the Central Arctic*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002.
- 16 Duffy, « Canada's Newest Territory » et Abele, « Canadian Contradictions », p. 313.
- 17 Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Indian Affairs Policy Statement*, Ottawa, MAINC, 1973.
- 18 Pour de plus amples informations sur les étapes qui menèrent à l'entente sur les revendications territoriales inuites, voir André Légaré, « The Process Leading to a Land Claims Agreement and its Implementation : The Case of the Nunavut Land Claims Settlement », *Canadian Journal of Native Studies*, 16, 1, 1996, p. 139-163.
- 19 Thomas R. Berger, *Le Nord – terre lointaine, terre ancestrale : enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie*, 2 vol., Ottawa, MAINC, 1977.
- 20 Milton Freeman *et al.*, *Inuit Land Use and Occupancy Project*, 3 vol., Ottawa, MAINC, 1976.
- 21 Gurston Dacks (dir.), *Devolution and Constitutional Development in the Canadian North*, Ottawa, Carleton University Press, 1990; André Légaré, « The Government of Nunavut (1999) : a prospective analysis », dans R. J. Ponting (dir.), *First Nations in Canada. Perspectives on Opportunity, Empowerment, and Self-Determination*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1997; G.R. Weller, « Self-Government for Canada's Inuit : the Nunavut Proposal », *American Review of Canadian Studies*, 18, 3, 1988, p. 341-357; et W. Hamley, « The Nunavut Settlement : A Critical Appraisal », *Revue internationale des études canadiennes*, 12, 1995, p. 221-234.
- 22 Sur le processus de décentralisation des Territoires du Nord-Ouest, se reporter à Légaré, *Evolution of the Government of the Northwest Territories*.
- 23 Sur les composantes clés de la proposition, voir Inuit Tapirisat of Canada, *Agreement-in-Principle As to the Settlement of Inuit Land Claims in the Northwest Territories and the Yukon Territory between the Government of Canada and the Inuit Tapirisat of Canada*, Ottawa, ITC, 1976, p. 14-15.
- 24 John Merritt, Terry Fenge, Randy Ames et Peter Jull, *Nunavut : Political Choices and Manifest Destiny*, Ottawa, Canadian Arctic Resources Committee, 1989, p. 66.
- 25 Duffy, « Canada's Newest Territory ».
- 26 Inuit Tapirisat of Canada, *Political Development in Nunavut*, Ottawa, ITC, 1979.
- 27 Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Rapport du Représentant spécial pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest*, Ottawa, MAINC, 1980.
- 28 Rapport de 1980 de la Commission spéciale de l'unification publié dans Peter Jull, « Nunavut », *Northern Perspectives*, 10, 2, 1982, p. 6.
- 29 Voir Parker, *Arctic Power*.
- 30 Les Inuits du centre et de l'est de l'Arctique votèrent massivement en faveur de la division. Dans certaines communautés, plus de 80 pour cent des électeurs admissibles votèrent. Dans l'ouest de l'Arctique, les habitants étaient plus inquiets et les opinions divergeaient, mais la plupart des électeurs s'opposèrent à la division. Voir Frances Abele et Mark Dickerson, « The plebiscite on division of the Northwest Territories : Regional Government and Federal Policy », *Analyse des politiques*, 11, 1, 1982, p. 1-15.

- 31 Inuit Tapirisat of Canada, *In All Fairness : A Native Claims Policy-Comprehensive Claims*, Ottawa, ITC, 1981; Sheilagh Dunn, *The Year in Review 1981 : Intergovernmental Relations in Canada*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1981, p. 167. Des modifications importantes furent apportées à la politique des revendications territoriales globales en 1986 à la suite de la publication du rapport de Coolican et de l'introduction de la politique du gouvernement fédéral sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale autochtone en 1995.
- 32 Les négociateurs signèrent un projet d'accord en décembre 1983. L'accord fut approuvé par le conseil des ministres en mars et la Chambre des communes passa en juin la Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuits de la région ouest de l'Arctique. Voir Christopher Alcantara et Adrienne Davidson, « Negotiating Aboriginal Self-Government Agreements in Canada : An Analysis of the Inuvialuit Experience », *Revue canadienne de science politique*, 48, 3, 2015, p. 553-575.
- 33 Pour plus d'informations sur les défis qui entourèrent les négociations du Nunavut, voir Tom Molloy, « Negotiating the Nunavut Agreement - A View from the Government's Side », *Northern Perspectives*, 21, 3, 1993, p. 11.
- 34 En 1976, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales fédérales suggéra de diviser la circonscription électorale fédérale des Territoires du Nord-Ouest en deux circonscriptions qui « respectent le mieux la culture et le mode de vie traditionnel de la majorité autochtone ». Cité par Doug Neil dans : Chambre des communes, *Débats*, 5 avril 1976. La circonscription de Mackenzie devint celle de Western Arctic et celle de l'Arctique de l'Est, Nunatsiaq, dont Peter Ittinuar fut le premier député élu à la Chambre des communes en 1979.
- 35 Le cœur du problème était que les deux groupes convoitaient le lac Contwoyo et la réserve faunique Thelon afin d'y mener des activités de chasse et de trappage. Les Denesulines de la Saskatchewan et du Manitoba firent également part de leurs préoccupations au sujet de la frontière sud du Nunavut puisqu'ils utilisaient aussi ces terres. Le Canada décida alors de s'occuper des réclamations des Denesulines dans un processus distinct et déclara que ces derniers n'étaient pas autorisés à influencer les négociations avec les Inuits des TNO. Voir Malloy, « Negotiating the Nunavut Agreement ».
- 36 William Wonders, « Overlapping Native Land Claims in the Northwest Territories », *American Review of Canadian Studies*, 18, 3, 1988, p. 359-368.
- 37 Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, TFN, lettre adressée à Mulroney, le 20 janvier 1990.
- 38 Cameron et White, *Northern Governments in Transition*, p. 96.
- 39 Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, Ottawa, MAINC, 1993.
- 40 Canadian Arctic Resources Committee, « Creating Nunavut and Breaking the Mold of the Past », *Northern Perspectives*, 21, 3, automne 1993, p. 1.
- 41 Eetoolook, cité dans Cameron et White, *Northern Governments in Transition*, p. 89.
- 42 Pour davantage d'informations sur les négociations qui donnèrent naissance à l'Accord politique sur le Nunavut, consulter Gurston Dacks, « Nunavut : Aboriginal Self-Determination through Public Government » (rapport préparé par la Commission royale sur les peuples autochtones, 1995) et Légaré, « The Government of Nunavut ».

- 43 Les habitants du Nunavut sont appelés «Nunavummiuts», ce qui signifie en Inuktitut «habitants du Nunavut».
- 44 Hicks et White, *Made in Nunavut*, p. 47-48. Sur le rôle du NTI, voir Alastair Campbell, Terry Fenge et Udloriak Hanson, «Implementing the 1993 Nunavut land claims agreement», *Arctic Review*, 2, 1, 2011, p. 25-51. Se reporter également à André Legaré, «The Nunavut Tunngavik Inc. : An Examination of its Mode of Operation and Its Activities», dans Robert Anderson et Robert Bone (dir.), *Natural Resources and Aboriginal People in Canada*, Concord, ON, Captus Press, 2009, p. 193-214.
- 45 Chambre des communes, *Débats*, le 4 juin 1993, p. 20392.
- 46 Chambre des communes, *Débats*, le 4 juin 1993, p. 20353.
- 47 Chambre des communes, *Débats*, le 4 juin 1993, p. 20357.
- 48 Les membres de la Commission étaient nommés par le gouvernement fédéral à partir d'une liste de noms sélectionnés soumise par le gouvernement des TNO, le Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada et le NTI. Chacun de ces acteurs politiques nommait trois membres à la Commission. Le président de la Commission, John Amagoalik, fut élu à l'unanimité par tous les partis. Après la publication, en janvier 1994, d'un document de travail concernant la conception et la mise en œuvre du futur gouvernement du Nunavut, la Commission consulta les Nunavummiuts au sujet de la structure administrative du territoire, de la composition de l'Assemblée législative et de la formation des futurs fonctionnaires locaux. Au total, 2 600 citoyens (principalement Inuits) participèrent aux soixante-deux réunions qui eurent lieu entre septembre 1994 et janvier 1995 dans les communautés du centre et de l'est de l'Arctique canadien. Les réunions s'achevèrent par une conférence publique à Iqaluit en février 1995. Cette conférence réunit une centaine de délégués issus de tout le territoire du Nunavut. Voir John Anawak, Chambre des communes, *Débats*, 4 juin 1993, p. 20399, ainsi que la discussion détaillée dans Hicks et White, *Made in Nunavut*.
- 49 Hicks et White, *Made in Nunavut*, p. 7, p. 50.
- 50 *Nunavut Newsletter*, 1992, p. 26.
- 51 Sur le rejet de la proposition de circonscriptions représentées par deux députés, on pourra se référer à Lisa Young, «Gender Equal Legislatures : Evaluating the Proposed Nunavut Electoral System», *Analyses de politiques*, 23, 3, 1997, p. 306-315.
- 52 Voir gouvernement du Nunavut, «The Consensus Style of Government in Nunavut», <<http://www.gov.nu.ca/consensus-government>>, consulté le 17 juillet 2017. Voir aussi André Legaré, «An Assessment of Recent Political Development in Nunavut : The Challenges and Dilemmas of Inuit Self-Government», *Canadian Journal of Native Studies*, 18, 2, 1998, p. 271-299; Graham White, «Nunavut : Challenges and Opportunities of Creating a New Government», *Management secteur public*, 9, 3, 1999, p. 3-7; et Natalia Loukacheva, *The Arctic Promise : Legal and Political Autonomy of Greenland and Nunavut*, Toronto, University of Toronto Press, 2007.
- 53 Pour en connaître davantage sur le récit de son expérience à titre de premier ministre du Nunavut, voir Paul Okalik, *Let's Move On : Paul Okalik Speaks Out*, Montréal, Baraka Books, 2018.
- 54 Hicks et White, *Made in Nunavut*, p. 5.

- 55 Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, « Modification des frontières des TNO », <<https://www.assembly.gov.nt.ca/fr/visitors/modification-des-frontieres-des-tno>>, consulté le 15 septembre 2018.
- 56 Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest, « Masse officielle », <<https://www.assembly.gov.nt.ca/fr/visitors/masse-officielle>>, consulté le 15 septembre 2018.
- 57 Gordon Robertson, « Nunavut and the International Arctic », *Northern Perspectives*, automne 1987, p. 9.
- 58 Cameron et White, *Northern Governments in Transition*, p. 111.
- 59 Consulter, par exemple, John Amagoalik, « There's little to celebrate on Nunavut's 10th birthday », *Toronto Star*, le 1^{er} avril 2009, et « Is Nunavut a failure of Canadian nation building ? », *Globe and Mail*, le 1^{er} avril 2011. Se reporter également à André Légaré, « Nunavut, the Unfulfilled Dream : The Arduous Path Towards Socio-Economic Autonomy », *The Northern Review*, 30, 1, 2009, p. 207-240.
- 60 Sur la dévolution, consulter Kirk Cameron et Alastair Campbell, « The Devolution of Natural Resources and Nunavut's Constitutional Status », *Revue d'études canadiennes*, 43, 2, 2009, p. 198-219.
- 61 NTI, « NTI Launches Lawsuit Against Government of Canada for Breach of Contract », le 6 décembre 2006, <<http://www.tunngavik.com/blog/news/nti-launches-lawsuit-against-government-of-canada-for-breach-of-contract/>>, consulté le 17 juillet 2017. Pour plus d'informations sur l'accord, voir NTI, « Settlement Agreement Signed in Iqaluit », le 4 mai 2015, <<http://www.tunngavik.com/blog/news/settlement-agreement-signed-in-nti-lawsuit/>>, consulté le 17 juillet 2017.
- 62 Campbell *et al.*, « Implementing the 1993 Nunavut land claims agreement », p. 50.

