

Recherches sociographiques



Les dépenses de l'État chez les Cris et les Inuit du Québec depuis la convention de 1975

Jean-Jacques Simard

Volume 35, Number 3, 1994

Les autochtones

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/056903ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/056903ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval

ISSN

0034-1282 (print)

1705-6225 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Simard, J.-J. (1994). Les dépenses de l'État chez les Cris et les Inuit du Québec depuis la convention de 1975. *Recherches sociographiques*, 35(3), 505–550.
<https://doi.org/10.7202/056903ar>

Article abstract

The article brings out the main axes of government intervention toward the Crees and Inuit of Quebec from the signing of the James Bay Agreement of 1975 until 1990, on the basis of published figures —sometimes incomplete— on the expenditures of the federal and provincial governments, by agency and by mission (infrastructures, education, health, labour and economic development). The federal administration has withdrawn in favour of the province and the regional jurisdictions : a situation which, among the Crees especially, has fostered an unusual form of integration within Quebec society, offset by the rise of a «national» political conscience. The Agreement brought in major improvements in the areas of housing, municipal facilities and transportation, but other areas were affected mainly by demographic pressure so that at the end of the day, the governmental expenditures in the area of Northern Quebec covered by the agreement, including compensation payments, are comparable to those of the Northwest Territories.

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT CHEZ LES CRIS ET LES INUIT DU QUÉBEC DEPUIS LA CONVENTION DE 1975

Jean-Jacques SIMARD

L'article dégage les lignes de force de l'intervention étatique chez les Cris et les Inuit du Québec depuis la convention de la Baie James, de 1975 jusqu'à 1990, à partir des chiffres — parfois lacunaires — publiés sur les dépenses des gouvernements fédéral et provincial, par organisme et par mission (infrastructures, éducation, santé, main-d'œuvre, développement économique). L'administration fédérale a retraits, au profit de la province et des instances régionales, ce qui a nourri, chez les Cris surtout, une intégration inédite à la société québécoise et, réciproquement, la montée d'une conscience politique « nationale ». La Convention a éperonné un rattrapage majeur dans le logement, les équipements municipaux, les transports, mais les autres domaines ont essentiellement répondu à des poussées démographiques, de sorte qu'au bout du compte, les dépenses gouvernementales au Nouveau-Québec « conventionné », versements d'indemnisation inclus, se comparent à celles des Territoires du Nord-Ouest canadiens.

Les faits sont pleins d'idées, comme disait Chaunu, l'historien-démographe français. Surtout lorsqu'ils se présentent sous la forme d'indicateurs chiffrés, si positivement crédibles qu'on les prend communément pour les réalités mêmes dont ils ne sont pourtant qu'une réductrice mesure. Tenez: en 1983, il en coûtait dix fois plus cher aux contribuables canadiens pour défrayer les services publics au Québec inuit qu'aux Danois pour le Groënland — autour de 100 millions de dollars dans les deux cas, mais pour environ 5 500 résidents, chez nous, contre 55 000, là-bas (DUHAIME, 1987). Quand ces chiffres ont commencé à circuler sous le boisseau, un haut fonctionnaire provincial a cru bon prémunir une réunion de représentants inuit contre les études d'universitaires en vase clos ignorant tout des besoins uniques de la population septentrionale. Voilà une idée. N'empêche que l'année suivante, le

gouvernement du Québec contracta l'heureuse habitude de dresser, à chaque exercice fiscal, le compte de ses dépenses à l'intention des Autochtones. Ça, c'était une meilleure idée encore.

L'anecdote suffira à illustrer certaines difficultés propres à la collecte et à l'analyse des statistiques sur la présence de l'État en milieux autochtones, au nord québécois tout particulièrement. Accusations de dépendance ou de mauvaise gestion, quand on trouve que ça coûte cher, objections de rattrapage ou d'exception, si on pense que ce n'est pas assez, lorsque l'État trône à ce point dans un paysage socio-économique, la question de ses frais s'échauffe d'autant et donne lieu à de vigoureuses passes d'armes. Les nombres gagnent alors une pertinence stratégique pointue, répondant plus spontanément à des motifs partiels et partiels d'ordres administratif, juridique ou politique, qu'à une soif désintéressée de données rigoureuses, scientifiquement valides et régulièrement mises à jour pour suivre les tendances de la situation¹. Aussi, comme on le constatera plus loin, les chercheurs doivent-ils s'accommoder tant bien que mal de séries incomplètes ou discontinues, d'indicateurs incompatibles d'une source à l'autre, d'estimés approximatifs, etc. Cela ne concerne pas que le champ des dépenses publiques (ne parlons même pas des revenus fiscaux), mais également, par exemple, un domaine aussi fondamental que la démographie, indispensable pour construire des indicateurs diachroniques ou comparatifs sur toutes sortes de sujets. Il ne s'agit ici ni de s'en plaindre ni de s'en excuser, mais plutôt d'avertir le lecteur contre certaines déceptions à venir, sans prendre le temps de le reconforter.

La matière de cet article est tirée d'un rapport de recherche où sont fournies certaines justifications méthodologiques risquant de lasser tout non-spécialiste. Nous y renvoyons souvent au passage (SIMARD *et al.*, 1994a), comme, occasionnellement, à d'autres titres produits dans le cadre d'un projet de recherche plus vaste, en cours depuis 1989, et dont les dépenses de l'État ne constituent qu'un volet². Soulignons

1. Extrait d'un projet de code déontologique soumis aux « Cree Entities » en 1991 :

« 11.7 — All officers and employees shall refrain from making public anything of a nature to discredit the quality of services of the entity or to tarnish its image. » Source confidentielle, comme de raison.

J'ignore si le projet a été adopté, mais cette perle de transparence illustre quand même l'esprit dont on parle. Voir aussi, sur les vicissitudes de la démographie, l'article que signe Norbert Robitaille dans ce numéro.

2. SIMARD *et al.*, *Tendances Baie James*, I à IV, 1991-1994. Ce programme de recherche voulait inventorier et analyser les statistiques publiées dans divers domaines depuis 1970 jusqu'à 1990 sur les milieux cris, inuit et naskapis touchés par le projet hydroélectrique de la Baie James. Il donnait suite à nos travaux de 1983-1987, gracieusement subventionnés par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada, sur l'économie du Québec inuit (DUHAIME, 1987, déjà cité). Au fil des ans et parmi d'autres, Jean-Pierre Garneau, Richard Robitaille, Solange Proulx et Marco Gaudreault ont apporté une collaboration indispensable à l'équipe. Je les remercie, comme mon collègue Gérard Duhaime, partenaire indéfectible de ces études nordiques. Hydro-Québec a fourni le gros des fonds de source externe, en nous laissant généreusement travailler sous les conditions habituelles de liberté universitaire. La Faculté des sciences sociales et le vice-rectorat à la recherche de l'Université Laval ont aussi supporté nos efforts et mérité notre gratitude.

seulement que les indicateurs par habitant ne comptent, sauf exception soulignée, que les résidents autochtones habituels des territoires régis depuis 1975 par la Convention de la Baie James et du Nord québécois; que les dates renvoient à l'année de calendrier plutôt que budgétaire (par exemple: 1983 au lieu de 1983-1984); et que — ce n'est pas la moindre des incongruités de ces travaux à vocation exploratoire — la bibliographie écarte les ouvrages d'érudition qui auraient pu éclairer l'analyse pour ne retenir que les documents statistiques eux-mêmes et le minimum d'explications méthodologiques nécessaires à leur décodage. Bref, nous avons essayé de voir «ce que disaient les chiffres», indépendamment des interprétations fournies à la source, et en ne comptant que sur notre propre modeste bagage de compétence pour baliser les pistes d'analyse. Cet étrange expédient n'a d'autre justification que la nécessité de rabattre les coûts de l'étude, en temps et en argent. Enfin, le terme «dépenses gouvernementales» ne s'applique ici qu'aux instances centrales d'Ottawa et de Québec, sans égard aux administrations locales ou régionales, dont le rôle est capital quant à l'usage des fonds publics sur le terrain; mais puisqu'elles tirent presque tous leurs revenus des paliers supérieurs, les dépenses de ceux-ci suffisent pour établir le montant et les mouvements des dépenses globales affectées aux territoires cris et inuit «sous convention»³. En somme, on fera bien de prendre les résultats à titre d'*indicateurs*. Ils révèlent des ordres de grandeurs annuels très plausibles, sans doute voisins de la réalité, mais sans plus. À erreur constante d'année en année, cependant, ils devraient au moins permettre une lecture adéquate des *tendances* du changement.

Même si, d'une sous-région à l'autre, les séries de données sont plus ou moins fragmentaires et ne recouvrent pas les mêmes périodes, elles permettent d'aborder les mêmes sujets chez les Cris et chez les Inuit⁴. Les chiffres de base inventorient d'abord, pour les années disponibles, les dépenses fédérales et provinciales par organisme. Malgré quelques exceptions pour lesquelles des estimations étaient possibles, nos tableaux sous-évaluent les sommes totales dépensées, car certains services ou paiements de transfert aux particuliers relevant de lois d'application générale — la rémunération des médecins ou les soins prodigués hors-territoire, les pensions de vieillesse ou les allocations familiales, par exemple — n'y sont pas comptabilisés. Ensuite, histoire de retracer l'évolution des priorités à chaque palier gouvernemental, les dépenses seront regroupées par grandes missions. Une large part des déboursés fédéraux, toutefois, prennent la forme de transferts directs au gouvernement provincial; deux autres tableaux viendront donc distinguer les dépenses combinées des deux paliers, selon la *source* des fonds et selon la *responsabilité finale*, c'est-à-dire celle d'arrêter les politiques et procédures de l'action gouvernementale dans le milieu,

3. Nous assumons que les lecteurs de ce numéro de *Recherches sociographiques* auront été par ailleurs informés, s'ils ne l'étaient déjà, sur le régime institutionnel mis en place par les Conventions globales de 1975 chez les Cris et les Inuit, et complété subséquemment par quelques ententes ponctuelles supplémentaires.

4. Nous utiliserons parfois l'appellatif de Nunavik pour désigner la région inuit, selon un usage qui se répand sans être encore consacré.

selon les missions. Certes, la province à son tour se contente bien souvent de payer la note des administrations régionales et locales (Commissions scolaires, Conseils ou Régies de la santé, organismes supra-municipaux, conseils consultatifs de la culture, de l'environnement ou de concertation socio-économique, municipalités, etc.); mais comme ces instances ne disposent ni du pouvoir législatif, ni de ressources fiscales autonomes⁵, leur autonomie par rapport au gouvernement provincial qui les nourrit n'atteint pas celle de ce dernier à l'égard des transferts financiers d'Ottawa.

Pour terminer, un tableau rudimentaire permettra un regard comparatif sur l'évolution des dépenses de l'État chez les Autochtones «sous convention», au Québec en général et dans les Territoires du Nord-Ouest. On y observera des convergences curieuses, vu le tintamarre créé autour des effets inflationnaires de la Convention de la Baie James sur les dépenses publiques.

Un mot sur le contexte historique. Chasse gardée fédérale selon la loi constitutionnelle de 1867, le domaine autochtone a séculairement formé un monde à part dans la société canadienne, une sorte d'archipel administratif placé sous l'empire et la protection d'une bureaucratie paternaliste, encroûtée dans ses usages excentriques. Emporté par la poussée nationale de l'État-providence, ce tranquille appareil a pris, durant les années cinquante, une expansion quantitative aussi bien que qualitative. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord, tel qu'on le connaît maintenant, date de cette époque, comme l'élargissement de ses interventions (fort limitées auparavant) *a mari usque ad mare borealis*. Pour les communautés autochtones de l'arrière-pays boréal, c'est l'avenir qui débarque soudain, et nulle part autant que dans la péninsule dite du «Nouveau-Québec», géographiquement et mentalement isolée de la nordicité continentale vue d'Ottawa. Moins brutalement chez les Cris, quand même, dont la pyramide d'âge entre en croissance constante dès les années vingt — signe d'une certaine «modernisation» du mode de vie (SIMARD *et al.*, 1991); assimilés administrativement à leurs congénères du versant ouest de la Baie James, ils étaient déjà habitués aux services de l'*Indian Agency* de Moosonee, en Ontario. Mais dans le Grand Nord, chez les Inuit, l'histoire vire brusquement de cap aux alentours de 1955: sédentarisation, scolarisation, évacuations et services médicaux, maisons de bois chauffées à l'huile, monétarisation des échanges, élimination des catastrophes épidémiques et de la famine, chute radicale de la mortalité infantile — tout arrive en même temps, d'un seul coup, en l'espace d'une décennie à peine, donnant une explosion massive des naissances dans les années soixante (cinq ou six ans après les Cris).

Une seconde vague sociologique partie du sud atteint le nord à compter du début des années soixante: inspiré par l'esprit de la Révolution tranquille, le gouvernement

5. Les municipalités *publiques* du Nunavik imposent des tarifs de service, mais ne sauraient taxer la propriété foncière, puisque «leur» territoire appartient aux corporations *ethniques* constituées dans chaque village pour jouir des privilèges territoriaux concédés par la Convention aux Autochtones en échange de leur renoncement à se prévaloir de leurs droits aborigènes.

provincial entreprend de «reconquérir son Nouveau-Québec», y envoie sa police (1962), crée une direction éponyme au ministère des Richesses naturelles (1964 —oui, sous le règne de René Lévesque) et lance ses agents dédoubler au besoin les services fédéraux de santé, d'éducation et de soutien aux coopératives sur le terrain inuit, y fondant même un nouveau village, Tasiujaq, au nord du chef-lieu de Kuujuaq. Les Cris, plus attachés à leurs accointances fédérales, résistent à ces avances (quitte à accepter un hôpital pour Fort-George⁶, mais c'est à peu près tout).

On en est encore là en octobre 1971, quand le premier ministre du Québec annonce en grandes pompes «le projet du siècle» —la mise en valeur, par Hydro-Québec, du potentiel hydroélectrique du bassin de la Baie James, en commençant par La Grande Rivière, celle-là même qui avait donné son nom au principal bourg de la côte crie, Chisasibi. On sait la suite: injonction, négociations, Conventions impliquant tant les Cris que les Inuit après deux ans de tractations intensives.

L'Entente voulait lever les entraves au développement hydroélectrique, car les Autochtones signataires s'y engageaient à renoncer à leurs titres ancestraux sur les territoires visés et à laisser tomber les menaces judiciaires. En compensation, leurs vis-à-vis, les gouvernements et promoteurs, verseraient des indemnités chiffrées en centaines de millions de dollars, créant du même coup des holdings financiers indigènes. Ils consentiraient en outre à fournir, sous diverses formes (terres, budgets réservés, etc.), des encouragements aux résidents qui désireraient continuer à pratiquer les activités de chasse, de pêche et de piégeage, toujours importantes dans l'économie domestique. Mais l'entente allait plus loin. Les gouvernements entreprendraient une vaste rénovation de l'administration publique, visant à fournir en permanence de meilleurs services, comparables à ceux dont bénéficiait déjà la population du Canada dans son ensemble. Ils verraient aussi à faire le ménage dans leur propre maison, pour éliminer les dédoublements et la concurrence intergouvernementale. Enfin, on procéderait à une décentralisation majeure, en multipliant dans les deux sous-régions ethniques les instances impliquant des dirigeants issus du pays.

Sèchement comptables, les données qui suivent ne tracent guère de pistes susceptibles d'expliquer pourquoi la Convention n'a pas satisfait les attentes de ses signataires, du moins dans le cas des Cris, dont les revendications ont gagné en ardeur avec le temps plutôt que de retomber. On va jusqu'à remettre en cause la valeur juridique de certains «engagements» pris en 1975, entre autres sur les droits ancestraux au territoire, l'autonomie gouvernementale et la réalisation des phases subséquentes du projet hydroélectrique (Grande-Baleine), contestées sur toutes les tribunes avec une virulence affective qui a blessé l'amour-propre d'un certain nombre de Québécois méridionaux. Une part au moins de la dynamique sociale des communautés nordiques participe de courants contemporains plus vastes qui sont en train de transformer le climat et la manière dont la question autochtone se pose, non seulement

6. Nom anglais —*Hudson's Bay Company* oblige — du village insulaire qui sera abandonné pour le site actuel de Chisasibi, sur le continent, après 1978.

au pays mais à l'échelle médiatique mondiale : le carnaval constitutionnel canadien qui, depuis 1982, n'a pas cessé de ramener les premiers habitants au centre des débats nationaux ; les retentissements nord-américains de la noyade de dix mille caribous dans la Caniapiscou, en 1984, conjugués à la campagne de relations publiques des Cris⁷ ; l'interminable « siège militaire » des barricades dressées par les Mohawks de Kanesatake et Kahnawake, près de Montréal, à l'été 1990 ; le contentieux autour de la contrebande de cigarettes dans certaines réserves frontalières ; le pont jeté entre les Indiens d'Amazonie et les mouvances écologistes mondiales ; la proclamation de l'année internationale des Autochtones en même temps que les contre-célébrations du cinq centième anniversaire de l'arrivée de Colomb dans les Caraïbes ; et ainsi de suite. Tout cela se passait bien loin des petits villages cris et inuit du fin nord québécois ? Au contraire, jusque dans les maisonnettes, pour ne rien dire des bureaux et salles de réunions, l'écran blafard de la télévision rappelle aux gens de la place, plus ou moins bouleversés, que leur sort quotidien se joue là *aussi*, à quelque degré.

Mais il y a un autre terrain banal où se font sentir les impacts des récentes agitations et revendications. Elles créent, au sein des administrations comme dans l'opinion, pour la défense des dossiers comme pour guider les expériences pratiques d'autonomie gouvernementale, une demande croissante d'information statistique fiable sur les réalités autochtones. Voilà encore un front où le Québec jouit d'une longueur d'avance. Au moment de réviser ce texte, j'ouvre l'édition de *La Presse* du 18 juin 1994 et y trouve six articles traitant d'affaires autochtones, (p. A1, A3, A5, A6, A18, B8) dont, sur quatre colonnes à la une :

« Ottawa verse un milliard en trop pour des Autochtones inexistants ».

C'est comme cela depuis l'été des Indiens de 1990. Le chemin des chiffres reste toutefois encore long devant nous, comme on va voir.

A. En territoire inuit

1. Les dépenses fédérales

Les dépenses du gouvernement du Canada destinées à l'administration du territoire inuit ont gonflé singulièrement depuis une quinzaine d'années. Entre 1975 et 1989, elles se sont multipliées par cinq, passant de 8,8 millions de dollars par année à plus de 50 millions (tableau 1). Ce rythme de croissance est beaucoup plus rapide que pour l'ensemble du Canada, toute inflation décomptée.

7. Pour ne pas être en reste, la revue de la Société Makivik, porte-parole officiel des Inuit bénéficiaires de la Convention, avait alors publié une photo du carnage sous la cinglante légende : « Octobre 1984 — *Je me souviens* », la devise de la province de Québec. (*Taqralik*, sept.-oct. 1984.) Maîtres *es* relations publiques, les Inuit et les Cris ? À l'étranger, peut-être. Mais dans leur premier environnement civil, craignons que ce ne soit l'inverse.

TABLEAU 1

INUIT

Dépenses du gouvernement fédéral, par ministère, années sélectionnées, 1975-1989

Ministère	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1983	1987	1988	1989
Affaires indiennes et du Nord	8 019 110	9 024 417	9 795 420	11 324 877	11 827 168	11 807 725	21 895 967	16 927 739	17 212 660	9 759 451
Logements et infrastructures	6 227 300	6 420 300	7 294 900	8 105 600	8 685 300	8 000 000	13 000 000	8 000 000	8 350 000	50 000
Éducation	1 684 300	2 250 300	2 470 000	3 174 700	3 037 600	3 665 800	7 647 417	7 300 000	7 000 000	7 700 000
Développement économique	107 510	353 817	30 520	44 577	104 268	141 925	1 228 550	1 380 989	1 215 910	845 420
Autres							20 000	246 750	646 750	246 750
SCHL							10 633 664	6 541 000	14 300 000	20 000 000
Transport	51 500	50 000	5 400	33 000	10 000		6 430 461	5 000 000	11 900 000	8 600 000
Santé et Bien-être social	763 446	626 484	816 139	991 381	651 068	699 981	5 253 565	3 620 933	3 811 415	4 061 684
Emploi et Immigration							4 761 565	4 897 530	6 659 807	7 975 527
Pêches et Océans							686 321	9 400	94 000	132 000
Environnement							680 910	16 050	17 800	14 800
Secrétariat d'État							650 659	618 200	900 000	1 433 747
Exp. ind. régionale*			64 450	115 150	123 200	128 200		3 352 600	1 235 050	
Énergie, Mines et Ressources								6 633		
Autres							156 315			
TOTAL	8 834 056	9 700 901	10 681 409	12 464 408	12 611 436	12 635 906	51 149 427	40 990 085	56 130 732	51 977 209

SOURCES : DUHAIME, 1987; MAINC, 1982, 1988, 1989, 1990.

* Exportation industrielle régionale.

Les déboursés du primordial ministère des Affaires indiennes et du Nord ont connu une importante progression jusqu'en 1983; ils semblent s'être stabilisés à la baisse dans les années subséquentes puisqu'en 1989 ils collent à la somme enregistrée dix ans plus tôt. Deux postes majeurs expliquent cette évolution: l'éducation et le logement. Payées sous forme de transferts au gouvernement du Québec, les contributions fédérales en éducation servent à financer les programmes courants de la Commission scolaire et la construction d'écoles, suivant en cela des dispositions explicites de la Convention. En 1983, par exemple, le ministère supportait 4,1 millions de dollars des dépenses ordinaires de la Commission scolaire et 3,5 millions des immobilisations. Le second mouvement d'importance touche le logement: les versements des Affaires indiennes à ce poste doublent entre 1975 et 1983, puis retombent à très peu de chose en 1989.

Ce n'est pas qu'entre-temps, la demande de maisons ait baissé, au contraire, mais que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) soit venue prendre le relais. Celle-ci, dont l'intervention dans le domaine figure dans les documents à partir de 1983, consacre 10,6 millions de dollars au logement inuit cette année-là, et 20 millions en 1989. En fait, la SCHL est alors le bras fédéral qui assume la charge financière la plus lourde au bénéfice des Inuit: 38 % des apports d'Ottawa. Mais là encore, l'argent passe par Québec, qui gère les programmes d'habitation.

Troisième personnage important, le ministère fédéral des Transports exploite l'aéroport de Kuujuaq et deux stations d'informations de vol à Kuujuarapik et à Inukjuak. La Garde côtière canadienne patrouille les eaux arctiques durant la saison de navigation et veille à l'installation et à l'entretien des amers. En 1983, la note totale s'élevait à 6,4 millions. La même année, une entente a été signée entre les ministères provincial et fédéral des Transports en vue de doter tous les villages de pistes d'aviation conformes aux normes en vigueur, équipées des aides électroniques nécessaires à la navigation, de hangars et d'aérogares. Les coûts devaient être partagés: 60 % seraient assumés par le gouvernement fédéral et 40 % par le provincial. La note, sur cinq ans, devait se chiffrer à 68 millions (en dollars de 1983). Un an après l'entente, les estimations avaient été haussées de 50 %, pour atteindre 103 millions de dollars. Même si la documentation subséquente est défailante, on peut constater que les programmes de transport atteignent en 1988 une crête frôlant les 12 millions. Le dernier aéroport, celui d'Umiujaq en Baie d'Hudson, sera parachevé en 1992. Les travaux ont été effectués sous la supervision du gouvernement provincial.

Nos fouilles n'ont rien donné sur la contribution des autres ministères fédéraux à l'administration du Québec inuit avant 1983. Cela ne veut pas dire qu'ils en étaient absents. On n'en sait chiffrément rien. Mais de la même manière que la SCHL est entrée massivement dans les plates-bandes des Affaires indiennes et du Nord, naguère jalousement gardées, il ne faudrait pas se surprendre que d'autres instances fédérales aient été entraînées dans le mouvement de «normalisation» administrative déclenché par la Convention dès la fin de la décennie soixante-dix. Santé et Bien-Être Canada, par exemple, avait déjà abandonné beaucoup de terrain à la province,

mais on voit que durant les années quatre-vingt, ce ministère reste toujours fortement impliqué financièrement (au rythme de 4 ou 5 millions par an). Le programme national de lutte contre l'alcool et les drogues y est sans doute pour quelque chose, par-dessus les transferts au gouvernement québécois.

Le recours à l'assurance-chômage et aux programmes de formation défrayés par Emploi et Immigration Canada a beaucoup gagné en importance (sans doute plus graduellement que le laissent voir nos chiffres) parce que la multiplication des emplois salariés, surtout l'embauche occasionnelle dans l'administration et le bâtiment, ont aussi multiplié les ayants droit aux prestations de chômage et à l'éducation des adultes : les budgets passent de 4,7 à presque 8 millions de dollars de 1983 à 1989. Les autres ministères fédéraux répertoriés aux comptes de la région inuit n'y brouillent pas beaucoup l'eau, ou alors, ponctuellement, comme celui de l'Expansion industrielle régionale en 1987-1988. Mais leur seule présence confirme le principal effet structurel de la Convention sur l'administration fédérale : la diversification de ses agents et par conséquent, la levée du monopole traditionnel de la division Nord du ministère des Affaires indiennes.

Deuxième observation, mais qui anticipe déjà sur les remarques à venir immédiatement : au cours des quinze dernières années, l'intervention du gouvernement fédéral est devenue de moins en moins sensible « sur le terrain », tandis que d'autres acteurs, provinciaux, régionaux et locaux prenaient en main la suite des choses, quitte à compter sur des chèques venus d'Ottawa.

2. Les dépenses provinciales

En se retournant vers Québec, deux constatations s'imposent d'emblée : les sommes affectées au Nunavik sont plus importantes au palier provincial qu'au palier fédéral et elles augmentent considérablement jusqu'à la fin de la décennie quatre-vingt, pour tendre à se stabiliser à mesure qu'on s'approche de la suivante. Dès 1964, Ottawa avait adopté pour politique de laisser le champ libre au gouvernement provincial ; mais sur le terrain, les fonctionnaires fédéraux et les administrés autochtones craignaient ce renversement dans l'ordre des choses. Les négociations de la Convention auront servi à tourner la page : dès 1975, Ottawa consacre 8,8 millions de dollars à nos Inuit ; Québec 9 millions (DUHAIME, 1987). Tandis que les dépenses fédérales plafonnent depuis 1983 autour de 50 millions, celles du Québec continuent de s'accroître, passant de 76,1 millions en 1983 à 161,7 millions en 1989, *nets de transferts fédéraux* (tableau 2)⁸. Bref, si le gouvernement du Canada conserve une responsabilité à l'endroit des citoyens inuit du Québec, celle-ci s'incarne de plus en plus dans le rôle déclinant de bailleur de fonds et de moins en moins dans celui de producteur de services publics. La province, à l'inverse, s'engage sans cesse davantage, avec les nouvelles charges financières que cela lui impose.

8. En comptant les paiements d'indemnisation et les services Hydro-Québec dans les villages nordiques.

Cette tendance ne révèle cependant pas tout. En effet, nos chiffres ne couvrent pas les paliers suivants de l'appareil public. En 1983 par exemple, le gouvernement provincial ne verse pas moins de 53 millions aux instances locales ou régionales, c'est-à-dire, *à peu près la moitié* de son budget pour le Nunavik. L'avance du Québec est aussi celle des leviers administratifs aux mains des représentants inuit.

Aussi ne se surprendra-t-on pas de constater (tableau 2) que les principaux postes budgétaires du gouvernement québécois sont en même temps ceux où se trouvent le plus directement impliquées les agences décentralisées de la puissance publique : *l'éducation* (Commission scolaire Kativik); *l'habitation* (les municipalités et l'Administration régionale Kativik, équivalent des Communautés urbaines métropolitaines); *les services socio-sanitaires* (Conseil régional de la santé et des services sociaux Kativik); et *les affaires municipales* (chemins carrossables, loisirs, eau, égoûts, collecte des ordures, etc.). Les budgets augmentent graduellement dans ces quatre domaines tout au long des années quatre-vingt (un peu plus rapidement pour le logement et les services municipaux parce qu'on construit beaucoup, mais le mouvement ralentit à la fin de la période, une fois le rattrapage accompli). C'est que l'évolution de la demande y répond à un même facteur lourd : la tranche démographique des moins de quinze ans, gros « consommateurs » d'écoles, de maisons bien équipées et de services de santé (avec leurs mères), comme on sait. Or, leur proportion n'arrête pas de croître dans la population inuit.

Un seul autre secteur gagne en importance au point de rejoindre le peloton des grandes priorités à l'orée de la décennie 1990 : les transports (MTQ), dont les budgets annuels bondissent de quelques centaines de *milliers*, en 1983, à près de 20 *millions* de dollars en 1989. Les aéroports. On l'a déjà souligné, toutefois : ce programme majeur de construction est maintenant terminé.

Inutile de plonger dans les détails à propos des autres organismes de l'État québécois impliqués au Grand Nord : la signification des sigles parle d'elle-même. Retenons cependant leur diversité ; on est encore plus loin à Québec qu'à Ottawa du traditionnel modèle de l'isolat administratif des affaires indigènes. La floraison de portes où les dirigeants inuit peuvent venir frapper ne simplifie pas l'écheveau bureaucratique ni ne favorise le contrôle de la bourse, pour peu que les mains gauches ignorent ce que donnent les mains droites. Sans doute est-ce en partie pour contrer ces risques qu'un secrétariat central aux Affaires autochtones (SAA) a été rattaché dès 1976 au ministère du Conseil exécutif, dont le premier ministre est titulaire ; le SAA consacre rarement plus de 2 millions par an à exercer sa fonction-conseil en matière inuit⁹.

9. La hausse de son budget en 1984 et 1985 coïncide avec la construction du nouveau village d'Umiujaq, sur le golfe de Richmond, au nord de la Grande-Baleine.

TABLEAU 2

INUIT

Dépenses du gouvernement du Québec, par organismes* et catégorie de dépenses
1983-1989**

Poste	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<i>Dépenses courantes</i>	91 038 793	115 036 039	143 389 060	132 635 526	145 014 367	166 115 429	171 973 018
MEQ	24 918 252	34 954 689	41 888 553	33 356 219	31 310 461	29 675 275	31 992 654
SHQ	21 992 257	24 233 990	36 045 897	37 142 212	42 302 066	49 754 015	53 882 903
MSS	14 844 797	18 563 133	26 628 466	20 451 310	23 656 215	26 415 091	26 378 091
MAM	9 424 828	15 561 963	16 558 734	17 006 799	19 064 887	24 032 059	25 807 568
MPA	4 690 303	2 800 000	1 092 162	530 550			
Aide sociale	3 190 654	3 328 151	3 471 573	3 621 176	3 777 226	3 940 000	4 109 789
MLCP	2 330 557	1 898 744	2 535 119	1 109 389	2 965 709	2 447 783	2 934 886
SAA	2 072 079	3 625 305	4 205 520	1 984 638	990 397	1 044 649	1 026 243
MMSR (exclut aide soc.)	1 508 916	140 600	137 899	137 962	119 583	132 870	88 309
Service aérien (après 1983, coûts répartis ailleurs)	1 349 875						
Justice, police	1 124 517	1 169 449	1 165 333	1 260 728	1 412 268	1 665 151	1 953 324
RAMQ	694 575	711 801	732 342	752 760	774 900	795 687	809 709
Lac Hélène (école professionnelle)	646 566	646 566	646 566				
OPDQ	477 573	154 147	274 100	219 000	290 000	578 925	376 400
RRQ	459 622	474 534	488 228	501 840	516 600	530 458	539 806
MTQ	371 226	5 320 000	6 085 906	11 184 617	16 013 315	23 408 822	19 915 986
MAC	275 316	192 791	283 700	336 126	458 062	593 362	765 101
MAPAQ	251 577	691 356	408 328		82 440	140 605	351 554
MENVIQ	249 084	503 620	306 447	291 700	283 700	288 200	378 662

Poste	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
MCQ	105 219	48 000	28 000	38 500	96 900	56 800	38 000
MICQ	18 020		32 361	2 570 000	176 667		
MESS			233 200	120 000	159 497	43 875	28 200
CSST			42 826				
MJQ			27 000		528 474	535 802	510 533
MCCIQ			3 000				
MRIQ				35 000			
MTOUR				20 000		36 000	85 300
Autres	42 980	17 200	67 800				
<i>Hydro-Québec (services)</i>							
(exploitation)	14 021 899	8 234 901	8 811 920	9 424 800	10 130 400	17 472 637	11 559 748
(immobilisation)	7 665 099	8 234 901	8 811 920	9 424 800	10 130 400	10 822 637	11 559 748
	6 356 800					6 550 000	
<i>Indemnités</i>							
MFQ	5 090 885	5 391 546	11 128 180	10 655 147	9 313 657	45 233 394	8 813 223
HQ	3 212 728	3 212 728	9 291 683	8 650 354	7 303 864	7 437 601	6 808 430
SAA	1 193 245	1 493 906	1 836 497	2 004 793	2 009 793	37 795 793	2 004 793
	684 912	684 912					
<i>TOTAL</i>							
Transferts fédéraux	110 151 577	128 662 486	163 329 160	152 715 473	164 458 424	228 821 460	192 345 989
Total net des transferts	34 048 633				24 565 296	32 520 435	30 633 673
	76 102 944				139 893 128	196 301 025	161 712 316
<i>TOTAL (\$ de 1981)</i>							
Dép. courantes	93 985 987	105 202 360	128 403 428	115 344 013	119 000 307	159 124 798	127 465 864
Indemnités	77 678 151	94 060 539	112 727 249	100 177 890	104 930 801	115 518 379	113 964 889
Hydro-Québec	4 343 759	4 408 460	8 748 569	8 047 694	6 739 260	31 455 768	5 840 439
	11 964 078	6 733 361	6 927 610	7 118 429	7 330 246	12 150 652	7 660 535

SOURCES : SAA, 1988 à 1990; DUHAIME, 1987; MAINC : 1982, 1988, 1989, 1990.

* Sigles :

CSST :	Commission de la santé et de la sécurité du travail;
HQ :	Hydro-Québec;
MAC :	Ministère des Affaires culturelles;
MAM :	Ministère des Affaires municipales;
MAPAQ :	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec;
MCCIQ :	Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec;
MCQ :	Ministère des Communications du Québec;
MENVIQ :	Ministère de l'Environnement du Québec;
MEQ :	Ministère de l'Éducation du Québec;
MESS :	Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science du Québec;
MFQ :	Ministère des Finances du Québec;
MICQ :	Ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec;
MJQ :	Ministère de la Justice du Québec;
MLCP :	Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche;
MMSR :	Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu;
MRIQ :	Ministère des Relations internationales;
MSS :	Ministère de la Santé et des Services sociaux;
MTOUR :	Ministère du Tourisme;
MTPA :	Ministère des Travaux publics et Approvisionnement;
MTQ :	Ministère des Transports du Québec;
OPDQ :	Office de la planification du Québec;
RAMQ :	Régie de l'assurance-maladie;
RRQ :	Régie des rentes du Québec;
SAA :	Secrétariat aux affaires autochtones;
SHQ :	Société d'habitation du Québec.

** Les chiffres résultant d'estimations sont en italique. Pour la méthode, voir SIMARD (1994a), chapitre III.

3. Les grandes missions de l'État

Pour simplifier l'analyse et dégager les priorités de l'intervention publique, nous avons d'abord regroupé les dépenses des deux paliers gouvernementaux¹⁰ en cinq principales missions, puis, pour éliminer le double compte de l'argent versé au gouvernement québécois par celui du Canada, réparti les données les plus sûres (1983 et 1987-1989) *selon la source* des revenus fiscaux et selon le palier de *responsabilité finale* chargé d'exécuter le travail (tableaux 3 et 4). Par exemple, en 1989, la Province contrôlait effectivement 95,8 % des dépenses totales de l'État en matière d'éducation, culture et communication chez les Inuit (tableau 3), mais le gouvernement fédéral absorbait plus du quart de la note (26,7 % — tableau 4).

Liquidons tout de suite la question de la part respective du gouvernement du Québec et de celui du Canada dans les services fournis aux villages inuit. La tendance de la dernière décennie veut que la responsabilité finale des déboursés appartienne de plus en plus à l'administration provinciale : dans l'ensemble des dépenses de l'État, elle croît de 84 à 88 % entre 1983 et 1989. La présence fédérale directe sur le terrain devient donc négligeable sauf dans deux secteurs : celui du développement économique et des ressources naturelles (Environnement, Pêches et Océans — les mers sont de compétence fédérale — et surtout, l'aide apportée aux entreprises du cru) ; et celui de la main-d'œuvre et de la sécurité du revenu, en raison des programmes d'assurance-chômage et de formation professionnelle (destinés aux chômeurs, justement — tableau 3). En même temps, la part fédérale de la facture totale a diminué aussi : alors qu'il en payait encore quasiment la moitié en 1993 — 47,3 %, sa participation est tombée au quart à la fin de la décennie — 26,9 % (tableau 4).

Revenons aux missions de l'État prises dans leur ensemble (tableau 4). Les travaux de construction ont été trop souvent évoqués dans les pages précédentes pour s'étonner maintenant de trouver les « infrastructures et services municipaux » au sommet constant des priorités, loin devant les autres, le seul qui connaisse une croissance notable durant les années quatre-vingt, de 44 à 108 millions de dollars pour le logement, les aéroports, les bureaux, les arénas, les garages et les machines, etc. Ajoutez les écoles, dispensaires, entrepôts, hôpitaux, etc., comptabilisés aux autres postes et la conclusion s'impose d'elle-même : si la Convention a éperonné une amélioration des conditions de vie au Grand Nord québécois, c'est surtout dans le bois, le fer et le béton, l'équipement durable et le bâtiment, là où les investissements donnent immédiatement des résultats tangibles, matériels¹¹. Regardez par contre les

10. Pour parer aux confusions, nous parlerons des dépenses *de l'État* pour désigner l'ensemble des services publics offerts aux Inuit, sans égard au palier de juridiction qui fournit les services ou à la provenance des ressources fiscales.

11. Cette propension n'est pas sans précédent. Le North Slope Borough, un gouvernement régional autochtone créé en 1972 à l'occasion d'un autre méga-projet industriel, l'exploitation des champs pétrolifères de la Baie de Prudhoe, dans l'Arctique alaskien, s'est de même livré à un véritable *potlatch* d'immobilisations avant de se réveiller, dix ans plus tard, devant une note récurrente de fonctionnement difficile à couvrir à même ses rentrées fiscales annuelles. Voir John A. KRUSE (1984).

pentés de l'éducation, de la santé, de la main-d'œuvre, (les trois priorités suivantes, dans l'ordre): leur stabilité même d'année en année suggère qu'il est déjà plus difficile, selon un dicton connu, d'y «jeter de l'argent sur les problèmes» pour les faire disparaître. On suit la demande — essentiellement dépendante de la démographie et des pressions conjoncturelles. Notons d'ailleurs deux phénomènes qui *pourraient* être liés: la stabilisation de la construction après 1988 et la légère augmentation des déboursés pour la main-d'œuvre (chômage?).

Que la mission «économique» colle sans cesse au bas des priorités et décline même en termes relatifs, de 3,3 à 1,1 % des dépenses de l'État entre 1983 et 1989, cela, par contre, pourrait surprendre. Dans l'esprit même de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, développement économique, survivance culturelle et autonomie politico-administrative formaient les trois branches de la grande fourche à manier pour retourner le sol inuit afin qu'il rende enfin tous ses fruits collectifs. Aurait-on ménagé sur l'engrais? Justement pas. Les apparences trompent: les crédits publics contribuant au développement économique passent par bien d'autres canaux ministériels que ceux qui l'affichent ouvertement. Oublions les évidences maintenant convenues, selon lesquelles tout ce que fait l'État puisse être ramené au dénominateur économique: l'éducation, la santé et la formation professionnelle à la «mise en valeur des ressources humaines»; transports, communications et services municipaux à «l'infrastructure», cela va de soi; les affaires culturelles — pourquoi pas? — à «l'industrie touristique»; et ainsi de suite.

D'autant que, considérée dans l'ensemble, l'administration publique domine littéralement l'économie du Nunavik. En 1983, les appareils gouvernementaux employaient 65 % de tous les salariés à temps plein dans la région, en défrayant 59 % des salaires totaux et presque les trois quarts (73 %) de ceux touchés par des Inuit; ils effectuaient le quart des dépenses d'exploitation des «industries» du pays (plus que toute autre «branche» — extraction, transformation, commerce), 74 % des investissements dans le bâtiment et l'équipement, 43 % de tous les achats de biens et services faits dans la région. En ajoutant les transferts aux particuliers et les retombées de cette manne dans le secteur «privé» (puisant essentiellement ses clientèles auprès des organismes d'État, chez leurs employés et bénéficiaires), on ne saurait dire au juste si c'est 80 ou 90 % de l'économie régionale qui repose en permanence sur l'impulsion des dépenses publiques (DUHAIME, 1987). Rien ne permet de croire que les mesures de 1983 à ce propos aient changé de façon significative depuis, malgré l'expansion certaine du secteur privé: petit commerce ou service profitant de la hausse des revenus monétaires ou du développement des bureaucraties (taxis, dépanneurs, traducteurs, boutiques de mécanique, pourvoieries, etc.); magasins coopératifs ou *Northern Stores* (ex-Compagnie de la Baie d'Hudson); et surtout, entreprises lancées par la Société Makivik, fiduciaire du capital d'indemnités (Air Inuit, Kigiak Construction, Imaqpiq Fisheries et autres).

Car une des raisons immédiates expliquant la présence relativement discrète des ministères à vocation franchement économique dans le Grand Nord tient à un choix

TABEAU 3
INUIT
Dépenses gouvernementales, selon le palier de responsabilité finale, par mission, années sélectionnées
1983-1989

Mission*	1983				1987			
	Provinciales	%	Fédérales	%	TOTAL	%	Provinciales	%
Infrastructures et services municipaux	37 828 489	85,5	6 430 461	14,5	44 258 950	40,9	77 380 268	93,9
Éducation, culture et communication	25 298 787	97,5	650 659	2,5	25 949 446	24,0	32 024 920	98,1
Santé et services sociaux	18 730 026	88,3	2 486 013	11,7	21 216 039	19,6	28 208 341	96,8
Main-d'œuvre et sécurité du revenu	4 945 661	50,9	4 761 565	49,1	9 707 226	9,0	3 601 892	42,4
Développement économique et ressources	996 254	27,7	2 595 781	72,3	3 592 035	3,3	832 807	15,0
Autres	3 239 576	94,8	176 315	5,2	3 415 891	3,2	2 966 139	92,3
TOTAL	91 038 793	84,2	17 100 794	15,8	108 139 587	100	145 014 367	89,8
							16 438 080	10,2
							161 452 447	100

Mission*	1988			1989		
	Provinciales	%	Fédérales	%	TOTAL	%
Infrastructures et services municipaux	97 194 896	89,1	11 900 000	10,9	109 094 896	57,5
Éducation, culture et communication	30 369 312	97,1	900 000	2,9	31 269 312	16,5
Santé et services sociaux	31 150 778	97,0	958 324	3,0	32 109 102	16,9
Main-d'œuvre et sécurité du revenu	3 111 111	31,8	6 659 807	68,2	9 770 918	5,1
Développement économique et ressources	1 043 730	28,9	2 562 760	71,1	3 606 490	1,9
Autres	3 245 602	83,4	646 750	16,6	3 892 352	2,1
TOTAL	166 115 429	87,5	23 627 641	12,5	189 743 070	100
					171 973 018	88,9
					21 365 267	11,1
					193 338 285	100

SOURCES : MAINC, 1982, 1988, 1989, 1990; DUHAIME, 1987; SAA, 1988-1990.

* Les missions et les organismes responsables :

Infrastructures et services municipaux : Fédéral, logements et services afférents (MAINC-logements, SCHL), transport (Transport Canada), Provincial, logements et services afférents (SHQ).

Éducation, culture et communication : Fédéral, éducation (MAINC-éducation), culture et communication (Secrétariat d'État), Provincial, éducation (MEQ, MESS, MTO); culture et communication (MAC, MCQ)**.

Santé et services sociaux : Fédéral (Santé et Bien-Être social), Provincial (MSSS).

Main-d'œuvre et sécurité du revenu : Fédéral (Emploi et Immigration), Provincial (Aide sociale, CSST, MLCQ, MMSR, OSRCPC).

Développement économique et ressources : Fédéral (Environnement, Énergie, Mines, Ressources, Exportation industrielle régionale, MAINC-Développement économique, Pêches et Océans), Provincial (MAPAQ, MENVIQ, MER, MTOUR, OPDQ).

Autres : Provincial (Justice, Police, MJQ, MRIQ, SAA).

** Signification des sigles voir tableau 2.

tacite des négociateurs de la Convention : miser avant tout sur le fonds d'indemnisation, entièrement contrôlé par des représentants ethniques, pour promouvoir un développement endogène, à l'initiative et sous la gouverne des résidents eux-mêmes. Choix « tacite » ? Pas tant que cela. On s'était en effet accordé pour que les indemnités soient versées dans une cagnotte collective (au lieu d'être distribuées individuellement ou localement) et pour que le développement économique inuit soit nommément inscrit au mandat de la Société Makivik¹². Dans l'esprit de la Convention, en d'autres termes, les gouvernements supérieurs se chargeraient de la mise à jour des infrastructures, ils délègueraient aux organismes parapublics locaux et régionaux la mise en valeur des ressources humaines, et laisseraient aux forces vives de la région, essentiellement mobilisées par Makivik et dotées d'un important capital, le soin d'insuffler leur dynamisme et leur inspiration culturelle au développement d'entreprises enracinées sur place.

Qu'a donné cette stratégie de développement quinze ans après son adoption ? Le premier objectif — le rattrapage des infrastructures — semble à peu près atteint, sauf carences ponctuelles qu'il s'agira désormais de combler au fur et à mesure : le bâti est là pour en témoigner.

Sur le second front, l'appareil administratif a été réformé de fond en comble, doté de budgets raisonnables et partout, depuis les municipalités ou corporations foncières locales jusqu'aux institutions régionales, les Inuit occupent les postes de commande... formels. Cette révolution — car c'en est une — tarde cependant à livrer ses fruits substantiels, sous la forme de programmes mieux adaptés aux besoins particuliers du milieu¹³. Sauf, bien sûr, pour l'élite dirigeante elle-même qui, tout en gagnant bien sa vie, jouit d'occasions inespérées pour apprendre sans détour scolaire les arts de la gestion et de la décision politico-administrative. Et, au bas des organigrammes, pour la main-d'œuvre non qualifiée (dans la maintenance, la livraison, le ménage, etc.) en mesure d'acquérir, sur le tas elle aussi, certaines disciplines propres à la division impersonnelle des tâches et au salariat régulier — choses qui, pour le meilleur et pour le pire, vont fatalement de pair avec la modernisation du travail.

Du troisième pilier de la stratégie, la caisse ethnique d'investissement confiée à la Société Makivik, on attendait qu'il stimule et supporte l'éclosion, dans le terreau

12. Makivik n'est évidemment pas seule dans le paysage. Pour ne mentionner que celui-là, un conseil régional de développement rattaché à l'Administration régionale Kativik héritait de la tâche de la concertation des agents intéressés à la croissance économique.

13. Dans les organisations, l'exécution du travail qualifié, technique ou professionnel, continue de reposer massivement sur un personnel importé d'ailleurs, à quelques exceptions près (dans l'enseignement primaire, surtout). Les taux d'abandon scolaire ou de sous-emploi sont en hausse ; les problèmes psychosociaux se multiplient ; et les rapports de commissions se succèdent d'un domaine à l'autre pour déplorer la mésadaptation des services aux « réalités culturelles » inuit. Tandis qu'à la base, les citoyens fustigent l'éloignement des bureaucraties régionales, celles-ci ont mis sur pied un « Comité constitutionnel du Nunavik » pour négocier avec les gouvernements une nouvelle réforme de structures visant à instaurer une véritable autonomie gouvernementale régionale. Touchons du bois.

inuit même, d'entreprises viables, c'est-à-dire financièrement rentables et en mesure d'employer les gens du pays — le terme « emploi » recouvrant en l'occurrence, par-dessus la simple idée de « gagne-pain », celle de la formation et de la promotion de nouvelles compétences à tirer des rangs indigènes. Le dossier de Makivik en la matière reste à étudier rigoureusement. Plusieurs projets lancés par le holding ont fait long feu, mais ses principales filiales tiennent le coup tant bien que mal, malgré des pertes cumulatives qui frôlent la quinzaine de millions à l'aube des années 1990; certaines d'entre elles, formellement commerciales, ne sont en fait que d'anciennes divisions internes de la société mère, qui demeure leur principal, sinon leur seul client; et en dessous des cadres supérieurs, les Inuit sont très rares aux postes exigeant une compétence spécialisée. Aucun de ces constats, toutefois, ne suffit pour porter un jugement éclairé sur la performance du fonds d'indemnisation, et encore moins sur celle de Makivik. Il faudrait pour cela connaître le dossier complet et disposer de points de comparaison, soit d'année en année, soit avec d'autres secteurs ou acteurs économiques.¹⁴

En attendant, relevons tout de même les quelques indices plus ou moins tangentiels que nous avons en main. Les programmes gouvernementaux carrément affectés à la promotion du développement économique s'adressent plus souvent qu'autrement aux entreprises; la part congrue qu'ils occupent dans la répartition des dépenses publiques au Nunavik est le signe que s'y trouvent très peu d'entreprises pour s'en réclamer. D'autre part, si les organismes parapublics régionaux chargés de la « mise en valeur des ressources humaines » (éducation, formation professionnelle et concertation, pour commencer) ne livrent pas la « marchandise », vous ne trouverez pas les bras et les têtes nécessaires pour employer utilement votre capital ou profiter de vos infrastructures modernisées.

Au bout du compte, le risque n'est pas très grand de se voir démenti par les faits si on affirme ce qui suit: dans l'avenir prévisible, les transfusions gouvernementales vont continuer de supporter l'essentiel de la vie économique régionale du Québec arctique. Attention: *régional* n'est pas synonyme d'*autochtone*, puisqu'une portion importante des dépenses de l'État aboutissent dans les poches de travailleurs ou d'entreprises « allochtones », installés ou non dans la région.

Pour cette raison, la réduction à prévoir des investissements gouvernementaux dans la construction assombrit les perspectives à court terme, car les dépenses de fonctionnement ne sauraient augmenter au point de relayer, par exemple, les centaines de millions mis dans les bâtisses ou les aéroports ces dernières années, pour fournir de l'emploi occasionnel, non qualifié, aux vagues de jeunes qui vont sans cesse arriver sur le marché du travail d'ici la première décennie du prochain millénaire.

14. Les journalistes ont été bannis de la dernière assemblée générale de Makivik, tenue à Salluit au printemps 1994. Ce n'est pas un signe de fierté. De 1991 à 1993, le capital de la Société a perdu 6 millions de sa valeur (de 126,9 à 120,9 millions). « Reports from the Outside. Makivik Corp. tries to keep the world out of its affairs » (*The Mirror*, March 31-April 7, 1994, p. 8).

Les Cris par contre, pourraient bien, à cet égard, mieux se tirer d'affaire que leurs voisins du Nord. Allons-y voir.

B. En territoire cri

1. Les dépenses fédérales

Les premières données le moins crédibles sur les dépenses du gouvernement fédéral en terre cri remontent à 1977 (tableau 5). Faute d'indicateurs comparables sur les années précédentes, il est impossible de voir si les tendances subséquentes ont été déclenchées par la Convention, ou si celle-ci a simplement mis l'épaule à une roue déjà lancée. Les quelques bribes d'information disponibles montrent que, dans le domaine du logement, du moins, il y avait déjà un programme en place qui mobilisait 2 ou 3 millions de dollars par an; la Convention a fait plus que suivre le courant établi dans ce cas, puisque le budget annuel saute à 10 millions en 1978. On ne sait pas, toutefois si son impact immédiat a été aussi net dans les autres sphères d'activités¹⁵.

Quoi qu'il en soit, les dépenses ont beaucoup augmenté de la fin des années soixante-dix à celle des années quatre-vingt: l'enveloppe régionale globale passe de 10 millions par an à 90 millions, environ. C'est l'éducation qui prend la plus grande part des fonds fédéraux, jusqu'en 1980 du moins, après quoi la piste statistique se perd. Lorsqu'on la retrouve, en 1987, les infrastructures locales (équipements et bâtiments municipaux, logements) sont passées en tête. Entre temps, la Société canadienne d'hypothèques et de logement est venue prêter main-forte financièrement au ministère des Affaires indiennes. Mais le rattrapage n'est pas encore terminé à ce jour: les instances officielles crient se plaignent de ce que 1 200 ménages attendent encore leur tour pour se loger convenablement¹⁶.

Quant aux organismes impliqués, on assiste à une diversification des guichets fédéraux: là où les Affaires indiennes occupaient presque toute la place, voici qu'apparaissent de nouveaux intervenants majeurs: le Secrétariat d'État (gestion des Bandes, centres «d'amitié autochtone», affaires culturelles), Emploi et Immigration (formation professionnelle) et la SCHL, déjà mentionnée. Mais le traditionnel tuteur des Indiens reste solidement incrusté: sa part de l'assiette fédérale ne décline que de 90 % à 80 %. D'un point de vue symbolique, toutefois, que les Cris aient à traiter avec plus d'un interlocuteur fédéral représente déjà une innovation significative par rapport aux temps où ils étaient administrativement confinés aux enclos du ministère des Affaires indiennes et de la section *Indian Health* de la Santé nationale. Mais la

15. Rappelons que les données ne comprennent pas les transferts aux particuliers découlant des lois dites d'application générale, comme les pensions de vieillesse ou les allocations familiales.

16. *La Presse*, 29 août 1993, p. A-3.

TABLEAU 5

CRIS
Dépenses du gouvernement fédéral, par ministère, années sélectionnées
1975-1989

Ministère	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1987	1988	1989
Affaires indiennes et du Nord	2 297 900	3 702 100	9 888 300	18 556 401	23 206 098	21 465 003	53 237 153	70 903 548	67 487 348
Logements et infrastructures	2 224 600	3 294 100	3 714 200	9 617 800	9 094 300	5 903 400	23 321 082	36 128 831	29 118 756
Éducation		295 000	6 075 400	8 863 001	13 897 398	15 376 703	26 962 411	31 409 896	34 101 773
Développement économique	73 300	113 000	98 700	75 600	214 400	184 900	2 809 780	2 843 523	3 170 325
Autres							143 880	521 298	1 096 494
SCHL*							7 379 000	7 211 000	7 377 572
Emploi et Immigration							3 027 591	4 463 250	4 761 000
Secrétariat d'État							2 318 250	3 375 000	726 770
Santé et Bien-Être social	812 504	867 513	684 074	953 831	648 950	629 474	515 008	500 406	563 707
Énergie, Mines et Ressources							149 339	25 000	
Expansion industrielle régionale							67 053	4 631 437	1 348 600
Environnement			193 350	345 450	369 600	384 600	60 188	66 750	55 500
Pêches et Océans							35 250	352 500	495 000
Transport et autres	154 500	150 000							
TOTAL	3 264 904	4 719 613	10 765 724	19 855 682	24 224 648	22 479 077	66 788 832	91 528 891	82 815 497
\$ 1981	5 581 032	7 503 359	15 855 264	26 832 003	30 018 151	25 285 801	48 327 664	63 650 133	54 881 045

SOURCES : MAINC, 1982, 1988, 1989, 1990.

* Société canadienne d'hypothèques et de logement.

véritable révolution, on le verra maintenant, c'est qu'ils soient sortis du tutélaire cocon fédéral lui-même, hier à peu près exclusif.

2. Les dépenses provinciales

Le gouvernement du Québec était quasiment absent des villages cris avant la Convention de 1975 : un hôpital à Fort-George, les allocations familiales, la gestion des réserves de castor, un ou deux agents locaux et quelques bricoles, le tout représentant à peine plus d'un million par an (tableau 6). L'encre sèche encore aux paraphe de l'Entente que ressort au budget provincial une de ses plus importantes retombées : le programme de sécurité du revenu des chasseurs-piégeurs, qui à lui seul double d'un coup, dès 1975, les sommes consacrées par l'État québécois à ses résidents cris. L'éducation vient ensuite, à petits pas d'abord (200 000 de dollars en 1976), le temps de mettre sur pied une nouvelle Commission scolaire régionale. En 1978, c'est fait : le budget des écoles désormais intégrées au réseau québécois saute au tout premier rang des postes de dépenses provinciaux, pour y rester d'ailleurs jusqu'à présent — frôlant les 12 millions au départ, il aura atteint les 43 millions une dizaine d'années plus tard (tableau 7).

En fait, 1978 inaugure la véritable entrée en scène de l'administration québécoise sur le théâtre cri des opérations. Les lois adoptées cette année-là pour appliquer la Convention font monter la facture totale du Québec à 23 millions, dix fois plus que ce qu'elle était trois ans auparavant. En l'espace d'une décennie, elle se multipliera encore par quatre pour dépasser les 82 millions en 1989, montant qui ne concerne que les programmes ordinaires de l'administration publique, en excluant donc les indemnités, les services courants d'Hydro-Québec et un certain nombre de postes impossibles à isoler dans le concert des programmes sociaux universels. Mesurée en dollars, la présence du gouvernement du Québec en Baie James autochtone se sera donc multipliée par *quarante* entre le milieu des années soixante-dix et la fin de la décennie suivante. Voilà un impact social indubitable du Projet de la Baie James.

Nous disons bien : impact *social*, car ce n'est pas qu'une question pécuniaire, ni une simple affaire de canalisation administrative. Pour ce qui est de l'argent proprement dit, par exemple, les choses ont moins changé qu'elles en ont l'air : une portion majeure des services gouvernementaux offerts aux Cris continue d'être payée par Ottawa ; elle s'est même accrue de 40 à 60 % ces dernières années (tableau 8). Mais voilà l'inédit : le gros de ces fonds transitent par Québec, qui en attribue l'usage ; de sorte que la province contrôle une part bien plus importante des budgets régionaux qu'elle n'en défraie à même ses propres ressources fiscales : 87 % en 1983, et les deux tiers encore en 1989, malgré le regain fédéral survenu entre-temps dans les champs d'action où Ottawa conserve l'initiative, comme le logement, la gestion des Conseils de Bande (équivalents des municipalités) et la promotion du développement économique (tableau 9).

TABEAU 6
CRIS
Dépenses du gouvernement du Québec, par organisme et catégorie*
1975-1983

Poste	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<i>Dépenses courantes**</i>	2 674 047	7 027 574	9 191 196	23 225 678	29 319 762	33 642 688	36 197 965	44 416 085	48 943 974
MSSS	1 338 317	2 003 564	3 356 760	3 498 177	4 574 065	6 170 371	6 790 177	9 101 714	10 226 258
OSRCPC	1 335 730	4 719 329	5 012 297	5 388 383	5 210 815	6 166 779	7 638 622	9 904 568	11 270 074
MEQ		204 681	722 139	11 817 335	18 529 864	20 502 271	20 791 635	24 354 892	25 810 520
MER				2 200 000			837 531	914 911	1 069 409
MJQ (police, aide juridique)				211 783	885 018	663 267	100 000	100 000	82 627
MLCP		100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	40 000	40 000	42 000
MCQ				10 000	20 000	40 000			224 493
MMSR (exclut aide soc.)									127 968
MAC									50 000
OPDQ									40 625
MENVIQ									
<i>Indemnités</i>									
HQ***		7 161 693	8 817 203	14 309 139	37 688 356	28 015 922	13 072 400	17 059 170	13 732 775
MFQ		250 000	500 000	5 750 000	30 875 000	21 764 416	7 070 894	11 057 664	7 731 248
SAA		6 911 693	5 529 377	3 720 918	4 394 246	5 214 772	4 964 772	4 964 772	4 964 772
<i>TOTAL</i>	2 674 047	14 189 267	18 008 399	37 534 817	67 008 118	61 658 610	49 270 365	61 475 255	62 676 749
Transferts fédéraux		153 511	541 604	8 863 001	13 897 398	15 376 703	15 593 726	18 266 169	19 357 890
<i>Total net des transferts</i>	2 674 047	14 035 756	17 466 795	28 671 816	53 110 720	46 281 907	33 676 639	43 209 086	43 318 859
<i>TOTAL (\$ de 1981)</i>	4 571 021	22 558 453	26 521 943	50 722 726	83 033 603	69 357 267	49 270 365	55 483 082	53 478 455
Dép. courantes (\$)	4 571 021	11 172 614	13 536 371	31 386 051	36 331 799	37 843 294	36 197 965	40 086 719	41 761 070
Indemnités (\$)	0	11 385 839	12 985 571	19 336 674	46 701 804	31 513 973	13 072 400	15 396 363	11 717 385

SOURCES: SAA, Sommaire des déboursés, aides, dépenses et immobilisations par les ministères ou organismes québécois pour le bénéfice des Cris, 1991a et 1991b.
 * Mêmes qu'au tableau 2, plus OSRCPC (Office de la sécurité du revenu des chasseurs-piégeurs cris).

** Dépenses de fonctionnement et immobilisations.

*** Comprend, à l'occasion, quelques subventions mineures de bienfaisance et des engagements pris en vertu des conventions partielles de Chisasibi, du Lac-Sakami et de La Grande (fonds de développement, travaux d'aménagement, etc.).

Attention, pourtant : la province n'est pas aussi visible sur le terrain que sa poigne financière ne le laisse paraître. Ce que nos chiffres ne disent pas, c'est qu'à son tour, elle s'occupe surtout de répondre aux demandes budgétaires des organismes régionaux qui exercent sur place, par délégation administrative, l'essentiel de ses fonctions constitutionnelles normales : l'éducation, la santé et les services sociaux, le programme des chasseurs, qui représentent ensemble 90 % des dépenses du gouvernement du Québec. Le visage que l'État-providence présente aux Cris, en somme, c'est d'abord celui de leurs propres institutions paragouvernementales. Songez qu'il n'y a pas vingt ans, l'idée même de gouvernement coïncidait avec l'appareil vermoulu des Affaires indiennes et du Nord, une espèce de « réserve » juridico-bureaucratique recouvrant les « réserves » géographiques. Alors que maintenant, non seulement le monolithe fédéral a-t-il éclaté, mais la plupart des affaires de tous les jours sont gérées en région, de concert avec les instances provinciales concernées¹⁷. Sous ce rapport, le Projet et la Convention de la Baie James ont concouru directement au processus d'intégration — ne fut-ce qu'institutionnelle — des Cris à la société canadienne et, plus inédit encore, québécoise.

Car c'est avec Québec surtout que se négocient les budgets et les normes administratives ; c'est avec leurs correspondants dans le réseau provincial que, chacun dans son secteur, doivent traiter les agents des organismes locaux et régionaux ; et c'est sur la place publique québécoise que les dirigeants cris sont contraints de porter leurs combats à la défense des intérêts de leurs clients et commettants. Parallèlement, la route de la Baie James et les liaisons aériennes régulières ont fait dévier vers l'Abitibi, Montréal et Québec les flux de circulation entre la côte jamesienne et le reste du monde, qui passaient naguère par l'Ontario. Le personnel spécialisé à l'œuvre dans les organismes cris se recrute majoritairement, maintenant, du côté québécois et des complicités commerciales se tissent entre les entreprises cries et leurs partenaires des villes du Moyen-Nord. Objectera-t-on que cela ne touche que les élites officielles, des deux côtés ? Rien n'est moins sûr : un nombre croissant de parents cris (dans une proportion que nous n'avons pas réussi à chiffrer mais que d'aucuns affirment majoritaire, depuis peu) choisissent de faire instruire leurs enfants en français, langue seconde ; tandis qu'il ne se passe guère une semaine sans que les médias ne rappellent aux simples citoyens du sud la présence désormais incontournable des Cris, auparavant presque inexistantes aux yeux de la majorité, sur la scène sociohistorique du Québec contemporain.

Que ces nouvelles relations demeurent plus ou moins conflictuelles n'a guère d'importance à long terme. À moins, bien sûr, de se dénouer par la rupture — chose qu'on ne saurait exclure, surtout dans l'éventualité où le Québec donne lui-même l'exemple —, les conflits *associent* les acteurs collectifs autour d'enjeux communs et

17. Québec s'est donné une série de coordonnateurs aux affaires autochtones dans les ministères impliqués, au lieu de reprendre le traditionnel modèle fédéral de ségrégation du domaine autochtone. Incidemment, l'expression « de concert », qu'on vient d'utiliser, n'exclut pas la cacophonie, bien entendu.

TABEAU 7
CRIS
Dépenses du gouvernement du Québec, par organisme et catégorie*
 1984-1989

Poste	1984	1985	1986	1987**	1988	1989
<i>A. Dépenses courantes***</i>						
MSSS	51 818 366	57 963 782	62 759 820	72 021 424	76 606 843	82 373 780
OSRCPC	11 896 266	11 990 515	13 992 857	16 657 836	17 074 094	19 101 718
MEQ	11 692 188	13 218 400	12 654 531	16 175 000	13 989 200	13 902 800
MER	25 656 929	29 140 640	32 267 636	34 955 107	40 752 297	43 155 371
MJQ (police, aide juridique)	70 000	593 463		87 500	108 701	215 312
MLCP	1 297 253	1 651 881	1 805 224	2 001 267	2 331 343	2 712 458
MCQ	112 669	190 264	304 874	250 952	87 400	292 784
MMSR (Exclut aide soc.)	57 000	40 000	28 000	16 000	15 000	
MAC	39 468		32 674	2 250	12 800	13 139
OPDQ	124 900	81 650	46 246	203 271	193 236	100 270
MENVIQ	69 250	54 500	468 500	87 000	6 875	175 400
MTQ (transport scolaire)	81 250	110 888	104 600	81 000	76 000	109 017
SAA	711 693	822 172	1 039 274	1 018 580	1 143 118	1 600 000
SHQ	9 500	11 880	15 404	480 090	463 628	473 001
MAPAQ					169 408	183 712
MESS					158 118	104 548
CSST		34 159		5 571	20 625	213 700
MTOUR						
Autres		23 370			5 000	20 550

Poste	1984	1985	1986	1987**	1988	1989
<i>B. Hydro-Québec (services) (exploitation) (immobilisations)</i>						
<i>C. Indemnités</i>						
HQ****	10 232 929	31 628 762	24 202 896	20 850 395	19 678 520	18 687 895
MFQ	4 231 249	17 742 945	20 179 294	16 826 793	15 904 918	14 914 293
SAA	4 964 772	13 885 817	4 023 602	4 023 602	3 773 602	3 773 602
	1 036 908					
<i>TOTAL (A + B + C)</i>	<i>62 051 295</i>	<i>89 592 544</i>	<i>86 962 716</i>	<i>92 871 819</i>	<i>105 945 363</i>	<i>118 061 675</i>
Transferts fédéraux	19 212 697	21 855 480	24 980 183	26 962 411	31 409 896	34 101 773
<i>Total net de transferts</i>	<i>42 838 598</i>	<i>67 737 064</i>	<i>61 982 533</i>	<i>65 909 408</i>	<i>74 535 467</i>	<i>83 959 902</i>
<i>TOTAL (\$ de 1981)</i>	<i>50 736 954</i>	<i>70 434 390</i>	<i>65 681 810</i>	<i>67 201 026</i>	<i>73 675 496</i>	<i>78 238 353</i>
Dép. courantes (\$)	42 369 882	45 569 011	47 401 677	52 113 910	53 273 187	54 588 323
Indemnités (\$)	8 367 072	24 865 379	18 280 133	15 087 116	13 684 645	12 384 291
Hydro-Québec (\$p)					6 717 663	11 265 739

SOURCES : SAA : 1988 à 1990, 1991a et 1991b; MAINC : 1982, 1988, 1989, 1990.

* Même qu'au tableau 2.

** À partir de 1987, les frais généraux des services aux Autochtones dans divers ministères sont inclus dans les dépenses.

*** Ne comprend pas les dépenses d'exploitation d'Hydro-Québec, celles de l'Aide sociale, de la RAMQ et de la RRQ.

**** Comprend, à l'occasion, quelques subventions mineures de bienfaisance et d'autres engagements contractés en vertu des conventions partielles de Chisasibi, du Lac-Sakami et de La Grande (fonds de développement, travaux d'aménagement, etc.).

TABLEAU 8

CRIS
Dépenses gouvernementales, selon le palier de responsabilité finale, par mission, années sélectionnées
1983-1989

Mission *	1983						1987						
	Provinciales		Fédérales (1980)	TOTAL	%		Provinciales	%	Fédérales	%	TOTAL	%	
		%											
Éducation, culture et communication	25 980 488	100,0		25 980 488	46,4	100	36 198 529	93,9	2 354 250	6,1	38 552 779	34,5	100
Infrastructures et services municipaux			5 903 400	5 903 400	10,5	100			30 700 082	100,0	30 700 082	27,4	100
Santé et services sociaux	10 226 258	94,2	629 474	10 855 732	19,4	100	16 657 836	97,0	515 008	3,0	17 172 844	15,3	100
Main-d'œuvre et sécurité du revenu	11 577 194	100,0		11 577 194	20,7	100	16 428 202	84,4	3 027 591	15,6	19 455 793	17,4	100
Développement économique et ressources	90 625	14,7	525 500	616 125	1,1	100	255 500	7,6	3 121 610	92,4	3 377 110	3,0	100
Autres	1 069 409	100,0		1 069 409	1,9	100	2 481 357	94,5	143 880	5,5	2 625 237	2,3	100
TOTAL	48 943 974	87,4	7 058 374	56 002 348	100	100	72 021 424	64,4	39 862 421	35,6	111 883 845	100	100

Mission *	1988				1989			
	Provinciales	%	Fédérales	%	TOTAL	%	Provinciales	%
Éducation, culture et communication	42 124 276	92,6	3 375 000	7,4	45 499 276	33,3	45 069 341	98,4
Infrastructures et services municipaux	169 408	0,4	43 339 831	99,6	43 509 239	31,8	183 712	0,5
Santé et services sociaux	17 074 094	97,2	500 406	2,8	17 574 500	12,9	19 101 718	97,1
Main-d'œuvre et sécurité du revenu	14 089 400	75,9	4 463 250	24,1	18 552 650	13,6	14 208 723	74,9
Développement économique et ressources	354 694	4,3	7 919 210	95,7	8 273 904	6,1	624 827	11,0
Autres	2 794 971	84,3	521 298	15,7	3 316 269	2,4	3 185 459	74,4
TOTAL	76 606 843	56,0	60 118 995	44,0	136 725 838	100	82 373 780	62,8
							48 713 724	37,2
							131 087 504	100

SOURCES : MAINC, 1982, 1988, 1989, 1990; SAA : 1988-1990, 1991b.

* Voir tableau 3.

TABEAU 9
CRIS
Dépenses gouvernementales, selon la source des fonds, par mission, années sélectionnées, 1983-1989

Mission*	1983			1987		
	Féd. tot. (1980)	%	Prov. net.	TOTAL	%	Féd. tot.
Infrastructures et services municipaux	5 903 400	100,0		5 903 400	100	30 700 082
Éducation, culture et communication	15 376 703	59,2	10 603 785	25 980 488	100	29 280 661
Santé et services sociaux	629 474	5,8	10 226 258	10 855 732	100	515 008
Main-d'œuvre et sécurité du revenu			11 577 194	11 577 194	100	3 027 591
Développement économique et ressources	525 500	85,3	90 625	616 125	100	3 121 610
Autres			1 069 409	1 069 409	100	143 880
TOTAL	22 435 077	40,1	33 567 271	56 002 348	100	66 788 832
Mission*	1988			1989		
	Féd. tot.	%	Prov. net.	TOTAL	%	Féd. tot.
Infrastructures et services municipaux	43 339 831	99,6	169 408	43 509 239	100	36 496 328
Éducation, culture et communication	34 784 896	76,5	10 714 380	45 499 276	100	34 828 543
Santé et services sociaux	500 406	2,8	17 074 094	17 574 500	100	563 707
Main-d'œuvre et sécurité du revenu	4 463 250	24,1	14 089 400	18 552 650	100	4 761 000
Développement économique et ressources	7 919 210	95,7	354 694	8 273 904	100	5 069 425
Autres	521 298	15,7	2 794 971	3 316 269	100	1 096 494
TOTAL	91 528 891	66,9	45 196 947	136 725 838	100	82 815 497

SOURCES : MAINC, 1982, 1988, 1989, 1990; SAA : 1988-1990, 1991a et 1991b.

* Voir tableau 3.

contribuent, paradoxalement, à leur imbrication dans un même « champ de forces », dans une même société. En d'autres termes, que les Cris et les Québécois se chicanent officiellement par porte-parole interposés, au lieu de s'ignorer mutuellement, offre une preuve aussi valable de leur rapprochement que l'accroissement de leurs fréquentations interpersonnelles, dans la vie quotidienne. Si rien n'est joué, les règles, les joueurs et le terrain sociopolitique, eux, ont changé radicalement au cours des vingt dernières années.

Au risque de s'avancer téméairement, car ces facteurs ne sont pas seuls en cause, on pourrait conclure que l'augmentation et surtout, la recanalisation des dépenses de l'État vers le Québec et, de là, vers les organismes régionaux, est à l'origine des deux impacts macro-sociologiques les plus évidents du Projet de la Baie James: l'intégration du monde cri à la société québécoise et, réciproquement, la formation d'une conscience « nationale » autochtone, ethnique et politique, qui dépasse les affinités spontanées de la culture première et du voisinage immédiat, par intégration (*interne*, cette fois) des Bandes locales aux structures administratives régionales instituées par la législature provinciale, suivant les modèles québécois. Dans ce cas particulier, le Projet et la Convention ont vraiment changé le cours des choses telles qu'elles étaient engagées auparavant. Des volontés humaines ont contredit l'inertie de l'évolution historique. Dans le sens désiré? À moitié seulement.

Pour le Québec, voire même pour le gouvernement fédéral, les négociations de la Convention avaient pour but de « libérer » les terres septentrionales des servitudes du droit aborigène, d'affirmer la juridiction provinciale sur le pays et ses habitants et en même temps, d'harmoniser les relations entre les Cris et un État sur lequel pesait, hier encore, le legs du colonialisme. L'opération est à demi ratée puisque les revendications et contestations des Cris se sont multipliées sur tous les fronts plutôt que de s'abattre: elles auront aussi bien visé les services que l'abandon du titre aborigène, les projets à venir d'Hydro-Québec que les attitudes des gouvernements à l'endroit des Autochtones, sur les tréteaux médiatiques comme devant les tribunaux.

La partie crie aux négociations, de son côté, espérait arracher les moyens financiers, administratifs et juridiques de garantir son autonomie collective et sa survie culturelle sur une base territoriale solidement étayée. Formellement, ces conditions sont réunies, mais elles n'ont pas suffi pour endiguer les courants socio-économiques plus profonds qui minent les fondements anciens de l'appartenance et de l'identité: sous ce rapport, l'insécurité, oserait-on dire, a gagné du terrain plutôt que d'en perdre. Par contre, il est probable que l'intégration graduelle des Cris à la plus vaste société québécoise n'occupait pas le premier rang des priorités défendues par leurs représentants aux tables de négociation: voici leurs successeurs pris avec le fait, tant dans la vie journalière qu'au sein des organisations officielles. Certains observateurs des campagnes menées par les Cris aux États-Unis ou en Europe leur ont reproché de vouloir enjamber ce nouveau « fait québécois »; peut-être, mais cela n'a pas interdit les initiatives plus terre à terre pour l'assumer, comme les associations d'affaires avec des entreprises du Moyen-Nord ou la participation du vice-chef du

Grand Conseil des Cris, Roméo Saganash, au *Forum paritaire Québec-Autochtones*, une table ronde créée en 1992 pour encourager le dialogue à l'échelon de la société civile.

3. *Les grandes missions*

Dans l'horizon temporel de cette étude (de la fin des années soixante à aujourd'hui), le premier bond en avant des dépenses gouvernementales en milieu cri survient aussitôt la Convention coulée dans la loi, de 1978 à 1980. Ce qu'il s'agit de suivre, maintenant, ce sont les choix implicites qui ont influencé l'affectation des ressources de l'État par la suite, une fois rodé le nouveau régime. Les chiffres les plus complets vont de 1983 à 1989, dates entre lesquelles l'enveloppe régionale totale double (de 56 à 132 millions de dollars —tableau 8).¹⁸

Le graphique 2 illustre les tendances. L'ordre des priorités est resté ferme à une exception près: les «infrastructures et services municipaux» passent du quatrième au deuxième rang, de 10% à près de 30% du total, parce qu'un effort délibéré a été consenti pour mieux loger les Cris (tableau 8). Quant au reste, l'État semble avoir agi à la remorque de poussées démographiques et socio-économiques lourdes qu'il s'est contenté d'accommoder.

L'éducation occupe constamment le haut du pavé, à cause des vagues de jeunes qui se succèdent sans défaillir, quoique des besoins concurrents —le logement, au premier chef— viennent réduire sa préséance dans les budgets annuels de 46% à 35%.

Fait curieux, de prime abord, la «main-d'œuvre et la sécurité du revenu» entraînent des déboursés légèrement *supérieurs* à ceux de la «santé et des services sociaux». Cela n'est pas dû, comme on le supposerait, aux frais exceptionnellement élevés de l'aide sociale, car ce poste a partiellement échappé à nos fouilles documentaires. À moins, bien sûr, de considérer le programme de soutien du revenu des chasseurs comme une forme détournée d'aide sociale, car c'est lui qui sert ici de locomotive. Certes, cette initiative est à porter directement au crédit de la Convention, où elle tenait lieu de principale garantie de la «survie» des traditions culturelles indigènes. Mais une fois fixées les nouvelles règles du jeu, les fonds du programme ont coulé dans des pistes déjà creusées depuis plusieurs années. D'un côté, il vient prendre le relais des écoles pour s'occuper des jeunes qui en sortent (trop tôt, bien souvent) et, faute d'embauche, s'inscrivent au programme des chasseurs. De l'autre, il supporte, avec l'allongement de l'espérance de vie, un contingent croissant de gens âgés: ceux-là n'ont jamais quitté la chasse, la pêche et la cueillette. Ces deux clientèles —jeunes célibataires ou à peine partis en ménage, et personnes âgées— gagnent d'ailleurs en importance parmi les participants au programme à mesure

18. En fait, nous avons été contraints de reporter sur 1983 les engagements fédéraux de l'année 1980.

qu'avance la décennie quatre-vingt, alors que la proportion d'adultes diminue¹⁹. Le programme a-t-il, sous cet éclairage, atteint son objectif d'encourager la vitalité des activités traditionnelles ou, à tout le moins, d'en contrer le déclin? Impossible de trancher, pour le moment. Chose sûre, tous ces emplois salariés, permanents ou occasionnels (ceux-ci dans la construction principalement) que créaient parallèlement les autres programmes gouvernementaux ne pouvaient éviter de «débaucher» du secteur traditionnel un nombre significatif de gens dans la force de l'âge, faisant de ceux-ci des modèles de ce que deviennent les Cris.

Pendant que d'autres postes de dépense partaient en flèche (logement) ou se stabilisaient (sécurité du revenu), la «santé et les services sociaux» conservaient le troisième rang dans l'échelle des priorités, gravissant une pente douce proche du taux d'inflation. Autrement dit, les coûts réels n'en ont guère augmenté. Sachant que les principales clientèles des hôpitaux et dispensaires se recrutent chez les enfants, les femmes fécondes et les vieillards, il n'y a pas raison de s'en surprendre, mais il est permis de s'en féliciter. Si, dans l'ensemble de la population crie, la tranche des aînés s'est élargie, celle des petits a perdu du terrain; le taux de fécondité des femmes a baissé, comme celui de la mortalité infantile (indicateur d'une meilleure santé de la population en général)²⁰. Indubitablement, de meilleurs équipements d'hygiène publique et les efforts investis dans le suivi des mères et nourrissons ont produit leurs fruits. En revanche, la courbe des budgets socio-sanitaires ne semble pas avoir été infléchi par la montée des adolescents et jeunes adultes (12-30 ans), une cohorte censément affligée, si on s'en fie aux médias, de toutes sortes de malaises psychosociaux comme la violence interpersonnelle, l'alcool et les drogues, la délinquance ou le suicide. Il est vrai que cette sorte de clientèle aboutit plus communément devant l'appareil judiciaire que devant celui des affaires sociales, et que les nouvelles pathologies ont pu prendre la place des déclinantes (maladies infantiles, par exemple) dans les coûts globaux des services de santé.

Inutile de revenir sur les circonstances expliquant pourquoi le développement économique occupe le bas de la hiérarchie des missions proprement gouvernementales chez les Cris. Ce sont les mêmes qu'au Grand Nord: la Convention a voulu parier sur le fonds d'indemnisation pour éperonner l'entrepreneurship régional. En treize ans, l'Hydro, le Québec et le Canada y avaient versé au total, en devises courantes, 265 millions de dollars. Rien que pour fixer l'ordre de grandeur, soulignons que les rentes de ce portefeuille cumulatif, s'il eut été conservé intégralement, auraient permis d'injecter dans l'économie crie de 1989 une somme aussi importante que tout le budget de la santé.

19. Ces avancées s'appuient sur des statistiques examinées plus en détail ailleurs dans notre étude (SIMARD *et al.*, à paraître).

20. Encore une fois, nous faisons appel à des observations étayées sur un examen plus approfondi des données épidémiologiques. Voir SIMARD *et al.* (1993b).

En pratique, les gérants du fonds d'indemnisation ne sont pas plus assis sur leur bas de laine que leurs semblables inuit: ils ont mis à l'œuvre une part du capital dans des entreprises à base régionale, dont les vaisseaux amiraux, Air Creebec et Cree Construction, sont du même type qu'à la Société Makivik. Nous n'avons pas croisé, lors de notre dépouillement de la documentation accessible au public, de quoi faire le point sur ces quelque quinze ans d'expérience²¹. En 1989, la proportion des programmes économiques dans les budgets gouvernementaux était quatre fois plus importante en Baie James qu'au Nunavik (4,3 % contre 1,1 %)²²; une plus ample étude pourrait l'expliquer par le fait que les entreprises crie, formant ici la clientèle cible, sont relativement plus foisonnantes ou plus dynamiques.

Dernière remarque, sur la responsabilité finale de la dépense. Les champs d'action ayant connu la plus forte croissance durant la décennie passée sont aussi ceux où Ottawa intervient le plus directement: la gestion des Bandes, le logement et le développement économique, secteurs dont la province reste absente, à toutes fins pratiques. Quelque part durant les années quatre-vingt — plutôt vers la fin qu'au début — le gouvernement fédéral passe à l'action là où il s'était auparavant laissé tirer l'oreille: son budget d'infrastructures grimpe de 6 à 31 millions entre 1980 et 1987, tandis que celui du développement économique bondit de 3,7 à 7,9 millions d'un seul coup, de 1987 à 1988 (tableau 8)²³. Autre signe de cette espèce de réveil: s'il y a un trou dans les données, entre 1980 et 1987, c'est parce qu'Ottawa ne s'est mis à faire le compte systématique de ses contributions financières aux zones conventionnées qu'à partir de la dernière de ces années²⁴. Le régime juridico-administratif de la Convention, par son caractère inédit et exceptionnel, heurtait sans doute les habitudes incrustées dans l'esprit et les routines de la bureaucratie fédérale. Dardé par les menaces de recours en justice du Grand Conseil, on s'est adapté; entre autres, l'autorité d'office de l'administrateur de la Convention sur le reste de l'appareil fédéral a été renforcée.

21. Mais personne ne crie victoire. Voir «Economic Efforts a Failure: Study. Coon-Come Calls for "Major Changes"». (*The Nation*, 1-4, February 3, 1993, p. 5.) *The Nation* est un périodique régional; Mathew Coon-Come est chef du Grand Conseil des Cris du Québec.

22. Deux fois plus, par résident autochtone: 632\$ contre 331\$. Cachons ici une faiblesse de nos chiffres: ils ignorent l'impact du Programme de développement économique autochtone lancé par le gouvernement fédéral, fin des années quatre-vingt, à même une cagnotte nationale de 350 millions. Si des entreprises crie ou inuites y ont fait appel, c'est à notre insu.

23. Rappelons que dans les tableaux cris, les données fédérales inscrites en 1983 reprennent les chiffres de 1980.

24. La méthode s'est améliorée sans cesse depuis lors, et les plus récents chiffres sortis sont presque exhaustifs (Mainc, 1993), au point de nous amener à craindre qu'ils n'infirmant la valeur de ceux que nous avons reconstitués et parfois, évalués, à partir de sources moins certaines et souvent disparates. Vérification faite d'urgence, nous avons constaté au contraire une convergence rassurante de nos propres données (par organisme ou mission, et sur les transferts à la province) avec celles que fournissent les derniers calculs fédéraux (SIMARD *et al.*, 1994a).

Québec, au contraire, ne demandait pas mieux que d'occuper au plus vite le terrain que lui ouvrait la Convention, histoire de raffermir son emprise légitime sur le territoire et les résidents de la Baie James²⁵. Une quinzaine d'années après la signature, les champs «normaux» de compétence provinciale, selon la répartition constitutionnelle des pouvoirs au Canada — l'éducation, la santé, la sécurité sociale — mobilisaient plus des deux tiers des dépenses ordinaires de l'État chez les Cris, et la province en contrôlait, selon le cas, de 75 % à 98 %. Ottawa gardait la main haute sur 25 % des crédits destinés à la main-d'œuvre et à la sécurité du revenu, par le biais de l'assurance-chômage et des cours de recyclage offerts aux sans-emploi.

Lorsqu'on songe que ni l'administration fédérale, ni celle du Québec ne peuvent intervenir dans le milieu cri sans l'aval et le concours des instances locales et régionales, on se prend à imaginer que Montesquieu n'eut pas désavoué la division des pouvoirs, la balance des poids et contrepoids administratifs instituée par la Convention. Des esprits moins candides y verraient tout aussi bien un véritable buisson «d'irresponsabilités» partagées. On laissera de futures recherches interdisciplinaires trancher la question.

C. Les comparaisons interterritoriales

À l'occasion, des journalistes avertis de nos labeurs ont fait appel à nous pour émailler de quelques chiffres un reportage sur les vannes de fonds publics ouvertes par la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Après tous les avertissements d'usage sur le caractère plus ou moins édenti des séries de chiffres disponibles (avertissements familiers au lecteur de ces pages), nous avons appris à répliquer : *avec* ou *sans* les indemnités versées aux résidents pour compenser l'extinction de leurs droits ancestraux sur le territoire? «Avec *et* sans», fait-on communément, puisque les contribuables aimeraient bien savoir ce que tout cela leur coûte collectivement — les indemnités étant incluses dans «tout cela», depuis le temps que les gouvernements eux-mêmes les citent en exemple de la générosité de l'entente de 1975. En réalité, une part seulement des indemnités (dont les versements se sont effectivement étalés jusqu'à ce jour) émerge au budget de l'État, fédéral ou provincial, le reste étant pris à même les recettes qu'Hydro-Québec tire de ses centrales du complexe La Grande. Laissant à d'autres tout jugement de valeur sur le caractère plus ou moins magnanime du règlement conclu il y a une quinzaine d'années (et des

25. Divers prétextes juridiques s'entremêlaient, et depuis longtemps, aux visées stratégiques des deux paliers d'administration publique sur le pays des Cris. Le logement, par exemple, faisait l'objet d'un contentieux interminable, parce que, sauf Eastmain, les villages de la Baie James ne formaient pas des «réserves indiennes» au sens juridique du terme; Ottawa hésitait à bâtir sur des sols appartenant à la couronne provinciale, laquelle, naturellement, ne tenait pas à concéder de nouveaux privilèges au gouvernement fédéral. D'autre part, la loi d'extension des frontières de 1912, par laquelle le parlement canadien avait porté la juridiction du Québec jusqu'aux rives de la mer arctique, imposait à la province de s'entendre avec les «habitants sauvages» pour régler la question de leurs droits ancestraux, quels qu'ils soient.

conventions secondaires signées par la suite), il n'est pas interdit d'imaginer que, du point de vue commun chez les Autochtones concernés, les indemnités s'ajoutent aussi aux frais courants des services publics quand vient le temps d'évaluer, en termes matériels du moins, ce que la Convention a pu leur rapporter.

Les meilleurs indicateurs que nous ayons pu construire à ces divers propos apparaissent au tableau 10. Les dépenses y sont qualifiées de « publiques », au lieu de « gouvernementales » pour inclure les indemnités, même lorsqu'elles sont venues d'Hydro-Québec²⁶. Par contre, les services locaux d'électricité ont été exclus, pour éviter d'en décompter deux fois la valeur: ils sont en principe facturés par Hydro-Québec aux consommateurs, dont les agences gouvernementales d'habitation sont les plus importants.

Première observation: entre 1983 et 1989, les dépenses publiques annuelles relatives aux milieux cris et inuit sont passées de 185 à 352 millions: elles auront à peu près doublé. Mais puisque la population a augmenté entre-temps, le bond par habitant est moindre: de 60 % seulement. Et si on tient compte de l'inflation, il rétrécit encore à 20 %, presque une stabilisation. Étant donné les investissements majeurs qu'il fallait faire durant cette période pour loger les gens et moderniser les infrastructures, on oserait même s'étonner que les budgets aient si peu augmenté. En vertu de la Convention même, une part des revenus tirés des fonds d'indemnisation peuvent être affectés à des projets éducatifs, sociaux ou culturels non rentables: faudrait-il supposer que les subventions de cette source aient pu contribuer à réduire la sollicitation des coffres fiscaux? On sait, par exemple, que la Société Makivik a financé la construction d'aré纳斯, de congélateurs, etc.; autant d'équipements utiles que les ministères compétents n'auront pas eu à défrayer. En a-t-il été de même dans les agglomérations cries?

Deuxième trait frappant: l'écart constant, du *simple au double*, entre les montants annuels destinés aux Cris et ceux dont profitent leurs voisins du nord. Il ne saurait tenir aux indemnités, puisqu'elles sont plus importantes en Baie James, où les résidents se trouvaient immédiatement exposés aux effets des barrages. Ce sont les services qui coûtent deux fois plus cher au Nunavik, question de distance, d'isolement, de dispersion: transport du personnel, des matériaux et denrées, évacuation des malades, nécessité de bâtir partout des aéroports, allocations d'éloignement aux employés des bureaucraties (même recrutés sur place, équité syndicale oblige!). Et tous ces frais multipliés d'autant que la population inuit, entre 5 et 6 mille personnes, est égrenée en 14 villages, chacun exigeant sa propre infrastructure avec le personnel d'encadrement et de support qui s'en suit. Pour les 150 habitants de Tasiujaq, sur la Baie d'Ungava, par exemple, on trouvera comme ailleurs des services de logement, d'eau potable, de cueillette des ordures et, par conséquent, une corporation muni-

26. Si on y tenait, un autre argument pourrait justifier l'amalgame: les dépenses de capital du monopole de l'électricité sont indissociables de celles du gouvernement québécois, puisque la cote de crédit de celui-ci dépend de celle de l'autre sur les marchés financiers internationaux.

TABLEAU 10

CRIS, INUIT

Dépenses publiques* nettes de transferts gouvernementaux, années sélectionnées
1977-1989

Population / palier	1977	1980	Ratio 77-80	1983	1989	Ratio 83-89
<i>CRIS</i>						
Provincial	17 466 795	42 281 907	2,6	43 318 859	66 959 902	1,5
Fédéral	10 765 724	22 479 077	2,1	28 773 219**	82 815 497	2,9
<i>SOUS-TOTAL</i>	28 232 519	68 760 984	2,4	72 092 078	149 775 339	2,1
\$ per capita	4 425	9 983	2,3	9 865	16 607	1,7
\$ 1981	7 035	11 240	1,6	8 417	11 005	1,3
<i>INUIT</i>						
Provincial				62 081 045	150 152 568	2,4
Fédéral				51 149 427	51 977 209	1,0
<i>SOUS-TOTAL</i>				113 230 472	202 129 777	1,8
\$ per capita				20 155	30 705	1,5
\$ 1981				17 197	20 348	1,2
<i>TOTAL</i>				185 322 550	351 905 176	1,9
\$ per capita				14 337	22 555	1,6
\$ 1981				12 233	14 947	1,2

SOURCES : DUHAIME, 1987; MAINC, 1982, 1988, 1989, 1990; SAA : 1988-1990 et 1991b.

* Comprend les dépenses courantes et les indemnités, mais ne comprend pas les dépenses d'Hydro-Québec pour la desserte des collectivités locales.

** Chiffres de 1980 ajustés pour tenir compte de l'inflation 1980-1983.

cipale avec son maire, son secrétaire-trésorier, ses locaux et équipements, un garage, des camions, des pièces de rechange, des gens pour réparer les uns avec les autres; et encore: une école, un dispensaire, un point de services sociaux, un poste de police, un centre de main-d'œuvre, un bureau de poste, un centre de loisirs, des installations aéroportuaires, une station thermo-électrique... et le reste. Doublez, triplez même la population: les coûts de base ne changeront pas tellement, même s'il vous faut embaucher un peu plus de personnel spécialisé aux premières lignes. Mais ajoutez une agglomération, qu'importe son importance: ils se reproduiront à nouveau.

Ces facteurs démographiques et géographiques jouent à l'inverse, pour ainsi dire, en Baie James: 9 établissements pour 9 ou 10 mille Cris, la plupart branchés sur la route. Outre que celle-ci rabaisse le coût des transports, elle rehausse leur flexibilité. Elle réduit la nécessité de monter des inventaires (coûts d'entreposage, de financement de gestion), par exemple, et ouvre aux résidents la porte des services publics du sud — l'hôpital, pour ne mentionner que celui-là.

Le troisième enseignement à tirer du tableau 10 concerne les différences d'une ethnie à l'autre et d'un palier de gouvernement à l'autre. Chez les Cris, on peut suivre

ces tendances depuis 1977; de 1983 à 1989 seulement du côté inuit. Commençons donc par les premiers, puisqu'on en sait plus long.

La période 1977-1980 est cruciale, car elle permet d'observer l'impulsion de la Convention sur le flux des crédits publics passant du sud au nord. Car si l'entente a été paraphée en 1975, sa mise en œuvre effective a dû attendre une consécration législative, en 1978. Sur les deux seules années qui suivent, l'enveloppe crie globale se multiplie par presque *deux fois et demie*, gonflant de 28 à 69 millions de dollars. C'est surtout la «présence» financière du Québec qui explose —à cause des indemnités, certes, mais aussi parce qu'il envahit les champs de la santé, de l'éducation, de la sécurité du revenu des chasseurs. Ottawa est bien obligé de suivre car il s'est engagé dans la Convention à assumer, par transferts à la province, une part importante des nouveaux services mis en place depuis Québec. Il suit, donc, mais à quelques pas derrière: dans les matières relevant directement de sa compétence, la lourde machine des Affaires indiennes grince en se retournant. Le virage prendra presque dix ans à s'accomplir: vers 1986-1987 le rattrapage commence —dans l'habitation en toute priorité; il fera quasiment *tripler* les dépenses fédérales entre 1983 (28 millions) et 1989 (83 millions)²⁷. L'effort provincial, par contre, ralentit: c'est à peine s'il augmente de moitié durant les années quatre-vingt, parce que la plupart des besoins tombant sous ses compétences suivent la croissance et le vieillissement (relatif) de la population. Dans l'ensemble retenons ceci: immédiatement après l'instauration du régime conventionné, les dépenses publiques annuellement destinées aux Cris doublent en trois ans; cela prendra encore dix ans pour qu'elles redoublent de nouveau.

Si on déplace le regard au-delà du 55^e parallèle, l'horizon statistique se restreint aux années quatre-vingt. Compte tenu de la population, la croissance est un peu moins rapide chez les Inuit (+ 50 % par habitant) que chez les Cris (+ 70 %). Il fallait s'y attendre, puisque la province avait déjà, ici, les coudées plus franches depuis les années soixante; elle était donc prête à passer à l'action. Un premier coup majeur a dû être donné tout de suite après le tournant de 1978-1980, mais l'effort ne se relâche guère par la suite, alors que deux programmes majeurs de construction se déploient: logements et aéroports. Le gouvernement fédéral, comme on le sait, joue un rôle plutôt mineur sur la scène inuit: malgré les transferts qu'il consent à la province (en matière de transport surtout), ses dépenses se stabilisent autour de 50 millions de dollars par année tout au long de la dernière décennie, tandis que celles du Québec se font presque deux fois et demi plus importantes.

27. Le programme fédéral de construction de logements et d'infrastructures locales se poursuit à ce jour chez les Cris: ce coût est passé de 29 à 46 millions de 1989 à 1991 (SIMARD *et al.*, 1994a). Parce que le bâtiment crée de l'emploi saisonnier, l'avenir à moyen terme de l'économie jamesienne est mieux assuré que celui de l'économie arctique, où le rattrapage de la construction est achevé. Récemment, les chefs inuit soucieux de relance proposaient des investissements étatiques massifs dans le commerce de la nourriture du pays et dans les installations portuaires (Société Makivik, 1993).

En fin de course, en 1989, versements d'indemnités et services gouvernementaux atteignent les environs de 200 millions par année, 30 mille par personne chez les Inuit, contre 150 millions et 17 mille seulement du côté cri (tableau 10). Faut-il conclure que les uns sont en définitive plus choyés que les autres ? Pas trop vite. Déjà, l'éloignement à lui seul mange une large part de l'apparent avantage du Québec arctique : ce sont les compagnies de transport qui en profitent démesurément²⁸. Au terme d'une comparaison succincte avec quelques données équivalentes sur la Basse-Côte-Nord du Saint-Laurent, dont les treize petits villages sont aussi isolés mais moins éloignés du Québec métropolitain que les établissements inuit, nous sommes arrivés à la conclusion provisoire suivante : les différences entre les coûts des services gouvernementaux courants par habitant, d'un territoire à l'autre, restaient marginales dans des domaines aussi fondamentaux que la santé et l'éducation, assujettis à des normes pan-québécoises ; en revanche, elles étaient disproportionnées à deux chapitres particuliers : le logement (20 millions de dollars en Arctique, *rien* sur la Basse-Côte) et l'administration municipale (9 millions contre 2 seulement). Avant d'essayer de comprendre pourquoi, ramenons le territoire cri dans le triangle de comparaison.

Pour cela, il faut revenir un instant sur l'évolution des missions gouvernementales auprès des deux grandes populations conventionnées (tableaux 4 et 8). Variables géographiques mises à part, ce sont encore les dépenses consacrées aux infrastructures (logement, pistes) et aux affaires municipales qui distinguent l'aire inuit du monde cri : par l'importance relative, et par le fait que leur courbe de croissance est constante au Grand Nord tandis qu'elle trahit un rattrapage soudain, à compter de la seconde moitié des années quatre-vingt, plus au sud. Les chasseurs cris, en revanche, jouissent d'un programme de sécurité du revenu sans équivalent au pays du pergelisol.

Nous voudrions proposer que ces divers indices peuvent être noués l'un à l'autre par un même fil d'explication, dans une brève narration qui résume l'évolution des stratégies de l'État à l'endroit des populations autochtones du nord québécois. On part de loin : la question de la juridiction souveraine sur le territoire et ses premiers habitants est depuis toujours au cœur du « problème » autochtone en ce pays. En gros, la « solution » est passée par la sédentarisation de ces peuples, tous plus ou moins nomadisants, et leur concentration dans des enclaves marginales à l'écart de l'histoire et de l'espace faits par le colonisateur : les « réserves », placées sous la tutelle du gouvernement central. On pourrait en faire remonter le modèle jusqu'aux villages dits des « réductions », érigés par les Jésuites de Nouvelle-France pour les « Sauvages » convertis ou réfugiés, et montrer comment il s'est reproduit de siècle en siècle jusqu'à inspirer... la Convention de la Baie James et du Nord québécois. (L'étendue des territoires réservés aux indigènes croît en raison directe de leur éloignement de l'écoumène métropolitain et de l'époque où le développement les rejoint.)

28. On estime que le coût de la vie est jusqu'à deux fois plus élevé au Québec arctique, selon la localité, qu'au Canada méridional (Société Makivik, 1993).

Dès qu'elle s'engage historiquement, la sédentarisation désarticule les structures socio-économiques qui garantissaient l'autonomie des familles nomades; la concentration démographique accroît les dangers d'épidémie; «l'avenir» rendu aux portes, il faut y préparer les enfants autrement qu'en leur inculquant les antiques traditions. De nouveaux besoins apparaissent, que l'État prend en charge: le secours direct, l'école, le dispensaire ancrent l'agglomération, d'abord; puis, il faut loger les gens. En un sens, c'est dans le milieu amérindien que s'inventent, au Canada, les rudiments de ce qui s'appellera l'État-providence, en incluant cette espèce de débureaucratie par laquelle l'État-papa sollicite la «participation» de ses pupilles au fonctionnement de ses appareils: les conseils de Bande ont été créés dans les réserves dès la fin du XIX^e siècle pour répondre aux *Indian Agents*. La Convention de 1975 a suivi ce modèle tout en le «bonifiant», comme on dit dans les cercles managériaux éclairés. Voilà pourquoi il est d'usage que ses bénéficiaires soient systématiquement logés par l'État, et que leur implication dans l'administration locale (de type municipal) exige des efforts exceptionnels, à l'encontre de ce qui se passe, par exemple, parmi les peuplements de pêcheurs-chasseurs de souche européenne installés sur la Basse-Côte du Saint-Laurent.

Cela dit, reste encore à expliquer la distribution différente des priorités entre nos deux aires ethno-géographiques sous convention. En règle constitutionnelle, les Autochtones tombent sous la juridiction exclusive du gouvernement fédéral: ce titre ou «statut» vient avec l'origine généalogique. Jusqu'à tout récemment, les gouvernements provinciaux ne demandaient pas mieux que de se tenir à l'écart du domaine indien, tant qu'il formait une sorte d'isolat sous cloche fédérale. On a vu comment celui du Québec s'était mis en frais de venir contester l'emprise fédérale sur «son» territoire nordique. Cette concurrence inédite entre les autorités gouvernementales a, peut-on suggérer, contribué à démasquer les convoitises prosaïques cachées derrière le paternalisme d'État et, en retour, stimulé l'esprit d'autonomie national / régional chez les Inuit (par ailleurs rassemblés dans une fédération coopérative enjambant les clochers villageois). L'administration des Cris, par contraste, est restée une chasse gardée fédérale, à toutes fins pratiques, jusqu'à ce que les ambitions hydroélectriques du Québec se tournent vers le bassin de la Baie James.

La Convention est venue dénouer l'écheveau des intérêts, croyant départager du même coup les droits des uns et des autres. Suivant les pentes historiques distinctes qu'on vient d'évoquer, les négociateurs des deux communautés indigènes ont exercé aussi des choix différents quant à la manière de garantir les objectifs d'autonomie administrative et de conservation identitaire qui leur étaient communément chers.

Habitué au système fédéral des Affaires indiennes, donc plus méfiant peut-être envers le gouvernement québécois (la langue courante de l'administration ajoutant aux distances), les Cris ont opté pour des programmes et des institutions à caractère ouvertement ethnique, dont l'assise repose avant tout sur la Bande locale, telle que définie séculairement par la législation fédérale; leurs organismes régionaux portent eux aussi une bannière explicitement ethnique (*Cree School Board*, *Cree Regional*

Administration, etc.). Ethnique aussi, la conception de la culture à protéger contre l'envahissement prochain des troupes et des œuvres du Blanc: d'où ce programme sans précédent de sécurité du revenu des chasseurs, contrefort d'un mode de vie concret, établi, donné, tenu pour incarner l'essence identitaire²⁹. L'édifice restant assis sur l'appartenance à la Bande, sur le titre indien, il traîne au moins une part de l'héritage juridique précédent. Cela se voit, entre autres, dans la proportion supérieure des budgets publics destinés aux Cris qui continue de provenir d'Ottawa, par comparaison avec la préséance nette de la province en zone arctique; et dans leur retard relatif sur le front du logement, une affaire relevant avant tout des Bandes locales et d'un ministère des Affaires indiennes initialement enclin, Convention ou pas, à recevoir les demandes crie comme d'aucunes parmi celles des quelque 600 autres «premières nations» qu'il a pour mandat d'apaiser, à la grandeur du Canada.

Tandis qu'en Nunavik, seuls les droits de propriété terrienne (confiés à des corporations foncières locales) et les indemnités (dont la Société Makivik est fiduciaire) conservent juridiquement un caractère ethnique exclusif. Toutes les autres institutions instaurées en vertu de la Convention englobent l'ensemble des résidents. Pour l'État provincial, c'est le rêve réalisé: définie par la généalogie, c'est la population d'un tiers de son territoire qui reste constitutionnellement sous l'aile d'Ottawa; définie par la simple résidence, la voici citoyenne intégrale du Québec. Alors, n'est-ce pas, on n'allait quand même pas se mettre à rechigner sur le coût du premier ancrage de la gouverne *déléguée*: des structures municipales dans chaque bourg ou village, coiffées d'une instance de coordination, l'Administration régionale Kativik (ARK), à son tour branchée sur le ministère québécois des Affaires municipales. Dernière innovation: les règlements de l'ARK ont préséance sur ceux des municipalités locales, trace d'un esprit régionaliste peut être plus avancé parmi les Inuit que les Cris —on dit bien *esprit*, car en pratique, il n'a pas empêché la scission de deux communautés depuis (Povungnituk et Kuujjuarapik), ni l'ambition de bâtir un autre village pour les «ex-déportés» de Killineq³⁰. Avec la gestion municipale, viennent le logement et les infrastructures de transport (aérien, ici, forcément) qui intègrent les localités aux chefs-lieux régionaux et de là, au Québec méridional. Sur ce dernier chaînon fondamental de l'aménagement de son territoire septentrional,

29. Parmi les conséquences socio-économiques majeures du programme des chasseurs, il y a celle-ci: l'écart entre salariés et non-salariés, du point de vue des revenus familiaux, est moins tranché dans la société crie que dans la société inuit, où les artisans-chasseurs sont davantage laissés à eux-mêmes et où l'administration municipale crée relativement plus de postes salariés, en raison de l'éparpillement d'une population moindre dans un plus grand nombre d'établissements.

30. Ancien village situé à la frontière du Québec et de Terre-Neuve, fermé par le gouvernement canadien et dont les résidents ont gravité du côté québécois. Akulivik et Umiujaq sont les deux nouvelles localités issues d'une migration subventionnée par le gouvernement du Québec —depuis la dernière quinzaine d'années, s'entend, puisque Tasiujaq avait déjà été créée à la fin des années soixante pour accommoder quelques familles issues de Kuujuaq, et Aupaluk, un peu plus tard, en divisant le groupe de Koartaq. Économiquement, ces scissions n'ont jamais eu de sens; politiquement, c'est autre chose.

l'État du Québec n'a pas traîné non plus. D'autant qu'en Baie James, routes et aéroports bâtis pour desservir les chantiers d'Hydro-Québec fourniraient l'équivalent aux Cris sans qu'il soit nécessaire de piger dans l'assiette fiscale.

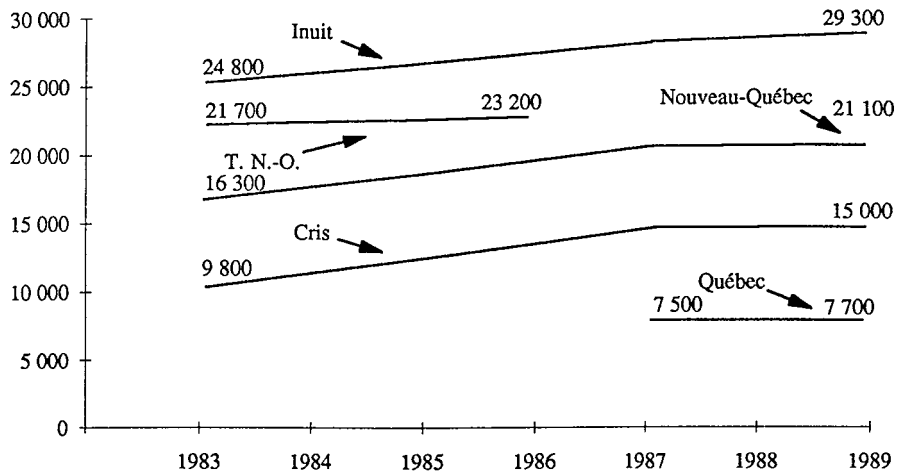
Restait une dernière forme d'inertie héritée de l'histoire que les parties à la Convention tenaient à liquider. Pour des raisons déjà mentionnées, les indigènes de ce qu'on appelait le Nouveau-Québec n'avaient pas été favorisés du temps où le gouvernement fédéral était seul à se soucier d'eux. L'occasion était belle de reprendre le temps perdu, pour racheter ses indolences passées, vu d'Ottawa; pour montrer ce qu'on saurait faire, à Québec, où les agitations du chef Max Gros-Louis de la (maintenant défunte) Association des Indiens du Québec pour accrocher au Projet de la Baie James tout le train des revendications de ses commettants avaient, disons, sensibilisé les esprits engourdis au fait que désormais, les Autochtones risquaient de se dresser de plus en plus aux horizons du développement des ressources naturelles québécoises. Encore aujourd'hui, les politiciens provinciaux citent l'entente globale de 1975 en preuve de l'ouverture et de la mansuétude promises à toutes les nations autochtones qui voudront s'engager dans une démarche du même genre en partenariat avec le gouvernement du Québec. L'opinion publique québécoise, quant à elle, n'a pas à s'en laisser convaincre: à peu près tout le monde pense que les populations sous convention sont particulièrement gâtées par les gouvernements; et les mieux avertis ajoutent: surtout si on compare avec leur situation, *avant* — en quoi ils n'ont pas tort, puisque la Convention a vraiment déclenché un saut majeur des dépenses publiques dans la région. La question n'est donc pas de savoir si la condition des Cris et des Inuit s'est améliorée sous ce rapport, depuis une vingtaine d'années, mais plutôt, à quel point?

Les résultats de nos manœuvres pour faire ce point sont illustrés dans le graphique 1. Le Québec dans son ensemble et les Territoires du Nord-Ouest supportent la comparaison, exprimée en dollars constants de 1989 par habitant pour neutraliser à la fois les disparités démographiques et les effets de l'inflation. Le lecteur retiendra aussi l'avertissement suivant: les montants *per capita* des Territoires du Nord-Ouest s'appuient sur la population totale, dont 47,8% se déclaraient d'origine *allochtone* en 1986; ceux de nos régions sont basés sur le seul nombre de résidents habituels autochtones, en excluant les quelque 10% de domiciliés d'une autre extraction. C'est dire que toutes nos comparaisons *surestiment* les dépenses par tête dans le territoire conventionné.

Prenons acte d'abord d'une réalité secondaire par rapport à l'objectif principal des comparaisons. En tenant le gouvernement territorial pour l'équivalent du palier provincial, on constate que la présence directe d'Ottawa est sensiblement la même chez les Cris du Québec que dans les Territoires du Nord-Ouest: environ 35% de l'enveloppe totale aux alentours de 1986-1987 (SIMARD *et al.*, 1994a.). Normalisation, donc, oserait-on dire. Le paysage devient tout autre en montant vers le nord: le gouvernement du Québec contrôle 90% de la bourse destinée à «sa» région inuit, preuve de plus d'une relation privilégiée, unique au Canada et dans le monde

GRAPHIQUE 1

Cris, Inuit, Québec, Territoires du nord-ouest
Dépenses gouvernementales finales per capita, 1983-1989 (\$ de 1989)



SOURCES: AXFORD, 1987; DUHAIME, 1987; MAINC: 1982, 1988, 1989, 1990; SAA: 1988-1990, 1991a et 1991b; pour le Québec: Statistique Canada, catalogue 13-213, 91-212; CANSIM, matricule: 5000, 5006, 6570, 6637, 6670, 6673, 6761, 6773.

autochtone québécois. Qui voudra s'en plaindre voudra bien s'adresser à feu René Lévesque: c'est lui qui, fraîchement nommé au Ministère, avait fait les premiers pas à l'aube des années soixante.

Au cœur des choses, maintenant. Depuis 1983, moment où commencent nos rapprochements statistiques, les dépenses des deux gouvernements du sud, par habitant, ont crû au même rythme chez les Cris et chez les Inuit québécois, nettement plus vite que dans les Territoires du Nord-Ouest: *il y a bel et bien eu rattrapage*. À la fin de la décennie, toutefois, l'impulsion d'origine s'épuisait et les déboursés annuels tendaient incontestablement à se stabiliser, *comme dans les Territoires et comme dans le reste du Québec*. En 1989, l'administration publique coûtait quatre fois plus cher par personne chez les Inuit que dans tout le Québec (29 300\$ contre 7 700\$); deux fois plus chez les Cris (15 000\$); pour les deux ensembles, trois fois (21 100\$). Or, dès 1986 les dépenses gouvernementales *per capita* dans les Territoires du Nord-Ouest dépassaient déjà les 23 000\$. Même si on supposait que les paiements de compensation aient pu combler l'écart de 2 000\$ entre les Territoires et la région conventionnée, la conclusion demeurerait la même: du point de vue budgétaire, *les Cris et les Inuit du Québec ne sont actuellement ni mieux, ni plus mal traités par l'État que les autres Canadiens, Autochtones ou non, vivant sous les mêmes latitudes*.

En définitive, cette observation en appelle une autre: nul ne sait dans quelle mesure les populations et territoires du nord contribuent, par la taxation ou autrement (pensons aux rendements des barrages), aux ressources financières de toute sorte qui leur sont ensuite retournées sous la forme des dépenses que les deux paliers de gouvernement effectuent à leur intention. Comme il convient à toute étude de sciences humaines digne de ce nom, l'ultime résultat en est qu'il faudrait subventionner les chercheurs un peu plus pour obtenir la *vraie* réponse.

Jean-Jacques SIMARD

*Département de sociologie,
Université Laval.*

BIBLIOGRAPHIE

- AXFORD, Don, *Government Spending on the Inuit Communities of Northern Quebec. A Comparative Analysis, Implementation negotiations on the James Bay and Northern Québec Agreement*, 1987, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada.
- DUHAIME, Gérard, *Le pays des Inuit: la situation économique 1983*, Québec, Université Laval, 1987, Laboratoire de recherches sociologiques.
- Gouvernement du Québec et al., *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et les conventions complémentaires 1, 2, 3, 4, 5 et 6*, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1980.
- KRUSE, John A., «The Inupiat and Development: How do They Mix?», dans: WESTERMEYER, W.E. and K.M. SHUSTERICH (dirs), *United States Arctic Interests. The 1980's and the 1990's*, 1984, New York, Springer-Verlag, 134-157.
- LANGLOIS, Simon et al., *La société québécoise en tendances 1960-1990*, Québec, IQRC, 1990.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), *Étude de la mise en œuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois*, 1982, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois; Cris, Inuit, Naskapis. Rapport annuel 1987*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois; Cris, Inuit, Naskapis. Rapport annuel 1988*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois; Cris, Inuit et Naskapis. Rapport annuel 1989*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois; Cris, Inuit et Naskapis. Rapport annuel 1990*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.
- Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois; Cris, Inuit et Naskapis. Rapport annuel 1991*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.

- Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), *Convention de la Baie James et du Nord 1993 québécois et la Convention du Nord-Est québécois: Cris, Inuit et Naskapis. Rapport annuel 1992*, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada.
- Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), *Le nord du Québec. Profil régional*, 1983 Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), *Bilan socio-économique. Nord du 1986 Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), *Bilan socio-économique 1990. Région 1990 Nord-du-Québec*, Québec, Éditeur officiel du Québec.
- Secrétariat aux affaires gouvernementales en milieu amérindien et inuit (SAGMAI), *Contributions 1980 financières du gouvernement québécois et de la SEBJ dans les territoires habités par les Cris et les Inuit visés à la Convention de la Baie James et du Nord québécois pour l'année 1980 et pour la période 1975-80*, Québec, Ministère du Conseil exécutif.
- Secrétariat aux affaires autochtones (SAA), *Déboursés, aides et dépenses autochtones pour l'année 1988 1987-1988*, Québec, Ministère du Conseil exécutif.
- Secrétariat aux affaires autochtones (SAA), *Déboursés, aides et dépenses autochtones pour l'année 1989a 1988-1989*, Québec, Ministère du Conseil exécutif.
- Secrétariat aux affaires autochtones (SAA), *Déboursés, aides et dépenses «Cris», «Inuit» et 1989b «Naskapis» d'avril 1984 à mars 1989*, Québec, Ministère du Conseil exécutif.
- Secrétariat aux affaires autochtones (SAA), *Déboursés, aides et dépenses autochtones pour l'année 1990 1989-1990, selon les communautés autochtones*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Secrétariat aux affaires autochtones (SAA), *Déboursés, aides et dépenses autochtones pour l'année 1991a 1990-1991, selon les communautés autochtones*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Secrétariat aux affaires autochtones (SAA), *Déboursés, aides et dépenses autochtones pour l'année 1991b 1990-1991, selon les programmes gouvernementaux*, Québec, Gouvernement du Québec.
- SIMARD, Jean-Jacques et al., *Tendances Baie James. Les changements sociaux 1970-1990 au Québec 1991 autochtone sous convention. Une étude statistique exploratoire, I. La population*, Québec, GÉTIC, Faculté des sciences sociales, Université Laval. (Travaux de recherche.)
- SIMARD, Jean-Jacques et al., *Tendances Baie James. Les changements sociaux 1970-1990 au Québec 1992 autochtone sous convention. Une étude statistique exploratoire, V. Le revenu personnel*, Québec, GÉTIC, Faculté des sciences sociales, Université Laval. (Travaux de recherche.)
- SIMARD, Jean-Jacques et al., *Tendances Baie James. Les changements sociaux 1970-1990 au Québec 1993a autochtone sous convention. Une étude statistique exploratoire, IV. Les infrastructures*, Québec, GÉTIC, Faculté des sciences sociales, Université Laval. (Travaux de recherche.)
- SIMARD, Jean-Jacques et al., *Tendances Baie James. Les changements sociaux 1970-1990 au Québec 1993b autochtone sous convention. Une étude statistique exploratoire, VI. La santé*, Québec, GÉTIC, Faculté des sciences sociales, Université Laval. (Travaux de recherche.)
- SIMARD, Jean-Jacques et al., *Tendances Baie James. Les changements sociaux 1970-1990 au Québec 1994a autochtone sous convention. Une étude statistique exploratoire, III. Les dépenses gouvernementales*, GÉTIC, Faculté des sciences sociales, Université Laval. (Travaux de recherche.)
- SIMARD, Jean-Jacques et al., *Tendances Baie James. Les changements sociaux 1970-1990 au Québec, À paraître autochtone sous convention. Une étude statistique exploratoire, II. La chasse et la pêche*, Québec, GÉTIC, Faculté des sciences sociales, Université Laval. (Travaux de recherche.)

Société Makivik, *Presentation to the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Montréal. (Document 1993 ronéo.)

Statistique Canada, *Comptes économiques provinciaux, estimations annuelles*, Ottawa, (Catalogue 13-213) (Annuel).

Statistique Canada, *Estimations annuelles postcensitaires de la population des divisions et régions métropolitaines de recensement*, Ottawa, (Catalogue 91-212) (Annuel).

CANSIM, matricules 5000, 5006, 6570, 6637, 6670, 6673, 6761 et 6773.
1991