



Northern Policy Papers

LABRADOR

Accords sur les revendications territoriales et questions de gouvernance autochtone au Labrador : l'expérience du Nunatsiavut

ACTION  CANADA

DÉVELOPPER LE LEADERSHIP POUR L'AVENIR DU CANADA

Les points de vue, opinions, positions et stratégies exprimés ici sont ceux de leur auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vue, opinions, positions et stratégies d'Action Canada, de la Fondation Action Canada ou du Gouvernement du Canada. Action Canada, la Fondation Action Canada et le Gouvernement du Canada ne prétendent nullement que l'information contenue dans le présent document est exacte complète, fiable ou d'actualité et ne pourront être tenus responsables d'éventuelles erreurs ou omissions dans cette information, ni des pertes, blessures ou dommages que pourraient entraîner son affichage ou son utilisation.

Accords sur les revendications territoriales et questions de gouvernance autochtone au Labrador : l'expérience du Nunatsiavut

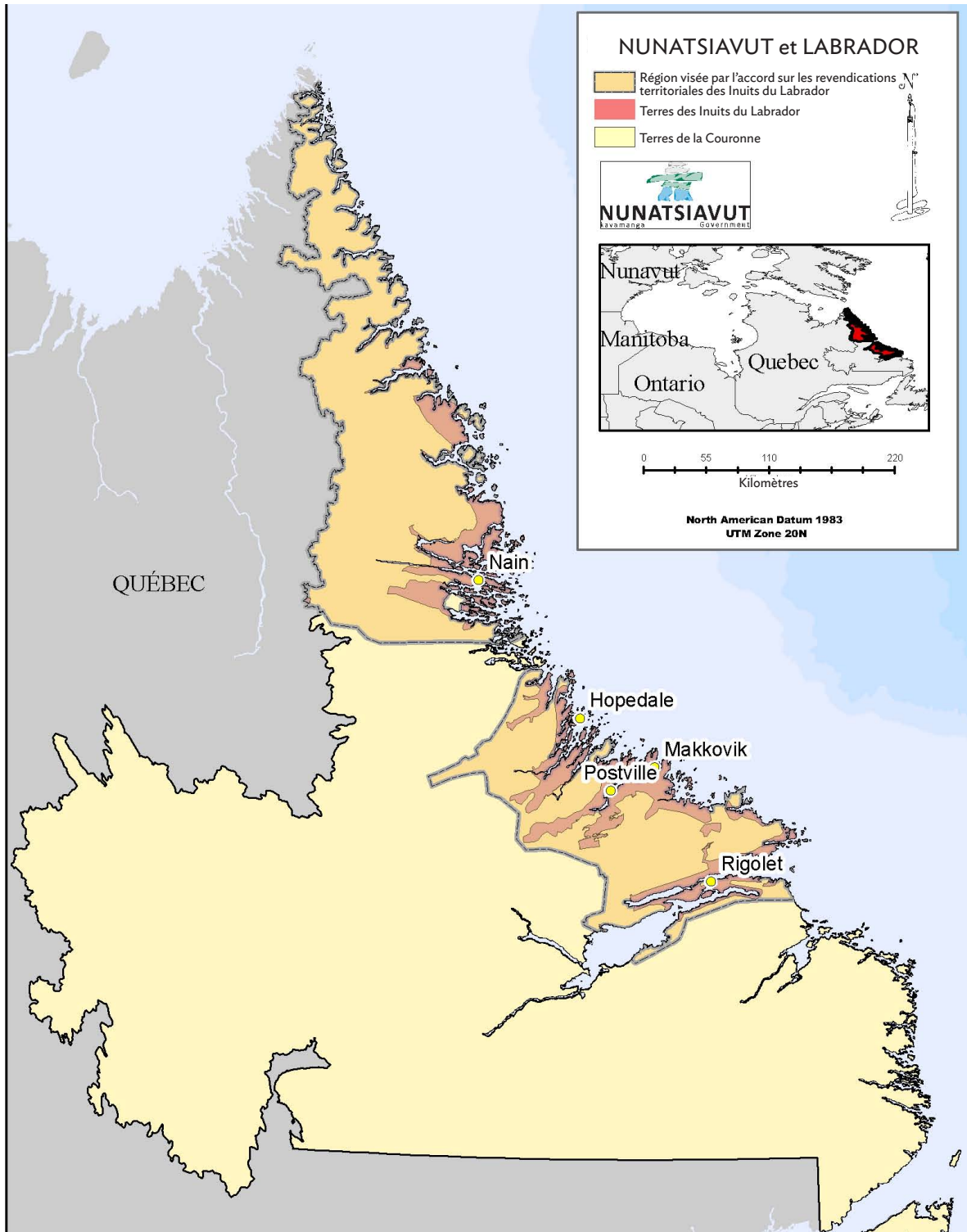
1. Le mandat :	6
2. La gouvernance : un aperçu	6
3. Un aperçu des groupes AUTOCHTONES au Labrador :	6
3.1 Le peuple inuit :	6
3.2 Le peuple innu :	8
3.3 Le peuple métis :	8
4. Défis émergents de gouvernance tirés de l'expérience du Nunatsiavut :	9
Les défis quant à la taille organisationnelle :	9
Les défis de la compatibilité avec la culture et l'autorité traditionnelles	
– le(s) rôle(s) des aînés inuits :	11
Le défis de l'implication significative des gouvernements locaux :	11
Les défis posés par la base ethnique pour identifier les membres :	12
Le défi des relations entre autochtones :	13
Le défi des relations entre Autochtones et non-Autochtones au Labrador et au-delà :	14
Résumé :	14
Références Et Lectures Utiles	15



Accords sur les revendications territoriales et questions de gouvernance autochtone au Labrador : l'expérience du Nunatsiavut

Lawrence Felt
Professeur de sociologie
Université Memorial
1^{er} septembre 2011

Carte 1 : Région visée par l'accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador, terres des Inuits et terres de la Couronne



1. Le mandat :

► Document d'orientation d'une longueur de 5 à 7 pages sur les questions de gouvernance autochtone, utilisant Nunatsiavut comme étude de cas.

2. La gouvernance : un aperçu

De nos jours, une large part de ce que nous nommons « gouvernement » se passe en réalité à l'extérieur de celui-ci. Les politicologues ont créé le mot **gouvernance** pour rendre le sens de ce processus plus large. En effet, la gouvernance désigne un processus plus vaste et les systèmes par lesquels les sociétés et les organisations, tant gouvernementales que non-gouvernementales, prennent des décisions importantes et déterminent qui inclure dans ce processus et comment assurer l'imputabilité quant aux décisions qu'ils prennent (Bowles et Gintis, 2002). Dans cette acception générale, la gouvernance renvoie donc au réseau d'organisations et de relations, tant formelles qu'informelles, par lesquelles les gens établissent leurs priorités, résolvent les conflits et se bâtissent un avenir commun, de même qu'aux normes et règlements régissant ce processus.

3. Un aperçu des groupes AUTOCHTONES au Labrador :

Trois Nations autochtones considèrent le Labrador comme leur terre natale : les Inuits de la côte centrale et septentrionale et de la région centrale de Happy Valley/Goose Bay/Mud Lake/North West River; les Innus des territoires de l'ouest et du nord du Labrador, jusqu'à la frontière du Québec; et le *NunatuKavut Community Council* (la Nation Métis du Labrador) du centre et du sud-est du Labrador. Chacune de ces nations a son histoire et sa culture distincte. En outre, chacune en est à une étape différente dans ses négociations avec les gouvernements provincial et fédéral. Les implications pour les relations de gouvernance sont donc quelque peu différentes de l'une à l'autre et il en résulte des formes de gouvernance à la fois semblables et différentes entre elles, avec les gouvernements et avec les autres groupes extérieurs. Parce que le système de gouvernance des Inuits du Labrador est le plus avancé et le plus étendu, il offre la perspective la plus utile à partir de laquelle on peut discuter des questions de gouvernance autochtone.

3.1 Le peuple inuit :

On pense que les ancêtres des Inuits contemporains ont d'abord émigré de la partie ouest de la région arctique ou du Groenland vers la fin du 15^e siècle, quoiqu'on puisse retracer de façon intermittente une ascendance inuite remontant à plusieurs milliers d'années (voir Rankin et al., dans Natcher, Felt et Procter, 2011). Leur histoire jusqu'au 20^e siècle est abondamment documentée dans plusieurs sources par Garth Turner, Hans Rollman et d'autres chercheurs (voir Brice-Bennett, 1977). À de nombreux égards, leur histoire contemporaine, du moins jusqu'à l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador (ARTIL), remonte à la fondation de l'Association inuite du Labrador (AIL) au milieu des années 1970.

Entre 1977 et 2003, l'Association inuite du Labrador (AIL), représentant les peuples inuits du Labrador, a négocié de façon intermittente avec le gouvernement canadien et, plus récemment, avec le gouvernement provincial de Terre-Neuve-et-Labrador. Ces négociations visaient à conclure un accord sur les revendications territoriales qui reconnaîtrait une patrie physique inuite et un gouvernement territorial et régional associé, lequel serait dirigé par les Inuits du Labrador dans le but de protéger et de soutenir la langue, la culture et les modes de vie historiquement importants pour la préservation de leur identité distincte. Le 29 août 2003, les trois parties négociantes ont paraphé un accord. Au printemps 2004, les bénéficiaires inuits tels que définis dans l'accord ont voté massivement en faveur de son acceptation et, vers la fin de 2005, le gouvernement du Nunatsiavut était

formellement constitué. L'ARTIL instaurait la région du règlement des Inuits du Labrador (RRIL), d'une étendue d'environ 72 520 km² en terres et d'environ 48 690 km² d'eaux à marée adjacentes, de même que le gouvernement autochtone. Dans l'ARTIL, une étendue d'environ 15 800 km² de la région du règlement est composé de terres qui appartiennent en propre aux Inuits et qui y sont désignées comme Terres des Inuits du Labrador (TIL) (voir carte 1)

Le territoire du Nunatsiavut s'étend sur environ 72 500 km² chevauchant la côte centrale et septentrionale du Labrador et s'avancant vers l'intérieur sur plus d'une centaine de kilomètres, avec une population d'environ 3 200 Inuits répartis dans cinq communautés (voir carte). À cette population s'ajoutent quelques 2 500 Inuits qui résident à l'extérieur des limites territoriales désignées, dans les communautés centrales de Lake Melville, Happy Valley/Goose Bay, North West River et Mud Lake. On dénombre aussi environ 1 700 Inuits qui vivent ailleurs au Labrador et dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador, ou encore dans d'autres parties du Canada et du monde. Les besoins logistiques et de main-d'œuvre **d'un gouvernement de modèle occidental pour une telle population sont considérables**, même si on fait abstraction des exigences professionnelles pour des emplois hautement qualifiés qui posent déjà un défi – c'est le moins qu'on puisse dire.

À cause d'une longue histoire de contacts avec des Européens et des Nord-Américains à compter de la fin du 16^e siècle, d'une relation plus immédiate avec les missionnaires moraviens et les établissements fondés à partir du 18^e siècle – dont plusieurs ont survécu jusqu'au temps présent et constituent les importantes communautés côtières inuites de Nain, Hopedale et Makkovik – la désignation comme bénéficiaires des personnes vivant dans la région visée par le règlement est complexe. Cela est encore plus compliqué à cause des mariages mixtes, de l'établissement continu d'individus européens le long de la côte depuis les années 1680 et de nombreux événements s'y rattachant. Pour un excellent aperçu de l'histoire moravienne sur la côte et de sa relation avec les Inuits du Labrador, voir l'édition spéciale des Études de Terre-Neuve-et-Labrador de Hans Rollman intitulée *Moravian Beginnings in Labrador*.

En reconnaissance du contact de longue date entre les Inuits et les Européens, l'Accord sur les revendications territoriales offre plusieurs méthodes de détermination du statut inuit, ou du statut de bénéficiaire, pour reprendre les termes de cet accord. Face à une telle complexité, le chapitre 3 de l'Accord sur les revendications territoriales stipule que, selon ses dispositions, le statut de bénéficiaire est accordé à toute personne qui : (a) a une ascendance inuite continue; (b) n'a pas d'ascendance inuite, mais s'est établie de manière permanente dans la région visée par le règlement de la revendication territoriale des Inuits du Labrador avant 1940; ou (c) n'a pas d'ascendance inuite mais descend en ligne directe d'un individu décrit à la clause (b) ci-dessus et est née le 30 novembre 1990 ou avant (ARTIL 3.1, page 34). Le terme plus inclusif *Kablunangajuit* (*Kablunangajuk* au singulier) désigne les bénéficiaires de l'ARTIL et ce terme est de plus en plus utilisé. On estime à environ 8 000 le nombre de *Kablunangajuits* en 2011. Ces personnes constituent l'électorat du Nunatsiavut.

3.2 Le peuple innu :

Le peuple innu du Labrador se rattache historiquement à deux groupes innus originellement apparentés qui entretiennent encore souvent des liens de parenté, et qui occupaient les vastes territoires s'étendant du nord et de l'est du bassin versant de la Baie James au Québec, jusqu'à la côte du Labrador. Ils étaient migrants et nomades et leur cycle annuel coïncidait avec les mouvements des grandes hordes de caribous à travers la région. Malgré qu'ils aient eu des contacts intermittents avec des occidentaux depuis aussi longtemps que les Inuits, jusqu'à une date relativement récente cela n'avait pas mené à des établissements permanents à l'année. En 1990, les deux groupes formèrent la Nation innue (*Mamit Innuat*) qui remplaça un groupe antérieur fondé en 1976 dont le nom, Association Naskapi Montagnais Innu, reflétait les noms des deux groupes. De nos jours, la plus grande partie de la population innue d'environ 2 500 personnes vit dans les deux communautés de Sheshatshiu et de Natuashish. La première est située à quelques 30 km du chef-lieu commercial et démographique du centre du Labrador, Happy Valley/Goose Bay, tandis que la deuxième est située près de la région côtière au centre-nord du Labrador, entre les communautés Inuit de Hopedale et de Nain.

Depuis environ le même nombre d'années que les Inuits, la Nation innue est en négociation pour obtenir sa reconnaissance comme peuple autochtone et en vue d'un accord sur sa revendication territoriale qui reflète le vaste territoire dans le nord et l'ouest du Labrador où se déroulait sa vie nomade. Quoique sa reconnaissance soit acquise depuis quelque temps déjà, elle n'a pas encore conclu d'accord formel sur ses revendications territoriales. Cependant, l'imminence du développement d'une centrale hydroélectrique sur le cours inférieur du fleuve Churchill et la signature récente d'une entente ont considérablement amélioré la possibilité que cela puisse se réaliser dans un avenir rapproché.

En effet, la Nation innue a récemment approuvé (en 2011) l'entente *Tshash Petapen* (mieux connue sous le nom *New Dawn* en anglais), qui résout plusieurs des principales questions en suspens entre la nation et le gouvernement provincial quant à l'Entente sur les droits des Innus, l'Entente sur les impacts et les bénéfices (EIB) du développement du cours inférieur du fleuve Churchill, l'indemnisation innue relative au développement hydroélectrique du cours supérieur du fleuve Churchill, et un engagement d'accélérer la négociation sur les revendications territoriales. Cette dernière devrait être en partie conclue par l'établissement de certains types de zones et de terres qui pourrait être proposé dans un éventuel accord sur les revendications territoriales. Il convient de noter aussi que ceux qui sont aujourd'hui les Innus du Québec ont historiquement utilisé de larges sections de la partie ouest du Labrador dans leurs migrations et qu'ils ont soumis des documents relatifs à des revendications territoriales concernant certains territoires du Labrador au gouvernement canadien.

3.3 Le peuple métis :

Le troisième groupe autochtone du Labrador est le *NunatuKavut Community Council* (autrefois connu sous le nom de *Nation Métis du Labrador*), dans la région centrale et du sud-est du Labrador. Fondée en 1985, la *Nation Métis du Labrador* était et, sous son nouveau nom, continue d'être l'organe politique du peuple métis du Labrador et, en tant que tel, fournit toute une gamme de services et de représentations en vue d'un accord sur les revendications territoriales et de la constitution d'un gouvernement régional qui lui sera propre.

Les Métis du Labrador sont en grande partie issus du mélange ethnique d'Inuits de la partie méridionale avec des partenaires anglais, écossais, irlandais et français, quoique l'ascendance autochtone

d'une minorité d'entre eux soit de source innue. Beaucoup d'entre eux peuvent retracer leur lignée dans la partie insulaire de la province et dans ses populations fondatrices de colons irlandais, écossais et anglais. Les Métis sont surtout présents dans les régions centrale et du sud-est du Labrador, avec des concentrations particulièrement importantes de Cartwright à Charlettetown et de William's Harbour et Port Hope Simpson à Mary's Harbour et Lodge Bay, sur la côte sud-est du Labrador. Une partie assez importante de leur population habite aussi dans la partie centrale de Happy Valley/Goose Bay. Avant les années 1960, beaucoup de Métis exerçaient le métier de trappeur dans la vaste région au sud du fleuve Churchill.

Le peuple métis a au moins obtenu une reconnaissance « de facto » du gouvernement canadien. Pour l'essentiel, Pêches et Océans Canada les traite comme un groupe autochtone pour tout ce qui relève des aspects alimentaires, sociaux et cérémoniaux de leurs pêches et en regard de son Initiative fédérale de pêches autochtones. Suivant leur reconnaissance dans un mémoire *amicus curiae* déposé il y a trois ans pour le compte d'un groupe qui cherchait à obtenir la reconnaissance des Métis dans le nord-ouest ontarien près de la frontière du Manitoba, il est prévu qu'ils obtiendront bientôt du gouvernement leur statut complet d'Autochtones. On raconte que des négociations préliminaires et officieuses sur les revendications territoriales auraient déjà eu lieu mais, à ma connaissance, aucune rencontre formelle n'a été convoquée.

La reconnaissance du gouvernement provincial s'est avérée plus problématique. Officiellement, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador refuse toujours de reconnaître l'existence du peuple métis dans la province. Des discussions officieuses ont toutefois eu lieu et NunatuKavut a sous-traité des prestations de services de soins de santé, de formation de la main-d'œuvre et d'éducation de la province.

4. Défis émergents de gouvernance tirés de l'expérience du Nunatsiavut :

Jusqu'ici, le Nunatsiavut n'a eu que cinq ans pour roder son nouveau gouvernement. Il est donc préférable de considérer ces années comme une expérience et d'accepter qu'une bonne part de ce qu'on peut prendre pour des défis peut aussi offrir la possibilité de bâtir le type de société et de gouvernement voulus par les citoyens. Les cinq défis décrits ci-dessous sont parmi les plus intéressants tirés de cette expérience.

Les défis quant à la taille organisationnelle :

Un des points commun à tous les accords sur les revendications territoriales au Canada est la disposition pour y incorporer ce qu'on nomme « structures de gouvernement-à-gouvernement ». Ceci conduit typiquement, du moins dans le cas des gouvernements autochtones régionaux les plus importants comme ceux du Nunavut, du Nunavik et du Nunatsiavut, à une tentative de reproduire le modèle hiérarchique occidental qu'on trouve aux niveaux fédéral et provincial du Canada, mais avec des ressources humaines et fiscales sensiblement réduites, ce qui entraîne nombre de défis logistiques, organisationnels et financiers. Parmi les conséquences les plus graves, on peut constater des structures gouvernementales « étirées » au point de rupture, des pénuries de main-d'œuvre qualifiée, une mobilité élevée des personnes composant cette main-d'œuvre qualifiée et des ressources financières souvent insuffisantes. À cet égard, le Nunatsiavut est semblable aux autres gouvernements autochtones délégués issus des accords sur les revendications territoriales dans le Nord canadien (Natcher et Davis, 2007; Natcher et al., 2005).

Un des résultats de ce déséquilibre asymétrique est la concaténation ou l'intégration de ministères distincts. Le gouvernement du Nunatsiavut (GN) s'organise autour de six ministères et de plusieurs sociétés d'État. Les ministères comprennent : les Affaires du Nunatsiavut; le Territoire et les Ressources naturelles; la Santé et le Développement social; la Culture, la Récréation et le Tourisme; les Finances, les Ressources humaines et la Technologie de l'information; et l'Éducation et le Développement économique. Alors qu'un nombre suffisant d'Inuit très qualifiés sont en poste aux niveaux supérieurs de ces ministères (Rodon et Grey, 2009), des postes sont souvent vacants aux niveaux intermédiaires, dû au fait que les personnes qualifiées changent fréquemment de position lorsque l'occasion se présente. Presque tous ces postes incluent un vaste éventail d'activités professionnelles, c'est-à-dire un dédoublement des tâches et des responsabilités qui a pour effet que les employés ne rangent guère leurs valises, tant à l'intérieur du Nunatsiavut qu'à l'extérieur. Même s'il est à prévoir que la situation va s'améliorer à mesure que les Inuits du Labrador acquerront l'éducation et les compétences nécessaires au fonctionnement d'une bureaucratie d'État moderne, à court et moyen terme, les relations de gouvernement-à-gouvernement risquent de poser des défis aux niveaux logistique, organisationnel et de la main-d'œuvre.

Ce problème structurel et institutionnel est exacerbé par la question de la stabilité financière à long terme. Le financement du Nunatsiavut est assuré par plusieurs sources, dont la plus pertinente découle d'une entente quinquennale de financement du gouvernement fédéral (D. Lowe, communication personnelle). On trouve les détails précis sur le site Web du ministère des Affaires autochtones et du Labrador du gouvernement provincial (<http://www.laa.gov.nl.ca/laa/>); le tableau suivant, tiré de ce site, résume les revenus et les dépenses. Notons que le sigle SRP signifie source de revenu propre.

Revenus	
Sources	Montants
Revenus d'investissement des fiducies de revenu	5 000 000
Partage de l'impôt sur le revenu et TPS	3 751 996
Entente financière et fiscale (EFF)	30 975 264
Accords de contributions	3 004 862
Redevances minières	1 210 000
TOTAL	43 942 122 \$
Dépenses	
Administration	13 827 337
Programmes (Revenus EFF récupéré par % de SRP)	30 975 264
TOTAL	44 802 601 \$

Cet arrangement financier crée des pressions importantes en raison des coûts élevés du gouvernement dans une région reculée où les principales communautés inuites ne sont accessibles qu'en avion, en bateau ou en motoneige, selon la saison. En conséquence, plusieurs des postes sont encore à temps partiel ou de durée contractuelle limitée. Il en résulte qu'on trouve peu d'emplois permanents dans les plus petites communautés inuites de la côte et que le taux de chômage y est très élevé. Les emplois contractuels ou à temps partiel sont souvent assortis de conditions parce que les directives et les fonds pour l'exécution des programmes trouvent leur origine dans des bureaucraties non-inuites éloignées. Ceci entrave la planification à long terme et l'élargissement de la capacité du gouvernement dans plusieurs domaines de prestation de services. En n'allouant pas suffisam-

ment de ressources et en imposant des conditions établies ailleurs, on suscite des tensions entre les niveaux de gouvernement, avec comme résultat que les autorités locales se retrouvent dans des « camisolles de force financières » pour tout ce qui est considéré comme pertinent au développement et à l'administration de politiques adaptées au milieu, culturellement appropriées et respectueuses des traditions (Prince et Abele, 2002: 2). Même si cela ne s'est pas encore manifesté d'une manière très marquée, ces facteurs pris collectivement soulèvent bon nombre de questions institutionnelles, logistiques et financières qui pourraient poser des défis importants dans l'avenir quant à la capacité inuite de gouverner efficacement.

Les défis de la compatibilité avec la culture et l'autorité traditionnelles – le(s) rôle(s) des aînés inuits :

Contrairement aux modèles hiérarchiques occidentaux, la forme traditionnelle de gouvernement inuit était informelle, horizontale et personnalisée, exercée par des aînés et individuellement ou officieusement organisée au sein de petits groupes migrants saisonniers, reposant surtout sur la parenté. Si les contacts avec les Moraviens augmentaient la pression pour l'établissement de communautés sédentaires plus permanentes au 19^e siècle, des tentatives eurent lieu dès 1865 pour formaliser le leadership des aînés en organisant des conseils d'aînés, en particulier à Nain et à Hopedale (Peter Evans, dans Natcher, Felt et Procter, 2011).

Même si, dans l'ensemble, le rôle culturel et spirituel des aînés au sein de la société inuite continue d'être grandement respecté, honoré et reconnu depuis l'avènement de la nouvelle structure de gouvernance, ce rôle ne jouit pas encore d'une place institutionnelle et d'un ensemble formel de règles dans le gouvernement issu de l'accord sur les revendications territoriales du Nunatsiavut. Un atelier du conseil (ou fondation) des aînés (*TungavittalauKit Inutikavut*) a été organisé pour l'ensemble du Nunatsiavut en septembre 2009 dans la communauté de Rigolet. Bien que l'auteur du présent document n'ait pas assisté à cet atelier, un de ses assistants de recherche, un Inuit qui a passé sa vie sur la côte, y était présent. Les participants à la rencontre ont exprimé leur désir très vif d'être plus largement impliqués dans le processus général de gouvernance, sans nécessairement remplir un rôle plus précis au sein-même du GN. Les politiciens du Nunatsiavut semblent appuyer un tel rôle. On discute actuellement de la création d'un poste formel « d'aîné conseiller » du gouvernement et les politiciens inuits examinent avec intérêt d'autres possibilités de donner aux aînés un rôle plus formel dans le gouvernement.

Le défis de l'implication significative des gouvernements locaux :

L'accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador (ARTIL) contient des dispositions pour la répartition du pouvoir local entre le gouvernement-même du Nunatsiavut et les cinq communautés côtières inuites de Nain, Hopedale, Postville, Makkovik et Rigolet, qui constituent ses principales circonscriptions. Le chapitre 17 de l'ARTIL précise les pouvoirs alloués au gouvernement du Nunatsiavut, de même que ceux attribués aux gouvernements communautaires inuits (GCI) des cinq municipalités côtières. L'accord et la constitution qui y est associée attribuent la responsabilité pour la très grande majorité des activités, autres que les prestations de services locaux, au GN, même si la structure et le niveau de représentation du GN est conçue de façon à protéger et à enchâsser l'importance de ces communautés. Cela peut se vérifier au moyen d'un bref aperçu de l'organisation du gouvernement.

Le Nunatsiavut est gouverné par un président élu au suffrage universel et par une assemblée générale composée de représentants élus par les communautés de sept circonscriptions; celles-ci comprennent les cinq communautés côtières et les bénéficiaires inuits qui vivent dans le Labrador central ou ailleurs au Canada. Chaque communauté côtière élit un député par 1000 résidents jusqu'à avec un maximum de quatre et 75 % de tous les sièges communautaires sont réservés aux bénéficiaires de l'ARTIL. De plus, l'*AngajukKat* ou maire du GCI, siège à l'assemblée générale. Seul le président est élu au suffrage universel et il est le seul qui est requis de parler couramment la langue Inuktitut. Le président nomme ensuite un premier ministre qu'il choisit parmi les membres de l'assemblée générale élue, et celui-ci nomme à son tour les autres ministres pour former le gouvernement.

En regard de l'organisation politique traditionnelle, on se serait attendu à une attribution de pouvoirs et de responsabilités plus importants aux GCI. Compte tenu de la taille modeste de la population du Nunatsiavut, cela ne semble pas poser de problème pour l'instant; mais cela pourrait changer si la population côtière se mettait à augmenter rapidement et que le gouvernement assumait le contrôle d'une gamme plus étendue d'activités. Un autre problème pourrait venir de l'élévation des rivalités entre communautés au niveau de l'assemblée générale; il est probable qu'une répartition plus largement partagée des pouvoirs entre les niveaux de gouvernement pourrait atténuer cette possibilité, sans pourtant l'éliminer complètement. Dans le modèle parlementaire de gouvernance occidentale hiérarchisée, les municipalités ont un mandat législatif qui est plutôt modeste en dehors de la prestation des services locaux, alors une telle situation dans un cadre « gouvernement-à-gouvernement » n'a sans doute rien de surprenant. C'est l'un des enjeux importants actuellement discutés au Nunatsiavut, dans le cadre de l'examen des cinq premières années de son gouvernement. C'est une partie importante d'un processus plus large d'évaluation des moyens pour devenir un gouvernement qui soit davantage inuit et, donc, plus conforme avec la culture, les valeurs et la spiritualité inuites.

Les défis posés par la base ethnique pour identifier les membres :

Pour mieux protéger leur culture et leur langue, les négociateurs inuits du Labrador ont préféré une forme ethnique de gouvernement dans lequel le statut de membre et, partant, la majorité des droits, sont déterminés par définition et appartenance ethnique, plutôt qu'en vertu de critères géographiques et de résidence. La participation au nouveau gouvernement est donc définie en fonction du statut de bénéficiaire. On considère que les deux principaux avantages de cette approche sont les suivants : (1) cela réduit au minimum les rivalités et les conflits entre les organisations autochtones locales préexistantes et les gouvernements autochtones qui les ont suivies; et (2) cela permet de consolider les montants et les sources de financement pour le fonctionnement du gouvernement (Rodon et Grey, 2009). De cette manière, le gouvernement a la possibilité d'élargir son mandat en acquérant la capacité d'aller au-delà de la simple prestation de services, vers une gouvernance plus complète. (Cornell et Kalt, 2007; Felt et Natcher, 2008).

Cette décision soulève toutefois des questions intéressantes. Un certain nombre de celles-ci sont assez évidentes. Entre autres, cette situation crée une distinction importante fondée sur l'appartenance ethnique au sein de petites communautés qui sont relativement indifférenciées, une distinction rendue encore plus restrictive par des critères d'éligibilité déjà étroits. Une des conséquences importante, selon Rodon et Grey (2009), est que « cela (les gouvernements ethniques) tend à créer des bénéficiaires plutôt que des citoyens. Les bénéficiaires ont des droits, tandis que les citoyens eux, en plus des droits, ont des devoirs envers leur communauté » (331). Ils font remarquer qu'on n'a pas encore eu à constater des manifestations de cet aspect des choses, puisque à bien des égards l'euphorie du récent accord et la création subséquente du GN continue de dominer le discours politique.

Une question apparentée concerne la distribution géographique des bénéficiaires. Selon les données recueillies en 2008, 38 % des bénéficiaires vivent à l'intérieur du territoire de la revendication des Inuits du Labrador (TRIL) ou dans les cinq communautés côtières; environ 45% d'entre eux résident ailleurs au Labrador en dehors du TRIL, surtout dans la région de Upper Lake Melville, tandis que 28 % résident à l'extérieur du Labrador (mais pas nécessairement à l'extérieur de la province). Si, comme il est probable, ces groupes d'électeurs continuent à croître plus rapidement que les communautés côtières elles-mêmes, les dispositions actuelles en vue de la représentation deviendront de moins en moins adaptées. Selon le niveau de compréhension et d'utilisation de ce statut de bénéficiaire, on peut aussi anticiper certains problèmes sérieux en matière de gouvernance. À court terme, ce genre de problème paraît plus probable dans la région de Lake Melville qui bénéficiera sans doute du nouveau projet de construction d'une centrale hydroélectrique dans le cadre du développement du cours inférieur du fleuve Churchill.

Le défi des relations entre autochtones :

Depuis plusieurs années, le Nunatsiavut a initié et entretenu des relations efficaces et productives avec les autres associations et gouvernements inuits nationaux et internationaux. Le président du GN siège au ITK (*Inuit Tapiriit Kanatami*) qui a succédé au Tapirisat inuit du Canada. Le GN est également membre du Conseil circumpolaire inuit (CCI) et de plusieurs conseils régionaux. Le Nunatsiavut a également développé d'excellentes relations avec les Innus du Labrador, avec qui il partage la gestion de terres qui se recoupent et qui sont attenantes à la région de Upper Lake Melville, et les deux groupes utilisent les territoires de chasse au caribou situés au nord et à l'ouest du TRIL. De plus, la communauté innue de Natuashish, autrefois située sur l'île de Davis Inlet, a été réinstallée en 2002 entre les communautés inuites de Hopedale et de Nain. Dans l'ensemble, ces proximités historiques ont été mutuellement avantageuses et bénéfiques, tant au niveau des relations entre gouvernements autochtones qu'au niveau interpersonnel.

Ces dernières années, les Inuits du Labrador ont élargi leurs relations avec les autres Premières nations. Un bon exemple en est leur participation au Congrès des chefs des Premières nations de l'Atlantique (CCPNA) et, sous l'égide de cette organisation, au Programme de recherche intégrée pour le développement économique des Autochtones de l'Atlantique (PRIDEAA). Le mandat du PRIDEAA inclut la recherche sur le développement économique des Autochtones, la création d'une base de données sur le développement économique autochtone, le renforcement de la capacité de recherche autochtone et l'organisation d'ateliers sur le développement économique autochtone. Plusieurs aînés inuits, en particulier, se sont impliqués dans les initiatives du PRIDEAA et cela pourrait offrir l'occasion idéale pour leur participation accrue dans les activités de gouvernance du Nunatsiavut en général. Un projet particulièrement intéressant dans ce contexte étudie diverses façons d'intégrer les connaissances traditionnelles des Inuits (CTI) et la formulation plus générale d'*Inuit Qaujimajatuqangit* dans le développement économique. Si les relations avec le CCPNA et le PRIDEAA en sont restées à un niveau surtout informel, on ne manque pas de soulever à leur propos la pertinence d'y discuter la question évoquée plus tôt d'une plus grande implication des aînés inuits dans le gouvernement et la gouvernance du Nunatsiavut.

Le défi des relations entre Autochtones et non-Autochtones au Labrador et au-delà :

Les relations avec les non-Autochtones qui s'installent au Labrador et avec le gouvernement provincial, en particulier, n'ont pas toujours été des plus cordiales. Ces dernières années, à mesure que les négociations sur les revendications territoriales se précisaient et avançaient vers leur dénouement, les relations avec les autres résidents du Labrador ont perdu de leur pertinence. On n'oublie pas les réinstallations forcées des communautés nordiques de Hebron et de Nutak, ni la décision du gouvernement provincial de restreindre l'enseignement de la langue inuktitut dans les écoles locales. En outre, au cours des négociations de 1948 qui aboutirent à l'entrée dans la Confédération canadienne de la province de Terre-Neuve, comme elle était alors appelée, le gouvernement provincial de l'époque a insisté pour qu'aucune reconnaissance ni référence aux peuples autochtones ne soient incluse dans les termes de l'accord d'admission au Canada. Enfin, le plan de réinstallation qui entraîna la fermeture de communautés situées dans le grand nord, comme celles de Hebron et de Nutak (Evans, 2011), suscita une méfiance durable. Cela dit, l'aboutissement des négociations sur les revendications territoriales (avec l'appui du gouvernement provincial), les changements économiques considérables intervenus au Labrador et la prolifération d'initiatives de « société civile » lancées par les organisations non-gouvernementales toujours plus nombreuses pour faire face à ces changements socio-économiques et politiques ont créé un nouveau paysage de gouvernance dévolue, au sein duquel le Nunatsiavut semble destiné à assumer un rôle important et bien placé pour ce faire.

Avec l'aboutissement des négociations sur les revendications territoriales, le nouveau gouvernement inuit peut maintenant passer à un examen réfléchi de ses relations formelles et informelles avec les autres entités plus généralement impliquées dans la gouvernance du Labrador. Ainsi, au fur et à mesure que les développements miniers et hydroélectriques s'étendent, ses relations avec les municipalités non-inuites au sein du *Combined Council of Labrador Municipalities* et avec les autres groupes de la société civile vont devenir de plus en plus importantes et pertinentes.

Résumé :

Il importe de souligner que la gouvernance efficace n'est ni automatique, ni dépourvue de problèmes. Plutôt, elle est informée par les traditions, les cultures et les situations sociales de toutes les parties impliquées. Les gouvernements fédéral et provinciaux qui, depuis toujours, traitent les municipalités comme guère plus que des prestataires de services, devront continuer sur la voie d'une plus grande dévolution et d'une gouvernance de participation, tout en y ajoutant le soutien financier nécessaire; sinon, ces gouvernements risquent de faire l'objet d'un barrage de critiques les accusant d'arrogance et d'insensibilité face à l'implication locale de plus en plus significative. (Natcher et al., 2004). Voilà donc le nouvel environnement de gouvernance dans lequel les gouvernements issus des accords sur les revendications territoriales, comme celui du Nunatsiavut, devront être de plus en plus préparés et capables de jouer un rôle de leadership. Autrement dit, pendant cette période de changements, aucun gouvernement, groupe ou individu ne pourra se payer le luxe de rester seul dans son coin comme simple spectateur. Au bout du compte, tous les Labradoriens devront aller vers les autres et collaborer pour qu'une gouvernance efficace puisse se développer. Le Nunatsiavut est particulièrement bien placé pour jouer un rôle de premier plan dans cette transformation mémorable de la gouvernance de la région.

RÉFÉRENCES ET LECTURES UTILES

Bowles, S. et H. Gintis. *Social Capital and Community Governance*, Working Paper 01-01-003, Santa Fe Institute, 2002. www.santafe.edu/sfi/publications/wplist/2001

Brice-Bennett, Carol. *Our Footprints are Everywhere: Inuit Land Use and Occupancy in Labrador*, Labrador Inuit Association, Nain (Labrador), 1977.

Cornell, Stephen et Joseph P. Kalt. « Two Approaches to the Development of Native Nations: One Works, the Other Doesn't », dans Jorgenson, M.(ed.). *Rebuilding Native Nations: Strategies for Governance and Development*, University of Arizona Press, Tucson, 2007, p. 3-33.

Evans, Peter. « Abandoned and Ousted by the State: the Relocations from Nutak and Hebron, 1956-1959 », in Natcvher, Felt et Procter, *Settlement, Subsistence and Change Among the Nunatsiavummiut (Labrador Inuit)*, University of Manitoba Press, Winnipeg, 2011, Chapitre 5, p. 111-148.

Felt, Lawrence et David Natcher. « Effective Governance in the Changing Political Landscape of Labrador », *Newfoundland Quarterly*, vol.101, n° 1, novembre 2008, p.32-42.

Jorgenson, Miriam (ed.). *Rebuilding Native Nations: Strategies for Governance and Development*. University of Arizona Press, Tucson, 2007.

Labrador Inuit Land Claims Agreement (LILCA). Queen's Printer for Canada, Ottawa; Labrador Inuit Association, Nain; Queen's Printer, St. John's; 2005.

Natcher, David, Lawrence Felt et Andrea Procter. *Settlement, Subsistence and Change Among the Nunatsiavummiut (Labrador Inuit)*, University of Manitoba Press, Winnipeg, 2011.

Natcher, David et Susan Davis. « Rethinking Devolution: Challenges for Aboriginal Resource Management in the Yukon Territory », *Society and Natural Resources*, 20(3), 2007, p. 271-279.

Natcher, David C., Sharman Haley, Gary Kofinas et Walt Parker. « Effective Local Institutions for Collective Action in Arctic Communities », *Northern Review*, Summer/Winter 2005, p. 259-273.

Prince, M. et F. Abele. « Paying for Self-Determination: Aboriginal Peoples, Self-Government, and Fiscal Relations in Canada », étude présentée à la conférence Reconfiguring Aboriginal-State Relations, Canada: The State of the Federation 2003. Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University (Ontario), 1-2 novembre 2003.

Rodon, Thierry et Minnie Grey. « **The Long and Winding Road to Self-Government: The Nunavik and Nunatsiavut Experiences** », dans Frances Abele, Thomas Courchene, Leslie Seidle et France St-Hilaire, eds., *Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, 2009, p. 317-343.

Rollman, Hans. « Moravian Beginnings in Labrador », articles pour un symposium à Makkovik et Hopedale, *Newfoundland and Labrador Studies*, Occasional Publication Number 2, St. John's, 2009 .

ACTION  CANADA

DÉVELOPPER LE LEADERSHIP POUR L'AVENIR DU CANADA