

LA GOUVERNE DU NUNAVIK. QUI PAIE QUOI?

Gérard Duhaime

Sciences de la consommation
Pavillon Paul-Comtois
Université Laval, Québec
Canada, G1K 7P4

Résumé/Abstract

Au Québec inuit ou *Nunavik*, région infra-provinciale soumise au régime de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, une vaste réorganisation administrative a marqué le début de la décennie 1980. Cette étude dresse un portrait de la répartition des responsabilités financières entre les divers paliers de l'administration publique à partir de données de source première, concernant l'année 1983. Elle met en évidence que la normalisation relative de l'exercice des responsabilités, consécutive à la mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, n'entraîne pas automatiquement un accroissement de la responsabilité politique envers la région, ni un accroissement absolu du pouvoir local dans la décision collective. Elle révèle l'ampleur de la dépendance fiscale de cette région, qui cherche néanmoins à accroître son autonomie politique.

In Inuit Quebec or Nunavik, the infra-provincial region subjected to the government of the James Bay and Northern Quebec Convention, a large administrative reorganization has marked the beginning of the 1980s. This study provides a description of the division of the financial responsibilities among the various levels of public administration, starting with data from the initial source, concerning the year 1983. It makes plain that the relative normalization of the exercise of responsibilities, following the implementation of the James Bay and Northern Quebec Convention, does not automatically produce an increase in political responsibility towards the region, nor an increase of local power in collective decision making. It reveals the extent of fiscal dependance of this region, which nevertheless, strives to increase its political autonomy.

Introduction

Combien coûte l'administration publique du Nunavik, ou Québec inuit? Peu d'études ont été consacrées jusqu'ici à ce sujet précis.

En 1983, le Conseil du Trésor du gouvernement du Québec commandait une étude concernant les dépenses gouvernementales imputables aux communautés autochtones (Conseil du Trésor 1983). Cette étude, remarquable pour l'époque, ne rendait toutefois pas compte de toutes les dépenses, négligeant les engagements de plusieurs ministères, les frais généraux, et les dépenses fédérales autonomes. À la même époque, et vraisemblablement sur cette lancée, le Secrétariat aux affaires gouvernementales en milieu amérindien et inuit (SAGMAI)-section du ministère du Conseil exécutif rebaptisée depuis Secrétariat aux affaires autochtones (SAA)-entreprenait de réaliser un inventaire des dépenses annuelles. Ces études mesurent essentiellement les dépenses budgétées ou réelles du gouvernement québécois destinées aux communautés autochtones (SAA 1989, SAGMAI 1984). Puisqu'elles sont limitées aux opérations du gouvernement provincial, et puisqu'elles sont souvent basées sur des prévisions de dépenses plutôt que sur des dépenses réelles, ces études ne rendent pas compte de l'ensemble des dépenses gouvernementales. De plus, elles ne considèrent jamais le problème de l'établissement des revenus. Deux organes du gouvernement du Québec, l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), et le ministère de l'Industrie et du Commerce, ont consacré de nombreux efforts pour rendre disponible une importante documentation concernant le Nord du Québec. Toutefois ces travaux de grande envergure, d'un intérêt certain en ce qui concerne la description des localités, ne concernent guère les dépenses gouvernementales (Beaulieu 1987, 1983, 1982, OPDQ 1983). Les remarquables bilans socio-économiques produits par l'OPDQ n'isolent pas le Nunavik du reste du Nord du Québec; les dépenses gouvernementales qui y sont saisies demeurent incomplètes et, ici encore, le problème des revenus est intouché (OPDQ 1990, 1986). Enfin, l'étude d'Axford (1987), réalisée à partir de sources secondaires, ne fournit aucune mesure des paiements de transferts aux individus ni des coûts administratifs au palier fédéral, et ne parvient donc pas davantage à répondre à la question.

En somme, aucune étude actuellement publiée ne donne une mesure complète et systématique des coûts de la gouverne de l'Arctique québécois, des dépenses engagées et des revenus réalisés. Cette situation s'explique par deux raisons principales: l'éparpillement des responsabilités d'abord, et le statut juridique de la région concernée ensuite.

L'éparpillement des compétences

Avant le début des années 1960, le gouvernement fédéral est le seul acteur gouvernemental engagé dans l'administration de l'Arctique canadien et des populations qui y vivent. Il est déjà impossible, à cette époque, de retracer les dépenses consacrées à l'administration du Québec arctique. En effet celles-ci ne sont jamais isolées dans les rapports annuels des ministères concernés: au mieux les retrace-t-on agglomérées dans les dépenses destinées à l'Arctique de l'Est. De plus, bien qu'une très large part des dépenses soit déjà sous la responsabilité du ministère des Affaires indiennes ou de ses prédécesseurs, d'autres ministères sont également engagés dans les affaires nordiques, le ministère des Transports par exemple. Le nombre des ministères engagés dans l'administration du Nord ne cessera d'ailleurs de croître, de sorte que les dépenses fédérales, qui ne sont toujours pas identifiables isolément, se trouvent aujourd'hui dispersées à travers une multiplicité de ministères et sociétés d'État du Canada.

Les dépenses du gouvernement du Québec consacrées à l'administration de la portion arctique de son territoire sont irrégulières avant 1960; elles touchent peu les populations et sont concentrées dans le domaine de l'exploration des ressources. Les dépenses liées au service à la population autochtone apparaissent au début des années 1960. Elles émargent alors au budget de la Direction générale du Nouveau-Québec (DGNQ), une section du ministère québécois des Richesses naturelles. Ces dépenses iront croissant (Tableau 1). Elles représentent .05% des dépenses totales du gouvernement du Québec en 1964-1965, époque où l'intervention est encore en démarrage (elles sont si faibles avant cette date qu'on les retrace difficilement). Elles atteignent un premier plateau à .12% en 1970-71, moment où les gouvernements fédéral et provincial étudient l'opportunité de rationaliser leurs pratiques dans la région. Elles touchent le zénith en 1977-1978, passant alors à .57% des dépenses totales du gouvernement du Québec: ce sommet correspond au début de la mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Par la suite il devient impossible de suivre aussi clairement et aussi facilement l'évolution des dépenses québécoises. La Direction générale du Nouveau-Québec (DGNQ) est dissoute et remplacée par le Secrétariat aux affaires gouvernementales en milieu amérindien et inuit (SAGMAI), dont le budget décroît. En 1982-83, le budget du SAGMAI consacré au Nord ne représente plus que .02% des dépenses totales du Québec.

Toutefois, cette décroissance ne correspond pas à une diminution en valeur réelle des dépenses québécoises consacrées à l'administration de l'Arctique. Il s'agit plutôt d'une conséquence directe de l'éparpillement des dépenses gouvernementales. Suivant les prescriptions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, l'administration publique du

territoire devait être *normalisée*   mesure que les dispositions de l'entente entrerait en vigueur. Cette vaste opération de normalisation consistait, en autres choses, à décentraliser les questions gouvernementales touchant le territoire et les habitants conventionnés, c'est-à-dire de les renvoyer à chacun des ministères et organismes du gouvernement normalement chargés de ce genre de question, plutôt que de les diriger vers un organe spécialisé comme la DGNQ ou le SAGMAI. Par conséquent, les dépenses gouvernementales consacrées à l'administration de l'Arctique québécois étaient graduellement éparpillées dans tous les ministères provinciaux compétents.

**Tableau 1: Dépenses de la DGNQ et du SAGMAI,
et part des dépenses totales du gouvernement du Québec,
par année, 1964 à 1983 (\$).**

Année	Organisme	Dépenses totales \$	Proportion des dépenses totales du Québec %
1964-1965	DGNQ	631,679	.05
1965-1966	DGNQ	1,488,350	.09
1966-1967	DGNQ	1,890,631	.10
1967-1968	DGNQ	2,987,828	.13
1968-1969	DGNQ	2,882,118	.11
1969-1970	DGNQ	4,374,376	.14
1970-1971	DGNQ	4,748,832	.12
1971-1972	DGNQ	n.d.	n.d.
1972-1973	DGNQ	n.d.	n.d.
1973-1974	DGNQ	5,919,778	.11
1974-1975	DGNQ	6,989,000	.09
1975-1976	DGNQ	9,087,028	.10
1976-1977	DGNQ	17,096,466	.16
1977-1978	DGNQ	66,395,976	.57
1978-1979	SAGMAI	26,481,010	.20
1979-1980	SAGMAI	16,800,000	.11
1980-1981	SAGMAI	4,053,000	.02
1981-1982	SAGMAI	3,775,000	.02
1982-1983	SAGMAI	3,410,000	.02

Source: calculs dérivés des Comptes publics du Gouvernement du Québec, 1964-65   1982-83.

Ce n'est pas tout. La normalisation prescrite par la Convention de la Baie James et du Nord québécois devait également engager les régionaux. Chaque ministère fédéral et provincial devait s'en tenir à l'exercice de ses compétences usuelles; et en-deçà, au niveau local, de nouvelles instances devraient assumer les responsabilités normalement dévolues aux administrations municipales dans les régions dites organisées du pays. Dans le Québec arctique, la Convention entraînerait donc bientôt la création de plusieurs entités locales (les Corporations de villages nordiques par exemple) et régionales (la Commission scolaire Kativik, l'Administration régionale Kativik, le Conseil régional de la santé et des services sociaux Kativik, le Conseil régional de développement Kativik et le reste), chacune ayant ses responsabilités propres.

Ainsi, la comptabilité des opérations publiques, déjà abstruse, s'embrouillait encore. Dans le contexte, l'on comprend aisément que personne ne se soit attaqué systématiquement à cette besogne. Mais la complexité à elle seule n'explique pas l'omission. S'il n'existe pas de comptes publics pour l'Arctique québécois, c'est aussi parce que l'Arctique québécois n'existe pas comme région politique.

La filière verticale

Dans la structure québécoise, les choix fondamentaux dans l'allocation des ressources collectives n'appartiennent pas au pouvoir local. Faut-il consentir un effort prioritaire aux soins de santé ou à l'encouragement des entreprises? À l'éducation des enfants ou la construction domiciliaire? À l'aide aux démunis ou à la rénovation des routes? Ce genre de question n'est pas de compétence locale: c'est au palier provincial que sont exercés les choix transectoriels.

Le pouvoir local est caractérisé par une multiplicité de sphères d'intervention plus ou moins étroites, dont les enjeux ne sont jamais débattus simultanément. Ainsi, dans la plupart des cas, les décisions locales sont liées aux décisions préalables des paliers supérieurs de la gouverne. Par exemple, les budgets des commissions scolaires dépendent largement des paiements de transferts consentis par le ministère de l'Éducation du Québec; il en va de même des budgets des municipalités, des hôpitaux, etc. Les décisions autonomes que prennent ces paliers se limitent le plus souvent au domaine de la gestion, à l'utilisation la plus efficace des sommes consenties, à leur répartition optimale selon les postes budgétaires usuels (salaires, contrats, loyers, transports...); et encore ces décisions sont-elles souvent soumises à l'examen des bailleurs de fonds.

En somme, dans cette division du travail gouvernemental, l'impération se situe au parlement de Québec. L'exécution ne requiert pas d'instances supplémentaires de pouvoir. Dans son mouvement descendant, elle dévale les filières verticales que constituent les ministères, chacun en son

do-main, et s'incarne au palier local par des succursales de gestion. Le Conseil des ministres-si ce n'est un *super-comité des priorités*-décide de l'importance accordée au budget de l'éducation; l'enveloppe est répartie selon des critères le plus souvent techniques entre les diverses commissions scolaires; celles-ci nomment des directions d' cole qui gèrent avec le plus de compétence possible un budget qu'elles n'ont guère, en pratique, le choix de refuser.

Bref, la dimension locale ou régionale n'est pas pertinente dans la comptabilité des opérations publiques provinciales. Cette caractéristique vaut également pour le Nunavik. Puisqu'elle devait normaliser la gouverne du pays des Inuit, puisqu'elle devait en aligner le fonctionnement sur celui ayant cours par ailleurs, la Convention de la Baie James et du Nord québécois ne devait pas faire autre chose que conformer l'administration publique de la région à cette caractéristique essentielle du système politique. Sa mise en oeuvre créerait, là où elles n'existaient pas déjà, des filières verticales d'exécution étanches les unes aux autres, aboutissant dans des bureaux locaux appliquant des programmes dessinés pour l'ensemble du Québec.

La statistique politique

L'oeuvre de normalisation administrative devait améliorer le sort des conventionnés. C'était l'enjeu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, la parade à l'offensive juridique autochtone contre le projet hydroélectrique, le prix de la paix sociale nordique. Mais elle conduirait également ailleurs:   l'émiettement et à la technocratisation du pouvoir. Les autochtones avaient réclamé un accroissement de leurs rôles dans la structure gouvernementale et la normalisation devait permettre de satisfaire ces demandes. Ils h riteraient de ces multiples succursales locales, points de chute gestionnaires dans une structure verticale où les décisions sont prises au sommet. Malgré cette activité fébrile, malgré la multiplication des sièges occupés par des autochtones dans les comités et conseils de tout acabit, malgré l'accroissement des postes salariés dans la fonction publique occupés par eux, ils demeureraient peu satisfaits: de facto, il leur était interdit de prendre des décisions transectorielles, des décisions où l'ensemble des enjeux majeurs à leurs yeux pouvait être débattu simultanément. Bien plus, ils étaient pour ainsi dire encouragés à se disputer entre eux les lambeaux de pouvoir qu'ils détenaient. En outre, la normalisation administrative multipliait le nombre des fonctionnaires de carrière avec lesquels les instances locales devaient transiger. Ce foisonnement donnerait bientôt prise à cette plainte répétitive: ces spécialistes de l'administration et des programmes ne comprenaient rien aux réalités nordiques.

Bref, la normalisation conduirait aussi à l'accroissement de la distance entre le local et le pouvoir. Ultimement, elle conduirait à l'expression d'un

mécontentement général et à l'élaboration de solutions de remplacement.

C'est à l'occasion des discussions entourant l'avenir constitutionnel du Québec et du Canada, particulièrement en 1983, que les représentants inuit mettront au jour cette insatisfaction répandue. Encouragés en cela par les autorités québécoises de l'époque, ils chercheront à s'entendre entre eux sur les termes d'un nouveau partage du pouvoir entre la région et les instances supérieures. La tentative aboutit en 1991. Un projet de constitution d'un gouvernement régional autonome, élaboré par un comité antérieurement élu à cette fin aux suffrages universels, est alors soumis aux citoyens du Nunavik. Le référendum confère au comité constitutionnel un appui non équivoque, puisque 85% de la population entérine le projet. Peu de temps après, le gouvernement du Québec et le comité s'entendent pour ouvrir des négociations à ce sujet.

Ce n'est donc pas un hasard si des tentatives de comptabiliser les opérations gouvernementales dans la région sont amorcées en 1983. Ce genre de données devient pertinent à l'exercice de la gouverne lorsque la région devient elle-même le centre de discussions de nature politique. Cependant, même l'ouverture des discussions sur un éventuel partage des pouvoirs n'a pas suffi à lancer des efforts systématiques de recherche pour répondre aux questions suivantes: combien coûte la gouverne du Nunavik? Qui paie quoi? Quel est le poids d'Ottawa, de Québec et des instances locales dans les finances publiques? Quelles sont les priorités en vigueur, lorsque mesurées par l'allocation des ressources monétaires? En somme, quels sont les enjeux mesurables de la gouverne du Nunavik? Quelle est l'étendue des engagements financiers gouvernementaux? Quelle est l'autonomie fiscale dont peut actuellement se réclamer la région? Des interrogations comme celles-ci sont encore à l'ombre des discussions de principes.

Mais puisqu'ils souhaitent retotaliser la gouverne, ces acteurs ressentiront tôt ou tard l'absolue nécessité d'y répondre, et d'outrepasser les embûches qui rendent actuellement difficile la compilation des comptes publics régionaux, soit l'émiettement administratif et l'absence de statut politique de la région. C'est cette voie que la présente recherche tente humblement d'ouvrir.

Méthode

Cette recherche s'intéresse aux opérations des administrations publiques au Nunavik, ou Québec inuit. La région ainsi désignée recouvre tout le territoire compris à l'intérieur des frontières du Québec au-delà du 55^e degré de latitude Nord, à l'exclusion de la municipalité de Whapmagoostui et des terres réservées aux Cris de cette localité.

Les administrations regroupent les opérations des pouvoirs publics en matière de taxation et de dépenses publiques. Il s'agit de tous les

ministères et organismes publics des niveaux fédéral, provincial, régional et local, y compris les écoles et les hôpitaux. Les entreprises publiques, exploitées en vue d'un bénéfice ou contre acquittement de frais engagés par le client, ne sont pas considérées ici, sauf lorsque nous les mentionnerons. Certains établissements cr s à la suite de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, la Société Makivik et ses filiales par exemple, sont souvent assimilés à tort à des administrations publiques; ils ne sont pas considérés ici.

Les opérations considérées sont les revenus, dépenses et immobilisations des administrations publiques. Les revenus proviennent essentiellement des impôts directs personnels, des autres transferts courants des particuliers, des impôts indirects, et des transferts reçus des entreprises et administrations. Dans les revenus des administrations, aucun compte n'a été tenu des taxes sur les ventes au détail. Outre la difficulté d'accéder à ce genre d'informations, la situation de la perception des taxes n'est pas d'une grande limpidité dans l'Arctique au moment de l'enquête: certaines entreprises perçoivent les taxes de vente et les transmettent au gouvernement; d'autres ne les perçoivent tout simplement pas (en particulier certains établissements de petite taille); enfin, une partie des taxes effectivement payées est remboursée par le gouvernement. Les dépenses comprennent les dépenses courantes en biens et services et les transferts pay s aux agents économiques. Elles comprennent l'amortissement des biens de capital, que comptent certains établissements administratifs. Les immobilisations sont les dépenses de biens capitaux, construction (résidentielle ou non résidentielle), machinerie et équipement.

Sauf exception, toutes les données présentées concernent l'année de référence 1983. Plusieurs raisons justifiaient ce choix. Il s'agissait, au début de la recherche, de l'année la plus récente pour laquelle toutes les données étaient compilées dans l'ensemble des administrations. Cette année avait également été considérée dans une autre recherche, de sorte qu'il était permis d'espérer une comparaison des résultats; de plus, une importante recherche antérieure documentait certains paramètres de l'année 1973, permettant éventuellement la lecture du changement (Simard 1982). Il s'agissait enfin de l'année marquant le début des discussions entourant une éventuelle redéfinition du partage des pouvoirs.

Les données ont été recueillies au cours d'un long travail de terrain dans la région considérée, et dans les principaux centres administratifs de l'extérieur. Nous avons pris contact avec presque toutes les organisations gouvernementales, et la très grande majorité d'entre elles ont été visitées. Les données étaient crées à partir des documents disponibles, complétés par entrevues. Seules les transactions effectivement réalisées ont été saisies, éliminant ainsi les sommes budgétisées mais non allouées. Dans certains cas très particuliers où les données n'étaient pas accessibles (impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés par

exemple), des estimations ont été réalisées sur la base de données comparables.

Les opérations de traitement ont permis de ramener toutes les données sur la base de l'année de calendrier 1983. L'absence d'uniformité absolue à cet égard obligeait ces transformations. Dans tous les cas, les calculs étaient produits en tenant compte des données disponibles pour les années financières 1982-1983 et 1983-1984. Tous les résultats sont exprimés en dollars courants de 1983.

L'ensemble des résultats a été par ailleurs intégré dans une matrice de comptabilité sociale, qui contient, outre les opérations gouvernementales, les opérations des autres agents économiques de la région. Les résultats de ces travaux serviront à jauger au passage l'importance de l'administration publique par rapport à toute l'activité économique régionale pour la période considérée.

Résultats et discussion

Les dépenses

Si l'on considère les dépenses des administrations publiques à l'exclusion de tous les paiements de transferts, la situation se présente de la manière suivante en 1983. Ensemble, les paliers local et régional occupent une place considérable: ils paient 77% des salaires et assument 55% des dépenses en biens et services; ils contribuent à 74% des dépenses courantes et réalisent 35% des achats de biens et services destinés à des travaux d'immobilisation. Au total, ils produisent pas moins de 64% de toutes ces dépenses (Tableau 2).

La part des paliers local et régional est donc très importante. Ces établissements occupent une grande place dans les opérations quotidiennes et jouissent d'une nette visibilité dans les localités elles-mêmes. Leurs compétences s'exercent dans le champ des affaires municipales et connexes (gestion des services municipaux, des habitations à loyer modique et du programme d'aide aux activités de chasse et de pêche), dans la gestion des services socio-sanitaires, d'éducation, de développement économique. Par l'intermédiaire de l'Administration régionale Kativik, le domaine d'activité de ces instances s'étend au-delà. Sorte de communauté «urbaine» du Nord, l'Administration régionale Kativik, possède des pouvoirs relativement étendus-qu'elle n'exerce cependant pas tous-principalement en ce qui concerne l'administration locale, la formation de la main-d'oeuvre, l'établissement de normes de construction et de salubrité publique, etc.

L'importance de la place des instances locales et régionales est d'autant plus significative qu'elle est encore récente en 1983. En effet, la plupart des établissements concernés ont été créés suivant les prescriptions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. La

Tableau 2: Distribution des dépenses des administrations publiques (transferts exclus) par poste budgétaire et par palier, Québec arctique 1983 (\$).

	Local	Régional	Provincial	Fédéral
Salaires	5,995,286	16,595,486	4,449,508	2,110,083
Autochtones	5,581,098	7,355,512	1,549,153	259,825
Allochtones	414,188	9,239,974	2,900,355	1,850,258
Dépenses biens et services	9,163,409	14,570,662	17,019,020	2,206,832
Opérations	7,871,631	8,657,626	4,835,725	1,104,419
Immobilisations	1,291,778	5,913,036	12,183,295	1,102,413
TOTAL	15,158,695	31,166,148	21,468,528	4,316,915

municipalisation, tout comme la mise sur pied de l'Administration régionale Kativik, ne débute que vers la fin des années 1970. Dans plusieurs cas, ces établissements n'étaient pas totalement nouveaux, prenant le relais d'organisations antérieures plus ou moins structur es, ou venant transformer sensiblement la gestion de structures autrefois gérées exclusivement par des fonctionnaires de l'extérieur. Par exemple, les corporations municipales remplaçaient des *conseils communautaires*, et les conseils d'administration des hôpitaux venaient se superposer à la structure antérieure de gestion.

Cette importance visible des établissements régionaux et locaux est d'autant plus considérable que l'administration publique constitue, en elle-même, l'industrie majeure dans la structure économique de la région (Tableau 3).

Tout considéré en effet, les administrations publiques constituent la base économique du Nord du Québec.   elles seules, l'industrie de l'administration publique paie 59% de tous les salaires versés à la main-d'oeuvre régionale, et 73% de ceux touchés par les autochtones. La somme est considérable. Aucune autre industrie régionale ne rivalise à ce chapitre avec l'administration publique: ni l'exploration et l'exploitation minière (peu visible dans les villages inuit mais sensible dans le reste du territoire), ni le transport et les communications (industries cruciales de l'économie arctique), ni le commerce, ni les services, etc. Mêmes réunies, toutes les autres industries ne comptent pas autant que l'administration publique dans la masse salariale.

L'administration publique est également la branche industrielle la plus considérable en ce qui concerne les autres types de transactions. Elle produit des dépenses d'opérations plus considérables que chacune des autres branches industrielles, contribuant à 24% du total.   elle seule, elle produit des immobilisations d'un poids plus considérable que toutes les

autres branches industrielles réunies, contribuant à 74% du total.

Dans cette structure industrielle arctique dont l'oxygène vient pour l'essentiel de l'administration de la chose publique, le fait que la place occupée par les instances locales et régionales soit considérable constitue une mesure éloquente de l'atteinte de certains objectifs stratégiques de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Au plan symbolique tout au moins, le pouvoir autochtone a certainement été accru.

Les transferts

Jusqu'ici, nous avons considéré les dépenses administratives en ignorant l'apport des transferts intergouvernementaux. Cette omission était volontaire. Il s'agit d'un niveau de lecture qui nous éloigne de l'expérience quotidienne, de l'expérience sensible de l'administration, pour nous faire grimper les pentes ascendantes de la gouverne et, au-delà des évidences locales, pour nous faire apercevoir le lieu véritable du pouvoir.

Tableau 3: Distribution des dépenses des administrations publiques (transferts exclus) et dépenses de tous les agents économiques au Québec arctique 1983 (\$).

Poste de dépense	Administrations publiques \$	Tous les agents économiques (a) \$
Salaires	29,150,363	49,493,119
Autochtones	14,745,588	20,078,577
Allochtones	14,404,775	29,414,542
Dépenses en biens et services	42,959,923	120,346,335
Opérations	22,469,400	92,684,074
Immobilisations	20,490,522	27,662,261
TOTAL	72,110,286	169,839,454

a) Inclut la consommation des particuliers 30,205,920\$.

Tous les paliers sont touchés par les transactions de transferts. Sauf le palier local, tous effectuent des paiements de transferts; sauf le palier fédéral, tous reçoivent des paiements de transferts. C'est essentiellement ce qu'illustre la matrice des transferts intergouvernementaux (Tableau 4).

Ce tableau révèle deux caractéristiques remarquables qui tranchent très nettement avec la situation qui prévaut à l'examen des dépenses (Tableau 2): premièrement, le palier régional joue ici un rôle effacé, tandis que, deuxièmement, les paliers supérieurs de la gouverne occupent tout l'avant-scène.

Le palier régional n'effectue lui-même que 2% des paiements de transferts intergouvernementaux et dirige essentiellement les sommes vers le local. L'administration régionale sert de courroie de transmission: certains budgets sont acheminés d'un bloc à cette instance qui les redistribue ensuite aux localités bénéficiaires selon des règles prescrites d'en haut.   l'inverse, les gouvernements fédéral et provincial effectuent 98% de tous les paiements de transferts intergouvernementaux. Le gouvernement provincial obtient au passage une part de ces sommes représentant 38% des transferts totaux. Mais l'essentiel, soit 61% de l'ensemble, est destiné aux administrations locales et régionales.

Tableau 4: Transferts intergouvernementaux selon la source et le destinataire, Québec arctique 1983 (\$).

Revenus par administration	Dépenses par administration			TOTAL
	Régional	Provincial	Fédéral	
Local	1,723,474	10,744,405	231,512	12,699,391
Régionale	200,373	42,575,519	322,008	43,097,900
Provinciale		82,479	34,067,633	34,150,112
Fédérale				
Indéterminée			48,296	48,296
Sous-total	1,923,847	53,402,403	34,669,449	89,995,699
Autre (extérieur)	34,957	782,186		817,143
TOTAL	1,958,804	54,184,589	34,669,449	90,812,842

Ce tableau transforme le paysage esquissé tantôt. Certes les administrations de premier niveau ont une place considérable et visible. Mais il est plausible de croire que l'ampleur récente qu'elles ont prise dépend des octrois venus des gouvernements supérieurs.

Cette hypothèse se confirme tout à fait quand le portrait, encore grossier, est policé un tant soit peu. Il s'agit pour cela de déduire des dépenses réalisées par palier de gouvernement les revenus de transferts intergouvernementaux (Tableau 5).

Lorsque comparée à celle du début, l'image est extrêmement contrastante. Ici, les administrations locales et régionales apparaissent sous des dehors nettement plus humbles. Les dépenses nettes de transferts intergouvernementaux, en somme les dépenses qu'elles réalisent à partir de leur financement autonome, ne représentent plus que 5% des dépenses totales. Les administrations supérieures sont directement responsables de 95% des dépenses totales nettes de transferts intergouvernementaux, réparties entre le provincial (52%) et le fédéral (43%).

Elle est également extrêmement révélatrice. La normalisation de

Tableau 5: Dépenses totales et dépenses nettes de transferts intergouvernementaux, par palier gouvernemental, Québec arctique 1983 (\$).

Palier	Dépenses totales	Dépenses nettes de transferts
Local	18,472,625	5,773,234
Régional	43,713,130	615,230
Provincial	96,770,265	61,837,967
Fédéral	51,149,427	51,149,427
TOTAL	210,105,447	119,292,605

a) Le total inclut des revenus de transferts autres 83,253\$.

l'administration du territoire et l'amélioration des conditions d'existence des Inuit conventionnés exigeaient une importante mobilisation des ressources pour être réalisées et un engagement visible des autochtones eux-mêmes pour être satisfaisantes. Contrairement aux apparences que laisse le bourdonnement de l'activité villageoise, l'accroissement de l'engagement des instances décentralisées ne correspondrait donc pas à une augmentation des prérogatives qu'elles auraient en propre, mais à un approfondissement systématique de leur dépendance fiscale à l'égard des gouvernements supérieurs: pour l'essentiel, elles gèrent des sommes octroyées du sommet de l'imp ration selon les règles issues du même faîte.

Le revers de la dépendance des instances locales est l'ampleur du pouvoir fiscal des autres. Celui du fédéral est énorme, et nous y reviendrons. Dans cette situation, le Québec a accru son rôle prépondérant. Il est devenu un pôle décisionnel majeur, de même qu'un relais obligatoire pour une portion très importante du financement public des activités adm-nistratives de la région. Cette caractéristique est d'autant plus remarquable que le Québec est, à toutes fins pratiques, absent de la gestion des populations arctiques quinze ans plus tôt.

Le Québec s'est peu à peu engagé dans ce domaine, exerçant ses compétences sur une portion de son territoire jusque-là occupé presque exclusivement par le fédéral. Sur le terrain, la venue du Québec concurren ait la présence fédérale, et, au cours des années 1960, les services fournis aux Inuit seront graduellement dédoublés. L'irrationalité économique de ces comportements apparaîtrait bientôt aux acteurs gouvernementaux. Dès la fin de la même décennie, ils prévoyaient ensemble une réorganisation des services selon laquelle le Québec prendrait la place qui lui revenait «en première ligne» dans cette région comme dans les autres régions de son territoire légitime, contre un financement fédéral conforme à la division générale du travail gouvernemental au Canada. Consultés au cours de l'hiver 1970, les habitants exprimèrent une opposition farouche au retrait fédéral et un désir d'accroître l'autonomie régionale. Dans cette perspective, le démarrage prochain du projet de la Baie James et sa contestation serviront de catalyseur: plutôt que d'être imposée et de susciter le mécontentement généralisé, la rationalisation du travail gouvernemental serait négociée avec les leaders autochtones qui en deviendraient eux-mêmes partie prenante.

Les revenus

Aussi riches que puissent être ces données, leur enseignement est toutefois limité. Elles traduisent certainement une hiérarchie nette dans le financement des activités publiques et permettent de localiser vers le sommet les pouvoirs principaux. Toutefois, elles ne disent pas tout de

l'autonomie des divers agents de la gouverne, puisqu'elles ne tiennent pas encore compte des revenus autonomes réalisés par chacun d'eux. C'est ce que corrige le tableau montrant la distribution des revenus, des dépenses et des surplus (ou déficit) des administrations publiques dans l'Arctique québécois (Tableau 6).

Deux résultats sont particulièrement frappants dans ces comptes

Tableau 6: Distribution des dépenses des administrations publiques par type de dépense et par palier, Québec arctique 1983 (\$).

	Opérations	Transferts	Immobilisations	TOTAL
REVENUS				
Local	5,328,284	12,699,391	0	18,027,675
Régional	468,288	34,235,312	8,950,362	43,653,962
Provincial	1,953,142	33,098,281	7,550,600	42,602,023
Fédéral	185,238	3,406,579	0	3,591,817
TOTAL (a)	7,934,952	83,439,563	16,500,962	109,871,504
DÉPENSES				
Local	16,210,873	60,350	2,201,402	18,472,625
Régional	32,398,621	2,047,470	9,267,039	43,713,130
Provincial	20,147,815	59,116,302	17,506,148	96,770,265
Fédéral	6,387,569	42,813,858	1,948,000	51,149,427
TOTAL	75,144,878	104,037,980	30,922,589	210,105,447
SURPLUS (DÉFICIT)				
Local	(10,882,589)	12,639,041	(2,201,402)	(444,950)
Régional	(31,930,333)	32,187,842	(316,677)	(59,168)
Provincial	(18,194,673)	(26,018,021)	(9,955,548)	(54,168,242)
Fédéral	(6,202,331)	(39,407,279)	(1,948,000)	(47,557,610)
TOTAL	(67,209,926)	(20,598,417)	(14,421,627)	(100,233,943)

a) Le total inclut 1,996,027\$ de revenus gouvernementaux dont le destinataire est indéterminé. Les revenus d'opération incluent les claims, baux et permis miniers, les permis de chasse et pêche. Les revenus de transferts incluent les impôts sur le revenu estimés.

consolidés: l'équilibre budgétaire des administrations locales et régionales, et le formidable déficit des gouvernements provincial et fédéral. Nous les examinerons tour à tour.

Comment expliquer l'équilibre budgétaire que présentent les paliers décentralisés? Il ne peut s'agir ici seulement d'un résultat normal d'une gestion efficace des crédits: la situation est en effet plus complexe qu'il n'y paraît d'abord.

Les revenus d'opérations réalisés par les administrations locales et régionales ne sont pas négligeables: il s'agit de 73% des revenus d'opérations totaux, une portion qui confirme la place prépondérante occupée «en première ligne» par les administrations. En effet, ces revenus viennent principalement de la prestation de services: les taxes pour les services municipaux (livraison d'eau potable, cueillette des ordures, etc.) contribuent à 72% du total des revenus réalisés par ces administrations locales et régionales, tandis que les loyers pay s aux municipalités par les locataires des habitations sociales comptent pour 19%.

Cependant, ces revenus apparaissent bien minces lorsque l'ampleur des dépenses d'opération est considérée. Il faut en effet mobiliser des sommes incomparables aux revenus réels pour produire les services offerts. Le solde est donc fortement négatif, produisant des déficits d'opération importants: 10 millions de dollars au local (le double des revenus) et près de 32 millions de dollars au régional qui ne compte pratiquement pas de revenus d'opération.

En fait, ces données ne peuvent permettre de poser un diagnostic sur l'état de santé de la *gestion* des finances publiques au Nunavik. Ce qu'elles autorisent à dire avec assurance par contre, c'est que les services municipaux sont incapables de faire leurs frais. Elles révèlent également autre chose. Si les déficits d'opération disparaissent au total, ils sont donc comblés par des sources de l'extérieur. Ici, les paiements de transferts prennent toute leur importance. L'on constate en fait que les déficits d'opérations sont couverts par des transfusions massives de fonds, des revenus de transferts qui proviennent des paliers provincial et fédéral. C'est ainsi que les revenus nets de transferts produisent l'équilibre budgétaire formellement atteint. Bref si cette situation, valable pour l'année de référence considérée, est représentative d'une situation récurrente (et, jusqu'à preuve du contraire, aucune raison ne permet d'en douter sérieusement), si les revenus autonomes des administrations de premiers niveaux sont toujours aussi faibles par rapport aux coûts des services offerts, il s'avère que la région ne jouit, à toutes fins utiles, d'aucune autonomie fiscale.

Le second résultat frappant à l'examen du tableau 6 est la taille des déficits nets enregistrés au sommet. Ensemble, les gouvernements de Québec et d'Ottawa accusent un déficit dépassant les 100 millions de dollars. Nous verrons que ce résultat s'explique en grande partie par le

financement octroyé aux paliers subordonnés.

Les revenus d'opération sont ici extrêmement limités. À l'époque, ils proviennent principalement de la location d'édifices et de la prestation de divers services par le ministère québécois des Travaux publics et de l'Approvisionnement.

Les revenus de transferts sont plus importants et sont de deux types différents. Premièrement, les gouvernements supérieurs perçoivent des impôts sur le revenu. Ces sommes inscrites à ce titre sont ici des évaluations puisque les données réelles ne peuvent être compilées; ce sont également des évaluations *maximales*, puisque, à l'époque en tous cas, tout indique que la confection des rapports d'impôt sur le revenu ne soit pas une tâche généralement assumée par la population autochtone de la région et puisqu'il n'existe aucun moyen valide pour mesurer ces omissions. La seule interprétation possible de ce résultat est la suivante: si les impôts maxima des particuliers se chiffrent réellement à ce niveau, soit un peu plus de 7 millions de dollars, ils restent très largement insuffisants pour supporter les coûts nécessaires à l'administration publique du Nunavik. Deuxièmement, les revenus de transferts sont constitués des sommes payées par Ottawa à Québec. Ces paiements sont effectués en vertu de programmes réguliers à frais partagés qui s'appliquent dans le Nord comme n'importe où au Québec, ou en vertu d'ententes spécifiques conclues dans la foulée de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Ces sommes représentent plus de 90% des transferts totaux (Tableau 4). Ce poste est aussi remarquable pour une autre raison. Les principaux revenus du Québec sont créés par les transferts reçus du fédéral, et les dépenses fédérales les plus massives consistent en paiements de transferts. En d'autres mots, le gouvernement fédéral est encore responsable d'une portion cruciale du financement des opérations sur le terrain. À la faveur de la redistribution des rôles opérée par la Convention de la Baie James et du Nord québécois, et laissant aux autres instances la responsabilité d'exercer leurs compétences propres, il a cependant abandonné la gestion quotidienne des services, tandis qu'il en assumait la totalité quelque vingt ans plus tôt.

En regard des revenus, les dépenses sont énormes. L'enveloppe consacrée aux opérations courantes est moins grosse aux niveaux supérieurs qu'aux niveaux inférieurs, ce qui renforce les conclusions précédentes concernant la place des paliers inférieurs dans la prestation directe des services. Les dépenses de transferts sont ici gigantesques, et, à terme, la portion la plus considérable de ceux-ci parvient dans la région (Tableau 4). Les dépenses d'immobilisations pèsent elles aussi relativement lourd dans la balance.

Tout palier confondu, l'état comptable des opérations indique des dépenses totales de 210 millions de dollars (Tableau 6), des dépenses nettes de transferts de 119 millions de dollars (Tableau 5), et un déficit consolidé de plus de 100 millions de dollars (Tableau 6).

Les sociétés d' tat

Ce déficit déjà lourd est pourtant incomplet: il ne considère pas encore les opérations des sociétés d' tat (Tableau 7).

La Société canadienne des postes et Hydro-Québec sont les deux principales sociétés d'état présentes dans la région à l'étude. Chacune de

Tableau 7: Indicateurs, différents types d'entreprises publiques, Québec arctique 1983 (\$).

Indicateurs	Entreprises provinciales	Entreprises fédérales	TOTAL
Revenus d'opérations	1,554,990	1,270,070	2,825,060
Dépenses d'opérations	7,665,099	8,553,033	16,218,132
Bénéfices (déficits)	(6,110,109)	(7,282,963)	(13,393,072)
Salaires totaux	1,130,153	390,175	1,520,328
Salaires autochtones	144,144	236,505	380,649
Salaires allochtones	986,009	153,670	1,139,679
Emplois totaux N	30	35	65
Emplois temps plein	29	14	43
Emplois temps partiel	1	21	22
Dépenses intersectorielles			
intérieures	5,571,689	7,595,828	13,167,517
Immobilisations	6,356,800	500,000	6,856,800

ces deux sociétés maintient des opérations dans toutes les localités. La structure des dépenses qu'elles doivent consacrer à ces opérations est différente de ce qu'elles connaissent dans les régions plus méridionales. Dans un cas comme dans l'autre, les salaires ne représentent pas le poste de dépense le plus important.   la Société canadienne des postes, les coûts de transport mobilisent 87% des dépenses d'opération; à Hydro-Québec, l'approvisionnement en carburant et l'entretien de l'équipement canalisent 84% des dépenses d'opération. De plus, les coûts unitaires sont bien plus élevés dans la région, à cause de la situation géographique, du petit volume des opérations et des moyens de production utilisés (l'avion pour le transport du courrier, les génératrices thermiques alimentées au mazout pour la production d'électricité).

Cependant, elles sont tenues d'appliquer une grille tarifaire uniforme. Elles réclament donc dans l'Arctique des tarifs semblables à ceux qui sont imposés ailleurs au Canada ou au Québec. Dans le contexte, les revenus ne peuvent couvrir les frais encourus. Les opérations se soldent par un imposant déficit de plus de 13 millions de dollars. Et encore faudrait-il y

ajouter les coûts d'immobilisation, se chiffrant alors à près de 7 millions de dollars.

Les sociétés d'État jouent un rôle crucial dans la région. En plus de réaliser des dépenses intersectorielles qui contribuent significativement au produit intérieur régional, elles assurent des services aujourd'hui indispensables. Ces établissements ont des comportements économiques qui ressemblent bien davantage à ceux des administrations publiques qu'à ceux des entreprises privées. Ils constituent des outils efficaces d'égalisation du coût de la vie. Les postes, par exemple, permettent de contenir les prix de détails des marchandises offertes par les commerces locaux (MAIN 1990). En somme, les déficits encourus agissent exactement comme des subventions à l'économie régionale.

Dans cette perspective nette, il est fondé d'ajouter ces résultats aux déficits des administrations publiques *stricto sensu*. Le coût total net de la gouverne du Nunavik s'établit ainsi à plus de 120 millions de dollars pour l'année de référence.

Les priorités

Deux questions demeurent enfin en suspens, auxquelles nous ne pourrions répondre que de manière bien limitée. Comment ces coûts se comparent-ils? À quoi servent les dépenses?

En ne considérant que les données établies pour les administrations publiques (à l'exclusion des sociétés d'État), en considérant par ailleurs toutes les dépenses gouvernementales réalisées pour l'administration du Québec, le portrait se résume à ceci: les dépenses per capita sont quatre fois plus élevées et le déficit est neuf fois supérieur dans l'Arctique par rapport à l'ensemble du Québec (Tableau 8).

Ces résultats révèlent que l'administration nordique est plus coûteuse que l'administration publique au Québec en moyenne. Cette constatation n'étonne pas: on ne saurait imaginer des coûts administratifs identiques dans une région si éloignée, si froide, sans grande industrie. Ce qui est remarquable, c'est l'ampleur de l'écart observé. Par exemple, si toutes les administrations publiques dépensaient autant per capita pour l'ensemble du Québec, si leur niveau de dépenses était identique à ce qui a cours dans l'Arctique, les données changeraient: leurs dépenses passeraient de 62 milliards à pas moins de 217 milliards de dollars et leur déficit global de 11 milliards à quelque 103 milliards de dollars. Par exemple encore, le seul budget du gouvernement du Québec passerait de 23 milliards qu'il était en 1983 à 86 milliards de dollars; à lui seul, le déficit passerait de 3 milliards à 28 milliards de dollars, l'équivalent du déficit fédéral de l'époque.

Ces ressources sont utilisées principalement pour assumer les coûts d'éducation, de logements, de santé, des services municipaux, de l'aide aux ménages et aux individus, du développement économique et des transports (Tableau 9).

Tableau 8: Revenus, dépenses totales et déficit de l'administration publique, Québec arctique et Québec 1983 (\$ et \$ per capita).

	Arctique \$	Arctique \$ per capita	Québec '000\$\$	Québec per capita
Revenus	109,871,504	17,443	50,713,000	7,780
Dépenses	210,105,447	33,355	62,130,000	9,532
Déficit	(100,233,943)	(15,912)	(11,417,000)	(1,752)

Source: B.S.Q. 1984 (données du Québec).

Cette hiérarchie des dépenses permettrait sans doute de comprendre, au moins à titre hypothétique, certains écarts. Au Québec, l'éducation et les affaires sociales absorbent également une portion majeure des dépenses gouvernementales. L'importance accordée ici au logement et aux services afférents constitue probablement une clé explicative. Dans le Québec arctique, la population autochtone entière occupe des logements sociaux, ce qui distingue nettement cette région du reste du Québec. De même, tout porte à croire que le coût des services municipaux est sans commune mesure avec ce qui existe généralement ailleurs. Mais il nous faut reporter à plus tard l'élucidation minutieuse de ces écarts. Il s'agit d'un résultat dont l'interprétation exige de nouveaux travaux comparatifs qui débordent largement le cadre que nous avons tracé ici.

Ce que l'on peut certainement conclure pour l'heure, en tous cas, c'est que non seulement la dépendance fiscale de la région envers l'extérieur est nette, mais encore qu'elle est très profonde. Au bilan, l'exc dent des dépenses sur les revenus signifie que le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial du Québec assument ensemble, à toutes fins pratiques, la totalité des coûts de la gouverne du Québec inuit. L'équilibre formel dans les comptes des administrations locales et régionales masquent un déséquilibre structurel fondamental: du point de vue fiscal, cette région doit compter sur les solidarités politiques instituées, sur la redistribution de la richesse socialisée qu'opère l'état, pour maintenir et améliorer les biens et les services publics requis.

Tableau 9: Dépenses gouvernements nettes de transferts intergouvernementaux, par champ d'intervention, Québec arctique 1983 (%).

Priorités	%
Éducation	23
Logements et services afférents	19
Santé	12
Services municipaux	12
Assistance	9
Développement économique et ressources	8
Transports	7
Divers	7
Communication et culture	1
Justice	1
TOTAL	100

Conclusion

Le mouvement d'accroissement des dépenses publiques québécoises relatives à l'administration du territoire arctique, plutôt linéaire au cours des années 1960, prenait une allure exponentielle au milieu de la décennie suivante. S'il faut se fier aux dépenses inscrites aux crédits du SAGMAI, ce mouvement avait semblé décroître brusquement à la suite de la mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (Tableau 1). Mais il ne s'agissait que d'un mouvement apparent.

Désormais dispersées au sein de l'appareil gouvernemental, les dépenses demeureront importantes. Nous ne possédons actuellement pas les séries chronologiques permettant d'énoncer des certitudes quant au mouvement réel tracé annuellement par les dépenses gouvernementales entre 1978 et aujourd'hui. Nous trouvons toutefois qu'en 1983 la proportion des dépenses consacrées au Québec

septentrional par le gouvernement provincial s'établit à peu près au niveau de 1977-1978, qui constituait une année record à ce chapitre: en 1977-1978, les dépenses québécoises consacrées à l'administration du territoire nordique s'établissait à .57% de toutes les dépenses du gouvernement du Québec; en 1983, elles représentaient encore .53% des dépenses totales. En dollars courants, elles ont augmenté: de moitié si les opérations d'Hydro-Québec ne sont pas compt es, des trois quarts si elles le sont. En dollars constants, elles ont également augmenté.

Il n'existe actuellement pas de données analogues en ce qui concerne le gouvernement fédéral; par conséquent, il est impossible d'élaborer un portrait longitudinal des dépenses gouvernementales *totales* consacrées au Nunavik. Si l'évolution des crédits fédéraux a suivi le mouvement que nous croyons pouvoir diagnostiquer au gouvernement québécois, il faut alors conclure que la normalisation de l'administration publique régionale, inscrite au fronton de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, supposait un accroissement rapide et imposant de l'effort financier global. Ce rattrapage se poursuit-il ou a-t-il touché un point culminant? Le volume des dépenses est-il désormais en croissance linéaire, ou accuse-t-il une baisse relative aujourd'hui? La taille même du déficit est-elle une situation passagère ou permanente? Une situation normale ou exceptionnelle dans une région comparable? D'autres recherches devront l'établir.

La mobilisation des ressources collectives vers le service au Grand Nord québécois produit, en 1983, un déficit total de 120 millions de dollars, assumé en dernière analyse par les contribuables de l'extérieur de la région. Elle est rendue possible par une réorganisation majeure de la division du travail étatique, dont la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois était le prodrome. La structure est désormais la suivante. En service «de première ligne», autrefois assumé concurremment par Ottawa et Québec, se trouvent les administrations locales et régionales, de même que les quelques comptoirs de certains ministères.   ce palier où il s'agit d'appliquer les programmes et d'opérer les établissements suivant des normes données, chacun obtient ses budgets et rend compte de leur usage à des correspondants hiérarchiquement supérieurs, le plus souvent localisés au gouvernement du Québec. Sauf exceptions, ces filières verticales montent là, vers Québec, où sont définis les programmes, édictées les normes, déterminés les crédits. Le gouvernement du Canada reçoit, approuve et paie une part importante des factures.

Cette répartition des tâches traduit l'oeuvre de normalisation de la structure. Québec, qui recherchait une légitimité auprès de la population dont elle ne s'était guère occupé jusque-là, pourrait assumer pleinement ses compétences sans devoir concurrencer la force tutélaire fédérale. Sauf en ce qui concerne ses champs exclusifs, le gouvernement du Canada y trouvait le moyen de se retirer du territoire. Il joue néanmoins

deux rôles de premier plan: il paie ses engagements contractés au cours de l'histoire - laquelle comprend désormais la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois-, et il maintient des programmes nationaux qui permettent au Québec de bénéficier de paiements de transferts, dont une part profite au service de l'Arctique. Il était omniprésent et donnait bien des signes d'omnipotence avant la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, tandis qu'aujourd'hui, l'administration quotidienne porte toutes les apparences d'un large pouvoir régionalisé. Ces apparences sont trompeuses, car la présence visible des régionaux dans l'administration courante serait pratiquement impossible sans l'apport du financement fédéral.

Si la normalisation de la structure supposait une augmentation des ressources dévolues à la région, elle n'entraînerait pas forcément un accroissement majeur du pouvoir décisionnel régional. Les établissements de première ligne, nous l'avons vu, constituent la base de multiples filières verticales qui exécutent beaucoup mais décident peu, qui se conforment beaucoup mais initient peu, qui appliquent les normes et animent les programmes, mais qui n'en décident que rarement. Au total, le débat sur la définition des problèmes communs et des solutions ne trouve pas de lieu où s'incarner. La conclusion de la Convention de la Baie James et du Nord québécois permettait d'espérer, à tort ou à raison, cet accroissement majeur de la place des autochtones dans le processus décisionnel. Dans les circonstances, il est concevable que la mise en application de l'entente fasse émerger l'insatisfaction.

Pour autant, la normalisation découlant de la Convention de la Baie James et du Nord québécois ne devait pas entraîner ailleurs une concentration, au sens littéral, une convergence des pouvoirs. Bien au contraire, la normalisation commandait la fin de la centralisation et, par une sorte de métempsychose, la pénétration des affaires nordiques dans tous les segments de l'appareil suivant des règles du jeu à peu près usuelles. La normalisation conduisait à multiplier les acteurs gouvernementaux engagés dans la gestion du Nord, mais à restreindre la responsabilité de chacun. Elle conduisait surtout à ne rendre personne-élu ou organisme-responsable de l'ensemble des décisions concernant le Nunavik: dans une situation où chaque filière demeure jalousement imperméable et applique le plus souvent des normes techniques pour l'attribution des enveloppes budgétaires, dans une situation où les crédits destinés à la région sont noyés dans le budget de programmes s'appliquant à tout le territoire québécois ou canadien, la responsabilité des décisions échappe à tout le monde. En ce sens, la normalisation du système a enfanté l'irresponsabilité globale du système. L'absence de données statistiques systématiques s'explique tout aussi bien par cette submersion bureaucratique des affaires nordiques. En réalité, il existe des amoncellements de statistiques presque partout dans ce vaste appareil. Chaque bureau génère les données qui lui sont nécessaires pour

administrer ses programmes. Mais personne ne ressent le besoin d'avoir un portrait systématique, exhaustif et comparable de la situation, parce que, précisément, personne n'a le devoir de prendre des décisions qui considéreraient l'ensemble de la situation.

Pourtant, les révélations que produit le portrait d'ensemble ont leur importance. Malgré la richesse de ses ressources naturelles, le Québec arctique n'est pas le pactole, bien au contraire. Ici, c'est l'équilibre budgétaire atteint par les instances locales qui est trompeur. Nous l'avons vu: il s'agit d'un résultat tangible des engagements contractés à la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Les instances locales et régionales sont des créatures des législatures québécoise et canadienne, que ces dernières financent largement. La Convention aura sans doute apporté une augmentation des services fournis à la population; elle a également approfondi la dépendance fiscale de la région à l'endroit de l'extérieur.

Les négociations qui ont été amorcées entre les représentants élus des Inuit et le gouvernement québécois devront couvrir ce genre de problèmes. Elles devront déterminer des moyens pour défaire l'intrication, amenuiser la distance entre le local et le pouvoir, permettre l'expression de la démocratie locale. Il s'agira en somme d'accroître l'autonomie politique décisionnelle. Mais l'enjeu est encore plus considérable: il faudra trouver le moyen de conjuguer l'autonomie politique avec la dépendance fiscale, comme on a dû le faire dans les récentes décennies dans les Territoires-du-Nord-Ouest (Cunningham et Dickensen 1986). À moins que, suivant encore des scénarios tracés dans les Territoires-du-Nord-Ouest (Stabler 1987), des voies soient ouvertes pour accroître la santé fiscale de l'administration publique du Nunavik: un rôle accru des instances politiques à venir dans la mise en valeur des ressources du territoire par exemple. Dans cette éventualité, les projets hydroélectriques pourraient apparaître sous un jour plutôt inouï.

Bibliographie

Aird, R. (Editor)

- 1986 Role of the Government of the Northwest Territories in Territorial Economic Development. in Aird, R. (ed.), *Running the North. The Getting and Spending of Public Finances by Canada's Territorial Governments*. Ottawa, Canadian Actic Resources Committee: 253-336.

Axford, D.

- 1987 *Government spending on the Inuit communities of Northern Québec. A comparative analysis. Submitted to Andrew Croll and Mark R. Gordon. Implementation negotiations on the James Bay and Northern Québec Agreement*. Ottawa, Don Axford Consultant.

Beaulieu, D.

- 1987 *Les Inuit du Nouveau-Québec. Leur milieu socio-économique*. Québec, Ministère de l'Industrie et du Commerce.

- 1983 *Les Inuit du Nouveau-Québec. Leur milieu socio-économique*. Québec, Ministère des Institutions financières et de Coopératives.

- 1982 *Les coopératives inuit. Aperçu de leur milieu*. Québec, Ministère des Institutions financières et de Coopératives.

Bureau de la statistique du Québec (BSQ)

- 1984 *La situation économique au Québec, 1983 et 1^{er} trimestre 1984*. Québec, Éditeur officiel du Québec.

Conseil du Trésor

- 1983 *Étude sur l'implication gouvernementale au Nouveau-Québec*. Québec, ministère du Conseil exécutif, miméo.

Cunningham, J. et M.O. Dickensen

- 1986 Administration, Government, and Financial Arrangements in the N.W.T., in Aird, R. (ed.), *Running the North. The Getting and Spending of Public Finances by Canada's Territorial Governments*. Ottawa, Canadian Actic Resources Committee: 43-67.

Duhaime, G.

- 1990 La chasse inuit subventionnée: tradition et modernité. *Recherches sociographiques*, 31(1):45-62.
- 1987 *Ni chien ni loup. L' conomie, l'état et les Inuit du Québec arctique*. Québec, Université Laval (thèse de doctorat).

Gouvernement du Québec et al.

- 1980 *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et les conventions complémentaires 1, 2, 3, 4, 5 et 6*. Québec,  diteur officiel.

McArthur, D.

- 1986 Government in the Territorial Economy. In Aird, R. (Editor): *Running the North. The Getting and Spending of Public Finances by Canada's Territorial Governments*. Ottawa, Canadian Arctic Resources Committee: 143-152.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAIN)

- 1990 *Produits alimentaires destinés au Nord. Rapport de l'étude sur la subvention accordée au service aérien omnibus*. Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada.

Ministère des Finances

- 1984 *Comptes publics 1983-1984. Volume 1.  tats financiers*. Québec, Ministère des Finances.

Office de planification et de développement du Québec (OPDQ)

- 1990 *Bilan socio-économique 1990 région Nord-du-Québec*. Québec, OPDQ.

1986 *Bilan socio-économique Nord-du-Québec*. Québec, OPDQ.

1983 *Le Nord du Québec. Profil régional*. Québec, OPDQ.

Rouland, N.

- 1978 *Les Inuit du Nouveau-Québec et la Convention de la Baie James*. Québec, Association Inuksiutiit Katimajit et Centre d'études nordiques.

Secrétariat aux affaires autochtones (SAA)

- 1989 *Les déboursés, aides et dépenses «Cris», «Inuit» et «Naskapis» d'avril 1984 à mars 1989*. Québec, Ministère du Conseil exécutif.

Secrétariat aux affaires gouvernementales en milieu amérindien et inuit (SAGMAI)

1984 *Subventions versées en 1983-1984*. Québec, SAGMAI, miméo.

Simard, J.J.

1982 *La révolution congelée. Coopération et développement au Nouveau-Québec inuit*. Québec, Université Laval (thèse de doctorat).

Stabler, J.C.

1987 Fiscal viability and the constitutional development of Canada's Northern Territories. *Polar Record*, 23 (146): 551-568.