

**Accord sur les revendications territoriales du Nunavut
Négociations du contrat de mise en œuvre pour la
deuxième période de planification 2003-2013**

**Rapport final
du conciliateur**

Le 1^{er} mars 2006

« Le projet Nunavut »

Thomas R. Berger, O.C., c.r.

Par Thomas R. Berger, O.C., c.r.
Conciliateur

Craig E. Jones
Avocat-conseil au conciliateur
Bull, Housser & Tupper
3000-1055 W. Georgia Street
Vancouver (C.-B.)
V6E 3R3
cej@bht.com

TABLE DES MATIÈRES

LETTRÉ AU MINISTRE

FRANÇAIS	i
INUKTITUT	xiii

RAPPORT FINAL

I. INTRODUCTION	1
A. MON MANDAT	1
B. AVANCEMENT DEPUIS LE RAPPORT D'ÉTAPE	3
II. APERÇU	5
A. « NOS TERRES » : LES INUITS ET L'ÉTABLISSEMENT DE L'ARCTIQUE CANADIEN	5
B. LA REVENDICATION TERRITORIALE DU NUNAVUT	8
C. LE NUNAVUT AUJOURD'HUI	11
III. LE CHAPITRE 23 ET L'AVENIR DU NUNAVUT	14
A. LA CRÉATION DU NUNAVUT	14
B. UNE COMPÉTENCE UNIQUE AU CANADA	16
C. LE DEGRÉ DE REPRÉSENTATION INUITE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DU NUNAVUT	18
D. LA PORTÉE DU CHAPITRE 23	20
IV. ÉDUCATION BILINGUE	25
A. L'IMPORTANCE DE L'ANGLAIS	25
B. L'IMPORTANCE DE L'INUKTITUT	25
C. LA SITUATION ACTUELLE DE LA LANGUE INUKTITUT AU NUNAVUT	28
D. LE BESOIN D'UNE ÉDUCATION BILINGUE EFFICACE EST RECONNU DEPUIS LONGTEMPS	29
E. LES ÉCOLES AUJOURD'HUI	31
F. QUE FAUT-IL POUR UNE ÉDUCATION BILINGUE ET EFFICACE?	33
G. LE SYSTÈME PROPOSÉ D'ÉDUCATION BILINGUE	33
H. LE CHOIX	35
I. LE PROJET NUNAVUT	37
V. QUESTIONS DE FINANCEMENT	39
A. LA COMMISSION ROYALE SUR LE BILINGUISME ET LE BICULTURALISME	39
B. FINANCEMENT FÉDÉRAL	43
C. LE COÛT DE L'ÉCHEC	46
(1) Les coûts en dollars	46
(2) Les coûts sociaux	47
VI. LE PROJET NUNAVUT	49
A. LE DÉFI	49
(1) L'engagement requis	49
(2) Axés sur le prix	50
(3) Les chiffres	51
B. LE PLAN	52

(1)	<i>Introduction</i>	52
(2)	<i>L'essentiel du programme : éducation bilingue de la garderie à la 12^e année</i>	53
(3)	<i>Les piliers de l'éducation bilingue</i>	54
(a)	Enseignantes inuites	54
(b)	L'élaboration d'un programme de cours et de matériel spécifique au Nunavut	56
(c)	L'évolution de la langue inuktitut	57
(d)	Tests et imputabilité	57
(4)	<i>Programmes de soutien</i>	57
(a)	Amélioration des habiletés préscolaires	57
(b)	Instruction dans les écoles entourant les métiers, les professions et la culture	58
(c)	Initiatives postsecondaires	59
(d)	Programmes de garderie.....	59
C.	POUR ACTION IMMÉDIATE : INITIATIVES PRÉCISES À COURT TERME	59
D.	LES PROPOSITIONS.....	60
(1)	<i>Nunavut Sivuniksavut</i>	60
(2)	<i>Programmes d'étudiants d'été</i>	61
(3)	<i>Programmes de stages</i>	62
(4)	<i>Agent de développement des carrières dans la communauté</i>	62
(5)	<i>Programmes d'obtention de diplômes des étudiants adultes et de ceux qui reviennent aux cours</i>	63
(6)	<i>Bourses</i>	63
(7)	<i>Résumé des coûts pour les initiatives à court terme</i>	64
VII.	CHANGEMENT CLIMATIQUE, SOUVERAINETÉ ET AVENIR DES INUITS	66
A.	LE NUNAVUT DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU CANADA	66
B.	L'ENVIRONNEMENT PHYSIQUE EN CHANGEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	68
C.	LES INUITS ET LA SOUVERAINETÉ ARCTIQUE	70
VIII.	ÉPILOGUE	74
	ANNEXE : LETTRE ET RAPPORT SUR LE FINANCEMENT DES IGP	75

THOMAS R. BERGER, O.C., C.R.

SUITE 440, MARINE BUILDING, 355 BURRARD STREET,
VANCOUVER (C.-B.) CANADA
V6C 2G5

Le 1^{er} mars 2006

L'honorable Jim Prentice
Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien
Édifices du Parlement, Ottawa

Monsieur Prentice,

OBJET : CONCILIATION

Six années se sont écoulées depuis la création du Nunavut.

Le Nunavut fait aujourd'hui face à des changements, à un moment de crise. Il s'agit d'une crise dans l'éducation et l'emploi inuits, une crise amplifiée par le réchauffement planétaire dans l'Arctique et le défi de la souveraineté arctique.

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, qui a mené à la création du Nunavut, est de loin le plus important des accords de revendications territoriales de l'ère moderne de revendications territoriales. Le territoire est vaste, représentant un cinquième de la superficie du Canada, s'étendant du 60^e parallèle aux eaux de la côte nord de l'île Ellesmere. Si le Nunavut était un pays indépendant, il serait le douzième plus grand du monde.

Le Canada a signé un accord de revendications territoriales avec les Inuits des Territoires du Nord-Ouest le 25 mai 1993. Il comprenait la promesse qu'un nouveau territoire, qui s'appellerait le Nunavut, principalement habité par des Inuits, serait établi dans l'Arctique de l'Est.¹ Prenant la parole à la cérémonie de signature, le premier ministre Mulroney déclarait :

« Nous forgeons un nouveau partenariat, un vrai partenariat. Non seulement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement futur du Nunavut, mais entre les Canadiennes et Canadiens autochtones et non autochtones. »

Le 1^{er} avril 1999, le nouveau territoire était créé. Le Canada était fier de cette réalisation, une réalisation distinctivement canadienne représentant notre idéal d'unité dans la diversité. Nous avons été à maintes reprises louangés au plan international. Le premier ministre Chrétien déclarait :

« Le Canada montre au monde, encore une fois, comment nous accueillons divers peuples et cultures. Le nouveau gouvernement du Nunavut reflétera cette

¹ Cette promesse était contenue à l'article 4 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 1993.

diversité, incorporant les meilleures traditions inuites et un système moderne de gouvernement populaire ouvert et imputable. »

Le Nunavut devait être l'expression de l'autodétermination des Inuits. Pour les Inuits du Nunavut, il serait leur endroit sur la carte du pays.² Ils ne recherchaient pas un gouvernement autochtone, l'Accord prévoyait plutôt l'établissement d'un gouvernement populaire au Nunavut, ayant un pouvoir sur tous les résidents, ainsi que l'admissibilité complète pour tous les résidents à se porter candidat à tout poste public.

Le gouvernement du Nunavut fonctionne actuellement. Il y a eu deux élections générales dans ce territoire. Le gouvernement élu représente tous les habitants du Nunavut.

Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI) (anciennement la Fédération Tungavik de Nunavut) représente les Inuits du Nunavut, les bénéficiaires en ce qui concerne les terres et les ressources qu'ils détiennent maintenant sous le régime de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. NTI est responsable de la gestion des fonds reçus au titre de l'Accord au nom des Inuits et, avec les organismes inuits régionaux, de la préservation des intérêts inuits en regard de la mise en œuvre de l'Accord. Depuis 2002, le gouvernement du Canada, le gouvernement du Nunavut et NTI participent à des négociations visant le renouvellement du contrat de mise en œuvre signé en 1993 (au même moment que l'Accord) et couvrant la deuxième période de mise en œuvre de 2003 à 2013.

Mais le Canada, le Nunavut et NTI ont été incapables de convenir des modalités de la poursuite de la mise en œuvre.

Le 1^{er} juin 2005, j'ai été nommé comme conciliateur par votre prédécesseur.³ Mon mandat a été d'examiner avec les parties de nouvelles méthodes de mise en œuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

Au Nunavut et à Ottawa, mon avocat-conseil⁴ et moi avons été attentifs aux déclarations des fonctionnaires gouvernementaux les plus hauts placés comme ceux de la base, des ministères territoriaux et fédéraux. Nous avons parlé avec des éducateurs, des parents et des étudiants de la garderie en passant par le collège jusqu'à l'université. Nous avons rencontré des entrepreneurs et des artistes inuits, des représentants et des employés municipaux, des avocats stagiaires, des infirmières et des enseignantes. Nous avons parlé avec des agents de la GRC et des Forces armées canadiennes, avec des chasseurs et des trappeurs, des aînés des communautés, des linguistes et des historiens.

À titre de conciliateur, je me suis tout d'abord penché sur les modalités du financement continu des conseils et des commissions responsables de la gestion des terres et des ressources au Nunavut. Les membres de ces conseils et commissions (connus sous l'appellation d'institutions

² Selon les termes du premier ministre Chrétien :

« Dans 50 ans, les élèves liront une description de cette journée dans leur manuel scolaire... Lorsque nous avons refondu la carte du Canada et aidé à accomplir le destin promis depuis longtemps aux gens de l'Arctique de l'Est. »

³ Le ministre d'État (Développement du Nord), le premier ministre du Nunavut et le président du NTI ont conjointement recommandé ma nomination.

⁴ Craig Jones de Bull, Housser & Tupper LLP a agi comme avocat-conseil au conciliateur. Il a collaboré étroitement avec moi pendant tout ce travail, organisant des réunions et des entrevues en mon nom et faisant une contribution de très grande valeur à la préparation de mon rapport.

du gouvernement populaire) sont nommés par le Canada, NTI et le Nunavut. Ils ont le mandat de gérer les espèces sauvages, l'habitat des espèces sauvages, l'eau ainsi que les ressources minérales et marines du Nunavut. Ils font la planification de l'utilisation des terres et l'évaluation des impacts sur l'environnement. Leur tâche est immense.

J'ai traité de la question du financement de ces institutions de gouvernement populaire dans mon rapport intérimaire publié le 31 août 2005. Sur la base de mes recommandations, les parties ont pu convenir du financement des travaux de ces conseils atteignant la somme de 15 millions \$ par année pour le reste de la période de 10 ans de mise en œuvre de 2003 à 2013.

Dans mon rapport final joint à la présente lettre,⁵ j'ai dû traiter d'un sujet encore plus important, un sujet ayant des conséquences profondes : le chapitre 23 de l'Accord de revendications territoriales du Nunavut. Le chapitre 23 est au cœur même de la promesse faite au Nunavut.

Le chapitre 23 a comme objectif : « ... d'accroître, à un niveau représentatif, le nombre d'Inuits qui occupent un emploi au gouvernement dans la région du Nunavut ». De plus, cet objectif s'applique « à tous les groupes professionnels et niveaux des postes » au sein du gouvernement. Il s'agit d'un objectif qui est partagé par le gouvernement du Canada et le gouvernement du Nunavut.

À prime abord, le chapitre 23 est limité à l'emploi dans la fonction publique. Cependant, j'ai constaté qu'il était impossible d'envisager le chapitre 23 comme étant isolé, car tout examen de l'objectif, soit les niveaux représentatifs d'emploi pour les Inuits, mène inévitablement à la considération d'une gamme de questions concernant l'avenir du Nunavut, notamment dans les domaines de l'emploi et de l'éducation.

La population du Nunavut s'approche maintenant de 30 000 personnes, dont 85 p. 100 sont des Inuits. Au titre du chapitre 23, les Inuits devraient occuper 85 p. 100 des postes à la fonction publique, mais, en fait, seulement 45 p. 100 des employés du gouvernement du Nunavut sont Inuits. Ce pourcentage a plus ou moins été atteint dès le début alors que les Inuits occupaient principalement des postes de niveau inférieur (p. ex. de soutien administratif) au gouvernement et il ne s'est pas amélioré pour la simple raison que seulement peu d'Inuits ont les habiletés nécessaires pour occuper des postes de niveau exécutif, de gestion ou de professionnel qui composent les échelons moyen et supérieur de la fonction publique. Il en résulte que bien que la plupart des membres élus du gouvernement du Nunavut soient Inuits, la grande majorité des postes de cadre supérieur à la fonction publique sont occupés par des personnes qui ne sont pas Inuits; en fait, celles-ci constituent une grande portion des 15 p. 100 des résidents du Nunavut qui ne sont pas des Inuits.

Le problème n'est pas du côté de la demande de cette équation. Le gouvernement du Nunavut a consacré beaucoup d'efforts afin de donner des possibilités à presque tous les Inuits qualifiés. Le problème est que le nombre d'Inuits qualifiés est limité. Seulement 25 p. 100 des enfants inuits terminent leur école secondaire et ce ne sont pas tous ces diplômés qui poursuivent leur éducation au premier cycle universitaire. Le genre d'emploi où la nécessité d'une participation inuite accrue est la plus grande, par exemple dans le domaine de l'exécutif, de la gestion et professionnel, a des exigences en matière d'éducation qui ne peuvent être contournées.

⁵ Conformément à ce qui a été convenu au début par les parties, j'envoie des exemplaires du présent rapport final, y compris cette lettre, au premier ministre Paul Okalik et à Paul Kaludjak, le président du NTI.

La langue parlée par les Inuits est l'inuktitut.⁶ En fait, pour 75 p. 100 des Inuits, l'inuktitut demeure la première langue parlée à la maison et 15 p. 100 des Inuits (vivant principalement dans les plus petites communautés) ne parlent aucune autre langue. Compte tenu des données démographiques du nouveau territoire, l'inuktitut devrait, de manière générale, être la langue utilisée en milieu de travail gouvernemental au Nunavut et la langue de la prestation des services gouvernementaux. Mais tel n'est pas le cas. La langue principale du gouvernement du Nunavut est l'anglais. Les habitants du nouveau territoire parlent donc une langue qui constitue un obstacle à l'obtention d'emplois dans leur propre fonction publique.

Le gouvernement du Nunavut emploie 3 200 personnes. Les Inuits affirment avoir le droit à leur part équitable d'emplois à la fonction publique. Ils se fient sur le chapitre 23 car il s'agit d'un article sur l'équité, un article sur l'équité non pas pour une minorité mais pour une majorité.

De nos jours, les Inuits habitent 27 communautés isolées sur un vaste territoire qui jusqu'à maintenant n'était accessible que pendant un mois ou deux de l'été, sauf par les airs.

Jusqu'à la période après la Deuxième Guerre mondiale, ils avaient survécus depuis des siècles grâce à la chasse, au piégeage et à la pêche. Le mode traditionnel de vie est aujourd'hui toujours essentiel pour les Inuits. Mais le délaissement des terres favorisé par le Canada au cours des 50 dernières années pour constituer des communautés, vers un monde où le gouvernement, les écoles et la bureaucratie sont d'importance majeure, a été inexorable. Comme l'a déclaré le premier ministre Paul Okalik : « Les Inuits sont présentement dans un état de transition d'une économie fondée sur les terres (la chasse traditionnelle) à une économie moderne ou fondée sur les salaires. »

Au Nunavut, il n'y a pas d'économie salariale développée, il n'y a aucune industrie. Le chômage est élevé, atteignant en moyenne 30 p. 100, parfois 70 p. 100 dans certaines communautés. De plus, de nombreux Inuits dépendent d'une manière ou d'une autre du soutien au revenu.

C'est pour cette raison que le gouvernement du Nunavut est un employeur important pour les Inuits.

En fait, le gouvernement du Nunavut a décentralisé son administration pour faire en sorte non seulement que le gouvernement territorial soit plus près du peuple, mais aussi que les possibilités d'emplois qu'il représente soient réparties sur son territoire. Cependant, de telles mesures par elles-mêmes ne peuvent permettre d'atteindre l'objectif du chapitre 23 : les Inuits doivent avoir la possibilité d'obtenir une éducation leur permettant d'occuper ces postes.

Le chapitre 23 soulève donc la question : que faut-il faire pour rendre les Inuits admissibles à l'emploi dans tous les groupes professionnels et à tous les niveaux de leur propre gouvernement? Il doit bien sûr y avoir des initiatives à court terme pour accroître le nombre d'Inuits à la fonction publique. J'ai fait des recommandations au sujet de telles mesures : un programme élargi pour les étudiants d'été et les stages au gouvernement du Nunavut, les conseils à l'emploi et les bourses pour suivre des programmes d'apprentissage et pour les études postsecondaires.⁷ Mais il est impossible d'envisager l'atteinte des objectifs du chapitre 23 à long terme à moins de commencer à augmenter le nombre d'élèves qui obtiennent un diplôme d'études secondaires. Il

⁶ Par inuktitut, j'entends aussi innuinaqtun, le dialecte de la région de Kitikmeot, qui comprend Kugluktuk et la baie Cambridge.

⁷ Je recommande aussi l'expansion de Nunavut Siviuksavut, un programme postsecondaire unique pour les étudiants inuits basé à Ottawa.

faut donc revenir aux écoles et à l'éducation, car ce sont des diplômés du secondaire inuits et des diplômés universitaires inuits et des autres programmes postsecondaires qui occuperont des postes à la fonction publique. Il faudra effectuer de grands changements dans le système d'éducation afin d'augmenter énormément le nombre de diplômés inuits du secondaire; à mon avis, il faut une nouvelle méthode, soit un programme complet d'éducation bilingue.

Le Canada, représenté par les Affaires indiennes, a auparavant adopté la position qu'il n'a plus d'autres obligations au titre du chapitre 23, outre la réalisation d'une enquête sur le marché du travail et l'élaboration de plans pour la formation à l'emploi des Inuits et la formation préalable à l'emploi, ayant accompli tout ce qui était convenu au chapitre 23. Il est vrai que le chapitre 23 demeure muet au sujet des écoles et de l'éducation. Cependant, il est tout à fait évident que le chapitre 23, qui porte sur l'emploi, ne peut faire l'objet d'une discussion intelligente sans discussion de l'éducation. Les écoles sont censées doter les étudiants des qualités nécessaires pour obtenir un emploi. Mais au Nunavut, elles n'ont pas produit un groupe adéquat d'Inuits qualifiés. Les écoles sont en échec, elles ne produisent pas des diplômés ayant véritablement des compétences en inuktitut et, de plus, les Inuits du Nunavut ont le plus faible taux d'alphabétisation en anglais de tout le pays.

Lors des réunions que nous avons organisées, il est devenu évident que le statu quo est inacceptable, qu'il est nécessaire d'adopter un vigoureux programme d'éducation bilingue. Le gouvernement du Nunavut, appuyé par NTI, a parlé de l'urgence d'un tel programme. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a fait une contribution généralement positive au processus de conciliation et a étroitement collaboré avec les autres parties et moi-même dans la préparation de mes recommandations pour examen par vous et vos collègues.

En 1999, le gouvernement du Nunavut héritait des anciens Territoires du Nord-Ouest un programme de cours scolaires qui, quoi que prétendument bilingue, mettait l'accent sur l'anglais aux dépens de l'inuktitut. Ce système ne fonctionne pas.

Aujourd'hui au Nunavut, l'inuktitut est la langue d'instruction de la garderie jusqu'à la troisième ou la quatrième année. À la quatrième et la cinquième année, l'inuktitut est abandonnée comme langue d'instruction et les enfants inuits apprennent à connaître l'anglais comme unique langue d'instruction. Plusieurs d'entre eux peuvent parler en anglais. Cependant, ils sont incapables d'écrire l'anglais et leurs habiletés en anglais ne sont pas assez développées pour faciliter l'instruction en anglais. En 4^e année, ils recommencent à neuf et ils se trouvent déjà dépassés. Leur compréhension est imparfaite et ils prennent de plus en plus de retard. Rendus à la huitième, la neuvième et la dixième année, ils sont confrontés à l'échec, certainement pas tous, mais la plupart. Cela affaiblit leur confiance en eux-mêmes, car non seulement leur langue et leur culture ont été rejetées par l'établissement d'enseignement, mais leur vie scolaire a été la démonstration de leur incapacité personnelle. Les enfants inuits doivent rattraper les cours, mais c'est comme tenter d'attraper une cible en mouvement alors qu'ils passent aux années supérieures lorsque le programme de cours dépend de plus en plus de la lecture et des livres, ainsi que d'une capacité en anglais qu'ils ne possèdent tout simplement pas.

Au Nunavut, cela renforce le message colonial d'infériorité. L'étudiant inuit se retire mentalement et par la suite abandonne tout.

Dans un tel système, l'inuktitut est affaiblie. La langue n'est bien sûr qu'un des éléments de l'identité, mais il s'agit d'un élément dont l'importance est énorme.

Le taux de décrochage est lié à l'incidence malheureuse au Nunavut de la criminalité, de la consommation de drogues et de la violence familiale. Ejetsiak Peter, président de l'autorité scolaire de Cape Dorset, me résumait la situation par le truchement d'un interprète : « Les enfants qui décrochent n'ont pas développé les habiletés leur permettant de survivre grâce au territoire, et ils ne possèdent pas non plus les capacités d'occuper un emploi. Ils sont donc pris entre deux mondes. » Il est clair que ces circonstances ont suscité la pathologie sociale affligeant Cape Dorset et les autres communautés.

Les écoles reflètent la vie contemporaine au Nunavut. En 1995, Rodolfo Stavenhagen, le rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de la personne et des libertés fondamentales des peuples autochtones, dans un rapport au Comité sur les droits de la personne des Nations Unies, résumait correctement la situation actuelle au Nunavut. Il écrivait :

« La santé globale des Inuits continue à être bien inférieure à celle des autres Canadiens. L'espérance de vie est de 10 ans inférieure à celles des autres Canadiens. Plusieurs indicateurs de la santé se dégradent. La recherche dans l'Arctique montre que les changements dans les régimes alimentaires traditionnels suscitent des problèmes de santé accrus, notamment de santé mentale, caractérisés par des taux de dépressions, de troubles affectifs saisonniers, d'anxiété et de suicide. Les dirigeants inuits sont profondément préoccupés par la situation de crise dans les domaines du logement, de l'éducation, de la santé et le phénomène du suicide ainsi du fait que le gouvernement fédéral ne réagit pas correctement. »

Ce n'est donc pas uniquement une question de langue. Les enfants inuits vivent dans les logements les plus surpeuplés et surchauffés du Canada où entre le tiers et la moitié des enfants, appartenant à une race qui est exceptionnellement prédisposée à l'otite moyenne chronique, souffrent de troubles de l'ouïe (les enseignants au Nunavut doivent se servir de microphones dans les salles de classe) et du retard du développement de la parole.

Imaginez les difficultés de réussir d'un étudiant qui tente de faire ses devoirs avec 12 ou 13 autres personnes dans la maison (en moyenne, la moitié d'entre eux étant des enfants), ayant une chambre à coucher où deux, trois ou même quatre personnes dorment. Le climat du Nunavut impose que ces minuscules maisons soient fermées étanchement pour les protéger contre le froid pendant peut-être huit mois au cours de l'année. Il y a dans presque toutes les maisons au moins une personne qui fume, le chauffage au mazout peut produire de l'oxyde de carbone et d'autres substances polluantes. Le fait que même un quart des étudiants inuits obtiennent un diplôme de l'école secondaire est dans ces circonstances un témoignage à la ténacité de ces étudiants, de leurs parents et de leurs communautés.

À mon avis, l'échec du système scolaire est principalement attribuable au fait que le système d'éducation n'a pas été créé pour des personnes parlant inuktitut. Il s'agit d'un système bilingue en nom seulement, un système qui produit de jeunes adultes qui, en grande partie, ne peuvent fonctionner correctement en anglais (parce qu'ils ne rattrapent jamais le programme de cours en anglais) ni en inuktitut (parce qu'ils apprennent seulement une version immature de leur langue maternelle avant de passer à l'anglais).

Il y a eu certaines améliorations des résultats des Inuits à l'école ces dernières années. Cependant, il n'y a pas de courbe régulière d'amélioration. En fait, il est possible que les

circonstances s'empirent, il y a un danger que l'inuktitut sera moins parlé et que le sentiment d'échec au Nunavut sera très répandu.

Vous pourriez demander : pourquoi ne pas simplement enseigner en anglais et laisser l'inuktitut survivre comme il peut à titre de langue autochtone à utilisation uniquement privée? Je me suis penché sur cette solution, mais elle n'est pas pratique, et de plus, elle est inacceptable. Tout d'abord, les experts en langues à l'école affirment que les fondements de la langue au cours des premières années d'éducation sont le mieux développés en utilisant la langue maternelle de l'enfant comme langue d'instruction. En d'autres termes, si vous voulez que les enfants qui parlent inuktitut puissent développer de réelles habiletés en anglais, il vaut mieux se concentrer sur l'inuktitut afin de fournir une assise solide d'apprentissage au cours de ces années de développement. La même chose est vraie pour l'apprentissage en général. Les enfants qui parlent une langue autochtone seront de meilleurs étudiants et resteront probablement plus longtemps à l'école s'ils reçoivent plus d'instruction dans leur langue maternelle. Deuxièmement, étant donné que les diplômés qui obtiennent par la suite des postes de responsabilité au gouvernement, même s'ils reçoivent leur formation postsecondaire en anglais, devraient quand même fournir des services gouvernementaux dans la langue de leur communauté. Troisièmement, puisque l'inuktitut est le mode de communication de la culture inuite, les Inuits sont déterminés à conserver leur langue, qui est un élément intégral de leur identité.

Je voudrais ajouter une autre raison pourquoi nous ne pouvons pas passer à un système scolaire uniquement en anglais : nous avons déjà essayé et nous savons que ça ne marche pas. Dans les écoles résidentielles amérindiennes, cela a mené à la tragédie. Aujourd'hui au Nunavut, les écoles à Kugluktuk et Cambridge Bay ont un programme tout en anglais et les taux d'obtention d'un diplôme ne sont pas meilleurs que dans d'autres régions du Nunavut où le système d'instruction est entièrement en anglais après la troisième année.

La seule solution est de fournir un système bilingue qui fonctionne.

Le gouvernement du Nunavut, avec l'appui de NTI, propose, et les experts sont d'accord, que nous devons entreprendre rien de moins qu'un nouveau programme d'éducation bilingue commençant dans les années préscolaires et de la garderie jusqu'à la douzième année. L'inuktitut serait la langue principale d'instruction de la garderie à la troisième année, mais ne serait pas réellement abandonné en 4^e année. L'inuktitut, comme l'anglais, seraient les langues d'instruction jusqu'en douzième année.

La répartition précise des sujets pourrait varier. Peut-être que l'histoire inuite, les traditions et la culture, la géographie du Nunavut et la vie des Inuits des temps passés, le contact avec les explorateurs européens, le commerce des fourrures, la longue bataille de la revendication territoriale pour la création du Nunavut et les chefs-d'œuvre contemporains dans le domaine des arts, de la culture et du film devraient être enseignés en inuktitut. Des sujets transversaux tels que les études sociales pourraient être enseignés en inuktitut. Il se peut que l'anglais serait le meilleur choix pour l'enseignement de la science et des mathématiques.

Le Nunavut est composé de 27 communautés et chaque communauté doit préparer le système pour répondre à ses propres besoins et ressources. À Kugluktuk et Cambridge Bay, par exemple, où l'inuktitut est en voie de disparition, le choix pourrait fort bien être l'immersion en inuktitut.

Il y a un manque d'enseignantes inuites au Nunavut. Seulement 35 p. 100 des enseignantes parlent inuktitut et leur nombre diminue à cause de l'attrition attribuable aux retraites, le stress du travail (surtout pour les femmes qui ont des familles) et la tentation que représentent d'autres carrières au Territoire puisque les enseignants inuits constituent la plus grande cohorte d'Inuits qualifiés dans tous les domaines. Le programme que je recommande nécessitera que beaucoup d'autres enseignants soient formés. Entre temps, d'autres mesures peuvent être adoptées, par exemple il y a des Inuits adultes et d'âge moyen dans chaque communauté qui parlent très bien l'inuktitut. Ces adultes recevraient une année de formation pour en faire des enseignants dans la communauté et ils enseigneraient l'inuktitut dans les écoles. Parallèlement, les commerçants locaux, les sculpteurs et d'autres artistes donneraient des cours sur leur spécialité. La vie de subsistance sur les terres ne serait pas oubliée car les habiletés de survie qui pourraient être perdues seraient transmises dans les salles de classe par des chasseurs d'expérience. Et tout cela aurait lieu alors qu'un plus grand nombre d'enseignantes inuites sont officiellement formées et inscrites, année après année, dans un programme de cours bilingue en expansion.

Des « nids » de langue suivant le modèle adopté en Nouvelle-Zélande seraient proposés afin de faire participer les familles en entier à l'utilisation de l'inuktitut. Les écoles deviendraient l'intérêt principal de toute la communauté.

Le but serait, au fil des ans, d'augmenter les taux d'obtention d'un diplôme secondaire au Nunavut pour qu'ils atteignent ceux du Canada.

Nous ne parlons pas que des moyens permettant aux Inuits d'acquérir une part équitable des emplois gouvernementaux. À mesure que les Inuits sont diplômés du secondaire et qu'ils obtiennent les habiletés nécessaires pour occuper les échelons moyen et supérieur à la fonction publique, ils acquerront en même temps les habiletés leur permettant de concurrencer pour obtenir de bons emplois dans le secteur privé. Le premier ministre Paul Okalik a écrit : « Je suis fermement d'avis que l'éducation est la clé du développement individuel et des occasions futures. » Cela est aussi mon avis. L'accomplissement du chapitre 23 est le moyen par lequel les Inuits pourront être habilités à participer non seulement à leur propre gouvernement, mais aussi à l'emploi dans le secteur privé.

Cela ne signifie pas que tous les enfants inuits devraient obtenir un diplôme secondaire. Plusieurs n'en obtiendraient pas. Cela ne veut pas dire non plus que le Nunavut devrait adopter un programme entièrement académique. Si les jeunes inuits vont tirer leur subsistance des terres ou participer au commerce, il y aurait quand même une place pour eux à l'école.

Le but ne serait pas de préserver l'inuktitut comme artéfact culturel, mais d'affirmer l'identité inuite, d'améliorer les réalisations éducatives des Inuits. L'idée est de renforcer la langue qui est en péril, mais en même temps d'améliorer les habiletés en anglais.

Ce que nous devons comprendre est que la perte d'une langue et les mauvais résultats scolaires sont liés. Renforcer l'inuktitut dans les écoles, à la maison et dans la communauté peut apporter une amélioration des résultats aussi bien en inuktitut qu'en anglais.

Les Inuits ont décidé qu'il s'agit là de leur unique choix et je crois que c'est l'unique choix du Canada aussi. Les Inuits se sont penchés sur l'exemple du Groenland où un programme conçu uniquement pour perfectionner les habiletés en groenlandais (la langue inuite du Groenland) a produit des diplômés du secondaire qui ne sont pas compétents en danois ou en anglais, leur interdisant toute étude postsecondaire sauf au Groenland.

Le Nunavut est le cœur des Inuits du Canada; la majorité des Inuits du Canada vivent au Nunavut. À Kugluktuk et Cambridge Bay, où l'anglais a en grande partie remplacé l'innuinaqtun même dans les maisons, les parents insistent que la langue doit être enseignée dans les écoles et devenir éventuellement une langue d'instruction. Ils sont fermement d'avis cependant que comme les Inuits partout au Nunavut, leurs enfants doivent être compétents en anglais aussi puisqu'il s'agit de la langue leur permettant de parler au reste du Canada et au monde. Ils comprennent aussi que l'anglais continuera à être utilisé au gouvernement du Nunavut, notamment dans les domaines scientifique et technique. Mais, au fil des ans, l'anglais sera remplacé par l'inuktitut comme langue principale du gouvernement.

Il est possible de demander pourquoi le gouvernement du Nunavut n'a pas déjà institué un tel programme? La réponse est que ce gouvernement a été mis sur pied il y a seulement quelques années et, surtout, que le gouvernement du Nunavut ne peut entreprendre un tel programme *parce qu'il n'en n'a pas les moyens*.

Un tel programme et les initiatives précises à moyen terme que je recommande dépassent de loin les moyens budgétaires ordinaires du Nunavut réservés à l'éducation et au perfectionnement des ressources humaines. Le gouvernement du Nunavut doit assumer sa part, mais la portion la plus grande des coûts doit être payée par le gouvernement du Canada.

L'ampleur de cette tâche n'était pas apparente en 1993 ni en 1999. Nous avons mis sur pied un nouveau gouvernement pour un peuple parlant inuktitut, qui devait être intégré dans la vie d'un pays parlant surtout l'anglais et le français. On croyait pouvoir atteindre un taux d'emploi de 85 p. 100 des Inuits d'ici 2008, mais tous conviennent maintenant que la date visée devrait être 2020, mais que cette cible ne peut être atteinte que si nous agissons dès maintenant.

Mettre en place un programme d'éducation véritablement bilingue et permettre aux Inuits d'obtenir leur juste part des postes de la fonction publique constitueront une très grande entreprise. Mais à quoi nous attendions-nous? Lorsque nous avons accepté la création du Nunavut, il est impossible que nous n'ayons pas compris que la très grande majorité du peuple du nouveau territoire serait inuite, parlant inuktitut.

Le Nunavut est une compétence sans pareil au Canada, un territoire dont la population parle une langue qui n'est pas l'anglais ou le français. Aucune autre province ou territoire ne possède une majorité de personnes autochtones parlant une langue unique.

À la fin des années 1960, la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme (la Commission B. et B.) nous avertissait que les Canadiens parlant français devaient avoir l'occasion d'occuper leur juste part des postes à la fonction publique du Canada et que leur langue et leur communauté devraient avoir la possibilité de s'épanouir partout au Canada.

La Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme a constaté que les francophones n'occupaient pas à la haute fonction publique fédérale le nombre de postes qu'ils méritaient; que les possibilités en éducation des minorités francophones dans les provinces anglophones n'étaient pas égales à celles de la minorité parlant anglais au Québec et que les Canadiennes et

les Canadiens parlant français ne pouvaient trouver des emplois dans la fonction publique ni obtenir des services du gouvernement fédéral dans leur langue.

La ressemblance à la situation au Nunavut d'aujourd'hui est vraiment frappante.

Après la publication du rapport de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, une série de mesures ont été adoptées, y compris la *Loi sur les langues officielles* de 1969, la promotion du bilinguisme à la fonction publique et, en 1982, l'adoption du chapitre 23 de la *Charte des droits et des libertés* qui fournit une garantie constitutionnelle aux écoles de langue minoritaire partout au pays « là où le nombre des enfants... est suffisant pour justifier à leur endroit la prestation ».

Le gouvernement du Canada a reconnu que de telles dépenses sont une responsabilité fédérale.

Tout cela était requis pour un des deux peuples fondateurs du Canada.⁸ Personne ne conteste maintenant la sagesse des mesures adoptées : les francophones devraient être, comme le disait le premier ministre Pearson à l'époque, « chez-eux » dans leur propre pays, la même chose est vraie pour les Inuits.

De la même manière qu'il fallait des mesures pour que les francophones prennent la place qui leur est dû à la fonction publique du Canada et pour promouvoir et soutenir l'utilisation du français, il doit y avoir au Nunavut d'aujourd'hui des mesures permettant aux Inuits de prendre la place qui leur est due à la fonction publique du Nunavut et pour promouvoir et soutenir l'utilisation de l'inuktitut.

Cela ne veut pas dire que l'inuktitut devrait être une des langues officielles du Canada. Il faut cependant que le principe soit observé, le modèle adopté à la suite des travaux de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme, le genre de programme entrepris pour promouvoir le bilinguisme au gouvernement fédéral et pour encourager et soutenir le français dans les écoles des provinces parlant anglais devraient être un guide utile nous permettant d'assurer que l'inuktitut, la langue parlée et la langue écrite des Inuits,⁹ devrait être encouragée et soutenue dans les écoles et dans la fonction publique.

Le programme que je recommande nécessitera un financement supplémentaire à la subvention fournie au Nunavut aux termes des modalités actuelles de financement de la formule territoriale. Le gouvernement du Nunavut a établi le coût à moyen terme des initiatives que je recommande. En ce qui concerne le coût du programme complet proposé d'éducation bilingue, il faudra d'autres discussions entre le Nunavut et le Canada.

En 2003, PricewaterhouseCoopers rapportait que si les Inuits occupaient leur part proportionnelle des postes à la fonction publique, ils connaîtraient un gain net annuel de 72 millions \$. Il s'agit de la somme qui irait dans leur poche. Le même rapport estimait que le gouvernement obtiendrait aussi des économies de dizaines de milliers de dollars par année des coûts tels que ceux afférents au recrutement, à l'embauche et à la formation des personnes qui ne sont pas Inuites et qui, en grande partie viennent du Sud à un coût considérable pour occuper les

⁸ Il y a une petite communauté francophone en plein essor à Iqaluit, la capitale du Nunavut. Il s'agit de 400 personnes qui ont reçu 5 millions \$ pour construire une nouvelle école à Iqaluit, et qui reçoivent 4 millions \$ par année de financement pour la promotion du français.

⁹ L'inuktitut écrit existe depuis un siècle, il s'agit d'un système syllabique et phonétique. Le dialecte innuinaqtun est écrit à l'aide d'un orthographe romain.

mêmes postes.¹⁰ Il s'agit de sommes considérables représentant ensemble peut-être 97 millions \$ par année.

Il y aura un coût social beaucoup plus élevé si nous n'agissons pas maintenant.

Les statistiques portant sur la pathologie sociale au Nunavut peuvent sembler insensibles en noir et blanc, mais elles représentent une catastrophe sociale potentielle, la perte de toute une génération.

Tout cela a lieu dans un paysage terrestre et marin arctique soudainement modifié.

L'Arctique est le centre du réchauffement planétaire. Le rétrécissement des glaces arctiques représente une menace pour l'ours blanc, les phoques, l'ensemble des mammifères marins de l'Arctique et des espèces sauvages, une menace au mode de vie traditionnel des Inuits. Les indices du changement climatique dans l'Arctique s'accumulent de jour en jour. Dans mes voyages dans l'Arctique en 2005, j'ai pu le constater. Le pergélisol fond. La glace des rivières connaît des débâcles plus tôt, des neiges plus abondantes entravent les routes migratoires du caribou, les navires d'approvisionnement se rendent à Iqaluit et aux autres communautés bien avant qu'auparavant. Si les tendances actuelles de réchauffement se poursuivent, le paysage arctique serait grandement modifié d'ici 2020.

Le passage du Nord-Ouest et les autres passages traversant l'archipel arctique pourraient d'ici 10 à 15 ans être ouvert à la navigation pendant toute l'année. Cela pourrait se faire plus tard, mais c'est une possibilité certaine. De toute manière, étant donné le réchauffement planétaire de l'Arctique et des îles arctiques, celles-ci seront de plus en plus accessibles pour l'exploration et l'exploitation pétrolière et gazière, des aménagements intenses de mines et l'établissement de la navigation, de l'infrastructure portuaire et autres, tout cela pouvant avoir lieu au Nunavut plus tôt que prévu par quiconque.

Ces circonstances rendent encore plus urgent le programme que je recommande. Quel que soit le climat futur et les possibilités économiques du Nunavut, les Inuits doivent être prêts à jouer leur part. C'est par l'éducation que cet état de préparation peut se réaliser.

Dès son début, l'exploration de l'Arctique par les Européens a été effectuée en partenariat avec les Inuits. Ils étaient partenaires de l'industrie de l'exploitation de la baleine et du commerce des fourrures. Les Inuits étaient, comme ils le sont maintenant, les habitants permanents de l'Arctique, les gens qui y sont nés et qui y passeront leur vie.

En 1993, les Inuits du Nunavut abandonnaient leur titre autochtone et le transféraient au Canada. Cela était très important pour le Canada. En fait, le Canada a reconnu en 1993, lorsqu'il signait l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, « les contributions des Inuits à l'histoire du Canada, de son identité à sa souveraineté dans l'Arctique ». La présence des Inuits, leur occupation des terres depuis des temps immémoriaux, leur abandon de leur titre autochtone au Canada, l'établissement du Nunavut et, aujourd'hui, leur participation aux Rangers canadiens, qui surveillent notre vaste étendue nordique, ont été des moyens utiles de renforcer l'identité du Canada et sa souveraineté dans l'Arctique.

Pour les Inuits, l'arrivée du développement industriel, associé à la possibilité de la perte des ressources traditionnelles, révèle qu'il est important que les Inuits devraient être en mesure de

¹⁰ Les études ont montré qu'en moyenne, les employés inuits recrutés localement occupent leur poste presque deux fois plus longtemps que les travailleurs non inuits recrutés dans le Sud.

s'équiper eux-mêmes par l'éducation et la formation pour l'emploi. Le changement climatique ne semble pas vouloir diminuer et son incidence sur les Inuits, sur leurs terres et donc sur le Canada se poursuivra; peut-être à un rythme accéléré.

Le programme que je décris dans le présent rapport est ambitieux et dispendieux. Les initiatives précises que je recommande à moyen terme ont un coût d'environ 20 millions \$ par année. Je ne doute pas que lorsque le programme d'éducation bilingue fonctionnera, il sera lui aussi dispendieux. Mais si nous considérons que ces mesures sont un élément essentiel de la stratégie arctique, ces coûts peuvent immédiatement être mis en perspective. Je ne vois pas de solution de remplacement. Si nous sommes incapables d'atteindre l'objectif du chapitre 23, un tel échec représenterait une violation fondamentale de notre bonne foi.

Il doit être évident que le programme d'éducation bilingue, conçu par le gouvernement du Nunavut et allant bien au-delà de la question des terres et des ressources, ne peut être inséré sans heurt dans les limites du chapitre 23. Il ne peut être administré au titre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Le financement devra venir d'Ottawa. Le programme devra être réalisé par le gouvernement du Nunavut. Il devra y avoir une vérification du rendement effectuée par un comité indépendant. Il faut cependant comprendre qu'il faudra du temps pour obtenir des résultats.

Les étapes nécessaires à l'affirmation de la souveraineté canadienne dans l'Arctique devront être mesurées sur des décennies à mesure que les glaces se retirent. La création de l'infrastructure et l'utilisation des ressources seront des propositions à long terme. Une stratégie arctique unifiée pour la souveraineté et le développement industriel doit être fondée sur les intérêts à long terme des Inuits, qui à mon avis, peuvent le mieux être servis par le programme que je recommande.

Notre relation avec les Inuits du Nunavut se développe toujours. Le règlement des revendications territoriales était la première étape importante de la décolonisation. Je crois que maintenant l'accent doit être placé sur l'éducation et l'emploi.

La fonction publique du gouvernement du Nunavut doit être représentative du peuple du Territoire. La tâche d'administrer et de développer les terres et les ressources de cette vaste superficie de terre en est une où les Inuits doivent être qualifiés à participer.

Cela ne veut pas dire que la survie à partir des terres disparaîtra. Les enfants inuits apprennent toujours à l'école à connaître leur histoire, et les habiletés de survie à partir des terres seront enseignées. Les liens à la tradition sont toujours là et ils ne doivent pas être coupés.

Le programme ne peut uniquement venir d'en haut. Il doit être un projet où tout le Nunavut a participé, si vous voulez, le Projet Nunavut. Le Projet Nunavut doit faire participer tous les habitants du Nunavut et non seulement les enseignantes et les étudiants. Il faut que l'inuktitut continue à être parlé à la maison et dans les communautés. Il ne peut être une langue utilisée seulement à l'école. Les Inuits seront recrutés en grand nombre pour enseigner l'inuktitut afin d'apporter leurs propres habiletés dans les salles de classe. Il faudra qu'il y ait un plus grand nombre d'enseignantes inuites possédant des diplômes de maîtrise et de baccalauréat que jamais auparavant. Les aînés doivent transmettre la langue, les parents doivent s'assurer que toute la famille participe aux nids de la langue. Des parents devront faire plus pour maintenir leurs enfants à l'école.

À mon avis, les personnes qui ne sont pas Inuits au Nunavut vont de plain gré appuyer le programme. Plusieurs ne croient pas vivre dans le territoire pendant toute leur vie, mais tous croient à l'avenir des Inuits et du Nunavut. L'inspecteur John Henderson de la GRC parlait au nom de tous les non-Inuits lorsqu'il m'a dit que nous ne devons pas permettre à cette « expérience glorieuse », de s'effondrer.

Est-ce possible? Le Nunavut peut-il produire des diplômés connaissant bien l'inuktitut et l'anglais?

Chaque Canadienne et chaque Canadien doit connaître les chefs-d'œuvre des Inuits dans le domaine des arts et de la sculpture, du film et des arts de la scène, des résultats pour lesquels les Inuits se sont mérités une réputation internationale. Les Inuits sont un élément brillant de la mosaïque canadienne. Pourquoi n'y aurait-il pas un bilinguisme inuit? Pourquoi n'y aurait-il pas une littérature inuite?

Je suis d'avis que toutes les Canadiennes et tous les Canadiens appuieront ce projet – le Projet Nunavut. Tous et toutes ont compris que l'affirmation de la souveraineté arctique du Canada ne sera pas complète à moins que les peuples de l'Arctique, les Inuits, soient partenaires dans cette tâche.

Nos idées des droits de la personne, de la force dans la diversité, d'une destinée nordique sont fondées dans la promesse du Nunavut. C'est une promesse que nous devons respecter.



Thomas R. Berger
Conciliateur
Vancouver, le 1^{er} mars 2006

[illegible]

[illegible][illegible][illegible][illegible][illegible]

[illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible][illegible]
$$L \quad \sigma \sigma^c \quad \rho^b \sigma^b \rho^c \quad \Delta \sigma^a \sigma^c \quad \Delta \sigma^a \sigma^c \Delta^b \quad \dot{\Delta} \dot{\Delta} \quad \Delta^b \Delta^b \sigma^a \sigma^c \Delta^c \quad \Delta \sigma^c \sigma^b \rho^c.$$

[illegible]

[illegible][illegible]

$\mathbb{C}L^a \cong \bigwedge^{\text{fib}} p_{\mathbb{C}L^a}^* \mathbb{C}^b \subset \mathbb{C}^b \otimes \Gamma \mathbb{C}^c \cong \mathbb{C} \otimes \mathbb{C}^c \otimes \mathbb{C}^d \subset \mathbb{C}^c \otimes \mathbb{C}^d \otimes \mathbb{C}^e \subset \mathbb{C}^e \otimes \mathbb{C}^f$
 $\mathbb{C} \otimes \mathbb{C}^c \otimes \mathbb{C}^d \otimes \mathbb{C}^e \subset \mathbb{C}^e \otimes \mathbb{C}^f$

[illegible]

$b_a c \Gamma \triangleright C \sigma^c \quad \Delta b^{\leqslant c} b \triangleright \neg \Delta b^{\leqslant c} \triangleright^b, \quad \text{ma} \triangleright \Gamma \quad \wedge c \neg \Delta^{\leqslant b}. \quad b_a c \triangleright^c \quad \triangleright p \triangleright^b c^{\leqslant b} \triangleright^b \quad \wedge \Gamma \sigma \neg \Delta^{\leqslant b} \leqslant J$
 $\Delta \text{ma}^c \quad \text{ma} b^{\leqslant c} \triangleright^c \quad \triangleright^a J \Gamma \triangleright \triangleright^c. \quad \Delta b^{\leqslant c} b \triangleright \neg \Delta b^{\leqslant c} \triangleright^c \quad b_a c \Gamma \triangleright C \sigma^c.$

[illegible]

Thos R. Berger

[illegible]

I. INTRODUCTION

A. Mon mandat

J'ai été nommé le 1^{er} juin 2005 à titre de conciliateur par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien conformément à un accord conclu par le ministre d'État (Développement du Nord), le premier ministre du Nunavut et le président de Nunavut Tunngavik Inc. (l'organisme représentatif des Inuits du Nunavut connu par l'abréviation NTI). Mon travail est de recommander de nouvelles méthodes de mettre en œuvre l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut signé en 1993.

Chaque accord de revendications territoriales doit être mis en œuvre. Les parties doivent établir comment elles vont réaliser ce qui a été convenu. En 1993, conformément à l'article 37.2 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, les parties à l'Accord avaient préparé un plan de mise en œuvre qui, au titre de l'article 37.2.3, a été consolidé sous forme de contrat.²¹ Ce contrat de mise en œuvre cernait les projets et les activités requis afin de mettre en œuvre l'Accord, y compris la désignation de la partie responsable de la réalisation de chacune des dispositions, les calendriers de cette mise en œuvre et le financement requis pour, entre autres choses, les institutions du gouvernement populaire (les conseils et les commissions établis au titre de l'Accord).

L'article 37 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut requerrait l'établissement d'un Comité de mise en œuvre du Nunavut²² pour superviser et fournir une direction et une surveillance pour la mise en œuvre de l'Accord. Le Comité de mise en œuvre devrait aussi prendre l'initiative de renouveler le contrat de mise en œuvre.

Conformément à ces dispositions, en mars 2001, les parties établissaient un groupe de travail dont le mandat était de préparer des recommandations adressées au Comité de mise en œuvre au sujet des volumes de financement pour la mise en œuvre de l'Accord au cours de la prochaine période de planification, soit de 2003 à 2013. Le 4 juillet 2001, le Comité signait le *Mandat du Comité de mise en œuvre du Nunavut pour le Groupe de travail sur la mise à jour du contrat de mise en œuvre*.

Par la suite, les négociations ont été suspendues, produisant une incertitude quant à la mise en œuvre continue, particulièrement quant à deux questions : les volumes de financement pour les institutions du gouvernement populaire établies aux termes de l'Accord et la responsabilité du Canada, le cas échéant, pour toute autre étape pour assurer l'amélioration du nombre d'emplois des Inuits à la fonction publique du Nunavut au titre du chapitre 23 de l'Accord.

En mai 2005, Ethel Blondin-Andrew, ministre d'État (Développement du Nord), Paul Okalik, le premier ministre du Nunavut et Paul Kaludjak, le président de Nunavut Tunngavik Inc., ont

²¹ À ce moment-là, les parties à l'Accord et au contrat de mise en œuvre étaient le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, les Inuits de la région du Nunavut tels que représentés par la Fédération Tungavik du Nunavut et le gouvernement du Canada. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et la Fédération Tungavik du Nunavut ont depuis lors été remplacés comme parties par le gouvernement du Nunavut et Nunavut Tunngavik Inc., respectivement.

²² L'article 37.3.2 prévoit :

« Le Comité de mise en œuvre est composé des quatre membres suivants : un responsable de haut rang représentant le gouvernement du Canada, un responsable de haut rang représentant le gouvernement territorial et deux personnes représentant le NTI. »

convenu d'adopter le processus actuel de conciliation et Andy Scott, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, signait ma nomination officielle.

Le 22 mai 2005, le directeur général de la Direction de la mise en œuvre, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, me fournissait une note d'information sur la situation des négociations et concernant l'ampleur du processus de conciliation. La note d'information disait que « les parties souhaitent adopter une nouvelle méthode qui comporte la participation d'une personne connue pour sa qualité à régler des problèmes et qui pourrait faire une évaluation impartiale des dossiers et fournir aux parties des recommandations qui pourraient régler nos désaccords et apporter une solution mutuellement acceptable ».

La note d'information ajoute :

Le rôle du conciliateur tel que convenu par toutes les parties, est :

- d'examiner les antécédents, la situation actuelle et les dossiers en suspens liés à la mise à jour du contrat;
- faire des recommandations aux parties sur les méthodes éventuelles qui pourraient être prises pour régler l'impasse actuelle.

Il y avait en fait une « impasse actuelle »; les parties avaient entamé les négociations en 2002 et lorsque j'ai été nommé en 2005, elles avaient été incapables de convenir d'aucune question.

Conformément à la note d'information, le conciliateur doit « présenter un rapport provisoire dès que possible, et si cela n'est pas possible, dans un délai de 90 jours, il doit présenter un rapport d'étape décrivant des recommandations aux parties ».

Au début du processus, j'ai déterminé qu'il y avait deux domaines principaux de dispute entre le gouvernement du Nunavut et NTI, d'une part, et le gouvernement du Canada d'autre part. La première question concernait le volume approprié de financement à fournir aux institutions du gouvernement populaire établies au titre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et financées par le Canada. Les volumes initiaux de financement étaient arrêtés dans le Contrat de mise en œuvre signé en 1993. La question était maintenant d'établir quels devraient être les volumes appropriés de financement pour la prochaine période de 10 ans, soit de 2003 à 2013.

La deuxième grande question, et la plus épineuse, concerne le chapitre 23 de l'Accord, qui énonce le but d'une fonction publique représentative au Nunavut.

J'ai commencé mon examen le 1^{er} juin 2005 et je rencontrais ensuite des représentants des parties à Ottawa les 8 et 9 juin. Je suis allé au Nunavut pour rencontrer à nouveau les parties à Iqaluit, Pangnirtung et Clyde River du 8 au 15 juillet. Je les ai rencontrés ensuite à Ottawa les 26 au 29 juillet. Une autre série de réunions a été organisée par mon avocat-conseil à Cambridge Bay, Arviat, Rankin Inlet et Iqaluit du 14 au 24 septembre.²³ J'ai rencontré des représentants de Patrimoine canadien à Winnipeg le 6 octobre et les parties à nouveau à Ottawa au cours de la semaine du 24 au 28 octobre. J'ai organisé une série de réunions à Cape

²³ Craig Jones de Bull, Housser & Tupper LLP a agi comme avocat-conseil au conciliateur. Il a collaboré étroitement avec moi pendant tout ce travail, organisant des réunions et des entrevues en mon nom et faisant une contribution de très grande valeur à la préparation de mes rapports.

Dorset et Iqaluit du 28 novembre au 2 décembre. Je me suis alors rendu à Kuujuaq, Nunavik, pour rencontrer les représentants du gouvernement régional Kativik et de la Commission scolaire Kativik les 16 et 17 janvier 2006 et, par la suite, à Toronto, les 18 et 19 janvier, où j'ai rencontré les professeurs Ian Martin de l'Université York et Jim Cummins de l'Université de Toronto, des experts dans le domaine de l'éducation bilingue.

L'énumération simple des dates de réunion ne décrit pas, à mon avis, l'ampleur réelle des discussions que j'ai eues. Au Nunavut et à Ottawa, j'ai écouté des représentants gouvernementaux des plus hauts niveaux jusqu'au bas de l'échelle des ministères territoriaux et fédéraux. J'ai parlé avec des éducateurs, des parents et des étudiants de la garderie jusqu'au collège et l'université. J'ai rencontré des entrepreneurs et des artistes inuits, des représentants et des employés municipaux, des avocats, des infirmières et des enseignantes. J'ai parlé avec des agents de la GRC et des Forces armées canadiennes, avec des chasseurs et des trappeurs, des aînés des communautés, des linguistes et des historiens.

Le matériel que j'ai examiné est volumineux, couvrant les propositions et les contre-propositions échangées par les parties entre mai 2001 et le 4 novembre 2004, ainsi que des mémoires qui m'ont été présentés lors de réunions tenues en 2005 et 2006. J'ai aussi examiné une grande partie des documents publiés et inédits entourant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et la création du Nunavut.

Dans tous ces travaux, toutes les parties m'ont donné leur entière collaboration.

J'ai présenté mon rapport d'étape aux parties le 31 août 2005. Il portait principalement sur la question du volume approprié de financement pour les institutions du gouvernement populaire. J'écrivais à ce moment-là que la question de la mise en œuvre des objectifs du chapitre 23, c'est-à-dire un emploi représentatif inuit au sein de la fonction publique du Nunavut, serait évaluée dans mon rapport final.

B. Avancement depuis le rapport d'étape

Après la publication de mon rapport d'étape à la fin août 2005, les parties ont repris les discussions sur la base des recommandations que j'ai présentées dans ce rapport : celles-ci portaient principalement sur le financement des institutions du gouvernement populaire et sur l'amélioration du processus de règlement des différends. Au début, peu de progrès ont été faits et je me suis inquiété que le processus pourrait retomber dans son état précédent d'impasse.

Au début de décembre, j'ai rencontré les parties à Iqaluit, les encourageant à agir rapidement quant à la question du financement des institutions du gouvernement populaire. Les parties ont alors désigné des représentants à un nouveau groupe de travail qui s'est réuni pendant tout le mois par conférences téléphoniques et courriels. Le 21 décembre, le groupe de travail composé de David Akeeagok du gouvernement du Nunavut, de John Bainbridge pour NTI et de Damon Rourke pour le gouvernement du Canada, en sont arrivés à un consensus et ont transmis les recommandations du groupe au Comité de mise en œuvre. Les membres du Comité, David Akoak pour le gouvernement du Nunavut, Charlie Evalik pour NTI, et Terry Sewell pour le gouvernement du Canada, se sont réunis le 24 janvier et ont convenu d'une position qui a été rédigée le 6 février 2006. Ce consensus, qui prévoyait une augmentation à 15 millions \$ par année des budgets des institutions du gouvernement

populaire²⁴ (une augmentation d'environ 2 millions \$ par année) tenait entièrement compte des recommandations contenues dans mon rapport d'étape.

Le rapport du Comité de mise en œuvre propose des modifications précises au financement continu à la mise en œuvre pour les institutions du gouvernement populaire ainsi que des propositions pour aller de l'avant dans les domaines suivants : réformes structurelles du Comité de mise en œuvre lui-même; financement de la mise en œuvre pour le gouvernement du Nunavut; un plan général de surveillance; un fonds qui sera administré par le Comité de mise en œuvre afin de réagir à des dossiers tels que la capacité et la gouvernance des institutions du gouvernement populaire et de nouvelles méthodes à utiliser par le Comité de mise en œuvre afin de régler des différends en suspens.

Je suis d'avis que le résultat du groupe de travail va bien au-delà de l'accord quant aux chiffres. Les propositions du Comité de mise en œuvre sont non seulement conformes à mon propre rapport d'étape, mais elles (et le groupe de travail) sont allées plus loin et ont développé les recommandations pour améliorer le processus à l'avenir. Cependant, ce qui est le plus important, les parties, par le truchement du groupe de travail et le consensus subséquent du Comité de mise en œuvre, ont fait preuve d'un nouvel esprit de collaboration qui devrait constituer l'assise d'une nouvelle relation.

J'entérine le rapport du Comité de mise en œuvre. J'ai joint annexé au présent rapport la lettre du Comité en date du 6 février 2006 et le rapport auquel elle se réfère.

Les questions de financement sont d'une très grande importance et comme objet de la présente conciliation, elles ont maintenant été réglées.

Il s'agit de mon rapport final. Il contient des recommandations concernant le chapitre 23 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut ainsi que des recommandations liées à l'avenir de l'emploi et de l'éducation au Nunavut.

²⁴ Les volumes accrus s'appliquent seulement pour le reste de la période de mise en œuvre de 2003 à 2013. Le financement des volumes intérimaires de 2003 à 2006 (la période pendant laquelle aucun accord n'avait été conclu) a été fondée sur la plus récente offre faite par le Canada avant la conciliation.

II. APERÇU

A. « Nos terres » : Les Inuits et l'établissement de l'Arctique canadien

Aucun résumé ne peut rendre justice à l'histoire du Nunavut, terme qui signifie « Nos terres » en inuktitut, la langue des Inuits.²⁵ Malgré cela, il faut parler de la relation qui perdure depuis 400 ans entre les Inuits et la Couronne pour que le contexte des négociations actuelles puisse être compris et que les dimensions de la crise actuelle soient appréciées.

La région de l'Arctique du Canada est composée des territoires continentaux au « Nord du 60° » et de l'énorme groupe d'îles qui s'échelonne d'environ 60° au Nord jusqu'au Pôle. Pour une grande partie de l'année, les glaces polaires couvrent la plupart des voies d'eau dans le Grand Nord, constituant un paysage blanc ininterrompu de l'extrémité du continent jusqu'au pôle nord. En été, il y a débâcle, la glace de l'Arctique se retire, donnant accès à la plupart des îles par la mer pendant au moins un mois de l'année. Au cours de la dernière décennie, nous avons observé un changement climatique tout à fait soudain, qui a considérablement réduit la couverture de glace dans l'Arctique.

Inuit signifie « les gens » en inuktitut. Dans sa forme moderne, ce terme se réfère aux Inuvialuits et à la Première nation des Déné Yellowknives de l'Arctique de l'Ouest, aux Netsilik et aux Inuits du Caribou du centre de l'Arctique, aux Iglulik et aux Inuits de la terre de Baffin de l'Arctique de l'Est, aux Inuits d'Ungava du Nord du Québec et aux Inuits du Labrador. Les Inuits du Canada partagent aussi des racines culturelles et linguistiques avec les Inuits du Groenland, de l'Alaska et de la Sibérie du Nord-Est.

Avant la rencontre des Européens et, en fait, pendant la plus grande partie des 400 ans qui suivirent, les Inuits vivaient en petits groupes nomadiques de plusieurs familles chassant ensemble, migrant selon les saisons et les mouvements des animaux dont ils dépendaient. À l'été, les Inuits chassaient des hardes de caribous et pêchaient dans les rivières et les lacs intérieurs, prenant la mer dans des embarcations ouvertes pour y prendre des baleines. En hiver, la plupart des Inuits vivaient sur le bord de l'eau, chassant le phoque à travers des trous dans la glace, traversant souvent de vastes superficies de l'Arctique à l'aide de kayaks et d'embarcations ouvertes. Le lièvre arctique, le renard, le bœuf musqué et le morse étaient aussi chassés comme nourriture et pour leurs peaux et les Inuits complétaient leur alimentation par des œufs, des crustacés, des algues et des baies.

Les Inuits ont développé une langue très perfectionnée, l'inuktitut, qui servait à conserver leurs connaissances et leur histoire collective. Une caractéristique unique de leur société qui leur a bien servi est une éthique profondément ancrée de *Ningiqtuq*, le partage.

L'apparition de blancs au Nord a commencé par des explorateurs suivis des commerçants des fourrures et des baleiniers. Le clergé les suivait, proposant de les sauver et de les éduquer; ensuite, des représentants du gouvernement sont arrivés. De cette manière, le Nord ressemble à la tendance du développement historique partout au Canada.

Des volumes entiers ont été écrits au sujet de l'histoire de l'Arctique, notamment la période d'exploration commençant avec Martin Frobisher lors de son expédition de 1580. Lorsque vous placez l'histoire du contact occidental avec les Inuits dans sa perspective unique, il s'agit en

²⁵ J'utilise généralement « inuktitut », qui signifie « comme les Inuits », pour décrire non seulement l'inuktitut mais aussi l'inuinnaqtun, un dialecte parlé dans la région Kitikmeot du Nunavut.

grande partie d'une histoire d'un partenariat, certes rarement égal, entre, d'une part, les explorateurs, les commerçants des fourrures et la Couronne et, d'autre part, les Inuits.

Les habilités particulières des Inuits comme chasseurs, trappeurs et guides faisaient d'eux un élément essentiel des expéditions réussies d'exploration, du commerce des fourrures dans le Nord et, pendant qu'elle a duré, de l'industrie baleinière. Les Inuits ont guidé les visiteurs du Sud en toute sécurité dans leurs voyages, ils ont chassé, pêché et piégé pour les nourrir, ils leur ont construit des maisons de neige, ils ont cousu leur linge permettant leur survie. Ils leur ont enseigné lorsque leurs invités étaient disposés à apprendre. Il n'est pas fantaisiste de proposer que sans la contribution historique des Inuits, il n'y aurait pas d'Arctique canadien, et sans le gouvernement canadien, il n'y aurait pas de Nunavut. L'aventure canadienne dans l'Arctique a toujours été un projet conjoint.

Au cours des années 1920, un certain nombre de postes de la Gendarmerie royale du Canada ont été établis dans l'Extrême Arctique. La GRC et ses compagnons inuits ont entrepris des exploits extraordinaires de navigation et d'endurance, par exemple, en 1929, lorsque le guide Nookapingwa a mené l'inspecteur A.H. Joy, le constable Taggart et deux équipes de chiens le long d'une route de 1 700 milles du port Dundas au port Winter sur l'île Melville, ensuite vers l'est jusqu'à la péninsule Bache en passant par Lougheed, King Christian, Ellef Ringnes, Cornwall et les îles Axel Heiberg. D'autres noms inuits de cette période sont tout aussi illustres : Eetookashoo, Kahdi (le fils de Peary), Quavigarsuaq, Kahkacho, Inuetuk et Seekeeunguaq étaient parmi les Inuits qui ont parcouru des milliers de milles avec les agents de la GRC en traîneaux à chiens et en embarcations à la recherche de la malheureuse expédition Kruger dans les années 1930.²⁶

En 1944, lors du deuxième voyage du St. Roch, le capitaine Henry Larsen a traversé en une saison le passage du Nord-Ouest. Joe Panipakoocho a agi comme guide, interprète et chasseur de l'expédition. En fait, toute la famille Panipakoocho, huit personnes en tout, accompagnait la GRC, vivant dans une tente sur l'écouille de chargement.

Comme l'on pouvait s'y attendre, l'exploration a souvent été remplacée par l'exploitation et de nombreux Inuits (même ceux qui n'avaient que très peu de contacts avec les gens du Sud) sont devenus de plus en plus dépendants des marchés internationaux pour leur bien-être économique. Cependant, pour la majorité des Inuits, pendant une bonne partie du 20^e siècle, la vie est demeurée traditionnelle, fondée sur les mêmes groupes nomades, constitués de plusieurs familles, qui avaient survécus depuis des siècles sur le terrain.

Avant la Deuxième Guerre mondiale, l'intrusion de l'autorité canadienne dans l'Arctique était minimale, représentée par quelques agents de la GRC, des bureaucrates et les employés de la compagnie de la baie d'Hudson dans de petits postes éloignés dans la région. Alors que des traités étaient conclus avec les Indiens de la vallée du Mackenzie et de l'Arctique de l'Ouest, aucune tentative semblable n'a été faite avec les Inuits par rapport à leurs immenses terres dans l'Arctique de l'Est. Le Canada n'a créé aucune réserve pour les Inuits qui étaient malgré cela considérés, de manière non officielle, comme des pupilles du gouvernement fédéral, mais qui ne relevaient pas de la *Loi sur les Indiens*.²⁷ En 1936, les Inuits ont été désignés comme la responsabilité du nouveau ministère des Mines et des ressources. En 1939, dans *Re*

²⁶ P. Schledermann, « The Muskox Patrol: High Arctic Sovereignty Revisited » (mars 2003) 56 Arctic 101.

²⁷ R. Quinn Duffy, *The Road to Nunavut: The Progress of the Eastern Arctic Inuit Since the Second World War*, (Kingston, Ontario : McGill-Queen's University Press, 1988) aux pages 7 à 10.

Eskimos,²⁸ la Cour suprême du Canada arrêta que les Inuits étaient des « Indiens » au sens du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, faisant en sorte qu'il n'y avait pas de doute qu'au titre de la Constitution, ceux-ci relevaient du pouvoir du gouvernement fédéral.

Après la Deuxième Guerre, il y a eu un grand changement dans la vie des Inuits qui menaçait de modifier pour toujours la nature de leur relation avec le Canada, remplaçant ce qui avait été une période de partenariat par une période de colonisation intensifiée qui menaçait le cœur même de la culture inuite. Les raisons de cette crise d'après-guerre sont nombreuses et je vais me limiter à décrire quelques faits historiques bien connus.

La fin de la Deuxième Guerre mondiale a apporté de nombreux pilotes habiles et aventureux, volant dans des aéronefs aussi nouveaux que robustes, équipés, tel que nécessaire de roues, de skis ou de flotteurs, rendant les voyages aux régions les plus éloignées et leur approvisionnement une réalité pendant toute l'année. L'aéroport de la baie Frobisher, créé à l'origine afin d'approvisionner l'Europe grâce aux forces aériennes des États-Unis au cours de la Deuxième Guerre mondiale, est devenu la porte principale sur la région de Baffin.

Parallèlement, l'arrivée de la guerre froide signifiait que l'Arctique devenait soudainement essentiel à la planification stratégique : la menace à l'Amérique du Nord d'une attaque soviétique passant par le Pôle Nord a suscité la création de la Ligne de détection lointaine avancée (DEW) d'installations radar le long du 70^e Parallèle de l'Alaska jusqu'au Groenland. Des avions militaires patrouillaient l'espace arctique et des sous-marins nucléaires traversaient le Pôle Nord sous les glaces. Les Forces armées canadiennes mettaient sur pied les Rangers canadiens, un organisme de réserve recrutant des Autochtones. Les Forces ont aussi mis en place un programme régulier de patrouilles d'infanterie légère pour renforcer les revendications de souveraineté canadienne sur l'Arctique. Ces manœuvres appuyaient les patrouilles conjointes GRC-Inuits par traîneaux à chiens qui traversaient depuis des décennies les territoires les plus dangereux. Aujourd'hui au Nunavut, les patrouilles de souveraineté sont principalement effectuées par les membres Inuits des Rangers canadiens.²⁹

Les communications qui malgré la radio sans fil avaient été limitées, sont devenues instantanées avec l'arrivée des satellites. À mesure que le Nord devenait accessible, ses ressources le devenaient aussi : les commerçants de fourrures, les pêcheurs et les soldats ont été suivis par des prospecteurs et des géologues, bien qu'à la fin du 20^e siècle, leurs activités n'avaient pas menées dans l'Arctique de l'Est au même enthousiasme pour l'exploration et la mise en valeur du pétrole, du gaz et des minerais caractéristique d'une grande partie de l'Arctique de l'Ouest.³⁰

Pour les Inuits, la période d'après-guerre a été marquée par une série d'événements apportant une détresse économique et sociale. En 1949, le marché de la fourrure du renard de l'Arctique s'est effondré, enlevant à de nombreux Inuits qui s'étaient servis de leurs habiletés de chasse et de survie à bon effet comme trappeurs, leur principale source de revenus. Dans les années 1980, l'embargo imposé par la communauté européenne sur l'importation des peaux de phoques canadiens a été un problème financier dévastateur pour les Inuits qui dépendaient de cette chasse.

²⁸ [1939] L.R.C. 104.

²⁹ Pour une description de ces patrouilles, voir Chris Nuttall-Smith, « Ice Warriors: Why Canada's puny force of Inuit rangers just might prevent the world's superpowers from controlling the Arctic », *Toro*, octobre 2005, aux pages 44 à 52.

³⁰ Il faut remarquer que récemment il y a eu un intérêt accru pour des propriétés minières au Nunavut et, notamment, la proposition d'un port pour le transport des minerais de la baie Grays, à 175 kilomètres à l'est de Kugluktuk.

Le contact régulier entre les Inuits et les gens du Sud au cours de la période d'après-guerre a fait augmenter l'incidence de maladies épidémiques. La grippe de type A, la tuberculose, le typhus et la polio ont été pendant des périodes fort répandues et les graves dommages subis de la population (ainsi que l'inaction apparente du gouvernement fédéral) ont soulevé des protestations partout au Canada. Fournir des services médicaux efficaces est rapidement devenu le but principal de la présence canadienne officielle dans le Nord. Ces services, ainsi que la création d'écoles régulières, ont facilité la politique du Canada d'encourager les Inuits à délaisser les modes de vie traditionnels sur les terres et à s'installer dans des établissements.

De nombreux problèmes sociaux et économiques ont suivi le choc de ces changements. Dans *The Road to Nunavut*, R. Quinn Duffy écrivait en 1988 :

« Les chapitres qui suivent sont la chronique des 40 dernières années de l'extinction culturelle quasi complète des Inuits, des années de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'aux années 1980. Au cours de ces 40 années, les Inuits sont tombés aussi bas que tout autre peuple le pourrait dans la saleté, la dégradation, la maladie et la dépendance.³¹ »

L'histoire de la colonisation d'après-guerre des Inuits qui a suivi ce que plusieurs commentateurs contemporains décrivaient comme un déclin culturel inexorable, souligne le caractère remarquable de ce que les Inuits ont accompli ces dernières décennies. Le compte rendu présenté par Duffy décrit le deuxième changement caractéristique de la période, soit l'émergence des Inuits comme peuple. Il poursuit :

« C'est avec la ténacité de l'esprit qui les a soutenus dans le milieu naturel le plus dur de la planète qu'ils luttent pour reprendre leur indépendance culturelle, le respect d'eux-mêmes, leur identité comme peuple unique de la mosaïque canadienne. Et ils gagnent. »

En une seule génération, les Inuits ont forgé une cohésion politique précédemment inimaginable. Auparavant, les Inuits étaient dispersés en petits groupes isolés et nomades, mais les perfectionnements des modes de transport et de communication et le regroupement des peuples dans des établissements ont mené à l'élaboration de ce qui a été décrit, avec exactitude, comme sentiment de « nationalisme inuit ».³²

C'est cette cohésion politique et cette confiance accrue qui ont permis aux Inuits entre 1976 et 1993 de négocier un nouveau partenariat avec le Canada, le règlement des revendications territoriales globales unique en Amérique du Nord.

B. La revendication territoriale du Nunavut

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut signé en 1993 est de loin le plus important des quatre accords de revendications territoriales conclus entre le Canada et les Inuits.³³ Il couvre un cinquième de la superficie territoriale canadienne, une région ayant le

³¹ R. Quinn Duffy, *The Road to Nunavut: The Progress of the Eastern Arctic Inuit Since the Second World War*, (Kingston, Ontario : McGill-Queen's University Press, 1988).

³² Marybelle Mitchell, *From Talking Chiefs to a Native Corporate Elite: The Birth of Class and Nationalism among Canadian Inuit* (Montréal : McGill Queen's University Press, 1996).

³³ L'accord de la baie James et du Nord du Québec, réglant des revendications inuites en suspens dans la province de Québec, a été signé en 1975 par les Inuits de Nunavik, le Canada et le Québec. Parallèlement, le Grand conseil

double de la taille de l'Ontario. Si la région de l'Accord du Nunavut était un pays indépendant, il serait le douzième plus grand du monde; selon les modalités de l'Accord, les Inuits du Nunavut sont propriétaires de plus de terres et de droits au sous-sol que tout autre peuple autochtone du Canada.

La revendication des Inuits a été initialement présentée au gouvernement du Canada en 1976 par le Tapirisat inuit du Canada. À partir de 1982, la Fédération Tungavik du Nunavut représentait les Inuits lors des négociations. En 1990, la Fédération Tungavik du Nunavut, le gouvernement du Canada et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ont conclu un accord de principe. Après la ratification par les Inuits de cet accord de principe, un accord final a été négocié avec succès et l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a été signé à Iqaluit le 25 mai 1993. Le Parlement a donc adopté la *Loi sur l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*, L.C. 1993, chapitre 29, et la Fédération Tungavik de Nunavut a cédé la place à Nunavut Tunngavik Incorporated.³⁴

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut reconnaissait de manière explicite pour la première fois les « contributions des Inuits à l'histoire du Canada, à son identité et à sa souveraineté dans l'Arctique ». Le préambule de l'Accord énumère quatre objectifs partagés par les parties à cet Accord :

déterminer de façon claire et certaine les droits de propriété, d'utilisation et d'exploitation des terres et des ressources, ainsi que le droit des Inuits de participer à la prise de décisions concernant l'utilisation, l'exploitation, la gestion et la conservation des terres, des eaux et des ressources, notamment au large des côtes;

reconnaître aux Inuits des droits d'exploitation des ressources fauniques et le droit de participer à la prise de décisions en cette matière;

des Cris signait un accord de revendications territoriales d'accompagnement avec le Canada et le Québec. En 1984, les Inuvialuits signaient le premier accord global de revendications territoriales des Territoires du Nord-Ouest avec le gouvernement du Canada. Plus récemment, les Inuits de Nunatsiavut (Labrador), ainsi que le Canada et Terre-Neuve-et-Labrador, finalisaient l'Accord de revendications territoriales des Inuits du Labrador, lequel a été signé le 22 janvier 2005 et est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2005.

³⁴ Nunavut Tunngavik Incorporated est une société fédérale sans but lucratif. Comme successeur de la Fédération Tungavik du Nunavut, elle a la responsabilité de représenter les Inuits comme partie à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Son mandat est d'assurer que les droits des Inuits du Nunavut, tels qu'ils découlent de l'accord et de d'autres sources, sont respectés. NTI réalise aussi une gamme d'initiatives stratégiques et des programmes visant à améliorer les conditions économiques, sociales et culturelles des Inuits. NTI est membre de Inuit Tapiriit Kanatami, l'organisation inuite nationale.

Le bureau principal de NTI est situé à Iqaluit; les autres bureaux sont situés à Rankin Inlet, Cambridge Bay et Ottawa. Les directeurs exécutifs de NTI sont élus directement par les électeurs inuits. Les autres membres de son conseil d'administration sont les dirigeants élus des trois organismes inuits régionaux au Nunavut, soit la Kitikmeot Inuit Association, la Kivalliq Inuit Association et la Qikiqtani Inuit Association. Ces trois organismes inuits régionaux ont d'importantes responsabilités quant à la mise en oeuvre au titre de l'Accord et ils sont constitués démocratiquement, étant imputables aux communautés et aux électeurs inuits.

Voici certains des programmes et des initiatives de NTI depuis 1993 : le fonctionnement d'un programme de soutien aux chasseurs; le soutien du revenu des aînés; des bourses d'étude; des contributions financières aux organismes de développement économique; la mise sur pied de la société Atuqtuarvik, possédant un capital de 50 millions \$, qui consent des prêts commerciaux aux Inuits et qui réalise des investissements; de l'aide au financement de nouvelles installations régionales de soins de santé; la cogestion avec des organismes inuits régionaux des terres appartenant aux Inuits et la défense juridique des droits de chasse inuits par rapport à l'application de la loi fédérale sur les armes à feu.

verser aux Inuits des indemnités pécuniaires et leur fournir des moyens de tirer partie des possibilités économiques;

favoriser l'autonomie et le bien-être culturel et social des Inuits.

Hicks et White résument l'Accord comme suit :

Au cœur de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut se trouve un échange fondamental entre les Inuits du Nunavut et la Couronne fédérale. Pour leur part, les Inuits du Nunavut ont accepté d'abandonner « toute revendication, droit, titre et intérêt basé sur leur affirmation du titre autochtone » où que ce soit au Canada (y compris la région du Nunavut, soit l'endroit où s'appliquent les modalités de la revendication territoriale). En retour, l'Accord établit une gamme de droits et de bénéfices protégés par la Constitution qu'exerceront les Inuits du Nunavut qui en bénéficieront en perpétuité.³⁵

Les modalités de l'Accord sont établies par 41 chapitres. L'Accord reconnaît le titre dévolu aux Inuits du Nunavut sur 352 240 kilomètres carrés de terres de ce qui était à ce moment-là la partie est des Territoires du Nord-Ouest, et le droit d'exploitation du sous-sol sur 38 000 kilomètres carrés de ces mêmes terres. Les Inuits ont les droits prioritaires de prendre les espèces sauvages à des fins internes, sportives et commerciales sur toutes les terres et les eaux gérées par l'Accord. Les Inuits (par le truchement de NTI) ont aussi reçu une indemnité financière sous forme d'un paiement de transfert de capitaux de 1,148 milliards \$ sur une période de 14 ans. Il n'y a aucune disposition pour la répartition de ces fonds aux Inuits individuels. Cette somme est détenue en fiducie pour être utilisée pour des programmes aux bénéfices des Inuits.

Au titre de l'Accord, les Inuits partagent les redevances recueillies par le Canada sur les ressources non renouvelables. L'Accord contient aussi une obligation de la part des entrepreneurs à effectuer des études d'évaluation des impacts et des accords sur les avantages; un fond de fiducie de formation de 13 millions \$ et un engagement fédéral à établir trois parcs nationaux au Nunavut.

L'Accord prévoit l'établissement d'institutions de gouvernement populaire (l'article 10.1.1(b)) et par le truchement de ces mêmes institutions à cogérer par les Inuits et les gouvernements fédéral et territorial les terres et les ressources dans la région du Nunavut. La Commission d'aménagement du Nunavut est responsable de surveiller l'utilisation des terres (chapitre 11), la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions est responsable de l'évaluation des impacts environnementaux (chapitre 12), l'Office des eaux du Nunavut est responsable de la réglementation de la consommation de l'eau et de sa gestion (chapitre 13) et le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut est responsable de la gestion des espèces sauvages et de l'habitat des espèces sauvages (chapitre 5) dans la région du Nunavut. Ces organismes sont des conseils de cogestion dont les membres sont nommés par NTI, le gouvernement du Canada et le gouvernement du Nunavut. Le Tribunal des droits de surface du Nunavut, bien qu'il ne soit pas un conseil de cogestion,³⁶ est créé conformément à l'Accord

³⁵ Jack Hicks et Graham White, « Nunavut: Inuit Self-Determination Through a Land Claim and Public Government? » dans Dahl, Hicks et Jull, éditeurs, *Nunavut: Inuit Regain Control of Their Lands and Their Lives* (Copenhague : International Work Group for Indigenous Affairs, 2000) à la page 33.

³⁶ Il n'y a pas d'exigences sous le régime de la *Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits à la surface du Nunavut* L.C. 2002, chapitre 10 ou en vertu de l'Accord de revendications territoriales du Nunavut que chacune des parties soient représentées au tribunal dont les membres sont nommés par le ministre en prévoyant que deux

(chapitre 21), ayant les compétences principalement en ce qui concerne les différends sur l'accès aux terres et les questions afférentes, y compris les indemnités payables pour l'accès et les dommages environnementaux conséquents.

Au titre de l'Accord, un conseil d'arbitrage a été mis sur pied pour régler les différends qui pourraient survenir au titre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN), notamment les différends entre les parties concernant l'interprétation, l'application ou la mise en œuvre de l'Accord.

Depuis 1976 lorsque la revendication originale a été présentée, les Inuits ont insisté que tout accord global sur leur revendication territoriale doit comprendre l'établissement d'un gouvernement territorial pour le Nunavut. Les Inuits ne voulaient pas que leur revendication soit subsumée dans les Territoires du Nord-Ouest qui existaient à l'époque, lesquels étaient démographiquement dominés par la région de l'Ouest de l'Arctique à population plus dense et principalement non inuite. Ils ne demandaient cependant pas un gouvernement autochtone : le Nunavut serait doté d'un gouvernement populaire, les résidents inuits et non inuits ayant des droits complets.

L'Accord prévoyait au chapitre 4 l'engagement du Canada à recommander un projet de loi au Parlement afin d'établir le Territoire du Nunavut. En 1992, un plébiscite a été organisé afin de confirmer la limite entre les Territoires du Nord-Ouest et le nouveau Territoire et un accord politique a été préparé conformément au chapitre 4, décrivant les genres de pouvoirs, le financement et le calendrier concernant la mise sur pied du nouveau territoire. Le 1^{er} avril 1999, le Nunavut a été créé comme troisième territoire du Canada, le plus récent.

C. Le Nunavut aujourd'hui

Il y a aujourd'hui près de 30 000 personnes au Nunavut, dont 85 p. 100 sont Inuits. Même ce chiffre ne rend pas cependant justice à la dominance de la présence inuite dans le Territoire à l'extérieur des plus grands centres que sont Iqaluit, Rankin Inlet et Cambridge Bay, où le pourcentage d'Inuits atteint presque 95 p. 100. Environ la moitié de la population du Nunavut réside dans la région de Baffin, environ 30 p. 100 dans la région de Kivalliq (Keewatin) et 20 p. 100 dans la région de Kitikmeot.

Les Inuits, en partie à cause de leur isolement historique et de leur dominance régionale, ont retenu leur langue à un degré tout à fait exceptionnel parmi les populations autochtones d'Amérique du Nord. Pleinement 80 p. 100 des Inuits au Nunavut rapportaient lors du recensement de 2001 de parler inuktitut. Trois milles cinq cents Inuits du Nunavut, soit 15 p. 100, sont inscrits dans le même recensement à titre d'unilingues inuktitut.

Les communautés inuites sont isolées les unes des autres par le manque de transport facile, mais elles sont de plus en plus reliées par téléphone, par satellite et Internet. Un petit nombre de communautés ont une population dépassant 1 000 et la plus grande, Iqaluit, la capitale, a une population de moins de 7 000 résidents.

Les Canadiens sont sensibilisés à l'incidence de la société européenne sur les plus petites sociétés autochtones. Cela est tout aussi vrai pour le Nunavut.

membres et que la moitié des membres de tout sous-groupe portant sur un cas concernant des terres appartenant aux Inuits soient des résidents de la région du Nunavut.

Pour un très grand nombre d'Inuits, la perte d'un mode de vie sans obtenir une mainmise sûre dans le nouveau mode peut entraîner une désolation individuelle et collective. Des problèmes de surconsommation d'alcool et d'autres substances sont répandus dans plusieurs communautés; la cohésion familiale en a souffert; le crime, la violence et le suicide affectent toutes les communautés. Bien que l'accès accru aux soins de santé ait énormément augmenté l'espérance de vie ces dernières décennies, l'espérance de vie des Inuits est toujours de 10 ans inférieure à la moyenne nationale.

Étant donné le coût élevé des matériaux de construction, le logement est dispendieux (les coûts de construction au pied carré sont environ trois fois plus élevés que la moyenne canadienne) et l'offre est limitée. Les logements sont surpeuplés : alors que le nombre moyen d'occupants d'un logement canadien normal est de 2,39, il est de 3,27 au Nunavut et, dans certaines communautés, encore beaucoup plus élevé. Selon Statistique Canada, 50 p. 100 des résidents du Nunavut vivent dans des conditions « surpeuplées », à comparer à une moyenne canadienne de 7 p. 100. Plus de la moitié des Inuits du Nunavut, soit 14 225 personnes, vivent dans des logements publics, 1 000 familles étant toujours inscrites à la liste d'attente.

Même ces chiffres ne rendent pas justice au problème du surpeuplement des logements au Nunavut. Comme j'ai pu le constater par moi-même, le coût des matériaux et les dépenses de chauffage dictent que les maisons du Nunavut sont en général très petites. Le surpeuplement de tels petits bâtiments, qui pour une grande partie de l'année sont fermés de manière à les rendre étanche à l'air afin de conserver la chaleur, exacerbe la transmission des maladies et contribue à des problèmes de santé persistants tels que l'otite moyenne chronique, une cause de perte d'ouïe qui afflige entre le tiers et la moitié des enfants inuits.

L'éducation universelle a été proposée aux Inuits depuis seulement 35 ans. Les possibilités d'études supérieures ont été grandement limitées. De nombreux jeunes Inuits ont quand même réussi à obtenir un diplôme secondaire et certains ont obtenu un diplôme universitaire ou des qualifications professionnelles avancées. Cependant, les niveaux des résultats éducatifs demeurent bien inférieurs à la moyenne nationale; 75 p. 100 de la population active inuite n'a pas de diplôme secondaire. Même aujourd'hui, seulement un sur quatre enfants inuits qui entrent dans le système d'éducation devrait obtenir un diplôme secondaire.

Économiquement, les Inuits doivent relever des défis persistants. Bien que les prix de la plupart des biens soient élevés à cause des coûts du transport jusqu'aux communautés du Nord, le revenu par personne du Nunavut est de 27 p. 100 inférieur à celui du reste du pays. Il n'y a pas d'activités agricoles ou industrielles. Il y a eu des mines, mais elles sont maintenant fermées.

La chasse, la pêche et le piégeage, qui étaient auparavant le moteur de l'économie du Nord et une source importante d'emploi, fournissent maintenant un soutien à plein temps à seulement quelques Inuits. Ces activités traditionnelles demeurent cependant essentielles à la culture et à l'identité inuite et la plupart des familles inuites, même dans les plus grands établissements, continuent à chasser et à pêcher, utilisant des technologies traditionnelles et modernes. La production de l'art, de la sculpture et des vêtements inuits est un autre moyen culturel de subsistance, plus de 2 000 familles rapportant obtenir une partie de leurs revenus de cette source.³⁷

³⁷ Dans la communauté de Cape Dorset, bien connue pour sa sculpture et sa gravure, 22 p. 100 des résidents rapportent participer aux industries de l'artisanat.

Le chômage chez les Inuits est très élevé, touchant entre 30 et 70 p. 100 dépendant des mesures utilisées et de la communauté en question. Comme on pourrait s'y attendre, le chômage est le plus élevé dans les communautés plus petites et plus isolées.

En 2005, Rodolfo Stavenhagen, le rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de la personne et des libertés fondamentales des peuples autochtones, rapportait au Comité des droits de la personne des Nations Unies ce qui suit :

38. Au Nunavut, les unités existantes de logement social sont parmi les plus vieilles, les plus petites et les plus surpeuplées au Canada. Il y a un manque grave de logements au Nunavut, ce qui a une incidence négative sur la santé des Inuits, notamment sur les enfants, et on estime que 3 500 nouvelles unités sont nécessaires au cours des cinq prochaines années.

39. La santé globale des Inuits continue à être bien inférieure à celle des autres Canadiens. L'espérance de vie est de 10 ans inférieure à celles des autres Canadiens. Plusieurs indicateurs de la santé se dégradent. La recherche dans l'Arctique montre que les changements dans les régimes alimentaires traditionnels suscitent des problèmes de santé accrus, notamment de santé mentale, caractérisés par des taux de dépressions, de troubles affectifs saisonniers, d'anxiété et de suicide. Les dirigeants inuits sont profondément préoccupés par la situation de crise dans les domaines du logement, de l'éducation, de la santé et du phénomène du suicide, ainsi que du fait que le gouvernement fédéral ne réagit pas correctement.³⁸

³⁸ *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Rodolfo Stavenhagen, on his mission to Canada* (21 mai au 4 juin 2004) (New York : Nations Unies, 2005) E/CN.4/2005/88/Add.3 aux paragraphes 38 et 39.

III. LE CHAPITRE 23 ET L'AVENIR DU NUNAVUT

A. La création du Nunavut

Le Nunavut est le résultat d'une promesse faite par le Canada aux Inuits de la région de ce qui est maintenant le Nunavut au moment du règlement de leur revendication territoriale en 1993.³⁹

Dans un certain sens, deux premiers ministres étaient présents à la création du Nunavut, lorsque l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a été signé le 25 mai 1993, le premier ministre Brian Mulroney a pris la parole :

Nous forgeons un nouveau partenariat, un partenariat réel. Non seulement entre le gouvernement du Canada et le gouvernement futur du Nunavut, mais entre les Canadiens autochtones et non autochtones.

En 1999, lors de l'établissement du nouveau Territoire, le premier ministre Jean Chrétien a pris la parole :

...Le Canada montre au monde, encore une fois, comment nous accueillons de nombreux peuples et de nombreuses cultures. Le nouveau gouvernement du Nunavut reflétera cette diversité; il incorporera le meilleur des traditions inuites et un système moderne de gouvernement ouvert et imputable au public.

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut prévoyait la création d'un nouveau Territoire. Son gouvernement ne devait pas être un gouvernement autochtone, mais un gouvernement populaire pour l'ensemble du Territoire, où les Inuits et les non-Inuits auraient droit de vote et de se présenter comme candidats aux élections.

John Amagoalik, souvent décrit comme le père du Nunavut, a exprimé la vision du Nunavut comme

un gouvernement populaire avec une Assemblée législative élue démocratiquement qui respectera les droits individuels et collectifs tels que définis dans la *Charte des droits et des libertés du Canada*. Il s'agira d'un gouvernement qui respecte et reflète les traditions et les institutions politiques du Canada et il s'agira d'un territoire qui demeure fermement enchâssé au sein de la confédération canadienne.⁴⁰

Il a été de plus prévu au chapitre 23 que la fonction publique serait représentative de la population du Territoire. Les conséquences complètes de cette promesse deviennent maintenant apparentes.

Le monde a remarqué ce changement extraordinaire dans l'Arctique canadien. Par exemple, on trouvait dans le *Manchester Guardian* :

³⁹ L'article 4.1.1. de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut :

Le gouvernement du Canada recommandera au Parlement, à titre de mesure gouvernementale, une mesure législative visant la création, dans un délai déterminé, du nouveau Territoire du Nunavut, lequel sera doté de sa propre Assemblée législative et de son propre gouvernement populaire, distinct du gouvernement du reste des Territoires du Nord-Ouest.

⁴⁰ John Amagoalik, discours à des parlementaires japonais visitant Iqaluit le 1^{er} septembre 1995, cité chez Hicks et White, note précédente 35 à la page 64.

L'émergence du Nunavut est une bonne nouvelle sans équivoque. Alors que de vastes contrées de notre planète sont engagées dans des guerres et des soulèvements, une minorité ethnique a tranquillement négocié un accord équitable avec un gouvernement central lui conférant la liberté de mener sa propre barque.⁴¹

TIME Magazine rapportait :

La première expérience du Canada avec l'autonomie gouvernementale autochtone n'est que la seconde de ce genre au monde. Il s'agit d'une expérience sociopolitique sur une vaste échelle.⁴²

Le *Globe and Mail* proclamait :

Le Canada vient de faire quelque chose dont la valeur symbolique est énorme... Le Nunavut est une expérience puissante et valeureuse qui mérite de réussir.⁴³

Le Nunavut est une réalisation remarquable, trois spécialistes bien connus du Nord le décrivaient :

...la reprise par une population de chasseurs-cueilleurs dispersée et peu nombreuse de son ancien territoire dans le cadre des systèmes constitutionnels et juridiques européens.⁴⁴

Le gouvernement du Nunavut devait être un gouvernement populaire qui, dans la meilleure tradition démocratique, serait un gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. Au Nunavut, « le peuple » est majoritairement inuit.

Les Inuits seraient en mesure d'élire leur propre Assemblée législative. Qu'en est-il de la fonction publique? Elle est traitée dans le chapitre 23.

L'article 23.2.1 énonce l'objectif : « accroître, à un niveau représentatif, le nombre d'Inuits qui occupent un emploi au gouvernement... ». Selon l'article 23.1.1, cela signifie à un niveau représentatif d'emplois inuits « dans tous les groupes professionnels et à tous les niveaux ».

Au Nunavut, l'emploi dans la fonction publique, s'il sera à un niveau représentatif, doit donc être détenu à 85 p. 100 par des Inuits « dans tous les groupes professionnels et à tous les niveaux ».

Le chapitre 23 peut avoir une ressemblance à un article conventionnel d'un genre bien connu. L'équité en matière d'emploi n'est pas évidemment une question de terres et de ressources à

⁴¹ John Ryle, « What country are we in? » *Manchester Guardian*, le 22 février 1999, cité chez Hicks et White, note précédente 35 à la page 78.

⁴² Andrew Purvis, « Nunavut gets ready: The hoopla is about to start for the launch of Canada's huge, largely Inuit-run, self-governing Arctic territory. But how prepared is everyone? », *TIME*, le 29 mars 1999, cité chez Hicks et White, *Ibid.*

⁴³ « Charting new territory » (éditorial), *Globe and Mail*, le 3 avril 1999, cité chez Hicks et White, *Ibid.*

⁴⁴ Jens Dahl, Jack Hicks et Peter Jull, « Introduction » chez Dahl, Hicks et Jull, éditeurs, *Nunavut: Inuit Regain Control of Their Lands and Their Lives* (Copenhague : International Work Group for Indigenous Affairs, 2000) à la page 15.

inclure dans un accord de revendications territoriales. Mais une disposition établissant un nouveau territoire ne l'est pas non plus. Si une telle disposition devait être incluse dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, l'autre devait l'être tout autant. Il s'agit en fait d'une clause sur l'équité pour une majorité.

B. Une compétence unique au Canada

Le Nunavut devrait être une compétence unique au Canada. Sa population serait principalement composée d'Inuits parlant leur propre langue, l'inuktitut. Elle ne serait pas principalement composée de personnes parlant l'anglais ou le français, elle aurait une majorité prépondérante composée de personnes autochtones parlant une langue autochtone unique. Il n'y a aucune autre province ou territoire de cette nature.

Au cours des dernières deux décennies, la population du Nunavut a connu le taux de croissance le plus rapide du Canada, un taux de croissance qui est toujours le double de la moyenne nationale. La population du Nunavut a doublé en une seule génération, passant de 15 000 en 1981 à près de 30 000 aujourd'hui. Il s'agit de la population la plus jeune du Canada, environ 60 p. 100 des résidents ayant moins de 25 ans, 92 p. 100 de ceux-ci étant des Inuits.

Le besoin de possibilités d'éducation et d'emplois pour les Inuits est pressant. La prévalence de l'inuktitut comme langue maternelle de la plupart des Inuits et le fait que 15 p. 100 des Inuits ne parlent aucune autre langue limitent les possibilités d'emploi pour les Inuits au gouvernement et la capacité du gouvernement (dont un grand nombre de fonctionnaires ne parlent que l'anglais) de répondre aux besoins de la population du Territoire.

Le Canada a déclaré quant aux modalités gouvernementales que le Nunavut « reflète » la composition démographique des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. Cela est vrai jusqu'à la limite de sa portée en autant que les trois territoires sont constitutionnellement les créatures du Parlement et que la plus grande partie du financement du gouvernement territorial provient du gouvernement fédéral.

Quatre-vingt douze pour cent du revenu du gouvernement du Nunavut provient d'Ottawa; dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, ce pourcentage est d'environ de 80 et de 70 p. 100 respectivement. En 2002, Terre-Neuve, la province qui dépend le plus des transferts fédéraux, recevait 45 p. 100 de son revenu d'Ottawa. Cette année-là, la moyenne des provinces plus pauvres recevaient 34 p. 100 du fédéral et pour toutes les provinces, il s'agissait de 29 p. 100.⁴⁵ Hicks et White, écrivaient en 2002 :

... Il faudra rappeler aux Canadiens qu'au début du pays, plusieurs régions ont reçu des investissements massifs du gouvernement fédéral en infrastructures, par exemple les chemins de fer, les canaux et d'autres installations nécessaires au développement économique (les chemins de fer nationaux du Canada, la Voie maritime du Saint-Laurent). Par contre, l'argent qu'Ottawa envoie au Nunavut ne couvre que les coûts du fonctionnement du gouvernement; le Nunavut attend toujours des dépenses fédérales impressionnantes pour son développement économique comme ce fut le cas pendant des décennies pour plusieurs provinces.⁴⁶

⁴⁵ Hicks et White, note précédente 35 à la page 88, citant les données de Finances Canada.

⁴⁶ *Ibid.* à la page 87.

Cependant, les données démographiques des trois territoires sont tout à fait différentes les unes des autres. À cet égard, le Nunavut ne reflète pas les Territoires du Nord-Ouest ni le Yukon.

Jusqu'en 1999 (lorsque le Nunavut a été constitué dans l'Arctique de l'Est), les Territoires du Nord-Ouest avaient une population autochtone majoritaire (61 p. 100), mais aucun groupe autochtone unique ne constituait une majorité dans les territoires où il y avait alors 65 000 résidents. Les Inuits et les Inuvialuits (les Inuits de l'Arctique de l'Ouest) constituaient ensemble à peu près 37 p. 100 de la population. Il y avait cinq peuples d'Inuits dont les langues sont apparentées mais non identiques qui représentaient environ 17 p. 100 de la population; les Métis constituent environ 7 p. 100 de la population. Les personnes parlant anglais représentaient les autres 39 p. 100.⁴⁷

Aujourd'hui dans les Territoires du Nord-Ouest, les peuples autochtones peuvent constituer environ 45 p. 100 de la population. Les peuples d'Inuits et inuvialuits veulent mettre en place leur propre gouvernement autochtone dans le cadre des Territoires du Nord-Ouest.

Au Yukon, les Premières nations constituent environ 25 p. 100 de la population et là aussi, les Premières nations veulent établir leur propre gouvernement autochtone.

Ce qu'il faut comprendre, c'est que ni dans les Territoires du Nord-Ouest ni au Yukon trouve-t-on une majorité, et encore moins une majorité prépondérante, de personnes autochtones parlant une langue autochtone unique.

En fait, le Nunavut demeure la compétence où la langue maternelle de la grande majorité de la population est l'inuktitut. L'atteinte de l'objectif du chapitre 23 signifie que les Inuits doivent, au fil des ans, occuper 85 p. 100 de tous les groupes professionnels et à tous les niveaux de la fonction publique et cela signifie nécessairement que l'inuktitut doit être la langue principale du milieu de travail et des services gouvernementaux doivent être fournis à la population en inuktitut.

Mary Simon, l'ambassadrice canadienne à l'Arctique circumpolaire, s'adressant à un auditoire à l'Université Queen's, déclarait :

...l'ampleur de l'entreprise que constitue le Nunavut signifie qu'on ne peut pas l'éviter... Pour la première fois dans l'histoire canadienne, avec l'exception partielle de la création du Manitoba en 1870, un membre du club fédéral, provincial et territorial est admis dans le but précis de fournir à un peuple autochtone précis une occasion accrue d'autodétermination. Il s'agit là d'une grande innovation.⁴⁸

J'ai dit que le Nunavut est unique. Il est vrai qu'en 1870, lorsque le Manitoba s'est joint à la confédération comme province du « timbre postal », 10 000 membres de sa population sur 12 000 au total étaient des Métis, la majorité d'entre eux parlant français.

La *Loi sur le Manitoba* de 1870 constituait la nouvelle province; elle prévoyait que les langues officielles de la nouvelle province seraient l'anglais et le français. Il y avait des garanties de financement public pour les écoles catholiques romaines où l'instruction avait toujours été

⁴⁷ Il y avait un certain nombre de francophones à Fort Smith et Iqaluit, représentant peut-être 1 p. 100 de la population.

⁴⁸ Hicks et White, note précédente 35 à la page 91.

donnée en français. La *Loi sur le Manitoba* contenait aussi des dispositions visant à protéger les terres des Métis et à établir une base foncière métisse.

En moins d'une décennie, une vague d'établissements a complètement modifié la description démographique de la nouvelle province. Les Métis sont devenus une minorité. Les promesses contenues dans la *Loi sur le Manitoba* concernant le français comme langue officielle et le financement public aux écoles catholiques ont été rapidement abandonnées par l'Assemblée législative provinciale et Ottawa n'était pas disposé à faire ce qu'il fallait pour appliquer efficacement ces droits. Ils ont été réglés par des procédures légales et, en 1890, les partisans du financement public des écoles catholiques au Manitoba ont gagné leur cause devant la Cour suprême du Canada, mais l'ont perdu au Conseil privé.⁴⁹ Ce n'est pas avant les années 1970 et 1980 que la place du français comme langue officielle de la province a été soutenue par la Cour suprême du Canada.⁵⁰

La *Loi sur le Manitoba* ne contenait aucune disposition semblable au chapitre 23. Le gouvernement du Manitoba devait être un gouvernement populaire. Même si les Métis étaient demeurés une majorité des électeurs de la province, ils n'avaient aucun droit sous le régime de la *Loi sur le Manitoba* à la majorité des postes dans la fonction publique. De toute manière, le gouvernement du Manitoba n'a pas été conçu comme l'employeur principal dans la nouvelle province. Le Manitoba n'était pas l'Arctique. Le Manitoba était à ce temps-là limité à ses frontières de « timbre postal » (il y a eu des changements dans ses limites géographiques, mais ce n'est pas avant 1912 que la province a été agrandie jusqu'au 60^e parallèle). L'agriculture, et non le gouvernement, était l'occupation des Manitobains.

Le Nunavut est unique au Canada. Il n'a aucun homologue prévisible.

C. Le degré de représentation inuite dans la fonction publique du Nunavut

Puisque le gouvernement est l'employeur principal au Nunavut, l'ouverture des possibilités d'emploi pour les Inuits dans la fonction publique est d'une très grande importance pour les Inuits. Au titre du chapitre 23 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, les parties ont convenu qu'elles travailleraient à l'atteinte de l'objectif d'un degré représentatif d'emplois inuits aux trois ordres de gouvernement, fédéral, territorial et municipal, au sein du Nunavut.

Selon l'article 23.2.1 :

Le présent chapitre a pour objectif d'accroître, à un niveau représentatif, le nombre d'Inuits qui occupent un emploi au gouvernement dans la région du Nunavut.

En 1993 comme aujourd'hui, un « niveau représentatif » signifiait environ 85 p. 100. L'objectif est donc d'accroître le nombre d'Inuits à l'emploi de la fonction publique pour qu'il soit représentatif de la proportion d'Inuits dans la population.

Le fait est que l'objectif du chapitre 23 n'a pas été réalisé le moins car bien que les chiffres puissent changer presque quotidiennement, il semble évident que la représentation

⁴⁹ *Barrett c. Ville de Winnipeg* (1892) 19 R.C.S. 374, [1892] A.C. 445 (P.C.); voir aussi *Brophy v. A.G. Manitoba* (1893) 22 R.C.S. 577, [1895] A.C. 202 (P.C.).

⁵⁰ *A.G. Manitoba c. Forest* [1979] 2 R.C.S. 1032; *Reference re Manitoba Language Rights* [1985] 1 R.C.S. 212.

inuite calculée en pourcentage de l'emploi a plafonné à environ 45 p. 100.⁵¹ L'absence des Inuits est particulièrement évidente dans les postes exécutifs, de gestion, professionnels et d'auxiliaires professionnels.

La question de la responsabilité de la mise en œuvre du chapitre 23, c'est-à-dire de l'atteinte de l'objectif de la représentation inuite dans l'emploi à la fonction publique, reste à régler. De plus, en supposant que la question de déterminer la responsabilité pour l'atteinte de l'objectif du chapitre 23 devait être réglée, la question de comment le faire ne vient que tout récemment d'être clairement examinée par toutes les parties.

Actuellement, il y a 3 200 employés au gouvernement du Nunavut et le Canada a 300 employés dans le territoire. Au Nunavut, le gouvernement est de loin non seulement le plus grand employeur, mais il représente aussi le plus grand secteur d'emplois. Cela est vrai partout dans l'Arctique et le sub-Arctique : au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Yukon, en Alaska et au Groenland. Ces territoires sont en grande partie bien au-delà de la limite de l'agriculture.

Les villageois de l'Arctique et du sub-Arctique dépendent de l'emploi fourni par les activités gouvernementales; même le secteur privé dans ces villages est fréquemment le résultat indirect des dépenses gouvernementales. Cela est typique des communautés inuites éloignées partout dans l'Arctique et le sub-Arctique, de l'Alaska au Groenland. Il peut y avoir eu un certain développement industriel à quelques endroits dans l'Arctique et le sub-Arctique, mais encore rien jusqu'à maintenant au Nunavut. Cela a une très grande importance chez toutes les compétences où le gouvernement est un employeur, mais plus particulièrement au Nunavut

Au Nunavut, la politique de décentralisation a été suivie non seulement pour que le gouvernement puisse correctement réagir aux préoccupations locales, mais aussi pour que les salaires gouvernementaux soient versés à autant d'endroits que possible dans ce territoire.

Iqaluit est la capitale; le premier ministre et les membres du Cabinet y vivent; l'Assemblée législative y siège. Les ministères gouvernementaux sont répartis dans l'ensemble du Territoire, se trouvant dans huit communautés de taille intermédiaire pour faire en sorte que l'emploi gouvernemental et les possibilités qu'il représente ne soient pas confinés à la capitale.⁵²

La création du gouvernement du Nunavut n'est pas, cependant, une proposition de travail fictif. Le gouvernement de ce vaste territoire est responsable du bien-être de près de 30 000 personnes dans 27 communautés éparpillées sur son territoire.

Comme je l'ai dit, il y a 3 200 postes au gouvernement du Nunavut. Aujourd'hui, les Inuits occupent 45 p. 100 de ces postes. Personne ne veut calculer l'emploi de chaque groupe

⁵¹ Les niveaux de représentation des Inuits dans les administrations municipales du Nunavut sont décrits comme étant près de 90 p. 100, mais un grand nombre des postes locaux détenus par les Inuits sont à temps partiel : PriceWaterhouseCoopers, *The Cost of Not Successfully Implementing Chapter 23: Representative Employment for Inuit Within the Government* (le 17 février 2003, rapport commandé par le gouvernement du Nunavut et NTI), aux pages 26 et 27.

⁵² Selon Hicks et White, note précédente 35 aux pages 65 et 66 :

Pour certains, il était important que le gouvernement du Nunavut soit décentralisé afin qu'un aussi grand nombre que possible de communautés puissent partager les avantages économiques découlant d'emplois stables bien rémunérés qui seraient octroyés par le nouveau gouvernement. D'autres croyaient que la création de postes de gestionnaires moyens et de professionnels dans les communautés encouragerait la participation des Inuits à la bureaucratie. D'autres considéraient qu'un gouvernement décentralisé était plus conforme à la culture politique traditionnelle des Inuits.

professionnel jusqu'au dernier centile. Cependant, quelle que soit votre méthode de calcul aujourd'hui, il y a un manque d'Inuits. Les Inuits n'occupent que 45 p. 100 de 3 200 emplois, soit environ 1 440 emplois au lieu des 2 720 qu'ils occuperaient au taux de représentation de 85 p. 100. Cet écart représente 1 280 emplois. Il est possible de faire des calculs semblables pour le gouvernement fédéral où l'écart serait de 150 postes. Globalement, les chiffres nous montrent qu'il y a environ 1 500 emplois qui pourraient être occupés par les Inuits si ceux-ci avaient les habiletés requises.

À un certain niveau, il est remarquable que 45 p. 100 des Inuits soient à l'emploi du gouvernement du Nunavut après seulement six ans. Mais le chiffre de 45 p. 100 d'emplois inuits dans l'ensemble de la fonction publique induit en erreur. Les Inuits sont bien représentés dans les catégories d'emploi de soutien administratif; cependant, le manque d'Inuits se trouve surtout dans les groupes professionnels, exécutifs et d'auxiliaires professionnels qui représentent le plus grand échec, comme les chiffres suivants le démontrent :

Emplois inuits au gouvernement territorial (décembre 2003)

Exécutifs	48 %	Cadres supérieurs	24 %
Cadres intermédiaires	20 %	Professionnels	25 %
Professionnels auxiliaires	59 %	Soutien administratif	84 %

Les statistiques sur le nombre d'Inuits travaillant au gouvernement fédéral au Nunavut dévoilent une lacune semblable, la majorité des Inuits étant dans la catégorie de soutien administratif.

Ces chiffres appuient la conclusion que, globalement, le problème en est un de l'offre et non de la demande. En 2001, des Inuits âgés de 20 à 45 ans au chômage ou ne faisant pas partie de la population active, 83 p. 100 n'avaient pas terminé le secondaire. Par contre, des Inuits possédant une certaine éducation universitaire, 92 p. 100 avaient un emploi. Il est évident que l'éducation est la clé pour faire respecter l'objectif contenu au chapitre 23.

La Commission de mise en œuvre du Nunavut recommandait que 50 p. 100 des emplois à tous les niveaux du gouvernement du Nunavut soient occupés par des Inuits dès la création du Territoire en 1999, les niveaux représentatifs devant être atteints d'ici 2008. Le but original a presque été atteint, mais la situation ne s'est que très peu améliorée depuis lors et le but ultime, emplois inuits à 85 p. 100, a été reporté par le gouvernement fédéral et territorial à 2020. En d'autres termes, les buts initiaux n'étaient pas réalistes. Ils n'auraient pas pu être atteints. Je souhaite que nous adoptions des mesures qui permettront une pleine représentation inuite dans leur propre fonction publique d'ici la date visée de 2020.

D. La portée du chapitre 23

Ceci m'amène à la dispute entourant la signification du chapitre 23, et de qui est responsable d'assurer l'atteinte de son objectif. Cet objectif est énoncé à l'article 23.2.1 :

Le présent chapitre a pour objectif d'accroître, à un niveau représentatif, le nombre d'Inuit qui occupent un emploi au gouvernement dans la région du Nunavut. Il est admis que la réalisation de cet objectif exigera la prise de mesures tant par les Inuit que par le Gouvernement.

L'article 23.1.1 définit « emploi gouvernemental » comme un emploi dans les deux gouvernements, fédéral et territorial, au Nunavut. En ce qui concerne « les mesures » qui doivent être prises, voici ce qu'en dit l'article 1.1.1 :

« Gouvernement » s'entend, selon le contexte, soit du gouvernement du Canada, soit du gouvernement territorial ou des deux, compte tenu de leurs compétences respectives et de la question concernée, soit du gouvernement désigné conformément à l'article 1.1.6.
[soulignement ajouté]

Étant donné l'importance primordiale du chapitre 23 quant à la réussite future du Nunavut, le « gouvernement » doit, aux fins de l'atteinte d'un emploi inuit représentatif, se référer aussi bien au gouvernement du Canada qu'au gouvernement du Nunavut. Le « contexte » le requiert. Les deux gouvernements sont concernés par l'atteinte de cet objectif exprimé par le chapitre 23 car il s'agit d'un objectif partagé.

L'Accord lui-même n'arrête explicitement que quelques obligations du gouvernement fédéral concernant l'objectif du plein emploi inuit. Au chapitre 23, le Canada convenait de trois choses : une analyse détaillée de la main-d'œuvre (article 23.3), préparer un plan d'embauchage des Inuits (article 23.4) et des programmes de formation préalable à l'emploi (article 23.5).

Le Canada a déclaré qu'en autant qu'il ait des obligations au titre du chapitre 23, elles ont été respectées : l'analyse de la population active a été effectuée, des plans d'embauche des Inuits ont été préparés et des plans de formation préalable à l'emploi ont été réalisés.

Le Canada a raison, mais on m'a demandé d'examiner de nouvelles méthodes de mise en œuvre et je crois qu'une nouvelle méthode requiert d'accorder plus d'intérêt aux objectifs et moins aux détails des obligations.

J'ai déclaré dans mon rapport d'étape que la création d'un Traité et la mise en œuvre d'un Traité sont distinctes, mais pas nécessairement des concepts isolés.⁵³ Je suis d'avis que le processus de mise en œuvre doit être considéré d'une façon générale en vue de l'atteinte des objectifs de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut est principalement composé de dispositions précises pour la gestion des terres et des ressources du Nunavut. Mais fait inusité, il comprend une promesse d'établir un gouvernement pour le Nunavut, un gouvernement qui serait représentatif de la population du Nunavut. Il est vrai qu'il a été convenu que le chapitre 4 ne devait pas être enchâssé dans la Constitution. Mais le chapitre 23 *est* enchâssé dans la Constitution. Il y est et il demeure non accompli. Il exprime toujours ses exigences et continuera à les exprimer jusqu'à ce qu'elles soient accomplies.

Mon approche à la mise en œuvre de l'Accord est fondée sur trois considérations sous-jacentes : le statut de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut comme

⁵³ Par « traités » nous entendons normalement des traités avec des Premières nations du Canada. Les accords contemporains de revendications territoriales, commençant par l'Accord de la baie James et du Nord du Québec de 1975, sont correctement décrits comme des accords de revendications territoriales dans la *Loi constitutionnelle* de 1982 et de 1985. Je crois qu'il est approprié de se référer à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut comme un accord de revendications territoriales pour le distinguer des traités avec les Premières nations. Je me réfère à des « traités » dans ma description de la mise en œuvre car cela est conforme à la terminologie plus fréquemment utilisée en jurisprudence et il s'agit d'une expression qui englobe les accords de revendications territoriales.

document constitutionnel; le principe que l'honneur de la Couronne doit être respectée dans toutes ses interactions avec les Inuits, y compris dans l'ensemble du processus de mise en œuvre;⁵⁴ et les modalités retenues par l'Accord lui-même. Mon approche est aussi fondée sur l'observation (et, en fait, sur le consensus de tous ceux qui ont participé à nos discussions) qu'il faut une nouvelle approche car l'ancienne n'a certes pas fonctionné à la satisfaction de quiconque.

Je suis d'avis que la seule approche quant au chapitre 23 conforme à l'honneur de la Couronne est de dépasser les obligations précises énumérées au chapitre 23. De plus, il s'agit de la seule approche qui pourrait réussir.

Il n'est simplement pas acceptable quant à la tâche immense de développer un pays de débattre au sujet de la signification de termes qui n'ont jamais été adéquats par rapport au sujet. Je ne tente pas d'extirper la signification de la terminologie utilisée par les parties lorsqu'il doit être évident qu'elles n'ont pas compris les véritables dimensions de ce qui serait requis afin d'atteindre l'objectif exprimé par le chapitre 23.

Il est maintenant clair que l'objectif du chapitre 23 ne peut être atteint en se concentrant sur le côté de la demande de l'emploi inuit. En d'autres termes, le milieu de travail gouvernemental a absorbé tous les Inuits qualifiés disponibles et les chiffres montrent que nous sommes bien loin d'atteindre notre objectif. Jusqu'à ce que l'emphase soit placée sur l'augmentation de *l'offre* d'Inuits qualifiés, l'objectif du chapitre 23 nous éludera.

Le système d'éducation d'un pays doit permettre à son peuple de posséder les habiletés, notamment les habiletés langagières, nécessaires pour occuper un emploi rémunéré. Il est impossible de parler d'emploi sans parler d'éducation.

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut est muet quant à l'amélioration de l'éducation primaire et secondaire fournie aux Inuits ou au sujet des résultats scolaires. Le chapitre 23 ne dit rien non plus au sujet de la langue (outre que l'instruction en inuktitut est un élément de la formation préalable à l'emploi pour les Inuits) et certes rien au sujet de l'inuktitut comme langue de travail et comme langue dans laquelle les habitants du Nunavut ont le droit de recevoir les services gouvernementaux. Cependant, si nous allons atteindre l'objectif du chapitre 23, l'emploi comme l'éducation sont touchés.

⁵⁴ Depuis mon rapport d'étape, une autre décision de la Cour suprême du Canada a mis l'accent sur ce point. Dans *Première nation Crie Mikisew c. Canada* 2005, CSC 69, le juge Binnie, rédigeant l'arrêt pour les neuf juges, décrivait la signature d'un traité comme le début d'un processus et non le gel dans le temps d'une série fixe d'obligations. Le juge Binnie J. écrivait au paragraphe 27 :

De cette manière, aucune des parties en 1899 ne s'attendait à ce que le Traité 8 constitue un plan arrêté d'utilisation des terres. Le Traité 8 signalait le début d'une période de transition. [soulignement ajouté]

Il poursuivait au paragraphe 33 :

Aussi bien le contexte historique et les tensions inévitables sous-jacents à la mise en œuvre du Traité exige un « processus » selon lequel des terres peuvent être transférées d'une catégorie (où les Premières nations conservent les droits de chasser, de pêcher et de piéger) à une autre catégorie (où elles ne conservent pas ces droits). Le contenu du processus est imposé par le devoir de la Couronne d'agir honorablement.

Il ajoutait au sujet du point de vue de la Cour sur l'honneur de la Couronne par rapport aux traités dans le paragraphe 51 :

L'honneur de la Couronne est en soi un concept fondamental régissant l'interprétation et la mise en œuvre des traités...

Et au paragraphe 57 :

...l'honneur de la Couronne se retrouve dans chaque traité et dans l'accomplissement de chaque obligation relevant d'un traité.

À mon avis, les articles 23.3, 23.4 et 23.5 ne peuvent être traités comme ayant entièrement déchargé le Canada de ses obligations et non plus comme ayant déchargé les Inuits de leurs obligations. Il faut faire plus, tous en conviennent, et si ce n'est pas les parties, qui fera plus?

En 1993 les conséquences du chapitre 23 et la portée des mesures qui seraient requises pour mettre en œuvre l'atteinte de cet objectif n'étaient pas apparentes. Ce qui était évident pour tous à ce moment-là était l'importance de l'objectif de l'emploi représentatif des Inuits.

Depuis toujours, le Canada a compris que des questions plus générales que l'analyse de la population active, les plans d'embauche des Inuits et les plans de formation préalable à l'emploi devaient être retenues afin d'atteindre l'objectif du chapitre 23. Le 28 mai 2003, Alain Jolicoeur, sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, écrivait à NTI concernant, entre autres sujets, le chapitre 23. Il proposait :

Chapitre 23 – Les parties travailleraient à une approche à deux volets : 1) accord au sujet d'engagements précis (y compris un engagement financier précisé) par le Canada en ce qui concerne l'analyse de la population active, les plans d'embauche, la formation préalable à l'emploi et les mesures de soutien auxquelles fait référence le chapitre 23 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN); et 2) accord d'établir un processus et un plan pour le Canada, [le gouvernement du Nunavut] et NTI afin de se pencher en collaboration sur les questions plus générales des résultats scolaires, de la langue au travail et des questions sociales qui ont une incidence sur la disponibilité et la capacité des Inuits à être qualifiés pour l'emploi dans la fonction publique. [soulignement ajouté]

M. Jolicoeur distinguait ce qu'il percevait comme étant les obligations précises du Canada en vertu du chapitre 23 de « questions plus générales des résultats scolaires, de la langue au travail et des questions sociales qui ont une incidence sur la disponibilité et la capacité des Inuits à être qualifiés pour l'emploi dans la fonction publique ». Je ne souhaite pas attribuer une signification légale à la lettre de M. Jolicoeur, il s'agit simplement d'une démonstration que toutes les parties ont reconnu ce qui était évident : que l'atteinte de l'objectif de l'emploi inuit représentatif exige qu'on se penche sur des « questions plus larges » qui vont au-delà des mesures précises retenues dans l'Accord lui-même.

Voici où nous en sommes aujourd'hui. Si la mise en œuvre des revendications territoriales au Nunavut sera plus qu'une recherche stérile des moyens d'éviter la responsabilité, les « questions plus larges » doivent être retenues, non seulement par le Nunavut, mais aussi par le Canada. Elles proviennent nécessairement du chapitre 23, car il est impossible d'avoir une conversation intelligente au sujet de l'objectif du chapitre 23 sans parler de ces questions plus larges.⁵⁵ Ce n'est qu'en traitant des « questions plus larges » que nous pouvons donner vie au chapitre 23.

⁵⁵ Au fil des ans, il y a eu beaucoup de discussions au sujet du Protocole d'entente (PE) de 1992. Ce document, signé par le Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et NTI, établit les « principes directeurs » du financement des institutions du gouvernement populaire et le financement additionnel pour le gouvernement du Nunavut. Bien que NTI ait participé aux négociations concernant les institutions du gouvernement populaire, le « financement additionnel » a été négocié uniquement entre le Canada et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement du Nunavut est devenu l'héritier du PE. Les Inuits n'étaient pas une partie au PE et celui-ci ne constitue aucun élément du cadre des obligations énumérées dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. En d'autres termes, il ne peut être utile dans l'interprétation du chapitre 23.

Je recommanderai que la seule façon dont nous pouvons atteindre l'objectif du chapitre 23 est l'adoption de mesures précises à moyen terme qui accroîtront la représentation inuite dans la fonction publique et, à long terme, l'établissement au Nunavut d'un programme complet d'éducation bilingue en inuktitut et en anglais.

IV. ÉDUCATION BILINGUE

A. L'importance de l'anglais

Il peut sembler étrange de commencer l'examen de l'éducation bilingue en parlant de l'éducation en anglais. Il est cependant nécessaire de comprendre que lorsque je mets l'accent sur l'importance de produire des diplômés du secondaire qui sont bilingues, ce n'est pas seulement leurs habiletés en inuktitut qui sont visées.

La plupart des postes au gouvernement pour lesquels peu d'Inuits sont qualifiés sont ceux qui requièrent une forme ou une autre de qualification postsecondaire ou professionnelle. Le Nunavut a une population atteignant presque 30 000 personnes, soit la taille d'une petite ville, cette population étant éparpillée dans 27 communautés isolées. Bien que des efforts extraordinaires aient été consentis, souvent avec succès, afin de donner des cours postsecondaires au Nunavut (les programmes de formation des infirmières et des enseignantes et le programme Akitsiraq en droit, par exemple), il est tout simplement impossible de fournir l'ensemble complet des cours requis. Même lorsqu'il est possible de donner des cours dans les communautés, les études supérieures se font nécessairement en anglais. Le Nunavut a besoin d'une génération d'administrateurs et de gestionnaires, de concepteurs de logiciels informatiques, d'architectes, d'audiologistes, d'infirmières, de médecins, d'avocats, de comptables,⁵⁶ de techniciens en radiologie, d'agents de la GRC et, bien sûr, d'enseignantes. Il est probable que peu d'entre eux et d'entre elles recevront leur éducation postsecondaire en inuktitut.

Le gouvernement du Canada souhaite faire de l'inuktitut la langue principale de travail. En fait, dans plusieurs ministères, l'inuktitut sera la langue principale du milieu de travail, mais dans les ministères où les connaissances scientifiques et techniques sont essentielles et où des rapports réguliers avec le monde extérieur sont importants, c'est l'anglais qui sera la langue principale du milieu de travail.

Un important objectif du système d'éducation du Nunavut doit donc être de produire des diplômés du secondaire capables de fonctionner en anglais et leur permettant de s'inscrire dans des collèges et des universités dans le Sud du Canada et d'y réussir dans les programmes qu'ils choisissent pour qu'ils deviennent admissibles à des postes de responsabilité dans leur propre fonction publique.

Étant donné l'importance de l'anglais pour les Inuits, il est possible de se demander pourquoi ne pas tout simplement éduquer les enfants dans cette langue seulement? Y a-t-il une raison de préserver l'inuktitut dans les écoles, encore moins d'énormément augmenter son utilisation tel que je le recommande?

B. L'importance de l'inuktitut

Il y a un certain nombre de raisons pourquoi l'éducation en anglais seulement n'est pas la solution au Nunavut.

⁵⁶ Le vérificateur général souligne dans le *Rapport de 2005 à l'assemblée législative du Nunavut* le manque de comptables formés, particulièrement dans les communautés plus petites, et recommande que le gouvernement du Nunavut mette sur pied un programme s'inspirant de l'exemple de l'école de droit Akitsiraq afin de former des comptables inuits.

Tout d'abord il est très évident que la population du Nunavut est, à des degrés variables, une population bilingue. L'inuktitut, malgré l'état avancé de son affaiblissement dans les communautés inuites inuinaqtunes et le fait qu'il est toujours en voie de disparition ailleurs, continue à être la première langue acquise par les enfants inuits et demeure pour la plupart des enfants la langue la plus utilisée à la maison. Il s'agit d'une base efficace sur laquelle développer des habiletés langagières perfectionnées lorsque les enfants passent par le système scolaire. Il est clair dans la documentation universitaire que la perte des habiletés dans sa langue maternelle, quoi que souvent ne pas semblant être un handicap apparent, peut néanmoins retarder considérablement l'avancement de la scolarisation.

Dans les situations d'interaction directe entre les pairs, les conversations sur des sujets bien connus, lorsque le contexte des circonstances coïncide avec le sujet, l'enfant [autochtone] pourra s'exprimer pleinement et comprendre les messages d'une manière qui ne le distingue pas des autres Autochtones parlant [l'anglais].

Cependant, à part l'affaiblissement de la langue autochtone elle-même, la question qui préoccupe les enseignants et les parents est l'effet éventuel de la perte de la langue sur la capacité de l'étudiant à obtenir de bons résultats à l'école, à être capable d'utiliser la langue dans des tâches plus complexes liées à l'alphabétisation qui à chaque année scolaire deviennent de plus en plus de grands défis. Pour de nombreux enfants bilingues qui connaissent une perte graduelle de leur langue, ce processus lui-même peut avoir une incidence sur leur capacité à mettre au point complètement ces genres d'habiletés langagières liées à l'alphabétisation, la catégorie générale des compétences discursives que Cummins et Swain (1987) ont décrit comme étant la compétence langagière scolaire cognitive.⁵⁷

De plus, et paradoxalement, il a été démontré que l'utilisation scolaire efficace de la deuxième langue d'un enfant (au Nunavut cela signifie l'anglais) est rehaussée en faisant la promotion de la première langue, la langue autochtone. Francis et Reyhner concluent un examen des documents à ce sujet en se prononçant comme suit :

[É]viter le bilinguisme à effet négatif et promouvoir la compétence langagière double chez les enfants va non seulement contribuer à la continuité historique de la langue de la communauté, mais donnera aux enfants les conditions les plus favorables pour réussir à l'école. Parmi ces conditions favorables, l'on trouve celle qui prévoit l'apprentissage efficace d'une deuxième langue permettant de s'en servir comme outil pour la réflexion cognitivement exigeante plus abstraite.⁵⁸

La deuxième raison d'éviter cette éducation unilingue à effet négatif est parce que l'inuktitut est la première langue de la plupart des habitants du territoire et la *seule* langue d'une importante minorité (15 p. 100) des Inuits au Nunavut et l'inuktitut doit donc continuer à être la langue de prestation des services gouvernementaux dans les communautés. Vous n'avez qu'à visiter, comme je l'ai fait, les plus petites communautés pour comprendre à quel point il serait absurde que le gouvernement fonctionne uniquement en anglais. Élever une nouvelle génération de fonctionnaires ne parlant que l'anglais interdirait effectivement ou limiterait grandement l'accès

⁵⁷ Norbert Francis et Jon Reyhner, *Language and Literacy Teaching for Indigenous Education[:] A Bilingual Approach* (Clevedon, England et Toronto : Multilingual Matters Inc., 2002) aux page 70 et 71

⁵⁸ *Ibid.* à la page 73.

au gouvernement pour beaucoup, sinon la majorité de citoyennes et citoyens, mais ce gouvernement est là pour les servir.

Troisièmement, l'inuktitut est le vaisseau de la culture inuite. Il jaillit d'une perspective particulière sur le monde. Les Inuits veulent continuer à respecter leur passé, dans les termes de Pascal, ils veulent devenir ce qu'ils sont. L'inuktitut est un élément intégral de l'identité inuite. Il est évident que l'identité collective et individuelle peut être alimentée par d'autres moyens. Mais lorsque la langue d'un peuple est en essor, son identité sera fort probablement sûre. Dans *Ford c. Québec (A.G.)* [1988] 2 R.C.S. 712 à 748-9, la Cour suprême du Canada arrêtait :

La langue est si intimement reliée à la forme et au contenu de l'expression qu'il ne peut y avoir une véritable liberté d'expression par des moyens langagiers si on interdit l'utilisation de la langue choisie par la personne. La langue n'est pas seulement un moyen ou un médium d'expression, elle colore le contenu et la façon de s'exprimer. Elle est... un moyen par lequel les peuples peuvent exprimer leur identité culturelle. Il s'agit aussi du moyen permettant aux particuliers d'exprimer leur identité personnelle et leur sentiment d'individualité.

La principale raison pourquoi l'anglais ne peut être l'unique langue d'instruction est que les Inuits ne le veulent pas. Dans le recensement de 2001, 87 p.10 des Inuits ont répondu que « la langue inuite est très importante à apprendre, à réapprendre ou à maintenir ». Les Inuits sont majoritaires au Nunavut, mais il s'agit d'une majorité subissant les attaques constantes de l'anglais, qui est fort répandu, dans les livres, les magazines, les journaux, la télévision, la radio et la musique populaire. La prévalence de l'anglais menace leur propre langue.

Il y a un désir presque universel chez les Inuits d'éviter la perte ou la disparition de leur langue. Cela est vrai non seulement pour les Inuits parlant inuktitut, mais encore plus vrai chez ceux qui parlent innuinaqtun, le dialecte le plus en danger de la langue inuite au Nunavut.

L'anglais est de plusieurs façons la langue du colonialisme. Mais lorsque cette langue est maîtrisée par les Inuits, il s'agit aussi de la langue utilisée pour parler aux Canadiennes et aux Canadiens et au monde entier. L'anglais peut être de très grande valeur pour les Inuits. Pour que l'inuktitut survive, il doit contrer la dominance concurrentielle de l'anglais. Cependant, les Inuits comprennent qu'ils doivent aussi parler l'anglais, ils souhaitent que leurs enfants soient compétents dans les deux langues.

Il y a une chose à ajouter au sujet de l'éducation des enfants autochtones en anglais seulement. Nous l'avons essayé et ça ne marche pas. Les écoles résidentielles indiennes ont été établies afin de détacher les enfants autochtones de leur propre culture et le moyen principal était de leur interdire le droit de se servir de leur propre langue et d'exiger qu'ils ne parlent que l'anglais. Cela a mené à une tragédie.

Aujourd'hui au Nunavut, les écoles à Kugluktuk et Cambridge Bay ont un programme uniquement en anglais et les taux d'obtention de diplômes n'y sont pas meilleurs que dans les autres régions du Nunavut où un système d'enseignement entièrement en anglais prévaut après la troisième année.

La perte de la langue et les faibles résultats scolaires sont liés. Le renforcement de l'inuktitut à l'école, à la maison et dans la communauté peut apporter des améliorations des résultats en inuktitut et en anglais.

C. La situation actuelle de la langue inuktitut au Nunavut

L'inuktitut est toujours la langue dominante au Nunavut. Trois fois plus de personnes parlent inuktitut qu'anglais. La situation est le contraire au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest où l'anglais est de loin la langue dominante. Le degré d'utilisation de l'inuktitut au Nunavut est décrit par Hicks et White :

Selon l'enquête auprès des peuples autochtones réalisée par Statistique Canada en 1991, 96 p. 100 des adultes (définis comme une personne de 15 ans et plus) inuits au Nunavut parlent inuktitut. Dans le recensement de 1996, 71 p. 100 des personnes vivant au Nunavut rapportaient l'inuktitut comme « langue maternelle », et 60 p. 100 rapportaient l'inuktitut comme leur « langue à la maison ». L'anglais est la « langue à la maison » de 35 p. 100 de tous les résidents et le territoire a aussi une petite communauté francophone vigoureuse, principalement à Iqaluit. Quinze p. 100 de la population ne parle ni anglais ni français.

La langue parlée par les Inuits du Nunavut est composée de sept dialectes qui sont essentiellement des variations de la même langue. Six de ces dialectes portent collectivement le nom de inuktitut et ils sont écrits par le truchement d'un système d'écriture syllabique. Le dialecte parlé par les résidents des communautés de Kugluktuk et Cambridge Bay, dans la partie ouest de la région Kitikmeot, se nomme inniunaqtun et il est écrit à l'aide d'une orthographe romaine. (Par contre, les Dénés du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest sont composés par de nombreux peuples différents qui parlent chacun une langue distinctive.)⁵⁹

Les données des recensements plus récents appuient la prévalence de l'inuktitut chez les Inuits du Nunavut. Les chiffres de 2001 montrent que 99 p. 100 des résidents comprennent la langue « bien ou relativement bien »; 94 p. 100 rapportent la parler bien ou relativement bien et 71 p. 100 rapportent utiliser « la langue inuite à la maison en tout temps ou pendant la plus grande partie du temps ».

Pendant des milliers d'années, l'inuktitut était une langue orale. Au XIX^e siècle, deux systèmes d'écriture ont été élaborés, l'un utilisant l'orthographe romaine, c'est-à-dire les lettres bien connues de l'alphabet anglais, pour écrire les mots. Un deuxième, nommé syllabique, utilise des symboles pour représenter les syllabes de la langue parlée. Au Nunavut, sauf dans la région de Kitikmeot, la langue écrite se présente dans le système syllabique. À Kitikmeot, l'inniunaqtun est écrit par une orthographe romaine. Dans l'Arctique de l'Ouest, les Inuvialuits utilisent l'orthographe romaine comme le font aussi les Inuits du Labrador.

Dans le territoire principal inuit du Canada, au Nunavut et au Nunavik (le territoire des Inuits du Nord du Québec), c'est le système syllabique qui prévaut. L'historien Kenn Harper écrit :

Dans l'Arctique canadien de l'Est, excluant le Labrador, les Inuits utilisent le système d'écriture syllabique. Ce système non alphabétique a tout d'abord été élaboré pour les Cris par un missionnaire du nom de James Evans. Il a été adapté à la langue inuite par deux autres missionnaires, John Hordern et E.A. Watkins, mais le gros du travail favorisant son utilisation chez les Inuits a

⁵⁹ Hicks et White, note précédente 35 à la page 100, fn. 48.

été accompli par le révérent anglican Edmund James Peck, dont on se souvient toujours par son nom en inuktitut, Uqammak. Il a commencé son travail dans le Québec arctique pendant près de deux décennies avant d'établir une mission à Baffin en 1894. Son travail et celui des catéchistes inuits qu'il a formés, notamment Luke Kidlapik, Joseph Pudloo et Peter Tooloogakjuak, ont fait en sorte que le système syllabique est utilisé par les Inuits de Baffin et de Keewatin. Lorsque l'église catholique romaine a établi ses premières missions dans la région de Keewatin, elle a aussi utilisé le système syllabique.⁶⁰

Harper poursuit :

Avant l'arrivée de la technologie informatique, le système syllabique était dispendieux à maintenir. Aujourd'hui, il n'y a probablement aucun avantage de coût à publier en syllabique. Quel que soit le système orthographique utilisé, les coûts de traduction vont demeurer constants.⁶¹

L'inuktitut est toujours en essor au Nunavut, mais il doit faire face à de graves défis. La profondeur de la langue, cette capacité unique d'expression qui s'améliore avec l'âge, doit être favorisée. Il faut non seulement préserver l'inuktitut, la langue doit se développer et s'adapter : le vocabulaire doit être élaboré afin de permettre la communication des idées modernes. Les choses doivent avoir un nom afin que la langue en soit une qui est réellement utile dans tous les aspects du travail quotidien du gouvernement et du secteur privé.

La perte de leur langue chez les enfants, exposés comme ils le sont à l'anglais par une présence des médias de plus en plus importante et dans leur vie sociale, est une préoccupation particulière. Francis et Reyhner écrivent :

[L]e bilinguisme à effet négatif comporte la perte, parfois graduelle, de la première langue ou la langue primaire de l'enfant. Si la communauté de langue autochtone a pris la décision de revitaliser sa langue ancestrale, son érosion répandue et précoce chez les enfants représente un signal de danger clair. Si ce mouvement n'est pas renversé, la perte permanente et irréversible de la langue n'est qu'une question de temps.⁶²

Les Inuits du Nunavut font face à l'érosion de la langue, des connaissances et de la culture inuites. À moins que de solides mesures ne soient prises, il y aura au fil des ans une disparition graduelle de l'inuktitut, où, au mieux, sa conservation comme curiosité, préservée inadéquatement et sans pertinence à la vie quotidienne des personnes qui parlent l'inuktitut.⁶³

D. Le besoin d'une éducation bilingue efficace est reconnu depuis longtemps

En 2000, le gouvernement du Nunavut publiait le mandat Bathurst, exprimant le but de voir le Nunavut devenir d'ici 2020 « une société bilingue pleinement fonctionnelle en inuktitut et en

⁶⁰ Kenn Harper, « Inuit Writing Systems in Nunavut » chez Dahl, Hicks et Jull, éditeurs, *Nunavut: Inuit Regain Control of Their Lands and Their Lives* (Copenhague : International Work Group for Indigenous Affairs, 2000) à la page 155.

⁶¹ *Ibid.* à la page 163.

⁶² Francis et Reyhner, note précédente 57 à la page 70.

⁶³ Il y a un certain nombre de travaux récents au sujet des langues en voie de disparition. Voir par exemple Mark Abley, *Spoken Here: Travels among Threatened Languages* (Toronto : Vintage, 2004); David Crystal, *Language Death* (Cambridge : Cambridge University Press, 2000); Joshua A. Fishman, *Can Threatened Languages be Saved?* (Clevedon : Multilingual Matters, 2001).

anglais ». La même année, le gouvernement du Nunavut commandait une étude sur la langue d'instruction dans les écoles du Nunavut. Patrimoine canadien a financé cette recherche dont le but était d'établir l'assise de la conception d'un système d'éducation qui produirait des diplômés bilingues au Nunavut, conformément au but retenu dans le mandat Bathurst et dans la *Loi sur le Nunavut fédérale*.⁶⁴

Le résultat de ces recherches a été le mémoire de Ian Martin, professeur à l'Université York, intitulé *Aajigatigiingniq*, qui présente un plan sur 20 ans pour la création d'un solide programme bilingue pour le système scolaire du Nunavut. M. Martin observait que « la menace à long terme à la langue inuite que représente l'anglais se trouve partout et les politiques actuelles en matière de langue à l'école ainsi que les pratiques sur les langues contribuent à cette menace ». Il a ajouté que le modèle actuel, héritage des Territoires du Nord-Ouest, force les étudiants inuits à parler l'anglais s'ils veulent poursuivre leur éducation au-delà de la quatrième ou de la cinquième année, un point de transition qui « remplace la langue maternelle de l'enfant par une deuxième langue mal apprise et...trop souvent ni une langue ni l'autre atteint son plein potentiel ».

Il est évident dans le mémoire du professeur Martin et dans la documentation dans ce domaine que presque tous les auteurs qui ont étudié le sujet ont conclu qu'il faut adopter un vigoureux programme d'éducation bilingue. Le document stratégique original produit par les T.N.-O. sur l'éducation bilingue, publié en 1981 à la suite d'une année de recherche sur l'éducation bilingue partout au monde, faisait appel à une instruction en inuktitut à 90 p. 100 à partir de la garderie et jusqu'en 3^e année, à 70 p. 100 en inuktitut au cours des années 4 à 6 et une répartition égale entre l'inuktitut et l'anglais pour les années 7 à 12. Le professeur Martin cite d'autres activités précédentes tirées du rapport de 1982 intitulé *Learning Tradition and Change* produit par un comité présidé par Tagak Curley et jusqu'au document de 1985 intitulé *Bilingual Programming in the Keewatin - An Educational Model* rédigé par Katherine Zozula et Simon Ford. Ceux-ci avaient élaboré ce que le professeur Martin appelait « un plan bien réfléchi qui, s'il avait été suivi il y a 15 ans, aurait pu considérablement changer le paysage linguistique ».⁶⁵

Sans de solides habiletés linguistiques, peu d'Inuits en arrivent jusqu'au diplôme secondaire. Les employeurs se plaignent que plusieurs étudiants et étudiantes qui quittent l'école à la 10^e, la 11^e ou la 12^e année pour travailler n'ont pas été suffisamment alphabétisés dans une langue ou l'autre pour être des employés efficaces. Dans son rapport publié en 2000, le professeur Martin décrivait le système actuel comme étant « fondamentalement erroné », un système « qui n'aide pas les étudiants à apprendre une langue ou l'autre, l'anglais ou l'inuktitut, à un degré élevé de bilinguisme et d'alphabétisation en deux langues ».⁶⁶

La professeure Connie Heimbecker de l'Université Lakehead, examinant la recherche de Arlene Stairs au Nunavik (dans le Nord du Québec) sur la relation entre l'habileté langagière précoce en inuktitut et l'alphabétisation et plus tard l'habileté langagière en anglais et l'alphabétisation notait le même phénomène :

[L'étude] de Stairs a été effectuée auprès des enfants de la 3^e à la 4^e année qui avaient suivi leur programme scolaire en inuktitut. Celle-ci a constaté que l'écriture en anglais des enfants était reliée à leurs compétences préalables en

⁶⁴ L'alinéa 23. (1)n) prévoit : « [La préservation], l'utilisation et la promotion de la langue inuktitut, dans la mesure où les lois qui en résultent ne portent pas atteinte au statut du français et de l'anglais, ni aux droits afférents[.] »

⁶⁵ Ian Martin, *Aajigatigiingniq: Language of Instruction Research Paper* (Iqaluit : ministère de l'Éducation du Nunavut, 2000) à la page 28.

⁶⁶ *Ibid.* à la page 6.

inuktitut quant à l'écriture et à leurs compétences actuelles en inuktitut parlé... Les membres des communautés où l'inuktitut écrit par les élèves de 3^e et 4^e année étaient plus perfectionnés avaient aussi une plus grande compétence en anglais écrit et parlé. Les élèves dans les communautés où moins de temps était consacré à l'inuktitut et plus de temps à l'anglais au cours des premières années de l'école faisaient preuve d'un niveau inférieur en inuktitut et uniquement d'un niveau semblable en anglais. Comme le déclare Cummins « Ces résultats dans les communautés montrent que la relation positive entre l'anglais et les capacités d'écriture de l'inuktitut n'est pas fondée uniquement sur l'intelligence ou l'aptitude langagière générale d'étudiants individuels »[.]⁶⁷

Depuis la publication du mandat Bathurst en 2000, le gouvernement du Nunavut a établi un dictionnaire évolutif de l'inuktitut. La nouvelle terminologie inuktitut a été élaborée pour utilisation au gouvernement. La formation langagière en inuktitut est en voie de préparation pour les non-Inuits et les Inuits qui n'ont pas une pleine compétence dans leur propre langue. Ces mesures ainsi que d'autres relèvent des pouvoirs et de la compétence du territoire. Mais par elles-mêmes, elles ne produiront pas l'effectif bilingue dont le Nunavut a besoin. Plutôt, nous devons fondamentalement élargir le rôle de l'inuktitut dans les écoles du territoire.

E. Les écoles aujourd'hui

Le but d'une société bilingue et alphabétisée dans deux langues ne sera pas atteint à moins que les écoles du Nunavut ne produisent des diplômés qui sont bilingues et qui ont une alphabétisation bilingue en inuktitut et en anglais. Cela ne se fait pas actuellement.

En fait, le système actuel, un modèle « d'immersion à sortie précoce », selon lequel la plupart des étudiants sont abruptement transférés de l'inuktitut à l'anglais au cours des années 4 et 5, semble produire le contraire. Puisqu'il fournit aux étudiants une assise insuffisante dans leur langue maternelle et une immersion trop abrupte dans la seconde, ce système est considéré comme une cause importante des taux élevés de décrochage au Nunavut.

Le modèle bilingue actuel à sortie précoce a été hérité des Territoires du Nord-Ouest. En son temps, ce modèle était considéré comme une amélioration par rapport au système d'assimilation à l'anglais des écoles résidentielles qui l'a précédé. Cependant, bien que le modèle des T.N.-O. demandait l'utilisation de l'inuktitut comme langue d'instruction de la garderie jusqu'à la 12^e année, les écoles étaient incapables d'atteindre ce but étant donné le manque d'enseignants inuits, de programmes de cours en inuktitut et de ressources dans cette langue. Cela a produit le modèle à sortie précoce qui demeure en place dans les écoles du Nunavut.

Le modèle à sortie précoce fonctionne comme suit : avec certaines exceptions, les enfants au Nunavut sont inscrits à l'école en parlant inuktitut. Au cours des premières années, les enfants inuits partout au Nunavut reçoivent l'enseignement dans leur langue maternelle comme langue d'instruction, c'est-à-dire de la garderie aux années 3, 4 ou 5. Dès la 4^e ou la 5^e année, il y a une « transition » de l'inuktitut à l'anglais comme langue d'instruction (pour les étudiants dans les communautés inuinnaqtun, l'anglais est la seule langue d'instruction de la garderie jusqu'à

⁶⁷ Connie Heimbecker, « Bilingual Education for Indigenous Groups in Canada » chez Jim Cummins et David Corson (éditeurs) Bilingual Education. Volume 5. Encyclopedia of Language and Education. (Boston : Kluwer Academic Publishers, 1997).

la 12^e année). À partir des années 4 ou 5, l'inuktitut n'est plus la langue d'instruction, mais simplement une matière comme toute autre langue étrangère.

Le résultat est qu'au moment même où les enfants inuits acquièrent la capacité de lire et d'écrire leur propre langue, ils subissent une transition abrupte vers l'anglais et doivent apprendre les mathématiques, les études sociales et la science, ainsi que tous les autres matières du programme de cours, dans une langue seconde.

Certaines écoles du Nunavut enseignent l'anglais oral comme langue seconde à la petite école, mais à plusieurs endroits, le programme de cours présenté aux enfants inuits au cours des années 4 et 5, avec l'anglais comme langue d'instruction, est leur première exposition scolaire à l'anglais. Plusieurs de ces élèves peuvent converser en anglais, mais ils sont incapables d'écrire l'anglais. Au cours des années 4 ou 5, ils recommencent, ayant déjà pris un grand retard. Leur compréhension est imparfaite, ils coulent et ces élèves prennent encore plus de retard. Rendus en 8^e, 9^e, et 10^e année, ils font face à l'échec (pas tous, certes, mais la plupart). Cela est négatif pour leur estime de soi, il y a eu non seulement un rejet institutionnel de leur langue et de leur culture, mais une démonstration de leur incapacité personnelle. Les enfants inuits tentent de se rattraper, mais ils tentent d'atteindre une cible en mouvement puisque, bien sûr, à mesure qu'ils progressent dans les années plus avancées, le programme de cours devient plus complexe, plus dépendant de la lecture, des livres, tout dépendant d'une capacité en anglais qu'ils ne possèdent pas.

Au lieu d'ajouter une langue seconde à une langue première bien ancrée qu'ils continuent à développer, enrichissant leurs habiletés langagières en ajoutant la seconde langue, le contraire a lieu. Alors qu'ils acquièrent une plus grande compétence en anglais, les enfants inuits perdent encore plus leur inuktitut. Ils ne peuvent plus parler leur langue maternelle couramment et les habiletés d'alphabétisation acquises les premières années s'atrophient, cet espace demeurant « vacant » à cause de la perte de l'inuktitut n'est pas simplement rempli par l'anglais. Le seuil initial de compétence en inuktitut des enfants devrait être, mais on ne lui permet pas de devenir, l'assise de l'atteinte d'un second seuil d'alphabétisation en inuktitut. Les étudiantes et étudiants ne compensent pas la perte de la langue inuite par les nouveaux gains en anglais. Parce qu'on ne leur permet jamais de perfectionner leur compétence initiale en inuktitut et leur alphabétisation par une compétence perfectionnée et une alphabétisation par la participation à des sujets de plus en plus exigeants et parce qu'en général le programme en anglais n'arrive pas à développer des habiletés plus perfectionnées, les forces linguistiques en inuktitut des enfants ne sont jamais reconnues. Ils sont forcés à payer un prix élevé pour la sortie précoce de leur langue maternelle et finalement, ils ne peuvent s'exprimer couramment ou être alphabétisés complètement dans une langue ou l'autre.⁶⁸

Le problème, c'est-à-dire l'écart entre ce que souhaitait le programme actuel (héritage des Territoires du Nord-Ouest) et ce qui a pu être réalisé, ne va probablement pas se résoudre au fil des ans. Les taux élevés de départs volontaires des enseignantes inuites signifient qu'il est peu probable que le niveau actuel d'éducation bilingue fort limité puisse être maintenu.

⁶⁸ Les jeunes du Nunavut arrivent en derniers au pays sur l'échelle d'alphabétisation quant aux textes en anglais, bien inférieurs aux résultats des autres provinces et territoires, selon la *International Adult Literacy and Skills Survey* (IALSS) effectuée en 2003. Plus de 88 p. 100 des Inuits du Nunavut ont obtenu un résultat inférieur au niveau 3 quant à leur alphabétisation écrite à comparer à environ le quart des enfants non-Inuits et des résultats bien plus inférieurs que les peuples autochtones du Yukon et des T.N.-O. L'impact des faibles niveaux d'alphabétisation en anglais ou en français est frappant. Au Nunavut, le pourcentage de la population au niveau 2 est de 72, 20 points plus élevé que dans les autres compétences du Canada.

L'élaboration des ressources et du programme de cours continuent à être lente à cause du manque de ressources. Il y a glissement et on prévoit qu'il continuera à moins que quelque chose ne soit fait pour l'arrêter.

F. Que faut-il pour une éducation bilingue et efficace?

Il y a essentiellement deux méthodes permettant de produire des diplômés bilingues au Nunavut. Un modèle est fort répandu dans plusieurs pays européens qui fait en sorte que les étudiants reçoivent l'instruction dans les deux langues, normalement les langues courantes des États européens, de la première à la dernière année. Le deuxième modèle, peut-être mieux connu par les Canadiens, est le modèle de l'immersion où des étudiants anglophones ou principalement anglais reçoivent l'instruction exclusivement, ou presque, dans une langue seconde (c.-à-d. en français) pour une bonne partie de leur éducation.

Un modèle ou l'autre semble être capable de produire les résultats souhaités : des étudiantes et des étudiants qui sont non seulement bilingues, mais qui ont aussi une double alphabétisation, qui sont capables de lire et d'écrire à un degré acceptable dans une langue ou l'autre. Le problème est dans le détail : les deux modèles requièrent un degré élevé d'engagement envers les deux langues, ainsi que les ressources, c'est-à-dire des enseignantes habiles, le matériel approprié au programme de cours et des méthodes pour évaluer l'avancement des étudiants dans les deux langues.

Au Nunavut, ces défis semblent interdire presque totalement le modèle « d'instruction parallèle » européen. Son adoption requerrait le matériel du programme de cours en inuktitut jusqu'à la 12^e année et un groupe d'enseignantes formées et étant capables d'enseigner un certain nombre de cours du secondaire en inuktitut, ce qui, ni l'un ni l'autre, n'existe actuellement. Si l'éducation bilingue va devenir une réalité au Nunavut d'ici une génération, elle doit passer par la mise en place d'un système qui prévoit l'introduction graduelle de l'instruction en anglais et une rétention plus longue de l'inuktitut, non seulement comme matière d'étude, mais comme langue d'instruction.

G. Le système proposé d'éducation bilingue

Je suis convaincu que seul un système vigoureux et efficace d'éducation bilingue peut fournir l'assise permettant l'atteinte de l'objectif exprimé par le chapitre 23.

L'objectif est d'assurer que les étudiants au Nunavut ont des habiletés dans leur première et seconde langue lorsqu'ils terminent leur éducation. Ils pourront maintenir leur identité et leur culture, tout en étant munis d'habiletés leur permettant d'obtenir un emploi gouvernemental ou dans le secteur privé.

Rien de ce genre n'a été vraiment entrepris au Canada auparavant; il n'y a pas de modèle d'un programme d'éducation bilingue pour l'ensemble d'une compétence et pour tous les enfants.

Quelle forme prendrait donc un programme complet d'éducation bilingue au Nunavut? Il ne pourrait certes pas être immédiatement mis en œuvre. L'éducation bilingue était la politique dans les Territoires du Nord-Ouest, comme elle l'est maintenant, d'une manière plus développée, au gouvernement du Nunavut. Les T.N.-O. n'avaient pas le programme de cours, les ressources ou les enseignantes pour pleinement mettre en œuvre une telle politique.

Le Nunavut non plus, actuellement. Il manque au territoire le financement pour maintenir le modèle à sortie précoce adopté en héritage des Territoires du Nord-Ouest, il manque le financement pour l'améliorer. Un début a été cependant réalisé en attribuant 7,5 millions \$ de son budget actuel en éducation précisément pour l'élaboration d'un programme de cours bilingue et de matériel pour l'expansion de la formation des enseignantes. Mais le Nunavut n'a pas les ressources pour répondre aux demandes d'un système d'éducation entièrement bilingue.

La Stratégie d'éducation bilingue adoptée par le gouvernement du Nunavut en novembre 2004 donne un aperçu de ce qui doit être accompli pour réaliser un programme complet d'éducation bilingue dans le territoire. Le programme de cours de la garderie à la 12^e année et l'élaboration des ressources ainsi que les plans de mise en œuvre pour réaliser la stratégie ont été commencés, mais les défis doivent toujours être relevés.

Il y a encore une grande pénurie d'enseignantes parlant l'inuktitut dans le système d'éducation de telle manière que même les programmes de la garderie aux 3^e, 4^e et 5^e années ne seront pas faciles à maintenir aux niveaux actuels. Il y a aussi une absence presque totale de matériel perfectionné d'enseignement en inuktitut. Le plan que je propose nécessitera l'embauche et la formation d'enseignants et la mise au point d'un programme de cours perfectionné en inuktitut et ce, à un rythme sans précédent. Même les prévisions les plus optimistes indiquent cependant que l'éducation bilingue se développera graduellement, année par année, école par école pendant une génération.

Heureusement, le modèle le plus réussi d'éducation bilingue semble pouvoir être adapté à la mise en œuvre graduelle. Francis et Reyhner écrivent :

Pour les enfants indiens s'inscrivant à l'école dont la langue dominante est leur langue autochtone ou dont c'est l'unique langue, le modèle du programme qui semble avoir produit les résultats positifs le plus souvent est celui décrit par Krashen et Biber (1988) et Krashen (1991, 1996) : le modèle de « sortie graduelle, à seuil variable ». Les étudiants dont l'anglais est la langue seconde suivent le programme principal de cours au début des activités où la compréhension langagière est virtuellement garantie étant donné le soutien complet au contenu dans des circonstances moins exigeantes du point de vue de la scolarisation (des cours sur les arts, la musique et l'éducation physique). En ce qui concerne les matières académiques où le soutien contextuel est élevé (p. ex. les mathématiques au niveau primaire), les étudiants dont l'anglais est la langue seconde reçoivent une immersion précoce dans la langue seconde, réservant (dans les premières années) les sujets qui dépendent le plus de la langue et qui sont plus abstraits (p. ex. la lecture, les arts langagiers, les études sociales) principalement pour la langue dominante ou première.⁶⁹

Le modèle que je propose commence par des « nids langagiers », (une innovation mise de l'avant par les Maoris de la Nouvelle-Zélande), réalisée conjointement avec les programmes de garderie et les programmes préscolaires en inuktitut. Cette innovation se poursuivrait pendant les années primaires et secondaires et au-delà dans les programmes d'alphabétisation et d'éducation de base des adultes.

⁶⁹ Note précédente 57 à la page 74.

L'élément le plus important du programme sera la formation d'une solide nouvelle génération d'enseignantes inuites.

Actuellement, 35 p. 100 des enseignantes parlent inuktitut et leur nombre diminue à cause des départs volontaires attribuables aux retraites, au stress du travail (notamment pour les femmes qui ont des familles) et aux tentations représentées par d'autres carrières dans le territoire puisque les enseignants inuits sont la plus grande cohorte d'Inuits qualifiés dans quelque domaine que ce soit. Le programme que je recommande requerra que de nombreuses enseignantes additionnelles soient formées. Entre temps, d'autres mesures doivent être prises. Il y a, par exemple, des Inuits d'âge moyen et adultes dans chaque communauté qui parlent bien l'inuktitut. Ces personnes recevraient une année de formation à l'enseignement dans la communauté et enseigneraient l'inuktitut dans les écoles. En même temps, les commerçants locaux, les sculpteurs et les graveurs donneraient des cours dans leur spécialité. La vie dépendant des terres ne serait pas oubliée, les habiletés de survie qui pourraient être perdues seraient transmises dans les salles de classe par des chasseurs vétérans. Tout cela serait accompli alors qu'un plus grand nombre d'Inuits sont officiellement formés et insérés, année après année, dans le programme bilingue en expansion.

Il y a des possibilités d'économies d'échelle en collaborant avec d'autres régions où l'inuktitut et ses dialectes sont parlés. La population inuite du Nunavut et du Nunavik (dans le Nord du Québec) parlent la même langue et utilisent le même système d'écriture syllabique. Ensemble, elles représentent 90 p. 100 de la population inuite du Canada. Il est évident que le modèle d'éducation bilingue adopté au Nunavut pourrait éventuellement s'installer aussi au Nunavik, éventuellement peut-être dans l'Arctique de l'Ouest et au Labrador (il est vrai que l'orthographe romaine est utilisée dans ces deux derniers endroits, mais cela devient plus facile de transcrire d'un système à l'autre).

Le but serait d'affirmer l'identité inuite, d'améliorer les résultats éducatifs inuits, de renforcer la langue qui est en péril, mais en même temps d'améliorer l'habileté en anglais.

La réussite signifierait qu'au fil des ans nous verrions les taux d'obtention de diplômes secondaires inuits au Nunavut devenir égaux avec ceux des étudiants du reste du Canada. Ces diplômés pourraient occuper leur part des postes au gouvernement du Nunavut et au gouvernement fédéral au Nunavut. Ils auraient les capacités nécessaires pour suivre une formation postsecondaire où que ce soit au Canada et ils pourraient participer à un secteur privé élargi au Nunavut.

Cela ne veut pas dire que tous les enfants inuits seraient destinés à être diplômés. Certains ne le seraient jamais. Cela ne veut pas non plus dire que le Nunavut devrait adopter un programme entièrement scolaire. Si les jeunes inuits vont vivre à partir des terres ou participer au commerce, il pourrait y avoir une place pour eux à l'école. Mais les diplômés secondaires sont la clé.

De cette manière, et je suis d'avis uniquement de cette manière, l'objectif du chapitre 23 peut être atteint.

H. Le choix

Je ne vois aucune autre solution qu'un solide programme d'éducation bilingue. Je crois que sous l'égide du gouvernement du Nunavut et avec le soutien du gouvernement fédéral et la pleine participation des familles inuites, ce programme peut réussir. Mais rien de moins que la

pleine participation de tous les partenaires à tous les niveaux du système d'éducation sera nécessaire.

Il y a des précédents internationaux qui ont fait leur preuve. Des tentatives complètes visant à renverser le déclin de la langue traditionnelle dans les régions Basque ou de la Catalogue d'Espagne (qui était supprimée sous Franco) et en Estonie et dans d'autres pays Baltes (ou sous le régime soviétique les langues locales étaient de moins en moins utilisées) ont obtenu certains bons résultats au cours des dernières décennies. Décrivant le programme catalan, le commissaire aux langues du Nunavut rapportait :

Il y a eu une réussite mesurable et en fait remarquable dans l'augmentation du statut du catalan dans le système d'éducation. Rendu en 1999, 98,5 p. 100 des enseignantes dans les écoles primaires et 81,2 p. 100 des enseignants au secondaire détenaient un certificat de compétence en catalan. Cela se compare au chiffre de 52 p. 100 pour les enseignants au préscolaire et au primaire il y a tout juste 20 ans. Rendu en 2000, 88,9 p. 100 des écoles primaires et 51,2 p. 100 des écoles secondaires donnaient tout leur enseignement en catalan (sauf des cours d'espagnol et d'autres langues étrangères), alors que le reste effectuait la plus grande partie de leur enseignement en catalan. En comparaison, en 1995-1996, les chiffres étaient de 67,5 p. 100 pour les écoles primaires et de 25,9 p. 100 pour les écoles secondaires.⁷⁰

Le secret de ces programmes réussis de reprise semble être fondé sur des efforts complets portant sur le côté de la demande (en exigeant ou en encourageant l'utilisation de la langue locale dans la fonction publique) et du côté de l'offre (en mettant en place un vigoureux programme d'éducation bilingue). Des programmes semblables ont été institués dans les pays scandinaves pour revitaliser la langue sami.

Je voudrais vivement encourager l'adoption de l'initiative prise par les Maoris de la Nouvelle-Zélande quand à l'utilisation de « nids langagiers ». Dès le début des années 1980, l'utilisation du Maori disparaissait, cependant, le peuple Maori insistait que la langue devrait être revitalisée. Et les Maoris savaient qu'ils devaient le faire par eux-mêmes. Dans les écoles et dans les salles communautaires, les Maoris se réunissaient en soirée; les aînés enseignaient à leurs enfants et à leurs petits-enfants leur propre langue; bientôt, la prochaine génération et la génération suivante commenceraient à utiliser le maori.

La prolifération des « nids langagiers » des Maoris, en 1992 il n'y en avait qu'un seul, rendu en 1998 il y en avait 646, n'a pas été par elle-même suffisante pour établir le maori comme langue adéquate de tous les jours pour les adultes et, en 1997, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a commencé une activité intense axée sur le recrutement et la formation d'un nombre suffisant d'enseignantes parlant maori et sur l'élaboration du matériel éducatif approprié. Le commissaire aux langues du Nunavut rapporte :

Depuis lors, les budgets servant à produire du matériel d'enseignement et d'apprentissage en langue maori ont été considérablement augmentés (à environ 7 millions \$ par année). Diverses stratégies ont aussi été adoptées afin d'accroître l'offre d'enseignantes compétentes en langue maori, y compris des bourses pour des enseignantes stagiaires, des campagnes de recrutement

⁷⁰ C. Sabourin et J. Bernier, *Government Responses to Language Issues: International Examples* (Iqaluit : Bureau du commissaire aux langues du Nunavut, 2001) à la page 20.

direct, une formation en langue maori pour les enseignantes en service actif, etc.⁷¹

Mais la meilleure preuve qu'une langue autochtone ne doit pas nécessairement être supplantée par une langue européenne est le Groenland. Dans ce pays au début des années 1960, le pouvoir colonial, le Danemark, qui avait affirmé son contrôle sur le Groenland depuis 1721, a fait la promotion de l'utilisation du danois à partir de la première année. Mais les habitants du Groenland ont résisté.

Il y a eu une renaissance du groenlandais au début des années 1970. En 1979, l'autonomie gouvernementale a été conférée à l'île et son gouvernement a fait de la préservation de la langue autochtone une priorité. Aujourd'hui, la langue d'enseignement est le groenlandais à l'école primaire et secondaire. Il y a une littérature autochtone en groenlandais et de nombreux livres de la littérature mondiale ont été traduits en groenlandais.

Le modèle groenlandais a cependant ses limites. Il produit des étudiants diplômés incapables d'utiliser le danois ou l'anglais et qui sont donc dans un sens réel incapables de travailler ou d'étudier à l'extérieur du Groenland ou même outillés à parler toute autre langue européenne dans le monde extérieur au Groenland. Les universitaires du Groenland proposent maintenant l'adoption d'un modèle plus bilingue, encourageant l'enseignement de l'anglais à partir de la quatrième année et non de la septième année.

Les Inuits doivent donc être préparés à utiliser l'anglais aussi bien que l'inuktitut et c'est pour cette raison que je recommande le modèle bilingue.

I. Le Projet Nunavut

Il s'agit d'un projet pour tout le Nunavut, non seulement pour les enseignantes et les étudiants. L'inuktitut doit être parlé et renforcé dans les maisons du Nunavut et dans les communautés du Nunavut.

Chaque communauté devrait avoir un programme préscolaire du type « Head Start » (par opposition aux garderies) et, comme tout autre programme de garderie ou de la petite enfance, il devrait être donnée en inuktitut.

Au Nunavut, les Inuits devront prendre l'initiative d'établir des « nids langagiers ». Les aînés doivent transmettre la langue. Les parents doivent participer aux nids et s'assurer que toute la famille utilise l'inuktitut. Les communautés doivent appuyer l'utilisation de l'inuktitut par des camps langagiers pour les familles et des activités d'alphabétisation pendant toute l'année. Les parents doivent aussi tout faire pour garder leurs enfants à l'école. Les étudiantes et les étudiants qui ont obtenu un diplôme secondaire au Nunavut affirment que deux facteurs importants les ayant rendus capables de réussir sont le soutien parental et les attentes élevées.⁷²

Il n'y a pas assez d'enseignantes au Nunavut, il faudra en recruter et des jeunes devront se porter volontaires à devenir des enseignantes, même si elles savent que des carrières plus

⁷¹ *Ibid.* à la page 50. Pour un aperçu des activités en Nouvelle-Zélande, voir Stephen May, « Maori-medium Education in Aotearoa/New Zealand », chez James Tollefson et Amy Tsui (éditeurs) *Medium of Instruction Policies: Which Agenda? Whose Agenda?* (Mahwah, NJ : Erlbrum Associates, Inc. 2004).

⁷² *Northern Lights: A Research Study of Successful High School Students Across Nunavut* (Christian DaSilva et Cassandra Hallett, 1997).

payantes et peut-être moins ardues leur sont accessibles. Le rôle précieux des enseignantes inuites doit être reconnu et leur statut unique doit être récompensé dans chaque communauté. Les hommes aussi bien que les femmes doivent considérer que l'enseignement est une carrière méritoire. Tous les enseignants devront recevoir le degré de soutien qu'ils méritent. Les écoles doivent devenir l'axe de l'activité communautaire, un endroit où les aînés et les nouveaux-nés sont bienvenus ainsi que les étudiantes, étudiants, enseignantes et enseignants.

Il y a des problèmes : les familles inuites ne ressemblent pas normalement aux familles de la classe moyenne à Vancouver ou à Calgary, qui ont l'habitude de conférer à leurs enfants les vertus de l'apprentissage par la parole écrite, envoyant leurs enfants en immersion française. Il s'agit de familles qui n'ont qu'une génération ou deux de distance par rapport à la chasse et à la cueillette, des familles qui ont vu leur monde entier totalement bouleversé.

J'ai mis l'accent sur l'éducation bilingue, sur les écoles et sur les diplômés car c'est là que se trouve la réponse à long terme à ce problème. Mais il ne s'agit pas d'un projet autonome. Il ne peut réussir à moins que le logement et la santé des Inuits s'améliorent. Ces choses vont ensemble.

Les logements des Inuits au Nunavut sont surpeuplés. La santé des étudiantes et des étudiants est en péril et la maladie et les maisons surpeuplées contribuent considérablement au taux très élevé d'absentéisme dans les écoles du Nunavut.

Une des plus grandes surprises constatées dans les écoles du Nunavut est la présence de systèmes d'amplification sonore dans les salles de classe. Les représentants des écoles à Iqaluit m'ont expliqué que, incroyablement, entre 30 et 50 p. 100 des enfants inuits semblent souffrir à un certain degré de perte de l'ouïe. Ce phénomène est très peu connu, ce qui explique pourquoi le nombre d'enfants touchés est si imprécis. Le dépistage des étudiants touchés n'a jamais été réalisé dans toutes les écoles.⁷³

Il semble que les difficultés auditives des enfants inuits soit principalement causées par l'otite moyenne chronique (OMC), soit une infection chronique de l'oreille qui est plus répandue chez les Inuits que chez toute autre race du monde. La perte auditive attribuable à l'OMC peut entraîner des retards dans le développement langagier et de la parole. Les étudiantes et les étudiants qui souffrent d'OMC peuvent avoir des difficultés à apprendre et obtenir de faibles résultats scolaires.⁷⁴

L'OMC est étroitement associée au surpeuplement entre autres choses et à l'exposition à la fumée du tabac, deux facteurs de risque actuellement répandus dans les communautés au Nunavut.⁷⁵

⁷³ Une étude préalable au Nunavut a constaté que 23 p. 100 des enfants inuits d'âge scolaire à Kuujuaaraapik avaient une perte significative de l'ouïe dans une ou dans les deux oreilles. Aux États-Unis (pour comparer), seuls environ 2 p. 100 des enfants de moins de 18 ans ont une perte auditive.

⁷⁴ Alan D. Bowd, « Otitis media: its health, social and educational consequences particularly for Canadian Inuit, Métis and First Nations children and adolescents » (Centre of Excellence for Children and Adolescents with Special Needs, Lakehead University, 2002): www.coespecialneeds.ca/PDF/otitisreport.pdf.

⁷⁵ Les chiffres sur le surpeuplement ont été présentés plus tôt dans le présent rapport. En ce qui concerne la prévalence du tabagisme, un sondage réalisé par les Affaires indiennes révélait que 93 p. 100 des femmes inuites à Kugaaruk fument : http://www.aic-inac.gc.ca/ps/nap/air/rep2003/fpm_f.html. Les chiffres que l'on donne normalement pour les taux de tabagisme inuit tournent autour du 70 à 80 p. 100.

Imaginez les difficultés auxquels font face les étudiants qui tentent de faire leurs devoirs scolaires lorsque 12 ou 13 autres personnes sont dans la maison (en moyenne la moitié d'entre eux étant des enfants), et que peut-être 2, 3 ou 4 personnes dorment dans chaque pièce. Le climat au Nunavut impose que ces minuscules maisons soient gardées étanches pendant environ huit mois de l'année; on trouve dans presque toutes ces maisons au moins un fumeur et souvent plus d'un; le chauffage au mazout, particulièrement par le truchement des systèmes mal construits ou mal entretenus, peut produire du monoxyde de carbone et d'autres substances polluantes. Le fait que même un quart des enfants inuits obtiennent un diplôme du secondaire est, dans de telles circonstances, un témoignage de la ténacité de ces étudiants, de leurs parents et de leurs communautés.

J'écrivais dans mon rapport d'étape que la question du logement social ne relevait pas de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et devrait être l'objet de discussions directes avec le gouvernement fédéral aux niveaux les plus élevés. Je crois toujours que c'est la bonne approche.

Cela ne signifie cependant pas que le logement n'a aucune importance par rapport aux questions qui me préoccupent comme conciliateur. Les étudiants, le personnel et les programmes de logements gouvernementaux seront des éléments importants de plusieurs des initiatives que je proposerai. Mais les questions les plus fondamentales de logement social ne sont pas de ce fait sans importance, en fait, il n'est pas exagéré de dire que très peu de ce que je propose concernant l'éducation bilingue et une fonction publique représentative au Nunavut peut réussir sans un programme complet de logement social.

V. QUESTIONS DE FINANCEMENT

A. La Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme

J'ai dit que si l'objectif du chapitre 23 est pris au sérieux, il laisse entendre qu'il devrait y avoir un programme d'éducation bilingue et qu'au Nunavut, l'inuktitut doit être la langue principale du travail et de la prestation des services gouvernementaux.

Les politiques langagières du pays ont été fondées sur le concept de la dualité linguistique. Mais lorsque le Nunavut s'est joint à la Confédération, une compétence a été créée où ni l'anglais ni le français est la langue de la majorité.

Dans ces tentatives de négocier une nouvelle entente sur les langues, soit au titre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut ou par le truchement de Patrimoine canadien, le Nunavut a été confronté à un obstacle récurrent. Contrairement au français ou à l'anglais, qui sont considérés comme des caractéristiques définissantes du Canada et qui ont été appuyées par le gouvernement fédéral par des programmes complets et un financement généreux, les langues autochtones du pays, y compris l'inuktitut, sont considérées comme faisant partie du « patrimoine » du pays. Les programmes et services fédéraux qui appuient ces langues sont limités à la communauté et aux maisons. Les ministères du gouvernement du Nunavut ne peuvent avoir accès à ces fonds pour la formation des enseignants en inuktitut ou pour la préparation d'un programme de cours ou de matériel d'enseignement.

Les Inuits du Nunavut ne veulent pas que le soutien à l'inuktitut soit confiné dans la portée limitée d'une politique langagière autochtone, ils souhaitent plutôt un partenariat de financement fondé sur leur statut unique de majorité au Nunavut.

Les Inuits, bien qu'ils soient majoritaires sur leur propre territoire, sont une minorité dans la mer anglophone. Ils ressemblent en cela aux francophones du Québec, une majorité dans leur propre province, mais une minorité en Amérique du Nord.

Le gouvernement du Canada se débat pour atteindre une représentation équitable pour les francophones dans la fonction publique et ces activités illustrent la façon dont nous pouvons atteindre les objectifs du chapitre 23 au Nunavut.

À la fin des années 1960, la Commission royale sur le bilinguisme et le biculturalisme signalait que la reconnaissance de l'utilisation du français dans la fonction publique s'était soldée par un échec, ainsi que l'accueil favorable des francophones dans la fonction publique, sauf dans des catégories moins bien rémunérées.

La Commission révélait qu'au gouvernement fédéral, les francophones n'occupaient pas les postes à la haute direction dans les nombres qu'ils méritaient et la Commission signalait aussi que les possibilités d'éducation pour les minorités francophones dans les provinces parlant anglais n'étaient pas égales à celles fournies à la minorité anglophone au Québec et que les Canadiens français ne pouvaient trouver des emplois au sein du gouvernement fédéral, ni recevoir adéquatement des services dans leur langue.

La Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme signalait « qu'il y a une pénurie aigüe de francophones dans les postes à salaire plus élevé dans l'ensemble de la fonction publique. »⁷⁶

Voici ce qu'écrivait la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme :

Le problème de fournir des occasions égales est universel. À chaque endroit où des personnes ayant une langue et une culture différentes travaillent ensemble, des tendances de participation différente au processus du travail s'établissent. Ces tendances sont fondées sur les réalités des différences dans le groupe quant à la formation et aux habiletés de ses membres. Mais elles ont aussi tendance à être fondées sur des stéréotypes qui indiquent quelles personnes peuvent accomplir tel travail et quel est leur statut social. Jusqu'à un certain point, ces stéréotypes se fondent avec les réalités des différences culturelles réelles et même les renforcent; en ce sens, ils se confirment eux-mêmes. Ils peuvent colorer tout l'environnement d'un organisme. Un superviseur qui observe ses subordonnés de différentes cultures et antécédents linguistiques en les classant selon des stéréotypes décidera, sur la base de ceux-ci, qui encourager et qui ignorer. En conséquence directe, certains employés deviendront dynamiques et auront confiance en eux-mêmes et d'autres deviendront réticents et aliénés. Le résultats n'est pas simplement que des personnes possédant des capacités et des habiletés potentielles sont laissées pour compte (quoique cela arrive fréquemment), mais que l'environnement lui-même détermine partiellement qui a des habiletés en conférant différentes étiquettes à différentes personnes.⁷⁷

⁷⁶ Hugh R. Innis, *Bilingualism & Biculturalism: An Abridged Version of the Royal Commission Report* (Toronto : McClelland & Stewart, 1972) à la page 101.

⁷⁷ *Ibid.* à la page 100.

La Commission ajoutait :

L'ambiance culturelle de l'administration fédérale est celle d'un modèle britannique adapté aux politiques et à la technologie du Canada parlant anglais. Cette ambiance est globalement une adaptation efficace, mais sa grande limite est son manque de francophones et, indirectement, de façons françaises de réfléchir et de fonctionner. Il y a partout dans la fonction publique une grande volonté de recruter des francophones, mais ce désir semble porter sur des hommes qui s'intégreraient facilement dans la structure existante. Ce désir de francophones a été rarement complété par la volonté de fournir le climat intellectuel et des conditions de travail pour le perfectionnement des talents de ceux-ci. De plus, il y avait une crainte que les francophones se comporteraient dans la fonction publique comme « Canadiens-français ». Il y avait peu de reconnaissance de l'incidence positive qu'apporteraient de tels francophones en élargissant des orientations ministérielles. Par exemple, au ministère des Affaires étrangères, il y avait un intérêt limité pour le français et l'Afrique francophone avant 1965. Le ministère des Finances avait négligé les plus récents développements en économétrie qui ont été mis au point par des économistes francophones, aussi bien en France et au Québec, et ses bibliothèques ne proposent aucune des revues principales d'économie en français. Le plus grand problème qu'ont les francophones fonctionnaires est le milieu culturel de l'administration fédérale : il est tellement « anglais » qu'il est difficile pour les francophones d'avoir de la sympathie pour leurs problèmes, ou leur mode de vie, et l'honneur et le prestige de ses agents. Le résultat est que certains francophones soit abandonnent, drainés de toute ambition, ou simplement deviennent étroitement ambitieux. Ce ne sont pas des orientations qui conduisent à une carrière réussie ou utile. La fonction publique doit reconnaître la nécessité de créer un milieu de travail où la langue normale de travail sera le français, où les francophones seront majoritaires et où leur expérience les incitera à rester à la fonction publique. [soulignement ajouté]⁷⁸

Il y a une remarquable similitude entre la situation décrite par la Commission B. et B. et la situation au Nunavut aujourd'hui. Les programmes que nous avons mis au point afin de renforcer la langue française au Canada peuvent être des modèles utiles au Nunavut.

Commençant par la *Loi sur les langues officielles* en 1969, le gouvernement du Canada a réalisé une stratégie complète visant à accroître la représentation des francophones à la fonction publique fédérale et à appuyer l'éducation et les initiatives de développement communautaire pour les minorités francophones partout au Canada.

La *Loi sur les langues officielles* par elle-même comportait de solides mesures pour appuyer le français comme langue de travail à la fonction publique, un pas décisif vers l'atteinte d'un effectif représentatif.

L'adoption de l'article 23 de la *Charte des droits et des libertés*, en 1982, suscitait l'établissement de droits à l'éducation en langue minoritaire pour les citoyennes et citoyens de langue française (et de langue anglaise) partout au Canada « là où le nombre le justifie ».

⁷⁸ *Ibid.* aux pages 101 et 102.

Toutes ces mesures visaient, comme l'a dit le premier ministre Pearson, à assurer que les Canadiennes et les Canadiens parlant français se sentent « chez-eux » au Canada. Nous devons en faire autant pour que les Inuits se sentent « chez-eux » au Nunavut.

La *Loi sur les langues officielles* est une expression d'une politique, une politique favorable aux Anglais et aux Français, mais rien dans la Constitution ou dans la *Loi sur les langues officielles* empêche le Canada, du point de vue des politiques, d'appuyer une initiative territoriale favorisant l'inuktitut.

En conséquence de cette politique de deux langues officielles, le gouvernement fédéral subventionne l'enseignement du français comme langue seconde dans les écoles des provinces et des territoires.

Au Nunavut, les résultats de cette politique peuvent être observés aujourd'hui même. Il y a environ 400 francophones dans le Territoire, principalement dans la capitale Iqualuit. La communauté francophone locale a construit, grâce au financement fédéral, une école de 5 millions \$ où le français est la langue d'instruction. En moyenne, il y a six étudiants par classe. Tout cela a été rendu possible au titre de l'article 23 de la *Charte des droits et des libertés*. De plus, le gouvernement fédéral fournit 4 millions \$ par année afin de promouvoir l'utilisation du français au Nunavut.

Les Inuits reçoivent 1 million \$ par année pour promouvoir l'utilisation de leur propre langue.

Mon but n'est pas de faire des comparaisons individuelles, mais l'on voit ce qui peut être accompli pour renforcer une langue minoritaire.

Les Français et les Anglais sont les peuples fondateurs du Canada. Ils sont les peuples de la Confédération. Leurs langues sont nos deux langues officielles.⁷⁹

Je veux que l'on comprenne que le programme de soutien fédéral à l'éducation bilingue au Nunavut que je recommande ne remettrait aucunement en question ou n'affaiblirait pas la place prépondérante de l'anglais et du français comme langues protégées par la Constitution au Canada ou au Nunavut. Ces langues demeureront les langues dans lesquelles les services gouvernementaux *fédéraux* au Nunavut seraient donnés. Le droit de la minorité francophone d'avoir des écoles « là où le nombre le justifie » au titre de l'article 23 de la *Charte* demeurerait.

Les francophones occupent aujourd'hui environ le tiers des postes dans la fonction publique du Canada. La réussite du bilinguisme officiel au Canada indique qu'il est possible que des mesures extraordinaires soient prises au Nunavut pour faire de l'inuktitut la langue de travail et la langue de la prestation des services gouvernementaux aux Inuits.

La Commission B. et B. a rédigé son rapport en terme de « droits linguistiques », concédant qu'il n'y avait aucun mandat constitutionnel pour ces recommandations. Au mieux, à son avis, l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « représente des concepts embryonnaires d'égalité ».⁸⁰

⁷⁹ Cette politique est si répandue que, par exemple, l'article 2.8.1 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut prévoit :

L'Accord existe en versions inuktitute, anglaise et française. Les versions anglaise et française font autorité.

⁸⁰ Innis, note précédente 76 à la page 12.

Les recommandations de la Commission B. et B. ont été faites même s'il n'y avait aucun instrument constitutionnel prévoyant que la fonction publique fédérale devrait être représentative de la population canadienne, aucune disposition dans la Constitution semblable au chapitre 23 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. Il n'y avait certes aucune disposition dans la Constitution laissant entendre comme corollaire l'utilisation du français comme langue de travail et de service au public.⁸¹

Certes il est possible de dire que le français est une langue mondiale, parlée par des millions de personnes partout au monde et qui a produit de nombreuses œuvres littéraires remarquables. C'est la langue traditionnelle de la diplomatie, la langue dont la pureté est protégée par l'Académie française. Quelle raison y aurait-il de croire que les mêmes mesures que nous avons prises par rapport au français pourraient réussir en ce qui concerne une langue autochtone?

Tout d'abord, il n'était pas assuré que le français connaîtrait son essor au Canada. En 1763, la population de la Nouvelle-France, conquise par les Britanniques, n'atteignait que 60 000 personnes (c.-à-d. pas plus que le double de la population du Nunavut d'aujourd'hui). Au titre de la *Loi sur le Québec* de 1774, les lois et la religion étaient protégées en Nouvelle-France.

Malgré cela, Lord Durham dans son fameux rapport de 1839 intitulé *Report on the Affairs of British North America* ne croyait pas que la langue française survivrait en Amérique du Nord. Où était sa littérature demanda-t-il? Où étaient leurs livres? Il recommandait l'assimilation des Canadiens français du Québec. Bien sûr, l'idée a été rejetée par la vieille province du Canada.⁸²

Il est dit qu'il n'y a que 25 000 Inuits au Nunavut, mais leur nombre augmente, en fait, depuis 1980, la population inuite du Nunavut a presque doublé.

La reconnaissance de la place de la langue française à la fonction publique fédérale et dans les écoles partout au Canada ne peut plus être contestée; de façon semblable, la reconnaissance de l'inuktitut dans la fonction publique et sa place dans les écoles du Nunavut doivent lier les Inuits de plus près au Canada.

B. Financement fédéral

Il n'y a pas eu suffisamment d'attention en 1993 ou en 1999 accordée à l'estimation des coûts réels et ensuite comment les financer qui seraient requis pour l'élaboration d'un système d'éducation bilingue afin de réaliser l'objectif contenu dans le chapitre 23. Ces questions commencent tout juste à être pleinement appréciées.

⁸¹ Il faudrait se rappeler que ce qui est proposé pour le Nunavut n'est pas un modèle à émuler ailleurs dans la communauté autochtone canadienne. Aucune autre langue autochtone ne peut prétendre que les personnes qui la parlent constituent la majorité dans aucune compétence au Canada; il ne devrait y avoir aucune préoccupation que les propositions que nous faisons ouvriraient la porte à de nombreuses langues minoritaires réclamant un statut semblable. Le Nunavut est unique.

⁸² Une proposition encore plus étonnante d'assimilation des Inuits du Nunavut a récemment été faite par le professeur Frances Widdowson de l'Université du Nouveau-Brunswick. Le professeur Widdowson recommande « la dépopulation du Nunavut » afin que les Inuits puissent « devenir des participants réels dans le développement de l'humanité ». Frances Widdowson, « The Political Economy of Nunavut: Internal Colony or Rentier Territory? » (article préparé pour la réunion annuelle de l'Association canadienne des sciences politiques, tenue à l'Université de Western Ontario, London (Ontario), les 2, 3 et 4 juin 2005).

Malgré cela, les parties ont toujours compris à quel point l'objectif contenu dans le chapitre 23 était central même si elles ne comprenaient pas l'ampleur et la portée des activités nécessaires à son accomplissement.

Si nous allons réaliser le but du chapitre 23, un but auquel le Canada s'est engagé, pouvons-nous nous fier à ce que le gouvernement du Nunavut le réalise. Je ne crois pas. Le Nunavut n'a pas, en vertu de la formule territoriale de financement, les ressources nécessaires.

S'il devait y avoir un engagement additionnel par le Canada, quand sera-t-il pris? Je crois que maintenant est le bon moment. Le gouvernement du Nunavut a été créé et il est fonctionnel. La représentation initiale des Inuits à la fonction publique a maintenant plafonné et il est apparent que les mesures précises envisagées par les parties lorsque l'objectif contenu au chapitre 23 a été arrêté ne suffiront pas.

Le gouvernement du Nunavut a depuis 2002 demandé un financement fédéral additionnel pour un programme d'éducation bilingue.

J'ai arrêté à la Partie VI.D du présent rapport les coûts des initiatives précises que je recommande à moyen terme. Elles atteignent environ 20 millions \$ par année. Ce chiffre ne comprend pas le coût du programme d'éducation bilingue que je recommande à long terme.

Ces recommandations nécessiteront un investissement considérable immédiatement, notamment pour la formation des enseignantes et la préparation du programme de cours et cet engagement doit être soutenu pendant une génération afin qu'il produise les résultats escomptés. Le gouvernement du Nunavut a produit certaines estimations des coûts, mais étant donné que le programme doit être mis en œuvre par étapes au fil des ans, il n'est pas facile de déterminer le coût pour toute la période de temps nécessaire.

Mais ces coûts doivent être mis en perspective. Afin de solidifier notre position dans l'Arctique, le Canada envisage l'achat de plusieurs brise-glaces de taille considérable, la construction d'un port à eaux profondes à Iqaluit et une présence militaire accrue. Il s'agit de questions que le gouvernement du Canada doit déterminer. Je maintiens simplement qu'il faut retenir l'importance vitale de ce qui est tout à fait clair quant à notre engagement dans le Nord : nous visons une population en plein essor ayant un gouvernement qui fonctionne bien, entièrement intégrée au Canada, mais avec un caractère arctique unique et historique.

Il n'y a pas de doute que ce que je propose sera dispendieux et il est tout aussi clair que le Canada doit fournir la plus grande part du financement.

J'ai parlé avec les parties concernées des modalités et de leur structure, je crois que les gouvernements du Canada et du Nunavut devraient élaborer des accords bilatéraux pour la conception et la mise en œuvre de ce programme. À mon avis, aucune autre approche ne fonctionnera. Le gouvernement du Nunavut donne déjà les services d'éducation aux Inuits, il possède les expertises, il administre les installations, il forme les enseignantes, il donne des services de santé, de logement et de bien-être général aux étudiants. Il a élaboré des plans pour l'éducation bilingue, c'est-à-dire la conception d'un programme de cours spécifique au Nunavut, la formation d'une nouvelle cohorte grandement élargie d'enseignantes inuites pour réaliser ce programme et la participation de toute la communauté. Il est aussi imputable aux citoyennes et aux citoyens du Nunavut pour ses décisions et pour les priorités qu'il arrête.

Je suis donc d'avis que c'est par le truchement du gouvernement du Nunavut que le programme devrait être réalisé.

Dans le Protocole de la rivière Clyde de 2002, le gouvernement du Nunavut et NTI ont convenu que « NTI occupe une place spéciale dans les affaires du Nunavut en ce qui concerne les droits et les bénéfices des Inuits au titre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut » et que « NTI a le mandat de protéger et de promouvoir les intérêts des Inuits comme peuple autochtone ».

Il n'y a pas de doute que NTI, dans les présentations qu'il m'a fait à titre de conciliateur, a maintes fois exprimé sa croyance qu'il est nécessaire de mettre en place un programme d'éducation bilingue comme unique moyen d'accomplir l'objectif contenu au chapitre 23 et NTI occupe une position unique pour appuyer le gouvernement du Nunavut dans sa détermination de réaliser un tel programme.

J'avais cru qu'il pourrait être possible de rendre le Nunavut imputable à Ottawa, d'exiger une vérification financière et une vérification du rendement accomplies par le gouvernement fédéral. Mais cela ne serait pas conforme avec le pouvoir d'accorder des subventions qui doit être donné au Nunavut pour qu'il administre ses propres activités, ce qui fournit précisément au Nunavut la compétence sur l'éducation. Le gouvernement du Nunavut est imputable à sa propre Assemblée législative quant à l'argent qu'il dépense et l'Assemblée législative est bien sûr imputable aux citoyennes et citoyens du territoire.

Le financement fédéral devra être en plus de ce que reçoit le Nunavut par le truchement de la formule de financement territoriale. Il s'agit d'un financement qui, comme les fonds fédéraux attribués aux provinces et aux territoires pour financer l'anglais et le français, serait un financement ciblé, qui ne doit pas servir à aucune autre priorité territoriale.

Le gouvernement du Nunavut dépense déjà 7,5 millions \$ pour la préparation du programme des cours et l'éducation des enseignants, ces fonds étant réservés à l'atteinte de ces objectifs. Le reste devrait venir du Canada. Ou il est possible qu'un ratio correspondant à celui qui est actuellement en place dans le budget annuel du Nunavut entre la subvention reçue du Canada et les recettes propres du Nunavut pourrait être approprié. Ce sont là des questions qui doivent être réglées par le Canada et le Nunavut.

Le Canada et le gouvernement du Nunavut prépareraient un plan stratégique conjoint établissant les objectifs et les calendriers.

Je crois qu'il devrait y avoir un groupe indépendant pour examiner l'avancement du programme. Il s'agirait d'experts du domaine, idéalement un mélange d'universitaires, d'enseignants et de membres de la communauté au Nunavut. Ce groupe surveillerait l'avancement et les résultats.

Il s'agira d'un projet à long terme et les résultats ne seront pas immédiatement apparents. Nous avons cependant vu que dans le cas du français, au fil des ans (dans le cas du français, au fil de trois décennies) avec le soutien fédéral, un programme de langue minoritaire peut réussir.

C. Le coût de l'échec

(1) Les coûts en dollars

L'objectif du chapitre 23 est d'assurer que des Inuits qualifiés occupent 85 p. 100 des postes dans la fonction publique au Nunavut. Aussi longtemps que ce but n'est pas atteint, il y a un coût continu pour les Inuits.

En février 2003, PricewaterhouseCoopers a fourni une analyse de ces coûts dans une étude commandée par le NTI et le gouvernement du Nunavut.⁸³

Après comparaison des revenus actuels des Inuits avec ce qu'il gagneraient s'ils occupaient 85 p. 100 des postes du gouvernement du Nunavut, PricewaterhouseCoopers a calculé la perte graduelle de revenus pour les Inuits à 123 millions \$ par an.⁸⁴

Les Inuits employés vont devoir payer des impôts sur le revenu (comme ils l'ont toujours fait) sur ces gains additionnels et les Inuits recevant de l'aide sociale qui seraient maintenant employés n'auraient plus à dépendre de l'État. Si vous tenez compte de ces facteurs, vous obtenez, selon PricewaterhouseCoopers, un chiffre *net* de 72 millions \$ en salaires et émoluments inuits perdus en 2003 attribuable à l'échec de l'atteinte du but du chapitre 23.

Bien sûr, ne pas réaliser le plein emploi des Inuits entraîne aussi des coûts pour les gouvernements du Nunavut et du Canada.

Utilisant des données provenant du Saratoga Institute, PricewaterhouseCoopers, dans son rapport publié en 2003 examinait le coût élevé de recruter, d'embaucher et de former de nouveaux employés, incorporant les données indiquant que le recrutement dans le Sud était à la fois plus dispendieux⁸⁵ et plus fréquent⁸⁶ que lorsque des Inuits étaient embauchés. Ils ont utilisé dans leurs calculs les économies estimées en versement d'aide sociale et l'effet des recettes fiscales revenant au gouvernement.

La conclusion de PricewaterhouseCoopers était que le coût net en dollars à toutes les parties atteint environ 137 millions \$ par année à partir de 2003.

De tels calculs sont bien sûr élastiques, mais le rapport est tout de même une indication de l'échelle des coûts pour les Inuits dans le cas où ils ne font rien ou pas assez pour l'atteinte des objectifs contenus dans le chapitre 23.

De plus, il y a des raisons de croire que les coûts *réels* pour toutes les parties pourraient être encore plus élevés lorsque les coûts indirects entrent dans les calculs. Selon PricewaterhouseCoopers :

⁸³ *The Cost of Not Successfully Implementing Chapter 23: Representative Employment for Inuit within the Government* (PricewaterhouseCoopers, le 17 février 2003).

⁸⁴ Cela ne veut pas dire que les salaires et émoluments versés aux Canadiens non inuits qui viennent du Sud, qui sont au Nunavut pour faire des travaux pour lesquels les Inuits ne sont pas qualifiés sont d'une manière ou d'une autre perdus pour le Nunavut. Bien sûr que non. Une grande partie des salaires et des émoluments versés aux non-Inuits sont dépensés au Nunavut. Une grande partie de ces fonds circulent dans le territoire, mais ce n'était pas là l'objectif du chapitre 23.

⁸⁵ Dans le cas des fonctionnaires non inuits, il y aura probablement des coûts additionnels (dont la Saratoga Institute n'a pas tenu compte), tels que le coût du transport au Nunavut et de retour au Sud.

⁸⁶ Puisque l'Inuk moyen occupe son poste 6,4 années, que le non-Inuit moyen occupe son poste 3,8 années, la dépense de 80 000 \$ sera encourue plus fréquemment dans le cas des non-Inuits.

Les coûts indirects afférents à l'échec de mise en œuvre du chapitre 23 vont probablement être beaucoup plus importants que les coûts directs décrits ci-dessus. Cela est attribuable au fait que plusieurs des obstacles qui limitent l'emploi des Inuits à la fonction publique, tels que l'éducation, le logement, les services de garderie, limitent aussi l'emploi des Inuits dans le secteur non gouvernemental. De plus, accroître l'emploi inuit et le revenu aurait probablement des répercussions significatives dans l'ensemble de l'économie... ces coûts sont réels et sont probablement importants.⁸⁷

(2) Les coûts sociaux

Il y a bien sûr les coûts sociaux. Il semble difficile de contester la proposition qu'une population qui est au chômage et marginalisée va probablement avoir un taux plus élevé de pathologie sociale qu'une population qui jouit du plein emploi, avec les coûts conséquents (pour le traitement de l'abus de consommation de l'alcool et des drogues, les coûts de santé, les coûts des taux élevés d'incarcération, de la violence familiale et du suicide).

Personne ne s'attendait à ce que la création du Nunavut élimine tous les problèmes sociaux des Inuits. En fait, la division des anciens Territoires du Nord-Ouest en Arctique de l'Ouest plus riche et plus développé (les Territoires du Nord-Ouest d'aujourd'hui) et Arctique de l'Est, principalement inuit et sous-développé (Nunavut), devait souligner de nombreux problèmes qui se poursuivent depuis longtemps. Un ancien directeur de la santé publique des Territoires du Nord-Ouest a déclaré avant la création du Nunavut :

La division consolidera non seulement les Inuits mais aussi leurs problèmes; les statistiques sur ceux-ci sont maintenant diluées par la présence d'une population non-autochtone considérable dans les T.N.-O. et, à un degré moindre, par la population autochtone non-inuite, dont la santé est meilleure que celle des Inuits. De cette manière, le profil de la santé pour le Nunavut pourrait constituer un choc pour de nombreuses personnes qui peuvent s'être habituées même aux aspects déprimants du profil global des T.N.-O.⁸⁸

En fait, les statistiques pour le territoire sont remarquables. Hicks et White, écrivaient en 2002, résumant comme suit :

Lorsque les données sur la mortalité pour le Nunavut ont été publiées par Statistique Canada pour la première fois, plusieurs Nunavummiuts ont été choqués d'apprendre que leur espérance de vie à la naissance pour un enfant naissant au Nunavut en 1996 était de près de 10 ans inférieur à l'espérance de vie pour l'ensemble du Canada... Les taux de mortalité infantile au Nunavut ont été diminués de moitié au cours des 15 dernières années, mais ils sont toujours trois fois plus élevés que le taux national. La mortalité attribuable au cancer des poumons chez les femmes au Nunavut est presque cinq fois plus élevée que le taux national et les femmes au Nunavut avaient environ sept fois plus de

⁸⁷ Rapport de PricewaterhouseCoopers, note précédente 83 à la page 49.

⁸⁸ David Kinloch, « Health and health services in the NWT: A review of policies and programs », rapport inédit en date du 21 mars 1996, page 72, cité chez Hicks et White à la page 89.

probabilité de mourir de maladies respiratoires que les femmes canadiennes dans leur ensemble.

Pour l'observateur extérieur, cela doit sembler comme s'il n'y avait aucune fin aux statistiques déprimantes : plus des deux tiers des résidents du Nunavut de 12 ans et plus fument (à comparer à moins de 30 p. 100 au pays), près des trois quarts de toutes les mères du Nunavut fument au cours de leur grossesse, le taux de tuberculose au Nunavut au cours des années 1990 était plus huit fois élevé que la moyenne nationale, les taux de maladies transmises sexuellement sont 15 à 20 fois plus élevés que le taux national et le taux de suicide au Nunavut est six fois plus élevé que la moyenne nationale.

Cette dernière statistique est peut-être la plus perturbante. Pour la période de 1986 à 1996, le taux brut de suicide au Nunavut était de 77,9 par 100 000 personnes et à la hausse à comparer au taux national de 13,2 par 100 000 personnes.

Le taux de suicide était beaucoup plus élevé chez les personnes de 15 à 29 ans, beaucoup plus élevé chez les hommes que les femmes et plus élevé dans la région de Baffin que dans les régions de Kitikmeot et Kivalliq.⁸⁹

Hicks et White ajoutent :

[L]es taux de suicide dans l'Arctique de l'Est et du centre augmentaient aussi considérablement avant la création en 1999 du Nunavut. Le taux de suicide pour la période de 1992 à 1996 était presque le double de ce qu'il était une décennie avant cette date. Et au cours des 16 premiers mois de l'existence du Nunavut (avril 1999 jusqu'à juillet 2000), au moins 34 Nunavummiuts ont mis fin à leur propre vie. Des 21 suicides qui ont eu lieu dans la région de Baffin, tous sauf deux étaient des hommes inuits, 12 de ces 21 suicidés vivaient à Iqaluit.⁹⁰

Hicks et White résument le danger (et implicitement les coûts) de ne pas lutter contre ces problèmes :

[L]e nouveau gouvernement du Territoire, les organismes inuits et les institutions du gouvernement populaire doivent relever d'énormes défis : une jeune population active ayant des niveaux élevés de chômage et de dépendance de l'assistance sociale, des niveaux faibles d'éducation (mais à la hausse), des coûts élevés pour les biens et les services publics, un logement public inadéquat, de mauvaises conditions de santé et des taux à la hausse d'abus de substances, de violence et d'incarcération.⁹¹

Personne n'a tenté de chiffrer en dollars les coûts ou les conséquences des jeunes qui grandissent sans éducation ou qui sont peu instruits et avec peu d'espoir pour leur avenir. Cependant, deux choses semblent claires : premièrement, les coûts sont énormes en termes humains et en dollars et, deuxièmement, ces coûts sont évitables. Nous pouvons payer maintenant ou nous pouvons payer davantage plus tard.

⁸⁹ Hicks et White, note précédente 35 aux pages 89 et 90.

⁹⁰ *Ibid.* aux pages 90 et 91.

⁹¹ *Ibid.* à la page 92.

VI. LE PROJET NUNAVUT

A. Le défi

(1) L'engagement requis

Il y a aujourd'hui environ 100 diplômés secondaires inuits par an. L'atteinte de l'objectif du chapitre 23 d'un emploi inuit représentatif (c.-à-d. 85 p. 100) requerrait l'ajout d'environ 1 500 Inuits à la population active au-delà du nombre requis pour maintenir les niveaux actuels par rapport aux retraites et aux autres départs de la fonction publique.

En supposant que tous les postes non comblés au gouvernement requièrent au moins une éducation secondaire (je pense qu'ils s'agit là d'une hypothèse raisonnable étant donné que la plupart des domaines où il y a sous-représentation des Inuits sont ceux qui ont les exigences en matière d'éducation les plus élevées), il serait imprudent de croire que le système actuel d'éducation appuierait l'atteinte de l'objectif du chapitre 23. Même si la moitié des diplômés devenaient des fonctionnaires, l'atteinte du chapitre 23 ne se ferait pas avant 30 ans et ce calcul ne tient pas compte des départs volontaires dans la fonction publique qui pourront augmenter du double ou du triple au cours de cette période de temps. De plus, il ne resterait pas de diplômés pour occuper des postes du secteur privé.

Le nombre d'Inuits qualifiés est limité. Les diplômés du secondaire inuits ne peuvent tous devenir des fonctionnaires afin de gonfler les chiffres. Aujourd'hui, les Inuits qui possèdent des qualifications du secondaire et de l'université sont en demande par les trois ordres du gouvernement au Nunavut et par le secteur privé. Les enseignantes diplômées par le programme d'éducation des enseignantes du Nunavut illustrent ce point : plusieurs d'entre elles sont recrutées par le gouvernement du Nunavut, par des entreprises et par d'autres organismes.

L'atteinte des objectifs du chapitre 23 signifie plus que la préparation des initiatives d'embauche des Inuits dans la fonction publique. De tels programmes sont en place depuis la création du Nunavut. Ils ont connu un certain succès, mais ils semblent maintenant avoir en grande partie épuisé l'offre d'Inuits qualifiés.

Puisque ces problèmes sont apparents, la solution doit l'être aussi : nous devons accroître l'offre d'Inuits qualifiés et transférer notre intérêt, délaissant la demande. Puisque seulement un sur quatre enfants inuits obtient un diplôme du secondaire, le fait que l'offre est inadéquate est évident.

Les défis sont aussi évidents. Les étudiants au Nunavut ont besoin d'un programme de cours spécifique au Nunavut et le Nunavut doit préparer le matériel de soutien. Nous devons favoriser un très grand nombre d'enseignantes inuites capables de donner un programme de cours véritablement bilingue de la garderie à la 12^e année. La formation dans les métiers, professionnelle et culturelle, doit être élaborée, les membres des communautés locales doivent participer à la prestation de ces programmes et des autres programmes. Les programmes préscolaires doivent être améliorés et il faut aussi de meilleurs programmes d'alphabétisation et d'éducation des adultes.

Si le nombre d'Inuits qualifiés est accru, il y aura un effet de retombée secondaire, c'est-à-dire que les diplômés Inuits qui se qualifient pour des postes gouvernementaux seront en même temps qualifiés pour des postes dans le secteur privé et dans le secteur sans but lucratif.

Joe Adla Kunuk de NTI parlait de cela en février 2004 :

Bien que des initiatives doivent être orientées vers le secteur public en général et non simplement vers le gouvernement du Nunavut, il faut reconnaître que tous les employeurs bénéficieront de l'éducation et de la formation .

Il s'agit là d'une énorme tâche qui va bien au-delà des ressources du gouvernement du Nunavut. Il faudra un engagement de la part du Canada. Je pense que les Canadiennes et les Canadiens seront favorables au Nunavut comme ils l'ont été dans les années 1990 en tant que projet national méritoire qui ne doit pas être abandonné.

Il est généralement convenu que nous en sommes rendus à un point tournant pour le Nunavut.

Si nous laissons les choses telles qu'elles sont, nous allons faire face à la perte irréversible de la langue inuite, de leur culture et de leurs traditions. Nous encourrons le risque très réel de marginaliser tout un peuple, les rendant des étrangers dans leurs propres terres.

Est-ce possible de réaliser un tel projet? Le Nunavut peut-il former assez d'enseignantes en temps? Peut-il préparer le matériel du programme de cours? Les parents peuvent-ils garder leurs enfants à l'école? L'inuktitut peut-il être enseigné aux enfants par les aînés locaux et par des hommes et des femmes d'âge moyen? Les habiletés traditionnelles peuvent-elles être enseignées dans les écoles? Peut-il y avoir des diplômés Inuits possédant des qualités nécessaires pour occuper leur juste part de postes de responsabilité à la fonction publique et possédant les habiletés pour participer au secteur privé dans la région arctique en changements rapides?

Je suis d'avis que les Inuits peuvent réussir et avec notre aide, ils réussiront. Il s'agit, après tout, du peuple qui était maître de la survie dans ces régions froides et éloignées et ce sont d'eux que les gens du Sud ont dépendu pendant plus de 400 ans. Au fil des siècles sur les terres, l'eau et la glace, ils ont accumulé une force, une détermination et une patience incomparables. Ils ont préparé la plus grande revendication territoriale du pays. Ils construisent un nouveau Territoire.

Ils sont d'avis, ils sont certains, que l'éducation est la clé de l'avenir du Nunavut.

Pour moi, l'esprit du Nunavut et son avenir sont représentés par les étudiants et les diplômés du programme Nunavut Sivinuksavut. Dans un bâtiment anodin du secteur du marché By d'Ottawa, de petits groupes d'étudiants inuits se réunissent pour étudier leur histoire, leur culture et pour planifier leur avenir. Ils prennent des cours dans les universités locales, ils agissent comme ambassadeurs pour les Inuits du Nunavut. Les gradués de Nunavut Sivinuksavut poursuivent depuis 20 ans leur trajectoire pour devenir des chefs de file des entreprises commerciales, du gouvernement, de l'éducation et des arts. Avec un minuscule budget, à des milliers de kilomètres de leurs communautés d'appartenance, ils s'appuient les uns les autres et nous montrent ce qui peut être accompli.

(2) Axés sur le prix

Actuellement beaucoup d'attention est accordée, à la table de négociation, dans des présentations écrites, au gouvernement à tous les ordres et dans le discours politique du Nunavut, sur « les chiffres », c.-à-d. le pourcentage d'Inuits employés par divers ministères

gouvernementaux. Cela est tout à fait naturel. Le fait que nous semblons être en suspens dans notre quête pour l'accomplissement des objectifs contenus dans le chapitre 23 est établi par l'examen des statistiques portant sur la population active inuite; éventuellement, notre réussite sera elle aussi mesurée, en grande partie, en comptant les têtes. Le chapitre 23, comme le NTI le souligne correctement, est à de nombreux niveaux importants « une question de chiffres ».

Ma préoccupation est que le programme que je recommande pour atteindre les objectifs du chapitre 23 peut, à court terme, signifier que le pourcentage d'employés inuits à la fonction publique ne va pas immédiatement s'améliorer et pourrait en fait *diminuer*.

Je vais vous donner un exemple de cela : Une expansion considérable du programme de formation des enseignantes peut, à court terme, nécessiter un plus grand nombre d'instructeurs importés du Sud pour enseigner aux candidates à l'enseignement. Certes, dans quelques années, nous pouvons nous attendre à avoir le début d'une nouvelle cohorte d'enseignantes inuites bien formées. Quelques années après que cette cohorte commence à enseigner, nous pouvons nous attendre à ce que leur influence se manifeste par un nombre accru de diplômés inuits qui seront en mesure d'aller plus loin pour perfectionner leur formation et occuper leur juste place dans les domaines où actuellement il y a peu d'Inuits à la fonction publique, mais ce résultat pourrait peut-être demander une décennie avant d'être réalisé. Ce que je veux dire est que l'objectif à long terme doit être notre cible, même si, à court terme, il y a une plus grande dépendance plutôt qu'une moindre dépendance de travailleurs venant du Sud dans certains domaines.

Le fait de ne pas réagir à la pénurie d'enseignantes inuites et au matériel d'enseignement insuffisant fera rapidement de l'éducation bilingue, même dans sa portée actuelle limitée, un objectif non réalisable. Bien qu'il soit difficile d'obtenir des chiffres précis, il semble être clair que bien que la nécessité d'un plus grand nombre d'enseignantes inuites est dès maintenant très grande, on s'attend à ce que leur nombre continu à diminuer aux niveaux actuels de remplacement.⁹² Si le processus n'est pas contré, il sera irréversible. Une génération d'enfants inuits, peut-être plus, n'aura pas d'éducation efficace. Le coût de cet effondrement en vies humaines gâchées serait intolérable.

La crise actuelle ouvre des possibilités et j'encourage vivement tous mes lecteurs à exploiter cette possibilité avant qu'elle disparaisse. Nous devons tous être axés sur le prix, la mise en place d'un programme d'éducation bilingue et d'une fonction publique qui reflétera correctement la culture inuite.

(3) Les chiffres

Aujourd'hui, le manque d'Inuits qualifiés, associé à l'existence d'un objectif de 85 p. 100, a produit un malheureux « jeu de chiffres » dans l'embauche pour la fonction publique au Nunavut.

⁹² C'est en grande partie une question de ressources. De nombreuses enseignantes inuites qui atteignent maintenant l'âge de la retraite n'ont eu que deux ans d'éducation postsecondaire; les candidats à l'enseignement actuels auront quatre ou cinq ans de formation. Plusieurs de cette même génération d'enseignantes sont propriétaires de leur propre maison et lorsqu'elles prendront leur retraite, leurs remplaçantes devront aussi trouver du logement. De plus, élargir le programme de formation du Nunavut afin de diplômer un plus grand nombre d'étudiantes inuites nécessitera probablement un grand investissement, soit en soutien des étudiantes (service de garde, logement, etc.) ou en prestation des cours dans les communautés. Je veux dire que remplacer les enseignantes inuites est actuellement une tâche des plus dispendieuses.

Le chapitre 23 est à un certain niveau un jeu de chiffres, son objectif est de l'emploi inuit à 85 p. 100. Nous ne devrions cependant pas perdre de vue le fait que ces chiffres ne sont qu'un autre moyen pour atteindre d'autres buts, et non simplement un but en eux-mêmes. Le chapitre 23 n'a pas été conçu simplement comme un moyen de fournir des emplois bien rémunérés aux résidents inuits du Nunavut. Il s'agissait certes d'un objectif, et étant donné l'importance de l'emploi gouvernemental dans le territoire, c'est un objectif important. Mais le chapitre 23 a aussi été conçu pour assurer que les Inuits participaient de façon significative à la gouvernance de leur territoire et que les services gouvernementaux seraient fournis d'une manière que les employés inuits, combinant leur formation et leurs connaissances dans les champs professionnels et dans le gouvernement avec leur maîtrise de la langue inuite et de la culture, pouvaient uniquement atteindre. En d'autres termes, il a été conçu pour améliorer la qualité du gouvernement du Nunavut pour le bienfait de tous les Inuits.

Sans porter attention à une stratégie complète portant sur le manque d'une offre adéquate d'Inuits instruits, le gouvernement du Nunavut a eu la tendance à axer ses activités plutôt sur le côté de la demande de cette équation. En conséquence, il y a un phénomène bien connu d'« empiètement » afin de permettre à un ministère d'augmenter le nombre de ses employés inuits, mais aux dépens d'un autre ministère. Le problème est aggravé lorsqu'il y a un soutien insuffisant pour ces employés une fois embauchés, soit par un manque de ressources ou parce que les ressources requises sont réservées plutôt à la campagne de satisfaction immédiate concernant les chiffres d'embauche des Inuits. La réalisation des programmes peut en souffrir.

Alors l'activité visant l'atteinte « des chiffres », c'est-à-dire l'embauche d'employés inuits, peut dans certains cas affaiblir les autres objectifs du chapitre 23 : la participation significative des Inuits au gouvernement et la prestation des services gouvernementaux en inuktitut dans les communautés.

J'ai parlé de l'« empiètement » en ce qui concerne les diplômées des programmes de formation des enseignantes au Nunavut, mais il s'agit là d'une situation qui doit être examinée dans un contexte plus large. Le programme que je propose requerra que de nouveaux postes soient créés en grand nombre, que des ressources soient réservées, et tout ça avec une certaine urgence. Il pourrait ne pas être possible de doter tous ces postes d'Inuits qualifiés à court terme ou même à moyen terme. Plutôt, j'encouragerais les parties à transférer leur intérêt, délaissant les résultats à court terme des chiffres d'emploi des Inuits lorsque cela aidera à la réalisation des objectifs du chapitre 23 d'un emploi inuit plus complet à long terme.

Bien sûr, personne à qui j'ai parlé ne veut éliminer l'attention accordée au programme d'embauche qui découle du chapitre 23. Cela veut dire est que pour l'instant, la seule voie durable est de placer un plus grand accent sur l'augmentation de l'offre d'Inuits qualifiés.

B. Le plan

(1) Introduction

J'ai pu profiter de nombreux conseils que m'ont donné des éducateurs ainsi que des professionnels et des universitaires, des étudiants et des parents et plusieurs autres personnes.

Mon objectif est de cerner ce que je crois être les priorités de tout plan efficace permettant d'atteindre les objectifs du chapitre 23. Cela serait une erreur d'établir à l'avance les propositions dans tous leurs détails. Non seulement parce que cela dépasserait mon mandat, mais aussi parce que j'ai appris quelque chose au sujet du Nunavut, c'est que vous ne pouvez

jamais en savoir assez au sujet du territoire et de son peuple. Le Nunavut est un endroit particulier, un endroit où les programmes gouvernementaux efficaces dans le Sud se sont effondrés comme les navires de Franklin ont coulé vers le fond. Les programmes qui ont le mieux réussi sont ceux qui ont évolué, il faut tenter des choses, certaines pourraient se solder par un échec et alors nous devons être prêts à essayer à nouveau, en nous fondant sur notre expérience. Les programmes doivent continuellement s'adapter à ce milieu social, linguistique et géographique unique.

Dans cet esprit, les détails doivent être établis par le Canada et le gouvernement du Nunavut : les communautés elles-mêmes auront sans doute un rôle important dans la conception et dans la mise en œuvre des programmes.

(2) L'essentiel du programme : éducation bilingue de la garderie à la 12^e année

Dans son rapport publié en 2000, le professeur Martin établissait le cadre général de l'utilisation de l'inuktitut et de l'anglais dans l'instruction. Il encourageait que dans le nouveau modèle, l'inuktitut serait la langue principale d'instruction à l'élémentaire et une langue égale d'instruction au secondaire. Son « modèle solide » d'éducation bilingue contenait quatre éléments :

1. un programme préscolaire en inuktitut du genre « Head Start »;
2. les années de la garderie à la 3^e : 100 p. 100 en inuktitut avec l'option d'un cours d'anglais langue seconde par jour;
3. de la 4^e à la 8^e année : l'inuktitut est utilisé pour la plupart des sujets d'enseignement et l'anglais est utilisé pour deux périodes par jour, en visant le développement des habiletés de conversation;
4. les années de 9 à 12 : l'inuktitut et l'anglais seraient utilisés pour les sujets d'enseignement, mais les étudiants prendraient au minimum une période de cours langagier et une autre matière dans chacune des langues.

Le professeur Martin proposait des variations de ce programme en ce qui concerne les communautés parlant inuinnaqtun où il a trouvé qu'il y avait déjà eu une grave perte langagière et une autre série d'options pour les centres à « population mixte » d'Iqaluit et, peut-être, de Rankin Inlet, où les non-Inuits composent une minorité significative de la population et probablement pas plus que la moitié des résidents inuits parlent inuktitut à la maison.

Le nouveau programme doit être fondé sur l'assise existant déjà, c'est-à-dire que l'inuktitut devrait continuer à être la langue d'enseignement de la garderie jusqu'à la 3^e ou la 4^e année. Il peut être utile, même au tout début, de présenter l'anglais au cours des premières années, mais si l'anglais devait être présenté au primaire et jusqu'à quel degré comme langue d'instruction ou comme matière d'étude est une question qui devra faire l'objet de consultations approfondies et de recherches menées par le ministère de l'Éducation.

Les étudiants inuits seraient alphabétisés en inuktitut, mais à la 4^e ou à la 5^e année, l'anglais serait présenté comme langue d'instruction. Cela ne mènera cependant pas à l'immersion à sortie précoce actuellement répandue. Plutôt, au cours de la transition de l'inuktitut vers l'anglais et après celle-ci, cette première langue continuera à être une langue d'instruction avec l'anglais. La répartition exacte des matières et des langues peut varier. Peut-être que l'histoire,

les traditions et la culture inuites, la géographie du Nunavut, la vie des Inuits des temps anciens, la période de contact avec les explorateurs européens, la traite des fourrures, la longue bataille pour leurs revendications territoriales, la création du Nunavut et leurs réalisations actuelles dans les arts, la sculpture et le film, devraient être enseignés en inuktitut. Des matières transversales tels que les études sociales pourraient être enseignés en inuktitut et il se peut que l'anglais soit le meilleur choix pour enseigner les sciences et les mathématiques.

Dans les modèles du programme bilingue adopté par le gouvernement, qui assurent qu'il y a au moins deux périodes en inuktitut dans toutes les années de la garderie à la 12^e année, chaque communauté nécessitera un système adapté à sa propre situation. À Kugluktuk et à Cambridge, où l'inuinnaqtun est en voie de disparition, le choix pourrait être l'immersion dans la langue inuite. Tous les sondages montrent que les Inuits du Nunavut veulent préserver leur langue. Cela est particulièrement vrai à Kugluktuk et à Cambridge Bay. À Iqaluit, où le plus grand nombre de personnes ne parlant pas inuktitut habitent, les enfants inuits sont entourés par l'anglais à l'extérieur de leurs maisons, mais l'école secondaire Inukshuk à Iqaluit, lors d'un sondage, a vu son corps étudiant exprimer de façon unanime le désir d'une plus grande utilisation de l'inuktitut dans les salles de classe.

Il sera clair que le programme que je recommande est fondé sur le modèle des propositions du professeur Martin qui ont été adoptées en grande partie par le ministère de l'Éducation du Nunavut comme base de sa politique en 2004. Ces propositions sont fondées sur le consensus des experts du domaine et, de plus, elles sont temporisées par la réalité pratique au Nunavut. Comme je l'ai dit, je ne crois pas qu'il soit utile pour moi d'établir en grands détails le programme qui serait suivi, cours à cours. Ces questions relèvent des experts, des éducateurs, des parents et des communautés.

(3) Les piliers de l'éducation bilingue

(a) Enseignantes inuites

(i) Recrutement et formation

Le Programme d'éducation des enseignants du Nunavut, chargé de diplômer la prochaine génération des enseignantes inuites, doit relever de grands défis.

En 2000, le professeur Martin écrivait :

La difficulté particulière au Nunavut dans la mise en œuvre de modèles bilingues solides et appropriés aux communautés provient du sous-développement de l'infrastructure. Bien qu'il y ait eu d'importantes initiatives de préparation de programmes de cours et de matériel pédagogique, il reste beaucoup à faire pour que l'inuktitut puisse être la principale langue d'instruction jusqu'à la fin de l'école primaire et une langue égale d'instruction à l'école secondaire.

Il a ajouté :

Mais la contrainte la plus critique de toutes est la création d'une nouvelle génération d'enseignantes inuites.

Les enseignantes du Programme d'éducation des enseignants du Nunavut suivent un cours de trois ans leur permettant par la suite d'enseigner dans les années 1 à 9 pendant une période

de probation de cinq ans. Elles doivent au cours de cette période prendre une autre année de cours et obtenir leur B.Ed., et par la suite elles peuvent enseigner au Nunavut et dans la plupart des provinces et des territoires du Canada si elles obtiennent les qualifications additionnelles requises par les provinces individuelles. La plupart des étudiantes passent actuellement quatre ans sans interruption pour obtenir leur B.Ed. Avant 1978, le programme était donné à Fort Smith. En 1978, il a été transféré à Iqaluit et il a pris le nom de Eastern Arctic Teacher Education Program (EATEP) (programme d'éducation des enseignantes de l'Arctique de l'Est). En 1981, le programme s'est affilié à l'Université McGill et il utilise maintenant le programme de cours de McGill et les étudiantes obtiennent un certificat ou un diplôme de l'Université McGill. Avant 1981, il s'agissait d'un programme de certificat de deux ans qui a ensuite été changé en programme de trois ans. En 1986-1987, le B.Ed. a été introduit, rendant ce programme complet d'une durée de quatre ans. En 2004, une année de préparatoire a été introduite, elle a été rendue obligatoire pour les étudiantes provenant du Programme d'éducation des enseignantes du Nunavut qui ne réussissent pas des examens d'admission collégiaux (historiquement, de nombreux enseignantes qualifiées par EATEP/NTEP avait été depuis longtemps des assistantes dans les salles de classe ayant moins qu'une éducation de 12^e année avant leur formation comme enseignantes. Le but de cette année préparatoire est de fournir une préparation additionnelle aux étudiantes pour qu'elles soient mieux équipées pour l'apprentissage universitaire.

Le programme EATEP/NTEP semble avoir diplômé 200 enseignantes inuites jusqu'à maintenant, au rythme actuel d'environ 8 à 12 enseignantes par année.

Cela n'est pas du tout suffisant car un système d'éducation pleinement bilingue qui nécessiterait de recruter des centaines d'enseignantes parlant l'inuktitut (et la formation en inuktitut d'un certain nombre d'enseignantes ne parlant pas inuktitut), même sans tenir compte du taux actuel de départs volontaires.

Le but d'un modèle bilingue solide tel que proposé par le professeur Martin nécessitera une augmentation considérable du nombre d'enseignantes inuites. Cela ne sera pas facile. Il est actuellement très difficile pour le Programme d'éducation des enseignantes du Nunavut de recruter des candidates souhaitant être formées comme enseignantes. La solution à ce problème pourrait être la prestation concertée des programmes d'éducation au sein des communautés et un niveau beaucoup plus solide de soutien (soit de services de garderie, le logement, etc.) pour les étudiantes qui veulent devenir des enseignantes.

(ii) *Maintien en poste*

Des environ 600 enseignantes du Nunavut, à peu près 230 (environ 36 p. 100) sont Inuites et elles sont presque toutes dans les écoles primaires. Le nombre d'enseignantes inuites au Nunavut commence à diminuer car le système d'éducation ne produit pas suffisamment de diplômées pour remplacer celles qui prennent leur retraite, notamment parce que l'éducation et l'expérience des enseignantes sont reconnues comme étant utiles dans d'autres domaines de travail. Jusqu'à la création du Nunavut, les taux de maintien en poste des enseignantes inuites étaient parmi les plus élevés au Canada.⁹³ Ils ont depuis lors décliné remarquablement.

Les enseignantes inuites doivent relever de grands défis dans leur travail. Presque toutes sont des femmes, souvent le seul membre de la famille ayant un emploi rémunéré, famille qui peut avoir jusqu'à quatre enfants. Elles peuvent être des mères sans mari, elles peuvent être

⁹³ *The NWT Teacher Education Strategy: Costs of Success – Status of the Goal* (Barbara Guy, 1997).

incapables de rester à l'école pour des réunions ou pour préparer les leçons à cause de leurs obligations familiales. Les absences sont fréquentes si les enfants de l'enseignante deviennent malades ou s'il y a d'autres exigences familiales. Il y a un nombre considérable de départs volontaires dans les rangs des enseignantes inuites au cours des trois premières années d'enseignement. La nature de ce travail exige qu'un plus grand soutien lors de la formation à l'emploi soit fournie afin d'améliorer la qualité de l'éducation et les taux de maintien en poste des enseignantes pendant ces années cruciales du début de l'enseignement. Il a fréquemment été suggéré par les responsables que « quelque chose de drastique doit être fait » pour contrer la crise de la pénurie d'enseignantes, particulièrement le manque d'enseignantes inuites au cours des prochaines années.

Certaines personnes se plaignent que plusieurs diplômées du Programme d'éducation des enseignantes du Nunavut acceptent des postes ailleurs au gouvernement. Ooloota Maatiusi, directeur du Programme d'éducation des enseignantes du Nunavut au Arctic College répondait lorsqu'on lui demandait comment améliorer le maintien en poste des enseignantes : « Faites en sorte que le gouvernement du Nunavut cesse d'embaucher nos diplômées. » Bien que des chiffres ne soient pas disponibles, il est clair que de nombreuses enseignantes inuites qualifiées au Nunavut travaillent pour le gouvernement dans des postes qui n'ont rien à voir avec l'enseignement. Il s'agit de choix de vie individuels, mais ils illustrent à quel point le Nunavut a besoin d'Inuits qui possèdent des qualifications.

Lors de ma visite au Nunavik au Nord du Québec j'ai appris que le Programme d'éducation des enseignantes du Conseil scolaire régional Kativik avait incorporé un stage pratique d'un an *au début* de l'éducation de l'enseignante. C'est-à-dire que les enseignantes stagiaires vivent une expérience en salle de classe avec des enseignantes qualifiées pendant toute une année scolaire. Il s'agit du moment où les étudiantes en enseignement peuvent décider si l'enseignement est un emploi qui leur convient et ce stage permet aussi d'évaluer l'enseignante éventuelle de telle manière que les ressources nécessaires pour former une enseignante seront concentrées sur les candidates les plus décidées ayant les possibilités les plus élevées de réussir à long terme. Les représentants du Conseil scolaire Kativik à Nunavik signalent un taux de maintien en poste plus élevé pour leurs enseignantes. Le degré auquel ce taux élevé de maintien en poste peut être attribué au stage pratique est peut-être discutable, mais cette idée mérite d'être étudiée.

(b) L'élaboration d'un programme de cours et de matériel spécifique au Nunavut

L'éducation bilingue est impossible sans un matériel bilingue. De plus, les étudiantes, les étudiants et les éducateurs au Nunavut ont un autre problème, soit celui du *contexte*, le matériel des programmes de cours élaborés au Sud n'a aucune pertinence pour les étudiants du territoire, sans parler de la question de la langue.

Le gouvernement du Nunavut s'est engagé à élaborer un programme de cours entièrement élaboré au Nunavut d'ici 2009. Il s'agit d'une grande entreprise qui nécessitera des ressources considérables.

Ici aussi, il y a une possibilité de collaboration soutenue au Nunavik. Les Inuits dans les deux compétences se servent d'une écriture syllabique. Il y a plus de 11 000 Inuits au Nunavik ayant une affinité linguistique étroite avec les 25 000 Inuits du Nunavut. La production économique de matériel peut être considérablement aidée en coordonnant les activités dans les deux

compétences et plus vite que cela est fait, le mieux que ça sera pour les Inuits des deux territoires.

(c) L'évolution de la langue inuktitut

L'inuktitut est le vaisseau dans lequel les connaissances traditionnelles des Inuits et leur culture ont été préservées pendant toute la transition de la vie sur les terres à la vie moderne dans les communautés. L'inuktitut a été la langue des chasseurs, des conteurs, des navigateurs, des shamans, des parents et des dirigeants. Cependant, pour que les Inuits puissent confirmer leur rôle sur le plan national et international, la langue des Inuits doit maintenant s'adapter afin de devenir aussi la langue des mineurs et des navigateurs, des avocats, des ingénieurs, des éducateurs, des linguistes, des auteurs et des cinéastes.

Le gouvernement du Nunavut a établi des programmes afin de préserver, mettre à jour et, en autant que cela soit possible, standardiser l'inuktitut dans l'ensemble du territoire, tout en respectant pleinement les dialectes des communautés et il travaille afin de façonner deux projets de loi importants : une *Loi sur les langues officielles* préparée au Nunavut et une *Loi de protection de l'inuktitut*. Ils ont commencé à préparer un dictionnaire évolutif ou *Asuilaak*, un dictionnaire en direct qui vise à devenir une des sources les plus complètes d'information sur l'inuktitut, comportant plus de 80 000 mots, définitions et traductions françaises et anglaises.

Le gouvernement fédéral et les gouvernements territoriaux ont été aussi les hôtes d'ateliers de terminologie pour le perfectionnement de l'inuktitut et de l'inuinnaqtun. Le gouvernement du Nunavut a axé ses activités sur l'élaboration de termes en inuktitut et en inuinnaqtun dans le domaine des finances et des statistiques et des titres de postes. Le gouvernement fédéral a élaboré en collaboration avec Eva Arreak, ancienne commissaire aux langues du Nunavut, un vocabulaire spécialisé dans le domaine minier afin de standardiser des mots en inuktitut qui n'ont aucun équivalent local.

(d) Tests et imputabilité

Il a aussi été proposé qu'il y a un besoin réel d'approches plus structurées à l'enseignement de l'inuktitut, un matériel servant de ressource formalisant le processus et le rendant capable d'une évaluation continue. Il y a des méthodes pour mesurer le vocabulaire d'un étudiant en anglais à tous les niveaux; par exemple, vous pouvez dire qu'un enfant lit au niveau de l'année 2,4. Il n'y a pas de moyen équivalent de juger l'avancement de l'apprentissage de l'inuktitut et aucun matériel enseignant la langue de façon méthodique. En conséquence, il est impossible de juger l'avancement des étudiants parlant inuktitut avant qu'ils aient terminé l'école élémentaire et qu'ils passent au secondaire; il est aussi difficile d'identifier les enseignantes dont les étudiants pourraient avoir des problèmes particuliers afin que ces problèmes soient réglés.

(4) Programmes de soutien

(a) Amélioration des habiletés préscolaires

J'ai décrit plus tôt que des programmes préscolaires supplémentaires seront nécessaires afin de préserver et améliorer l'inuktitut dans le territoire. J'ai proposé que les « nids langagiers » des Maoris de la Nouvelle-Zélande fournissent un modèle rempli d'inspiration de ce qui peut être accompli à la base au niveau local. J'ai aussi proposé que des programmes du genre « Head Start » devraient être utilisés à chaque fois que cela est possible.

L'inclusion plus officielle de l'inuktitut dans d'autres activités préscolaires, des garderies et des loisirs sera aussi de très grande utilité. Les programmes pour former des instructeurs dans tous ces programmes doivent être aussi fournis en inuktitut. De tels programmes devront eux aussi être élaborés dans chaque communauté. Une stratégie à long terme pour l'élaboration de ces programmes, la formation des instructeurs qui travailleront avec ceux-ci et le matériel pédagogique pour les appuyer doivent être élaborés et les coûts doivent être établis. Mais si cela est fait conjointement avec le programme d'éducation bilingue que je propose dans le présent rapport, les parents et les dirigeants communautaires qui relèveront ces défis sauront que leurs activités ne sont pas en vain et qu'ils construisent un élément important du système plus large qui est appuyé à tous les niveaux de la communauté et du gouvernement.

Des approches souples fondées dans les communautés et basées sur les modèles fournis seront la clé du succès, comme dans tant d'autres domaines d'activité au Nunavut. Les communautés devront s'informer au sujet des caractéristiques des programmes d'éducation bilingue qui sont efficaces. Les communautés devront fonder leurs décisions au sujet des programmes de langue sur la recherche concernant la situation de la langue dans leurs communautés. Les communautés devront déterminer les atouts linguistiques qu'elles possèdent afin d'incorporer ces qualités aux programmes pour les appuyer. Les communautés devront mettre à l'essai différentes idées et identifier les pratiques exemplaires. Certaines fonctionneront mieux que d'autres et la réussite doit être fondée sur la réussite. Les communautés doivent partager leur expérience les unes avec les autres afin que tous puissent profiter des expériences positives et négatives.

(b) Instruction dans les écoles entourant les métiers, les professions et la culture

Une autre demande très répandue portait sur un engagement quant à la formation dans les métiers. Il a été dit que le gouvernement agit comme s'il fallait poursuivre ses études à l'université pour être un diplômé utile. Il s'agit là d'une des raisons pour lesquelles de nombreux Inuits qui n'ont pas suffisamment de compétences au niveau académique ou qui ont des liens aux activités traditionnelles (p. ex. la chasse en été) leur rendant inimaginable beaucoup d'emplois du « genre du sud », décrochent de l'école. Si un autre cheminement était disponible, par exemple par l'entremise de classes sur des travaux manuels ou sur la préparation de repas, un bien plus grand nombre d'étudiants se rendraient jusqu'à la fin des cours. Le travail sur les différents programmes secondaires, y compris la formation dans les métiers, doit se poursuivre et s'accélérer. Les écoles doivent partager les pratiques exemplaires dans ces domaines et continuer à élaborer des initiatives locales qui appuient l'apprentissage pratique et expérientiel d'habiletés et de connaissances liées à la vie communautaire, à la vraie vie.

Les initiatives locales des enseignantes qui combinent les travaux scolaires officiels avec des projets à signification culturelle ont très bien réussi. À Chesterfield Inlet, pendant trois ans, une enseignante qui ne possédait pas les installations pour enseigner les travaux manuels, a supervisé la construction de 10 kayaks traditionnels par les étudiants à l'école Victor Sammurtoq. Le projet a créé un très grand intérêt dans la communauté et beaucoup de participation et, ce qui est significatif, l'assiduité scolaire au cours de la construction était très élevée. Cette année, les étudiants prévoient un voyage à l'aide de kayaks vers une zone traditionnelle de chasse et de camping.

La réalisation d'un certain nombre d'innovations à Sanikiluaq était un autre grand succès. Un programme d'artisanat, de fabrication de bijoux, de tressage de paniers, de fabrication de

poupées et de kayaks et ainsi de suite a fait participer les étudiantes et les étudiants à toutes les étapes, de la chasse d'animaux à la préparation des peaux jusqu'à la fabrication de produits et, éventuellement, leur commercialisation et leur vente. Un programme de menuiserie a permis à des étudiants de construire une maison; cette année, ils construisent une garderie et l'année prochaine un refuge pour les femmes. Ces programmes, associés à d'autres initiatives communautaires, ont ramené les étudiantes et les étudiants à l'école et suscité la transmission par les membres de la communauté à l'école de diverses habiletés. Ils ont amélioré l'estime de soi des étudiants et la fierté des parents et de la communauté.

De telles idées dépendant de l'initiative et de l'engagement des dirigeants communautaires et de la pleine participation de la population.

(c) Initiatives postsecondaires

Je fais ici un certain nombre de propositions afin d'améliorer la réussite postsecondaire des étudiants inuits, mais ici aussi, il y a place pour l'innovation au niveau de la base.

Les étudiants qui reviennent du Sud dans leurs communautés devraient être invités à partager leur expérience. Lorsque les étudiantes et les étudiants quittent pour l'école, ils devraient, en un certain sens, apporter avec eux la communauté. Lorsqu'ils reviennent, ils devraient rapporter leur expérience. Les enfants qui ont des difficultés à l'école et leurs parents doivent être exposés à ces modèles de rôles et les communautés peuvent donner des occasions de les rassembler.

Il y a plusieurs occasions pour les étudiants inuits d'obtenir de l'expérience dans un monde plus vaste. J'ai décrit le programme Nunavut Siviuksavut à la Partie VI.D.(1) qui suit. Il y a aussi eu le programme des Jeunes du Nunavut à l'étranger qui donne aux étudiantes et aux étudiants inuits des occasions sans pareil de voyage et de travail à l'échelle internationale. Les étudiants et les diplômés de ces programmes sont une ressource inestimable pour les générations de jeunes inuits qui les suivent.

(d) Programmes de garderie

Les femmes et les filles au Nunavut ont tendance à devenir mère beaucoup plus jeunes que les femmes du Sud. Cela a d'importantes conséquences au-delà du stress immédiat placé sur les familles et les communautés. Cela rend difficile de maintenir les étudiantes à l'école ou de les ramener à l'école. Cela suscite des défis sans pareil pour la prestation de l'éducation à tous les niveaux au Nunavut.

Quiconque visite les communautés inuites sera aussi frappé par la dévotion des Inuits à leurs familles et à leurs communautés. La culture inuite fait la promotion de l'appartenance et l'hésitation des Inuits par rapport aux voyages pour aller plus loin dans leur carrière ou dans leurs possibilités d'éducation (soit dans le Sud ou dans d'autres communautés du Nunavut) est un défi continu pour la prestation de programmes éducatifs et d'emploi. De tels programmes doivent être sensibles à ce phénomène et des arrangements appropriés de services de garde pourraient devoir être une caractéristique de tout programme réussi.

C. Pour action immédiate : Initiatives précises à court terme

La principale recommandation porte sur l'éducation bilingue dans les écoles. Son but est de réagir aux taux de décrochage, car cela signifie à long terme l'atteinte de l'objectif du

chapitre 23. Cependant, il y a des initiatives à court terme qui peuvent être réalisées afin d'améliorer la représentation inuite au titre du chapitre 23. Il y en a six. Deux concernent des programmes pour les étudiants d'été et les stagiaires visant directement à les qualifier pour l'emploi aux termes du chapitre 23. Deux autres, Nunavut Sivuniksavut et l'accès amélioré aux bourses, visent les diplômés du secondaire. De meilleurs conseils pour le cheminement de carrière et l'éducation et des programmes d'alphabétisation des adultes et d'obtention de diplômes sont axés sur l'amélioration de la participation inuite à l'éducation et à la population active.

Pour faciliter les choses, je présente dans les pages qui suivent de brefs résumés de ces initiatives. Des versions plus complètes des propositions précises du gouvernement du Nunavut (c.-à-d. chacune des propositions suivantes sauf la première (qui n'est pas une initiative du gouvernement du Nunavut) ont été élaborées par le gouvernement du Nunavut et peuvent former l'assise des discussions concernant leur mise en œuvre.

D. Les propositions

(1) Nunavut Sivuniksavut

Depuis 1985, Nunavut Sivuniksavut (NS) propose un programme de huit mois de cours accrédités conjointement avec le collège Algonquin à Ottawa. Le but est de faire venir des diplômés inuits du secondaire afin de leur donner des cours sur des sujets importants à leur identité comme Inuits : ils apprennent l'histoire des Inuits, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, la structure du gouvernement du Nunavut et le rôle des organismes inuits tels que Nunavut Tunngavik Inc. Ils participent à des activités culturelles inuites et apprennent à faire des présentations dans les écoles locales, les collèges et les universités à Ottawa et ailleurs au sujet de la vie et de la culture des Inuits. Ils font tout cela en vivant et en étudiant dans une ville du Sud. Ce programme est donc un pont académique entre le Nord et le Sud et, ce qui est encore plus important, entre la vie adolescente dans les communautés et la vie dans la population active, aussi bien publique que privée.

Bien que Nunavut Sivuniksavut ait connu la continuité remarquable d'un personnel dévoué, cette société fonctionne depuis sa création avec un budget très limité.

Ses résultats sont cependant extraordinaires. Une récente étude a permis d'établir des rapports avec 180 des 230 diplômés de Nunavut Sivuniksavut. Seuls quatre d'entre eux étaient au chômage. Du reste, 40 p. 100 travaillaient au gouvernement, 15 p. 100 dans des organismes inuits, 19 p. 100 dans le secteur privé et 19 p. 100 poursuivaient des études postsecondaires.

Lorsqu'on lit la liste des occupations des diplômés de Nunavut Sivuniksavut, il est évident que presque tous ont choisi de retourner servir dans leurs communautés au Nunavut. L'un est propriétaire d'une compagnie d'aviation; l'autre est journaliste pour la radio de Radio Canada à Iqaluit. Trois se sont inscrits au programme de droit Akitsiraq. Même pour ceux qui poursuivent des études, on peut s'attendre à ce que la majorité retournera au Nunavut. Un tel apprend à devenir pilote, l'autre étudie la géologie à l'Université de Western Ontario, un troisième prend des cours en sciences de la santé au collège Algonquin à Ottawa. Il s'agit là d'exemples tirés au hasard d'une longue liste. Ils montrent que les diplômés secondaires inuits peuvent réussir.

Il n'est pas facile de prédire exactement quel programme fonctionnera dans le milieu unique du Nunavut. Nunavut Sivuniksavut enseigne aux diplômés inuits du secondaire au sujet du

Nunavut et au sujet d'eux-mêmes à *Ottawa*, loin de leur foyer. Cependant, peut-être à contrecourant, cela marche et cela marche très bien.

Le chiffre probablement le plus frappant est le taux de réussite : sur 10 ans, entre 80 et 85 p. 100 des élèves de Nunavut Sivuniksavut ont obtenu leur diplôme, un résultat remarquable étant donné la nature du programme et la distance du territoire, géographiquement et culturellement.

Nunavut Sivuniksavut est un organisme sans but lucratif et une œuvre de bienfaisance enregistrée qui est solidement dirigé. J'ai eu l'impression que peu d'argent a été gaspillé sauf les fonds réservés aux campagnes de financement puisque seul NTI s'est engagé au financement à long terme de Nunavut Sivuniksavut. Le programme doit obtenir des fonds d'autres organismes et donateurs pour assurer le soutien continu. Cela représente une contrainte pour les ressources administratives minimales disponibles.⁹⁴

Il y a des limites à la capacité d'expansion du programme de Nunavut Sivuniksavut. Il y a actuellement 22 étudiants inscrits par rapport à 50 à 60 postulants dont environ 30 à 40 sont considérés comme ayant les qualités nécessaires pour être admis.

Personne ne considère que Nunavut Sivuniksavut devrait devenir une institution sclérosée; sa petite taille et sa capacité à s'adapter rapidement aux besoins des étudiants est de l'avis de tous le secret de sa réussite. Cependant, il semble que ces avantages ne seraient pas perdus si le programme prenait de l'expansion pour offrir des cours à 20 à 40 étudiants par an admissibles à y participer. Cela rendrait possible l'enseignement des matières essentielles à tous les étudiants ensemble, mais permettrait aussi de plus petites classes facultatives pour certaines matières. Par exemple, l'administration publique pourrait être enseignée comme cours facultatif afin de mieux préparer les étudiants à la fonction publique au Nunavut.

Nunavut Sivuniksavut a lancé un projet pilote pour une deuxième année de cours en collaboration avec l'Université Carleton, l'Université d'Ottawa, l'Université de l'Arctique⁹⁵ et le collège Algonquin.

Le conseil d'administration de Nunavut Sivuniksavut a préparé un projet dont le budget atteint environ 1,3 million \$ par an pour couvrir l'expansion qu'il propose.

La réussite du programme Nunavut Sivuniksavut indique que si les enfants inuits se rendent jusqu'au diplôme de secondaire, ils peuvent très bien réussir dans tous les domaines de travail ou d'études.

(2) Programmes d'étudiants d'été

Les programmes d'étudiants d'été font connaître aux étudiants le travail au gouvernement et ils sont un incitatif financier encourageant les étudiants à poursuivre leur éducation secondaire ou postsecondaire.

⁹⁴ Outre les trois instructeurs à plein temps, il n'y a qu'un employé à plein temps et un employé à temps partiel chargés de l'administration du programme et de fournir un tutorat et le soutien aux étudiants.

⁹⁵ L'Université de l'Arctique est un réseau coopératif d'universités, de collèges et d'autres organismes dans un certain nombre de pays de l'hémisphère nord visant à favoriser les études avancées et la recherche dans le Nord. Le Nunavut Arctic College et plusieurs universités canadiennes en sont membres.

La proposition est de doubler le nombre d'étudiants dans le programme actuel d'étudiants d'été en ajoutant une cohorte d'environ 150 étudiants inuits (historiquement, entre le quart et le tiers des étudiants de l'été ont été non-Inuits). Le plan assurerait que les étudiants de l'été seraient présents dans chacune des communautés du Nunavut. On croit qu'aucune infrastructure additionnelle ne sera nécessaire pour appuyer le programme élargi et le coût de cette expansion serait d'environ 950 000 \$ par année.

(3) Programmes de stages

Bien que dispendieux, les programmes de stages se sont révélés être une méthode produisant de bons résultats, faisant avancer les Inuits aux postes moyens de l'emploi gouvernemental. Ils ont l'avantage d'être assez connus au Nunavut et plusieurs ministères ont mis en place des modèles de stages efficaces qui peuvent facilement être élargis.

La proposition est d'accroître le nombre de postes Sivuliqtiksat de 14 à 24 et d'introduire un nouveau programme de stages (80 postes d'ici 2011) pour les postes d'un niveau avant la gestion (intermédiaire) partout au gouvernement. Cela requerra sept postes administratifs pour coordonner le programme.

Le coût total quinquennal du programme devrait atteindre 40 millions \$.

(4) Agent de développement des carrières dans la communauté

Un agent de développement des carrières préparerait des plans personnels d'éducation et de carrière pour les enfants, leurs parents et les adultes de chaque communauté. Le but de cette initiative est de fournir à tous les Nunavummiut l'accès aux conseils professionnels, à l'évaluation, aux services de développement des carrières afin de leur permettre de déterminer leur niveau d'habiletés essentielles, de cerner les possibilités d'emploi et d'obtenir la formation requise afin de participer à la population active. En concentrant le service sur les besoins de l'apprenant, il sera plus facile de cibler des programmes précis et des services là où le besoin est le plus grand et lorsque le besoin est le plus grand et de lier le perfectionnement des carrières avec les possibilités d'emploi disponibles.

Il y a actuellement 15 agents de développement des carrières financés au Nunavut, ceux-ci possédant de modestes budgets fonctionnels. Le but serait de créer un service pour l'ensemble du Nunavut avec des agents de développement des carrières dans chaque communauté au Nunavut, lié au Nunavut Arctic College, aux écoles postsecondaires et aux organismes communautaires.

Le programme viserait aussi la mise en œuvre d'un système d'information sur les habiletés communautaires au Nunavut, y compris une base de données sur l'emploi pour l'ensemble du territoire, un modèle sur la clientèle, des services d'appariement d'emplois, ainsi que l'évaluation des habiletés essentielles. Dans le contexte de la Stratégie d'apprentissage des adultes au Nunavut, le gouvernement du Nunavut, avec l'appui de 28 organismes s'occupant de l'emploi et de formation au Nunavut, a préparé une série d'outils en direct qui peuvent servir à créer un système d'inventaire des habiletés communautaires, fournir des services d'appariement d'emplois et pour préparer la planification individuelle quant à l'éducation, la formation et la carrière. Il faut un financement pour mettre en œuvre le système qui fournira des données détaillées, de l'information sur la planification des carrières et qui liera les Nunavummiut avec l'emploi et la formation.

Le gouvernement du Nunavut estime que le programme coûtera 3,3 millions \$ la première année et environ 2,6 millions \$ chaque année par la suite.

(5) Programmes d'obtention de diplômes des étudiants adultes et de ceux qui reviennent aux cours

Fournir un accès dans tout le Nunavut à des programmes d'obtention de diplômes des étudiants adultes dans toutes les communautés qui lient les programmes d'éducation de base et d'alphabétisation des adultes.

Le Nunavut est la seule compétence au Canada qui n'a pas de mécanisme permettant aux étudiants adultes d'obtenir leur diplôme du secondaire. Cette situation a été héritée des T.N.-O. en 1999. En conséquence, les programmes d'alphabétisation et d'éducation de base des adultes tentent de combler ce vide et des programmes du niveau collégial et de formation perfectionnée et d'éducation doivent porter sur des participants qui peuvent ne pas avoir la formation nécessaire pour réussir.

L'éducation secondaire jusqu'à la 12^e année n'a été introduite dans les communautés du Nunavut qu'en 1986. En 1999, 43,3 p. 100 de la population du Nunavut possédait un niveau d'éducation de la 8^e année ou moins et 75,1 p. 100 avaient une 11^e année ou moins. Il y avait de grandes variations entre les degrés de réussite scolaire des Inuits et des non-Inuits, les non-Inuits pouvant plus probablement avoir obtenu leur diplôme de secondaire, de collège ou de l'université. La majorité des employés inuits et des employés éventuels inuits au Nunavut, qui représentent la majorité de la population active, possèdent donc moins qu'une éducation de la 11^e année. Les conséquences de cela se voient dans la composition de la population active du Nunavut. Soixante seize pour cent de la population inuite du Nunavut possèdent un diplôme de secondaire ou moins. Bien que l'exigence minimale du recrutement aux postes du gouvernement du Nunavut soit techniquement un diplôme de 12^e année, environ 45 p. 100 des employés inuits ne possèdent pas un tel diplôme.

Préparer un programme d'obtention de diplômes du secondaire pour les étudiants adultes et introduire un système de double crédit permettrait de réagir immédiatement à la grave discontinuité dans le système d'éducation existant. Ces initiatives refondraient les programmes d'éducation qui sont actuellement élaborés et qui fonctionnent isolés les uns des autres, qui n'utilisent pas nécessairement au mieux les ressources financières existantes et il permettra à une partie de la population qui ne reçoit pas actuellement des services de devenir active pour leur apprentissage.

Le coût prévu du démarrage du programme tel que proposé serait de 1,85 million \$, le programme coûtant par la suite annuellement 5,225 millions \$.

(6) Bourses

Les étudiants du Nunavut qui souhaitent entreprendre des études postsecondaires doivent franchir des obstacles uniques. Il n'y a aucun établissement accordant des diplômes postsecondaires au Nunavut ni d'écoles professionnelles. Les programmes de cette nature les plus près se trouvent dans des grandes villes peu familières à au moins 2 000 kilomètres des communautés des étudiants, la plupart d'entre elles n'ayant pas de grande communauté inuite pour les soutenir. Les voyages sont très coûteux. Étant donné qu'environ 60 p. 100 des familles inuites reçoivent un soutien au revenu, voir un membre de la famille suivre de tels cours est pour la plupart un rêve fort distant.

Le gouvernement du Nunavut a investi ses propres ressources pour commencer à réagir à ce problème. Le Nunavut Arctic College a établi des partenariats avec des universités accordant des diplômes pour qu'elles donnent des programmes assurant une excellence universitaire d'une manière qui tient compte de la culture et des besoins distincts d'apprentissage des étudiants inuits. Le Programme d'éducation des enseignantes du Nunavut, le Programmes des infirmières du Nunavut et la Akitsiraq Law School sont des exemples de partenariats réussis.

Actuellement, les étudiants sont admissibles à l'aide financière grâce au programme d'aide financière pour les étudiants du Nunavut; cependant, ce programme ne porte que sur les besoins financiers de base tels que les dépenses de logement, de voyages et de livres et ne reflète pas le coût accru de l'éducation postsecondaire et de la formation en habiletés ni la durée nécessaire pour obtenir un diplôme postsecondaire.

Les étudiants du Nunavut sont admissibles à se porter candidats aux programmes de bourses au Nunavut et partout au Canada. Cependant, la plupart des bourses servent à un soutien général et ne sont pas réservées à des occupations précises.

Les bourses du gouvernement du Nunavut seraient conçues pour encourager les étudiants inuits à participer aux programmes postsecondaires et à la formation des habiletés. Le programme de bourses serait axé vers des désignations professionnelles pour lesquelles le gouvernement du Nunavut recrute actuellement plus de 90 p. 100 des titulaires à l'extérieur du Territoire, par exemple des enseignantes, des comptables, des spécialistes des sciences, des praticiens de la santé, des ingénieurs et des architectes, des apprentis et des gens de métier et des spécialistes des politiques.

Le gouvernement du Nunavut propose d'octroyer 200 bourses de 5 000 \$ chacune aux étudiants, 100 bourses d'apprentissage de 2 500 \$ par année et 25 bourses de 10 000 \$ pour les études de maîtrise et de doctorat. Le coût total par année serait de 1,5 million \$.

(7) Résumé des coûts pour les initiatives à court terme

Les initiatives à court terme que je viens de décrire peuvent être résumées comme suit :

- l'expansion du programme Nunavut Sivuniksavut : 1,3 million \$ par an;
- l'expansion du programme des étudiants d'été : 950 000 \$ par année;
- l'expansion des programmes de stage : 40 millions \$ sur cinq ans ou 8 millions \$ par année;
- le programme de conseiller en carrière dans les communautés : 3,3 millions \$ la première année et 2,6 millions \$ chaque année par la suite;
- le programme pour les étudiants adultes ou ceux qui reviennent aux études : 1,85 million \$ en coût de démarrage et 5,225 millions \$ chaque année par la suite;
- le programme de bourses : 1,5 million \$ par année.

Cela représente un coût total pour toute année donnée une fois que ces programmes sont en cours d'environ 20 millions \$.

Comme je l'ai dit plus tôt, le programme complet bilingue que je propose serait réalisé par étape; son coût, qui sera additionnel aux coûts énumérés ci-dessus, devrait faire l'objet de discussions supplémentaires entre le Nunavut et le Canada.

VII. CHANGEMENT CLIMATIQUE, SOUVERAINETÉ ET AVENIR DES INUITS

A. Le Nunavut dans la politique étrangère du Canada

L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a non seulement une importance nationale, son importance est aussi internationale : le Nunavut est un point tournant de la politique étrangère canadienne et va le devenir encore plus. Selon le NTI :

La mise en œuvre des accords de revendications territoriales globaux est normalement « ghettoïsée » au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, loin de l'attention nationale et internationale du débat stratégique entre les organismes centraux. Peut-être que cela n'est pas surprenant étant donné la petite échelle et la nature locale de nombreux accords de revendications globaux. Cependant, tel n'est pas le cas quant à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 1993 qui intercepte les intérêts et les obligations nationales et internationales du Canada, ainsi que ses objectifs en politique étrangère.

La nature centrale de l'Accord et du Nunavut pour la politique étrangère canadienne dans l'Arctique est déterminée par la superficie remarquable du Nunavut et par la longueur de ses côtes. Près de 40 p. 100 du Canada est au-dessus du 60^e parallèle et le centre géographique du Canada est près du lac Baker, au Nunavut, bien au nord de la limite des arbres.

Le bassin arctique n'est plus éloigné. L'océan Arctique est entouré d'îles et de régions côtières de la Russie, de l'Alaska, du Canada, du Groenland et de la Scandinavie.

En fait, il y a déjà une dimension internationale à l'intendance de l'Arctique effectuée par le Canada.

Les régions désignées par l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut comme étant des « terres appartenant à des Inuits » comprennent des zones ayant un potentiel significatif et prouvé de gisements minéraux et des zones de productivité biologique élevée. Parfois décrits comme étant les « oasis arctiques », plusieurs terres humides de forte productivité dans les terres appartenant aux Inuits sont des aires de reproduction et d'escale d'importance nationale et continentale pour les oiseaux migrateurs gérés, en partie, au titre de la Convention sur les oiseaux migrateurs avec les États-Unis. Certaines terres humides au Nunavut (golfe de la Reine-Maud, vallée Polar Bear Pass, terres basses Rasmussen et Dewey Soper) ont été désignées au titre de la Convention Ramsar de 1971 sur les terres humides et d'autres désignations sont imminentes.

Les droits inuits de prises d'espèces sauvages dans les terres et en haute mer portent sur des espèces d'importance internationale et préoccupantes, y compris de grands cétacés tels que les baleines boréales, les mammifères marins, y compris les ours blancs. Les ours blancs sont gérés dans le cadre de la Convention sur l'ours blanc signée par cinq nations dont le Canada. Des connaissances écologiques traditionnelles des Inuits telles que décrites aux articles 8j et 10c de la Convention sur la diversité biologique, ratifiée par le Canada, sont de plus en plus importantes dans l'établissement des quotas de prises par le Conseil de gestion des espèces sauvages du Nunavut.

Le Canada a nommé son premier ambassadeur des affaires circumpolaires en 1990.

En 1996, le Conseil de l'Arctique a été établi; ses membres sont le Canada, les États-Unis, le Danemark, la Norvège, la Suède, la Finlande, l'Islande et la Russie.

En 2001, le Canada reconnaissait officiellement la nécessité d'élaborer une « dimension du Nord » à la politique étrangère canadienne.

Le réchauffement de l'Arctique a maintenant énormément ajouté à l'importance de cette dimension arctique.

Étant donné le réchauffement de l'Arctique, des paysages terrestres et marins pourraient être grandement modifiés. La région du Nunavut comprend de vastes plans d'eau tels que le passage du Nord-Ouest et les autres passages traversant les îles de l'Arctique. Le Canada affirme sa compétence complète et son contrôle sur ces eaux comme eaux internes. Les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Union européenne n'acceptent pas l'affirmation du Canada et caractérisent ces voies d'eau comme étant des eaux internationales. Si ce litige se développait, il limiterait l'autorité du Canada à réglementer le transport maritime pour combattre la pollution marine dans ce que nous réclamons être des eaux canadiennes. Cela pourrait aussi susciter des disputes quant à la propriété des gisements pétroliers et gaziers et des minerais sous la mer.

Le Canada pourrait constater être pleinement engagé dans l'Arctique, que celui-ci est important comme sujet des activités du ministère des Affaires étrangères comme le sont nos côtes Atlantique et Pacifique.

Les experts ne sont pas d'accord à savoir si le retrait des glaces de l'archipel de l'Arctique représente une menace imminente à la souveraineté alors que d'autres pays et compagnies maritimes contestent les droits du Canada sur les eaux arctiques ou qu'il y ait un problème d'application de la loi (alors que des compagnies maritimes douteuses commencent à suivre ces passages dans l'absence d'une réglementation adéquate).⁹⁶ D'une manière ou d'une autre, tous sont d'accord que les Inuits sont la clé pour démontrer le contrôle canadien sur l'Arctique et de le maintenir. Le professeur Franklyn Griffiths a écrit :

Nous devrions développer une capacité élargie de choix collectifs dans l'Arctique canadien... Les Inuits connaissent le mieux cette région. Ils sont constants dans leur attachement à la région de manière qu'aucune personne du Sud ne peut égaler. En partenariat avec le gouvernement fédéral, ils insisteront pour exercer un contrôle qui n'est pas distant, mais qui est sensible aux conditions locales, qui n'est pas une agitation au sujet d'un endroit éloigné, mais qui est centré dans cet endroit.⁹⁷

Voici ce qu'en dit le NTI :

Bref, la mise en œuvre efficace de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut est une importante contribution aux objectifs du gouvernement du Canada exprimés dans sa politique étrangère sur la dimension du Nord de 2001. Certains gouvernements étrangers caractérisent le Nunavut comme le « test »

⁹⁶ Le débat est bien exprimé dans des articles des professeurs Rob Huebert et Franklyn Griffiths: voir, par exemple, Rob Huebert, « The Shipping News Part II: How Canada's Arctic Sovereignty is on Thinning Ice » (2003) 58 International Journal 295; Franklyn Griffiths, « Pathetic Fallacy: That Canada's Sovereignty is on Thinning Ice », (2004) 11 Can. Foreign Policy 1.

⁹⁷ Griffiths, *Ibid.* à la page 14.

par lequel le Canada est évalué en ce qui concerne le traitement de ce peuple autochtone et la mesure clé de son approche au développement du Nord. Certes, le Canada a présenté le Nunavut et continue à le présenter comme un modèle international de l'accommodement entre les peuples indigènes et l'État où ils résident.

B. L'environnement physique en changement et le développement économique

Bien que les experts ne soient pas d'accord quant au changement climatique rapide et le degré auquel il peut être attribué à l'activité humaine,⁹⁸ il est évident que le changement climatique est une réalité.

Nous sommes habitués à avoir des nouvelles au sujet du changement climatique, habitués aux défis que pourrait représenter le réchauffement planétaire; malgré cela, pour la plupart d'entre nous habitant les zones tempérées, il s'agit d'un bruit distant. Dans l'Arctique, le changement climatique n'est cependant pas éloigné. Il est déjà présent.

Nous l'appelons maintenant le changement climatique, mais dans l'Arctique, c'est le *réchauffement* qui est évident. On le voit partout : le pergélisol fond, les tempêtes s'étendent sur de vastes étendues des plans d'eau ouverts, érodant les rives où sont situées des communautés côtières, la glace se retire plus tôt et se reforme plus tard qu'auparavant, les tendances changeantes des glaces et des tempêtes de neige entravent la migration des caribous ainsi que les mouvements saisonniers de l'ours blanc et des phoques.

Le 8 novembre 2004, l'Évaluation de l'incidence sur le climat arctique a été publiée. Elle avait été commandée par huit pays de l'Arctique et réalisée par une équipe de 300 scientifiques. Le rapport, de 1 800 pages, intitulé « Impacts de l'Arctique qui se réchauffe », comprenait les résultats suivants :

- « L'Arctique se réchauffe beaucoup plus rapidement qu'on le pensait auparavant, à presque deux fois le taux du reste de la planète et l'augmentation des gaz à effet de serre provenant des activités humaines devrait rendre cette région encore plus chaude. »
- « En Alaska, au Canada de l'Ouest et dans l'Est de la Russie, les températures moyennes de l'hiver ont augmenté de jusqu'à 3 à 4 °C (4 à 7 °F) au cours des cinq dernières années et on prévoit qu'elles augmenteront de 4 à 7 °C (7 à 13 °F) au cours des 100 prochaines années. »
- « La glace d'été en mer de l'Arctique devrait diminuer d'au moins 50 p. 100 d'ici la fin du présent siècle, certains modèles montant une disparition presque complète de la glace d'été en mer. Cela aura fort probablement des conséquences dévastatrices pour certaines espèces animales de l'Arctique, telles que les phoques qui vivent sur les glaces et pour les peuples locaux pour lesquels ces animaux sont une source alimentaire importante. Parallèlement, la réduction de la

⁹⁸ Il y a un accord substantiel que l'activité industrielle humaine est au moins un facteur de contribution significatif. Au sommet de Gleneagles en Écosse en juillet 2005, les chefs des pays du G8 ont entériné un document intitulé « Changement climatique, énergie propre et développement durable » que je cite :

« Le changement climatique est un défi grave et à long terme qui pourrait avoir une incidence sur toutes les régions de la planète. Nous savons que le besoin accru et l'utilisation de l'énergie tirée des combustibles fossiles et les autres activités humaines contribuent en grande partie aux augmentations des gaz à effet de serre afférents au réchauffement de la surface de la Terre. »

glace en mer va probablement accroître l'accès marin à certaines des ressources de la région. »

- « Le réchauffement du Groenland devrait mener à une fonte considérable du glacier continental groenlandais, contribuant à une augmentation mondiale du niveau des mers à un rythme à la hausse. À long terme, le Groenland contient assez d'eau fondue pour éventuellement relever les niveaux des mers d'environ sept mètres (à peu près 23 pieds). »

De plus, il est possible que le réchauffement mondial accélère. L'étude de la NASA de la glace arctique, publiée le 28 septembre 2005, montre que la glace arctique a diminué d'environ 10 p. 100 au cours des quatre dernières années. La superficie couverte par la glace des mers de l'Arctique en septembre de l'année dernière était 20 p. 100 inférieure à la moyenne à long terme pour septembre, faisant fondre 500 000 milles carrés additionnels.

À l'été de 2005, la banquise de l'Arctique s'était retirée à sa plus petite taille de toute l'histoire, à environ 5,5 millions de kilomètres carrés (en 1979 la banquise atteignait 7,5 millions de kilomètres carrés). À chaque année, on dit que la calotte polaire est plus petite d'une superficie de la taille du lac Supérieur.

La fonte du printemps dans l'Arctique a commencé beaucoup plus tôt; en 2005, elle a commencé 17 jours plus tôt que prévu. Au Groenland, l'autre côté du détroit de Davis, les deux dernières années ont été les plus chaudes jamais connues dans certaines des communautés côtières.

Il y a 10 ans, le peuple du Cape Dorset pouvait se déplacer en septembre et en octobre sur la glace du passage Telluk Inlet jusqu'à l'île de Baffin. L'année dernière, ils n'ont pu faire ce déplacement sur la glace avant la mi-décembre. À Iqaluit, en décembre, les Inuits prenaient la mer dans la baie de Frobisher dans de petites embarcations de loisir. On m'a dit que même il y a quelques années, ils auraient fait beaucoup mieux en traversant à pied la baie glacée. Des oiseaux tels que des Rouges-gorges familiers apparaissent pour la première fois. Les anecdotes sont généralisées, personne qui possède un peu plus que quelques années d'expérience dans l'Arctique ne doute que les choses changent.

James Hansen, directeur du Goddard Institute for Space Studies de la NASA, dans une présentation à la American Geophysical Union, le 6 décembre 2005, déclarait :

Le climat de la Terre s'est rapproché d'un point tournant, mais sans le dépasser, après lequel il sera impossible d'éviter le changement climatique comportant de grandes conséquences indésirables. Cela comprend non seulement la disparition de l'Arctique tel que nous le connaissons, avec tout ce que cela veut dire pour les espèces sauvages et les peuples autochtones, mais des pertes sur une échelle beaucoup plus vaste à cause de la remontée des mers.

Le réchauffement à la hausse du Nord a des conséquences évidentes pour le développement économique. Le réchauffement de l'Arctique rendra les minerais, le pétrole et le gaz du Nunavut plus accessibles. L'ouverture du passage du Nord-Ouest et des autres passages entre les îles de l'Arctique apportera la navigation et le transport maritime.

Les Inuits, par l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, ont protégé leurs droits aux prises afin d'assurer la survie des activités de subsistance (chasse, pêche et piégeage), le moyen principal par lequel les peuples de l'Arctique et du sub-Arctique ont survécu par le

passé. À notre propre époque, ces moyens fournissent toujours une certaine autosuffisance. Cependant, le réchauffement de l'Arctique pourrait accélérer l'activité industrielle, il pourrait signifier la disparition d'espèces animales dont les Inuits dépendent depuis des siècles. L'ours blanc, le morse et d'autres mammifères marins et oiseaux pourraient être à risque de disparaître au fil des ans. La culture de chasse et le partage des aliments des Inuits pourraient être considérablement menacés. Je sais qu'il est dit qu'avec le réchauffement planétaire, les espèces prendront leur essor dans le nouveau climat et remplaceront les espèces qui disparaissent. Mais personne ne peut prédire en toute confiance que de telles choses arriveront.

Le réchauffement planétaire pourrait apporter non seulement des changements physiques, mais aussi des changements démographiques au Nunavut, la possibilité d'un paysage modifié, la navigation fortement accrue, l'exploitation minière à une échelle beaucoup plus grande et l'accès au pétrole et au gaz de l'Arctique pourraient attirer de grands nombres de personnes non-Inuits. Je ne propose pas que la frontière agricole migrerait vers le Nord jusqu'à l'Arctique. Mais le nombre de résidents permanents qui ne sont pas des Inuits pourrait considérablement augmenter. Il sera nécessaire de protéger la place des Inuits dans la vie économique du Nunavut ainsi que dans leur propre fonction publique.

Le réchauffement de l'Arctique pourrait transformer le Nunavut. L'accès aux ressources qui sont emprisonnées par la neige et la glace et qui sont inaccessibles à cause des voies maritimes glacées pourrait maintenant s'ouvrir.

Les prochaines décennies seront probablement une période d'incertitude et, en même temps, une période de possibilités dans le Nord; les Inuits doivent être prêts à occuper leur place, non seulement dans la fonction publique, mais aussi dans le secteur privé comme mineurs, foreurs, mécaniciens, marins, géologues et ingénieurs.

Cela justifie donc le genre de programme d'éducation bilingue que je recommande, un programme qui rendra les Inuits qualifiés pour la formation postsecondaire et pour le travail dans le secteur privé ou le secteur public.

C. Les Inuits et la souveraineté arctique

La fonte des glaces polaires a attiré l'attention du monde au fait que le passage du Nord-Ouest et les autres passages à travers les îles de l'Arctique pourraient dans l'avenir prévisible être navigables pendant de longues périodes de chaque année. La propriété des ressources et l'autorité sur les voies maritimes, bref la souveraineté dans le Nord est un sujet qui est de plus en plus l'objet de discussions.

En droit international, l'occupation réelle est une des clés de la souveraineté. La présence immémoriale des Inuits dans l'Arctique du Canada ainsi que les voyages britanniques et canadiens à travers les îles de l'Arctique, sont des éléments fondamentaux de l'affirmation du Canada. Depuis des siècles, les Inuits ont été les seuls occupants des îles de l'Arctique et de la plus grande partie de la côte arctique du Canada. Ils vivaient des terres et des glaces, ils récoltaient les ressources des terres et de la mer. Nous avons l'habitude de penser aux explorateurs de l'Arctique et du sub-Arctique comme s'ils traçaient leur chemin sur une planète fort éloignée dans l'espace. Nous pensions qu'ils étaient les premiers cartographes de l'Arctique. Au Canada, nous savons maintenant, par des projets de cartographie autochtones effectués ces dernières années, qu'avant que les Européens ne viennent dans l'Arctique, cette région avait déjà été cartographiée par les Inuits, tracée partout par leurs chemins de chasse.

Le Canada a été établi en 1867. Il ne comprenait pas alors le vaste territoire qu'il englobe aujourd'hui. Il s'agissait de quatre provinces allant de la Nouvelle-Écosse jusqu'aux eaux supérieures du lac Supérieur. Il ne comprenait pas le Nord de l'Ontario ni le Nord du Québec. Ses frontières n'atteignaient pas la baie James ou la baie d'Hudson, encore moins l'Arctique ou les îles arctiques. À la Confédération, le Canada ne comprenait donc pas le territoire traditionnel des Inuits.

Le Royaume-Uni a officiellement transféré les terres de Rupert et les Territoires du Nord-Ouest au Canada en 1870 et ensuite, les îles de l'Arctique en 1880. Les Inuits détenaient toujours le titre autochtone sur une grande partie de cette région. Mais ce qui est encore plus important, les Inuits utilisaient et occupaient leur territoire traditionnel de manières qui étaient hors de portée pour le Canada. L'affirmation graduelle du contrôle sur l'Arctique par le Canada a été obtenue non par la conquête, mais plutôt grâce à un remarquable partenariat. Les patrouilles à traîneaux de chiens de la GRC et des Inuits ainsi que les voyages océaniques (tels que les voyages renommés du St. Roch⁹⁹ en 1940-1942 et 1944), ont aidé à assurer la souveraineté canadienne sur l'extrême Arctique.

Une unité spéciale de réserve, les Rangers canadiens, a été constituée en 1947 afin de fournir une présence militaire canadienne permanente même dans les communautés les plus éloignées.¹⁰⁰ Jusqu'à aujourd'hui, les Rangers canadiens composés presque entièrement d'Inuits sont l'unique présence militaire à plein temps substantielle au Nunavut et ils poursuivent la tradition commencée par les patrouilles des membres de la GRC et des Inuits, mais avec des motoneiges au lieu des équipes de traîneaux à chiens. Cette année, les Rangers inuits et les Forces canadiennes effectueront la série la plus ambitieuse de patrouilles jamais entreprise : cinq équipes appuyées par un approvisionnement aérien qui traversera les eaux disputées dans un projet dont le nom de code est Opération Nunavut (signifiant « les terres sont à nous »).

Le souhait du Canada d'établir sa souveraineté dans l'Extrême Arctique a aussi mené, du moins en partie, à la décision de 1953 du gouvernement fédéral de relocaliser certaines familles inuites plus au Nord.¹⁰¹ Sept familles de Inukjuak (port Harrison) du Nord du Québec et trois familles de Pond Inlet qui fait partie maintenant du Nunavut ont été relocalisées dans des communautés de la baie Resolute sur l'île Cornwallis et à Grise Fiord sur l'île Ellesmere. Au cours des trois années suivantes, le nombre de familles relocalisées a grimpé à 17. Ces communautés inuites demeurent les communautés les plus au Nord affirmant la présence canadienne outre le personnel militaire qui occupe un poste d'écoute éloigné à la station des Forces canadiennes Alert à l'extrémité nord de l'île Ellesmere, environ à 800 kilomètres au sud du pôle Nord.

⁹⁹ Au Maritime Museum de Vancouver, vous pouvez aujourd'hui visiter le St. Roch et voir les quartiers occupés par le capitaine Henry Larsen et son équipe de la GRC ainsi que la tente sur le pont avant occupée par la famille Panipakoocho, qui a accompagné Larsen lors de son voyage de 1944 par le passage du Nord-Ouest.

¹⁰⁰ Actuellement, le groupe de patrouille des premiers Rangers canadiens (1 CRPG) effectue la majorité des patrouilles au Nunavut et il est composé presque entièrement d'Inuits. Un CRPG effectue 30 patrouilles de souveraineté à chaque année vers des régions éloignées. Les Rangers effectuent aussi des fonctions de sécurité et de recherche et de sauvetage dans le Nord et aident à la formation de survie du personnel des Forces canadiennes et du personnel allié.

¹⁰¹ Un programme semblable a commencé dans les années 1930, mais il avait été plus ou moins abandonné à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Il y a toujours un débat concernant le motif réel de la relocalisation qui a pu être motivée par le fait que le gouvernement fédéral croyait qu'il y avait de meilleures possibilités de prises soutenues d'espèces sauvages à Resolute à comparer à Grise Fjord.

Le préambule à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut énumère les considérations qui ont encouragé les parties en 1993 à conclure cet Accord. Une des considérations est énoncée de cette manière :

« ET EN RECONNAISSANCE de contributions des Inuits à l'histoire du Canada, à son identité et à sa souveraineté dans l'Arctique. »¹⁰²

Cette disposition est unique dans les relations canadiennes avec les peuples autochtones : aucun autre accord de revendications territoriales global ou traité historique ne reconnaît la contribution d'un peuple autochtone de cette manière à la souveraineté du Canada.

En signant en 1993 l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, les Inuits cédaient officiellement au Canada leur titre autochtone au Nunavut.¹⁰³ Au paragraphe 2.7.1, on trouve :

2.7.1 En contrepartie des droits et des avantages qui leur sont conférés par l'Accord, les Inuit :

- a) renoncent, en faveur de Sa Majesté du chef du Canada, à l'ensemble de leurs revendications, droits, titres et intérêts ancestraux, s'il en est, dans des terres et des eaux situées à quelque endroit au Canada et dans les zones extracôtières adjacentes relevant de la souveraineté ou de la compétence du Canada;
- b) conviennent, en leur nom et au nom de leurs héritiers, descendants et successeurs, de ne pas faire valoir ni de présenter, selon le cas, quelque cause d'action, action déclaratoire, réclamation ou demande de quelque nature que ce soit - passée, présente ou future - à l'encontre soit de Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province, soit du gouvernement d'un territoire ou de toute autre personne, et qui serait fondée sur quelque revendication, droit, titre ou intérêt ancestral dans des terres et des eaux décrit à l'alinéa a).

Ce n'est que par cet abandon officiel que la revendication du Canada sur l'Arctique et les îles de l'Arctique a été complétée sans qu'elle soit entravée par un titre autochtone. La signature de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a donc été une étape vitale renforçant la revendication de souveraineté du Canada. Pour que le Canada puisse affirmer sa souveraineté sur l'Arctique et sur les îles de l'Arctique alors que les peuples autochtones qui les avaient toujours habitées n'avaient pas librement abandonné leur titre aurait été plus que gênant; cela aurait entravé la revendication de souveraineté du Canada par rapport aux autres Nations.¹⁰⁴

¹⁰² Cette même reconnaissance est répétée dans le cadre d'un partenariat signé en 2004 avec Inuit Tapiriit Kanatami, qui représente les Inuits de toutes les régions du Canada.

¹⁰³ L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut a été précédé en 1984 par l'Accord de revendications territoriales Inuvialuit, cédant le titre aborigène des Inuvialuits sur l'Arctique de l'Ouest du Canada.

¹⁰⁴ Il est clair, lorsque la souveraineté est affirmée par une nation sur des terres occupées par des peuples autochtones, que les tribunaux de cette nation doivent agir conformément à cette affirmation, que le titre d'autochtone ait été abandonné ou non. Sur l'arène internationale, cependant, dans le cas des eaux arctiques, la question n'est pas si facilement réglée.

Aujourd'hui, puisque les Inuits se servent toujours et occupent toujours l'Arctique, ils continuent à contribuer à « l'histoire, à l'identité et à la souveraineté dans l'Arctique » du Canada.

Dans les années à venir, le Canada, dans l'affirmation de sa revendication, dépendra du droit international. La présence inuite dans l'Arctique, leur utilisation de la mer et de la glace de la mer est la preuve la plus sûre de la revendication du Canada. À mesure que fond la neige et que s'ouvrent les voies du transport maritime et que les ressources deviennent accessibles, leur occupation de longue date des terres et des cours d'eau (chacune des 27 communautés du Nunavut est située sur les eaux de marées) sera à l'avantage du Canada. Le Canada doit voir à ce que l'ouverture de l'Arctique soit favorable aux Inuits.

VIII. ÉPILOGUE

Dans les négociations menant à la signature de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut en 1993, les Inuits de l'Arctique de l'Est avaient un choix. Ils ont choisi d'exprimer leur aspirations, non pas par l'établissement d'un gouvernement autochtone traitant directement avec Ottawa, mais plutôt par un gouvernement populaire : le gouvernement du Nunavut. En fait, ils ont insisté pour faire ce choix. Un tel gouvernement, à leur avis, serait près du peuple, oui, mais il serait aussi quelque chose de plus : il permettrait au peuple inuit de s'exprimer par le truchement d'une entité politique émergée organiquement au sein de notre système fédéral, une entité dont la légitimité est incontournable à l'échelle nationale et, comme l'expérience subséquente l'a révélé, à l'échelle internationale. Le nouveau Territoire est unique, un joyau de la couronne du fédéralisme canadien.

Le succès du Nunavut sera éventuellement mesuré par le degré auquel les Inuits sont en mesure de participer à leur propre gouvernement et à la vie économique changeante de l'Arctique.

Les recommandations que je fais sont fondées sur l'expérience que nous avons accumulée jusqu'à maintenant, sur les buts du gouvernement du Nunavut et sur les travaux accomplis par le ministère de l'Éducation, examinées à la lumière des connaissances universitaires. Mon travail a simplement été de rassembler ces idées dans le contexte de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et de l'expérience même du Canada ainsi que dans le contexte de l'élaboration des politiques pour l'Arctique.

Malgré nos tentatives de séparer les Inuits de leur langue, de leur histoire et de leur culture, leur détermination à conserver leur identité distincte les a soutenu. Nous voyons les signes externes d'une perte et d'une décadence culturelle, souvent nous ne comprenons pas la persistance de la culture et des valeurs inuites. Je crois que les Inuits sont préparés pour relever ce défi.

Les étapes nécessaires pour affirmer la souveraineté canadienne sur l'Arctique devront être mesurées sur des décennies à mesure que les glaces se retirent. L'établissement de l'infrastructure et l'utilisation des ressources seront la proposition à long terme. Une stratégie arctique unifiée pour la souveraineté et le développement industriel doit être fondée dans les intérêts à long terme des Inuits, qui, à mon avis, peuvent le mieux être servis par le programme que je recommande.

John Amagoalik a écrit, dans un essai intitulé « Nous devons avoir des rêves » :

Nous devons enseigner à nos enfants leur langue maternelle. Nous devons leur enseigner ce qu'ils sont et d'où ils viennent. Nous devons leur enseigner les valeurs qui ont guidé notre société pendant des millénaires. Nous devons leur enseigner des philosophies qui vont au-delà de la mémoire des êtres humains...

Lorsque je parle de l'avenir et que je tente de décrire ce que j'aimerais pour mes enfants, certaines personnes me disent parfois que je ne fais que rêver. Quel tort y a-t-il à rêver des rêves qui parfois se réalisent si seulement on est assez déterminé. Quel genre de monde serait le nôtre si les gens ne pouvaient rêver? Si les gens ne s'efforçaient pas à accomplir ce en quoi ils croient. Nous devons avoir des rêves. Nous devons avoir des idéaux. Nous devons lutter pour les choses dans lesquelles nous croyons. Nous devons croire en nous-mêmes.