

# Sur les rayons

**Made in Nunavut : An Experiment in Decentralized Government, Jack Hicks and Graham White, University of British Columbia Press, Vancouver, 2015, 375 pages**

Jack Anawak faisait partie du cabinet du gouvernement du Nunavut lorsqu'il a publiquement dénoncé, en 2003, la décision du cabinet de déménager à Baker Lake des bureaux de la fonction publique alors situés dans sa localité, Rankin Inlet. Ayant ainsi rompu la solidarité ministérielle, il fut démis de ses fonctions et expulsé du conseil exécutif. J'occupais à l'époque le premier poste de ma carrière au cabinet du gouvernement du Nunavut. J'estime encore aujourd'hui que cet événement, qui déclencha un grand débat public, est un bel exemple de l'application concrète des conventions constitutionnelles canadiennes. C'était également une manifestation frappante de deux décennies de différends au Nunavut dans le dossier de la politique dite de décentralisation.

La décision du Nunavut de structurer son gouvernement selon un modèle « radicalement décentralisé ou déconcentré » constitue le « thème central » de l'ouvrage (12). La façon dont les décisionnaires et administrateurs en sont arrivés à dresser et à mettre en œuvre un tel arrangement politique et administratif est décrite dans les plus menus détails. Le récit est illustré par une description des débats qui ont eu lieu au sujet des promesses qui avaient été faites concernant la structure du programme de décentralisation, son coût, sa mise en œuvre et son évaluation. Le résultat final est un des ouvrages les plus complets jamais réalisés sur la création d'un nouveau gouvernement territorial dans l'Arctique de l'Est canadien.

Le récit est arrangé chronologiquement. Il commence par les dernières étapes de la négociation de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN) — dont l'article 4 prévoit l'établissement d'un gouvernement public pour tous les résidents de l'Arctique de l'Est plutôt qu'un gouvernement autonome seulement pour les Inuits — et termine avec les derniers chiffres sur la fonction publique du Nunavut en 2014. Une vingtaine de pages au début de l'ouvrage est dédiée à la terminologie et à un recueil des analyses comparatives des administrations publiques déconcentrées; ce survol, aussi succinct soit-il, fournit un contexte important aux lecteurs, leur permettant de mieux comprendre comment les politiciens, les bureaucrates et ensuite les consultants ont tous pu avoir une interprétation différente, parfois même erronée, de la décentralisation au fil des ans.

La moitié de l'ouvrage s'intéresse à la période de 1993 à 1999, soit de la signature de l'ARTN jusqu'à la formation du gouvernement du Nunavut. C'est durant cette période que les politiciens et les bureaucrates — siégeant alors à divers comités et commissions et relevant de divers bureaux, secrétariats et divisions — ont fait leur recherche, rédigé leurs rapports, tenu leurs réunions et débattu du projet qu'un cadre aurait qualifié d'irréalisable : la création d'un nouveau gouvernement infranational au Canada.

Les analyses et narrations sont du même niveau que ceux que l'on retrouve dans les ouvrages d'autres éminents auteurs; elles sont bien étayées, fidèles, mais sceptiques et assorties d'anecdotes savoureuses.

Cela dit, dans l'ensemble, je dois me dire déçu de *Made in Nunavut*. Je reconnais toutefois que c'est probablement l'expression de la profonde frustration que j'éprouve à l'égard des études de la politique dans le Nord canadien réalisées ces dernières décennies. *Made in Nunavut* n'est qu'une description athéorique supplémentaire des populations nordiques, de leurs institutions et des événements tels qu'ils se sont déroulés<sup>1</sup>. Comme dans bien d'autres ouvrages le précédant, on ne tente même pas d'extrapoler les faits décrits pour tenter d'agrandir la base de connaissances en matière d'administration publique ou de science politique. Que nous dit l'expérience du Nunavut avec la décentralisation au sujet de la théorie de l'agence? Comment explique-t-on l'échec politique? Et où sont les écrits sur la mise en œuvre?

Peut-être qu'un récit purement descriptif n'aurait pas été si déconcertant si la théorie de ses auteurs n'était pas aussi audacieuse.

La dernière phrase du premier chapitre cerne bien l'argument central de Hicks et White : « Dans l'ensemble, la décentralisation s'est avérée au moins aussi réussie (ou ratée, selon le degré de pessimisme) que le gouvernement du Nunavut en général, dont les problèmes sont bien plus attribuables à l'incompétence et au manque de vision et de leadership de l'élite politique et bureaucratique du Nunavut qu'à la décentralisation. »(23).

La thèse énoncée par les auteurs les amène à devoir satisfaire aux deux propositions suivantes : a) la décentralisation est trop souvent considérée comme étant

1 Henderson, Ailsa: *Nunavut: Rethinking Political Culture* (University of British Columbia Press, 2007).

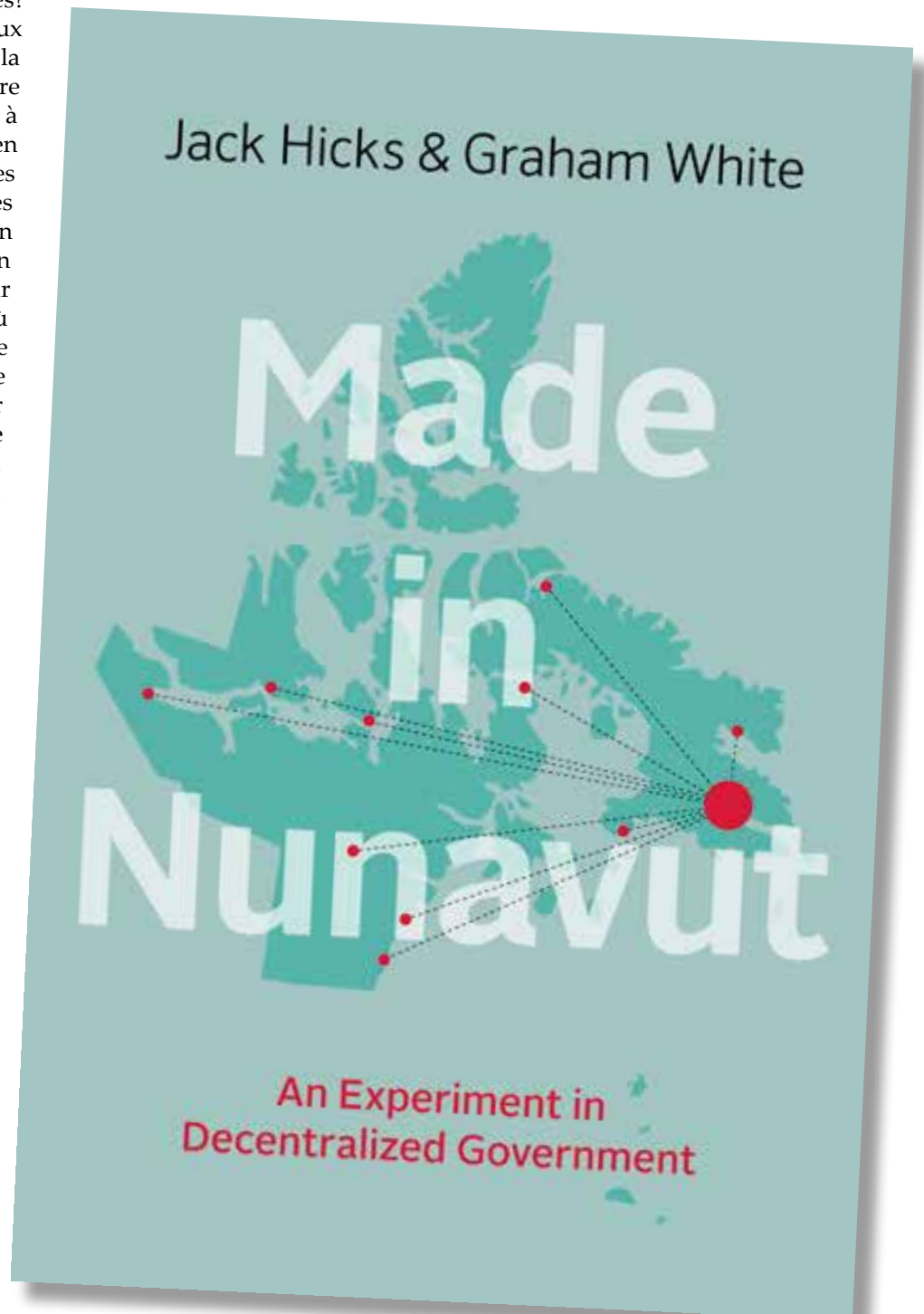
la cause première de l'échec politique au Nunavut; b) les difficultés éprouvées par le gouvernement territorial sont attribuables aux lacunes des « acteurs » (pour reprendre le terme employé par les auteurs). Examinons ces deux propositions à la lumière des éléments de preuve avancés par Hicks et White.

La décentralisation est-elle la cause première de l'échec de la politique ou se pourrait-il qu'il existe d'autres causes profondes? D'entrée de jeu, signalons aux lecteurs avant qu'ils en arrivent à la page 237 qu'il importe de se remettre en contexte avant de chercher à élucider la question. Lorsqu'ils en viennent à démontrer leur thèse, les auteurs affirment qu'aux yeux des politiciens élus, « la décentralisation était avant tout une question d'emploi » (238). Ils illustrent par maints exemples toutes les fois où le débat politique s'est éloigné de l'idée du rapprochement entre le gouvernement et la population pour s'intéresser davantage au partage des retombées politiques sous la forme de postes bien rémunérés dans la fonction publique répartis dans les collectivités dites décentralisées du Nunavut.

L'échec de la politique au Nunavut est souvent attribué à la décentralisation par automatisme, mais les auteurs montrent que cette position est difficile à justifier dans les faits. Par exemple, le gouvernement a eu beaucoup de mal à recruter des employés dans les professions décernant des permis d'exercice et les domaines techniques, et ce, quelle que soit la situation géographique du poste (266 et 306). Des problèmes persistent au niveau du recrutement, du logement des employés et de la formation autant à Iqaluit que dans les collectivités décentralisées. Malgré la répartition déconcentrée des postes de la fonction publique sur l'ensemble du territoire, les auteurs signalent, à raison, que les décisions sont néanmoins prises par un petit groupe de

personnes à Iqaluit : le Conseil exécutif. Les commis et les techniciens travaillant en région, quel que soit leur nombre, n'auront jamais autant de pouvoir qu'un gouvernement de cabinet (282).

Hicks et White réussissent à convaincre que la décentralisation est trop souvent le bouc émissaire de l'échec politique au Nunavut.



Les auteurs font ensuite valoir que les problèmes au Nunavut sont en fait attribuables « à l'incompétence et au manque de vision et de leadership de l'élite politique et bureaucratique du Nunavut ». Ils ne dressent cependant aucune définition, aucun critère, leur permettant d'élucider ce qui constitue un manque de compétence, de vision et de leadership. De surcroît, il faut attendre le dernier tiers de l'ouvrage pour que cet élément de la thèse soit mis à l'épreuve.

Dans les trois derniers chapitres qui s'intéressent à la mise en œuvre et à l'évaluation de la décentralisation, les auteurs font un certain nombre d'observations qui contredisent leur propre thèse. Notamment : « Quels que soient les échecs et les réussites de la politique au Nunavut, on ne peut pas dire que les dirigeants politiques et hauts fonctionnaires n'étaient pas animés d'une philosophie programmatique claire, bien réfléchie et ambitieuse (240). » Ils disent aussi : « Si l'on peut reprocher au gouvernement du Nunavut certaines lacunes dans la mise en œuvre, il a au moins inscrit des objectifs stratégiques clairs et rigoureux dans sa législation. (243) » Si l'échec de la politique ne fait aucun doute, les auteurs affirment que « les résultats décourageants ne sont pas attribuables à un manque d'effort de la part des décideurs » (246). Lorsqu'on a fait remarquer très tôt dans le mandat du premier gouvernement de Paul Okalik (1999-2004) l'absence de ministre ou d'organe administratif responsable de la décentralisation, le premier ministre a fondé un secrétariat relevant de son propre ministère dirigé par un cadre supérieur qui devint par la suite ministre fédéral, succédé par la personne qui occupe actuellement le poste de secrétaire du cabinet.

Il arrive même que l'analyse se contredise. L'« impact limité » d'un rapport d'expert-conseil commissionné en 2002 serait « à l'image de l'absence totale de pensée critique » au sein du gouvernement territorial (284). À peine un paragraphe plus loin, cependant, les auteurs rapportent que le mois même de la publication du

rapport, un sous-ministre a commencé à établir un groupe de travail de cadres supérieurs concernés par la décentralisation afin de cerner les meilleurs moyens de fonctionner dans une structure organisationnelle décentralisée (284). De plus, en réponse au rapport sur la décentralisation d'un deuxième expert-conseil publié pratiquement une décennie plus tard, le gouvernement du Nunavut a « renoncé aux objectifs dont le modèle de décentralisation était assorti à l'origine » (300). Toute l'attention que les politiciens et les fonctionnaires ont consacrée à la question est-elle caractéristique d'un « malaise » et d'une « mentalité de commis » (287), ou est-elle plutôt le signe d'une évolution institutionnelle et d'une disposition à s'adapter?

Peut-être que les autres facteurs cités par les auteurs comme ayant éventuellement contribué à l'échec politique sont dignes d'une attention particulière. D'autres explications possibles tiennent compte d'un manque d'investissement dans la formation et l'infrastructure des télécommunications ainsi que des attentes peu réalistes que l'on s'était faites lorsqu'on envisageait la création du gouvernement du Nunavut.

Tâchons donc de ne pas nous perdre dans les abstractions. Idéalement, nous devrions d'une part nous assurer d'employer une méthodologie rigoureuse lorsque nous examinons la question des institutions politiques du Nord afin de bien étayer nos conclusions, et de l'autre, examiner les concepts comme la décentralisation et le gouvernement de consensus dans l'optique de remettre en question les théories établies de gouvernement, faute de quoi nous courons le risque, d'une part, d'influencer injustement l'opinion publique, même sans le vouloir, et de l'autre, d'appauvrir l'étude de la politique dans le Nord au point de la rendre inintéressante et stérile.

**David M. Brock**

Sous-secrétaire du Cabinet, Priorités et planification  
Gouvernement des Territoires-du-Nord-Ouest  
\*Les opinions exprimées sont celles de l'auteur.