**Séminaire international de recherche sur :**

**« La gestion des ressources naturelles dans les statuts d’autonomie »**

**Genève, 4 juin 2012**

**La place du Québec et le partage des compétences dans le système fédéral canadien et quelques constats portant sur la gestion des ressources au Nunavik et au Nunavut pour une comparaison avec l’Initiative marocaine sur l’autonomie de la Région du Sahara[[1]](#footnote-1)**

Alain-G. Gagnon[[2]](#footnote-2)

**Une mise en contexte**

La fédération canadienne est composée de dix provinces et de trois territoires (Yukon, Territoires du Nord-Ouest, Nunavut), chacun ayant son propre Premier ministre et sa propre assemblée législative. Le Québec est l’une des quatre provinces à l’origine du Pacte fédéral de 1867. Le gouvernement du Québec exerce de façon relativement autonome d’importantes responsabilités, entre autres dans les champs de la santé, de l’éducation, des transports, de l’immigration, de l’économie et de la culture. Ces pouvoirs sont parfois limités par le pouvoir de dépenser du gouvernement central qui s’est arrogé à travers le temps cette capacité non constitutionnelle en affirmant agir ainsi au nom de *l’intérêt national[[3]](#footnote-3)*.

Sur le plan sociologique, le Canada forme une fédération multinationale où cohabitent plusieurs nations : la nation canadienne-anglaise, la nation québécoise, la nation acadienne et les nations autochtones. Cette réalité sociologique a été souvent passée sous silence par les acteurs politiques à Ottawa et dans les diverses capitales provinciales, mais elle revient à l’avant-scène aux moments de grandes tensions politiques (Gagnon, 2010). Cela fut le cas au début des années 1960 au moment de la création de la Commission Laurendeau-Dunton sur le bilinguisme et le biculturalisme mettant en présence les deux principales communautés linguistiques au Canada. Ce fut aussi le cas en 1991 lors de l’établissement de la Commission Erasmus-Dussault sur les Peuples autochtones, alors que les nations autochtones se faisaient de plus en plus insistantes quant au respect de leurs droits historiques inhérents qui furent tardivement reconnus, puis enchâssés, dans l’*Acte constitutionnel de 1982*. La tenue de la première commission a fait ressortir l’existence d’un dualisme culturel et identitaire au Canada. Quant à la Commission Erasmus-Dussault, elle a contribué à mettre en évidence d’une part d’importantes tensions entre les premiers occupants du territoire canadien (les nations autochtones) et les colonisateurs (les Français, les Anglais) et d’autre part une situation de grandes iniquités prévalant entre la qualité de vie des Premières nations et de la population canadienne en général.

Parmi les principaux enjeux dont les Canadiens doivent débattre aujourd’hui, il y a bien sûr la question de la reconnaissance des Premières nations au sein des institutions politiques relevant du gouvernement central et des gouvernements provinciaux. Il y a aussi la question de l’habilitation des Premières nations qui ont été spoliées de leurs ressources et campées sur des réserves lors des diverses vagues colonisatrices. De même, il y a la question des tensions existant entre le gouvernement du Québec qui n’a toujours pas apposé sa signature au bas de la nouvelle entente constitutionnelle de 1982 qui a pris le relais de l’Acte constitutionnel de 1867.

L’existence d’un système fédéral au Canada a contribué à rendre la vie plus difficile, sinon plus complexe, aux autochtones qui ont souvent été pris dans les conflits de compétence dont ils étaient souvent exclus. Par ailleurs, ce même système fédéral, à travers les batailles politiques que se sont entre autres livrées le gouvernement du Québec et le gouvernement central, a pu fournir des occasions permettant de faire avancer les revendications autochtones comme ce fut le cas lors des négociations entourant la signature de l’entente entre le gouvernement du Québec et la nation crie[[4]](#footnote-4) au moment de la signature de la Paix des Braves en 2002 et, subséquemment, de l’établissement par étapes du Nunavik en tant que territoire autonome autochtone dans la région la plus septentrionale du Québec.

Dans le contexte du Royaume du Maroc, l’Initiative marocaine pour l’autonomie de la région du Sahara[[5]](#footnote-5) s’inscrit non dans un système fédéral mais dans un Etat unitaire. Le Maroc a été parmi les rares pays en développement qui ont opté, dès les premières années de son indépendance en 1956, pour un système de décentralisation et de régionalisation moderne, conforme à la structure segmentaire de la société plurielle du pays. ~~et dans un processus de régionalisation visant à accorder une certaine autonomie aux populations locales.~~ L’Initiative marocaine d’autonomie pour la Région du Sahara est une autonomie politique et non simplement administrative. Elle prévoit une Région avec un Gouvernement, un Parlement et un pouvoir judiciaire, qui permettront aux populations locales de gérer leurs propres affaires, dans le cadre de l’unité et la souveraineté du Royaume. Le Maroc a présenté cette Initiative aux Nations unies, le 11 avril 2011, afin de contribuer, de manière constructive, aux efforts visant à trouver une solution politique définitive et mutuellement acceptable au différend régional sur le Sahara. Cette Initiative a été qualifiée par le Conseil de sécurité de « sérieuse et crédible » et ce, dans toutes ses résolutions depuis 2007. Il s’agit d’une Initiative de compromis, visant à régler définitivement ce problème, dans le cadre de l’ONU, et à favoriser la réconciliation, la paix et la stabilité durables dans la région. L’Initiative marocaine n’est pas un texte figé ou unilatéral. Elle est ouverte à la négociation des autres parties, afin de détailler ses dispositions et préciser ses contours et l’étendue des compétences dévolues à la région du Sahara. ~~es compétences reconnues à la population de la Région du Sahara sont est définies de manière générale dans le texte de l’Initiative présentée au Secrétaire général des Nations unies en 2007, mais, dans les détails et la mise en application, elle reste à négocier entre les parties.~~

**Le partage de compétences entre le gouvernement central et le gouvernement du Québec**

Pour l’essentiel, le partage des pouvoirs entre le gouvernement central (Ottawa) et le gouvernement du Québec (et les autres gouvernements provinciaux) est inscrit dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. Le gouvernement central contrôle exclusivement des domaines aussi vastes que ceux de la réglementation des échanges et du commerce entre les provinces et au niveau international, de la banque centrale, de la politique monétaire, de la défense, du divorce, des faillites, etc. Les gouvernements provinciaux ont, selon le partage des pouvoirs *de jure* convenus à l’origine du pacte fédéral, des compétences exclusives dans les domaines de la santé et des services sociaux, de l’éducation, du droit à la propriété et des droits civils, des infrastructures et des routes provinciales, de l’administration de la justice, etc. (voir Tableau 1). Il existe des compétences dites partagées, mentionnons l’agriculture et l’immigration. Puis, il y a des domaines où on a pu constater dans la pratique (*de facto*) l’existence d’une responsabilité partagée. Les domaines des pensions, de la gestion des ressources naturelles, de l’environnement et de l’éducation universitaire en sont des exemples. En d’autres termes, les deux ordres de gouvernement se disputent ces champs de responsabilité.

**Tableau 1 : Les champs de compétences provinciales et fédérales**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Compétences fédérales** | **Compétences provinciales** | **Compétences partagées** |
| * Taxes
* Postes
* Milice et défense
* Monnaie et banques
* Politique indienne
* Droit criminel
* Pouvoirs résiduaires (champs non définis dans la Loi constitutionnelle de 1867)
* Mariage et divorce
 | * Commerce intraprovincial
* Terres publiques et forêts
* Système de santé
* Institutions municipales
* Célébration du mariage
* Propriété et droits civils
* Éducation
* Licences commerciales
* Constitution provinciale
 | * Agriculture
* Les compagnies et le développement économiques
* Les prisons et la justice
* La pêche
* Les travaux publics
* Les transports et communications
* L'immigration
 |

Source: «Acte de l'Amérique du Nord britannique», dans Gérald-A. Beaudoin, *La Constitution du Canada*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1990, pp. 849-902.

Il arrive occasionnellement que les tribunaux soient appelés à se prononcer sur la constitutionnalité des actions posées par l’un ou l’autre des deux ordres de gouvernement dans les domaines de compétence faisant l’objet de disputes. Or, dans les cas où il y a conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale, c’est généralement la *prépondérance fédérale* qui s’applique. Avec le temps, cette interprétation a évolué quelque peu et, de nos jours, les juges sont moins enclins à déclarer inopérante une loi provinciale qui, bien que chevauchant la compétence centrale, ne serait pas en conflit avec une loi fédérale.

Les pouvoirs non attribués expressément aux gouvernements provinciaux par la Constitution relèvent du gouvernement central : il s’agit du *pouvoir résiduel*.

Il importe de mentionner que le gouvernement central a depuis 1982 l’obligation constitutionnelle de fournir des revenus suffisants aux provinces pour leur permettre d’«assurer des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables» (cf. *Loi constitutionnelle de 1982*, paragraphe 36(2)). Ce programme dit de *péréquation* du gouvernement central consiste à percevoir des revenus en provenance de l’ensemble des provinces en fonction de diverses sources de revenus et de redistribuer ces fonds en les faisant transiter des provinces riches vers les provinces moins bien nanties. L’implantation de la première formule de péréquation remonte à 1957 et elle a été modifiée à plusieurs occasions, au gré surtout des réalignements des forces politiques à Ottawa, afin de tenir compte de la fluctuation des sources de revenus au niveau provincial. Les diverses révisions de la formule de péréquation ont donné lieu à d’importants bras de fer entre, d’une part, les États membres de la fédération canadienne entre eux et, d’autre part, entre les États membres et le gouvernement central.

Précisons que le gouvernement central dispose de tous les modes de taxation et qu’il est libre de dépenser grâce au *pouvoir de dépenser* l’argent ainsi recueilli comme bon lui semble dans tous les domaines. Il peut aussi emprunter ou prêter des fonds sur les marchés sans devoir rendre des comptes auprès des provinces ou des territoires.

Les ressources des provinces se limitent à l’impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, la taxe de vente et la tarification pour divers services. Comme il nous a été donné de le mentionner, les provinces par ailleurs ont accès exclusif aux recettes générées par l’exploitation des ressources naturelles. Cela fait en sorte que les revenus disponibles pour les provinces varient de façon importante d’une région à l’autre du pays selon les ressources naturelles dont elles sont dotées (voir Tableau 2).

Les municipalités, quant à elles, relèvent des provinces. Elles sont vues comme étant la *création* des gouvernements provinciaux. Elles ont des responsabilités locales et plus immédiates comme l’entretien des routes, la police municipale, la collecte et la gestion des déchets, l’alimentation en eau. Les municipalités peuvent à l’occasion faire l’objet de pressions importantes lorsque le gouvernement central utilise son *pouvoir de dépenser* pour faire des incursions dans les champs de compétences provinciales.

**Tableau 2 : Affectation de l’impôt, fédéral, provincial, municipal/**

***Tax Assignment: Federal, Provincial, Municipal***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Fédéral** | **Provincial** | **Municipal** |
| **Fédéral/*Federal*** |
| Impôt sur le revenu (*Income Tax*) | 64,7% | 35,3% | 0% |
| Taxe à la consommation (*Consumer Tax*) | 45,3% | 54,75% | 0% |
| Retenues sur la paie (*Payroll Tax*) | 68,6% | 31,4% | 0% |
| Frais d’utilisation (*User Fees*) | 24,4% | 23,3% | 52,3% |
| **Provincial/*Provincial*** |
| Impôt sur le revenu (*Income Tax*) | 64,7% | 35,3% | 0% |
| Taxe à la consommation (*Consumer Tax*) | 45,3% | 54,7% | 0% |
| Retenues sur la paie (*Payroll Tax*) | 68,6% | 31,4% | 0% |
| Droits d’usagers (*User Fees*) | 24,4% | 23,3% | 52,3% |
| Redevances sur les ressources naturelles (*Natural Resources Royalties*) | 0% | 100% | 0% |
| Primes Assurance Maladie (*Health Premiums*) | 0% | 100% | 0% |
| Taxe foncière sur la propriété (*Property Tax*) | 0% | 2,2% | 97,8% |
| **Municipal/*Local*** |
| Taxe foncière sur la propriété (*Property Tax*) | 0% | 2,2% | 97,8% |
| Frais d’utilisation (*User Fees*) | 24,4% | 23,2% | 52,3% |

Source : Robin Boadway, « Canada » in Anwar Shah, dir, *The Practice of Fiscal Federalism : Comparative Perspectives, A Global Dialogue on Federalism Series*, vol. 4. Montréal, McGill-Queen’s University Press, 2007, p.105.

Il importe de tenir compte de ces données en fonction de l’évolution de la démographie canadienne (voir Tableau 3).

Par comparaison, l’Initiative marocaine sur l’autonomie de la région du Sahara propose de déterminer la répartition des compétences et des ressources entre l’État central et la région autonome de la façon suivante.Les populations de la Région autonome du Sahara, agissant par l'intermédiaire d'organes législatif, exécutif et judiciaire auront, dans les limites territoriales de la Région, la compétence notamment dans les domaines:

* de l'administration locale, de la police locale et des juridictions de la Région ;
* économique : le développement économique, la planification régionale, l'encouragement des investissements, le commerce, l'industrie, le tourisme, et l'agriculture ;
* du budget et de la fiscalité de la Région ;
* des infrastructures: l'eau, les installations hydrauliques, l'électricité, les travaux publics et le transport ;
* social : l'habitat, l'éducation, la santé, l'emploi, le sport, la sécurité et la protection sociales ;
* culturel, y compris la promotion du patrimoine culturel sahraoui hassani ;
* de l'environnement.

En outre, la Région autonome du Sahara disposera selon la proposition des ressources financières nécessaires à son développement dans tous les domaines. Ces ressources seront notamment constituées par:

* les impôts, taxes et contributions territoriales édictés par les organes compétents de la Région ;
* les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région ;
* la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'État ;
* les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale ;
* les revenus provenant du patrimoine de la Région.

Pour sa part, l’État marocain conservera la compétence exclusive, notamment sur :

* les attributs de souveraineté, notamment le drapeau, l'hymne national et la monnaie ;
* les attributs liés aux compétences constitutionnelles et religieuses du Roi, Commandeur des croyants et garant de la liberté du culte et des libertés individuelles et collectives ;
* la sécurité nationale, la défense extérieure et de l'intégrité territoriale ;
* les relations extérieures ;
* l'ordre juridictionnel du Royaume.

La responsabilité de l'État marocain dans le domaine des relations extérieures sera exercée en consultation avec la Région autonome du Sahara concernant les questions qui se rapportent directement aux attributions de cette Région. La Région autonome du Sahara pourra, en concertation avec le gouvernement central, établir des liens de coopération avec des Régions étrangères en vue de développer le dialogue et la coopération inter-régionale. Les compétences de l'État marocain dans la Région autonome du Sahara seront exercées par un Délégué du gouvernement central. Par ailleurs, les compétences qui ne sont pas spécifiquement attribuées à la Région autonome seront exercées, d'un commun accord, sur la base du principe de subsidiarité. Les populations de la Région autonome du Sahara seront représentées au sein du Parlement marocain et des autres institutions nationales. Elles participeront à toutes les consultations électorales nationales.

Dans la prochaine section, nous nous pencherons sur trois aspects expliquant la montée d’importantes tensions politiques au Canada : la concentration régionale des ressources naturelles ; l’usage du principe de péréquation afin de rééquilibrer la capacité financière des États membres et les services offerts à la population; et, enfin, l’inadéquation entre les responsabilités gouvernementales provinciales et les revenus disponibles (Bickerton et Gagnon, 2011).

*A. Concentration régionale des ressources naturelles et démographie*

Le Canada demeure une économie qui dépend pour beaucoup de ses ressources naturelles pour assurer une bonne qualité de vie à l’ensemble de ses citoyens. Les ressources dites intra-côtières appartiennent aux provinces. Ce sont les gouvernements provinciaux qui reçoivent les redevances générées par l’exploration des ressources naturelles sur le territoire intra-côtier. La production du pétrole et de gaz naturel est concentrée dans la province de l’Alberta qui produit les deux tiers de la production totale. Le reste de la production provient de l’Ouest canadien, essentiellement de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan et, dans les provinces situées sur la Côte-Est, de la Nouvelle-Écosse et de la province de Terre-Neuve et Labrador. La concentration de ces ressources fait en sorte qu’il y a d’importantes disparités économiques régionales.

Il faut souligner cependant que, bien que les ressources extra-côtières relèvent uniquement du gouvernement central, des ententes ont été conclues entre Ottawa et les provinces de Terre-Neuve et Labrador ainsi que de la Nouvelle-Écosse au milieu des années 1980 pour que ces provinces (moins nanties à l’époque) puissent tirer directement profit de l’exploitation des ressources pétrolière et gazière au large des côtes. Ces ententes ont été signées à la suite de la prise du pouvoir en 1984 par les Conservateurs de Brian Mulroney, qui voulait atténuer les pratiques des gouvernements libéraux précédents.

À l’échelle du pays, des ententes ont été signées à divers moments avec des Premières nations pour que leurs communautés puissent disposer du fruit de l’exploitation des ressources naturelles sur les territoires qu’ils habitent. Les ressources qui se trouvent sur les territoires du Yukon, sur les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut relèvent du gouvernement central. On y reviendra plus loin.

**Tableau 3 : Portrait démographique**

|  |  |
| --- | --- |
|   | 1er janvier 2010 \* |
| Canada | 33 930 830 |
| Terre-Neuve-et-Labrador | 510 805 |
| Île-du-Prince-Édouard | 141 232 |
| Nouvelle-Écosse | 940 744 |
| Nouveau-Brunswick | 750 658 |
| Québec | 7 870 026 |
| Ontario | 13 134 455 |
| Manitoba | 1 228 984 |
| Saskatchewan | 1 038 018 |
| Alberta | 3 711 845 |
| Colombie-Britannique | 4 494 232 |
| Yukon | 33 992 |
| Territoires du Nord-Ouest | 43 281 |
| Nunavut | 32 558 |

\* Estimations post-censitaires provisoires.

Note : Ces estimations sont fondées sur les comptes du Recensement de 2006 réajustés pour tenir compte du sous-dénombrement net du recensement et des réserves indiennes partiellement dénombrées.

Source : Statistique Canada. http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/100325/t100325a2-fra.htm En ce qui concerne les ressources naturelles, l’organisme américain spécialisé dans les engrais, l‘« International Fertilizer Development Center » (IFDC), a estimé, dans une étude financée par le USAID datant de 2010, que les réserves de la région du Sahara sont évaluées à 1 milliard de m3 de roches de phosphates (soit au mieux, l’équivalent de 825 millions de tonnes) et 51 milliards de tonnes pour l’ensemble du Maroc. Ainsi, la part des réserves de la région du Sahara représente seulement 1,6 % des réserves de phosphates du Maroc.[[6]](#footnote-6)

*B. Le principe de la péréquation*

Dans le but d’atténuer les tensions politiques pouvant découler du fait que les régions ne soient pas dotées également de ressources, le gouvernement central a mis sur pied, en 1957, un programme de redistribution de la richesse. Il s’agit de la péréquation. L’idée avancée était de permettre à chacun des États membres de fournir à ses citoyens des services publics comparables tout en prélevant des impôts comparables. On établit le montant auquel les provinces dites pauvres ont droit en comparant la capacité fiscale de chacune des provinces avec la capacité fiscale moyenne des dix provinces. Dans la mesure où il y a un écart entre ces deux mesures, le gouvernement central cherchera à combler la différence en versant des paiements de péréquation plus ou moins importants selon le cas (voir Tableau 4).

Ce programme a passé plusieurs tests au cours des ans. De façon assez prévisible, les provinces riches disent habituellement fournir trop à ce fonds alors que les provinces pauvres cherchent à faire la démonstration qu’elles reçoivent trop peu pour répondre aux besoins de leurs populations. Il s’agit d’un enjeu social et politique majeur au Canada pour les années à venir d’autant plus que le centre de gravité de la population canadienne se déplace graduellement vers l’Ouest canadien, là où justement on retrouve les plus importantes ressources gazières et pétrolières au pays. Cette force d’attraction des provinces de l’Ouest fait en sorte que les provinces de l’Est perdent en vitalité économique et en leadership politique.

Le principe de la péréquation est inscrit au paragraphe 36 (2) de l’Acte constitutionnel de 1982 et se lit comme suit : « Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l’engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d’assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. »

**Tableau 4: Comment fonctionne la péréquation au Canada (2012-2013)**

|  |
| --- |
| 1. Les droits à la péréquation sont établis en mesurant la capacité des provinces de générer des revenus, ce qu’on appelle la « capacité fiscale ».
 |
| 1. Avant tout réajustement, le droit à péréquation par habitant d’une province est égal au montant qui manque à sa capacité fiscale pour atteindre la capacité fiscale moyenne de l’ensemble des provinces, ce qu’on appelle la « norme de 10 provinces ».
 |
| 1. Les provinces reçoivent le plus élevé des deux montants suivants : le montant qu’elles recevraient en excluant la totalité des revenus des ressources naturelles ou le montant qu’elles recevraient en excluant 50 % des revenus des ressources naturelles.
 |
| 1. La péréquation est réajustée de manière à assurer l’équité entre les provinces tout en permettant aux provinces bénéficiaires de continuer à recevoir un avantage fiscal net pour l’exploitation de leurs ressources équivalant à la moitié de leurs revenus de ressources par habitant.
 |
| 1. La péréquation est également réajustée de façon à ce que les paiements pour l’ensemble du programme continuent d’augmenter en fonction de l’économie. Cette augmentation est fondée sur la moyenne mobile de croissance du produit intérieur brut (PIB) sur trois ans. Cela favorise la stabilité et la prévisibilité tout en permettant de tenir compte de la croissance économique.
 |
| 1. Le programme fait aussi en sorte de maintenir les avantages accordés à la Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve-et-Labrador aux termes des Accords atlantiques. En 2007, les deux provinces ont eu le choix de continuer de fonctionner selon l’ancien système de péréquation ou d’adhérer de façon permanente au nouveau programme, et ce, à n’importe quel moment avant l’expiration des ententes sur les ressources extra-côtières. Ayant choisi le nouveau programme, la Nouvelle-Écosse est assurée de bénéficier d’un traitement au moins aussi favorable, à titre cumulatif, qu’en vertu de la formule appliquée lorsque l’Accord a été signé. Terre-Neuve-et-Labrador n’est plus admissible à la péréquation.
 |

Source : http://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-fra.asp

Pour comparer avec les dispositions prévues par l’Initiative marocaine pour la Région autonome du Sahara, rappelons que, comme indiqué ci-dessus, les ressources de la Région incluront « les ressources nécessaires allouées dans le cadre de la solidarité nationale », lesquelles devront être précisées dans le cadre de la négociation entre les parties. Cependant, il est important de mettre en relief que la région du Sahara a bénéficié, depuis le retrait des Espagnols en 1975, d’importants efforts de promotion et de développement économique et social par l’Etat marocain pour réaliser son désenclavement et son insertion économique dans le pays et ce, dans le cadre de la solidarité nationale. Ceci a permis de combler le déficit en matière d’infrastructure dont souffrait la région en 1975 et de lui donner la structuration qui lui manquait. Ces investissements ont permis de mettre la région du Sahara au même niveau de développement que les autres régions du Maroc dans la majorité des domaines, en particulier celui de l’infrastructure. Bien plus, la région du Sahara a dépassé les autres régions du Royaume, notamment dans les domaines:

- ***du développement humain*** : l’indice de développement humain dans la région du Sahara est de 0,770 pour le Sahara, par rapport à la moyenne nationale qui est de 0,660 ;

- ***de la lutte contre la pauvreté*** : l’indice de pauvreté dans la région du Sahara est de 2 % par rapport à 9 % au niveau national ;

- ***de l’éducation*** : les taux d’alphabétisation, de scolarisation et d’établissement scolaires par 1000 habitants sont, respectivement, de 65 %, 83 % et 0.3 pour le Sahara, alors que la moyenne nationale et de 57 % pour le taux d’alphabétisation, 62 % pour le taux de scolarisation et 0.2 établissement scolaire par 1000 habitants.

- ***de l’eau potable*** : le taux d’accès des ménages au réseau d’eau potable est de 90 % dans la région du Sahara, ce qui est supérieur à la moyenne nationale de 55 %. Ce taux a été obtenu grâce à un investissement de plus de 800 millions de dollars E-U, notamment en termes de barrages, d’unités d’adduction en eau potable et de dessalement de l’eau de mer :

- ***de l’électricité*** : 95 % des ménages de la région du Sahara sont raccordés au réseau électrique, grâce à 570 millions de dollars E-U, notamment dans le raccordement, les centrales de production d’électricité, ainsi que les centrales éoliennes et solaires.

*C. Inadéquation entre les compétences provinciales et les revenus disponibles (déséquilibre fiscal)*

La notion du déséquilibre fiscal est entrée sur la scène politique canadienne au cours de la dernière décennie et elle a donné lieu à plusieurs rebondissements. Au Québec, la Commission Séguin sur le déséquilibre fiscal, créée en 2001, a donné le ton dans son rapport publié en 2002 en illustrant clairement que les ressources financières sont à Ottawa alors que les besoins sont dans les provinces. Ce rapport confirme les résultats auxquels arrive le *Conference Board of Canada* dans son étude publiée en août 2002 sous le titre *Vertical Fiscal Imbalance : Fiscal Prospects for the Federal and Provincial/Territorial Governments*.

Dans ce débat de fond, les provinces se sont alignées sur deux lignes distinctes. D’une part, le Québec et l’Alberta exigent un nouveau partage des champs de taxation en vue de livrer les services attendus par leur population respective. D’autre part, des provinces comme celles de l’Atlantique souhaitent plutôt donner plus d’emprise au gouvernement central en lui confiant le rééquilibrage des finances publiques en empruntant la voie de la péréquation. En général, les provinces les moins riches s’intéressent à trouver une solution à la question du déficit territorial alors que le Québec et l’Alberta souhaitent atténuer le déséquilibre vertical prévalant entre les États membres et le gouvernement central. Ce rééquilibrage pourrait se faire en misant sur le transfert de certains champs d’imposition entre Ottawa et les États membres ou exigeant le transfert de points d’impôt en faveur des provinces.

Le cas du Québec est plus complexe encore qu’il ne le semble à première vue puisque le gouvernement du Québec a opté de partager d’importants pans de la gouvernance et une partie de la responsabilité relevant de la gestion des ressources du Grand Nord avec les communautés vivant sur le territoire. Voyons ce qu’il en est dans le cas du Nunavik.

*Le Nunavik : un sous-ensemble du territoire québécois*

**Le Nunavik**

Superficie : 500 000 km², territoire situé au nord du 55e parallèle

Population : environ 11 000, composée à 90 % d’Inuits

Le Nunavik est un vaste territoire situé au nord du 55e parallèle dont les limites ont été établies par la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en 1975. La population inuite vivant sur ce territoire est évaluée à 11 000 habitants et elle est répartie dans une quinzaine de communautés en pleine croissance démographique. Jusqu’au début des années 1960, ce fut l’administration fédérale (Ottawa) qui a assumé les principales responsabilités sur ce territoire. Ce vaste espace nordique a été tardivement investi par les gouvernements fédéral et provincial. L’armée canadienne, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) puis les fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes ont commencé à y exercer une présence dans la foulée de la Deuxième Guerre mondiale. Le gouvernement du Québec s’est éveillé à ses responsabilités au début des années 1960. Puis, à la suite de tractations entre les gouvernements de Québec et d’Ottawa, le gouvernement du Québec en est venu à exercer sa pleine autorité sur la région en prenant graduellement le relais de l’administration fédérale. À compter de 1978, dans la foulée de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (Gagnon et Rocher, dir., 2002), les institutions inuites (la Société Makivik et les corporations foncières et les institutions publiques (Kativik régionale, SSS, scolaire) ont pris à leur tour peu à peu le relais. Ces activités s’inscrivent dans le cadre législatif relevant pour l’essentiel du gouvernement du Québec.

Le 5 novembre 1999, une entente de principe a été convenue entre les gouvernements de Québec et d’Ottawa et les représentants inuits en vue de la création de la Commission du Nunavik responsable de pourvoir à l’établissement d’un calendrier menant à la création d’un gouvernement autonome. L’entente stipule que le gouvernement qui sera mis en place devra être un gouvernement, par la fusions des institutions existantes, dont les repères seront territoriaux et non ethniques, respectant en outre les législations fédérales et québécoises et agissant conformément aux obligations des chartes des droits en application au Canada et au Québec. L’Assemblée nationale du Québec s’engageait au même moment à transférer des pouvoirs en matière de justice, d’éducation, d’environnement, de santé et de fiscalité au nouveau gouvernement qui serait mis graduellement en place.

Aussi, le gouvernement du Québec laissait-il entrevoir une certaine ouverture afin de doter les Inuits du Nunavik d’une plus grande autonomie politique. Cela se limite pour le moment à la proposition d’établir une Assemblée régionale élue. Cette Assemblée, qui sera formée d’au moins 21 élus, en provenance des 14 communautés, est appelée à prendre le relais de l’administration régionale Kativik, de la régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik et de la Commission scolaire Kativik. Une entente de principe en vue de la création de ce nouveau gouvernement a été signée le 5 décembre 2007 par les représentants des gouvernements du Québec et d’Ottawa et par les représentants inuits.

Le 27 avril 2011, la population de la région a toutefois rejeté à 66 % la proposition de gouvernement régional telle que négociée par ses propres dirigeants. Il est vrai que la nouvelle assemblée aurait donné plus de légitimité aux revendications de la région, mais on n’est pas parvenu, entre autres, à s’entendre quant au partage des revenus tirés de l’exploitation des ressources naturelles sur ce vaste territoire.

Le potentiel économique de la région est grand, d’où la réticence des décideurs à Québec de céder sur des enjeux économiques majeurs. Le Nunavik possède des ressources énergétiques énormes, et est doté de bassins hydrographiques d’envergure pouvant représenter jusqu’à 25 % de la production totale actuelle du Québec dans ce secteur d’activité économique [[7]](#footnote-7). Pour le moment, et en vertu de la *Loi d’extension des frontières de 1912,* les ressources naturelles sur ce vaste territoire relèvent du gouvernement du Québec.

Plusieurs questions fondamentales portant sur l’autonomie du Nunavik ont été laissées en suspens. La *Commission sur le Nunavik*, en 2001, en avait soulevé un certain nombre. Elle a d’abord relevé la question des recettes fiscales nécessaire à la concrétisation de l’autonomie gouvernementale. Dans le cas du Nunavik, « les besoins financiers du gouvernement du Nunavik dépassent de beaucoup le potentiel fiscal de la région. »[[8]](#footnote-8) Afin de pallier ce déséquilibre, la Commission a proposé la mise sur pied de trois outils potentiels : a) les taxes et impôts ; b) les rentes et les redevances sur les ressources naturelles ; et c) les droits et les dividendes issus d’entreprises de service public. La Commission proposa de permettre au Nunavik de modifier les taux de taxation « en ce qui concerne l’impôt sur le revenu et la taxe de vente »[[9]](#footnote-9) et le remboursement d’une proportion des impôts sur le revenu et autres taxes prélevées sur le territoire du Nunavik[[10]](#footnote-10), par les gouvernements du Québec et du Canada.

La Commission considère qu’étant donné l’assise territoriale du gouvernement du Nunavik, il ne serait que normal qu’il puisse obtenir une partie des rentes et des redevances. Naturellement, « dans une région aussi peu peuplée, les rentes et les redevances constitueraient la principale source de revenus autonome »[[11]](#footnote-11). La formation d’un gouvernement autonome au Nunavik devrait être précédée par des négociations au cours desquelles les conditions de partage des ressources financières pourraient être établies.

En plus des taxes, des impôts, des rentes et des redevances, la Commission souhaite que soit accordée au gouvernement du Nunavik la possibilité de percevoir des droits pour certaines activités économiques. Dans le cas des domaines relevant d’une compétence provinciale ou d’une compétence fédérale, des négociations devront être menées sans tarder. De plus, le Gouvernement du Nunavik devrait pouvoir créer ses propres entreprises de services publics. Cependant, et de l’avis de la Commission, les sources fiscales étant tout de même assez limitées, elles seraient insuffisantes pour garantir le financement complet des services publics. Les paiements de transfert viendraient combler l’écart.

La Commission s’est aussi penchée sur la question de la gestion du territoire et des ressources et elle y voit à la fois un enjeu de taille étant donné le potentiel économique qui y est rattaché, les bénéfices pouvant en être tirés et l’attachement des communautés du Nunavik à leur propre milieu de vie.

Le vaste territoire du Nunavik renferme un potentiel considérable : ressources minérales (nickel, cuivre, fer, or, zinc, plomb, lithium) ; ressources énergétiques (rivières, marées, vents, biomasse); ressources en eau douce. Ces ressources représentent un potentiel de développement important et une source substantielle de revenu pour le gouvernement du Nunavik.

Les questions relatives à la gestion du territoire et aux ressources naturelles relèvent du gouvernement du Québec alors que les questions environnementales relèvent concurremment du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec. À ce chapitre, la Commission considère qu’un « gouvernement du Nunavik devrait partager la responsabilité du contrôle sur le territoire et ses ressources avec les gouvernements du Québec et du Canada. »[[12]](#footnote-12)

Le gouvernement central ne s’est toutefois pas délesté de ses obligations au complet comme l’indique la signature le 1er décembre 2006 de l’Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik. Cet accord a été signé par les représentants du gouvernement central et du gouvernement du Nunavut de même que par la Société Makivik (représentant la population inuite). L’*Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik[[13]](#footnote-13)* a été ratifié dans le but, entre autres, d’apporter des éléments de réponse à la question des zones extra-côtières laissée en suspens au moment de la signature de la Convention de la Baie-James. Ce nouvel accord stipule que « Les Inuits du Nunavik auront droit à des redevances annuelles du gouvernement du Canada issues de l’exploitation des ressources dans la région marine du Nunavik. Ce montant équivaudra à 50 % des 2 premiers millions de dollars et à 5 % des redevances additionnelles perçues par le gouvernement au cours de l’année.”[[14]](#footnote-14)

Ces notes, bien que sommaires, nous amènent à approfondir la question de la gestion des ressources en abordant le cas du Nunavut. Ce territoire, plus grand que le Mexique, couvre le nord et l’est de l’Arctique canadien (voir Carte 1).

*Le Nunavut : un territoire autonome au sein de la fédération canadienne*

**Le Nunavut**

Superficie : plus de 2 000 000 km²

Population : environ 31 000, dont 85% sont des Inuit.

Le cas du Nunavut est tout aussi pertinent pour la présente étude. Dans les faits, il s’agit d’un territoire autonome au sein de la fédération canadienne qui ne relève pas de l’une ou l’autre des provinces. Ce territoire relève directement du gouvernement central. Il n’y a donc dans ce cas de figure que deux acteurs en présence.

Précisons d’entrée de jeu que le gouvernement central, par la voie de sa *Loi sur les terres territoriales* de 1985 - dont la plus récente actualisation remonte au 1er avril 2003 - dispose à son article 15 que « sont réputés réservés à la Couronne, sur les terres territoriales concédées : a) les minerais et autres minéraux, notamment les hydrocarbures liquides ou gazeux, qui peuvent y être découverts, en surface ou dans le sous-sol, le droit de les exploiter ainsi que les droits d’accès, d’usage et d’occupation nécessaires pour l’exploitation et l’extraction des minéraux ; b) les droits de pêche ainsi que les droits d’occupation à cette fin sur les terres territoriales elles-mêmes ou leurs abords. [[15]](#footnote-15)» Cette législation avait pour but assurément de mettre les choses au clair quant à l’exercice de la souveraineté exercée par le gouvernement central sur les trois territoires bordant le Canada au nord.

Les Inuits du Nunavut ont depuis 1999 leur propre gouvernement territorial et, en ce sens, ils sont en mesure d’exercer une certaine forme d’autodétermination interne. Le processus menant à la création du territoire du Nunavut a débuté en 1976, lorsque l’Inuit Tapirisat du Canada (ITC) a proposé la création du Territoire du Nunavut. En 1993, la *Loi concernant l’accord sur les revendications territoriales du Nunavut* a été agréée. Cette loi a été ratifiée six ans plus tard, en 1999, sous le nom de *Loi sur le Nunavut*.

Bien qu’un protocole de négociations ait été convenu en 2008 par le gouvernement du Canada, le gouvernement du Nunavut et par le Nunavut Tunngavik Inc., la question de la gestion des ressources est loin d’avoir été réglée. Ce *Protocole de négociation du transfert des responsabilités en matière de terres et de ressources au Nunavut* identifie les sujets de discussion qui sont sur la table des négociations. Les sujets de discussion prévus touchent le transfert de l’administration, les droits et les contrôles des terres, les droits sur l’eau, les divers pouvoirs de légiférer et les responsabilités sur la gestion du territoire. Il est également prévu qu’une proportion importante des ressources humaines mobilisées pour la gestion des terres, des eaux et des ressources soit transférée par le gouvernement central au gouvernement du Nunavut. Ces transferts laissent entrevoir que des ressources fiscales seront mises à la disposition du nouveau gouvernement pour qu’il puisse assumer pleinement ses nouvelles responsabilités.

Dans le domaine des ressources naturelles, le protocole de 2008 traite principalement du pétrole et du gaz. Dans le cadre de ce protocole, le gouvernement du Nunavut et le Nunavut Tunngavik Inc. ont fait savoir qu’ils revendiquaient le transfert du « contrôle des terres et des ressources de la Couronne dans tous les secteurs, y compris les zones côtières et le fond marin. » De plus, ils considèrent qu’aucune distinction ne doit être établie entre « les régimes de gestion des ressources s’appliquant aux zones côtières et au fond marin, ainsi que dans les zones marines et à leur proximité. » Tout au cours des discussions, Ottawa s’est montré très discret au sujet de la question des ressources du fond marin (incluant les ressources pétrolières et gazières des zones côtières et des fonds marins), mais s’est toutefois engagé à discuter de cette question éventuellement. En bref, les parties s’engagent à discuter du transfert de responsabilités dans le domaine de la gestion du territoire et des ressources et à déterminer le « partage des recettes tirées de l’exploitation des ressources et le solde fiscal du Nunavut » dans des délais raisonnables.

Le protocole signé en 2008 a été amélioré l’année suivante alors qu’Ottawa convenait de permettre au gouvernement du Nunavut et au Nunavut Tunngavik Inc. de tirer des profits « de toute découverte de ressources naturelles ou minérales, y compris de la découverte de diamants et de cheminées de kimberlite diamantifères situées sous de petits lacs[[16]](#footnote-16). »

Il importe de mentionner ici que la Constitution canadienne dispose que la réglementation et l’exploitation des ressources minières sur les terres publiques louées à bail relèvent des provinces ou des territoires. Dans le cas du Nunavut, les choses sont quelque peu différentes. Selon les informations disponibles sur le site du ministère des Ressources naturelles du Canada, on avance que « l’exploration et l’exploitation minières continuent d’être réglementées par le Bureau des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien[[17]](#footnote-17).

**Carte 1 : Provinces et territoires, Canada**



Source : http://www.threecordministries.org/ArcticMaps.html

Il faut aussi savoir qu’en vue de disposer d’une revendication territoriale de la communauté inuite, le gouvernement du Canada a transféré à celle-ci les droits miniers pour environ 10 % du territoire nunavutien, sous la forme de grands blocs situés un peu partout sur le territoire. » (Communiqué : [www.mcan.gc.ca/mineraux-metaux/politique/lois-reglements/3361](http://www.mcan.gc.ca/mineraux-metaux/politique/lois-reglements/3361)). Les ressources financières mobilisées de la sorte par le gouvernement du Nunavut permettront de soutenir le développement de la région sous ses divers aspects. Précisons enfin que, dans le domaine de l’approbation de l’exploitation des mines, le gouvernement central, bien que représentant un des partenaires en présence, conserve l’autorité ultime.

Les responsabilités reconnues aux territoires (Yukon, Territoires du Nord-Ouest et Nunavut) s’approchent un peu de celles exercées par les provinces. Force est de noter que les territoires ont fait certains gains ces dernières années en augmentant leur contrôle au chapitre de la gestion des terres et des ressources naturelles. Les pouvoirs attribués aux territoires ne sont toutefois pas garantis par la Constitution et pourraient être modifiés au gré des changements de gouvernement à Ottawa. Cependant, une fois certains pouvoirs transférés aux territoires, il serait difficile d’imaginer que le gouvernement central puisse chercher à retirer l’une ou l’autre des responsabilités consenties aux territoires. Pour clore, mentionnons que la quête des peuples amérindiens en vue d’exercer tous les pouvoirs sur ces vastes espaces demeure un défi difficilement atteignable à court, et à moyen terme, et ce même si leur cause est perçue favorablement par des acteurs sociaux et des institutions gouvernementales et paragouvernementales de plus en plus nombreux.

S’agissant du statut autonome de la Région du Sahara proposé par le Maroc, notons les points de comparaison suivants :

* la reconnaissance, comme au Canada, de l’importance des ressources naturelles aussi bien en tant que source de revenus et de développement qu’en tant que potentiel stratégique à long terme ;
* la volonté, également partagée au Canada, de concilier, grâce à la négociation entre toutes les parties concernées, les besoins de développement autonome des populations locales et la préservation des compétences régaliennes de l’État central ;
* le développement embryonnaire, contrairement au Canada (du moins pour le cas du Nunavik), des relations entre deux échelons pour l’instant, un gouvernement central et une région autonome, même si cette dernière devrait probablement inclure un niveau municipal de décentralisation ;
* l’admission, comme au Canada, de la nécessité de compléter les ressources accordées à la région autonome par un éventuel complément de ressources fiscales provenant de la « solidarité nationale » (péréquation au Canada) ;
* le souhait exprimé par le gouvernement central de négocier avec les parties concernées la responsabilité la plus large possible de la gestion des ressources naturelles par les populations autonomes et leurs institutions. Dans le cas du Nunavut, le gouvernement fédéral négocie un partage des revenus et des compétences, et dans le cas de la Région du Sahara, le Maroc propose d’affecter à la Région autonome « les revenus de l'exploitation des ressources naturelles affectés à la Région » et « la partie des revenus des ressources naturelles situées dans la Région et perçus par l'État. »

Au total, il semble que seule une négociation entre les différentes parties prenantes, dans un climat de confiance et de respect mutuels garantissant le maintien des droits reconnus nationalement sur la base des standards internationaux, comme le propose le Maroc. À l’instar d’autres différends similaires, l’autonomie négociée offre un cadre de solution de compromis, permettant de mettre fin à l’impasse actuelle et progresser, de manière substantielle et consensuelle, vers une solution politique, définitive et mutuellement acceptable du différend régional sur le Sahara.

**Bibliographie**

* Beaudoin, Gérald-A. Beaudoin, *La Constitution du Canada*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1990.
* Bickerton, James et Alain-G. Gagnon, « Regions » in Daniele Caramani, dir. *Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 275-291.
* Boadway, Robin « Canada » in Anwar Shah, dir., *The Practice of Fiscal Federalism : Comparative Perspectives, A Global Dialogue on Federalism Series*, vol. 4. Montréal, McGill-Queen’s University Press, 2007, p.105.
* Gagnon, Alain-G., *The Case for Multinational Federalism: Beyond the All-Encompassing State*, Londres, Routledge, 2010.
* Gagnon, Alain-G. et Michael Keating, dir., *Political Autonomy and Divided Societies : Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Londres, Palgrave Macmillan, 2012.
* Gagnon, Alain-G. et Guy Rocher, dir., *Regard sur la convention de la Baie-James et du Nord québécois*, Montréal, Québec Amérique, 2002.
* Gouvernement du Québec, *Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, Rapport de la Commission du Nunavik, 2001.
1. Ne pas citer sans permission de l’auteur. [↑](#footnote-ref-1)
2. Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, Université du Québec à Montréal, [www.creqc.uqam.ca](http://www.creqc.uqam.ca). [↑](#footnote-ref-2)
3. Pour une analyse en profondeur du système fédéral canadien, on consultera : Alain-G. Gagnon, dir. *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, institutions, traditions*, Montréal, Les Presses de l’Université de Montréal, 2006 et en version anglaise *Contemporary Canadian Federalism : Foundations, Institutions, Traditions*, Toronto, University of Toronto Press, 2009. [↑](#footnote-ref-3)
4. Les Cris (en anglais *Cree* ou *Crees*) sont une nation [autochtone](http://fr.wikipedia.org/wiki/Autochtone) d'[Amérique du Nord](http://fr.wikipedia.org/wiki/Am%C3%A9rique_du_Nord), appartenant à la grande famille linguistique et culturelle algonquine, et habitant des [Montagnes Rocheuses](http://fr.wikipedia.org/wiki/Montagnes_Rocheuses) à l'o[céan](http://fr.wikipedia.org/wiki/Oc%C3%A9an_Atlantique) Atlantique à la fois au [Canada](http://fr.wikipedia.org/wiki/Canada) et aux [États-Unis](http://fr.wikipedia.org/wiki/%C3%89tats-Unis). La [langue crie](http://fr.wikipedia.org/wiki/Langue_crie) est l'une des langues amérindiennes les plus parlées de l'Amérique du Nord. [↑](#footnote-ref-4)
5. Mission permanente du Maroc auprès de l’Office des Nations unies et des autres organisations internationales à Genève, « Initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara » (http://www.mission-maroc.ch/fr/pages/308.html). [↑](#footnote-ref-5)
6. [www.ifdc.org](http://www.ifdc.org) [↑](#footnote-ref-6)
7. Québec, *Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik*, Rapport de la Commission du Nunavik, mars 2001, p. 41. [↑](#footnote-ref-7)
8. *Ibid*., p. 20. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Ibid.* [↑](#footnote-ref-9)
10. Soulignons que les Inuits du Nunavik, contrairement aux autres Autochtones, paient déjà des taxes et des impôts. [↑](#footnote-ref-10)
11. Québec, *Tracer la voie vers un gouvernement pour le Nunavik, op. cit.*, p. 21. [↑](#footnote-ref-11)
12. *Ibid.*, p. 41. [↑](#footnote-ref-12)
13. Canada, *Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Nunavik, Affaires autochtones*, Affaires autochtones et développement du Nord, 2007. [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/aiarch/mr/nr/j-a2007/2-2855-bk-fra.asp> [↑](#footnote-ref-14)
15. http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/T-7/TexteComplet.html. [↑](#footnote-ref-15)
16. Communiqué de presse, [www.aadnc-gc.ca/aiarch/mr/nr/j-a2009/nr000000207-fra.asp](http://www.aadnc-gc.ca/aiarch/mr/nr/j-a2009/nr000000207-fra.asp) [↑](#footnote-ref-16)
17. Il faudrait apporter une distinction entre les divers types d’ententes territoriales ici en précisant que les Inuits, au Nunavik et au Nunavut, sont propriétaires des ressources souterraines sur des portions réduites du territoire. [↑](#footnote-ref-17)