

Lisa Cerasuolo
Université de Montréal
CERL09608707
Maîtrise en science politique : première année

Le Nunavut : Un gouvernement consensuel au Canada

6300, boul. Gouin Est
Montréal (Québec) H1G 1C2
lisacerasuolo@umontreal.ca
514-581-5288

Malgré les 13 ans qui se sont écoulés depuis la création du Nunavut, ce territoire demeure relativement inconnu pour la plupart des Canadiens. Pour le décrire brièvement, ce vaste territoire au nord du 60^e parallèle se caractérise par une immense étendue glaciale clairsemée de petites municipalités peu peuplées. Or, le Nunavut est aussi un territoire qui présente une situation politique atypique au Canada. Il s'agit à toutes fins utiles de la première et de la seule expérience à ce jour d'un gouvernement autonome, presque entièrement autochtone au sein de notre fédération. C'est la seule région du pays où les peuples autochtones sont prépondérants, les trois quarts des habitants, les Nunavummiuts, étant inuits. Et pourtant, les politologues canadiens ne s'intéressent que rarement aux réalités politiques de ce territoire. Le Nunavut offre non seulement un exemple de la flexibilité et de la pertinence encore actuelle d'une démocratie parlementaire de style britannique, mais encore une preuve irréfutable que, malgré leurs différences inhérentes, les cultures politiques euro-canadienne et autochtone ne s'excluent pas mutuellement.

La présente étude a donc pour objet de dépouiller la documentation existante afin de se pencher sur le comportement législatif des députés de l'assemblée législative du Nunavut. À l'instar de travaux précédents, il s'agira de faire valoir que, même s'il constitue une exception à la règle ici au Canada, le gouvernement consensuel du Nunavut demeure résolument inscrit dans la tradition démocratique parlementaire de Westminster.

Dans cet esprit, nous nous appuyerons donc sur les institutions du Nunavut pour étudier la nature du gouvernement consensuel dans le contexte canadien. Il s'agira ensuite d'offrir un aperçu des particularités du mode de gouvernance du Nunavut. Nous explorerons enfin le comportement législatif de ses députés en examinant la culture

politique dans laquelle il est enraciné. Mais surtout, il sera question au fil des pages de chercher à établir si le Nunavut préserve ou non le principe parlementaire fondamental d'un gouvernement responsable, comme nous le postulons au départ. Grâce à une analyse quantitative du comportement législatif du Nunavut, nous pourrions relever certaines tendances sur le plan du vote, ce qui nous permettra de prouver de manière empirique ce qui a été dit à propos du gouvernement consensuel.

Le gouvernement consensuel dans le contexte canadien

Pourquoi un gouvernement consensuel au Nunavut?

Fort de l'expérience des Territoires du Nord-Ouest, le peuple inuit partageait le désir explicite de maintenir un gouvernement consensuel (Henderson, 2007, p. 114 et 115). Tel que l'ont fait constater de nombreux députés autochtones, la première raison pour laquelle les Inuits évitaient le modèle traditionnel de Westminster résidait dans l'imposition d'un pouvoir colonial contre leur volonté. Les députés interviewés à l'occasion des recherches de White ont exprimé deux principales réserves à l'égard du modèle britannique (White, 1991, p. 506 et 507). Premièrement, ils n'étaient pas prêts à accepter ce qui constitue peut-être l'aspect le plus important de ce modèle : une forte concentration des pouvoirs au niveau exécutif. Toujours selon White, et comme nous le verrons plus loin, les Autochtones auraient tendance à préférer que le pouvoir soit décentralisé et amplement partagé (White, 1991, p. 506). Deuxièmement, à l'instar de toutes les démocraties libérales occidentales, le système de Westminster est un modèle représentatif, qui cherche à représenter les personnes plutôt que les collectivités. Or, une fois de plus, les Autochtones préfèrent une approche différente. En règle générale, les intérêts et les besoins de la collectivité passent toujours avant ceux des particuliers. Ainsi,

le gouvernement est perçu comme une institution de représentation directe. De plus, les partis politiques sont perçus comme créant des divisions artificielles parmi la population et comme des « moteurs d'acrimonie politique, ce qui est contraire au mode décisionnel autochtone et n'est pas favorablement accueilli dans la politique du Nord » [traduction] (Henderson, 2007, p. 114 et 115).

Ainsi, il semblerait à première vue que les valeurs et le mode de gouvernance inuits soient diamétralement opposés au système parlementaire britannique où les personnes votent pour former un gouvernement représentatif et où le pouvoir est extrêmement concentré dans la personne du premier ministre et son cabinet. Il s'agit d'un système dont on a dit qu'il est fortement axé sur les confrontations et les contentieux et qui est déterminé par un ensemble de procédures officielles se composant de règles décisionnelles de nature majoritaire. Les Autochtones du Nord privilégient, quant à eux, un processus décisionnel consensuel caractérisé par l'absence de confrontation, le travail d'équipe et la coopération. Les décisions ne sont pas prises en fonction des besoins individuels, mais plutôt de ceux de l'ensemble de la collectivité. Par ailleurs, le vote proprement dit n'est pas une procédure traditionnelle chez les Inuits.

Cela dit, l'institution d'un gouvernement consensuel au Nunavut est en grande partie attribuable à des raisons historiques. Il serait faux d'affirmer que les Inuits ont fait preuve d'un effort concerté à l'époque de la constitution du Nunavut en vue d'adopter sciemment la gouvernance consensuelle comme cadre par excellence pour l'incorporation et la promotion de leurs valeurs et de leur culture dans les politiques du Nord. Ce choix serait plutôt attribuable à la nature pragmatique tant vantée des Inuits,

qui se seraient contentés d'adopter un mode de gouvernance qu'ils avaient vécu pendant de longues années dans les T.N.-O. (White. 2006, p. 19). Nous pourrions affirmer néanmoins que, de nos jours, le gouvernement consensuel peut en fait être considéré comme une institution qui a intégré à fond la façon de penser inuite.

Or, si les principes du gouvernement consensuel semblent entrer en conflit avec les préceptes de la tradition de Westminster, pouvons-nous assimiler l'assemblée législative du Nunavut à une véritable institution de style parlementaire britannique?

Le gouvernement s'inscrit-il toujours dans la tradition de Westminster?

Dans son article de référence, *Westminster in the Arctic: The Adaptation of British Parliamentaryism in the Northwest Territories*, Graham White affirme que le gouvernement consensuel n'est qu'une variante du modèle parlementaire plus traditionnel de Westminster. Il fait valoir qu'un gouvernement consensuel de style britannique préserve toujours le principe fondamental de gouvernement responsable. La concentration des pouvoirs est maintenue (peut-être à contrecœur), les ministres se distinguent clairement des députés et les préceptes constitutionnels qui sous-tendent le tout, dont la solidarité du cabinet et la responsabilité des ministres, se portent bien au Nunavut.

Pouvons-nous donc vraiment parler d'un gouvernement consensuel au Nunavut? En se rapportant aux T.N.-O., Gurston Dacks a soulevé la critique que le système hybride du Grand Nord n'est pas vraiment un gouvernement consensuel, mais plutôt un gouvernement non partisan. Il affirme à juste titre que la politique n'est pas consensuelle dans la mesure où une entente collective est atteinte en appliquant à un enjeu des valeurs profondément ancrées et acceptées (Dacks, 1990, p. 139). Le Nunavut n'est pas non plus

consensuel de la manière dont l'entend Arend Lijphart dans sa description de la gouvernance consensuelle¹. Comme l'a fait valoir Graham White, le Nunavut ressemble plutôt à une « démocratie délibérative » (White, 2006, p. 16), c'est-à-dire une démocratie où le débat est un élément central du processus décisionnel. Il s'agit d'une forme de gouvernance de nature foncièrement participative où les délibérations sont à l'ordre du jour chaque fois qu'il faut régler un problème ou prendre une décision.

Comme il en sera question tout au long de cette étude, le gouvernement consensuel est un système hybride, mais un système qui s'inscrit néanmoins fermement dans la tradition britannique. Il ne s'agit pas d'une antithèse à la démocratie de style Westminster. Contrairement à ce qui a été perçu comme un système extrêmement formel et rigide, le Nunavut démontre à quel point le parlementarisme britannique peut être flexible et adaptable.

Caractéristiques du gouvernement consensuel

Le rôle des partis politiques ou plutôt, l'absence de ce rôle

En tant qu'entreprise collective organisée se composant de personnes de même avis, un parti politique a pour objectif ultime de contrôler le processus décisionnel du gouvernement ou, à tout le moins, de tenter d'y exercer son influence. On présume souvent que tous les systèmes de style britannique doivent nécessairement comprendre

¹ Dans *Patterns of Democracy*, Lijphart décrit le modèle consensuel comme étant inclusif et favorisant la négociation et le compromis. Les pouvoirs de l'exécutif sont partagés au moyen de coalitions multipartites et il y a un équilibre entre les pouvoirs de l'assemblée législative et de l'exécutif. Par ailleurs, ce mode de gouvernance est accompagné d'une forme de représentation proportionnelle. S'il est vrai que la gouvernance au Nunavut peut en fait favoriser le compromis et une sorte de consensus, les pouvoirs demeurent très certainement concentrés au sein de l'exécutif et, à l'instar d'autres provinces et territoires canadiens, les élections se déroulent selon le système uninominal majoritaire.

des partis politiques. Or, ceux qui prétendent qu'un tel système ne peut fonctionner sans partis devraient se rappeler que les principaux préceptes de la gouvernance en Grande-Bretagne et au Canada ont été établis bien avant la constitution de partis politiques, quand le cabinet se composait tout simplement d'un groupe de conseillers qui étaient nommés au poste. Les partis sont certes une caractéristique politique du modèle de Westminster mais ils n'ont rien de constitutionnel. La question qui s'impose alors, c'est de savoir comment le Nunavut a pu résister à l'établissement de partis politiques.

Les partis trouvent leur point de départ dans des problèmes exigeant une action collective, c'est-à-dire des situations dans lesquelles diverses personnes peuvent bénéficier d'une mesure concertée donnée. La théorie du choix rationnel entre alors en scène. Sans trop nous étendre, disons simplement que chaque législateur indépendant se laisse mener par des décisions rationnelles qui cherchent à optimiser ses intérêts, ce qui génère inévitablement un équilibre comportemental parmi eux.

Selon les propos de John Aldrich, il existe deux moyens d'atteindre un résultat en coopération (Aldrich, 1995, p. 33). Le premier consiste à convenir de coopérer pendant les sessions législatives. Il cite les études effectuées par Axelrod (1984), Hardin (1982) et Taylor (1976) qui montrent que, en moyenne, tant que les législateurs indépendants continuent à interagir et tant qu'ils estiment que les retombées futures seront avantageuses, il peut en fait s'avérer rationnel de coopérer. Par ailleurs, et c'est le cas au Nunavut, la coopération peut être perçue comme quelque chose de précieux politiquement parlant, dans la mesure où se faire une réputation pour sa volonté de coopération peut augmenter le capital politique et aider à optimiser les résultats privilégiés. En théorie, néanmoins, ce type de comportement peut devenir

problématique lorsqu'il devient trop répétitif car n'importe quel résultat peut être envisagé comme une solution possible. Comme nous le verrons plus tard, ce problème est en grande partie réglé par l'institution de caucus ainsi que par le renforcement de la solidarité du cabinet. Un deuxième moyen de coopérer consiste simplement à convenir de le faire à l'avance. Pour qu'une entente soit efficace, elle doit être contraignante pour tous les partenaires. Une fois de plus, les ententes institutionnelles sont essentielles pour déterminer les conditions de l'engagement à l'égard des mesures, que celles-ci soient ponctuelles ou itératives.

Ainsi, un parti politique, en tant qu'institution endogène, « [...] doit être compris non seulement par rapport aux objectifs des acteurs considérés les plus importants pour les partis, mais également par rapport aux institutions électorales, législatives et exécutives du gouvernement » [traduction] (Aldrich, 1995, p. 5). Les mécanismes institutionnels qui régissent la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et l'assemblée législative et le processus décisionnel proprement dit exercent une influence sur l'existence des partis politiques au sein d'une démocratie. Que veut donc dire cela pour un système non partisan comme celui du Nunavut? Si la principale raison pour la formation d'un parti c'est de faire en sorte que les personnes puissent optimiser leurs intérêts en optant pour le mode collectif au lieu de faire cavalier seul, pourquoi les habitants du Nunavut n'ont-ils pas insisté pour la création de partis politiques?

Comme Aldrich l'explique clairement, ce n'est pas simplement parce que les politiques peuvent constituer des partis qu'ils vont nécessairement le faire (Aldrich, 1995, p. 55). En fait, ils pourraient avoir d'autres moyens à leur disposition pour atteindre leurs buts. C'est là que le paysage historique et politique unique du Nunavut entre en jeu. Outre

son patrimoine politique en commun avec les T.N.-O., selon Graham White, l'idéalisme et le pragmatisme inuits jouent également un rôle à l'heure de rejeter les partis, qui sont perçus comme des institutions qui perpétuent et accentuent les divisions sociales (White, 1991, p. 503), voire constituent une menace à l'unité inuite.

Nous pouvons affirmer que le gouvernement consensuel dépourvu de partis politiques du Nunavut fonctionne à toutes fins pratiques comme un gouvernement minoritaire permanent. Même en l'absence de partis, le cabinet demeure la force dominante et sa solidarité est maintenue. Comme il arrive dans toute situation minoritaire, le gouvernement n'a pas une base bien établie au sein du parlement. Néanmoins, si l'on peut à juste titre affirmer que le cabinet n'a pas de soutien au niveau législatif, il est tout aussi vrai qu'il n'a pas besoin de confronter une opposition organisée. Les députés de l'assemblée législative n'ont pas nécessairement une idéologie ou une volonté politique qui les unisse mais, nous le verrons, cela ne veut pas dire qu'ils ne font pas leur travail de manière efficace au sein de l'assemblée.

L'absence de partis politiques peut toutefois avoir une incidence négative sur les habitants. Les partis offrent des renseignements importants qui permettent d'évaluer les politiques et les questions identitaires qui serviront de fondement au débat politique, réduisant par la même occasion les coûts de l'information pour l'électorat. Par conséquent, en l'absence de partis, le coût de la participation politique au Nunavut est très élevé : « [...] les personnes seront moins en mesure d'identifier les enjeux et les candidats, et moins capables de placer les enjeux politiques sous un jour présentant tout un éventail de possibilités valables » [traduction] (Henderson, 2004, p. 140). Malgré cela et selon l'enquête de 2004 auprès des ménages du Nunavut, presque 60 % des répondants

ont convenu que les partis faisaient davantage pour diviser que pour unir et un peu moins de 80 % ont affirmé qu'ils étaient satisfaits du fonctionnement de leur démocratie (Henderson, 2007, p. 115). Les habitants du Nunavut semblent donc prêts à assumer les coûts d'un système non partisan.

Élections au Nunavut

En l'absence de partis politiques, tous les candidats qui se présentent aux élections le font en tant qu'indépendants. Les répercussions pour l'électorat se font sentir sur deux fronts. Premièrement, les électeurs n'ont pratiquement pas leur mot à dire sur les personnes qui formeront le cabinet, puisque le premier ministre et le cabinet sont en fait sélectionnés par scrutin secret par tous les députés élus avant la première session de la Chambre. Deuxièmement, les électeurs ne peuvent même pas faire savoir s'ils sont pour ou contre l'ensemble de leur gouvernement, puisque leur voix s'applique uniquement à leur député. Henderson affirme que ce système donne lieu à une forme de politique qui ressemble à un combat de gladiateurs, car on assiste à 19 élections plutôt qu'à une seule, chacun luttant pour des inquiétudes et des enjeux distincts (Henderson, 2007, p. 120). Résultat : les élections ont tendance à se concentrer sur les enjeux d'intérêt local ou communautaire (particulièrement les questions d'infrastructure) plutôt que sur des politiques territoriales. (Widdowson et Howard, 1999, p. 28; Henderson, 2007, p. 120).

Comportement législatif

Culture politique

Ce n'est que depuis les dernières décennies que l'on a assisté à l'émergence d'une véritable identité pan-inuite. Comme pour tous les projets d'édification d'un État, une société se fait accorder l'occasion d'établir de nouvelles institutions politiques qui reflètent

plus fidèlement sa culture politique et qui viennent modifier la relation qui existait auparavant entre les citoyens et le gouvernement. Comme il arrive dans la plupart des sociétés, les Inuits ne sont pas toujours d'accord sur ce qui constitue leurs véritables valeurs traditionnelles. Nous pouvons malgré tout déterminer un ensemble clé de valeurs et de pratiques qui ont un impact mesurable sur le comportement d'un député. Dans ce contexte, le concept Inuit Qaujimajatuqangit (IQ) a récemment surgi comme une force directrice.

Alisa Henderson évoque trois principaux courants d'influence sur la culture politique du Nunavut. L'un d'eux incarne le système politique canadien dans lequel les Inuits se sont intégrés. Un autre réside dans la culture territoriale précédant la division des T.N.-O. Mais surtout, la principale variation au Nunavut réside dans la culture avant et après le contact avec la population inuite (Henderson, 2007, p. 2).

L'expérience des Inuits en tant que petits groupes de chasseurs-cueilleurs nomades les a amenés à développer leur propre style décisionnel. La survie même du groupe dépend de la coopération inconditionnelle de tous les membres. Ils privilégient clairement des décisions axées sur l'atteinte d'un consensus plutôt que sur le vote, car ils ont tendance à repousser les approches majoritaires. Ils sont prêts à accepter un leadership fort, mais il doit être « [...] axé sur une compétence démontrée plutôt que sur des caractéristiques autoproclamées et exercé sous réserve de consulter les gens de manière très étendue et de leur rendre compte directement » [traduction] (White, 2006, p. 16). Au-delà de cela, à l'instar de la plupart des peuples autochtones, les Inuits se font une idée holistique de leur société. Le mandat de Bathurst, qui a été institué en 1999,

témoigne de cet état d'esprit globalisant².

Ainsi, la dynamique au sein de l'assemblée législative reflète cette culture politique. Elle doit être gérée par la non-confrontation et veiller à avoir un certain degré d'harmonie au sein de la Chambre. Il est intéressant de noter que les députés tiennent régulièrement des séances législatives à l'extérieur de la capitale dans un effort de rapprocher la population de ses représentants. De plus, chaque année ils déplacent l'assemblée toute entière (le secrétaire, le greffier, etc.) et tiennent une session parlementaire dans une localité autre qu'Iqaluit, apportant ainsi littéralement le gouvernement au peuple.

Un gouvernement responsable

Avant de nous pencher sur la manière dont les institutions politiques du Nunavut fonctionnent en réalité, force est de donner un bref aperçu de ce que l'on entend par gouvernement responsable comme principe fondamental d'un gouvernement de style Westminster.

Il existe quatre principes fondamentaux qui guident toute démocratie parlementaire. Le premier c'est que le cabinet détient le monopole du pouvoir exécutif. Deuxièmement, il y a la convention sur la confiance, moyennant lequel le cabinet a la responsabilité de maintenir la confiance dans l'assemblée élue, à laquelle il doit rendre

² Série d'ateliers tenus d'abord par le cabinet en 1999 et une fois de plus en 2004 par le gouvernement subséquent, le mandat de Bathurst établit quatre grandes catégories pour orienter le processus décisionnel de l'assemblée législative. Sous la rubrique *Pinasuaqtavut* (ce que nous allons accomplir), ses membres ont identifié 1) *Inuuqatigiittiarniq* (communautés saines) comme tout ce qui appartient aux questions sociales et touchant la santé, tels l'aliénation de la terre, le diabète et le logement; 2) *Pijarnirniqsat Katujjiqatigiinnirlu* (la simplicité et l'unité) par la promotion de la langue inuktitut et l'emploi dans le gouvernement inuit; 3) *Namminiq Makitajunnarniq* (autonomie) comme toute politique liée au régime fiscal du Nunavut, y compris l'économie et l'initiative de décentralisation; et enfin 4) *Ilippallianginnarniq* (apprentissage continu) selon lequel il y a un effort concerté d'offrir toute une gamme de programmes pédagogiques à sa population.

compte à titre individuel aussi bien que collectif.

Le troisième principe fondamental réside dans la responsabilité des ministres. D'une manière générale, nous pouvons affirmer qu'il y a trois significations à gouvernement responsable, dans la mesure où la responsabilité se rapporte à l'imputabilité, au besoin de rendre compte. Comme l'explique C.E.S. Franks (1987), dans son premier sens, un gouvernement responsable se rapporte au fait que les ministres et l'ensemble du cabinet détiennent des pouvoirs considérables et qu'ils sont donc redevables de l'utilisation qu'ils font de ces pouvoirs. Selon Marshall et Moodie (tel que cité dans Sutherland, 1991, p. 94), c'est une question de responsabilité juridique selon laquelle les ministres sont responsables devant la loi de la gestion et de l'orientation suivie par le gouvernement pour les diverses fonctions administratives qui leur sont confiées dans leurs ministères respectifs. Deuxièmement, le gouvernement est nécessairement responsable face à son peuple car il est perçu comme « un intendant fiable des affaires de la nation » [traduction] (Franks, 1987, p. 10). Par ailleurs, les ministres sont responsables et redevables devant le parlement, qui constitue la source même de la légitimité et de l'autorité du gouvernement (Franks, 1987, p. 10 à 12).

Enfin, nous retrouvons la question de la solidarité du cabinet selon laquelle tous les ministres doivent respecter les décisions du cabinet et de la politique gouvernementale, quelles que soient leurs opinions personnelles. Il est cependant intéressant de noter que cette convention n'a en fait rien à voir avec la prise de décisions proprement dite. Il s'agit plutôt d'une arme politique accordée au premier ministre qui s'est développée au fil des ans comme un bouclier contre le monarque. C'est un outil dont il dispose pour se rallier les ministres du cabinet et dissimuler du parlement et du public la véritable source de la

décision (Crick, 1966 tel que cité dans Thompson, 1980, p. 35). Il reste à déterminer si le Nunavut respecte ces quatre principes fondamentaux.

Cabinet La plupart de ceux qui étudient la politique dans le Nord admettent volontiers qu'il existe un certain degré de solidarité entre les membres du cabinet, mais que le premier ministre n'est pas vraiment habilité à la mettre en application. Comme il ne peut pas destituer des ministres unilatéralement et en l'absence d'une discipline de parti pour organiser son cabinet, il semble qu'il ne puisse sanctionner ses ministres comme il faut. Les répercussions se font sentir sur deux fronts. D'un côté, on pourrait donc affirmer que le cabinet n'est rien d'autre qu'un groupe de personnes fonctionnant de manière indépendante les unes des autres; un groupe qui manque de cohérence et de discipline, qui cherche constamment à s'échanger des faveurs en votant réciproquement pour leurs projets d'immobilisations (White, 2005, p. 61). De l'autre côté, les médias ont souvent critiqué les ministres pour leur réticence à soulever des enjeux difficiles et controversés qui risquent de semer la discorde, augmentant ainsi l'autorité du premier ministre (OBrien, 2003, p. 10). D'une façon ou d'une autre, cette réalité rend le cabinet tout entier hautement redevable face à l'assemblée législative puisque c'est de là que provient sa véritable légitimité. Qui plus est, il existe une procédure officielle d'examen du leadership à mi-parcours, où tous les députés doivent se prononcer par scrutin secret pour le maintien du vote de confiance dans le cabinet et le premier ministre. La démarche ne constitue nullement une simple formalité et elle est rigoureusement exécutée³.

Députés de l'assemblée législative Dans toute autre assemblée législative canadienne,

³ « Nunavut premier, cabinet survive confidence vote », *CBC News*, 3 novembre 2010, <http://www.cbc.ca/news/canada/north/story/2010/11/03/nunavut-leadership-review.html>.

l'opposition vote suivant l'idéologie du parti et, par conséquent, souvent contre le pouvoir exécutif. Si dans un modèle Westminster traditionnel l'opposition est souvent récompensée si elle vote contre le pouvoir exécutif, dans un système consensuel il y a en fait très peu de raisons d'agir de la sorte, puisque les députés auront davantage d'occasions de se faire entendre pour que leur opinion finisse par être incorporée à une loi gouvernementale. Or, dans le sondage qu'il a effectué parmi les députés des T.N.-O., White a trouvé que les députés sans portefeuille pouvaient se montrer très critiques à propos de leur degré de participation au processus législatif, certains allant jusqu'à prétendre que le gouvernement consensuel était un gouvernement bidon (White, 1991, p. 515). Au Nunavut, on a pourtant opté pour poursuivre cette forme de gouvernement. Conformément au style du Nord, 20 sur les 24 membres se sont dit d'accord avec l'affirmation « peu importe si c'est le gouvernement ou un simple député sans portefeuille qui a l'idée d'apporter un changement politique, peu importe à qui le mérite, ce qui compte c'est que le changement soit pour le mieux » [traduction] (White, 1991, p. 516).

Une autre caractéristique commune de l'opposition réside dans sa « manière inlassable de trouver des défauts, de formuler des accusations et de contester pratiquement tout ce que fait le gouvernement » [traduction] (O'Brien, 2003, p. 7). Il suffit de parcourir les transcriptions du harsard pour voir comment la conversation et les discussions se déroulent avec une relative fluidité à la Chambre. Cela dit, selon Kevin O'Brien, qui a été député lui-même, il est habituel d'entendre les députés se plaindre que le cabinet ne les consulte pas aussi souvent qu'il le devrait. D'aucuns affirment que le cabinet accorde davantage d'attention aux bureaucrates et qu'il est avare des renseignements critiques qu'il lui incombe de donner sur les politiques. Une critique encore plus acerbe voudrait

que le cabinet ne soit pas vraiment intéressé à atteindre un consensus. Heureusement, le caucus est là pour essayer à tout le moins de dissiper ces critiques.

Caucus En ce moment, il existe deux types de caucus au Nunavut. Le premier est le caucus des députés sans portefeuille. Ce n'est pas du tout l'équivalent à une opposition officielle mais offre aux députés une tribune où échanger des idées, des informations en plus de leur donner la possibilité de coordonner des stratégies et la planification. (White, 2006, p. 13). Le second est le caucus plus important, celui qui englobe tous les députés de l'assemblée législative. Ce genre de réunion a lieu au moins une fois par semaine lorsque la Chambre siège (et à l'occasion quand elle ne siège pas) et elle est régie par sa propre convention implicite, celle de la confidentialité du caucus. Chacun des membres, y compris le président, participe à ce qu'O'Brien qualifie d'« échanges sincères », où les ministres sont traités comme de simples députés sans portefeuille (O'Brien, 2003, p. 8). Les décisions peuvent être prises au sein du caucus et des politiques importantes et controversées sont débattues et souvent résolues lors de ces réunions. L'avantage de la formule c'est qu'une fois que la Chambre siège, les conflits sont limités et le vote se déroule de manière plus fluide. L'inconvénient néanmoins c'est que le processus décisionnel est souvent caché des observateurs de l'assemblée législative. En réalité, ces réunions sont extrêmement secrètes et c'est à peine si on peut se faire une idée de la compétence des députés au sein de l'assemblée législative.

Évaluation empirique du comportement : Méthodologie

Tel que nous l'avons déjà dit, cette étude a pour objet d'examiner plus à fond l'engrenage interne de la démocratie parlementaire au Nunavut. Les recherches antérieures ont déjà accompli un travail probant pour ce qui est de démontrer la mesure dans laquelle l'assemblée législative du Nunavut et son gouvernement sont entièrement enracinés dans la tradition de Westminster. Il s'agit ici d'enrichir cette discussion à l'aide

d'une petite analyse quantitative qui se penchera sur les tendances de vote émis par les députés à l'assemblée législative.

La manière la plus simple et la plus efficace de déterminer ces tendances consiste à examiner les votes par appel nominal que l'on retrouve dans les transcriptions des sessions législatives dans le Hansard. La démarche se fonde sur toutes les transcriptions disponibles sur le site Web de l'assemblée législative du Nunavut et comprend la première, la deuxième et la troisième assemblées, jusqu'au 1^{er} mars 2012. Sur 448 séances observées, il y a eu en tout 52 votes par appel nominal. Il faut signaler néanmoins que ce chiffre pourrait être erroné. En effet, une des transcriptions était rédigée en inuktitut et, comme le rédacteur ne maîtrise pas tout à fait la langue, elle n'a pas compté dans les recherches. Aussi, il y avait des transcriptions manquantes ou des liens brisés pour un total de cinq séances. Il faut noter également que la recherche comprend tout vote par appel nominal alors que le comité était en session plénière.

Pour chaque vote par appel nominal, on a accordé 1 point au député s'il avait voté en faveur d'une motion ou d'un projet de loi. Pour chaque député ayant voté contre une mesure, on a attribué 0 point. Les résultats peuvent être consultés à l'annexe.

Discussion des résultats

Dans l'ensemble, les résultats de cette analyse semblent confirmer les recherches antérieures. Nous commencerons par discuter les tendances de vote chez les députés sans portefeuille. Comme en témoignent les tableaux présentés à l'annexe, il est difficile de discerner un type quelconque de coalition formelle autre que celle des ministres parmi les membres de l'assemblée législative. L'enjeu sur lequel les membres

votent présente clairement une incidence sur le type d’alliance qu’ils peuvent tisser, quel qu’il soit. Malheureusement, les chiffres eux-mêmes ne nous donnent pas vraiment des pistes sur une tendance précise dans le vote parmi eux. En fait, ils donnent raison à une critique de longue date du système au Nunavut. Les détracteurs qui affirment que le processus décisionnel a tendance à demeurer secret semblent justifiés dans leur appréciation. Souvent, lors des votes par appel nominal, ce ne sont pas tous les députés qui vont nécessairement s’aventurer à exprimer leur opinion à ce moment-là. La principale raison de cela, tel que nous l’avons déjà mentionné, réside dans le caucus. Au moment où le vote a lieu en Chambre, la plupart des membres savent déjà quelle est la position des autres. Par conséquent, il devient difficile de discerner de manière réaliste la nature du débat ou du processus décisionnel qui se déroule à tel ou tel moment. Cela dit, et en reprenant les propos de Graham White, les députés ne sont pas inefficaces : en moyenne, lors des trois assemblées, la majorité a affiché des résultats gagnants 86,5 % du temps⁴.

On pourrait affirmer qu’un taux aussi élevé semble indiquer que le cabinet est en soi extrêmement faible. Heureusement, ce n’est pas du tout le cas. Note d’intérêt, un tiers de tous les votes par appel nominal étaient unanimes parmi tous les députés de l’assemblée législative (32,7 % pour plus de précision). De plus, 90,6 % des votes ont abouti au résultat privilégié par le cabinet⁵.

Mais que dire de la solidarité parmi les ministres du cabinet? Contrairement à ce

⁴ Dans ce calcul, les abstentions de la part du gouvernement ont été considérées comme un gain pour les députés sans portefeuille.

⁵ Une fois de plus, les abstentions ont été considérées comme des gains.

que d'aucuns ont considéré comme une institution qui laisse à désirer, il est à présent devenu très clair que la solidarité du cabinet est en fait une convention fermement enchâssée au Nunavut. Sur 52 votes par appel nominal, le cabinet a voté ensemble un total de 47 fois, ce qui veut dire que les ministres ont voté ensemble 90,4 % du temps. L'exemple le plus flagrant d'un ministre votant de manière contraire s'est produit lors de la première assemblée législative. Le 27 février 2002 et une fois de plus le 5 mars 2002, il y a eu deux votes par appel nominal où le premier ministre Okalik a en fait voté contre son propre cabinet. Le leader du gouvernement à la Chambre à l'époque, le député Ng, avait introduit un projet de loi qui avait pour objet d'augmenter les pensions de retraite des députés. Selon le *Nunatsiaq News*, il y a eu un tollé parmi les Nunavummiuts, exigeant que les fonds soient utilisés à de meilleures fins⁶. Le premier ministre Okalik, le ministre Picco et le député Tootoo ont été les seuls à se prononcer contre une telle mesure. Après le vote, il n'y a pas eu de sanction. De toute évidence, il aurait été impensable que les députés restants cherchent à déposer le premier ministre pour une question tel le régime de retraite du gouvernement. Inversement, un an après, le 7 mars 2003, le premier ministre a en fait cherché à exclure le député Anawak du cabinet pour s'être opposé publiquement à la décision de déménager la division des produits pétroliers du gouvernement de Rankin Inlet à Baker Lake⁷. La décision a été soumise aux voix et l'assemblée l'a confirmée. Peut-être que la raison pour laquelle il semble y avoir davantage de dissension lors du premier parlement c'est qu'il s'agissait à toutes fins pratiques d'une période de transition. À compter de 2003, néanmoins, il est devenu clair que le premier ministre du Nunavut

⁶ Rideout, Denise. « MLAs say yes to richer pension plan », *Nunatsiaci News*, 2002, http://www.nunatsiacionline.ca/archives/nunavut020308/news/nunavut/20308_1.html.

⁷ Bell, Jim. « Okalik dumps Anawak from CLEY », *Nunatsiaci News*, 2003, http://www.nunatsiacionline.ca/archives/nunavut030214/news/nunavut/30214_01.html.

détient en fait des pouvoirs.

En bref, si la solidarité du cabinet n'est pas un principe parfaitement respecté de la démocratie parlementaire, il est désormais parfaitement évident qu'il s'agit là d'un précepte clé des politiques du Nunavut. En effet, il arrive que les ministres agissent en sens inverse (voir les annexes), mais non pas aussi souvent que l'on pourrait s'y attendre.

Gouvernement consensuel : Un mode de gouvernance canadien

En guise de conclusion, si la culture politique inuite a très certainement eu une incidence sur l'approche du Nunavut sur le plan législatif et gouvernemental, il est manifeste que son système s'inscrit fermement dans la tradition du modèle de Westminster. S'il s'agit d'un système hybride, il respecte néanmoins tous les aspects d'un gouvernement responsable, du moins dans une certaine mesure. La véritable modification à la façon de faire traditionnelle réside dans l'absence de partis politiques. Néanmoins, compte tenu de la taille de l'assemblée législative aussi bien que de la culture politique derrière ce manque, on peut affirmer que le consensus est plus facilement atteint.

Par ailleurs, le caucus apporte un nouveau niveau de coopération au processus décisionnel. Bien qu'il soit assujéti à son propre ensemble de critiques, il serait difficile de prétendre qu'une telle institution ne ferait pas l'envie d'autres assemblées législatives. En effet, à un moment où l'apathie et le rejet politique ont atteint leur sommet, toute tentative de rehausser la coopération et l'harmonie parmi les partis politiques serait certainement bien accueillie.

Le gouvernement consensuel se démarque en réalité d'une caractéristique fondamentale de la gouvernance britannique du moment que le premier ministre n'est pas

exclusivement responsable de nommer et de renvoyer les ministres de son cabinet. Or, tel que le démontre notre analyse, cela ne veut pas dire que le premier ministre est un acteur faible. Plutôt que de dépendre de la discipline du parti pour contrôler son cabinet, le pouvoir du premier ministre dépend de ses compétences comme conciliateur et médiateur (White, 1991, p. 505).

La simple existence d'un gouvernement consensuel témoigne de la résilience du système Westminster. En effet, la culture inuite a été mélangée à une gouvernance de style britannique et a fleuri pour l'instant, démontrant à quel point ce mode de gouvernance est flexible et adaptable aux diverses situations. Qui plus est, on pourrait même affirmer qu'il fournit un modèle pour l'intégration des valeurs autochtones aux institutions politiques canadiennes.

Bibliographie