



OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE
ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE



OAPA

Observatoire des administrations
publiques autochtones



Potentiel de coopération dans l'est de l'Arctique nord-américain : un forum de coopération est-il envisageable?

Mathieu Landriault, Ph.D.
Jean-François Savard, Ph.D.
Anna Soer

24 février 2023

Secrétariat aux
relations canadiennes

Québec



ISBN : 978-2-89734-076-6 (PDF)

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2023

Bibliothèque et Archives Canada, 2023



OAPA

Observatoire des administrations
publiques autochtones



OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE
ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE

Potentiel de coopération dans l'est de l'Arctique nord-américain : un forum de coopération est-il envisageable?¹

Introduction

La coopération dans la région arctique est en construction et évolue au gré des développements géopolitiques, des besoins et intérêts des administrations et gouvernements y ayant des territoires et des préférences des communautés.

La gouvernance arctique regroupe des institutions qui s'intéressent à la région dans son entièreté, comme le Conseil de l'Arctique, mais aussi des organisations sous-régionales, dont les activités, se concentrent sur une partie seulement de la région. La coopération transfrontalière fait partie de cette deuxième catégorie, bien souvent limitée à quelques gouvernements ou à une coopération qui s'articule autour d'un écosystème précis. Cette coopération se développe bien souvent autour de priorités peu controversées correspondant aux priorités des gouvernements en cause. De tels mécanismes sont en place, par exemple, dans la mer de Beaufort, la mer de Barents ou parmi les pays scandinaves.

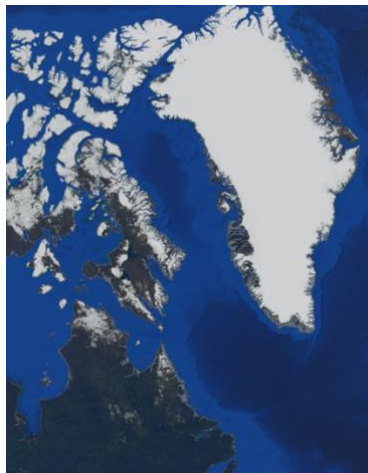


Figure 1 – Carte générée par l'Arctic Portal Interactive Mapping System

¹ Les chercheurs de l'OPSA et de l'OAPA tiennent à remercier chaleureusement le Secrétariat aux relations canadiennes qui, par son programme de soutien à la recherche, a financé et rendu possible cette étude.



OAPA

Observatoire des administrations
publiques autochtones



OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE
ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE

Cependant, certaines sous-régions arctiques ont une infrastructure de gouvernance peu développée, avec peu ou pas de forums en place pour favoriser la coopération. L'est de l'Arctique nord-américain représente un exemple de cette réalité. Cette sous-région arctique comprend les États du Canada et du Danemark et leurs régions à savoir le Groenland, le Nunavut, le Nunavik (faisant partie de la province du Québec) et le Labrador (faisant partie de la province de Terre-Neuve-et-Labrador).

L'objectif de ce rapport était d'interroger des représentants gouvernementaux de ces six juridictions, afin d'évaluer le potentiel de coopération dans l'est de l'Arctique nord-américain. Un objectif secondaire était de déterminer si un forum de coopération était envisageable dans la région à la lumière des réponses données par nos participants.

En tout, nous avons interviewé des responsables gouvernementaux ou des élus de toutes ces juridictions, excepté Terre-Neuve-et-Labrador². Notre étude a ciblé uniquement des responsables gouvernementaux de gouvernements nationaux, provinciaux ou territoriaux. Ces entretiens ont été réalisés de février à juin 2022 par Zoom et ont été guidés par un questionnaire de cinq questions ouvertes qui furent soumises à la considération de nos répondants.

Potentiel de coopération

La coopération régionale dans l'Arctique nord-américain existe déjà dans des forums qui englobent toute la région : un point fort de la critique envers la création d'un nouveau forum régional en est justement la valeur ajoutée. L'intervenant du Gouvernement du Québec met ainsi de l'avant le Conseil de l'Arctique qui joue déjà un rôle de mise en relation et de plateforme de coopération régionale. L'assemblée *Arctic Circle* en est un autre. Cette position est reprise par le Gouvernement du Danemark qui y voit un risque de répétition inutile avec les autres institutions de l'Arctique déjà existantes. Le Gouvernement danois ajoute le *West-Nordic Council* comme une autre institution soutenant la coopération régionale. Les gouvernements du Nunavut, du Canada, et du Groenland semblent eux ouverts à la possibilité de renforcer la coopération transfrontalière. En effet, les gouvernements du Groenland et du Nunavut mettent l'accent sur l'héritage historique et le lien de longue date entre les deux territoires et les peuples autochtones présents sur ces territoires depuis des milliers d'années. Ne serait-ce que depuis quelques dizaines d'années, l'intervenant du gouvernement du Groenland rappelle que le gouvernement groenlandais entretient des liens diplomatiques et commerciaux avec le Canada et n'y voit ainsi aucun problème à ce que cette coopération soit renforcée. L'intervenant du gouvernement canadien fait écho à ce propos : les liens commerciaux et diplomatiques existent déjà et gagneraient à être renforcés. Le gouvernement du Nunavut suit son homologue groenlandais en rappelant les outils de coopération existant déjà comme le mémorandum d'accord de 2000 et l'héritage

² Nous n'avons pu nous entretenir avec des responsables gouvernementaux et des élus de Terre-Neuve-et-Labrador malgré de multiples tentatives auprès de différentes instances.



OAPA

Observatoire des administrations
publiques autochtones



OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE
ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE

autochtone historique entre le Nunavut, le Nunavik, Terre-Neuve-et-Labrador et le Groenland. La position du premier ministre groenlandais a été mise de l'avant par le représentant de cet État : il existe une volonté politique de rapprocher le Groenland de ses voisins régionaux comme le Canada et les États-Unis sur le plan culturel et économique.

Le gouvernement du Québec ainsi que le gouvernement danois interprètent ainsi la présence d'autres institutions et forum de coopération régionale comme un risque de redondance alors que les gouvernements du Canada, du Nunavut et du Groenland interprètent cette même présence comme une preuve de la capacité et du potentiel de coopération régionale à travers des institutions ou d'un forum. Il est aussi intéressant de remarquer ici une certaine différence entre la perspective autochtone et allochtone : les deux gouvernements à majorité autochtone — Groenland et Nunavut — mettent de l'avant le désir et la capacité réelle de renforcer la coopération régionale par le commerce, mais aussi par l'accent sur les liens culturels unissant les peuples autochtones de la région. Le Danemark et le Québec ne suivent pas forcément cet enthousiasme sans forcément s'y opposer non plus. Le Danemark peut voir dans cette volonté de renforcer les liens nord-américains du Groenland une distanciation du territoire de l'Europe et ainsi du Danemark. Bien que le processus d'indépendance du Groenland soit en marche à travers l'Acte d'autogouvernance de 2009, le Danemark souhaite toutefois toujours conserver ces liens commerciaux avec l'île. Une distanciation du Groenland de l'Europe en faveur de ses voisins nord-américains pose aussi la question de la place du Danemark dans l'Arctique : sans le Groenland — d'autant plus si le Groenland décide d'axer son commerce vers le continent américain — le Danemark peut-il toujours justifier sa place au sein du Conseil de l'Arctique et au sein de l'arène diplomatique régionale? L'intervenant du Gouvernement du Québec justifie sa position sur le risque de redondance et la difficulté matérielle de constituer un forum régional et préfère ainsi la possibilité d'utiliser les instances existantes — comme en créant un sous-groupe pour l'Est de l'Arctique nord-américain à l'assemblée *Arctic Circle*.

Les enjeux d'une potentielle coopération

Les enjeux centraux de cette potentielle coopération institutionnelle se catégorisent en deux éléments : en premier lieu, les enjeux disent « sociaux » — éducation, échanges culturels, droits autochtones — et en second lieu les enjeux économiques — le renforcement des liens commerciaux dans la région. Le représentant du gouvernement du Québec met ainsi de l'avant la question du développement durable dans la région arctique : le groupe de travail sur le développement durable du Conseil de l'Arctique à l'Université Laval agit justement dans ce sens en collaboration avec d'autres institutions et groupes de travail scientifique au Québec. La représentante du Gouvernement du Nunavut y ajoute la question de la protection de la biodiversité marine, et le gouvernement du Canada la gestion de l'environnement. La question économique prend ainsi une place centrale à travers l'industrie de la pêche principalement, mais aussi à travers le transfert de compétences, comme proposé par le représentant du Groenland



OAPA

Observatoire des administrations
publiques autochtones



OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE
ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE

dans le cadre de l'industrie du bâtiment. Le tourisme apparaît aussi comme une avenue potentielle de coopération renforcée, ainsi que l'échange commercial par voie maritime pour la représentante du Nunavut.

Les enjeux sociaux prennent aussi une très grande place dans les enjeux potentiels de ce forum régional : les liens «people-to-people» sont un véritable enjeu de taille dans le renforcement des liens transfrontaliers. Les représentants du Groenland et du Nunavut mettent de l'avant les liens culturels et les besoins de reconnections culturelles entre les peuples autochtones de la région. L'art ainsi prend une place centrale dans ce besoin de reconnexion culturelle pour le représentant du Groenland, ainsi que le besoin de reconnexion avec le territoire par des excursions en plein air pour une représentante du Nunavut. Un autre représentant du Groenland rappelle ce besoin de reconnexion culturelle en soulevant le passé traumatique des peuples autochtones de la région en réaction aux politiques coloniales. Le représentant du gouvernement du Québec fait écho à ce souci des droits autochtones et met de l'avant cette question comme centrale dans toutes les discussions et institutions régionales : l'inclusion des intérêts autochtones est incontournable sur les enjeux économiques et sociaux dans le processus de prise de décision. Ce modèle coopératif fait ainsi — selon ce représentant — de plus en plus l'unanimité dans la région. Le gouvernement du Canada se dit d'accord avec ces derniers éléments et met l'accent sur les liens commerciaux et le «people-to-people» comme l'éducation et les liens familiaux comme enjeux centraux d'un potentiel forum régional.

Liant ainsi les enjeux sociaux de reconnexion culturelle et les enjeux économiques de développement des liens commerciaux, le développement de lignes de connexion — maritime ou aérienne — est un élément crucial des discussions régionales à propos du renforcement de la coopération dans l'Arctique nord-américain. La représentante du gouvernement du Nunavut rappelle ce manque d'infrastructure : il n'existe plus de ligne aérienne directe entre Nuuk et Iqaluit. Ce besoin de lien matériel par l'aérien ou le maritime se place ainsi comme fondation permettant la mise en place d'un forum de coopération afin d'améliorer cette même coopération.

La question de la sécurité a aussi émergé en traitant de sécurité arctique, de protection des espaces marins, et des limites constitutionnelles sur la question sécuritaire, surtout pour le Groenland. Les représentants des gouvernements du Nunavut et du Danemark mettent de l'avant le besoin de coopération régionale quant aux enjeux de sécurité par la garde côtière — dont celle-ci dépasse les limites constitutionnelles du Nunavut et du Groenland. Toutefois, la représentante du Nunavut rappelle que les enjeux de sécurité sont vastes et tous ne dépendent pas automatiquement des gouvernements nationaux ou fédéraux, comme la prise en charge des ours polaires pour qui, en fonction de la situation, peut tout à fait faire partie des compétences régionales.



OAPA

Observatoire des administrations
publiques autochtones



OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE
ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE

Les obstacles à la coopération

Suivant ainsi cette question des limites constitutionnelles des compétences des différents corps politiques, un premier point à propos des limites de ce forum de coopération régionales est justement les différences de compétences entre les possibles parties prenantes. En vertu de l'Acte d'autogouvernement de 2009, le Groenland a des compétences que les gouvernements du Nunavut et de Nunavik — par les limites constitutionnelles fédérales — n'ont pas. L'exemple donné par le représentant du gouvernement groenlandais de la capacité pour ce dernier de signer des traités d'entente économique — compétence que le Nunavut n'a pas — démontre les limites de coopération bilatérale lorsque les compétences des gouvernements ne s'alignent pas. Ainsi, soit les gouvernements nationaux ou fédéraux devront jouer un rôle central dans l'élaboration des ententes transfrontalières, soit les domaines des ententes ou collaborations transfrontalières devront demeurer dans le domaine de compétence des territoires canadiens — même si ces compétences ne sont pas aussi exhaustives que les compétences groenlandaises — limitant grandement le champ d'action possible d'un potentiel forum. Le représentant du Danemark le rappelle : la garde côtière du Groenland est la compétence du gouvernement danois — parler de sécurité régionale devra ainsi passer par le gouvernement national et dépasse le cadre de la région arctique nord-américaine.

Tout comme les limites constitutionnelles, les limites matérielles posent un frein majeur à la possibilité d'établir un forum de coopération régionale et ont été mises de l'avant par tous les intervenants. Une première limite matérielle est celle de la capacité financière. Comme le rappelle le représentant du Gouvernement groenlandais « *it's a matter of money, it's a matter of time.* ». Le budget nécessaire pour mener à bien la création d'un forum représente un apport substantiel de ressources financières pour des petits gouvernements régionaux ou des gouvernements ayant une marge de manœuvre budgétaire restreinte. La seconde limite matérielle est mise de l'avant par tous nos intervenants : l'accessibilité restreinte entre les différents territoires. Un représentant du Groenland mentionne la signature d'un protocole d'entente entre le Canada et *Air Greenland* pour le rétablissement d'une ligne aérienne entre les deux régions. En plus du manque de lien aérien ou maritime direct, il existe un manque de connectivité — internet — au Nunavut principalement. Ce manque de connectivité a non seulement un impact sur la capacité pour les gouvernements régionaux de coopérer ou de communiquer, mais a aussi un impact direct sur les possibilités économiques dans la région comme le rappelle le représentant du gouvernement canadien.

Une dernière catégorie des limites à la création d'un forum de coopération régionale est la volonté politique d'établir ce forum. Le fait que d'autres institutions et forum de coopération régionale existent déjà ne poserait-il pas un risque de redondance et ainsi, ne poserait-il pas un frein à la volonté politique de créer un nouveau forum pour une région à la population restreinte? Le représentant danois met l'accent sur la nécessité pour ce forum de se démarquer par une plus-value directe et marquée par rapport aux autres forums et institutions existantes. Ce besoin de plus-value se justifie par les capacités budgétaires restreintes des gouvernements concernés. La volonté politique d'établir une coopération



OAPA

Observatoire des administrations
publiques autochtones



OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE
ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE

plus serrée dans l'Arctique nord-américain a été annoncée par le premier ministre groenlandais, mais cette volonté politique ne signifie pas nécessairement une volonté d'établir un nouveau forum. La plus-value d'un tel forum est aussi remise en question par la représentante du gouvernement du Nunavut qui — tout en mettant de l'avant le besoin et la volonté de renforcer la coopération régionale — rappelle l'existence de multiples autres instances régionales, comme le Conseil de l'Arctique ou encore le Conseil Circompolaire Inuit.

Le rôle des gouvernements nationaux

Les représentants du Gouvernement du Nunavut mettent l'accent sur le besoin de collaboration avec le gouvernement fédéral. En effet, les domaines de compétences étant différents, une coopération véritable et efficace requiert l'inclusion des différents niveaux de gouvernement. Suivant ce propos, le représentant du Québec affirme la volonté pour le gouvernement de collaborer avec non seulement les peuples et autorités autochtones de la région, avec le gouvernement fédéral, mais aussi au sein d'institutions régionales comme le Conseil de l'Arctique ou encore l'Arctic Circle. Le gouvernement fédéral canadien appuie cette perspective de collaborations multiniveaux en se proposant comme soutien logistique et partenaire diplomatique — propos repris par les représentants du gouvernement du Nunavut — entre les différents gouvernements potentiellement impliqués dans le forum et la région. Le représentant du gouvernement canadien donne ainsi comme exemple la Commission Pikialasorsuaq entre le Conseil Circompolaire Inuit, le Groenland, et le Canada. L'impulsion politique vient des décideurs inuit et remonte ainsi les différents échelons gouvernementaux. Le gouvernement fédéral se pose en facilitateur, en appuie plutôt qu'en acteur central et décisif.

Les gouvernements groenlandais et danois s'accordent sur une idée quant à leur implication dans ce potentiel forum de coopération régionale : puisque les sujets abordés resteraient dans le cadre des compétences et de la juridiction des gouvernements régionaux, l'implication du gouvernement danois ne serait pas nécessaire et ainsi, la responsabilité serait celle du gouvernement groenlandais seul. Il y a ainsi ici une différence nette entre les intentions d'implication logistique et politique entre le gouvernement danois et le gouvernement canadien due au niveau de souveraineté et d'indépendance des différents gouvernements : les gouvernements du Nunavut et du Groenland ne disposent pas des mêmes compétences et ainsi, la place des gouvernements danois et canadien diffère en raison des contraintes constitutionnelles respectives.

Le consensus entre les intervenants tend cependant vers le besoin d'implication des populations autochtones et locales ainsi que vers le besoin de partir des décideurs locaux afin d'établir les lignes directrices du potentiel forum de coopération régionale. Le soutien apporté à la création du forum ainsi que les sujets de discussion doivent suivre les recommandations des autorités et communautés locales afin de correspondre aux réalités et besoins de la région. L'implication ou non des différents niveaux de



OAPA

Observatoire des administrations
publiques autochtones



OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE
ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE

gouvernement dépend donc non seulement du domaine de compétence des autorités, mais aussi de la volonté des communautés locales.

La place des acteurs de la société civile dans la coopération

La société civile est essentielle. Les représentants du Nunavut mentionnent l'inclusion de la société civile comme étant nécessaires à la collaboration sociale entre les différents corps politiques, mais aussi entre les différentes communautés inuit de la région sur des sujets comme l'échange culturel. La détermination des sujets de collaboration façonne le potentiel rôle ou non de la société civile : le Conseil Circompolaire Inuit est nommé à plusieurs reprises par les intervenants comme étant un partenaire fondamental facilitant la coopération régionale. Ainsi, le représentant du gouvernement groenlandais tient à préciser que le potentiel de l'inclusion de cette société civile tient aux programmes et aux domaines de compétence des instances impliquées. Cette position est reprise par les représentants danois et du Nunavut : quelles seraient leurs compétences? À qui ces organismes de la société civile devront-ils répondre? S'agira-t-il de sujets politiques ou pratiques, matériels? Qui seront les autorités compétentes?

Pour les représentants des gouvernements canadien et québécois, l'implication de la société civile doit se faire dans le respect des juridictions, mais est aussi un moyen de légitimer le projet. Ainsi, sans l'implication de la société civile, l'accréditation ou la justification du forum comme étant une initiative arctique semble difficile à justifier : l'implication de la société civile ancre le projet dans une géographie physique et humaine particulière et justifie son mandat et ses objectifs d'action. Pour le représentant canadien, cette question de crédibilité est centrale dans l'élaboration d'un forum de coopération régionale : de la détermination des sujets et du spectre d'action, l'expertise de la société civile est nécessaire. Le représentant du gouvernement du Québec met justement l'accent sur l'aspect collaboratif nécessaire pour monter un projet régional : la pratique pour la recherche scientifique de ne pas collaborer avec les communautés locales et de repartir avec les données sans plus-value pour les communautés n'est pas tenable. Au contraire, la collaboration régionale avec les différents secteurs et niveaux gouvernementaux tient sur la pratique du respect et de l'échange partant des intérêts des communautés impliquées. Cette façon de penser la gouvernance fait consensus auprès des intervenants, bien que le cadre d'implication et d'action de la société civile dépende du mandat de ce potentiel forum, le besoin d'inclure les intérêts des communautés autochtones et locales ne fait pas débat, mais est justement le cœur de l'élaboration du forum.

Quelques constats s'imposent à la suite de ces entretiens. Premièrement, la volonté de coopérer plus étroitement dans la région est manifeste et a été clairement évoquée par tous les intervenants. Les enjeux d'intérêt commun sont bien présents entre ces différentes communautés. Deuxièmement, certains obstacles ont été répétés à maintes reprises : la difficulté de se déplacer entre ces juridictions en général et l'absence de connexion aérienne entre le Groenland et le Nord canadien plus



OAPA

Observatoire des administrations
publiques autochtones



OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE
ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE

spécifiquement, le sous-développement des infrastructures de connectivité, et les différences dans le partage des compétences entre les diverses juridictions ont tous été mentionnés durant les entretiens. Finalement, il n'y a pas consensus sur la forme que devrait prendre ce type de coopération. Ici, deux options ressortent : mettre sur pied un nouveau forum de coopération ou mettre en branle un dialogue en continu au sein d'une organisation déjà existante.

Recommandations

À la lumière de ces observations, nous formulons cinq recommandations :

- 1- Les gouvernements canadiens et groenlandais devraient prioriser l'établissement d'une connexion aérienne entre le Groenland et le Nunavut afin de faciliter les contacts et rencontres.
- 2- La création d'un nouveau forum de coopération à ce stade nous semble prématurée. Cependant, la mise en place d'un dialogue permanent au sein d'une organisation déjà existante (comme l'Assemblée Arctic Circle) nous semble prometteuse. Ce type d'initiative pourrait aussi s'avérer un premier pas qui pourrait déboucher à terme sur des avancées plus ambitieuses comme la création d'un nouveau forum de coopération pour l'Arctique nord-américain.
- 3- Le Gouvernement du Canada devrait jouer le rôle de facilitateur afin de réunir les gouvernements et administrations concernées pour discuter des avenues à privilégier pour accroître la coopération dans la région.
- 4- Les autorités régionales inuit doivent jouer un rôle central dans la planification des problématiques, objectifs, et visions encadrant le renforcement de la coopération transfrontalière de l'Est de l'Amérique nord-américain.
- 5- Les gouvernements du Canada, du Nunavut, et du Groenland devraient prioriser l'établissement d'une connexion aérienne entre le Groenland et le Nunavut afin de faciliter les contacts et les rencontres.



OAPA

Observatoire des administrations
publiques autochtones



OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE
ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE