

PROJET DE GOUVERNANCE DE L'ARCTIQUE



La gouvernance arctique dans une ère de changements transformationnels : enjeux critiques, principes de gouvernance, mesures à prendre

Rapport sur le Projet de gouvernance de l'Arctique

14 avril 2010

Le Projet de gouvernance de l'Arctique (PGA) est une initiative non officielle soutenue par un groupe de bailleurs de fonds privés et visant à rassembler des chercheurs prééminents, des membres du milieu de l'élaboration des politiques et des représentants des peuples indigènes afin d'explorer des façons de préparer un avenir durable et équitable pour l'Arctique. Dans le présent rapport, le terme « nous » réfère aux membres du Comité directeur du PGA et au Secrétariat permanent. Les membres du Comité sont : Hans Corell, Robert Corell, Udloriak Hanson, Paula Kankaanpää, Jacqueline McGlade, Tony Penikett, Stanley Senner, Nodari Simoniya et Oran Young. Le Secrétariat permanent est représenté par Else Grete Broderstad, du Centre d'études sâmes, de l'Université de Tromsø. Le H. John Heinz III Center for Science, Economics and the Environment (Centre H. John Heinz III pour la Science, Économie et Environnement) sert d'agent financier au projet.

Sommaire

L'Arctique vit une profonde transformation engendrée par les forces du changement climatique et de la mondialisation, résultant de liens économiques et géopolitiques qui se resserrent entre cette région et le reste du monde. Cette cascade d'événements justifie la nécessité d'évaluer l'adéquation des systèmes de gouvernance existants dans l'Arctique et de considérer un ajustement de ces systèmes ou la création de nouveaux systèmes pour satisfaire les besoins émergents relatifs à la gouvernance de l'Arctique. La réussite de cette entreprise nécessite de définir les questions critiques en ce qui concerne les besoins de gouvernance, la formulation de directives ou de principes normatifs en matière de gouvernance et l'adoption d'une perspective qui établit la gouvernance comme but prioritaire. Les besoins prévisibles de gouvernance dans l'Arctique requièrent en premier lieu d'instaurer la confiance, d'améliorer les cadres de réglementation, d'introduire des approches holistiques, de promouvoir l'adaptation, de sécuriser l'Arctique comme zone de paix, d'atteindre la durabilité régionale, de renforcer les mécanismes d'élaboration des politiques et d'amplifier les voix de l'Arctique à l'échelle mondiale. La bonne gouvernance sera mieux servie, du moins pour l'instant, si l'on honore, met en pratique et améliore les dispositions des traités existants et autres accords de gouvernance. Il y a de nombreuses possibilités pour améliorer les systèmes de gouvernance de l'Arctique; en renforçant le Conseil de l'Arctique, en établissant des mécanismes réglementaires pour répondre aux questions de nature sectorielle par l'entremise des organismes internationaux correspondants, en institutionnalisant l'interface science/politiques et en instaurant la confiance par le dialogue au sein des organismes clés de l'Arctique.

1. Introduction

L'Arctique vit une transformation profonde, résultant principalement des forces du changement climatique et de la mondialisation en interaction. Les effets biophysiques de ces forces sont de plus en plus connus. Les températures en surface montent rapidement dans de nombreuses parties de l'Arctique; la glace marine diminue et s'amincit; l'épaisseur de la couche active du pergélisol diminue; les conditions d'enneigement changent; les glaciers reculent. Ces processus ont déclenché des mécanismes de rétroaction prenant diverses formes. Citons par exemple la diminution de l'albédo de l'Océan Arctique et la transition des écosystèmes de la toundra qui à l'origine étaient des puits et sont devenus des sources de gaz à effets de serre. Ces processus affecteront le système climatique de la Terre dans son ensemble et accéléreront des changements qui se produisent dans l'Arctique même.

L'une des conséquences principales de ces changements biophysiques est l'intérêt accru pour l'Arctique de la part des acteurs mondiaux qui sont motivés par des possibilités économiques incluant la navigation commerciale, l'exploitation du pétrole et du gaz, l'extraction minière, la pêche et le tourisme. Le résultat amène un resserrement des liens économiques et géopolitiques entre l'Arctique et le reste du monde. Certains

observateurs voient le développement comme une source de conflit grandissant entre ceux qui s'affrontent pour le contrôle des richesses naturelles de la région. D'autres s'inquiètent des conséquences de l'intégration croissante de l'Arctique dans le système mondial des sociétés industrielles avancées dont les modes de vie actuels sont quasi certainement non viables à long terme. Il est clair que l'Arctique ne peut pas suivre son propre chemin, en excluant une voie de développement possible, indépendante des forces mondiales.

Il est impossible de prévoir précisément la vitesse et la direction de ces développements.¹ Pourtant, on a toutes les raisons de croire que l'Arctique est aujourd'hui au cœur d'un tournant décisif ou de ce que les scientifiques appellent un changement de phase. Est-ce que les accords de gouvernance existants se révéleront adéquats pour gérer les possibilités et les défis résultants de cette transformation, d'une façon qui permettrait une utilisation durable des ressources de l'Arctique, tout en veillant au bien-être des peuples indigènes de l'Arctique et des autres résidents permanents, et en protégeant l'environnement? Comme noté par des responsables de politiques et des observateurs externes, l'Arctique n'est pas une ardoise vierge en ce qui concerne la gouvernance. Les accords existants se situent sur une échelle allant de conventions-cadres internationales, telles que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), à des ententes régionales, telles que celles qui ont été établies par le Conseil de l'Arctique et le Conseil euro-arctique de la mer de Barents, et des régimes de fonctionnement précis, comme les directives de navigation élaborées sous l'égide de l'Organisation maritime internationale (OMI). Pris dans leur ensemble, ces accords offrent la capacité substantielle de saisir les occasions et de relever les défis reliés à la gouvernance. Mais sont-ils suffisants pour satisfaire les besoins de gouvernance nés à la suite du bouleversement en train de se produire en Arctique?

Les objectifs du Projet de gouvernance de l'Arctique (PGA) visent à examiner cet enjeu de façon critique, en évaluant les accords existants à la lumière des besoins changeants et en suggérant des ajustements à ces ententes ou le développement de nouveaux accords qui pourraient être requis pour guider les interactions de l'Arctique vers des résultats durables, inoffensifs sur le plan écologique et équitables à court et à long terme. Le présent rapport fournit de l'information de fond et des perspectives analytiques utiles pour aborder ce sujet de manière équilibrée et nuancée.² La section finale, intitulée *Plan d'action de l'Arctique*, formule des recommandations de politiques que les membres du Comité directeur du PGA ont élaborées au cours de ce projet.

¹ Bien que les représentations journalistiques sur la propagation d'une mentalité de ruée vers l'or et la possibilité de conflits armés dans l'Arctique soient extrêmement exagérées, l'intérêt mondial pour l'Arctique a atteint un niveau sans précédent.

² Le PGA a également créé un recueil intitulé « *Arctic Governance Compendium* » accessible sur le site Web du projet (www.arcticgovernance.org) et contenant une vaste collection de documents relatifs à tous les aspects de la gouvernance de l'Arctique.

2. Définir l'Arctique

Il n'y a pas de définition universellement reconnue de l'Arctique. Nous suivons la pratique du Conseil de l'Arctique en traitant l'Arctique comme une région circumpolaire entourant les systèmes maritimes et terrestres, s'étendant vers le sud à partir du Pôle Nord, couvrant environ 8 % de la surface de la Terre, incluant des zones se trouvant sous la juridiction de huit États, offrant une patrie à de nombreux peuples indigènes et comprenant au total environ 4 millions de résidents. Mais cette région est extrêmement diversifiée sur les plans biophysiques, socioéconomiques et culturels. Les répercussions du changement climatique et de la mondialisation ont également intensifié les interactions entre l'Arctique et les autres parties de la planète.

Bien que nous suivions les directives du Conseil de l'Arctique en considérant l'Arctique comme une région qui nécessite des politiques, nous voulons également attirer l'attention sur le besoin d'agir avec soin à cet égard. Nous accordons une attention particulière aux liens entre la gouvernance de l'Arctique et la gouvernance à l'échelle mondiale.

3. Gouverner l'Arctique

La gouvernance est une fonction sociale centrée sur des efforts pour diriger les actions de l'homme vers des résultats collectifs favorables à la société et éviter des résultats néfastes. Les systèmes de gouvernance sont mis en place pour satisfaire une variété de besoins sociaux, allant de la production de biens publics (p. ex., garder saines des ressources biologiques dépendantes de l'exploitation humaine), à l'évitement de maux publics (p. ex., éviter un changement climatique dangereux ou la dégradation de grands écosystèmes marins), l'internalisation d'effets externes (p. ex., freiner la dissémination de contaminants au-delà des frontières, éviter les impacts environnementaux de déversement de mazout), et la protection des droits de la personne (p. ex., renforcer le droit à l'autodétermination des peuples indigènes). Toutes les sociétés portent intérêt à contrôler et évaluer la performance des systèmes de gouvernance au moyen d'une série de critères tels que la réalisation des objectifs, l'efficacité, la légitimité et la quête de la justice. Elles ont aussi besoin de revoir régulièrement les accords existants, de renforcer les systèmes qui ont fait la preuve de leur efficacité dans le temps et d'ajuster ou de remplacer ceux qui ne sont plus adéquats afin de combler les besoins en fonction des circonstances changeantes.

L'Arctique a vécu une histoire d'efforts fructueux permettant de trouver des réponses innovatrices aux problématiques complexes et difficiles de gouvernance. Pendant des siècles, les peuples indigènes vivant dans une variété d'environnements marins et terrestres ont développé des pratiques sociales leur permettant d'utiliser durablement des ressources renouvelables et de s'adapter adroitement aux changements importants survenus dans les systèmes biophysiques avec lesquels ils

interagissaient. Beaucoup de ces pratiques demeurent pertinentes aujourd'hui.³ Le régime créé sous le Traité de Spitsbergen de 1920, toujours en vigueur, présente une entente ingénieuse par laquelle les parties reconnaissent la souveraineté de la Norvège dans l'archipel Svalbard en échange d'engagements de la Norvège à démilitariser le secteur, accordant à toutes les parties une égalité d'accès aux ressources naturelles de l'archipel, encourageant la recherche scientifique et établissant un système administratif équitable. Depuis les années 1970, la Norvège et la Russie ont pratiqué un régime de cogestion en matière de pêches dans la mer de Barents, en exerçant un contrôle et des procédures d'exécution parallèles. En 1987, le Canada et les États-Unis ont participé à un accord avec un régime de cogestion établissant un conseil international qui recommande que les décisions de gestion relatives à la migration de la harde de caribous de la Porcupine soient basées sur les commentaires des membres des communautés concernées et des représentants des organismes gouvernementaux.

Le Conseil de l'Arctique, instauré en 1996 comme successeur de la Stratégie pour la protection de l'environnement arctique, est un forum international de haut niveau traitant des problématiques rencontrées par les huit états de l'Arctique; il comprend un accord innovateur et tout à fait nouveau par lequel plusieurs organismes de communautés indigènes sont reconnus comme participants permanents et ont une voix importante dans les activités du Conseil. Ces efforts, ainsi que d'autres tout aussi fructueux pour trouver des réponses innovatrices aux problèmes de gouvernance, attestent le rôle de l'Arctique comme boussole de gouvernance ou, en d'autres termes, comme région pouvant aider à orienter ceux qui s'efforcent de relever les défis de gouvernance pour un développement durable dans le monde d'aujourd'hui.

Parallèlement, l'Arctique est devenu un baromètre de gouvernance dans le sens où il s'agit d'une zone qui génère des indications précoces sur le besoin grandissant d'innovation dans les systèmes de gouvernance à l'échelle mondiale. D'une part, cela provient du fait que le changement climatique et une suite de processus biophysiques apparentés se manifestent plus tôt et de façon plus saisissante dans l'Arctique que n'importe où ailleurs sur Terre. D'autre part, le rôle de l'Arctique comme baromètre de gouvernance est le résultat de forces socioéconomiques et géopolitiques – souvent liées aux processus biophysiques – qui commencent à transformer la face de l'Arctique et que de nombreux observateurs voient comme un présage de l'émergence d'un « nouvel » Arctique. Les attentes relatives à la perspective d'une augmentation impressionnante dans la navigation, l'exploitation du pétrole et du gaz, l'exploitation minière, la pêche et le tourisme, rendues possible à cause du recul glaciaire et de l'amincissement de la glace marine dans l'Arctique et du développement de nouvelles technologies en offrent des exemples saisissants.⁴ Plus généralement, les modifications

³ Ce sujet est étudié dans une collection d'articles préparée spécialement dans le cadre du Projet de Traité sur l'Arctique intitulée « Indigenous Governance in the Arctic » (accessible à : www.arcticgovernance.org).

⁴ Ce qui est réaliste en ce qui concerne le rythme de ces activités de développement est loin d'être clair. Mais les attentes dans ces domaines sont apparues comme une force motrice en ce qui a trait au besoin d'innovation dans la gouvernance de l'Arctique aujourd'hui.

qui résultent de ce bouleversement dans l'Arctique se déroulent dans un contexte géopolitique qui est remarquablement dynamique. Autrefois dominé par la rivalité soviéto-américaine bien connue associée à la guerre froide, l'Arctique d'aujourd'hui est une région d'intérêt croissant pour une variété de protagonistes influents, tels que la Chine, le Japon et l'Union européenne.

Les changements de ce type sont troublants. Les développements qui souvent ne sont pas linéaires, parfois brusques et souvent irréversibles, sont capables de provoquer de l'anxiété dans les esprits de ceux qui sont à l'aise dans le statu quo. Dans de telles conditions, certains protagonistes tendent à s'accrocher aux accords existants, renforçant une situation que les analystes décrivent souvent comme la dépendance au chemin. Mais ces changements d'envergure fournissent également des occasions innovatrices de dépasser les limitations des systèmes de gouvernance établis. Nous croyons qu'une telle possibilité est aujourd'hui à portée de main dans l'Arctique.

En évaluant les avantages des options visant à renforcer la gouvernance de l'Arctique, nous nous centrons sur la gérance comme but essentiel. Ce qu'il faut pour favoriser la gérance dans l'Arctique, c'est une série d'arrangements distincts, mais interconnectés, qui abordent simultanément un certain nombre de problèmes. Pour promouvoir la gérance, cette série d'ententes doit, à la base, respecter les droits de ceux qui ont une relation unique et de longue date avec l'environnement naturel de la région; être adaptée aux intérêts des générations futures; faire bon usage du savoir traditionnel ainsi que de la connaissance scientifique conventionnelle et appliquer des méthodes holistiques et intégratives (p. ex., gestion écosystémique, aménagement de spatial, évaluations globales d'impact sur l'environnement) pour prendre des décisions sur l'utilisation des ressources naturelles de l'Arctique de manière responsable et durable. Abordée de cette façon, l'élaboration d'une suite innovatrice d'ententes de gouvernance pour l'Arctique peut fournir les principes en réponse aux préoccupations à court et long terme. Elle peut également offrir des leçons profitables aux personnes concernées par les problématiques difficiles de gouvernance destinées à retenir l'attention sur d'autres parties du monde dans un avenir prévisible.

En répondant aux besoins de gouvernance de l'Arctique dans une zone de changement transformationnel, les États-nations demeurent les acteurs essentiels. C'est pourquoi nous dirigeons notre attention sur les organismes intergouvernementaux, tels que le Conseil de l'Arctique, pour trouver comment satisfaire ces besoins. Mais il est crucial de reconnaître que de nombreux autres acteurs joueront des rôles de plus en plus importants dans ce défi. Il s'agit d'organismes intergouvernementaux, d'organisations des peuples indigènes, d'entreprises multinationales, d'organisations non gouvernementales à vocation environnementale et de groupes infranationaux du gouvernement, pour n'en citer que quelques-uns. L'importance croissante de ces protagonistes non étatiques appelle à une réflexion plus nuancée concernant le nombre de concepts clés, notamment l'identité, la citoyenneté, la communauté et la souveraineté. Un thème sous-jacent concernant notre étude des choix est défini par la

proposition établissant que le succès à promouvoir la gérance en Arctique dépendra de la reconnaissance et du respect de l'importance des acteurs non étatiques et de la nécessité de leur trouver des rôles appropriés, tout en reconnaissant le rôle continu des États pour établir les règles du jeu applicables à la gouvernance de l'Arctique.

4. Questions critiques – Définir les besoins de gouvernance

Quels besoins de gouvernance engendrent ces bouleversements que nous avons décrits précédemment? Y a-t-il des questions critiques auxquelles les responsables des politiques doivent répondre afin de remplir leur fonction efficacement? Les processus stratégiques ne sont en mesure de traiter qu'un nombre limité de problèmes à la fois. Cela veut dire qu'il est crucial d'établir les priorités. Bien des choses dépendent également des questions en jeu. Cela oblige à penser très sérieusement aux solutions de rechange pour formuler les questions essentielles relatives à la gouvernance de l'Arctique. Le facteur temps est un autre élément critique. Les questions qui traînent pendant quelque temps dans les « eaux dormantes » des politiques peuvent devenir des préoccupations centrales lorsque des intérêts concordants privilégient qu'elles soient traitées en préférence. Les questions dominantes peuvent être évincées par d'autres sujets plus urgents, que le processus stratégique leur ait trouvé ou non des solutions. Cela signifie à la fois qu'il est crucial de placer les questions au premier plan au moment opportun et qu'il est essentiel d'être prêt à faire connaître des propositions innovatrices lorsque le moment est venu de le faire.

Avec ces considérations en tête, nous avons établi une liste de questions critiques qui demanderont une attention privilégiée de la part de ceux qui cherchent à améliorer les systèmes de gouvernance de l'Arctique. Nous commencerons par le besoin d'instaurer la confiance parmi les protagonistes essentiels, parce qu'il s'agit d'une condition nécessaire pour accomplir des progrès en matière de développement de systèmes de gouvernance efficaces. À partir de là, nous procéderons à un examen des préoccupations réglementaires bien connues et à une série de préoccupations moins connues qui font maintenant figure de priorités.

(1) *Instaurer la confiance.* Comment est-il possible d'atténuer les tensions et les interactions conflictuelles parmi les organismes principaux qui ont des intérêts légitimes dans l'Arctique (p. ex., les peuples indigènes, les autres résidents de l'Arctique, les organisations à vocation environnementale, les entreprises, les gouvernements), en faisant usage de procédures qui peuvent instaurer la confiance et en favorisant la synergie afin de poursuivre la gérance?

Considérant l'échelle des défis qui surgissent dans l'Arctique, la recherche de la gérance requerra un effort commun et collaboratif de la part des organismes principaux de la région. Pourtant, entre les groupes clés, et à l'intérieur de ces groupes, il existe indéniablement des tensions sérieuses provenant d'histoires conflictuelles, exacerbées

par des actions intensives de la part de certains. Non seulement ces tensions provoquent parfois de la colère chez les peuples indigènes à l'encontre des intérêts de groupes représentant des organismes non indigènes ou mixtes; mais il existe également des tensions à l'intérieur de certains groupes. Il serait naïf de supposer que les participants peuvent trouver des façons simples d'atténuer ces tensions et de renverser les perspectives opposées qui en découlent, même dans une région où il est pressant de régler collectivement des problématiques primordiales comme le changement climatique. Cependant, instaurer la confiance parmi ces organismes, en favorisant des approches participatives et en encourageant le dialogue afin de développer une vision commune de l'Arctique, demeure essentiel. Un échec à cet égard laissera la région vulnérable aux pressions de ceux dont les intérêts ultimes ont peu à voir avec le bien-être de l'Arctique et de ses résidents.⁵

(2) Renforcer les cadres réglementaires. Quelle voie choisir pour améliorer les régimes de réglementation existants et en créer des nouveaux pour gérer la croissance anticipée de la navigation commerciale dans l'Arctique, la perspective des champs de pétrole et de gaz sous les eaux arctiques, l'expansion possible de la pêche commerciale dans l'Arctique, la croissance projetée des activités minières terrestres, le développement attendu du tourisme arctique et les déversements continus de contaminants, soit directement dans l'Arctique, soit dans d'autres secteurs d'où ils se dirigent en direction de l'Arctique.

Le besoin d'élaborer des mesures réglementaires dans un certain nombre de domaines (p. ex., des règles impératives pour contrôler la navigation commerciale, un code de conduite efficace pour diriger les activités des organisateurs de voyages) augmentera avec l'expansion des activités commerciales dans l'Arctique.

Les grandes lignes générales de ce qui sera nécessaire pour répondre à de telles préoccupations sont déjà visibles. Le Code polaire proposé, à être élaboré en un régime ayant force obligatoire couvrant tous les aspects de la navigation commerciale (incluant les réponses visant la recherche, le sauvetage et l'intervention d'urgence en cas d'accident), et chapeauté par l'OMI, est tout à fait justifié. L'expérience de l'International Association of Antarctic Tour Operators (IAATO) est révélatrice en ce qui concerne les façons de régulariser le tourisme arctique. Des problèmes similaires apparaissent au sujet du développement des activités de pétrole et de gaz, de l'extraction minière, de la pêche et du contrôle de la pollution. Bien qu'il soit difficile de prédire des modèles précis de croissance dans ce domaine, il y a beaucoup à dire sur de tels développements en matière de régulation et sur le fait qu'il faut mettre en place des régimes convenables aujourd'hui plutôt que de se battre après coup lorsque les pratiques commerciales sont solidement établies. Dans les cas où l'on en sait trop peu

⁵ Pour une présentation sur le sujet, voir Tony Penikett, « At the intersection of indigenous and international treaties » (accessible à : www.arcticgovernance.org).

pour formuler des arrangements réglementaires convenables ou lorsque la technologie n'existe pas pour protéger l'environnement, il serait judicieux de suspendre l'utilisation des ressources jusqu'à ce que l'on acquière une connaissance et une capacité adéquates.

(3) *Améliorer les approches ou les systèmes holistiques.* Comment est-il possible d'encourager la pensée holistique dans des domaines tels que la gestion écosystémique, l'aménagement spatial et l'étude globale d'impact pour favoriser la gestion des systèmes terrestres et surtout marins de manière intégrative et, par la même occasion, de faire de l'Arctique un exemple en matière de gestion holistique d'interactions homme-environnement pour le 21^e siècle?

L'essence de la pensée sur la gouvernance des systèmes socioécologiques conduit à se diriger vers une plus grande confiance des méthodes holistiques et d'intégration ou ce que les scientifiques caractérisent comme pensée systémique. Cela ne constitue pas un argument pour ignorer les préoccupations de nature sectorielle en matière de navigation, de pêche, de développement d'activités de pétrole et de gaz, etc. Mais les réseaux entre les divers composants des systèmes terrestres et marins sont devenus si complexes et si solides que les approches sectorielles à l'égard de la gouvernance ne sont plus adaptées. Il est de plus en plus important d'aborder, par exemple la gestion des océans, de plusieurs manières qui englobent les régions à l'intérieur et à l'extérieur des juridictions nationales, qui s'occupent des interactions entre les multiples utilisations des ressources marines et qui sont sensibles au rôle des changements non linéaires et parfois brusques qui se produisent dans des systèmes larges et dynamiques. L'expérience récente de la Norvège dans l'application d'une gestion écosystémique dans les zones marines est une avancée encourageante dans cette direction, tout comme le programme pilote Canada-É.U., qui traite la mer de Beaufort en tant que large écosystème marin, et qui a été initié sous l'égide du Groupe de travail du Conseil de l'Arctique sur la protection de l'environnement marin arctique. Mais il est important de compléter ces initiatives sous-régionales par des efforts pour penser à l'océan Arctique avec ses zones côtières comme un tout, en termes systémiques. Parce que des défis similaires se posent ailleurs, il y a là une occasion pour l'Arctique de devenir dans ce domaine une vitrine d'initiatives institutionnelles de grande influence et innovatrices.

(4) *Promouvoir l'adaptation.* Quelle est la bonne voie pour s'adapter aux répercussions du changement climatique et aux développements connexes en matière de systèmes biophysiques et socioéconomiques dans l'Arctique, de saisir les occasions lorsqu'elles se présentent, tout en minimisant les effets pervers lorsqu'ils sont inévitables?

Le changement climatique est une réalité plutôt qu'une perspective future dans l'Arctique. Des impacts graves se produisent déjà, et on en attend d'autres. On trouve ces impacts sous diverses formes, telles que l'amincissement et la diminution de la glace marine, la fonte des glaciers, de la couche glacière et du pergélisol, la transformation

des conditions d'enneigement, l'intensification des ondes de tempête et de l'érosion côtière et le déclin des populations d'animaux migrateurs. Certaines mesures d'adaptation seront mises en place entièrement à l'intérieur du cadre des juridictions nationales et seront gérées par l'entremise de programmes nationaux. Mais les limites politiques et juridiques ne modèlent pas les répercussions du changement climatique et des impacts transfrontaliers se produisent souvent. Chaque pays a beaucoup à apprendre des expériences des autres en identifiant les meilleures pratiques et en élaborant des mesures efficaces pour maintenir la résilience des systèmes biophysiques et socioéconomiques en raison du changement climatique.

(5) *Promouvoir l'Arctique comme zone de paix. Comment est-il possible d'éviter les tensions dans le Grand Nord résultant d'activités de développement géopolitiques plus étendues qui compromettent la paix et la sécurité internationales? Est-ce que l'Arctique pourrait servir de modèle pour renforcer les mesures de confiance dans d'autres régions?*

L'Arctique n'est pas en soi une source de conflit susceptible de précipiter des conflits armés. Même des différends sur des sujets tels que la délimitation de l'état côtier par rapport au plateau continental externe de la région sont traités de manière harmonieuse en vertu des lois internationales applicables. Pourtant, l'Arctique demeure un théâtre d'opérations pour des systèmes militaires puissants, notamment des sous-marins à propulsion nucléaire et des aéronefs sophistiqués équipés de missiles de croisière à charge nucléaire. Bien que la démilitarisation ne soit pas une solution réaliste pour l'Arctique à l'heure actuelle, une diversité de mesures de confiance, conçues initialement pendant la guerre froide, se trouvent en place.⁶ Il serait avisé de revoir ces mesures, de les améliorer afin qu'elles minimisent le risque d'incidents militaires involontaires dans l'Arctique et de considérer ces problèmes dans des cadres plus généraux comme ceux qui sont associés aux concepts de sécurité environnementale et de sécurité humaine.⁷

(6) *Atteindre la durabilité régionale. Que faut-il faire pour atteindre la durabilité à l'échelle régionale dans l'Arctique, tandis que des forces externes entraînent la région vers une adhésion plus forte aux systèmes industriels avancés sur une échelle mondiale?*

⁶ Voir Thomas S. Axworthy et Sara French, « A Proposal for an Arctic Nuclear-Weapon-Free Zone » (Proposition pour une zone arctique sans arme nucléaire), article préparé à l'intention de la rencontre de l'International Council Expert Meeting sur « Achieving a World Free of Nuclear Weapons » (Un monde libéré des armes nucléaires), 15-16 avril 2010, Hiroshima, Japon (accessible à : www.arcticgovernance.org).

⁷ Voir Hans Corell, « The Arctic: An Opportunity to Cooperate and to Demonstrate Statesmanship » (L'Arctique : Opportunité de coopérer et de faire preuve de sens politique), *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 42 (2009) : 1065-1079 (accessible à : www.arcticgovernance.org).

La modernisation a engendré de nombreux bénéfices, mais elle a aussi conduit à des systèmes à forte consommation d'énergie responsables du changement climatique, à des niveaux élevés d'inégalité à l'échelle mondiale et à des modes de vie matérialistes qui ne sont pas viables à long terme. Ce bouleversement qui se produit dans l'Arctique a des répercussions et élève le niveau des acteurs mondiaux qui s'attaquent aux problèmes d'importance dans l'Arctique (p. ex., les entreprises multinationales, les grands organismes à vocation environnementale). Pourtant, le besoin de conserver l'Arctique comme mère patrie pour les peuples indigènes et comme lieu de résidence adéquat pour les autres nordistes est primordial. Le défi ici est centré sur la durabilité à une échelle régionale. Est-ce que l'Arctique peut tracer sa propre trajectoire de développement au lieu de devenir un appendice des processus mondiaux responsables de problématiques importantes comme le changement climatique? Y a-t-il des façons de protéger les systèmes culturels et biophysiques de l'Arctique de l'assaut des forces mondiales, insensibles aux répercussions de leurs actions sur les systèmes arctiques et apparemment déconnectés de ceux-ci?

(7) Renforcer les mécanismes d'élaboration des politiques. Quelle est la meilleure façon de concilier les ententes légales impératives et celles n'ayant pas caractère obligatoire avec des pratiques sociales plus informelles dans des systèmes de gouvernance capables d'aborder les problèmes émergents de gouvernance en Arctique de manière intégrative et adaptable?

Bien qu'il y ait peu de chances qu'un système intégré de gouvernance de l'Arctique basé sur un accord exhaustif ayant force obligatoire voit le jour, au moins pendant un avenir prévisible, un réseau complexe d'accords de gouvernance existe déjà dans l'Arctique. Ce dont on a besoin, c'est d'une stratégie qui s'appuie sur ses réussites et présente une division du travail adéquate, où chaque organisme s'occupe de ce qu'il est capable de faire le mieux, où l'on règle les chevauchements fonctionnels et comble les manques dans la structure de gouvernance actuelle. Il s'agit en partie de renforcer le Conseil de l'Arctique (incluant le rôle des participants permanents) à titre d'organisme d'élaboration des politiques aidant à la prise de décisions, dans les contextes nationaux et internationaux. Mais il est tout aussi important de clarifier et d'ajuster les rôles d'une variété d'autres organismes, incluant ceux qui sont sensibles aux organismes mal représentés au Conseil de l'Arctique (p. ex., le Forum nordique) et ceux qui font la promotion de diverses formes de gouvernance à paliers multiples (p. ex., la région euro-arctique de la mer des Barents).

(8) Amplifier les voix de l'Arctique. Quels sont les moyens disponibles pour amplifier les voix de l'Arctique en dehors des tribunes où l'on traite des questions de gouvernance qui touchent l'Arctique?

Ce qui se passe dans l'Arctique est grandement affecté par les décisions qui sont prises ailleurs. Citons, à titre d'exemples marquants, les décisions prises en vertu d'ententes

intergouvernementales, telles que le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et autres mesures reliées à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, les accords de l'Organisation mondiale du commerce traitant de questions relatives au commerce et la Convention du patrimoine mondial concernant les sites du patrimoine naturel et culturel présentant un intérêt exceptionnel. Mais les voix de l'Arctique – incluant celles des peuples pour qui l'Arctique est leur mère patrie ainsi que celles d'autres résidents permanents – sont souvent faibles ou ne sont pas entendues dans de tels contextes. Ceci provient partiellement du fait que l'Arctique englobe des régions éloignées et peu densément peuplées à l'intérieur des frontières des États arctiques. Ce qui se passe dans l'Arctique a des répercussions importantes pour le monde extérieur. Il y a une certaine propension de la part des étrangers à surveiller l'Arctique comme un « canari climatique » et les gens sont de plus en plus conscients en ce qui concerne les impacts possibles des processus géophysiques de l'Arctique (p. ex., la fonte de la nappe glaciaire du Groenland) sur les systèmes mondiaux. Mais cela n'équivaut pas à une préoccupation réellement axée sur l'Arctique et ses habitants. À notre avis, il y a beaucoup à dire; il faudrait adopter un autre point de vue et attirer l'attention du monde extérieur sur les histoires de l'Arctique couronnées de succès et accepter le rôle de l'Arctique comme région de gouvernance dynamique et innovatrice.

5. Principes de gouvernance – Formuler des directives normatives

Les principes sont des guides pour agir plutôt que des règles exigeant une conformité obligatoire; elles sont communes dans de nombreux domaines d'activités. Les commentateurs parlent invariablement des principes éthiques, des principes professionnels, des principes de conduite des affaires humaines, etc. L'une des sources d'inspiration particulièrement importante dans cette analyse de gouvernance de l'Arctique est axée sur le rôle des principes largement partagés de gouvernance autochtone dans l'Arctique, mettant en relief des sujets tels que la prise de décision participative, la reconnaissance de points de vue divers, l'apprentissage par l'expérience, la confiance dans les capacités spécialisées de leadership, le respect de toutes les formes de vie et le souci des conséquences à long terme des actions présentes.⁸

Nous nous fixons ici sur l'identification des principes d'intérêt pour tous ceux qui prennent des décisions relatives à la gouvernance de l'Arctique, des décisions fondées sur ces valeurs qui seront favorables dans la recherche de la gérance en Arctique pendant cette période de changement transformationnel. Le défi est de proposer des directives pour la gouvernance de l'Arctique qui se révéleront utiles aux décisionnaires, de niveau local à mondial, en préparant des réponses convaincantes aux questions critiques indiquées à la Section 4. Au cours de cette interrogation, nous avons identifié

⁸ Voir les comptes inclus dans la collection des articles intitulée « Indigenous Governance in the Arctic », *op. cit.*

six principes qui, d'après nous, constituent un ensemble cohérent et succinct de directives normatives.

Boîte A : Six principes pour la gouvernance de l'Arctique

(1) Intérêts, droits et obligations. Les systèmes de gouvernance de l'Arctique devraient reconnaître les intérêts particuliers des États arctiques sous des formes telles que le droit à la souveraineté, les droits aux ressources naturelles, l'autorité de réglementer la pollution et les droits aux résidents de l'Arctique – spécialement des peuples indigènes – en matière d'autodétermination et de contrôle local. Ces systèmes devraient également reconnaître les droits et les obligations conformément aux lois internationales applicables des autres États et d'acteurs non étatiques pertinents.

(2) Gouvernance à niveaux multiples. L'exécution des tâches de gouvernance de l'Arctique devrait être gérée par les organismes ayant la meilleure capacité pour le faire, incluant les organismes locaux, régionaux, nationaux et internationaux, ainsi que les organismes traditionnels et non gouvernementaux. La préférence devrait être accordée, lorsque cela est approprié, aux organismes qui sont le plus près du problème.

(3) Besoins documentés. Les recommandations relatives aux accords de gouvernance pour l'Arctique, nouveaux ou modifiés, devraient refléter les besoins actuels et éventuels de gouvernance qui sont clairement documentés et que les accords existants ne sont pas en mesure de satisfaire.

(4) Meilleure information disponible. Les systèmes de gouvernance pour l'Arctique, nouveaux ou modifiés, devraient être basés sur la meilleure information disponible, en appliquant le savoir traditionnel ainsi que la connaissance scientifique. Les résultats devraient être contrôlés et évalués continuellement.

(5) Approches holistique ou systémique. Les accords de gouvernance de l'Arctique devraient encourager la pensée participative et intégrative sous des formes telles que la gestion écosystémique, l'aménagement spatial et les évaluations globales d'impact.

(6) Flexibilité et adaptabilité. Les accords de gouvernance traitant de systèmes socioécologiques complexes et dynamiques devraient donner la priorité absolue pour trouver des procédures qui permettent de la flexibilité et de l'adaptabilité par rapport aux changements rapides et au niveau élevé d'incertitude.

6. La bonne voie – L’essentiel des principales conclusions

Établir les questions critiques et élaborer les principes de gouvernance qui peuvent être utiles pour trouver des réponses représentent des réalisations importantes. Mais les responsables des politiques doivent sortir de ces considérations générales et se diriger vers l’identification de mesures progressives pour renforcer la gouvernance de l’Arctique. Nous cherchons ici à articuler un nombre de conclusions importantes et à explorer leurs impacts pour l’avenir des besoins de gouvernance identifiés précédemment dans le présent rapport. Nos recommandations spécifiques suivent à la Section 7.

Nous ne recommandons pas, du moins pour le moment, de faire un effort pour négocier un seul accord exhaustif, encore moins un traité ayant force obligatoire, traitant de la gouvernance de l’Arctique. La capacité existante d’aborder les questions de gouvernance dans l’Arctique est importante. Un accord propre à l’Arctique ne serait pas capable de s’attaquer efficacement aux problématiques qui résultent de forces mondiales (p. ex., le changement climatique). Les obstacles politiques dans la négociation d’un traité de l’Arctique sont majeurs; une telle initiative serait chronovore et pourrait bien se finaliser par un échec. Tout accord émergeant d’un tel effort souffrirait d’un manque de flexibilité.

Boîte B : Renforcer la série des systèmes de gouvernance de l’Arctique

Beaucoup d’institutions et d’organismes sont pertinents pour satisfaire les besoins de gouvernance dans l’Arctique. Ils vont de conventions-cadres internationales (p. ex., la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer — UNCLOS) à des accords multilatéraux sur l’environnement (p. ex., le CCNUCC et la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants), des accords économiques internationaux (p. ex., l’OMC), en passant par des accords régionaux (p. ex., le Conseil de l’Arctique), des accords sous-régionaux (p. ex., le régime des pêches russo-norvégien pour la mer des Barents, le Conseil parlementaire sâme), des accords nationaux ayant des effets hors frontières (p. ex., des régimes cogérés pour la gestion de la faune au Canada) et des accords de revendications territoriales concernant les droits des peuples autochtones. Ceux-ci font intervenir à leur tour un large éventail d’entités administratives, incluant des organismes et des programmes de l’ONU (p. ex., l’OMI, l’OMS, le PNUE, le PNUD), des organismes régionaux (p. ex., des organisations régionales de gestion des pêches), des organismes spécifiques à l’Arctique (p. ex., les groupes de travail du Conseil de l’Arctique), des organismes des peuples autochtones, des organismes infranationaux (p. ex., le Forum nordique) et des organismes non gouvernementaux (p. ex., le Conseil international pour la science, l’Association internationale des sociétés de classification, le Conseil international pour l’exploration de la mer). Il est vain d’essayer de faire ressortir une ou même plusieurs de ces entités comme responsables du succès dans la satisfaction des besoins actuels de gouvernance dans l’Arctique. En revanche, le défi est

de solidifier cet ensemble complexe en s'assurant que tous ces organismes sont rassemblés de manière à se soutenir mutuellement afin de former une suite de systèmes interconnectés dans la gouvernance de l'Arctique, dans laquelle l'idée de gérance est primordiale et l'ensemble est plus grand que la somme de ses parties.

Bien que ces considérations puissent changer à l'avenir, nous croyons qu'il serait plus productif de se concentrer, pour l'instant, sur un nombre d'initiatives précises destinées à renforcer la suite des systèmes de gouvernance de l'Arctique, traitée comme un ensemble d'accords distincts mais interconnectés. Cela permettra aux parties concernées d'aller de l'avant lorsque des occasions se présentent, sans se retrouver enchevêtrées par le besoin de progresser simultanément sur plusieurs fronts. À l'encontre de cette information de fond, nous avons défini les principales conclusions suivantes :

(1) Relever les défis sectoriels. Tandis que les changements biophysiques amènent une intensification des activités humaines dans divers domaines en Arctique, le besoin d'une amélioration des accords réglementaires devient apparent. Il y a un argument irréfutable à prendre maintenant l'initiative visant à définir les règles du jeu qui régissent ces activités, avant que l'on fasse des investissements importants et que les intérêts des uns et des autres ne soient renforcés. Une stratégie attrayante serait de commencer par quelques cas concrets où les chances de réussite sont favorables, bâtissant ainsi une feuille de route positive qui pourrait être appliquée à d'autres secteurs au fil du temps. Une initiative prometteuse récente, chapeauté par le Conseil de l'Arctique, est centrée sur le développement d'un instrument international sur la recherche et le sauvetage dans l'Arctique. À ceci, s'ajoute un plus grand effort visant à transformer de sa propre initiative les *Directives pour les navires exploités dans les eaux couvertes de glace* de 2002 en un Code polaire obligatoire sous l'égide de l'OMI.

(2) Incorporer des perspectives intégratives et holistiques. Développer des régimes réglementaires pour gérer les activités de nature sectorielle ou fonctionnelle, comme la navigation et la pêche, constitue une étape importante. Pourtant, cette étape en soi n'est pas suffisante pour remplir les exigences de gérance dans l'Arctique. Ce dont on a besoin pour compléter ces régimes est la capacité d'avoir recours à des procédures telles que la gestion systémique, l'aménagement spatial et des évaluations d'impact sur l'environnement pour s'assurer que l'on reconnaît les interactions entre les activités distinctes ou, en d'autres termes, que l'on gère l'Arctique comme un large système socioécologique, complexe et dynamique. Les efforts pour traiter de tels problèmes dans des segments particuliers de l'Arctique (p. ex., la mer de Beaufort traité comme un large écosystème marin) sont utiles, mais ils ne servent pas de substitut à la recherche de l'océan Arctique ou même de la région dans son ensemble, sous l'angle intégratif ou holistique. Cela pourrait prendre un certain temps pour identifier et s'entendre sur le meilleur mécanisme institutionnel pouvant se charger de cette tâche

de façon continue. Mais il est nécessaire de commencer rapidement à traiter de ces questions systémiques. Pour commencer, nous recommandons de demander au Conseil de l'Arctique de prendre l'initiative en étudiant les choix des organismes pouvant s'occuper de la gestion écosystémique, l'aménagement spatial et les évaluations globales d'impact sur l'environnement dans l'Arctique et de recueillir les données requises pour entreprendre un tel effort avec toute l'expertise nécessaire.

(3) Respecter et honorer les droits des autochtones. Le progrès en matière de satisfaction des besoins de gouvernance dans l'Arctique exige des approches créatives à réconcilier les droits – individuels et collectifs – des peuples indigènes et des intérêts des États, ainsi que ceux des résidents non indigènes de la région. Le Conseil de l'Arctique a apporté une contribution importante à cet objectif en établissant et en accroissant le rôle des participants permanents. Mais comme le nombre des peuples autochtones est modeste, les indigènes sont répartis dans de multiples secteurs géographiques, ils sont pauvres pour la plupart et leurs préoccupations légitimes sont facilement laissées de côté et marginalisées. Par conséquent, il est essentiel d'établir des procédures qui nivelleront le « terrain de jeu » et encouragera le développement de partenariats plus efficaces. La bonne voie, selon nous, est d'adopter la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones comme mesure progressive, d'adopter une perspective en matière de droits de la personne qui évalue les qualités relatives des différents choix politiques concernant les problématiques de l'Arctique et de s'assurer que les représentants des peuples indigènes ont la capacité de participer efficacement dans les forums sur les politiques de l'Arctique. Aller de l'avant en ce qui a trait au développement économique et social dans l'Arctique serait donc une question de former des coalitions mutuellement bénéfiques et d'explorer les avantages des systèmes hybrides de gouvernance (p. ex., les accords envisagés dans l'ébauche de la Convention sâme) plutôt que de poursuivre de stratégies adverses destinées à promouvoir les intérêts de certaines parties intéressées.⁹

(4) Optimiser le rôle du Conseil de l'Arctique. Le Conseil de l'Arctique a succédé au-delà des attentes de la majorité de ceux qui sont impliqués dans sa création depuis les années 1990. C'est un organisme d'élaboration des politiques plutôt qu'un organisme décisionnaire; il est peu probable qu'il acquière l'autorité nécessaire pour rendre des décisions exécutoires sur des sujets d'importance dans un futur proche. Le Conseil a atteint d'excellents résultats dans l'identification des nouveaux enjeux, en les soumettant à l'agenda politique et en fournissant les analyses nécessaires pour soutenir l'intérêt envers ces questions dans les forums sur les politiques pertinents. Pourtant, la capacité du Conseil pour accomplir des rôles importants est entravée par un manque de ressources humaines, des sources de financement fiables et une visibilité au niveau local et régional. Ceci limite le Conseil à des initiatives soutenues sur une base facultative par

⁹ Si elle est adoptée, la Convention nordique sâme engagerait la Finlande, la Norvège et la Suède à reconnaître le droit des Sâmes à l'autodétermination et à l'autorité des Parlements sâmes (texte accessible à : www.arcticgovernance.org).

un ou plusieurs des États membres. Le temps est venu de franchir une étape afin de remédier à la situation. Il est nécessaire de reconfirmer le statut du Conseil de l'Arctique comme forum principal dans l'évaluation des politiques de la région arctique. Les États membres, qui travaillent avec les participants permanents et en consultation avec d'autres intéressés, devraient développer une stratégie pour renforcer la capacité du Conseil de l'Arctique et étendre ses fonctions innovatrices à d'autres domaines, peut-être conjointement avec les préparatifs pour la présidence de l'Amérique du Nord qui commenceront en 2013.

(5) Lire le baromètre de l'Arctique dans le domaine du climat. Bien que l'on ne se réfère pas explicitement à l'Arctique dans la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et les instruments connexes, cette région a un rôle essentiel à jouer dans les efforts pour consolider le régime climatique. D'une part, il s'agit là d'une conséquence du fait que les impacts du changement climatique sont déjà ressentis à grande échelle dans l'Arctique circumpolaire et que ce qui se passe dans l'Arctique affecte le système climatique mondial. Par ailleurs, le rôle de l'Arctique résulte des efforts proactifs de la part du Conseil de l'Arctique et d'autres organismes de l'Arctique pour aborder le problème du changement climatique de façon constructive. On peut citer quelques exemples importants comme l'Évaluation de l'impact du changement climatique dans l'Arctique (EICCA) soumis au Conseil en 2004, ainsi que le groupe de travail actuel du Conseil sur les agents de forçage climatique éphémères. Nous ne nous attendons pas à ce que la CCNUCC soit amendée formellement pour reconnaître le rôle du baromètre arctique. Mais malgré tout, nous croyons que la Conférence des Parties pourrait mettre au point des procédures visant à considérer l'expérience d'adaptation et d'atténuation des impacts de l'Arctique et que le Secrétariat de la CCNUCC pourrait établir un mécanisme permettant une communication continue sur de tels enjeux avec le conseil de l'Arctique et autres organismes de l'Arctique pertinents.

(6) Élever les voix de l'Arctique en contexte international et transnational. Beaucoup d'organismes et de programmes de l'ONU se livrent à des activités pertinentes à la gouvernance de l'Arctique. Bien que les commentateurs aient tendance à penser en premier au PNUE dans ce cas, d'autres organismes pertinents comprennent le PNUD, l'OMS, l'OMI et l'OMM. C'est également le cas d'autres organismes intergouvernementaux, tels que l'OMC et l'ALENA, ainsi que d'accords informels comme le G20. Des organismes non gouvernementaux, notamment le Marine Stewardship Council et l'Association internationale des sociétés de classification, se livrent aussi à des activités qui ont une incidence sur la gouvernance de l'Arctique. Le résultat forme une mosaïque complexe de groupes poursuivant leurs propres agendas d'une manière pouvant avoir de sérieuses répercussions pour l'Arctique. Il n'y a pas de solution simple au défi consistant à contrôler les activités de ces organismes et à faire en sorte d'intervenir au besoin. Mais il y a beaucoup à dire sur l'établissement d'un mécanisme, peut-être sous la tutelle du Conseil de l'Arctique, visant à suivre le travail de ces organismes et à prendre la tête pour trouver des moyens d'assurer que les

préoccupations de l'Arctique, en particulier celles qui sont relatives au développement humain, sont structurées clairement dans ces situations. Le Comité permanent des parlementaires de la région de l'Arctique pourrait également jouer un rôle constructif dans ce contexte.

(7) Intégrer le savoir scientifique et les connaissances traditionnelles afin d'aider à la prise de décision. Les travaux récents sur la gouvernance de l'Arctique ont bénéficié du savoir sur les systèmes biophysiques et socioéconomiques. Le Programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique (PSEA) et les groupes de travail sur la Conservation de la flore et de la faune arctiques (CFFA) et sur la Protection de l'environnement marin Arctique (PEMA) du Conseil de l'Arctique ont été des participants actifs et souvent efficaces dans ce domaine. Le rapport de l'ACIA, produit en collaboration avec le PSEA, la CFFA et l'International Arctic Science Committee (IASC), représente un effort particulièrement impressionnant sur ce plan. Mais il reste encore beaucoup à faire pour améliorer l'intégration des connaissances afin d'aider à la prise de décision. Par exemple, on a besoin de créer un lien plus étroit entre les actions du Conseil de l'Arctique, les activités entreprises sous l'égide du Conseil international pour la science (CIUS), telles que l'Année polaire internationale/Décennie polaire internationale et les efforts de la communauté scientifique internationale en général. On a également besoin d'une meilleure collaboration entre les sciences naturelles et les sciences sociales et d'une meilleure intégration des connaissances traditionnelles dans les systèmes aidant à la prise de décision, en particulier si l'on considère que les responsables des politiques s'efforcent de répondre à des besoins non linéaires, brusques et irréversibles dans les systèmes à grande échelle. L'un des mécanismes qui peut jouer un rôle pour répondre à ces préoccupations est l'initiative naissance du groupe SAON (Sustained Arctic Observing Networks) sur la mise en réseau des stations d'observation de l'Arctique. Un objectif important dans ce domaine demeure le développement d'interactions plus fortes entre la communauté des politiques et la communauté scientifique entourant la formulation des agendas de recherche et la communication des découvertes scientifiques.

7. Recommandations : Élaborer un *Programme d'action de l'Arctique*

En conclusion, nous offrons les recommandations concrètes suivantes à prendre en considération par les responsables de l'élaboration des politiques qui cherchent à satisfaire les besoins de gouvernance apparaissant conjointement avec le changement transformationnel qui se produit en Arctique aujourd'hui.

(1) Honorer, mettre en place et améliorer les systèmes existants de gouvernance de l'Arctique.

La bonne gouvernance sera mieux servie, du moins pour l'instant, si l'on honore, met en pratique et améliore les dispositions des traités existants entre les États, p. ex., la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) et la

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et autres accords, traités et arrangements intergouvernementaux entre les États et les peuples autochtones, ainsi que les pratiques pertinentes. Prises ensemble, ces ententes constituent un réseau vivant de relations conçues pour promouvoir la durabilité, la protection de l'environnement, la justice sociale et le développement économique responsable en Arctique et pour reconnaître les droits des peuples indigènes à participer à la prise de décisions.

(2) Renforcer le Conseil de l'Arctique.

Le Conseil de l'Arctique s'est révélé remarquablement efficace comme organisme modelant les politiques. Mais il y a des occasions de renforcer sa mission, sa portée, sa structure et ses fonctions :

- a. Réaffirmer la primauté du Conseil de l'Arctique en tant que forum principal dans l'étude des questions stratégiques de l'Arctique.
- b. Reformuler et élargir le mandat du Conseil de l'Arctique pour y inclure les questions relatives à la sécurité, la santé et l'éducation, et mettre en relief la gérance comme but prioritaire dans la gouvernance de l'Arctique.
- c. Prendre les mesures pour permettre une entière participation des participants permanents dans toutes les activités du Conseil de l'Arctique, incluant de trouver un mécanisme de financement pour couvrir les coûts d'une telle participation.
- d. Admettre les États non arctiques (p. ex., la Chine, l'Italie, le Japon, la Corée) ainsi que le statut d'observateur permanent de la Commission européenne dans le Conseil de l'Arctique.
- e. Établir des procédures plus systématiques et plus efficaces pour communiquer avec les autorités et les administrateurs locaux et régionaux en Arctique.
- f. Créer des mécanismes précis pour que le monde des affaires et les organismes environnementaux formulent régulièrement leurs commentaires dans les délibérations du Conseil de l'Arctique.
- g. Institutionnaliser les perspectives intégratives et holistiques dans les processus d'élaboration des politiques de l'Arctique; collecter des données et développer les outils analytiques requis pour le faire.
- h. Établir un mécanisme de financement fiable pour le Conseil de l'Arctique, afin que le Conseil puisse sélectionner et lancer des projets sans avoir à se fier à la bonne volonté des membres individuels pour contribuer aux projets au cas par cas.
- i. Établir un secrétariat permanent pour le Conseil de l'Arctique situé au sein d'un État membre.
- j. Tenir une réunion du Conseil de l'Arctique au niveau des chefs d'État et des gouvernements à la première occasion possible.

(3) Établir des mécanismes réglementaires pour répondre de manière proactive aux problèmes d'ordre fonctionnel et aux questions de nature sectorielle par l'intermédiaire des organismes internationaux appropriés.

Il y a de bonnes raisons d'établir des mécanismes réglementaires par anticipation du développement économique et des activités industrielles en Arctique parallèlement à l'apparition de nouveaux problèmes concernant la protection de l'environnement. La bonne voie dans ce domaine est de travailler avec les organismes gouvernementaux existants lorsque c'est possible et de se concentrer sur les domaines prometteurs les plus importants en premier. Formuler un Code polaire obligatoire en droit qui couvre la navigation dans l'Arctique et comprenant des mesures de protection de l'environnement efficaces sous l'égide de l'OMI est un bon début. Les accords ayant force obligatoire sur la recherche et le sauvetage (SAR) et l'intervention d'urgence devraient en faire partie dans le cadre de cet effort. D'autres domaines, tels que la pêche et le tourisme, pourraient appeler à la création d'organismes autonomes, plus proches de l'International Association of Antarctic Tour Operators (IAATO).

(4) Institutionnaliser l'interface science/politiques dans l'Arctique.

La science a joué un rôle important dans le développement des politiques de l'Arctique. Le travail du Programme de surveillance et d'évaluation de l'Arctique (PSEA) en est un bon exemple. Mais on a besoin d'une relation plus étroite entre la science et les politiques pour assurer que les agendas de recherche soient axés sur des questions pertinentes par rapport aux politiques et que les découvertes scientifiques soient acheminées régulièrement aux responsables des politiques d'une manière qui reconnaît leurs contributions à faire et implanter des politiques. Le Conseil de l'Arctique offre un excellent forum pour expérimenter les procédures conçues pour atteindre ce but. Cela devrait, avec le temps, conduire au développement d'un accord de sciences arctiques élargi pour promouvoir, de façon coopérative et transparente, les interactions entre la science et les politiques en matière de protection des services d'écosystèmes, la recherche de relations homme-environnement viables et, plus généralement, la réalisation de la gérance dans l'Arctique.

(5) Créer des forums ou des tables rondes avec les parties intéressées de l'Arctique pour instaurer la confiance et stimuler le dialogue dans les enjeux de l'Arctique.

Il faudrait créer des mécanismes pour stimuler les interactions entre les personnes intéressées par l'Arctique, dans des situations informelles et détendues, afin d'instaurer la confiance chez une grande diversité d'acteurs, permettre l'échange des connaissances, encourager la pensée innovatrice et

stimuler l'apprentissage chez ces gens concernés par les enjeux de l'Arctique. L'objectif est d'enrichir les efforts des organismes tels que le Conseil de l'Arctique plutôt que d'affaiblir leurs efforts ou de les en détourner.

Membres du Comité directeur du PGA

Hans Corell, ambassadeur. Conseiller juridique de l'ONU de 1994 à 2004 avec, entre autres fonctions, celles de supervision du droit de la mer et des affaires maritimes. Sous-secrétaire général aux affaires légales et consulaires du ministère suédois des affaires étrangères de 1984 à 1994. Magistrature et ministère de la Justice en Suède de 1962 de 1984. Président de la Réunion commune du Comité sur le traité de l'Antarctique XXVIII de 2005 et de la conférence « Common Concern for the Arctic » (Préoccupations communes pour l'Arctique) à Ilulissat, au Groenland, en 2008.

Robert W. Corell, directeur de la Global Environment Technology Foundation, représente le H. John Heinz III Center for Science, Economics and the Environment (Centre H. John Heinz III pour la Science, Économie et Environnement) dans le Projet de gouvernance de l'Arctique. Il est ambassadeur pour ClimateWorks, professeur adjoint au nouvel Institut d'élevage circumpolaire de caribous à l'Université de l'Arctique et professeur adjoint à l'Université de Tromsø. En 2003, une région montagneuse de l'Antarctique a été nommée le « Cirque Corell » en son honneur. Actuellement, M. Corell est également coprésident du Comité de direction du Projet de gouvernance de l'Arctique.

Udloriak Hanson est née et a grandi au Nunavut, au Canada. Elle est titulaire de deux baccalauréats spécialisés en commerce et en éducation. Elle a été adjointe de direction pour le ministre de l'Environnement au gouvernement du Nunavut. Hanson travaille à l'heure actuelle à faire avancer et promouvoir les intérêts des Inuits avec des organismes inuits de revendication territoriale.

Paula Kankaanpää, professeure. Directrice du Centre arctique de l'Université de Laponie, membre du Centre arctique de Finlande, présidente du Conseil consultatif de l'Institut météorologique finlandais. De 1991 à 1999, conseillère principale pour les affaires arctique et de la mer de Barents au ministère de l'Environnement de la Finlande. Présidente du Conseil régional de l'IASC de 2000 à 2002. Secrétaire exécutive adjointe au CFFA 1999. Mme Kankaanpää est actuellement chercheuse de courte durée au Collège Dartmouth.

Jacqueline McGlade, professeure, est devenue directrice générale de l'Agence européenne pour l'environnement le 1^{er} juin 2003. Avant cela, elle occupait des postes de professeure en Europe et en Amérique du Nord, en concentrant sa recherche sur l'analyse des données et l'informatique spatiales, le changement climatique, les scénarios de développement futur et la politique internationale en matière d'environnement et de ressources naturelles. En plus de donner des cours partout dans le monde, elle a publié plus de 100 articles de recherche et a présenté de nombreux programmes de radio et de télévision, notamment ses propres séries de la BBC *The Ocean Planet* et *Learning from Nature*.

Tony Penikett, est un médiateur et facilitateur basé à Vancouver, et un professeur adjoint dans le programme de maîtrise en Politique publique de l'Université Simon Fraser. M. Penikett a été premier ministre du Territoire du Yukon et président du Nouveau Parti démocratique du Canada. Il est aussi l'auteur de *The Mad Trapper* de la BBC-TV et du livre *Reconciliation: First Nations Treaty Making*.

Stanley Senner, Directeur de la science de la conservation pour l'Ocean Conservancy. Directeur général de Audubon Alaska de 1999 à 2009; a exercé le rôle de représentant de l'Alaska à la Wilderness Society pendant l'adoption du Alaska Lands Act (loi sur la préservation des terres). Il a travaillé comme personnel professionnel au Comité de la Chambre des représentants aux É.U. sur la Marine marchande et les Pêcheries. Il a passé plus de 7 ans à coordonner les programmes de restauration et de science pour l'État de l'Alaska à la suite du déversement de pétrole de Exxon Valdez.

Nodari Simoniya, Directeur des études sur l'Énergie à l'Institut d'économie mondiale, Académie des sciences de Russie. Professeur de l'Institut d'État des relations internationales de Moscou (Université), ministre des Affaires étrangères. Il a publié plus de 17 livres et 250 articles sur les enjeux régionaux de l'Asie-Pacifique, détient des doctorats en économie et en politique. Professeur invité à la School of International Politics, Economic and Business, Université Aoyama Gakuin, Tokyo. Membre titulaire de l'Académie des sciences de Russie depuis 1997.

Oran Young, Professeur à la Bren School of Environmental Science and Management de l'Université de Californie (Santa Barbara). Aux É.U., M. Young a présidé le Comité sur les sciences sociales de l'Arctique du Polar Research Board et a été l'un des fondateurs du groupe Arctic Research Consortium des É.U. Sur le plan international, M. Young a été vice-président du Comité international des sciences arctiques, président fondateur du Conseil des gouverneurs de l'Université de l'Arctique et coprésident du Arctic Human Development Report (rapport de développement humain de l'Arctique). M. Young préside actuellement le Comité scientifique de l'International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change.

Else Grete Broderstad, Directrice, Centre for Sami Studies (Centre des études sâmes), Université de Tromsø, Norvège. Membre des commissions gouvernementales nommées sur les Affaires du Nord, 2003 et la Commission des droits des Sâmes, 2001 à 2007. Un des auteurs principaux de l'Arctic Human Development Report (rapport de développement humain de l'Arctique). Les intérêts de recherche de Mme Broderstad sont centrés sur les relations entre les droits de citoyenneté des autochtones et la signification des procédures politiques dans la relation entre les minorités et les majorités. Le Centre des études sâmes de l'Université de Tromsø sert de centre administratif pour le Projet de gouvernance de l'Arctique.

The H. John Heinz III Center for Science, Economics and the Environment (le Centre H. John Heinz III pour la Science, Économie et Environnement) sert d'agent financier au Projet de gouvernance de l'Arctique. Établi en 1995 pour continuer le travail du sénateur John Heinz (1938-1991), Le Centre Heinz est un organisme environnemental sans but lucratif, non partisan qui travaille à améliorer les fondements scientifiques et économiques des politiques environnementales. Sa mission est d'aider à favoriser un environnement sain tout en encourageant une économie prospère. Le Centre Heinz fait participer les dirigeants dans les milieux gouvernementaux, des affaires, universitaires et non gouvernementaux à progresser

dans la compréhension des enjeux environnementaux majeurs afin d'arriver à élaborer des solutions. Le Centre se consacre également aux conséquences environnementales voulues et non voulues qui requièrent des décisions et des politiques importantes dans les secteurs privé et public.

Consultants scientifiques

Le Projet de gouvernance de l'Arctique aimerait remercier les consultants scientifiques du PGA pour leur implication active et leurs précieux conseils dans le processus d'élaboration du Rapport et du Programme d'action. Les conseils scientifiques du PGA sont **Niels Einarsson**, directeur du Stefansson Arctic Institute, Akureyri, Islande; **Terry Fenge**, directeur de Terry Fenge Consulting Incorporated, Ottawa, Canada; **Bernard Funston**, secrétaire exécutif au Secrétariat du Groupe de travail sur le développement durable du Conseil de l'Arctique, Canada; **Alf Håkon Hoel**, professeur associé, Université de Tromsø, Norvège; **Timo Koivurova**, Directeur du Northern Institute for Environmental and Minority Law (Institut du Nord pour le droit environnemental et le droit des minorités), Université de Laponie, Finlande et **Elena Nikitina**, Directrice du Centre « Eco-policy » de Moscou, Russie.

Fondateurs du Projet

Le Projet de gouvernance de l'Arctique aimerait remercier les organismes suivants pour leurs généreuses contributions : Oak Foundation, Wilburforce Foundation, J. M. Kaplan Fund, la Fondation Walter et Duncan Gordon, la Fondation David et Lucile Packard, 444S Foundation, Le Secrétariat norvégien de la mer de Barents, le Conseil de recherche de la Norvège, Weeden Foundation et l'Université de Tromsø.