



## Le volet nordique de la politique étrangère du Canada



Page couverture :

Peinture d'Edward 'Ted' Harrison, C.M., *Northern World - Le monde du Nord*

Préparé par la Direction générale des communications  
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

# Le volet nordique de la politique étrangère du Canada

## Résumé

*Dans une communauté internationale qui est de plus en plus caractérisée par l'interdépendance et la mondialisation, la tradition de longue date suivie par le Canada en matière de politique étrangère qui consiste à promouvoir la coopération entre les pays pour atteindre des objectifs communs, grâce au renforcement des institutions et au règlement pragmatique des problèmes, continue à prendre une importance croissante. Cette approche reconnue et fructueuse a adopté, comme nouveau thème directeur, la protection et l'accroissement de la sécurité humaine.*

La tradition de coopération transnationale ainsi que l'accent mis récemment sur la sécurité humaine s'appliquent particulièrement à l'élaboration du Volet nordique de la politique étrangère du Canada. Le monde circumpolaire qui comprend les territoires et les peuples nordiques du Canada, de la Russie, des États-Unis, des pays scandinaves ainsi que les vastes étendues d'eau (principalement couvertes de glace) qui les relient a été longtemps à la première ligne à l'époque de la guerre froide. Il est toujours à la première ligne, mais pour des raisons différentes : il doit répondre aux problèmes et aux possibilités que suscitent les tendances nouvelles et les faits nouveaux. Les problèmes se trouvent surtout sous forme de menaces environnementales transfrontalières, comme les polluants organiques persistants, les changements climatiques et les déchets nucléaires qui ont des répercussions de plus en plus graves sur la santé et la vitalité des êtres humains, les terres septentrionales, les eaux et la vie animale. Quant aux possibilités, elles s'appuient sur les sociétés nordiques, qui sont de plus en plus confiantes, stables et équipées pour relever les défis posés par la mondialisation, et sur l'intégration du Nord dans la société et la politique canadiennes. Alors que la politique de la guerre froide imposait que la région de l'Arctique soit incluse dans une vaste stratégie d'exclusion et de confrontation, la politique de mondialisation et de diffusion du pouvoir souligne maintenant l'importance du monde circumpolaire en tant que région d'inclusion et de coopération.

*Un Volet nordique de la politique étrangère du Canada clairement défini établira un cadre de travail pour promouvoir les intérêts et les valeurs canadiennes et renouveler l'engagement du gouvernement de coopérer avec nos peuples du Nord et nos voisins circumpolaires afin de traiter les questions et les responsabilités communes.*

*Objectifs :*

- 1. accroître la sécurité et la prospérité des Canadiens, plus particulièrement des habitants du Nord et des Autochtones;*
- 2. affirmer et préserver la souveraineté du Canada dans le Nord;*
- 3. faire de la région circumpolaire une entité géopolitique dynamique, intégrée au système international;*
- 4. promouvoir la sécurité humaine des habitants du Nord et le développement durable de l'Arctique.*

Aucun pays, à l'exception peut-être de la Russie, n'a autant à gagner que le Canada d'une gestion prévoyante des relations circumpolaires. Même si le sentiment de nordicité constitue depuis longtemps le fondement de l'identité canadienne, le Nord a traditionnellement joué un rôle plus ou moins important et épisodique dans la politique étrangère du Canada. Un Volet nordique de la politique étrangère du Canada clairement défini établira un cadre de travail pour promouvoir les intérêts et les valeurs canadiennes et renouveler l'engagement du gouvernement de coopérer avec nos peuples du Nord et nos voisins circumpolaires afin de traiter les questions et les responsabilités communes. Il démontrera que notre sécurité et notre prospérité futures sont étroitement liées à notre capacité de gérer les dossiers complexes du Nord. Une approche proactive dans le renforcement des relations circumpolaires arctiques, en s'appuyant sur les expériences, les traditions et les capacités du Canada, dans le contexte national aussi bien qu'international, aidera à déterminer la nature et l'orientation des affaires circumpolaires et la place centrale qu'y occupe notre pays.

Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada est fondé sur trois principes : tenir les engagements et jouer un rôle de chef de file, établir des partenariats à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement et entretenir le dialogue avec les Canadiens, en particulier les habitants du Nord. Conformément à ce cadre, le Volet nordique de la politique étrangère du Canada poursuivra quatre objectifs très importants :

1. accroître la sécurité et la prospérité des Canadiens, plus particulièrement des habitants du Nord et des Autochtones;
2. affirmer et préserver la souveraineté du Canada dans le Nord;
3. faire de la région circumpolaire une entité géopolitique dynamique, intégrée au système international;
4. promouvoir la sécurité humaine des habitants du Nord et le développement durable de l'Arctique.

On s'efforcera de réaliser ces objectifs en mettant l'accent sur quatre domaines d'action prioritaires au cours des années à venir.

- Renforcer et promouvoir le Conseil de l'Arctique, qui est le seul forum où les huit États de l'Arctique et les Autochtones du Nord, en tant que participants permanents, se réunissent pour discuter et prendre des décisions sur les questions d'intérêt commun, et lui donner une place importante dans les relations circumpolaires et la coordination des politiques. Le Conseil de l'Arctique occupe une place privilégiée pour régler les problèmes environnementaux que connaît la région circumpolaire et dispose du potentiel nécessaire pour accroître le renforcement des capacités, le dévelop-

pement commercial et économique ainsi que l'accès à l'éducation et à la mobilité de l'emploi pour les jeunes Canadiens et les enfants de cette région.

- Aider à établir l'Université de l'Arctique, conçue, entre autres, pour encourager l'excellence universitaire et la viabilité des connaissances traditionnelles, à l'aide des techniques du téléenseignement, ainsi que pour renforcer le réseau de recherche canadien et circumpolaire, tout en tenant compte de l'importance des connaissances traditionnelles comme moyen d'augmenter les capacités sur le plan des politiques, en vue de faciliter les travaux du Conseil de l'Arctique.
- Accroître les occasions d'aider la Russie à relever ses défis entourant les questions nordiques, grâce à des activités bilatérales renforcées et à la collaboration avec nos partenaires circumpolaires à divers forums régionaux ainsi qu'à l'échelle de l'Union européenne.
- Promouvoir l'étude et l'application pratique de moyens pour que les pays et les communautés circumpolaires puissent ouvrir des débouchés économiques et commerciaux durables dans toute la région de l'Arctique.

La stratégie canadienne qui porte sur le volet nordique de la politique étrangère du Canada a été élaborée après avoir procédé à une consultation exceptionnelle et approfondie auprès des Canadiens, y compris des Autochtones, d'autres habitants du Nord, des parlementaires, des spécialistes en politique et bien d'autres personnes encore. Il s'est agi d'un processus délibéré d'engagement public que le gouvernement a l'intention de poursuivre lorsque le Volet nordique de la politique étrangère du Canada sera mis en œuvre et perfectionné. À cette fin, le gouvernement, orienté par l'ambassadeur aux Affaires circumpolaires, maintiendra un programme permanent de communication à l'échelle nationale et internationale, pour connaître, au fur et à mesure, les positions et la rétroaction sur les priorités de la politique étrangère du Canada ayant trait à l'Arctique circumpolaire. Afin que le processus de consultation permanent soit pleinement interactif et dynamique, le Volet nordique de la politique étrangère du Canada sera doté de la flexibilité nécessaire pour répondre aux idées, tendances et initiatives nouvelles aussi bien que pour modifier les priorités existantes.

# Le volet nordique de la politique étrangère du Canada

## Introduction – Renouveler nos engagements

Tant au Canada qu'à l'étranger, le Nord revêt une nouvelle importance dans la politique étrangère du Canada.

*Le Canada doit doter sa politique étrangère d'un volet nordique approfondi et détaillé. Pour être efficace, cette nouvelle politique devra faire partie intégrante de la politique étrangère élargie du Canada et être renforcée par des politiques nationales.*

Le Nord connaît une évolution rapide. À titre d'exemple, sous l'effet d'une réforme politique, de la réconciliation et de la décentralisation, les territoires nordiques du Canada, qui se trouvaient historiquement en marge de la vie politique canadienne, changent de rôle et mettent en place de nouvelles structures pour la conduite des affaires publiques. De la même façon, la communauté circumpolaire, qui possède un large éventail d'intérêts, souvent divergents, se transforme en une entité cohérente. La fin de la guerre froide a levé les contraintes imposées au cours de cette période à la coopération entre les huit pays arctiques et à l'interaction entre les peuples autochtones du Nord. Les relations, les contacts et les activités circumpolaires commencent à s'épanouir. Cela vient également du fait que le monde prend conscience du rôle écologique vital du Nord. De plus, les habitants de toute la région circumpolaire commencent à exercer des pressions pour que les gouvernements réagissent aux graves menaces environnementales, économiques, sociales et culturelles auxquelles sont confrontées leurs communautés.

La mondialisation expose tous les pays à de nouvelles forces politiques, économiques, sociales et environnementales, qui diminuent souvent le contrôle que peuvent exercer des régions sur les événements, même dans les pays les plus industrialisés. Ces nouvelles forces vont de la révolution dans le domaine de la technologie de l'information (telle l'émergence du commerce électronique) aux mouvements trans-frontaliers de polluants organiques persistants, en passant par les changements climatiques et la propagation de maladies infectieuses, comme la tuberculose et le sida. Et parce que ces forces débordent les frontières, la coopération internationale est maintenant une obligation.

---

*Le Nord comprend le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut, le Nunavik (nord du Québec) et tout le Labrador; l'Alaska (à l'exception de la région connue comme le Sud-Est); tout le Kalaallit Nunaat (Groenland); l'Islande, les comtés du nord de la Norvège, de la Suède et de la Finlande; et tout ce que la Russie appelle l'Arctique et le Nord russe; les systèmes marins de l'océan Arctique et ses mers adjacentes, dont les mers de Beaufort, du Labrador, de Béring, de Chukchi, du Groenland, de Norvège, de Barents, de Kara, de Laptev et de la Sibérie orientale. Cela englobe aussi ce que la Commission royale sur les peuples autochtones a identifié comme le « Moyen-Nord », c'est-à-dire les vastes régions de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario et du Québec où se retrouvent des conditions nordiques.*

La mondialisation a aussi modifié l'exercice de la souveraineté étatique, entre autres par une série d'accords multilatéraux ayant force de loi et d'arrangements informels, et la création d'institutions. Dans ses relations étrangères nordiques, le Canada a surtout porté son attention sur les menaces à notre souveraineté. Or, la nature et les implications de ces menaces ont changé : la coopération a éclipsé en grande partie les différends frontaliers dans le Nord. Si les questions liées à la souveraineté inspirent moins de préoccupations au public, par contre, les Canadiens et les Canadiennes veulent que leur gouvernement fasse appliquer les lois et les règlements relatifs à la gestion du Nord.

Pour relever les nouveaux défis transfrontaliers et promouvoir davantage la coopération, nous devons intensifier le dialogue avec les organisations existantes qui mènent une action commune, telles les Nations Unis (ONU), l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (l'OSCE). Nous devons également voir à ce que les efforts du Conseil de l'Arctique servent de complément aux initiatives en cours dans la région circumpolaire, notamment celles du Conseil nordique, du Conseil euro-arctique de la mer de Barents et du Conseil baltique, ainsi qu'au plan d'action adopté par l'UE dans le cadre du volet nordique de sa politique étrangère. Il convient en outre d'adopter de nouvelles approches permettant de se pencher sur des questions telles la sécurité humaine et les menaces que font peser sur la sécurité et le bien-être des personnes un nombre grandissant de problèmes transfrontaliers. Sur ce point, les populations de la région circumpolaire sont particulièrement vulnérables.

Dans ce contexte, le Canada doit doter sa politique étrangère d'un volet nordique approfondi et détaillé. Pour être efficace, cette nouvelle politique devra faire partie intégrante de la politique étrangère élargie du Canada et être renforcée par des politiques nationales. Une approche globale accroîtra la cohérence et la coordination entre les divers ministères et organismes fédéraux intéressés au développement de la région circumpolaire.

## **Le contexte national – Le Nord acquiert son autonomie**

À l'aube d'un nouveau siècle, le Nord canadien subit une transformation fondamentale. L'événement le plus marquant a été la division, en 1999, des Territoires du Nord-Ouest en deux territoires distincts, à la suite de la création du Nunavut. La création du Nunavut représente un tournant dans le développement politique du Nord canadien et témoigne, entre autres, de notre engagement à l'égard de l'autonomie gouvernementale et du transfert continu des responsabilités.

Comme cela a été promis dans *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, le Canada s'emploiera à régler toutes les revendications territoriales en cours et à conclure des accords d'autonomie gouvernementale dans le Nord comme moyen de former avec les Autochtones des partenariats renforcés, axés sur l'avenir. Par ce plan d'action, le gouvernement du Canada s'efforce de contribuer au renouvellement politique, économique et social du Nord.

Le transfert des responsabilités et le renouvellement des institutions doit s'accompagner d'une politique étrangère cohérente pour le Nord, qui permet de tirer le maximum des possibilités créées par les communautés du Nord canadien. Il faut, de plus, appuyer et renforcer les efforts pour aplanir les obstacles auxquels doit faire face la région. On sait que la demande mondiale augmente pour ce qui est des ressources naturelles provenant du Nord canadien, y compris les ressources halieutiques, tout comme augmentent les activités d'exploration et d'exploitation dans cette région. De plus, les changements climatiques peuvent entraîner des conséquences sur l'utilisation possible du Passage du Nord-Ouest. Autrefois fermé par les glaces, le Passage est maintenant ouvert chaque année pendant plusieurs semaines. Enfin, le trafic aérien augmente au-dessus de l'Arctique. En 1999, 85 000 vols ont été enregistrés, et il est prévu que leur nombre augmentera de 3 à 5 p. 100 annuellement. Une fois que la Russie aura ouvert son espace aérien nordique aux vols internationaux, le nombre de vols pourrait s'accroître considérablement, ce qui entraînera une augmentation proportionnelle des risques d'accidents, des atterrissages d'urgence et des exigences en matière de recherche et de sauvetage.

Ces différents changements augmentent le potentiel touristique de la région et devrait entraîner la création des nouvelles voies de transport, ce qui, en retour, devrait créer de nouvelles possibilités économiques pour le Nord. Cependant, ces possibilités exercent des pressions additionnelles sur la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement ainsi que le développement économique et social. À ce titre, les idées novatrices issues du processus de renouvellement du Nord s'avèrent à la fois pertinentes et nécessaires, comme le sont les progrès de la technologie de l'information. La nouvelle technologie permettra en effet de renforcer les liens qu'entretient le Nord canadien avec le reste du Canada et le monde circumpolaire en ce qui concerne le développement et la connaissance. Il sera tout aussi important que le Canada voie à ce que les politiques, les pratiques et les règlements internationaux et circumpolaires contribuent à promouvoir et à protéger les intérêts du Nord et, en premier lieu, à préserver son écologie fragile. Il sera essentiel d'exercer une surveillance, de faire respecter les lois et les règlements et de coordonner les systèmes de préparation aux situations d'urgence.

Pour que la nouvelle réalité du Nord canadien se traduise dans la politique étrangère du Canada, nous devons abandonner la vision vague et symbolique que nous en avons par le passé. Nous devons évaluer les valeurs et les intérêts issus du processus de renouvellement du Nord et les traduire en sources d'influence internationale. C'est ainsi que les autorités autochtones et territoriales devront participer à la mise en œuvre de notre politique étrangère nordique. Nous devons, en outre, nous engager à renforcer le réseau étendu, mais bénéficiant d'un faible soutien, de chercheurs répartis dans tout le Canada. Ceux-ci possèdent une expertise, des connaissances et une expérience importantes, qu'il convient de mieux mettre à contribution au profit du Volet nordique de la politique étrangère du Canada. Il y a lieu, notamment, de prendre conscience que la création de liens efficaces entre les réseaux de chercheurs et d'analystes des politiques doit déborder la frontière canadienne et s'étendre aux autres réseaux similaires du monde circumpolaire. La reconnaissance et l'intégration du savoir traditionnel sera une partie intégrante de ce réseau.

## Le contexte international – Un partenariat circumpolaire de plus en plus étendu

Le Nord circumpolaire n'est pas homogène. Ainsi, en raison de la disparité des niveaux de développement et de la divergence des intérêts et des visions des pays circumpolaires, conjuguées au fait qu'il s'agit de l'une des régions les plus riches au monde en ressources naturelles, le Nord pourrait devenir une source de tension. D'autre part, ayant pris conscience des défis que doit relever la région, les huit pays de l'Arctique ont accompli des progrès dans un large éventail de domaines au cours de la dernière décennie afin d'édifier une communauté partageant des intérêts communs. Que ce soit sur le plan économique ou politique, le Nord possède le potentiel voulu pour devenir un acteur important dans les affaires internationales.

La création du Conseil de l'Arctique, en 1996, démontre que la région circumpolaire gagne en maturité. Le Canada reconnaît avoir un grand nombre de possibilités, de défis et de problèmes en commun avec ses voisins de l'Arctique. C'est pourquoi, par l'entremise du Conseil de l'Arctique, il s'emploie à améliorer la coopération afin de créer une communauté circumpolaire consciente de son identité et capable de collaborer à la recherche de solutions aux problèmes qui se posent au niveau régional et international. Par l'intermédiaire de ces objectifs, nous contribuerons à instaurer un cadre institutionnel solide, qui favorisera la coopération entre les gouvernements, les Autochtones, l'industrie et les organisations non gouvernementales (ONG) du Nord, et ce, de façon à mettre en œuvre

*Ayant pris conscience des défis que doit relever la région, les huit pays de l'Arctique ont accompli des progrès dans un large éventail de domaines au cours de la dernière décennie afin d'édifier une communauté partageant des intérêts communs. Que ce soit sur le plan économique ou politique, le Nord possède le potentiel voulu pour devenir un acteur important dans les affaires internationales.*

des initiatives concrètes. Cependant, pour accomplir de tels progrès, il faudra aplanir les difficultés auxquelles tous sont confrontés dans l'Arctique, mais qu'aucun pays ne peut parvenir à surmonter seul.

Le Conseil de l'Arctique n'est cependant pas la seule tribune circumpolaire ou le seul centre de coordination de l'élaboration de politiques circumpolaires et de coopération dans ce domaine. Le Conseil nordique a été fondé en 1972 afin d'améliorer la coopération sur les questions régionales et politiques d'intérêt commun. La création du Conseil des États baltes en 1992 et du Conseil euro-arctique de la mer de Barents en 1993, jointe à l'adoption prévue d'un plan d'action pour le volet nordique de l'UE en juin 2000, reflètent le vaste processus d'intégration européenne qui est censé jeter des ponts entre les intérêts nordiques communs. Ces efforts, tels l'Initiative américaine pour l'Europe nordique, axée principalement sur les trois États baltes, visent de plus en plus à empêcher l'émergence d'une faille socio-économique et environnementale à la frontière orientale entre une UE en expansion et ses voisins immédiats au nord-est et la Russie. En ce qui concerne ces tribunes régionales, on reconnaît de plus en plus l'importance de coordonner et de cofinancer des initiatives visant des priorités communes et d'échanger de l'information à ce sujet.

*La protection de l'écosystème circumpolaire contre la dégradation environnementale et les effets transfrontaliers représente un autre domaine où la coopération internationale est importante.*

Ces diverses institutions et initiatives ne concernent pas seulement la stabilité dans le Nord russe, mais aussi le développement durable et la protection de l'environnement dans toute la région arctique. La protection de l'écosystème circumpolaire contre la dégradation environnementale et les effets transfrontaliers représente un autre domaine où la coopération internationale est importante. Les données scientifiques indiquent que le Nord agit comme un « puits » pour les contaminants environnementaux, y compris les polluants organiques persistants. Ces polluants sont transportés sur de longues distances par les courants d'air et d'eau et finissent par s'introduire dans les organismes marins et les autres animaux. En fait, ces organismes et ces animaux représentent la principale source de nourriture des populations autochtones du Nord. On retrouve ces contaminants dans la graisse des animaux qui sont ensuite consommés par les humains. La communauté nordique a reconnu la nécessité de réduire et d'éliminer le transport sur de grandes distances des polluants, et doit renforcer son engagement par des protocoles et des accords internationaux légaux, tels la convention internationale sur les polluants organiques persistants qui fait actuellement l'objet de négociations à l'ONU.

Le Canada est aussi lié depuis longtemps avec les États-Unis par des accords bilatéraux sur diverses questions touchant aux intérêts des deux pays dans l'Arctique. Par ailleurs, le Partenariat Canada-Norvège pour l'action, récemment élaboré, privilégie la coopération arctique comme domaine d'intérêt commun dans le contexte de la poursuite d'un programme de sécurité humaine.

Pour réaliser le plein potentiel du Nord, les Canadiens de cette région et la communauté circumpolaire doivent reconnaître qu'ils forment une communauté naturelle, unie non seulement par la géographie, mais aussi par des expériences et, souvent, par des valeurs communes. Le défi consiste à définir ces valeurs et ces intérêts communs, à les préciser adéquatement, à tirer le meilleur parti possible des organisations et du réseau de contacts qui existent dans la région circumpolaire et à mettre à profit nos ressources collectives pour aborder ces questions.

## Le processus consultatif — À l'écoute des Canadiens et des Canadiennes

En 1997, le Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes a jeté un regard neuf sur le Nord et produit un rapport détaillé, *Le Canada et l'univers circumpolaire : relever les défis de la coopération à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*. Cela a engendré un vaste processus de consultation et de discussion dans tout le Canada, qui s'est étalé sur les deux années suivantes et qui a mené à la préparation de cet énoncé de principes, Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada. Les éléments clés du processus consultatif (à commencer par l'examen et le rapport du Comité permanent) comprenaient le document de réflexion de septembre 1998 du ministre des Affaires étrangères, M. Lloyd Axworthy, *Vers une politique étrangère canadienne visant le Nord*, le forum national de 1998, une table ronde d'experts en décembre 1998, une vaste série de consultations en 1999 auprès des habitants du Nord et des autres principaux intéressés, menées par l'ambassadrice du Canada aux Affaires circumpolaires, M<sup>me</sup> Mary Simon, et une série finale de discussions tenues par le ministre Axworthy et ses homologues du Conseil de l'Arctique et par le premier ministre, M. Jean Chrétien, lorsqu'il a rencontré le président de la Finlande et le dirigeant de l'Union européenne, M. Martti Ahtisaari, en décembre 1999.

À la suite de ces importantes consultations, le ministre Axworthy et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international ont préparé un énoncé de principes qui a fait l'objet, avant sa publication, de plus amples discussions avec les principaux organismes fédéraux chargés des politiques visant le Nord circumpolaire – le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et Environnement Canada.

## Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada — Principaux objectifs

Comme on le souligne souvent dans les discussions avec les Canadiens et les Canadiennes et avec les principaux partenaires circumpolaires, le Canada apporte des atouts à la table circumpolaire :

- son expérience du développement d'institutions nordiques, du renforcement des communautés et de la collaboration avec les populations autochtones et les autres habitants du Nord;
- une expertise reconnue dans les sciences nordiques et les technologies environnementales;
- une compétence de pointe dans les technologies des télécommunications et de l'information;
- une approche innovatrice de l'administration gouvernementale et de la gestion des ressources naturelles dans le Nord;
- une riche expérience de la coopération avec la Russie dans les affaires arctiques.

Vu ces atouts et la convergence des territoires, des intérêts et des événements dans la région circumpolaire, une occasion unique se présente de mettre à profit l'identité et l'expertise nordiques du Canada et de les traduire en une influence plus vaste. L'Arctique est un domaine de relations internationales où nous pouvons faire pencher la balance, où nous pouvons apporter une valeur importante. Une politique étrangère canadienne à long terme fournira les moyens et l'occasion d'affirmer nos efforts de rapprochement. Notre participation active aux affaires circumpolaires contribuera à la consolidation de nos intérêts dans la région arctique.

Conformément aux contextes international et national, à notre expérience, à notre capacité et au rôle qu'on nous assigne, et compte tenu des avis et suggestions exprimés durant le processus consultatif, il a été déterminé que le Volet nordique de la politique étrangère du Canada devait avoir quatre grands objectifs :

- accroître la sécurité et la prospérité des Canadiens, plus particulièrement des habitants du Nord et des Autochtones;
- affirmer et préserver la souveraineté du Canada dans le Nord;
- faire de la région circumpolaire une entité géopolitique dynamique, intégrée au système international;
- promouvoir la sécurité humaine des habitants du Nord et le développement durable de l'Arctique.

*L'Arctique est un domaine de relations internationales où nous pouvons faire pencher la balance, où nous pouvons apporter une valeur importante.*

*Une politique étrangère canadienne à long terme fournira les moyens et l'occasion d'affirmer nos efforts de rapprochement.*

*Notre participation active aux affaires circumpolaires contribuera à la consolidation de nos intérêts dans la région arctique.*

On poursuivra ces objectifs grâce à diverses initiatives et à plusieurs tribunes. La politique étrangère canadienne visant le Nord portera principalement sur quatre domaines : l'appui aux travaux du Conseil de l'Arctique, la participation à l'appui international croissant au Nord russe, la réalisation du plein potentiel de l'Université de l'Arctique et le renforcement d'un réseau canadien et circumpolaire de recherche, ainsi que la promotion du développement durable et des débouchés commerciaux dans toute la région circumpolaire.

## Renforcer le Conseil de l'Arctique

Le Conseil de l'Arctique a été fondé en 1996 en tant qu'organisme cadre chargé de donner un élan politique et une orientation stratégique à la communauté circumpolaire. En tant que président fondateur, le Canada voit dans le Conseil le principal point de mire de sa politique étrangère nordique future. Pour maintenir notre influence dans la région, nous allons réitérer notre engagement à l'égard des partenariats circumpolaires, à commencer par le Conseil de l'Arctique.

Ce qui caractérise le Conseil de l'Arctique et lui donne une légitimité et une pertinence critiques est la participation à ses travaux des habitants du Nord, et particulièrement des Autochtones. Grâce à la participation des Autochtones à la Stratégie de protection de l'environnement arctique (SPEA), l'organisme auquel il a succédé, le Conseil a fait oeuvre de pionnier sur la scène internationale. Pour la première fois dans le monde, des Autochtones, en qualité de participants permanents, ont un rôle à part entière à jouer dans les travaux du Conseil de l'Arctique. Lorsque le Conseil se réunit, il jouit de la participation entière et active de la Conférence circumpolaire inuite, du Conseil saami nordique, de l'Association russe des populations du Nord et de l'Association internationale des Aléoutes. Par conséquent, ceux qui ont le plus d'intérêts en jeu ont voix aux tribunes communes lorsqu'il s'agit de résoudre des questions transfrontalières et de mettre au point des approches conjointes.

À la prochaine conférence ministérielle du Conseil de l'Arctique, en Alaska, en octobre 2000, il se peut qu'on accepte un autre participant permanent, ce qui élargirait et approfondirait la participation des Autochtones du Nord aux travaux du Conseil. Cependant, tous les participants permanents sont dépourvus de ressources internes suffisantes pour leur permettre une participation efficace. Ils ont pour cela besoin de l'aide des États membres du Conseil de l'Arctique.

*Pour maintenir notre influence dans la région, nous allons réitérer notre engagement à l'égard des partenariats circumpolaires, à commencer par le Conseil de l'Arctique.*

Les cinq principaux groupes de travail du Conseil de l'Arctique soutiennent collectivement un programme centré sur le développement durable et la protection de l'environnement dans la région arctique. Ensemble, ils s'efforcent de s'attaquer aux problèmes les plus cruciaux auxquels est confronté le Nord circumpolaire, où la coopération multilatérale est essentielle. Ces groupes comprennent le Groupe de travail sur le développement durable, la Protection des milieux marins arctiques (PMMA), le Programme de contrôle et d'évaluation de l'Arctique (PCEA), le Programme de prévention des urgences, de protection civile et d'intervention (PUPCI) et la Conservation de la flore et de la faune arctiques (CFFA). On désire accroître les tâches de ces groupes et en créer d'autres. Cependant, l'insuffisance de fonds continue de gêner les programmes actuels et nous empêche d'élargir efficacement le champ d'activités des groupes de travail.

Le secrétariat du Conseil de l'Arctique est un sujet que l'on doit traiter afin d'appuyer plus efficacement les efforts déployés par les groupes de travail, mais aussi de garantir la viabilité et l'efficacité du secrétariat. Le Conseil de l'Arctique doit entretenir des liens efficaces avec les autres tribunes régionales, les programmes bilatéraux et les discussions multilatérales. Ces relations sont cruciales car elles permettent d'éviter le chevauchement et de maximiser les activités de sensibilisation et l'efficacité. Tous les membres du Conseil de l'Arctique ainsi que des autres tribunes régionales ont reconnu ce besoin. Un engagement continu est essentiel si on veut assurer le travail du secrétariat. Un secrétariat efficace pourrait se baser sur le travail qui a déjà été accompli pour cataloguer les divers programmes et activités se déroulant dans la région circumpolaire.

*Par l'intermédiaire du Volet nordique de la politique étrangère du Canada, le Canada a l'intention de centrer les efforts de sa politique et d'augmenter ses ressources pour renforcer les activités actuelles du Conseil de l'Arctique et promouvoir le rôle des participants permanents.*

Par l'intermédiaire du Volet nordique de la politique étrangère du Canada, le Canada a l'intention de centrer les efforts de sa politique et d'augmenter ses ressources pour renforcer les activités actuelles du Conseil de l'Arctique et promouvoir le rôle des participants permanents. En effet, l'appui du Canada à la nouvelle société civile du Nord pourrait s'avérer très précieux, car il pourrait influencer le processus décisionnel des grandes capitales relativement aux questions concernant l'Arctique. Il facilitera l'établissement de relations entre les habitants du Nord et appuiera l'accroissement des liens entre le Nord et le Sud. Le Canada continuera d'appuyer les activités communautaires autochtones, tout en favorisant la participation et le leadership des dirigeants des collectivités autochtones.

Le Canada encouragera l'établissement de liens plus étroits entre le Conseil de l'Arctique et les autres tribunes où l'on discute des questions relatives à l'Arctique. Lorsque cela sera possible, on cherchera à élargir les activités du Conseil en commençant peut-être par la création d'un lien entre les nouveaux enjeux économiques et

environnementaux (p. ex. l'incidence des changements climatiques sur le passage du Nord-Ouest en tant que route commerciale) ainsi que d'un lien vers la recherche et l'éducation. Ces derniers objectifs se rapportent en partie à un besoin reconnu pour le renforcement des capacités dans les communautés de l'Arctique, et à une quête pour trouver des moyens d'assurer une croissance économique durable alors que les économies traditionnelles déclinent, tout en mettant l'accent sur la protection de l'environnement.

La contribution du Canada comprendra :

- un soutien accru à l'ensemble du travail effectué par le Conseil de l'Arctique;
- un financement conjoint pour des activités précises du Groupe de travail, découlant de la Déclaration d'Iqaluit de 1998 approuvée à la réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique et comprenant l'élaboration plus approfondie de l'Initiative des enfants et des jeunes;
- un appui à l'égard du renforcement des capacités du Conseil de l'Arctique.

## Fonder l'Université de l'Arctique et créer un réseau de recherche canadien et circumpolaire en matière de politiques

Le Canada a toujours été en faveur de la création d'une université circumpolaire de l'Arctique, où on prendrait appui sur les connaissances des habitants du Nord, y compris celles des Autochtones. Son mandat serait entre autres de renforcer la capacité nordique afin de relever les défis auxquels la région fera face au cours des prochaines décennies. Un tel concept intégrerait également les progrès réalisés dans le domaine de la formation à distance, où l'expérience des Canadiens est considérable.

Une des priorités complémentaires, réalisable par le biais de l'Université de l'Arctique et des institutions existantes est le renforcement d'un réseau de recherche en matière de politiques sur l'Arctique, reliant de façon plus efficace les spécialistes canadiens entre eux et avec les spécialistes de tout l'univers circumpolaire, tout en tirant profit des nouvelles technologies de l'information et des communications. Ce savoir-faire connexe ne devrait pas seulement profiter à la recherche et aux connaissances de base, mais devrait également contribuer de manière directe aux travaux du Conseil de l'Arctique, au moyen d'une analyse sur le plan des politiques.

De nombreux endroits au Canada possèdent le savoir faire : les établissements d'enseignement supérieur comme les universités de Calgary, de l'Alberta, du Manitoba, du Nord de la Colombie-Britannique, du Yukon et les collèges de l'Arctique; les organismes et les ONG comme la Commission canadienne des affaires polaires, le Comité canadien des ressources arctiques et la Conférence circumpolaire inuite (Canada). De plus, il y a de nombreux scientifiques et spécialistes des politiques aux échelons fédéral, provincial et territorial. Les entreprises du secteur privé qui ont des activités dans le Nord embauchent des spécialistes de différents domaines. Bon nombre de ces spécialistes entretiennent déjà des relations avec des spécialistes de leur propre domaine au Canada et dans le monde circumpolaire. Cependant, plusieurs font face à une insuffisance chronique de fonds ou à de mauvaises connectivités aux organismes de direction. Ces questions doivent être traitées si le Canada veut jouer un rôle plus sérieux dans les affaires circumpolaires.

Le gouvernement du Canada travaillera avec ses homologues provinciaux et territoriaux, les institutions subventionnaires, les fondations et les groupes d'intérêts du secteur privé, ainsi qu'avec les partenaires intéressés du Conseil de l'Arctique, si l'on veut accroître les connaissances dans les établissements d'enseignement supérieur, les ONG et les institutions établies dans le Nord. On cherchera de plus à trouver un moyen d'élaborer un programme de formation à distance pour l'Université de l'Arctique ainsi qu'un réseau de recherche en matière de politiques qui pourrait être lié, au besoin, au processus d'élaboration des politiques, y compris aux travaux du Conseil de l'Arctique. Le rôle du fédéral sera centré sur les partenariats et les ressources initiales. Il devra également contribuer à faire le rapprochement entre la recherche et l'élaboration de politiques, et à établir des liens avec les organismes de direction comme les organismes gouvernementaux et le Conseil de l'Arctique.

Parmi les initiatives précises devant être examinées figurent :

- l'élaboration d'un programme de formation à distance pour l'Université de l'Arctique;
- l'accroissement du nombre de stages et d'emplois pour les jeunes, des échanges étudiants, ainsi que des options d'enseignement par le biais de l'Université de l'Arctique et des collèges affiliés de la région circumpolaire;
- le financement en partenariat pour la création d'un réseau canadien pour la recherche circumpolaire en matière de politiques, qui serait liés avec d'autres institutions canadiennes. On établirait aussi des liens avec d'autres centres de recherches circumpolaires.

## La coopération avec le Nord russe

Une Russie prospère est essentielle à la stabilité du système international et un Nord prospère et viable est essentiel à la stabilité de la Russie. Le Nord russe, qui ne représente que 8 p. 100 de la population nationale, produit 20 p. 100 du produit intérieur brut du pays (PIB), et est l'une des principales régions de la Russie pour ce qui est d'attirer des devises fortes. La Russie, qui compte 80 p. 100 de la population totale du Nord, est de loin la région circumpolaire la plus peuplée. En 1997, près de 12,1 millions de personnes, dont 200 000 Autochtones, vivaient dans le Grand Nord de la Russie.

L'effondrement de la stratégie de développement soviétique a eu des répercussions environnementales notoires et impossibles à ignorer. Par exemple, des décharges d'anhydride sulfureux par des entreprises de métaux et des compagnies minières ont endommagé de vastes territoires sur la presqu'île de Kola. Selon l'Agence internationale de l'énergie atomique, 150 réacteurs nucléaires de sous-marins hors service attendent d'être démontés à Murmansk et à Arkhangelsk. Le rapport de l'agence mentionne également que plus de 8 500 tonnes de combustible irradié fortement enrichi attendent d'être retraités et convenablement entreposés aux environs de la mer de Barents, et 500 millions de mètres cubes additionnels de déchets radioactifs de faible activité doivent encore être traités.

La situation pour les peuples autochtones est encore plus difficile. En raison de la diminution ou de la conclusion des programmes de subvention, certaines colonies retournent à des économies d'auto-suffisance et luttent pour raviver leur culture traditionnelle. Les conditions de vie demeurent difficiles. Les fonds semblent insuffisants pour soutenir la réapparition de collectivités autochtones viables. Néanmoins, la réforme politique a accordé une plus grande autonomie aux Autochtones, qui recherchent activement des moyens de participer au processus d'élaboration des politiques du Nord, à l'échelle nationale et internationale.

Bien que la majorité de l'attention et de l'aide internationales se soient centrées sur le nord-ouest de la Russie, les circonstances au nord-est de l'Oural sont également urgentes. La situation dans le nord-est de la Russie devrait également être prise en considération dans les plans d'action et les programmes des institutions financières internationales. Il faudrait viser à travailler le plus possible en synergie afin que tout ce qui se passe dans les régions des mers de Barents et Baltique soit perçu dans le contexte plus général des efforts internationaux visant à stabiliser la Russie et à l'intégrer davantage dans le système international.

*Une Russie prospère est essentielle à la stabilité du système international et un Nord prospère et viable est essentiel à la stabilité de la Russie.*

Le Canada s'est toujours intéressé à la prospérité et à la sécurité de la Russie. En effet, l'enjeu est de taille pour nous. Comme le Nord russe pèse lourd dans l'avenir de ce pays et de la région, une action immédiate et concertée s'impose d'urgence. Ce qu'il en adviendra est donc important pour le Canada, et un élément clé du Volet nordique de la politique étrangère du Canada.

L'identité arctique que le Canada partage avec la Russie constitue une base particulière pour la coopération sur le plan des affaires nordiques. Le Canada est signataire d'un certain nombre d'accords bilatéraux dans ce domaine, qui portent principalement sur la recherche scientifique et la croissance de l'économie, et, plus récemment, sur l'aide au développement concernant l'environnement et les populations autochtones. En raison des similitudes environnementales entre les deux pays, le Canada a toujours cultivé un intérêt commercial à l'égard de la Russie. Notre expérience et nos compétences en matière d'exploitation des ressources naturelles dans l'Arctique nous procurent un avantage comparatif en Russie, ce qui ouvre d'excellentes perspectives pour les investissements canadiens. De même, dans le secteur environnemental, la technologie et les techniques de gestion canadiennes sont sans égales.

Grâce au Programme d'assistance technique de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), le Canada contribue déjà pour beaucoup à la démocratisation et à la libéralisation économique de la Russie. Cette stratégie a aussi été appliquée avec succès à la région septentrionale de ce pays, où 20 projets sont en cours d'exécution dans les domaines de la saine gestion des affaires publiques, de la réforme économique et de l'environnement.

Le nettoyage des déchets radioactifs et l'assainissement de l'environnement sont d'autres domaines où nos partenaires russes accueilleraient avec plaisir les compétences canadiennes. Ce sont là en effet des secteurs où le Canada peut apporter une contribution majeure tout en contribuant à la réalisation d'autres objectifs stratégiques, par exemple la non-prolifération, le désarmement et la protection de l'environnement. Au Sommet du Groupe des Huit (G-8) tenu à Cologne en 1999, les dirigeants ont convenu de s'attaquer à ces problèmes en instituant un vaste partenariat international axé sur la réduction plus poussée de la menace. Dans le cadre de cette initiative, des activités sont envisagées concernant la gestion des déchets radioactifs d'origine militaire et le démantèlement de sous-marins russes, particulièrement dans l'Arctique russe. Un programme pluriannuel et polyvalent serait élaboré dans le but de recenser des projets précis à ces fins, avec identification des domaines correspondant le mieux aux compétences canadiennes. L'adoption d'une stratégie canadienne assortie d'un financement faciliterait l'atteinte de nos objectifs dans la région circumpolaire et nous permettrait d'élargir

notre participation à des groupes infrarégionaux, par exemple le Conseil baltique, le Conseil de la région euro-arctique de la mer de Barents, ainsi qu'au programme de coopération environnementale et militaire dans l'Arctique, une initiative russe, américaine et norvégienne portant sur le règlement des graves problèmes environnementaux d'origine militaire dans l'Arctique.

Peut-être plus que tout autre pays, le Canada est particulièrement bien placé pour instaurer un partenariat stratégique avec la Russie en vue du développement de l'Arctique. À court terme, cela signifie s'attaquer en priorité aux problèmes socio-économiques et environnementaux du Nord russe. Les objectifs canadiens devraient être formulés de manière à refléter les grandes visées internationales, et les activités canadiennes, tenir compte de la capacité des autres partenaires, surtout les États-Unis et l'Union européenne, à assumer des responsabilités en matière de financement et à s'engager dans des partenariats.

Sur le plan des activités particulières, le Canada pourrait :

- accorder des fonds en vue de la mise en oeuvre de l'Accord entre le Canada et la Russie de 1992 sur la coopération dans l'Arctique et le Nord, ainsi que du protocole d'entente de 1997 concernant la coopération touchant les affaires autochtones et le développement du Nord;
- en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les entreprises et les ONG, tenter d'élargir les liens économiques et commerciaux avec la Russie;
- soutenir les activités du Groupe de travail sur l'Arctique et le Nord, sous l'égide de la Commission économique intergouvernementale, au nombre desquelles pourraient figurer la création d'une chambre de commerce nordique Canada-Russie et la promotion de routes pour le transport dans le Nord;
- ajouter un volet russe aux programmes et aux stages destinés aux jeunes dans le Nord, afin de favoriser les contacts entre personnes, au bénéfice des générations à venir.

## Développement économique et commercial

Comme on l'a vu plus tôt (sous la rubrique Contexte national), les pressions augmentent et les possibilités se multiplient en ce qui concerne le développement économique du Nord canadien et circumpolaire. Il a été dit que cela créera d'importants problèmes qu'une stratégie d'orientation cohérente devra viser à résoudre. Il est certain que le commerce et l'investissement dans l'ensemble de l'Arctique prendront de l'ampleur et, ce faisant, aideront à donner à cette région la capacité de poursuivre sa croissance économique.

Il y a tout lieu de s'en réjouir : mener à terme des initiatives comme celle du pont de l'Arctique et du transport maritime intra-Arctique pourrait présenter d'importants avantages pour les habitants du Nord.

Cependant, comme on l'a vu aussi, ces faits nouveaux exigeront également une vigilance accrue - un suivi et une gestion efficaces afin d'éviter de mettre en péril le fragile écosystème de l'Arctique. Nous pouvons faire beaucoup, grâce au Conseil de l'Arctique et aux réseaux de recherche, entre autres moyens, pour étudier ces changements et nous y préparer. Il est très important que la politique étrangère du Canada pour le Nord fasse la promotion tant de l'analyse que de l'élaboration de régimes de gestion/suivi/application (à partir, dans certains cas, de cadres existants, par exemple la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*).

À cette fin, le Volet nordique de la politique étrangère du Canada favorisera, entre autres :

- les discussions avec le Conseil de l'Arctique sur l'élargissement des infrastructures de transport circumpolaires (par exemple le pont de l'Arctique, les liaisons aériennes polaires et le transport maritime intra-Arctique) ainsi que la réduction des frais de transport;
- l'ajout aux futures missions d'Équipe Canada d'un volet portant sur le commerce nordique;
- la mise en marche de pourparlers avec nos partenaires du Conseil de l'Arctique dans le but de faciliter le commerce et les investissements dans la région circumpolaire;
- la création d'une chambre de commerce circumpolaire, en prenant exemple sur celles qui existent déjà dans les régions septentrionales des pays nordiques et du nord-ouest de la Russie, et sur le réseau de contacts au sein du forum nordique;
- la recherche sur le potentiel de l'écotourisme.

## Dialogue continu avec la société civile canadienne et circumpolaire

L'annonce et la mise en oeuvre du Volet nordique de la politique étrangère du Canada ne signifient pas la fin du dialogue avec les Canadiens et les Canadiennes sur les questions circumpolaires. Au contraire, le gouvernement estime qu'il est essentiel de poursuivre le processus d'interaction et de discussion avec les personnes et les groupes intéressés, au fur et à mesure de la mise en oeuvre de la politique, car, inévitablement, surgiront alors de nouvelles questions qui exigeront peut-être d'autres consultations.

*Le gouvernement estime qu'il est essentiel de poursuivre le processus d'interaction et de discussion avec les personnes et les groupes intéressés.*

Le gouvernement, sous le leadership de l'ambassadrice aux Affaires circumpolaires, s'est engagé à maintenir ce dialogue. Par ailleurs, il accueille avec plaisir et encourage d'autres forums de discussion ainsi que les occasions pour les organismes de faire connaître leurs points de vue aux membres du Conseil de l'Arctique. L'élargissement du partenariat circumpolaire est essentiel si on veut amener les autres régions à mieux comprendre et à soutenir davantage les intérêts nordiques et circumpolaires.

Par exemple, le Forum nordique, qui regroupe vingt gouvernements infranationaux, surtout des États membres du Conseil de l'Arctique, et les ONG, comme le Fonds mondial pour la nature et l'Union pour la santé des populations circumpolaires, sont encouragés à poursuivre leurs interventions sur des questions précises. En outre, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international ainsi que les parlementaires de la région arctique devraient continuer à suivre ce dossier de près et à attirer l'attention des Canadiens et des Canadiennes sur nos intérêts nationaux dans le Nord circumpolaire.

## Conclusion

La prospérité future du Nord canadien dépendra de notre capacité à élaborer avec nos partenaires régionaux une stratégie commune pour le développement durable de la région circumpolaire. Au Canada comme ailleurs dans cette région, on reconnaît que sécurité et prospérité sont étroitement liées à notre aptitude à gérer efficacement les questions nordiques. C'est pourquoi nous adoptons une attitude proactive à cet égard, de concert avec nos communautés nordiques.

Posséder une déclaration de politique étrangère ne suffit pas à sauvegarder et à promouvoir les intérêts du Canada, et à répondre à ses obligations. Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada vient renforcer l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard du Nord et des gens qui l'habitent. Dans les affaires circumpolaires, le Canada est généralement considéré comme un des principaux intervenants. Les nations arctiques connaissent notre bilan et nous attribuent un rôle important sur le plan de la diplomatie et du leadership. Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada aidera à maintenir cette réputation du Canada. ❄️

*L'élargissement du partenariat circumpolaire est essentiel si on veut amener les autres régions à mieux comprendre et à soutenir davantage les intérêts nordiques et circumpolaires.*

