



Mémoire du Conseil circumpolaire inuit – Canada

Produit pour le Comité permanent des affaires étrangères et du développement international de la Chambre des communes

Par Monica Ell-Kanayuk, présidente du CCI Canada

Le 31 octobre 2018

Les changements climatiques s'accroissent, la communauté internationale montre un intérêt croissant pour l'Arctique, le protectionnisme prend de l'ampleur et les relations entre l'OTAN et la Russie n'ont jamais été aussi tendues depuis la Guerre froide. Dans ce contexte, le Conseil circumpolaire inuit (CCI) se réjouit que le Comité permanent procède à cette étude, car le Canada doit régler de toute urgence sur les questions touchant l'Arctique et les droits des Inuits.

Cette étude tombe également à point nommé parce que le gouvernement du Canada a entrepris de mettre en place, en concertation avec ses partenaires, un nouveau cadre stratégique pour l'Arctique qui remplacera la Stratégie pour le Nord de 2009 et l'Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique. La dimension internationale de ce nouveau cadre devra proposer un plan stratégique, exhaustif et structuré. Le Canada doit présenter une vision cohérente de l'Arctique canadien et du rôle de premier plan qu'il est appelé à y jouer. Cela dit, les Inuits devraient avoir voix au chapitre, car ce débat revêt un intérêt indéniable pour eux.

Le présent mémoire expose et explique quels sont les enjeux internationaux les plus importants selon le CCI Canada, un organisme qui défend les intérêts des Inuits canadiens sur la scène internationale et qui fait partie d'un organisme plus grand représentant les Inuits de quatre pays de l'Arctique.

Renforcer le rôle des Inuits dans les relations diplomatiques

Le CCI représente les Inuits du Groenland (Danemark), du Canada, de l'Alaska (États-Unis) et de la Russie. Il joue donc un rôle prépondérant dans la collaboration et la prise de décisions relatives à l'Arctique. Le CCI siège notamment au Conseil de l'Arctique où il a qualité de participant permanent, qui lui donne le droit de participer aux délibérations au même titre que les huit États membres. Au Canada, le Conseil de l'Arctique est l'un des plus importants forums internationaux auxquels les Inuits prennent part et il accueille favorablement le renforcement du rôle que les Inuits seront appelés à jouer. En effet, le CCI est particulièrement bien placé pour faciliter les relations entre le Canada et le Groenland, qui est administré par un gouvernement

inuit semi-autonome ayant compétence sur les ressources en mer et d'autres questions importantes. Il est également bien placé pour faciliter les relations diplomatiques entre le Canada et la Russie étant donné que ce dernier compte également une population inuite et que le Conseil entretient des liens étroits avec la RAIPON, l'Association des peuples autochtones du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient de la Fédération de Russie, un autre participant permanent au Conseil de l'Arctique. Par ailleurs, la présidente actuelle du CCI – International habite en Alaska et elle a une grande influence aux États-Unis. Enfin, le CCI participe aux pourparlers diplomatiques entourant l'Arctique avec les États extérieurs, dont bon nombre siègent au Conseil de l'Arctique en tant qu'observateurs et dont certains ont été invités à participer à des conférences et d'autres réunions concernant l'Arctique.

Le Canada a tout intérêt à valoriser l'apport des Inuits en matière de diplomatie dans l'Arctique. Rappelons que ceux-ci ont joué un rôle central dans la négociation de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants des Nations Unies de 2004, de l'Accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage dans l'Arctique de 2011 – le premier accord exécutoire négocié sous les auspices du Conseil de l'Arctique –, de la Convention de Minamata sur le mercure des Nations Unies de 2017 et de l'Accord de Paris sur le climat, pour ne nommer que ces exemples. L'un des premiers objectifs du Canada devrait être de tirer parti du savoir autochtone, en particulier lors de l'établissement de données écologiques de référence et de la prise de décisions. À ce titre, il importe que le savoir autochtone devienne un terme consacré de la terminologie scientifique circumpolaire internationale. Le moratoire décrété plus tôt cette année sur les pêches dans le centre de l'océan Arctique a encore rehaussé la barre en reconnaissant les droits des Inuits et la valeur du savoir autochtone.

Le CCI Canada a besoin que le gouvernement canadien lui procure un soutien financier stable et durable pour s'assurer que les Inuits sont mis à contribution dans les efforts diplomatiques, l'acquisition de connaissances et les activités scientifiques dans l'Arctique. Il devrait accorder un financement à tous les participants permanents au Conseil de l'Arctique, au CCI et à ses délégations, y compris les organismes inuits régionaux, afin que ceux-ci puissent jouer un rôle actif et profitable pour tous dans d'autres forums internationaux, comme l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, et d'autres grandes réunions relatives à l'Arctique, comme celles des tribunes Arctic Circle et Arctic Frontiers. Nous ne pouvons être entendus si nous sommes absents de ces tribunes ou si nous y arrivons mal préparés. Cela dit, il convient de souligner que l'année 2019 est l'Année internationale des langues autochtones et que l'usage répandu de l'inuktitut offre au monde entier un magnifique modèle de protection des langues autochtones.

Souveraineté, transport et passage du Nord-Ouest

Par « leur utilisation et leur occupation » historiques et ininterrompues du territoire arctique, les Inuits apportent une contribution importante au Canada. Dans les récents conflits avec certains pays, notre contribution est particulièrement importante à l'égard du passage du Nord-Ouest, où l'utilisation et l'occupation par les Inuits des eaux et de la glace de mer sont le pivot de la

position juridique du Canada, à savoir que ce passage fait partie de ses « eaux intérieures ». Comme le ministre des Affaires étrangères Joe Clark l'a dit en 1985 : « La souveraineté du Canada dans l'Arctique est indivisible. Elle s'étend aussi bien à la terre qu'à la mer et à la glace. Cette souveraineté s'étend sans interruption aux côtes des îles arctiques tournées du côté de l'océan. Ces îles sont rattachées, et pas divisées, par l'eau qui se trouve entre elles. Elles sont reliées la plus grande partie de l'année par de la glace. [...] Depuis des temps immémoriaux, les Inuit (*sic*) du Canada utilisent et occupent la glace comme ils utilisent et occupent la terre. » Malheureusement, les gouvernements canadiens subséquents ont passé sous silence l'apport des Inuits dans leurs déclarations officielles sur le statut juridique du passage du Nord-Ouest. La réintroduction de la contribution inuite dans ces déclarations ne pourrait qu'être bénéfique pour le gouvernement canadien.

Il importe que le passage du Nord-Ouest continue de relever des eaux intérieures du Canada parce qu'ainsi, il est possible d'y appliquer des normes de sécurité plus rigoureuses que celles établies par la Convention sur le droit de la mer des Nations Unies de 1982 (en particulier à l'article 234) et par le Code polaire adopté en 2014 par l'Organisation maritime internationale (OMI). Par exemple, en règle générale, le gouvernement canadien et d'autres intervenants présument qu'il est impossible de juguler le transport maritime étranger dans l'Arctique canadien. Pourtant, si le passage du Nord-Ouest fait vraiment partie des eaux intérieures du Canada, celui-ci a le droit de contraindre les navires de transport étrangers à emprunter des voies désignées et il a le droit d'interdire carrément certains types de transport. Il convient d'organiser un débat rigoureux sur les critères de restriction du transport étranger et les Inuits devraient occuper une place centrale dans ce débat, en raison des risques que présente une intensification du trafic maritime pour leur environnement et leurs sources de nourriture traditionnelles.

Il faudrait également se pencher sur la question des petites embarcations et des navires de croisière détenus ou exploités par des intérêts étrangers lors de ce débat. Doit-on les autoriser à aller où bon leur semble, même sur des eaux mal cartographiées, ou à visiter n'importe quel village? Faudrait-il imposer des droits d'amerrissage pour aider financièrement les communautés touchées et réduire l'impact social du tourisme de masse? Une discussion sur les corridors approuvés par les Inuits s'impose. Le gouvernement canadien ne peut analyser ces questions sans se concerter avec les Inuits.

De même, le Canada a le droit, dans ses eaux intérieures, d'imposer des limites relatives aux bruits des navires, de réglementer l'eau de ballast, d'interdire unilatéralement l'utilisation de mazout lourd et de prendre des mesures pour réduire les émissions de SO₂. Le mazout lourd contribue pour une grande part aux émissions de carbone noir, qui accélère la fonte des neiges et des glaces et contribue ainsi aux changements climatiques, alors que les bruits des navires peuvent perturber les habitudes d'alimentation, de reproduction et d'allaitement des mammifères marins, qui constituent une importante source alimentaire pour les Inuits. Le gouvernement canadien devrait joindre ses efforts à ceux de l'OMI pour interdire l'utilisation de mazout lourd dans l'Arctique; il est inutile d'attendre que d'autres pays fassent de même pour passer à l'action. Il nous faut mettre à profit sans tarder les infrastructures et les programmes de formation en place en cas de déversement dans les eaux arctiques. Par ailleurs, ces mesures ne doivent pas faire

grimper le coût de la vie déjà prohibitif et la pauvreté qu'il entraîne dans les communautés inuites. Il faudra mettre en place des mesures de transition pour protéger l'économie, les entreprises et les communautés inuites. Bref, il faut mobiliser toutes nos connaissances pour protéger l'Arctique et ses habitants.

Il faudra également organiser des pourparlers diplomatiques et y convier les Inuits pour discuter de l'intérêt croissant de la Chine envers le passage du Nord-Ouest à des fins de transport commercial. S'il faut bâtir de nouvelles infrastructures, où seront-elles construites et qui s'en chargera? S'il faut mettre en place de nouveaux services ou améliorer ceux en place, comme des services de recherche et de sauvetage dans l'Arctique, où seront-ils offerts et par qui? Ces questions représentent pour les Inuits autant de possibilités de diversifier leur économie et d'accumuler des capitaux propres sous forme d'entreprises sociales locales au service de l'Arctique.

En somme, le gouvernement canadien doit valoriser publiquement le rôle central que jouent les Inuits par rapport aux transports dans l'Arctique, aussi bien par leur apport dans la position juridique du Canada sur le passage du Nord-Ouest que par leur rôle de partenaires indispensables dans les discussions stratégiques, les pourparlers diplomatiques et la prise de décisions concrètes.

Prévention, préparation et intervention en cas de déversement d'hydrocarbures

Le Groupe de travail sur la prévention des urgences, la protection civile et l'intervention (GTPUPCI), un élément central du Conseil de l'Arctique, est en fait plus ancien que le Conseil. En 2013, le travail du GTPUPCI a mené à l'adoption de l'Accord de coopération en matière de préparation et d'intervention en cas de pollution marine par les hydrocarbures dans l'Arctique. Toutefois, la question de la prévention des déversements d'hydrocarbures a été remise à plus tard, malgré le fait qu'un déversement majeur dans les eaux reculées de l'Arctique défierait tout effort de nettoyage. Depuis, aucune mesure n'a été prise pour conclure un accord multilatéral exécutoire. Au lieu de cela, le GTPUPCI s'est concentré sur la normalisation de la réglementation et des pratiques nationales. En 2017, un rapport a été produit pour le GTCUPCI sur les normes de prévention des déversements d'hydrocarbures liés à l'exploitation pétrolière en mer et à l'industrie maritime dans l'Arctique. Même si ces maigres progrès valent mieux que rien, il n'y a aucune raison pour que des États qui parviennent à conclure un accord sur la préparation et l'intervention en cas de déversement retardent la négociation d'un accord sur la prévention de tels déversements. L'industrie pétrolière et gazière doit obtenir l'acceptation sociale dans l'Arctique comme elle l'a fait au sud.

En outre, il convient de souligner que la Garde côtière est l'organisme canadien responsable des activités de CUPCI. Le gouvernement canadien doit donc s'assurer que la Garde côtière prend en compte la participation des Inuits à ce groupe de travail du Conseil arctique, comme Affaires mondiales et le ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord (RCAAN) le font dans d'autres groupes de travail. Cette participation est nécessaire, non seulement en ce qui a trait aux risques pour l'environnement que les déversements de pétrole

représentent, mais aussi par rapport aux activités de recherche et de sauvetage, une question qui revêt une importance vitale pour les collectivités éloignées.

Pêches

Les Inuits n'ont pas eu l'occasion de prendre réellement part à la prise de décisions concernant l'établissement et l'allocation des quotas et des permis de pêche dans la baie de Baffin, où la présence de stocks transfrontaliers exige une étroite coordination avec le Groenland. Or, les liens étroits entre les Inuits du Canada et du Groenland – qui est gouverné par des Inuits – devraient être perçus comme un atout majeur pour le Canada en ce qui a trait à la gestion durable de ces stocks.

L'accord de 2017 sur les pêches hauturières dans le centre de l'océan Arctique représente une mesure positive en vue de la gestion durable des pêches dans cette région. Il reconnaît en outre la valeur du savoir inuit, notamment pour l'établissement de données écologiques de référence. Les Inuits doivent maintenant participer activement à l'évaluation des données scientifiques et à la prise des décisions relatives aux critères d'autorisation des pêches.

Pikialasorsuaq (polynie des eaux du Nord)

La Pikialasorsuaq (la polynie des eaux du Nord) abrite la plus grande richesse biologique de toute la région de l'Arctique circumpolaire et revêt une grande importance économique et culturelle pour les Inuits du Canada et du Groenland. Des chasseurs parcourent des centaines de kilomètres pour profiter de l'abondance d'animaux qui vivent à la lisière des flots. Or, cette région est maintenant menacée par les changements climatiques et l'intensification des transports, du tourisme et des pêches commerciales.

En 2016, le Conseil circumpolaire inuit a formé la commission Pikialasorsuaq, constituée de représentants de haut niveau du Canada et du Groenland. En 2017, la Commission a recommandé la création d'un régime de gestion transnationale dirigé par des Inuits, par lequel ces derniers seraient notamment chargés de surveiller la Pikialasorsuaq, où les eaux du Canada se mêlent à celles du Groenland. Elle recommandait également que les gouvernements canadien et danois garantissent la liberté de passage des Inuits locaux à la frontière internationale. Cette liberté de passage est primordiale, car elle permet aux familles dispersées de se rendre visite et de protéger leur langue et leur culture.

Qui plus est, la commission Pikialasorsuaq dénonçait la pratique de la Russie, qui se débarrasse de modules de fusée contenant des résidus de carburant hautement toxiques dans cette région. Le gouvernement du Canada a réagi par des protestations par voie diplomatique, lesquelles ont sans doute contribué à la récente suspension de cette pratique. Il nous faut toutefois demeurer vigilants. L'utilisation de la Pikialasorsuaq comme site d'élimination de déchets spatiaux toxiques est indubitablement contraire à son importance biologique et à l'esprit de toute zone de protection marine créée dans cette région.

Développement concerté et consultation

Le CCI est favorable au développement économique dans l'Arctique, pourvu qu'il adhère aux principes du développement durable et qu'il procure des emplois stables et d'autres avantages aux Inuits, et à condition que les Inuits participent activement à la prise de décisions. Cela dit, les consultations auprès des Inuits au sujet des ressources et des projets d'infrastructure doivent avoir une influence réelle, c'est-à-dire que les Inuits doivent avoir une réelle possibilité de mettre fin à un projet à la suite des consultations. L'affaire du pipeline à Clyde River et celle du pipeline de Trans Mountain nous montrent que le gouvernement fédéral a manqué à ses engagements en la matière.

Pourtant, l'obligation de tenir de véritables consultations est ancrée dans le droit constitutionnel canadien et le droit international. Par ailleurs, la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones a de plus en plus valeur de droit international coutumier ayant force exécutoire dans tous les pays. Tant les Inuits que le gouvernement canadien gagneraient à tenir de véritables consultations, notamment parce que cela consoliderait la réputation du Canada auprès des pays circumpolaires et du reste du monde.

Changements climatiques

Les changements climatiques sont probablement le plus grand enjeu touchant l'Arctique et les Inuits. Les changements climatiques n'apportent rien aux Inuits : leurs sources de nourriture traditionnelles disparaissent et les conditions de glace deviennent imprévisibles et donc, dangereuses pour les chasseurs qui se déplacent en traîneau à chiens ou en motoneige. Qui plus est, la fonte des glaces et l'élévation du niveau de la mer menacent les villages inuits de destruction en érodant les côtes. Le gouvernement canadien devrait reconnaître que les émissions de gaz à effet de serre dans le sud représentent une grande menace pour le Nord et il devrait prendre des mesures immédiates pour réduire les émissions nationales bien en deçà des cibles établies, car celles-ci ne suffisent pas à protéger l'Arctique et les Inuits.

Les Inuits approuvent les conclusions sans appel du rapport spécial sur les impacts d'un réchauffement mondial de 1,5 °C que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a publié en octobre 2018. Depuis plus de 30 ans, voire plus, et d'aussi loin que le premier Sommet de la Terre qui a eu lieu à Rio Janeiro en 1992, les Inuits mettent en garde la communauté internationale au sujet du réchauffement climatique. Le CCI est plus convaincu que jamais que le gouvernement fédéral doit prendre ce rapport au sérieux et prendre des mesures urgentes et radicales pour limiter le réchauffement climatique à 1,5 °C.

Ce rapport spécial du GIEC est le résultat des débats sur le climat qui se sont tenus à Paris en 2015. Il a été approuvé le 7 octobre en Corée du Sud. Entre autres conclusions, on peut y lire que l'Arctique et les peuples autochtones qui y vivent sont considérés comme des « systèmes uniques et menacés ». De plus, ce rapport décrit des phénomènes singuliers à grande échelle occasionnés par le réchauffement climatique, notamment la désintégration des calottes glaciaires du Groenland

et de l'Arctique. Dans l'Arctique, on peut déjà observer des événements déclencheurs, comme en témoignent ce rapport et la perte chronique de glace de mer en Arctique, la fonte du pergélisol, les grandes quantités de dioxyde de carbone et de méthane dégagées par les océans et le réchauffement climatique débridé, qu'il nous est impossible de freiner même en éliminant toutes nos émissions. Ces conclusions ne surprennent aucunement les Inuits. Il y a des dizaines d'années que nous observons des changements dans notre environnement et les conclusions du GIEC viennent confirmer nos observations.

Les Inuits disent qu'à la prochaine conférence sur la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques qui aura lieu à Katowice, en Pologne, en décembre 2018, ils réitéreront avec plus de force le message qu'ils ont transmis lors des pourparlers sur le climat à Paris, à savoir qu'ils collaboreront avec les gouvernements pour s'assurer que le réchauffement climatique ne dépasse pas 1,5 °C.

Une patrie inuite exempte d'armes nucléaires

En 1983, le CCI a adopté une résolution voulant qu'il n'y ait nul dispositif nucléaire ni essai nucléaire dans l'Arctique ou la région subarctique. Il a récemment renouvelé son appel dans la déclaration Utqiagvik de 2018. L'article 7 charge le CCI d'ouvrir des pourparlers diplomatiques en vue de jeter les bases des négociations qui feront de l'Arctique une zone de paix.

En raison des avancées réalisées en Corée du Nord, en Iran et aux États-Unis, la menace d'une explosion nucléaire accidentelle ou préméditée a repris sa place dans la liste de priorités de la communauté internationale. Cette menace s'étend maintenant à l'Arctique, notamment à cause de la déclaration récente de l'armée américaine concernant ses projets de renforcement de ses infrastructures militaires au Groenland. On ignore si des armes nucléaires font partie de ces projets, mais les Inuits ont toutes les raisons de s'en inquiéter. En 1968, un bombardier américain B-52 s'est écrasé dans la mer près de la base aérienne des États-Unis à Thule, au Groenland, et a laissé une bombe nucléaire non explosée qui repose toujours sous la glace de mer.

Le Canada a choisi de ne pas prendre part aux négociations des Nations Unies sur le Traité de 2017 interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol. Il n'a ni signé ni ratifié cet instrument. Le CCI recommande vivement au gouvernement canadien de reconsidérer sa position, qui contrecarre ses efforts pour maintenir et promouvoir la paix dans l'Arctique. Idéalement, le gouvernement canadien devrait déclarer publiquement et sans équivoque qu'il s'oppose à la présence d'armes nucléaires dans l'Arctique.