

LA CONSTRUCTION DE TERRITOIRES IDENTITAIRES RÉGIONAUX ET LOCAUX EN ARCTIQUE

Antoine Dubreuil

APORS Éditions | « Prospective et stratégie »

2014/1 Numéros 4-5 | pages 157 à 174

ISSN 2260-0299

ISBN 9782954226323

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-prospective-et-strategie-2014-1-page-157.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour APORS Éditions.

© APORS Éditions. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La construction de territoires identitaires régionaux et locaux en Arctique

Antoine DUBREUIL

La rapidité des changements à l'œuvre en Arctique suscite interrogations et étonnement. Les descriptions souvent proposées de la région la décrivent comme un espace dans lequel se livrerait une compétition de plus en plus acharnée en vue de profiter des opportunités offertes notamment par le changement climatique, en termes d'accès et d'exploitation de nouvelles ressources ou de sécurisation de droits prescrits par le droit de la mer. Mais c'est oublier le plus souvent que l'Arctique, à la différence de l'Antarctique, est une région peuplée. Elle regroupe aujourd'hui environ quatre millions d'habitants autour de l'océan glacial arctique. Or, parmi ces habitants figurent des peuples autochtones largement minoritaires au regard de la population globale, et surtout au regard de la population de leurs États respectifs.

L'avenir de ces peuples pose question au regard des évolutions dans la région et plus largement dans le monde. La question de leur survie en tant que peuple est posée. C'est pourquoi le concept de sécurité sociétale nous paraît pertinent pour évoquer la quête de reconnaissance identitaire de ces peuples. La sécurité sociétale est ainsi définie par Barry Buzan comme "*la permanence, à l'intérieur de conditions acceptables d'évolution, des*

schémas traditionnels de langage et de culture ainsi que de l'identité et des pratiques nationales et religieuses"¹. Elle est aussi présentée par Ole Waever comme "*la capacité d'une société à persister dans ses caractéristiques essentielles face aux conditions changeantes et face à des menaces probables ou réelles*"².

Dans le cadre ainsi défini, c'est bien cette sécurité sociétale qui est fondamentalement en jeu pour les peuples autochtones de l'Arctique. La question de l'identité du groupe tient une place primordiale dans le maintien de cette sécurité sociétale. Quelles sont alors les stratégies identitaires mises en œuvre pour la maintenir, à quelles échelles et avec quelles conséquences ? Nous nous proposons d'étudier ces stratégies identitaires à l'échelle nationale tout d'abord, puisque c'est là que les dommages identitaires peuvent être les plus importants, mais là aussi que résident les meilleures chances de résiliences identitaires, puis à l'échelle internationale avant d'en esquisser des conséquences locales.

AUTONOMIES IDENTITAIRES À L'ÉCHELLE NATIONALE

L'enjeu de l'autonomie pour les peuples autochtones est plus largement celui de toutes les minorités qui doivent cohabiter dans le cadre d'une pluralité nationale au sein d'un même État. En effet, comme le rappelle Alain Dieckhoff, "*il s'agit au fond de garantir l'autonomie des groupes, c'est-à-dire de leur permettre de s'autogérer à l'intérieur d'un cadre politique commun. Cette autonomie ne peut s'exercer que de deux façons : à travers les personnes ou sur une base territoriale. Dans le premier cas, les droits sont attachés aux individus membres d'un groupe spécifique ; dans le second, ils s'exercent dans un espace géographique et administratif particulier auquel le groupe national est historiquement lié et où il est démographiquement majoritaire*"³. Ces deux modèles d'autonomie, ethnique et territoriale, se décli-

¹ Barry Buzan, *People, States and Fear*, New York, Harvester Wheatsheaf, 1991, p. 19.

² Ole Waever, "Societal security. The Concept", Ole Waever, Barry Buzan, Morten Kelstrup, Pierre Lemaître (dir.), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Londres, Pinter, 1993, p. 23.

³ Alain Dieckhoff, *La Nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, 2000, nouvelle édition, Paris, Flammarion, 2012, pp. 177-178.

nent en de nombreuses variantes⁴ selon les États arctiques. Le cadre national demeure ici prégnant pour saisir les conditions d'expression des identités autochtones.

Autonomies ethniques

Les peuples autochtones de l'Arctique russe⁵ comprennent de nombreuses ethnies à la démographie faible pour la plupart d'entre eux. Une quarantaine d'entre eux, reconnus juridiquement par la Constitution russe, sont regroupés sous l'appellation des "Petits Peuples autochtones du Nord, de la Sibérie et d'Extrême-Orient de la Fédération de Russie". Parmi ces quarante peuples, dix comptent moins de 1 000 représentants. Il est admis que les peuples comptant 10 000 représentants ou plus (comme les Nénetses ; Khantys ; Yakoutes ; Évènes ; Tchouktches) sont considérés comme se maintenant ou en croissance ; ceux comptant une population entre 1 000 et 10 000 individus (comme les Sames ; Selkoupes ; Kètes ; Dolganes ; Yupiks) sont considérés comme étant en situation précaire ; ceux comptant moins de 1 000 représentants (comme les Énetes ; Nganassanes ; Kérèkes) sont considérés comme proches de l'extinction.

Les peuples autochtones russes possèdent certains droits spécifiques (droit au maintien de la langue maternelle et l'établissement de conditions permettant son étude et son développement et droits des peuples autochtones peu nombreux) ainsi qu'un accès privilégié à l'exploitation des ressources renouvelables de leurs terres et aux revenus issus de l'exploitation d'autres ressources comme le gaz ou le pétrole. Ces peuples se sont regroupés en 1990 dans une association chargée de protéger et promouvoir leurs droits et intérêts dans les domaines sociaux, culturels et

4 Pour une approche générale des relations de l'État avec les peuples autochtones, voir entre autres : David C. Hawkes, "Les peuples autochtones : autonomie et relations intergouvernementales", *Revue internationale des Sciences sociales*, n° 167, mars 2001, pp. 167-176.

5 Christian Malet, "Quel avenir pour les « Petits peuples » de la Russie arctique ?", Marie-Françoise André (dir.), *Le Monde polaire. Mutations et transitions*, Paris, Ellipses, 2005, pp. 135-152 ; Entretien avec Boris Chichlo, "Les peuples autochtones du Grand Nord", *Le Courrier des pays de l'Est*, Paris, La Documentation française, dossier *Le Grand Nord russe*, n° 1066, mars-avril 2008, pp. 20-34.

environnementaux. RAIPON (*Russian Association of Indigenous Peoples of the North, Siberia and Far East*), qui représente 250 000 individus répartis en 40 ethnies, est organisé en branches ethniques et territoriales et a notamment permis de lutter contre le silence, l'isolement, l'indifférence ou l'ignorance dont ces peuples faisaient l'objet, notamment durant la période soviétique. Les peuples autochtones russes, minoritaires quasiment partout et à l'avenir incertain pour certains, ont développé un modèle ethnique valorisant la reconnaissance culturelle et une tentative de représentation spécifique à travers RAIPON.

Dans l'Arctique européen, au nord du continent en Suède, Finlande et Norvège, les Sames⁶ constituent un des derniers peuples autochtones d'Europe, sans État, dont la population est estimée entre 60 000 et 100 000 individus. Leur terre ancestrale qu'ils appellent *Sapmi* recouvre le nord de la péninsule fennoscandinave. Ils sont entre 40 000 et 60 000 individus en Norvège, entre 15 000 et 25 000 en Suède, entre 6 000 et 9 000 en Finlande dans la région de Lappi (Laponie) et enfin 1 990 dans la péninsule de Kola en Russie. Les Sames sont reconnus comme un peuple autochtone à part entière et se sont vus reconnaître des droits politiques et culturels spécifiques (protection de la langue same, de leur art, de leur culture et mode de vie). Les trois États scandinaves ont établi des institutions politiques spécifiques connues sous le nom de Parlements sames. Ce sont des institutions politiques consultatives qui ne donnent pas aux Sames une autonomie politique mais qui sont plutôt une forme d'institutionnalisation de leur reconnaissance en tant que peuple spécifique et distinct des Scandinaves. Ils servent principalement de lien entre l'État central et les Sames sur des questions d'importance. Ces Parlements, élus directement par les Sames sur des listes autochtones, permettent une représentation distincte de celle portée par les parlements nationaux. En 1989 le Parlement same de Norvège a été établi à Karasjok et une zone d'administration en langue same a été instituée en 1990. Par la suite, des Parlements sames

⁶ Else Grete Broderstad, "The promises and challenges of indigenous self-determination. The Sami case", *International Journal*, numéro spécial *The Arctic is hot – part II*, Canadian International Council, Toronto, University of Toronto Press, vol. LXVI, n° 4, automne 2011, pp. 893-907 ; Christian Mériot, "La Laponie aux Lapons : du rêve à la réalité", Marie-Françoise André (dir.), *Le Monde polaire. Mutations et transitions*, op. cit., pp. 115-133.

ont été instaurés en Suède en 1993 à Kiruna puis en Finlande en 1996 à Inari. Ces Parlements, financés par les budgets de leurs États centraux respectifs, sont des institutions politiques indépendantes en Norvège et en Finlande, quand le Parlement same suédois dépend directement du gouvernement central. Enfin, une Assemblée same de Kola a été établie en 2010 à Mourmansk et reconnue par les trois Parlements sames mais rejetée par les autorités fédérales russes.

Le modèle de gouvernance mis en place par les Sames apparaît clairement comme un modèle ethnique de représentation spécifique, mais avec des situations nationales très variables. Ainsi, si les droits des Sames sont les moins reconnus en Russie, les Sames finlandais ont un droit de négociation à travers leur Parlement, alors que les Sames de Suède subissent une marginalisation croissante dans le processus de prise de décision suédois. Les mieux lotis semblent être les Sames de Norvège, avec la loi sur le Finnmark de 2005 qui a établi une cogestion entre la Norvège et le Parlement same de Norvège dans le comté du Finnmark. Cette loi a reconnu le peuple same comme un peuple autochtone avec des droits substantiels, notamment le transfert à une administration régionale, l'Autorité du Finnmark, de la responsabilité et de la propriété de terres auparavant gérées exclusivement par l'État. Cette loi caractérise une avancée historique pour la reconnaissance et l'autonomie des Sames et est devenue un horizon enviable à atteindre pour les Sames des pays voisins.

L'Arctique nord-américain regroupe des territoires faisant partie des États-Unis, du Canada et du Danemark. Cet espace est peuplé par les Inuits, au nombre d'environ 150 000 individus répartis de façon homogène entre les trois pays (environ 50 000 chacun) et en incluant les Yupiks de Sibérie. D'autres populations y habitent, comme les nations Dénés, les Gwich'in ou les Aléoutes.

L'Alaska compte environ 45 000 Inuits (Inupiat et Yupiks), 22 000 Amérindiens (Dénés, Gwich'in au nombre environ de 5 000 individus) et 7 000 Aléoutes, soit 15 % de sa population. Le 23 décembre 1971, le Président Nixon a signé l'accord sur les revendications territoriales autochtones en Alaska, connu sous le nom d'ANCSA pour *Alaska Native Claims Settlement Act*. Il a entraîné l'extinction des droits ancestraux sur les terres revendiquées contre indemnisation financière et reconnaissance

de la propriété pleine et entière de 180 000 km² de terres et de leurs ressources.

Aux termes de l'accord, l'Alaska a été divisé en douze régions gérées par treize sociétés régionales, *Alaska Native Regional Corporations*, dont les actionnaires sont les autochtones de la région et chargées pour une part de faire fructifier leur part de l'indemnisation reçue et des dividendes reçues de l'exploitation de leurs terres et d'autre part de veiller aux terres dont elles ont reçues la propriété en en surveillant l'exploitation. Par ailleurs, il existe aussi plus de deux cents sociétés de villages (*Alaska Native Village Corporations*) qui ont en charge les terres au sein des villages et localités autochtones. Certaines associations régionales font aussi œuvre éducative en insistant sur la transmission des savoirs et de la culture traditionnels ou en offrant des stages d'insertion professionnelle. Grâce à l'ANCSA, les autochtones alaskiens ont ainsi obtenu une autonomie essentiellement économique mais qui ne s'est traduite pas par une réelle autonomie politique. Celle-ci a correspondu au souhait de la majorité des autochtones d'Alaska d'avoir les moyens de ne plus être marginalisé et de profiter de toutes les commodités offertes par l'*American way of life*, tout en essayant de préserver et d'adapter leurs cultures à cette nouvelle donne. En tout état de cause, le mode de gouvernance mis en œuvre est clairement à caractère ethnique.

Les peuples autochtones de l'Arctique canadien ont conclu un certain nombre d'accords avec les autorités régionales et fédérales. Les Inuits vont ainsi rechercher des statuts d'autonomie dans les régions où ils sont installés, à travers des accords sur les revendications territoriales (*Land Claims Agreements*). Ces accords possèdent des caractéristiques communes, notamment un volet d'indemnisation financière, un volet territorial avec la rétrocession de terres en pleine propriété et droit d'exploitation et un volet institutionnel avec la création d'une société dont les Inuits sont actionnaires et chargée de gérer l'exploitation des terres attribuées et l'argent reçu au titre des indemnités.

Ainsi, les Inuits des Territoires du Nord-Ouest ont signé en 1984 un accord séparé, l'*Inuvialuit Final Agreement* (IFA), afin de profiter et d'orienter le développement des exploitations pétrolières du delta du Mackenzie et en mer de Beaufort, dans un processus similaire à celui des Inuits d'Alaska. Le modèle est ici encore un modèle de gouvernance ethnique, avec comme en

Alaska une distinction entre un territoire régional (*Inuvialuit Settlement Region* – ISR) et une société gérant les intérêts inuits (*Inuvialuit Regional Corporation* – IRC), cette dernière agissant dans le cadre de la région définie.

Les Inuits du Labrador, dépendants de la Province de Terre-Neuve-et-Labrador, ont quant à eux négocié un véritable gouvernement autonome au sein de Terre-Neuve-et-Labrador. L'accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador (LILCA, *Labrador Inuit Land Claims Agreement*) de 2005 a en effet permis la création d'un territoire autonome géré par les Inuits, le Nunatsiavut. Ce dernier, dénommé *Labrador Inuit Settlement Area*, compte environ 5 000 habitants et comprend des terres accordées en pleine propriété aux Inuits et un droit d'utilisation sur les autres terres du territoire, des eaux côtières. Le gouvernement du Nunatsiavut a pour objectif la préservation de la culture, de la langue et de l'environnement inuits. Ce gouvernement régional inuit se constitue d'une Assemblée du Nunatsiavut, qui a pour tâche de représenter les Inuits du Labrador et d'assurer la gouvernance du territoire. Les Inuits du Labrador élisent le Président du Nunatsiavut qui dirige le Conseil exécutif du Nunatsiavut. Ici encore, le modèle de gouvernance est clairement un modèle ethnique, mais dans un cadre autonome plus large que pour l'ISR. À noter l'absence d'une société inuite privée chargée de veiller sur les intérêts des Inuits du Labrador et au respect du LILCA, puisque ces missions sont prises en charge par le gouvernement régional autonome.

Autonomies territoriales

Les modèles suivants, situés également dans l'Arctique nord-américain, s'éloignent de la matrice ethnique en créant une dualité entre une autorité chargée du territoire régional et une société privée chargée exclusivement des intérêts autochtones, alliant ainsi gouvernement public dans la gestion quotidienne et ethnicité dans la gestion des intérêts patrimoniaux.

Le premier cas concerne le Nunavik, situé dans la région du Nord-du-Québec⁷, qui compte environ 11 000 habitants à 90 % Inuits. Le Nunavik⁸ a été créé à la suite de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) de 1975, qui traduit une approche globale, économique, politique, environnementale, sociale et culturelle. Le Nunavik est ainsi géré par une administration publique régionale, l'Administration régionale Kativik (ARK), représentant tous les habitants du territoire du Nunavik de façon non discriminatoire. Quant à la Société Makivik, elle représente les intérêts des Inuits dans leurs relations avec les gouvernements québécois et canadien et gère notamment les indemnités financières issues de la CBJNQ. Des projets prévoient la fusion des trois organismes publics existants (Administration régionale Kativik, Commission scolaire Kativik et Régie régionale de la santé et des services sociaux du Nunavik) en une seule entité nommée Gouvernement régional du Nunavik. Ainsi, à la différence de l'ANCSA ou de l'IFA qui portent plus sur les droits fonciers, les Inuits du Québec bénéficient d'une autonomie à la fois politique et économique basée sur l'auto-développement et l'auto-administration mais aussi et surtout sociale, culturelle et linguistique au sein de la Province du Québec. Mais le modèle de gouvernance continue à allier ethnicité et gouvernement public.

Le Nunavut⁹ est un Territoire fédéral créé le 1^{er} avril 1999. Il vise à accorder une autonomie politique substantielle aux Inuits de l'Est canadien et regroupe environ 31 500 habitants, dont 80 à 85 % se déclarent Inuits, répartis en vingt-six communautés. Le Nunavut est issu de deux lois fédérales du 9 juillet 1993.

La première est la Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (*Nunavut Land Claims Agreement Act*). Cette Loi a entériné l'Accord sur les revendi-

⁷ Jacques-Guy Petit, Yv Bonnier-Viger, Pita Aatami et Ashley Iserhoff (dir.), *Les Inuit et les Cris du Nord du Québec. Territoire, Gouvernance, Société et Culture*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010.

⁸ Édouard Roberson et Yohann Cesa, "Sociétés et économies inuit en devenir", Marie-Françoise André (dir.), *Le Monde polaire. Mutations et transitions*, op. cit., pp. 53-66.

⁹ Françoise Morin, "La construction de nouveaux espaces politiques inuits à l'heure de la mondialisation", *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XXXI, n° 3, 2001, pp. 25-36 ; Natalia Loukacheva, *The Arctic Promise. Legal and Political Autonomy of Greenland and Nunavut*, Toronto, University of Toronto Press, 2007.

cations territoriales du Nunavut (*Nunavut Land Claims Agreement*) formellement signé en 1992, qui prévoit la création d'un territoire inuit (*Nunavut Settlement Area*), qui sera aussi un Territoire fédéral, et qui accorde aux Inuits la pleine propriété d'environ 10 % des terres du Territoire (*Inuit Owned Lands*), soit environ 350 000 km² ainsi que de l'exploitation des ressources. Sur le reste des terres du Territoire, les Inuits reçoivent des droits d'utilisation en termes de droits traditionnels de chasse et de pêche. L'Accord prévoit une indemnisation financière de la part du gouvernement fédéral. L'Accord a désigné un organisme inuit, la *Nunavut Tunngavik Inc.* (NTI), chargé de gérer et protéger les intérêts patrimoniaux et financiers des Inuits. La NTI exerce aussi une mission de promotion du bien-être économique, social et culturel et assure un certain nombre de programmes à destination spécifique des Inuits.

La seconde loi est la Loi sur le Nunavut (*Nunavut Act*) qui officialise la création d'un nouveau Territoire au sein de la Confédération canadienne et en organise le fonctionnement. Le Nunavut est ainsi constitué en un gouvernement public non ethnique, représentant l'ensemble des habitants du Nunavut de façon non discriminatoire. Un Commissaire du Nunavut y représente le gouvernement fédéral et une Assemblée législative du Nunavut est élue au suffrage universel. Un gouvernement est mis en place, avec un Premier ministre et un gouvernement responsable devant l'Assemblée. Par ailleurs, un Conseil consultatif des Aînés a été créé par le gouvernement du Nunavut afin de l'aider à intégrer la culture et les savoirs traditionnels inuits dans les politiques et pratiques gouvernementales. Un processus de négociations afin d'obtenir une plus grande dévolution a été entamée avec le gouvernement fédéral.

Ainsi, le Nunavut, tout comme le Nunavik au Québec, allie un modèle de gouvernance ethnique (NTI) et de gouvernement public (gouvernement du Nunavut) la principale différence résidant dans son statut d'entité fédérale, ce qui lui confère un accès privilégié au gouvernement fédéral et au Parlement fédéral.

Enfin, le Groenland¹⁰ (*Kalaallit Nunaat*) est la dernière composante régionale de l'Arctique nord-américain. Politique-

¹⁰ Joëlle Robert-Lamblin, "La société inuit groenlandaise en mutation", Marie-Françoise André (dir.), *Le Monde polaire. Mutations et transitions*, op. cit., pp. 99-113 ; Natalia Loukacheva, *The Arctic Promise. Legal and Political*

ment rattaché au Danemark, il est peuplé d'environ 57 000 habitants dont environ 50 000 Inuits.

Un statut d'autonomie interne (*Home Rule*) a été négocié et est entré en vigueur en 1979. Le Groenland s'est doté d'un Parlement et d'un gouvernement dirigé par un Premier ministre. Le Danemark reste représenté par un Commissaire du Royaume. En 1979, les autorités groenlandaises ont reçu des compétences larges pour tout ce qui concerne la vie locale du territoire. Le territoire a adopté son propre drapeau aux couleurs danoises en 1980. De façon générale, le Danemark conserve ses prérogatives en matière de défense et d'affaires étrangères, de police et de justice, de politique monétaire et d'exploitation des ressources. Depuis l'obtention de ce statut, l'île se situe dans un processus évolutif dont l'indépendance à l'égard du Danemark doit être l'aboutissement. Le Groenland a ainsi quitté la CEE en 1985. La Déclaration d'Itilleq en 2003 a amené le Danemark à associer le territoire autonome aux questions étrangères et de sécurité le concernant.

En 2009 est entré en vigueur un statut d'autonomie renforcée (*Self Rule*), conçu comme la dernière étape avant une indépendance de l'île. Il accorde des pouvoirs élargis aux autorités autonomes en assurant le transfert progressif de trente-trois nouveaux domaines, dont la police et la justice ou l'exploitation et le contrôle des ressources minérales. Le Groenland assure la mise en application administrative des mesures concernant tout le Royaume et dispose d'un droit de regard et d'association pour les questions internationales le concernant. Le Danemark ne conserve que la politique monétaire, la politique de défense et de sécurité, les affaires étrangères autres que les questions groenlandaises et la justice de dernier ressort. De plus, le groenlandais est reconnu comme langue officielle du Groenland en lieu et place du danois. Le peuple groenlandais est reconnu en tant que tel au sens du droit international. Le statut reconnaît aussi le droit à

Autonomy of Greenland and Nunavut, op. cit. ; Dossier spécial *Quel avenir pour le Groenland ?*, *Nordiques*, Paris, Choiseul, n° 18, hiver 2008-2009, pp. 21-96 ; Damien Degeorges, "Le Groenland, enjeux et nouveaux défis", *Nordiques*, Paris, Choiseul, n° 14, été-automne 2007, pp. 111-120 ; Damien Degeorges, "Le Groenland, enjeu climatique et géopolitique de l'Arctique", *Nordiques*, Paris, Choiseul, n° 20, automne 2009, pp. 109-118 ; Damien Degeorges, "The Role of Greenland in the Arctic", *Laboratoire de l'IRSEM*, n° 7, avril 2012, pp. 1-60.

l'autodétermination du peuple groenlandais conformément au droit international tout en fixant les modalités d'une telle indépendance à terme de l'île¹¹. Cependant, le Groenland demeure encore économiquement dépendant des subventions danoises, même si l'exploitation des ressources minérales doit lui assurer une certaine autonomie financière.

La vie politique groenlandaise se déploie dans un cadre parlementaire avec un Parlement élu au suffrage universel et un gouvernement autonome dirigé par un Premier ministre. Elle s'est progressivement structurée autour de partis politiques locaux qui n'ont que peu de liens avec leurs homologues danois et qui se concentrent surtout les enjeux groenlandais, au premier rang desquels figure l'indépendance. Le modèle de gouvernance mis en place au Groenland est clairement ici un modèle territorial de gouvernement public.

RECONNAISSANCE IDENTITAIRE À L'ÉCHELLE INTERNATIONALE

Au-delà des autonomies acquises dans le cadre national, qui demeurent les plus importantes, cette reconnaissance de l'identité des peuples autochtones arctiques se développe aussi à l'échelle internationale et passe par des réseaux transnationaux, mais aussi par la coopération avec les États arctiques.

Réseaux transnationaux autochtones

Les trois Parlements sames ont établi en 2001 une Conférence parlementaire same afin d'assurer un suivi des affaires communes aux trois Parlements. Cette Conférence, ouverte aux observateurs des organisations sames de Russie et du Conseil same, se compose de l'ensemble des parlementaires sames et se réunit annuellement. Entre les sessions, un Conseil parlementaire

¹¹ Sur les problématiques de l'indépendance du Groenland, voir entre autres : Marc Auchet, "L'indépendance du Groenland : à quel prix ?", *Chronique Nord-Nord-Ouest*, n° 2, décembre 2010 ; Marc Auchet, "Greenland at the crossroads. What strategy for the Arctic ?", *International Journal*, *op. cit.*, pp. 957-970 ; Julian Fernandez, "À propos des conditions d'accèsion à l'indépendance du Groenland (Kalaallit Nunaat)", *Annuaire Français de Droit International*, Paris, CNRS Éditions, vol. LVI, 2010, pp. 413-435.

same restreint maintient le dialogue et la coopération. Par ailleurs, les Sames ont créé en 1956 un Conseil same, élargi en 1992 aux Sames de Russie. Le Conseil same est une organisation qui regroupe et représente neuf organisations nationales représentant les Sames dans leurs pays respectifs (trois associations norvégiennes, trois associations suédoises, une association finlandaise et deux associations russes).

Quant aux peuples autochtones nord-américains, ils sont regroupés au niveau international en quatre associations. Les Inuits sont regroupés depuis 1977 au sein du Conseil Circumpolaire Inuit¹² (CCI – *Inuit Circumpolar Council*), dénommé auparavant Conférence Circumpolaire Inuite et qui unit l'ensemble des populations inuites du Groenland, du Canada (Nunatsiavut, Nunavik, Nunavut et Inuvialuit), d'Alaska (Inupiat et Yupiks) et de la Tchoukotka russe (Yupiks de Sibérie). Le CCI a pour but d'affirmer l'unité des Inuits, de promouvoir et défendre leurs droits et intérêts et d'assurer le développement de la culture inuite. Le CCI se réunit en assemblée générale tous les quatre ans et élit à cette occasion un Président international. Ce dernier préside un Conseil exécutif du CCI formé des quatre présidents des CCI de Russie, d'Alaska, du Canada et du Groenland. L'organisation est ainsi structurée à la base en quatre bureaux distincts (CCI Russie, Alaska, Canada et Groenland). Ces quatre entités se réunissent au niveau international et ont un statut d'ONG.

Les Amérindiens sont quant à eux principalement regroupés au sein du Conseil Athabaskan Arctique (CCA – *Arctic Athabaskan Council*), qui compte dix-huit organisations membres représentant environ 45 000 individus, dont 12 000 en Alaska, 10 000 au Yukon et 20 000 dans les Territoires du Nord-Ouest. Mais tous les Amérindiens ne sont pas regroupés au sein du CAA puisque le peuple Gwich'in, environ 9 000 individus, a choisi d'avoir sa propre organisation en 1999, le Conseil International Gwich'in (*Gwich'in Council International*), qui regroupe des communautés en Alaska, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Enfin, les Aléoutes d'Alaska et de Russie (péninsule du Kamtchatka), soit presque 18 000 personnes, sont regroupés

12 Peter Jull, "L'internationalisme arctique et inuit", *Études internationales*, vol. XX, n° 1, mars 1989, pp. 115-130 ; Françoise Morin, "La construction de nouveaux espaces politiques inuits à l'heure de la mondialisation", *Recherches Amérindiennes au Québec*, op. cit.

au sein de l'Association Internationale Aléoute (*Aleut International Association*) depuis 1998.

Les peuples autochtones arctiques se regroupent dans des réseaux d'associations transnationales afin de défendre leurs intérêts et de peser face aux États, qui sont aussi leurs partenaires.

Gouvernance arctique et identités autochtones

Les peuples autochtones sont en effet associés aux États dans bon nombre d'organisations régionales en Arctique, par exemple au sein du Conseil nordique pour les Parlements sames, ou bien encore au sein de la Région Euro-Arctique de Barents (BEAR). Cette dernière coopération s'inscrit dans l'esprit de la Déclaration de Kirkenes de 1993 signée par les cinq pays nordiques (Islande, Norvège, Danemark, Suède et Finlande), par la Fédération de Russie et par la Commission européenne et se développe à un double niveau. Au niveau intergouvernemental, c'est le Conseil euro-arctique de Barents (BEAC) qui agit et regroupe de façon périodique les ministres des Affaires étrangères et les Premiers ministres des États membres. Au niveau interrégional, c'est le Conseil régional de Barents (BRC) qui est à la manœuvre, avec treize régions et comtés des États membres. Cet organe a été institué en 1993 parallèlement à la Déclaration de Kirkenes à la suite d'un protocole d'accord signé entre les gouverneurs des régions de la mer de Barents et les représentants des peuples autochtones de la région de Barents, principalement les Sames, les Vepses et les Nénetses. Les Komis sont quant à eux représentés par le gouverneur de la république des Komis. L'objectif de cette coopération à deux niveaux est d'assurer le développement économique et social de la région et d'en améliorer la compétitivité au sein de l'Europe. Les principaux thèmes débattus sont ceux de la bonne gouvernance, de la croissance durable et de la cohésion sociale. En Amérique du Nord, la côte Pacifique s'est regroupée en une Région économique du Pacifique du Nord-Ouest. En son sein s'est développé un groupe de travail nommé Caucus Arctique qui regroupe les TNO, le Yukon et l'Alaska. Le but du Caucus Arctique est de travailler avec le Conseil arctique et le Conseil Circumpolaire Inuit en vue d'accroître les opportunités pour les États et les gouvernements territoriaux dans le développement arctique.

Mais le partenariat principal entre peuples autochtones et États a été noué au sein du Conseil de l'Arctique. La Déclaration d'Ottawa de 1996 a établi en effet le Conseil de l'Arctique¹³ comme un forum intergouvernemental de haut niveau visant à promouvoir la coopération, la coordination et les interactions entre les États signataires sur des sujets d'intérêt communs, en premier lieu le développement durable, la protection de l'environnement et des populations autochtones de l'Arctique. Les huit États membres du Conseil de l'Arctique sont donc les huit États circumpolaires (États-Unis, Canada, Islande, Norvège, Danemark, Suède, Finlande, Russie). Le Danemark représente aussi le Groenland et les îles Féroé, même si les autorités danoises ont pris soin d'associer étroitement le Groenland aux travaux du Conseil de l'Arctique. De façon unique, le Conseil de l'Arctique associe également les peuples autochtones représentés à travers leurs organisations respectives, qui se sont vues accorder le statut de Participant permanent équivalent à celui des États membres en termes de participation active aux activités du Conseil. Les Participants permanents sont au nombre de six, représentant les principaux peuples arctiques : l'Association Aléoute Internationale ; le Conseil Athabaskan Arctique ; le Conseil International Gwich'in ; le Conseil Circumpolaire Inuit ; le Conseil Same et le Conseil Parlementaire Same ; l'Association Russe des Peuples Autochtones du Nord, de Sibérie et d'Extrême Orient. Le Conseil a établi un Secrétariat des Peuples autochtones à Copenhague afin d'aider ces organisations à suivre les réunions du Conseil.

Toutefois, en réponse aux prétentions des États côtiers sur la gouvernance arctique, manifestées par la Déclaration d'Illulissat de 2008, et au nom d'une conception différente de la souveraineté¹⁴, le Conseil Circumpolaire Inuit a émis deux déclarations précisant la façon dont les Inuits conçoivent la souveraineté et l'exploitation des ressources en Arctique¹⁵ en mettant

¹³ Frédéric Dopagne, "Remarques sur les aspects institutionnels de la gouvernance des régions polaires", in *Annuaire Français de Droit International*, Paris, CNRS Éditions, vol. LV, 2009, pp. 601-614.

¹⁴ Antoine Dubreuil, "Vers une redéfinition de la souveraineté en Arctique ?", *Les Cahiers de la Revue Défense Nationale*, numéro spécial *L'Arctique, théâtre stratégique*, octobre 2011, pp. 7-14.

¹⁵ Conseil Circumpolaire Inuit, *Déclaration Circumpolaire Inuit sur la Souveraineté de l'Arctique*, avril 2009 ; Conseil Circumpolaire Inuit,

l'accent sur la nécessaire implication et collaboration des populations autochtones dans le développement durable de l'Arctique. Il s'agit donc pour eux de replacer les populations autochtones au centre des préoccupations internationales sur l'Arctique et d'infléchir le sens traditionnel de la souveraineté vers une plus grande ouverture des frontières et un plus grand respect des cultures autochtones tout en assurant une meilleure répartition en leur faveur des revenus tirés de l'exploitation des ressources situées des terres autochtones, laquelle exploitation, associée à leurs connaissances ancestrales du milieu arctique, doit être basée sur un mode de développement durable.

Il apparaît donc que l'avenir de la gouvernance de l'Arctique fait débat entre les acteurs impliqués, sans évoquer les acteurs extérieurs, comme l'implication croissante de la Chine ou les projets européens d'en faire une région sanctuarisée et internationalisée.

CONSÉQUENCES IDENTITAIRES LOCALES

Mais c'est localement que la sécurité sociétale des peuples autochtones de l'Arctique est la plus atteinte, en dépit d'un fort activisme international et de mécanismes nationaux d'autonomie. C'est à ce niveau que ce font ressentir le plus fortement sur les populations autochtones les effets du changement climatique et les divergences quant à l'avenir de la région.

Défi du développement économique

Les populations autochtones sont notamment confrontées à la question de leur développement économique, dans le respect de leur culture et de leur environnement. C'est ainsi que le manque d'infrastructures lourdes pénalise le développement économique de ces régions par des liaisons difficiles avec le reste de leurs pays, exceptées par voie aérienne. Par exemple, le seul port arctique du Canada est le port de Churchill, dans le Manitoba, au fond de la baie d'Hudson. L'économie est dépendante des transferts de fonds des États centraux et reste traditionnelle, en

dépit d'un fort développement de la fonction publique ou des activités artistiques. C'est ainsi que l'interdiction des produits issus de la chasse du phoque par l'Union européenne en 2009 pose des conséquences économiques majeures pour les Inuits. Le tourisme peut représenter une alternative économique, mais d'une part il nécessite des infrastructures de transport et d'accueil encore peu développées, d'autre part sa massification impliquerait des conséquences sociales et environnementales fortes dans un espace fragile. Les populations autochtones doivent donc adapter leur développement économique à leurs besoins, tout en évitant la maladie hollandaise, c'est-à-dire le piège d'une économie de rente (revenus issus de l'exploitation de ressources, transferts financiers, tourisme) allié au déclin des activités traditionnelles (chasse, élevage de rennes, etc.).

Défi de la permanence culturelle

Ces défis économiques se traduisent aussi par des défis au maintien de l'identité culturelle et sociale des peuples autochtones, soumis à de nombreux changements. Le plus urgent de ces changements concerne les effets du changement climatique à l'œuvre en Arctique. Ainsi le changement climatique fait-il sentir ses effets sur les cultures autochtones, avec par exemple la fonte du pergélisol qui menace les habitats traditionnels, le retrait et l'amincissement de la banquise qui raccourcit les périodes de chasse tout en les rendant plus dangereuses et lointaines, ou bien encore la modification du régime alimentaire des rennes dans les élevages et l'accroissement de la distance parcourue du fait de l'évolution de la flore.

À ces mutations socio-économiques qui impactent la culture traditionnelle s'ajoute la modification brutale et très rapide des modes de vie autochtones, avec le passage en un demi-siècle à peine d'une civilisation millénaire à un mode de vie moderne. Un exemple typique est la cohabitation, voire le remplacement, du mode de déplacement traditionnel des Inuits (chiens de traineau, kayaks) par des moyens modernes (motoneiges, bateaux à moteur) qui impliquent une dépendance accrue à une technologie extérieure. Ou bien encore l'abandon des habitats traditionnels au profit d'appartements et de grands ensembles.

Ces mutations radicales ont entraîné l'apparition de sociétés autochtones duales, avec d'un côté des individus fascinés

par le mode de vie occidental, qui aspirent à un même niveau de prospérité que leurs concitoyens du Sud et qui se confrontent par le biais d'Internet à la mondialisation culturelle. Mais d'un autre côté, un certain nombre d'individus se sentent exclus de ce mouvement de modernisation et subissent des pertes de repères identitaires profondes, que l'on peut repérer à travers des forts taux de chômage, d'alcoolisme ou de suicide. La dénatura-tion du lien social traditionnel entraîne des conséquences sociales et sociétales que ces sociétés doivent apprendre à gérer, par l'édu-cation et la formation professionnelle, la prévention, mais aussi et surtout la transmission et l'adaptation des valeurs traditionnelles au monde moderne dans lequel elles sont jetées, sous peine de perdre leurs identités autochtones distinctes.

*
* *

En conclusion, les stratégies de reconnaissance identi-taires variées mises en œuvre par les peuples autochtones de l'Arctique aux niveaux nationaux et internationaux ont dans l'ensemble abouti à la reconnaissance de leur spécificité par des États qui les avaient longtemps niés, à tel point dorénavant que ces peuples ont été associés aux décisions concernant leur région par le Conseil de l'Arctique. Mis à part quelques peuples arctiques sibériens dont la survie apparaît compromise, la sécurité sociétale des populations autochtones semble ainsi s'être amé-liorée. Mais c'est à l'échelle individuelle, locale, que les menaces identitaires sont maintenant les plus fortes, mettant en péril la cohésion sociale de ces peuples. C'est déjà massivement le cas en Alaska où le rêve américain l'a emporté sur la culture tradition-nelle. Mais les institutions dont ils se sont dotés réagissent et, globalement, l'optimisme est de mise, puisqu'ils considèrent, en dépit d'efforts douloureux inévitables, être capable de s'adapter à ce nouvel environnement arctique, eux pour qui l'adaptation au monde extérieur a toujours été une question de survie. Les nou-velles identités arctiques qui émergent seront totalement renou-velées (politiquement, économiquement, culturellement, etc.) et le défi consiste dans le maintien de certaines de leurs spécificités au sein de ces identités remaniées, dont le choix sera objet à débats, tensions, questionnements et dont une partie des réponses dépendront de l'articulation entre les divers niveaux où s'expriment ces identités autochtones.

BIBLIOGRAPHIE

André (Marie-Françoise) (dir.), *Le Monde polaire. Mutations et transitions*, Paris, Ellipses, 2005, 187 p.

Canobbio (Éric), *Mondes arctiques. Miroirs de la mondialisation*, Paris, La Documentation française, 2010.

Dubreuil (Antoine), “L’Arctique au défi de la sécurité humaine et sociétale”, *Points de Mire*, Montréal, UQAM – CEPES, vol. 12, n° 2, mars 2011.

Dubreuil (Antoine), “The Arctic of the regions. Between indigenous peoples and subnational entities – Which perspectives?”, *International Journal*, numéro spécial *The Arctic is hot part II*, Canadian International Council, vol. LXVI, n° 4, automne 2011, pp. 923-938.

Dubreuil (Antoine), “Vers une redéfinition de la souveraineté en Arctique?”, *Les Cahiers de la Revue Défense Nationale*, numéro spécial *L’Arctique, théâtre stratégique*, octobre 2011, pp. 7-14.

Lasserre (Frédéric) (dir.), *Passages et mers arctiques. Géopolitique d’une région en mutation*, Québec, Presses de l’Université du Québec, 2010, 490 p.

Loukacheva (Natalia), *The Arctic Promise. Legal and Political Autonomy of Greenland and Nunavut*, Toronto, University of Toronto Press, 2007, 266 p.

Therrien (Michèle), *Printemps inuit. Naissance du Nunavut*, Montpellier, Indigène Edition, 1999, 141 p.