

Prolifération des territoires locaux en Arctique et légitimité de leur représentation politique

AUTEURE

Camille ESCUDÉ

RÉSUMÉ

Depuis une trentaine d'années en Arctique, la prolifération des territoires à l'échelle locale pose la question de l'inclusion des populations autochtones dans les instances de représentation politique. À l'échelle régionale, le Conseil de l'Arctique est la principale organisation de coopération qui instaure une gouvernance transcalaire pour répondre à des formes de territorialité multiscales. Ce forum réunit ainsi à la fois les États souverains dans la région, mais également des représentants des territoires autochtones. À travers l'étude de cas du Conseil de l'Arctique, cette communication a pour but de montrer dans quelle mesure une telle organisation peut inclure une véritable représentation politique des territoires locaux. Nous verrons que la représentation politique accordée aux territoires locaux devient en fait un faire-valoir démocratique pour les États. Paradoxalement, l'inclusion d'acteurs non étatiques dans le processus de gouvernance renforce l'autorité des États dans la région, dans un exercice de pouvoir finalement bien peu démocratique.

MOTS CLÉS

Arctique, territoire, peuples autochtones, Conseil de l'Arctique, représentation politique, gouvernance régionale

ABSTRACT

For about thirty years in the Arctic, territories proliferation at local scale has been raising the question of the political representation of indigenous populations. On a regional scale, the Arctic Council is the main organisation of cooperation which establishes a transcalar governance to answer multiscalar forms of territoriality. This forum gathers at the same time the sovereign Arctic States, but also representatives of indigenous territories. Through the Arctic Council case study, this research aims at showing to what extent an organisation which claims to represent the territories in a transcalar way can include a real political representation of the local territories. We believe that political representation granted to the local territories becomes in fact a democratic alibi for States. Paradoxically, the inclusion of non-state actors in the process of governance strengthens in fact the authority of States in the region, in a very little democratic way.

KEYWORDS

Arctic, Territory, Indigenous people, Arctic Council, Political representation, Regional governance

INTRODUCTION

Depuis une trentaine d'années, on peut observer un basculement du prisme scientifique adopté par les chercheurs en sciences sociales qui s'intéressent à la région arctique¹.

1 Des nombreuses définitions de l'Arctique qui existent, nous choisissons ici une définition politique qui considère comme arctiques les territoires nationaux au nord du cercle polaire, et qui concerne donc les huit États souverains de la région et leurs populations : Norvège, Suède, Finlande, Russie, États-Unis (avec l'Alaska), Canada et Danemark (avec le Groenland).

L'Arctique n'est plus seulement représenté dans la littérature académique comme une région aux confins du globe et aux périphéries des territoires nationaux, mais bien davantage comme une région à l'interface de trois continents, stratégique à de multiples égards. La question de la dimension humaine des territoires arctiques est quant à elle encore souvent occultée au profit de considérations qui n'en demeurent pas moins centrales : ou bien environnementales et géophysiques en géographie, ou bien géostratégiques et géoéconomiques du côté de la science politique.

Croiser ces deux approches permet de remettre au centre du débat une réalité trop oubliée : les territoires arctiques sont habités aujourd'hui par quatre millions de personnes, dont 500 000 autochtones (Fondahl & Larsen, 2014). Or, depuis une trentaine d'années, les bouleversements géopolitiques ont conduit à une reconfiguration de ces territoires. Depuis la fin de la guerre froide, les terres comme les mers arctiques ont connu une très forte territorialisation, en particulier dans le cadre d'appropriation politique de la part des États côtiers. Cette reconfiguration se traduit également depuis les années 70 par un processus moins commenté de dévolution du pouvoir. Si ces territoires ont toujours été habités par des personnes dites autochtones, ils ont reçu plus récemment une consécration politique en tant que telle à l'échelle locale.

Ces processus de dévolution ont abouti à une prolifération des territoires, qui pose la question de leur représentation politique dans des instances politiques nationales ou régionales. De fait, cette territorialisation s'est accompagnée simultanément de la multiplication d'instances de représentation politique. À l'échelle régionale, le Conseil de l'Arctique créé en 1996 est l'organisation prééminente de coopération, qui a la particularité de réunir des représentants à la fois des États et des territoires autochtones. Son mandat se concentre sur les questions environnementales, mais également, et de plus en plus, vers le développement durable de la région, tout en excluant explicitement les questions de sécurité. Pour la première fois, au sein de ce Conseil, la parole est donnée aux représentants de ces territoires locaux qui peuvent s'exprimer devant des représentants des territoires nationaux internes et externes à la région.

Cette étude de cas du Conseil de l'Arctique a pour but de montrer dans quelle mesure une organisation qui prétend parler au nom des représentants politiques des territoires à toutes les échelles peut inclure – ou non – une représentation légitime des territoires locaux. Les territoires autochtones arctiques deviennent-ils des objets de représentation politique à l'échelle régionale ? Si la création du Conseil de l'Arctique consacre une représentation inédite des territoires autochtones, nous verrons que l'inclusion d'acteurs non étatiques renforce en réalité bien davantage la légitimité et l'autorité de l'État souverain, aux dépens des territoires locaux.

MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE

Cette communication a été réalisée grâce à une étude de la volumineuse production juridique, scientifique et communicationnelle du Conseil de l'Arctique depuis sa création en 1996. Cette analyse de discours a été complétée par une analyse politique des structures de gouvernance. Nous avons également pu conduire plusieurs entretiens auprès de membres du secrétariat du Conseil de l'Arctique ainsi que de représentants des peuples autochtones (essentiellement des représentants Sami) au cours de deux séjours de recherche effectués à Tromsø (Norvège) en 2015 et 2017 grâce au soutien financier du Centre franco-norvégien en sciences humaines et sociales de la Fondation MSH.

1. L'ARCTIQUE POLITIQUE, DE L'ESPACE VIERGE À LA MOSAÏQUE DE TERRITOIRES

1.1. Le tournant géopolitique des années 90 et l'apparition d'une mosaïque territoriale

Les effets conjugués de l'effondrement du bloc soviétique, de la mondialisation et des revendications locales de dévolution du pouvoir politique ont abouti à la fin de la Guerre Froide à une prolifération des territoires à toutes les échelles, avec une prééminence de l'échelle locale. Ce processus a souvent été comparé à l'émergence progressive d'une mosaïque de territoires dans la région (Young, 2005). Aujourd'hui, la tendance la plus importante de la gouvernance régionale réside dans les processus de dévolution du pouvoir vers une plus grande place accordée aux territoires locaux (Fondahl & Larsen, 2014), alors que cette question est fortement liée au regard colonial que les États souverains portent encore sur ces territoires : ils sont encore administrés en majorité par des capitales et des gouvernements non arctiques et plus ou moins éloignés géographiquement et politiquement de ces préoccupations. L'appropriation de l'identité territoriale autochtone est alors un marqueur d'indépendance dans des sociétés postcoloniales (Medby, 2017).

1.2. Prolifération des territoires et démocratie

La prolifération des territoires locaux pose la question de leur représentation à l'échelle de la région, interrogeant également les États dans leur capacité à mettre en place des instruments démocratiques pour y répondre. Cette question des acteurs légitimes à représenter le ou les territoire(s) arctique(s) se pose alors avec d'autant plus d'acuité qu'une part de la complexité de la gouvernance de la région réside dans la multitude d'identités territoriales des citoyens. Cela est particulièrement valable pour les populations autochtones, qui représentent aujourd'hui 15 % des habitants au nord du cercle polaire, et dont le territoire originel est bien souvent transnational (Young, 2010).

En réponse à ces revendications, des instances politiques transnationales, ancrées dans les territoires autochtones et non plus administratifs, sont apparues à partir des années 80, de manière très variable selon les États concernés (Dubreuil, 2014). Cela se traduit par un feuilletage de territoires politiques, issus de tentatives plus ou moins institutionnalisées de gouvernance à toutes les échelles (Nicol, 2010).

2. LA REPRÉSENTATION DES TERRITOIRES ARCTIQUES AU SEIN DU CONSEIL DE L'ARCTIQUE

2.1. Une représentation politique transscalaire pour répondre à des formes de territorialité multiscales

Dans le paysage des instances politiques qui prolifèrent, le Conseil de l'Arctique est l'organisation régionale qui se veut la plus représentative politiquement des territoires à toutes les échelles. Se présentant comme un partenariat entre États et peuples autochtones, il a la particularité de représenter politiquement et de manière croisée à la fois des territoires et des habitants de ces territoires. Pour les populations autochtones, c'est en effet la représentation ethnique qui est prise en compte au sein du Conseil, à la manière des parlements sami dans les pays scandinaves (Dubreuil, 2014).

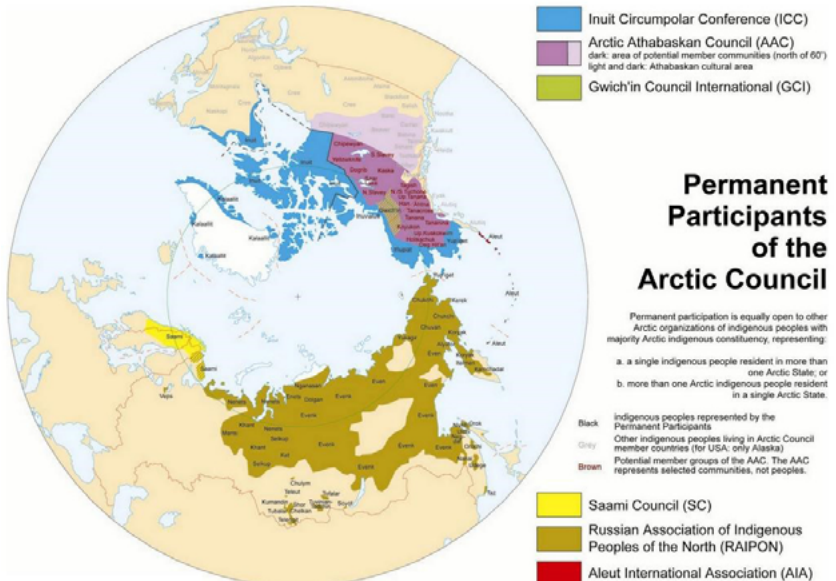
La dimension trans- et multiscale des territoires dans la région est indispensable à comprendre pour penser les questions de représentation politique en Arctique. Il est important

de souligner que, sur un seul espace arctique, quatre territorialités sont à l'œuvre. Il s'agit à la fois du territoire local – qui peut être transnational – pour les populations autochtones, mais également du territoire national, régional, et même global. En effet, les conséquences du réchauffement climatique en Arctique sont un enjeu géographique et politique d'implication mondiale, et le Monde comme territoire est donc concerné. Le Conseil de l'Arctique instaure ainsi une gouvernance transcalaire pour répondre à des formes de territorialités multiscales. Avec lui, ce sont de nouvelles formes de représentations politiques qui émergent, afin de répondre à un régime de territorialité qui se complexifie.

2.2. Une institutionnalisation de la représentation des territoires locaux dans la gouvernance régionale

Alors que dans la majorité des instances politiques les peuples autochtones ont le statut d'organisation non gouvernementale (Koivurova & Heinämäki, 2006), ils ont obtenu au sein du Conseil un statut distinct comme participant permanent, aux côtés des représentants des huit territoires nationaux souverains. Des représentants des six principales organisations de peuples autochtones sont en effet présentes (fig. 1). À titre d'exemple, l'Association russe des populations autochtones du Nord à elle seule représente quarante et un différents peuples autochtones qui couvrent environ la moitié du territoire de la Fédération de Russie.

Figure 1. Répartition territoriale des peuples autochtones représentés au Conseil de l'Arctique



courtesy of Norwegian Polar Institute/W.K. Dallmann [4]

Les participants permanents prennent part avec les États aux réunions du Conseil ainsi qu'aux divers groupes de travail, en exerçant une influence certaine sur les délégations étatiques (Fondahl & Larsen, 2014). La représentation des territoires locaux et autochtones à l'échelle régionale au sein du Conseil constitue bien souvent une plateforme de discussion

de questions nationales, et une caisse de résonance pour des revendications à l'égard des États.

Le rôle des participants permanents au Conseil de l'Arctique est cependant loin de se résumer à la représentation politique. De fait, la majorité du travail du Conseil de l'Arctique se trouve dans de volumineuses productions scientifiques réalisées dans le cadre des groupes de travail, qui réunissent des scientifiques de la région mais font également la part belle aux savoirs « locaux » (*ibid.*, 2014). La représentation des territoires locaux et autochtones à l'échelle régionale se fait ainsi non seulement grâce à la représentation politique assurée par les participants permanents, mais également par la représentation scientifique qui valorise les territoires autochtones dans leur production de savoir traditionnel.

Le Conseil permet ainsi l'institutionnalisation de la représentation de territoires locaux et transnationaux à travers leur société civile (Törnquist-Chesnier, 2007). Les participants permanents représentent les habitants au sens politique et les rendent visible d'une manière inédite (Koivurova & Heinämäki 2006 ; Fondahl & Larsen, 2014). Pour le mouvement des peuples autochtones, le Conseil de l'Arctique serait un modèle de représentation des territoires locaux à l'échelle internationales (Koivurova & Heinämäki, 2006) : aucune autre organisation inter-étatique ne leur accorde un rôle si important.

3. CRITIQUE DES REPRÉSENTATION DES TERRITOIRES ARCTIQUES

3.1. Au sein du processus de représentation, des territoires hiérarchisés

Sur les documents de communication du Conseil (fig. 2), représentations graphiques ou photographiques, les représentants des territoires nationaux et locaux sont placés sur le même plan. En réalité, si les représentants des peuples autochtones sont assis à la même table que ceux des États, et pleinement consultés en théorie, ils n'ont cependant pas le droit de vote, ce qui leur ôte le pouvoir formel de prise de décision. Au sein du processus de représentation, les rôles sont hiérarchisés et le pouvoir des représentants locaux tronqué. Il faut souligner qu'à l'origine même de la présence des acteurs locaux se trouve l'impuissance juridique du Conseil. Si les États sont depuis l'origine relativement enclins à céder du pouvoir de décision aux représentants des territoires locaux, c'est en raison de la structure juridique du Conseil de l'Arctique qui est celle d'un forum de « *soft law* », bien moins contraignante qu'une organisation créée par un traité international.

Figure 2. Structure et représentation politique au Conseil de l'Arctique (www.arctic-council.org)



Les entretiens que nous avons menés avec des représentants des peuples autochtones permettent de mettre en lumière les limites de la représentation locale au niveau régional. Ces représentants n'ont pas toujours les moyens de représenter les intérêts locaux comme ils

le souhaiteraient, le principal écueil résidant dans le financement de leur travail. Au sein des assemblées, il s'agit ensuite d'une question de langue, puisque l'anglais et le russe, langues officielles des négociations au Conseil, ne sont ni leur première, ni souvent leur deuxième langue. Enfin, ils n'ont pas forcément non plus une formation adaptée, puisqu'un certain nombre sont de simples « activistes » de la cause autochtones.

3.2. Du *bottom-up* au *top-down*, une confiscation de la gouvernance arctique par le haut

Ce qui est critiqué en définitive par les représentants de territoires locaux dans le processus de représentation régionale au sein du Conseil est la confiscation de la gouvernance arctique par le haut sous couvert d'une structure faussement *bottom-up*. Les menaces sur l'équilibre déjà fragile de ce processus de représentation sont nombreuses. Les représentants des territoires locaux craignent en particulier que l'apparition croissante d'États externes à la région, admis en tant que membre observateur, ne dilue l'importance de la représentation de leurs intérêts locaux, face à ceux d'États extérieurs à la région. En 2013, six nouveaux membres observateurs ont en effet été admis, portant la part de la population mondiale représentée au Conseil à 50 %.

CONCLUSION – LA REPRÉSENTATION DES TERRITOIRES LOCAUX À L'ÉCHELLE RÉGIONALE, UN FAIRE-VALOIR DÉMOCRATIQUE POUR LES ÉTATS

Sans nul doute, les territoires locaux et autochtones sont devenus depuis une quarantaine d'années une échelle d'action politique nouvelle au sein de la gouvernance régionale en Arctique. Pependant, la prolifération des territoires dans l'après-guerre froide sous la pression des revendications autochtones n'a pas forcément abouti à une représentation politique satisfaisante. Malgré leur présence inédite au sein du Conseil de l'Arctique en particulier, les territoires autochtones ne sont pas encore de réels objets de représentation politique. La représentation accordée aux territoires locaux devient un faire-valoir démocratique dans un forum régional, pour des territoires nationaux au sein desquels la voix des peuples autochtones est bien souvent encore peu écoutée (Medby, 2017). La prolifération territoriale à l'œuvre en Arctique renforce alors d'une manière insidieuse la centralisation du pouvoir politique aux dépens des territoires locaux. Le Conseil de l'Arctique, dans son processus de gouvernance, ne permet pas vraiment de légitimer les représentants politiques issus des territoires autochtones. Paradoxalement, l'inclusion d'acteurs non étatiques, qui apparaît comme particulièrement démocratique, renforce au contraire l'autorité des États dans la région. Le processus de gouvernance régionale apparaît finalement comme un exercice du pouvoir anti-démocratique, qui joue contre la légitimité de ces territoires locaux.

RÉFÉRENCES

- Dubreuil A., 2014, « La construction de territoires identitaires régionaux et locaux en Arctique », *Prospective et stratégie*, n° 4-5, p. 157-174.
- Koivurova T., Heinämäki L., 2006, « The participation of indigenous peoples in international norm-making in the Arctic », *Polar Record*, n° 42, p. 101-109.
- Larsen J., Fondahl, G. 2014, *Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages*, TemaNord, 2014:567, Copenhague, Nordic Council of Ministers.
- Medby I., 2017, *Peopling the State: Arctic State Identity in Norway, Iceland, and Canada*, Durham, Durham University.
- Nicol H. N., 2010, « Reframing sovereignty: Indigenous peoples and Arctic states », *Political Geography*, n° 29, p. 78-80.

- Théry H., 2008, « Mondialisation, déterritorialisation, reterritorialisation » (Globalization and territory), *Bulletin de l'Association de géographes français*, p. 324-331.
- Törnquist-Chesnier M., 2007, « Le multilatéralisme "par le bas" : l'entrée en jeu d'acteurs non étatiques », in B. Badie et G. Devin (dir.), *Le multilatéralisme*, Paris, La Découverte, p. 166-181.
- Young O. R., 2005, « Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation », *Global Governance*, n° 11, p. 9-15.
- Young O. R., 2010, « Arctic Governance. Pathways to the Future », *Arctic Review*, n° 1, p.164-185.

L'AUTEURE

Camille Escudé

Sciences Po Paris – CERI

camille.escude@sciencespo.fr