

# LE CORRIDOR NORDIQUE CANADIEN : POUR UNE PLANIFICATION DE LA PROSPÉRITÉ NATIONALE\*

G. Kent Fellows<sup>†</sup>, Katharina Koch, Alaz Munzur, Robert Mansell  
et Pierre-Gerlier Forest

## RÉSUMÉ

Cet article fait suite à un article antérieur de l'École de politiques publiques publiée par Sulzenko et Fellows (2016). On y présente la vaste portée du concept du corridor nordique canadien (CNC) ainsi que le programme de recherche sur le CNC de l'École de politiques publiques.

Le Canada a beaucoup profité des grands projets nationaux d'infrastructure. Cependant, il y a encore d'importantes contraintes dans le réseau de transport canadien, contraintes qui doivent être surmontées afin de tirer profit des possibilités de prospérité et de sécurité communes, et ce, aujourd'hui comme à l'avenir. Pour faire face aux contraintes du réseau canadien d'infrastructures de transport, les secteurs privé et public doivent apporter des investissements substantiels afin d'accroître et diversifier les marchés nationaux et internationaux du Canada, soutenir le développement des collectivités nordiques et autochtones, respecter les engagements de réconciliation, réduire l'empreinte environnementale, renforcer le réseau national d'infrastructures, améliorer la sécurité et la souveraineté dans le Nord et s'attaquer aux obstacles au commerce interrégional. En ce sens, la planification et le développement de l'infrastructure nationale font défaut et mettent en péril la réalisation de ces objectifs.

L'approche actuelle du Canada en matière d'infrastructure est fragmentaire : les projets sont planifiés et mis en œuvre indépendamment les uns des autres et les cadres de réglementation et de gouvernance sont conçus pour des projets précis et leurs objectifs spécifiques. Cette façon de faire laisse peu (ou pas) de place à une stratégie nationale à long terme, ou encore à l'intégration d'autres initiatives d'infrastructure. Les investisseurs doivent répondre à toutes les préoccupations environnementales, autochtones et intergouvernementales, assumer l'ensemble des coûts et être en mesure de survivre à un processus d'approbation incertain qui s'étend sur une décennie et même au-delà. De plus, il n'y a aucune possibilité de partager les coûts d'approbation et de construction avec d'autres projets d'infrastructure, en

\* Merci, pour leurs commentaires utiles, à Victoria Goodday, Emily Galley, Deb Archibald, Jennifer Winter, Herb Emery, Ron Wallace, Marcia Nelson et les membres des comités consultatifs externe et scientifique pour le corridor nordique de l'École de politiques publiques. Les erreurs ou omissions demeurent la responsabilité exclusive des auteurs.

<sup>†</sup> Auteur pour la correspondance (gkfellow@ucalgary.ca)

intégrant ou en coordonnant les processus de planification et de mise en œuvre. Ces caractéristiques se traduisent par des coûts élevés et beaucoup d'incertitude. En outre, les grands investisseurs privés sont de plus en plus tentés d'aller ailleurs, déplaçant ainsi les avantages potentiels.

Le concept du CNC tient compte de tous ces enjeux. Il est multimodal, capable d'accueillir l'infrastructure sous forme de routes, voies ferrées, lignes électriques, câbles de communication, équipement de transmission, productoducs et autres infrastructures linéaires. Le CNC met à profit un ensemble d'emprises pré-approuvées et administrées, tout en prévoyant un cadre institutionnel pour son développement et son exploitation. Le concept vise l'amélioration de l'économie et une réduction de l'empreinte environnementale d'infrastructures qui traversent les frontières régionales.

La création d'un organisme centralisé de réglementation et d'exploitation des corridors pourrait renforcer la capacité des communautés locales à planifier et à participer aux projets d'infrastructure à long terme. De plus, le CNC présenterait des possibilités économiques et des occasions de participation pour les communautés autochtones. Même les régions qui disposent d'un fort degré de connectivité en matière d'infrastructure de transport bénéficieront des liens avec de nouvelles régions ainsi que d'une réduction de la congestion.

Le programme de recherche sur le CNC de l'École de politiques publiques fournit l'information de base, les analyses et les évaluations nécessaires pour déterminer la faisabilité et l'utilité de tels corridors au Canada. En intégrant la recherche universitaire formelle à une stratégie d'engagement auprès des communautés potentiellement touchées, le programme s'efforce de résoudre des problèmes tels que la faisabilité géographique et technique, les enjeux juridiques et de gouvernance ainsi que la viabilité financière et économique. Il s'agit d'une entreprise de collaboration qui réunit des experts de plusieurs instituts de recherche canadiens et internationaux, ainsi que des consultants externes et des intervenants communautaires. L'idée est de produire une image globale et inclusive des répercussions et de l'impact d'un réseau de corridors d'emprises multimodales à travers le Canada, tout en proposant un cadre de gouvernance connexe.

Les avantages potentiels du corridor peuvent se classer selon cinq thèmes :

- *Rationalisation de la protection de l'environnement*  
Dans le concept du corridor, plusieurs projets d'infrastructure linéaire se partagent une seule emprise. Il y a donc moins de perturbation dans l'utilisation des terres, comparé à l'exécution de plusieurs projets indépendants. Si c'est bien fait, cela permet de minimiser la fragmentation de l'habitat tout en assurant une meilleure gestion des effets cumulatifs. Le corridor permettrait aussi une surveillance plus centralisée et mieux intégrée de l'infrastructure et de son impact sur l'environnement, tout en favorisant la collecte de données, les interventions d'urgence et la gestion adaptative.

Le corridor permettrait également d'améliorer les mesures de résilience et d'adaptation au changement climatique. Pour en assurer l'efficacité, il faudra tenir compte des changements climatiques prévus, et ce, à toutes les étapes de la planification. Le concept du corridor prévoit une institution centralisée pour mieux coordonner et planifier la résilience de l'infrastructure.

- *Amélioration du niveau de vie dans le Nord et le Moyen Nord canadien*  
Le Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada (Gouvernement du Canada 2019b) indique qu'« une infrastructure physique et sociale insuffisante a entravé les possibilités de croissance et de prospérité dans la région ».

Les collectivités nordiques sont confrontées à des goulots d'étranglement particulièrement importants en matière de circulation des marchandises, car elles dépendent en grande partie de routes d'hiver saisonnières construites sur les plans d'eau gelés et le pergélisol. En raison du changement climatique, la période utile de ces routes raccourcit et devient imprévisible. Le manque de stabilité en matière de connectivité apporte aussi son lot de défis pour les télécommunications.

- *Amélioration des retombées économiques*  
L'amélioration de l'infrastructure peut entraîner une baisse des coûts commerciaux et une majoration des gains pour toutes les régions. Les avantages potentiels sont multiples : création d'emplois et de revenus, diminution du coût de la vie, meilleur accès aux biens et services et amélioration globale implicite du bien-être des Canadiens grâce à des revenus réels plus élevés. L'impact implicite sur le PIB est significatif.
- *Protection de l'autonomie autochtone*  
Un des objectifs clés du CNC est l'inclusion des communautés et des entreprises autochtones, lesquelles formeront potentiellement une part importante des promoteurs du projet.

La plupart du temps, les retombées économiques et sociales des grands projets nationaux d'infrastructure sont très inégales, en particulier chez les peuples autochtones privés de leurs droits et chez d'autres groupes marginalisés de la société canadienne. Le CNC offre des occasions de croissance inclusive et de réconciliation. Le gouvernement fédéral a désigné la réconciliation avec les communautés autochtones comme un des facteurs clés pour la planification, l'exécution et l'exploitation des projets d'infrastructure à grande échelle.

- *Affirmer l'importance mondiale et stratégique du Canada*  
Le Canada a renouvelé son intérêt pour les régions du Nord et de l'Arctique en raison de plusieurs facteurs, dont les suivants : le clivage nord-sud qui entrave les échanges commerciaux entre les provinces et les territoires, les problèmes liés au changement climatique et le potentiel inexploité des ressources naturelles. Le sous-développement de l'infrastructure dans le Nord et l'Arctique pose également un risque pour la souveraineté du Canada. En effet, plusieurs pays manifestent un intérêt pour l'Arctique. Par ailleurs, le statut politique et

juridique du passage du Nord-Ouest est contesté depuis longtemps. Le sous-développement actuel de l'infrastructure dans le Nord entrave considérablement la capacité du Canada d'affirmer ses revendications territoriales sur les détroits et passages navigables de l'Arctique, en particulier face aux aspirations d'autres États circumpolaires, dont la Russie et la Chine.

En l'absence d'une planification complète et intégrée, l'avenir du Nord et du Moyen Nord canadien suivra très probablement le modèle des 50 dernières années, c'est-à-dire un grand manque de certitude et des propositions d'investissements ponctuels qui répondent aux besoins de projets ou d'objectifs ponctuels, sans tenir compte des retombées positives dont pourraient profiter les communautés ou d'autres usagers.

À tort ou à raison, le Canada se bâtit une réputation de paralysie des projets d'infrastructure linéaire, et ce, en raison d'une série de retards médiatisés dans les projets portuaires en eau profonde, les oléoducs et gazoducs ou d'autres projets concernant les ressources. La réglementation est primordiale pour la protection de l'environnement et de la société. L'élimination ou la réduction des normes de réglementation n'est donc pas une réaction raisonnable à cette paralysie. Pour atteindre l'équilibre entre, d'une part, l'intégrité des structures de réglementation au Canada et, d'autre part, le désir de faciliter le développement d'infrastructures linéaires privées et publiques, il faudra adopter une nouvelle approche qui favorise l'efficacité de la réglementation, tout en rationalisant l'investissement dans les examens réglementaires et les évaluations d'impact.

Le but du programme de recherche sur le CNC est de fournir l'information et les analyses nécessaires pour en établir la faisabilité et l'utilité, ainsi que pour déterminer les options les plus avantageuses pour la mise en œuvre du concept. Le programme fonctionne selon le principe de la recherche universitaire originale évaluée par les pairs et comprend – en plus d'une stratégie de diffusion de la recherche – un engagement formel auprès des communautés, entreprises et gouvernements potentiellement touchés.