

TABLES RONDES DE CONSULTATION SUR LE CORRIDOR NORDIQUE CANADIEN : RÉSULTATS ET LEÇONS APPRIS

Katharina Koch, Emily Galley, Evgeniia (Jen) Sidorova,
G. Kent Fellows et Robert Mansell

RÉSUMÉ

Le programme de recherche sur le corridor nordique canadien (CNC) est une étude de la faisabilité, de l'opportunité et de l'acceptabilité d'un concept de corridor pour faire progresser, à long terme, la planification et le développement intégrés de l'infrastructure au Canada. Le concept comprend une série d'emprises multimodales dans le Nord et le Moyen Nord canadien afin de fournir un espace pour un développement efficace, opportun et intégré de l'infrastructure, notamment une combinaison de routes, de chemins de fer, de transport, de pipelines, de canaux de communications ainsi que d'installations portuaires et aéroportuaires.

Bien qu'il n'y ait pas de tracé définitif pour le CNC, le tracé théorique s'étend à travers les régions du Nord et du Moyen Nord canadien, reliant les trois côtes et créant des interconnexions avec les corridors de transport du sud. Ces mesures devraient rendre les investissements dans les infrastructures publiques et privées plus attrayants en réduisant les coûts d'approbation et les incertitudes, en partageant les coûts associés à l'établissement et à l'administration des emprises, en diminuant l'empreinte environnementale et, en général, en adoptant une approche plus stratégique, intégrée et à long terme de la planification et du développement de l'infrastructure. Dans l'ensemble, le CNC pourrait potentiellement élargir et diversifier les débouchés commerciaux internationaux et nationaux du Canada, accroître la croissance globale du revenu et de l'emploi au Canada, soutenir le développement et le niveau de vie des collectivités autochtones, du Nord et du Moyen Nord canadien et, finalement, contribuer aux objectifs du Canada en matière de sécurité et de souveraineté dans le Nord.

Afin d'analyser la faisabilité, l'opportunité et l'acceptabilité d'un corridor nordique canadien, notre recherche comprend – en plus de travaux portant sur huit thèmes¹ et d'un programme d'engagement auprès des collectivités – une série de tables rondes auprès de représentants des gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux, municipaux et autochtones; de l'industrie (transport, énergie, télécommunications, tourisme, ressources naturelles, financement autochtones); et d'ONG sociales et environnementales. Le programme de mobilisation des parties prenantes, mené dans le cadre du programme de recherche sur le CNC, permet de répondre à trois questions clés : 1) quelles sont les principales lacunes en

¹ Le programme de recherche sur le corridor nordique canadien comprend de multiples études dans les huit domaines d'expertise suivants : aspects stratégiques et commerciaux, financement, aspects juridiques et réglementaires, organisation et gouvernance, géographie et ingénierie, répercussions économiques, coûts et avantages sociaux et, pour terminer, impacts environnementaux.

matière d'infrastructure et de politique d'infrastructure qui persistent du point de vue des droits des parties prenantes concernées? 2) Quels sont les impacts, défis et opportunités potentiels du CNC selon ces mêmes droits? 3) Quels facteurs et quelles conditions rendraient le développement de corridors acceptable ou inacceptable au regard des droits des parties prenantes? Ce rapport présente une analyse de contenu thématique regroupant les données qualitatives recueillies lors de dix-sept tables rondes virtuelles qui ont eu lieu de janvier à juin 2022. Toutes étaient structurées autour de quatre thèmes principaux : les besoins et priorités en matière d'infrastructure dans le Nord et le Moyen Nord canadien; les défis, obstacles et leçons tirées des initiatives de développement d'infrastructure précédentes; les avantages attendus et les considérations de gouvernance; et, pour terminer, les compromis et conditions préalables au développement du CNC.

En abordant la question des besoins et priorités en matière d'infrastructure, les participants aux tables rondes ont cerné plusieurs sujets de préoccupation quant aux aspects suivants : le manque de financement adéquat et d'options de financement pour les projets d'infrastructure; l'accès équitable aux infrastructures, notamment les transports, l'énergie, l'eau et la large bande; l'atténuation des préoccupations environnementales dans le développement actuel; un engagement et une participation significatifs des communautés autochtones; le manque de résilience du réseau d'infrastructure pour atténuer l'impact du changement climatique; les cadres réglementaires trop complexes et qui se chevauchent; la détermination des priorités en matière d'infrastructure qui s'harmonisent avec les stratégies de croissance économique; et l'affectation de ressources et de capacités suffisantes pour l'entretien et l'exploitation à long terme de l'infrastructure existante et à venir.

Une des préoccupations mentionnées à toutes les tables rondes concerne la connectivité numérique. Les participants déplorent le manque d'accès fiable à l'Internet dans les collectivités nordiques éloignées et, quand il y a un accès, les vitesses de téléchargement et de téléversement n'ont pas la même qualité que dans les centres urbains. L'accès insuffisant à la large bande occasionne des difficultés supplémentaires en limitant l'accès aux services en ligne, notamment pour l'éducation et les soins de santé. En ce qui concerne les obstacles et les leçons apprises, les participants aux tables rondes ont souligné que l'approche fragmentaire actuelle en matière d'infrastructure est inefficace et a donné lieu à des lacunes ou à des goulots d'étranglement. Par exemple, ils évoquent l'idée selon laquelle le développement des infrastructures répond souvent aux besoins des régions métropolitaines du Sud, alors que les programmes stratégiques fédéraux, provinciaux ou territoriaux accordent moins de priorité aux petites collectivités. Cela peut entraîner des disparités entre les zones urbaines et rurales, ce qui complique l'accès des petites collectivités aux services et aux ressources nécessaires.

Les participants ont également exprimé l'idée que les processus réglementaires deviennent moins rationalisés avec le temps et finissent par se chevaucher selon les différents niveaux de gouvernement, ce qui crée des obstacles administratifs supplémentaires pour les promoteurs de projets. Cela peut avoir une incidence sur le développement des infrastructures dans les petites collectivités, entraînant des retards et une augmentation des coûts ainsi que des incertitudes quant au contexte réglementaire. La rationalisation des processus réglementaires devrait être une priorité clé dans l'élaboration des politiques d'infrastructure afin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité

en matière d'approbation des projets d'infrastructure, afin de réduire la paperasse administrative et afin de faciliter la mise en œuvre rapide et rentable des projets. Pensons ici à l'idée de simplifier les exigences réglementaires, d'assurer la coordination entre les différents niveaux de gouvernement, d'harmoniser les règlements entre les administrations et d'accroître la transparence et la responsabilisation dans les processus décisionnels. Cependant, l'atteinte d'un équilibre entre l'efficacité de la réglementation et les mesures de protection environnementales et sociales est une tâche complexe qui exige une étude attentive des divers points de vue et intérêts des parties prenantes, ainsi que le respect des lois, des règlements et des pratiques exemplaires.

Les participants aux tables rondes reconnaissent les effets actuels et potentiels du changement climatique sur les chaînes d'approvisionnement mondiales, qui, selon les prévisions scientifiques, entraîneront une augmentation des perturbations, avec des conséquences potentiellement dangereuses pour les moyens de subsistance. L'amélioration de la résilience des communautés, grâce à la coopération et au renforcement des capacités, contribue à atténuer les effets du changement climatique sur le réseau énergétique ainsi que sur les connexions routières et ferroviaires. Les participants souhaitent qu'il y ait une plus grande coopération, entre tous les détenteurs de droits et autres parties prenantes, afin que les stratégies d'infrastructures donnent de meilleurs résultats. Trop souvent, les initiatives et les projets sont en concurrence face aux ressources qui sont limitées à cause des contraintes budgétaires. Les petites collectivités n'arrivent pas toujours à faire valoir efficacement les besoins et les priorités essentielles à leur bien-être. En réponse, nous soutenons que les gouvernements doivent se concentrer sur le renforcement des capacités locales et sur la création de plateformes qui favorisent les échanges et l'innovation pour relever collectivement les défis liés au partage d'infrastructures.

Les intervenants ont énuméré plusieurs avantages liés à l'aménagement d'un corridor. Le CNC peut en effet offrir un cadre de financement et de gouvernance clair et complet, éventuellement dirigé par le gouvernement fédéral, mais élaboré en collaboration avec tous les détenteurs de droits et les autres parties prenantes. Un cadre de financement et de gouvernance bien conçu pourrait aider à rationaliser les processus décisionnels, à faciliter la coordination entre les différents niveaux de gouvernement, les intervenants et les collectivités et à veiller à ce que les investissements dans l'infrastructure soient stratégiquement alignés sur les priorités et les besoins régionaux. Il pourrait également fournir une plateforme pour la planification et le développement de projets d'infrastructure qui servent les intérêts de toutes les parties concernées.

Le gouvernement fédéral peut jouer un rôle clé en assurant le leadership et le soutien pour le développement du corridor, mais une approche collaborative, qui implique tous les détenteurs de droits pertinents et les autres parties prenantes, sera essentielle à son succès. Grâce à des efforts concertés et à un cadre global de financement et de gouvernance, le corridor a le potentiel de soutenir le développement des infrastructures dans le Nord et le Moyen Nord canadien d'une manière inclusive, durable et harmonisée avec les besoins et les priorités régionales.

En plus des avantages potentiels, les participants ont dégagé des compromis et des conditions précises qui seront fondamentaux pour le succès d'un CNC. Une de ces conditions est l'intégration de l'expertise locale; les participants ont évoqué des situations

où les solutions du Sud ne s'appliquent pas toujours aux conditions et aux circonstances du Nord. Un autre inconvénient important de tout type de développement est l'impact sur l'environnement. Le CNC est considéré comme un mégaprojet qui pourrait avoir des effets en cascade sur les écosystèmes nordiques, notamment la forêt boréale, le pergélisol et la faune. L'atténuation et la détermination des principaux risques pour l'environnement au moyen d'évaluations d'impact, de surveillance environnementale et de programmes d'engagement communautaire sont des conditions clés. En plus des préoccupations environnementales, les participants ont souvent mentionné le contexte social dans les petites collectivités et la façon dont elles pourraient tirer profit d'un corridor, ainsi que les répercussions potentiellement négatives d'une connectivité accrue, comme l'accroissement du flux de substances illégales. Les infrastructures comme le logement, les soins de santé et l'éducation sont considérées comme des priorités clés pour les collectivités du Nord et du Moyen Nord canadien, et la mise en place d'un éventuel corridor doit prévoir des dispositions pour de telles infrastructures.

Nous constatons qu'il est difficile de concevoir un concept de corridor à grande échelle, tant en théorie qu'en pratique, pour le Nord et le Moyen Nord canadien. Nous recommandons une approche segmentée qui met l'accent sur les initiatives de développement déjà acceptées par la population et que les collectivités ont identifiées comme des priorités clés, comme l'infrastructure numérique. L'une des premières priorités pourrait être la numérisation des autoroutes et des routes afin d'améliorer la sécurité pendant les déplacements et de relier les collectivités par voie numérique. Par conséquent, l'approche adoptée pour le corridor doit refléter une stratégie globale visant à relever les défis actuels liés à l'écart en matière d'infrastructure dans le Nord et le Moyen Nord canadien, un écart qui contribue aux problèmes en matière de transport, de connectivité numérique, d'insécurité alimentaire, de logement, de soins de santé et d'éducation.