



OPSA

Chronique

Nord-Nord-Ouest

Idées et débats sur les questions politiques dans l'Arctique

www.arctique.uqam.ca

OPSA

L'indépendance du Groenland : à quel prix ?

Marc Auchet**Professeur émérite à la Sorbonne
Université Paris-Sorbonne**

A la fin du mois de mars 2010, un événement de politique intérieure a brusquement placé le Groenland au centre de l'actualité danoise, lorsque le tout nouveau chef de la diplomatie, Mme Lene Espersen, présidente du Parti conservateur, a décidé de ne pas participer à la rencontre des ministres des Affaires étrangères des cinq pays riverains de l'océan Arctique (Canada, Danemark/Groenland, États-Unis, Norvège et Russie) invités le 29 mars à Chelsea (Québec) par leur homologue canadien. Les raisons invoquées - des vacances familiales sur l'île de Majorque prévues de longue date - ont fait couler beaucoup d'encre et ont valu à l'intéressée un flot de critiques qui risque de coûter un bon nombre de voix à son parti et à la coalition gouvernementale, mais ne semblent pourtant pas l'avoir convaincue d'avoir commis une faute politique grave. Nommée en février dans ses nouvelles fonctions, novice en la matière, elle n'a pas jugé utile de saisir cette occasion de rencontrer, entre autres, Hillary Clinton, prétextant qu'un autre rendez-vous était de toute façon prévu un peu plus tard et que l'ordre du jour ne prévoyait qu'un simple tour d'horizon. C'est finalement le ministre danois de la justice, Lars Barfoed, qui l'a remplacée lors de la réunion en question, avec compétence d'ailleurs.

Les observateurs les plus perspicaces - entre autres au Groenland - font remarquer que, dans cette affaire l'opinion danoise, ne s'est guère souciée des questions de fond et s'est surtout intéressée à la légèreté de la ministre. Cet épisode qui a défrayé la chronique et occupe encore les esprits est

révélateur à plus d'un titre. Il est difficile de ne pas y voir une grave erreur d'appréciation de la part de Lene Jespersen, mais il faut bien reconnaître que ce manque d'intérêt est largement répandu dans le pays. Il en allait différemment du précédent ministre des Affaires étrangères danois, aujourd'hui ministre de la culture, Per Stig Møller, conservateur lui aussi, l'un des piliers des gouvernements de centre droit qui se sont succédé depuis l'alternance de 2001. C'est lui qui a été à l'origine de la déclaration d'Iulissat en 2008, sur laquelle nous reviendrons plus loin. Avant le remaniement ministériel du mois de février, il avait fait savoir qu'il se rendrait à la rencontre de Chelsea, mais cela n'a pas empêché Lene Jespersen de se soustraire à cette obligation professionnelle. Cet épisode peu glorieux n'arrange certainement pas les affaires du gouvernement de Lars Løkke Rasmussen, déjà fragilisé par l'échec de la conférence sur les changements climatiques (COP15) en décembre dernier, et de toute façon nettement moins populaire que son prédécesseur Anders Fogh Rasmussen, premier ministre depuis 2001 avant sa désignation comme secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en avril 2009. D'une façon générale, on a l'impression que les Danois n'ont pas pris pleinement conscience du fait que leur pays est *objectivement* - pour combien de temps encore? - une grande puissance arctique. Le récent faux-pas de Lene Espersen semble le prouver. La distance géographique qui sépare le Groenland du reste du royaume et l'histoire des rapports groenlando-danois y sont évidemment pour quelque chose.

La Deuxième Guerre mondiale a révélé l'importance stratégique du Groenland. En 1941, à la suite de négociations hardies, menées par l'ambassadeur du Danemark aux États-Unis à titre presque personnel - le

gouvernement danois le démit aussitôt de ses fonctions -, les Américains installèrent dans l'île plusieurs bases aériennes. Celle de Thulé, la plus importante, fut construite au début des années 1950. Elle a joué un rôle stratégique capital pendant la guerre froide. La présence américaine au Groenland pendant la guerre eut des répercussions positives pour l'économie du pays et l'habitua à une certaine liberté de décision. Cette situation nouvelle fit naître des revendications, et le Groenland participa ainsi au vaste mouvement de décolonisation qui a marqué cette période. Le Danemark opta toutefois pour la suppression du statut de colonie de l'île et son incorporation à part entière dans le territoire national. Ce changement spectaculaire fut inscrit dans la Constitution de 1953. Devenu province danoise, le Groenland eut désormais deux députés au *Folketing*, à Copenhague, et un Ministère du Groenland fut créé en 1955, qui subsista jusqu'en 1987.

La période qui suivit fut marquée par un fort mouvement de « danisation » de la société groenlandaise, qui fut certes très positif pour l'économie du pays - ouverture à l'initiative privée - et pour le niveau de vie, mais favorisa nettement la minorité danoise très active et orienta les jeunes Groenlandais vers la métropole, où ils allèrent massivement faire leurs études. La culture inuit, protégée jusque-là par l'isolement géographique, fut brusquement confrontée à l'ère industrielle. Il résulta de cette marche forcée vers la modernité une profonde crise identitaire - un véritable choc culturel - et une certaine frustration, qui s'exprima entre autres lors du référendum sur l'adhésion au Marché commun, en 1972, refusée par 70 % des Groenlandais. Le résultat positif de la consultation au niveau national leur fut néanmoins imposé. Au cours des années 1970, encouragé par les idées libertaires de l'époque, un courant nationaliste s'affirma de plus en plus fortement.

Cette mobilisation aboutit à la formation de trois partis politiques, dont deux - le *Siumut*, parti social-démocrate, et *Inuit Ataqatigiit*, plus à gauche, indépendantiste - réclamaient une autonomie accrue. Une commission fut alors chargée d'étudier un projet devant déboucher sur l'autonomie interne (*hjemmestyre*). Ce nouveau statut entra en

vigueur en 1979, date importante dans l'histoire de l'émancipation du Groenland. La langue groenlandaise devint alors la langue principale, mais les accords contenaient une clause prévoyant que le danois soit enseigné à un bon niveau et qu'il puisse être utilisé à des fins officielles. A la « danisation » de la période précédente succéda alors une « groenlandisation », qui s'est maintenue et renforcée jusqu'à aujourd'hui. Avec l'instauration du régime d'autonomie, le Groenland put exercer le pouvoir législatif et exécutif pour ses affaires internes. Le social-démocrate Jonathan Motzfeldt - véritable *pater patria* - fut le premier chef de gouvernement groenlandais.

A la suite d'un référendum, le Groenland - dont l'activité halieutique était menacée par la concurrence européenne - sortit de la CEE en 1985, après avoir signé avec celle-ci un accord aux termes duquel il autorisait les pays de la Communauté européenne à pêcher dans ses eaux territoriales, en échange de quoi il perçut une indemnisation annuelle de 216 millions de couronnes et put exporter librement ses produits sur le marché européen. C'est également en 1985 que le Groenland adopta son propre drapeau.

Dans les années 1980 et 1990, le désir d'émancipation des Groenlandais s'accroît, entre autres dans le domaine des affaires étrangères et de la sécurité. Ils souhaitent en particulier pouvoir exercer une influence sur les questions se rapportant à la base américaine de Thulé, au centre de diverses polémiques - refus des armes nucléaires - qui eurent de fortes répercussions sur la politique intérieure danoise. En 2004, Anders Fogh Rasmussen, premier ministre danois de l'époque, et Hans Enoksen, chef du gouvernement territorial, prirent la décision de créer une commission chargée d'examiner les conditions permettant d'instaurer une autonomie élargie (*selvstyre*). Cette commission acheva ses travaux en mai 2008.

L'étape qui a été franchie à cette occasion est un jalon particulièrement important sur la voie qui - à plus ou moins long terme - doit conduire à l'indépendance. Le texte du projet de loi sur le nouveau statut de l'île fut soumis à un référendum consultatif le 25 novembre 2008 et approuvé par un pourcentage de

75,54 des votants, avec un taux de participation de 71,96 %, anormalement élevé pour le Groenland. Il entra en vigueur le 21 juin 2009, le jour du trentième anniversaire de la proclamation de l'autonomie interne.

Le court préambule du document officiel souligne que le peuple groenlandais est un peuple au sens du droit international et qu'il a le droit à l'autodétermination. Les rôles respectifs du gouvernement territorial (*Naalakkersuisut*) et du parlement (*Inatsisartut*) sont rappelés, de même que le montant de la dotation annuelle versée par le Danemark (3,4 millions de couronnes indexés sur les prix et les salaires danois - à peu près 1/3 du PNB). S'agissant de la gestion des ressources naturelles, point capital de la négociation, le principe fondamental énoncé est que les revenus de ces activités reviendront au gouvernement groenlandais - reconnu *ipso facto* comme propriétaire du sous-sol -, mais que la moitié de ceux-ci seront déduits de la dotation annuelle au-delà d'un seuil fixe de 75 millions de couronnes. Il est en outre précisé que si ce mécanisme ramène la dotation versée par l'État danois au niveau zéro, des négociations seront alors engagées pour définir un nouveau type de relations économiques entre les deux pays, et en particulier pour fixer le mode de répartition de ces revenus spécifiques. Un autre point fondamental de la loi sur l'autonomie élargie concerne la question linguistique. Par rapport aux dispositions prises en 1979, le nouveau texte a fait un pas supplémentaire et décisif dans la défense du groenlandais. Il stipule que la langue groenlandaise est la langue officielle du pays. Il est toutefois sous-entendu - cela a été rappelé clairement à diverses occasions - que l'enseignement et la pratique du danois et d'autres langues étrangères doivent être encouragés pour que les jeunes Groenlandais puissent poursuivre leur formation au Danemark ou dans d'autres pays et pour que la minorité danophone ne fasse pas l'objet d'une discrimination. Le chapitre le plus long, le quatrième, est consacré - comme on pouvait s'y attendre - aux questions de politique étrangère, qui, aux termes de la Constitution de 1953, sont du ressort du gouvernement danois. Là aussi, un pas supplémentaire a été franchi. La loi sur l'autonomie élargie donne

au gouvernement territorial la possibilité d'être associé aux discussions le concernant, de négocier et de conclure lui-même des accords internationaux, avec une réserve importante toutefois : dans toutes ces négociations, il doit respecter les intérêts du royaume dans son ensemble et s'assurer de l'accord du gouvernement danois. Ce n'est pas un État souverain.

Le mois de juin 2009 a été marqué par un autre événement historique pour le Groenland. A la date du 2, les élections législatives (*landsting*) ont fait du Parti indépendantiste - le plus à gauche sur l'échiquier politique - Inuit Ataqatigiit, le grand gagnant, avec 43,7 % des voix, renvoyant dans l'opposition le parti Siumut, social-démocrate (26,5 %), qui avait pourtant dominé la vie politique groenlandaise depuis trente ans. Kuupik Kleist, du Parti indépendantiste, a alors - curieusement - formé un gouvernement de coalition avec le parti des Démocrates, libéral, et celui de l'Association des candidats (*Kattusseqatigiit*), parti le plus récent dans le paysage politique groenlandais.

Ce séisme électoral s'explique en grande partie par l'accumulation de scandales qui a frappé le Siumut au fil des ans. Un parfum de corruption entoure le parti, dont les chefs charismatiques sont accusés de népotisme, de malversations et d'avoir gaspillé les deniers publics. L'électorat a souhaité une rupture. Ce vote marque une sorte de révolution culturelle au Groenland. Une nouvelle génération est désormais aux affaires.

Le fait que Kuupik Kleist ait eu une formation de travailleur social peut-être interprété comme un symbole. En effet, le programme élaboré pour les années 2009-2013 par la coalition qu'il préside accorde une large place aux problèmes de société : écart considérable entre les villes et les zones périphériques - l'Ouest, où se trouve la capitale, Nuuk, est de toute façon beaucoup plus riche que les localités de la côte Est, où on ne parle d'ailleurs pas la même langue - grandes différences de salaires entre l'élite au pouvoir et les plus nécessiteux, secteur public pléthorique, alcoolisme dévastateur, violence sexuelle, un des taux de suicide les plus élevés au monde, fuite des cerveaux,

fort déficit en matière de formation, etc. C'est sur cet immense défi social que vient se greffer la problématique complexe des relations avec le Danemark, de l'exploitation des matières premières, et – *last but not least* – des changements climatiques dramatiques qui frappent les régions polaires. Quand on tient compte de tous ces paramètres, le Groenland apparaît comme un territoire extrêmement fragile. Son avenir est loin d'être assuré. C'est une équation à plusieurs inconnues.

La première – et peut-être la plus spectaculaire – est l'incertitude qui plane sur les ressources naturelles, en particulier les hypothétiques réserves d'hydrocarbures. Les premiers forages – décevants – datent des années 1970, mais il a fallu attendre le début des années 2000, après un intense travail de marketing de la part du gouvernement groenlandais, pour que deux nouvelles licences d'exploration puissent être signées. De vifs signes d'intérêt se manifestèrent en 2006, entraînant parfois une certaine euphorie, et à la fin de l'année 2009, treize licences d'exploration et d'exploitation avaient été attribuées. Au cours de ces quelques années, les compagnies ont continué leurs investigations et la société Cairn Energy, dont le siège est à Édimbourg, prévoit un forage d'exploration – le premier à l'époque récente – au cours de l'été 2010. Si les résultats sont positifs, il va de soi que Chevron et Exxon, entre autres, emboîteront le pas. Les choses pourront alors aller très vite. L'agence US Geological Survey estime que l'Arctique possède à peu près 25 % des réserves mondiales de pétrole non encore exploitées, et au Groenland proprement dit, il y aurait semble-t-il autant de gaz que de pétrole.

Au demeurant, les hydrocarbures ne sont pas les seules richesses du sous-sol. Pendant un siècle, la cryolite a joué un rôle important pour l'économie du pays, mais il y a des mines de fer au nord de Nuuk, du molybdène dans le nord-est de l'île, de l'uranium au sud, de l'or, des diamants, du charbon, du plomb, du zinc, de l'argent, du platine ou du nickel... Cette richesse est encore essentiellement potentielle et elle nécessite des études plus poussées, mais elle contribue à nourrir un certain optimisme quant à l'avenir économique du pays.

Un projet pharaonique de construction d'une usine d'aluminium par le géant américain Alcoa est encore à l'étude. Son budget d'investissement se monte à quelque 20 milliards de couronnes et pourrait générer à terme – selon les estimations les plus généreuses – 2000 à 3000 emplois.

Depuis les élections du mois de juin 2009, un intense travail d'analyse et de réflexion a eu lieu, qui a débouché sur plusieurs rapports officiels de grande qualité. Quand on les consulte, on est frappé par le pragmatisme et la sobriété de ton qui les caractérisent. Ces analyses soulignent certes que l'accession à l'autonomie élargie ouvre une nouvelle ère pour le pays, mais elles prennent en compte l'ensemble des problèmes de la société groenlandaise et affichent une réelle prudence quant à l'avenir énergétique de l'île, aussi longtemps que les forages prévus pour l'année 2010 n'auront pas dissipé les incertitudes. Constamment, on souligne que l'indépendance politique du Groenland n'est envisageable que si le pays peut se passer de la dotation annuelle danoise.

Le titre de l'un de ces rapports en dit long : « Indépendance économique – Une tâche énorme, mais non désespérée ». Comme les autres analyses, il précise entre autres que les revenus du pétrole et du gaz sont encore trop incertains pour qu'on puisse fonder uniquement sur eux une stratégie devant aboutir à l'autosuffisance économique. Les problèmes spécifiques au Groenland sont clairement identifiés : dépenses publiques trop élevées (75 % du PNB), prélèvements obligatoires relativement faibles, bas niveau de formation, secteur privé limité, grands écarts entre le haut et le bas de l'échelle des salaires, habitat très dispersé. Les auteurs concluent que le Groenland peut arriver à l'autosuffisance mais ils ne cachent pas cela demande de gros efforts et une forte volonté politique. En s'appuyant sur un scénario optimiste qui englobe le projet de construction de l'usine d'aluminium – malgré la très forte production de gaz à effet de serre qui en découlerait –, ils concluent que le but ne pourrait pas être atteint avant 30 à 50 ans. Si les hypothèses concernant le pétrole et le gaz se confirment, ce délai pourrait n'être que d'une vingtaine d'années.

Le « Rapport politique et économique 2010 » publié par le gouvernement, Naalakkersuisut, adopte la même prudence que le document précédent, et il plaide fortement pour une réforme profonde de la société groenlandaise, en insistant particulièrement sur les besoins des plus jeunes classes d'âge en termes de formation professionnelle et d'insertion sociale, le but étant d'élever le niveau de vie de l'ensemble de la population. Il montre qu'il est indispensable de procéder à des changements structurels, de façon à préserver le secteur des pêcheries – la pêche à la crevette et le poisson sont actuellement l'activité principale du Groenland et représentent quelque 90 % des exportations – tout en le rendant plus rentable, et à adapter le marché du travail et la main d'œuvre aux emplois générés par les branches d'activité nouvelles.

La politique étrangère, les questions territoriales et de sécurité sont d'une actualité brûlante pour le Groenland. Le rapport de politique extérieure (*Udenrigspolitisk Redegørelse*) de près de 80 pages publié en février dernier par les services du premier ministre Kuupik Kleist fait un tour d'horizon exhaustif et indique les grandes lignes de l'action de son gouvernement pour les années à venir. Il récuse l'idée qu'il y aurait une lutte pour le pôle nord et se réfère à cet égard à la déclaration d'Ilulissat, qui prévoit que les pays riverains de l'océan Arctique s'appuieront sur les conventions internationales déjà existantes pour régler les problèmes de cette région du monde. Il cite en particulier la convention des Nations unies sur les droits de la mer, qui permet à tout pays d'élargir son socle continental au-delà d'une distance de 200 milles marins, à condition qu'il puisse fournir les preuves scientifiques que cette revendication est justifiée. Le Conseil arctique, présidé par le Danemark pour les deux années à venir, est présenté comme le forum de discussion idéal, puisqu'il rassemble toutes les parties prenantes, y compris les représentants des peuples autochtones concernés. S'agissant des travaux de ce conseil, il est précisé que le Groenland fait des efforts systématiques pour que l'aspect humain – c'est-à-dire entre autres les questions de santé et le développement économique – soit au centre

des discussions. On hésite à y voir un symbole, mais le premier point abordé dans le document – mis à part des détails concernant les relations entre le Danemark et le Groenland – concerne le *Joint Committee* composé de trois membres représentant le Groenland, les États-Unis et le Danemark. Ce comité a été créé en 2004 pour renforcer la coopération entre l'île et les États-Unis, et pour que celle-ci ne se limite pas à une présence militaire. En 2009, des efforts particuliers ont été faits dans le secteur pédagogique. On a facilité – entre autres – les séjours d'étudiants groenlandais aux États-Unis. Le litige qui oppose le Canada et le Danemark/Groenland depuis 2004-2005 au sujet de l'île de Hans est brièvement mentionné. Le texte constate qu'il y a désaccord, mais qu'un projet de recherche météorologique regroupe des chercheurs des trois pays et qu'on travaille de part et d'autre pour trouver une solution au contentieux. Un long chapitre est consacré à l'Europe, avec laquelle le Groenland a eu jusqu'ici des rapports plutôt tendus. Les Groenlandais ont fait une vaste opération de lobbying qui leur a permis d'échapper à l'embargo que le Parlement européen a prononcé en 2009 contre le commerce des peaux de phoque. Ils considèrent que cette mesure trahissait de la part des parlementaires une attitude colonialiste vis-à-vis de l'Arctique et une méconnaissance totale de l'identité et du mode de vie groenlandais. Ils souhaitent que les accords concernant la pêche soient renégociés lorsqu'ils seront arrivés à leur terme à la fin de l'année 2012. D'une façon générale, il est évident que le Groenland souhaite approfondir ses relations avec l'Union Européenne (UE). Le partenariat concernant le seul secteur pédagogique rapportera à l'île 187 millions de couronnes par an jusqu'en 2013. Le statut de Pays et territoire d'outre-mer (PTOM) permet en outre au Groenland de mieux défendre ses intérêts, et il est favorable à la présence de l'UE en tant qu'observateur au sein du Conseil arctique.

Avant de conclure, j'évoquerai encore la politique de sécurité. De nombreux observateurs s'entendent pour dire qu'il est peu probable qu'un conflit éclate dans la région arctique, mais il n'est pas inutile de préciser que les Danois – comme d'autres pays riverains – y ont néanmoins renforcé

leur présence militaire, entre autres avec des avions de combat destinés à la surveillance du territoire et à la défense de la souveraineté nationale. Un des arguments utilisés à cette occasion est que les changements climatiques ouvrent des voies nouvelles pour le transport maritime et que cela crée des obligations en termes de sécurité, d'interventions en cas de naufrage, de lutte contre la pollution, etc.

En conclusion, je soulignerai que le Groenland se trouve actuellement à un tournant de son histoire et qu'il est impossible de prévoir dans quel sens la situation va évoluer. Plusieurs scénarios sont envisageables, mais les données sont réunies pour qu'il devienne indépendant. Le rythme auquel cette évolution se fera dépendra essentiellement de sa capacité économique. En tout état de cause, même dans l'hypothèse la plus favorable – exploitation rapide des ressources en hydrocarbure – il faudra sans doute attendre plusieurs décennies avant que cette étape puisse être franchie. Face à cette possible réussite économique, qui pourrait faire du pays un Koweït arctique, le gouvernement territorial aura beaucoup de mal à réorganiser une société gangrenée par la corruption et par de multiples problèmes sociaux. De toute façon, les Groenlandais les plus clairvoyants le savent : cette course à la richesse matérielle risque d'avoir pour corollaire la perte de leur identité. Le défi est de taille.

Références bibliographiques

**Delar av ett nytt Arktis – Utvecklingar av dansk, kanadensisk och isländsk arktispolitik*, Niklas Granholm, FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Avdelningen för Försvarsanalys, des. 2009, 71 71 p.

**Landsstyrekoalitionsaftale for perioden 2009-2013*, Inuit Ataqatigiit, Demokraterne, Kattusseqatigiit Partiiat, 10. juni 2009, 20 p.

**Lov om Grønlands Selvstyre*, Lovtidende A, 2009, 12. juni 2009, 4 p.

**Politisk-økonomisk Beretning 2010*, Naalakkersuisut, 2010, 47 p.

**Udenrigspolitisk Redegørelse ved Formanden for Naalakkersuisut*, febr. 2010, 79 p.

**Udenrigspolitiske udfordringer i det 21. århundrede, Debatseminar med udenrigsminister Per Stig Møller og yngre forskere*, juni 2008, 62 p.

**Økonomisk selvstændighed, En enorm opgave, men ikke håbløs*, Marts 2010, Niras, Greenland A/S, 65 p.

L'OPSA tient à remercier ses partenaires :

