

Bulletin d'histoire politique

Consolidation de la souveraineté canadienne en Arctique Rôles et participation des provinces et territoires dans les questions de sécurité et de politique étrangère

Jean-François Payette



Volume 19, Number 1, Fall 2010

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1056023ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1056023ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Bulletin d'histoire politique
VLB Éditeur

ISSN

1201-0421 (print)
1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Payette, J.-F. (2010). Consolidation de la souveraineté canadienne en Arctique : rôles et participation des provinces et territoires dans les questions de sécurité et de politique étrangère. *Bulletin d'histoire politique*, 19(1), 135–157.
<https://doi.org/10.7202/1056023ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 2010

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

Consolidation de la souveraineté canadienne en Arctique

Rôles et participation des provinces et territoires dans les questions de sécurité et de politique étrangère

JEAN-FRANÇOIS PAYETTE
Doctorant en Science politique
Université du Québec à Montréal

Un certain nombre d'enjeux stratégiques¹ essentiels associés à la défense de la souveraineté canadienne dans l'Arctique sont habituellement présentés ainsi dans la littérature spécialisée sur le sujet: sécurité, exploitation des ressources naturelles, contrôle, droits et redevances concernant les routes commerciales (passage du nord-ouest), appropriation et réglementation des terres (juridiction du territoire) et contrôle de l'espace stratégique. La défense de cette souveraineté va indubitablement se traduire dans les prochaines années par une série d'initiatives et de mesures visant, pour le Canada, à affirmer sa souveraineté sur l'ensemble du territoire arctique qu'il revendique, affirmation qui déjà depuis quelques années s'est mise en chantier.

Pour témoigner de l'importance stratégique que revêt l'Arctique pour plusieurs pays (particulièrement pour les États dits «circumpolaires», soit: le Canada, les États-Unis, la Russie, le Danemark (Groenland), la Finlande, la Norvège, l'Islande et la Suède), nous n'avons qu'à penser aux récentes études de divers chercheurs et spécialistes (M. Byers, R. Huebert, S. Roussel, F. Griffiths, F. Lasserre, etc.), aux enquêtes d'organisations tel l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) ou encore aux multiples rapports gouvernementaux. En effet, l'Arctique serait devenu objet de convoitise pour diverses nations souveraines, et ce pour deux raisons

majeures. Premièrement, les changements climatiques modifieraient le visage du territoire nordique. Le réchauffement climatique qui toucherait l'ensemble de la région polaire canadienne aurait pour conséquence la fonte progressive des calottes glaciaires, provoquant ainsi une plus grande accessibilité maritime du territoire et un potentiel de circulation navale plus grand. Par conséquent, «...la marine [canadienne] sera[it] appelée à jouer [dans ce contexte] deux rôles importants dans cette région: un rôle diplomatique et un rôle policier»². Deuxièmement, la mise à jour d'importantes ressources naturelles qu'abriterait la région, découverte de minerais et de vastes réserves pétrolières et gazières, a provoqué, depuis quelques années, une augmentation des activités prospectives et commerciales qui suscitent, entre autres, une intensification du trafic maritime dans la région³ ainsi qu'une plus grande convoitise de celles-ci. «Ces changements ont [conséquemment] accéléré la recherche sur les questions de souveraineté et de sécurité dans le Nord»⁴.

Pour le Canada, le problème est donc particulièrement préoccupant et il lui faut, dans les circonstances, lancer un certain nombre d'initiatives dans le but d'affirmer et de consolider sa souveraineté sur ce vaste territoire qui représente près de la moitié de la superficie de celui-ci. Partant du principe que le Canada va, dans les prochaines années, s'engager dans des négociations (bilatérales et multilatérales) et dans un travail difficile d'affirmation politique, il devrait en résulter un certain nombre d'accords, de traités, de résolutions politiques ainsi que le déploiement de dispositifs de sécurité et d'affirmation de la souveraineté canadienne, fixant ainsi ce que seront les acquis et les réalisations ou concessions du Canada en ce domaine. À n'en pas douter, le cadre référentiel que dégagera et privilégiera le gouvernement fédéral marquera de manière importante le rôle et le type de participation auxquels seront conviés les territoires et certaines provinces, présupant un élargissement des marges d'action dont pourront éventuellement se prévaloir ces entités fédérées (les provinces et territoires) en ce domaine, relativement à cette consolidation de la souveraineté canadienne dans l'Arctique.

Le vaste cadre politico-stratégique⁵ qui sera éventuellement déterminé, négocié, installé et cristallisé par le gouvernement fédéral aura nécessairement des répercussions sur la réalité politique des territoires et de certaines provinces qui, chacun en fonction de sa position respective dans l'espace politique et géophysique canadien, aura à s'inscrire dans la mécanique d'ensemble ainsi enclenchée par le gouvernement central. Même si les contours de l'espace géophysique définissant le territoire arctique ne font pas consensus, ni dans la littérature ni au niveau des États souverains engagés dans la lutte pour l'Arctique, on ne peut pas douter du fait que les entités politiques suivantes vont nécessairement s'inscrire dans toute délimitation future de la zone arctique canadienne: dans un premier temps,

les trois territoires canadiens, compte tenu de leur proximité géographique immédiate; dans un deuxième temps, toutes les provinces dont potentiellement les frontières vont pénétrer, quelque part, la région arctique telle que celle-ci sera déterminée. Or, avant même de connaître le rôle « officiel » qui serait imparti à certaines provinces, nous pouvons d'emblée faire valoir que plusieurs parcelles de territoires provinciaux représentent des accès virtuellement stratégiques au « système arctique ». On pourrait citer les exemples suivants: le cas du Manitoba, géostratégiquement intéressant, avec l'important port de Churchill au 58^e parallèle (58° 44') et qui ouvre sur la Baie d'Hudson, constitue l'une des principales entrées/voie maritime intérieure du Canada donnant accès à la région arctique; le cas du Québec, un acteur géo-politico-social indéniable avec le territoire du Nunavik qui s'étend au-delà du 62^e parallèle (province qui se déploie le plus au nord du pays), représente une porte d'entrée directe vers « l'extrême » nord et où il y a, en présence, une forte densité de populations inuites (l'une des plus importantes populations en Arctique), celles du Nunavik, qui revendiquent leur enracinement culturel et environnemental dans l'Arctique, ce qui constitue un point de raccordement politique et social direct pour le Québec dans cette région; le cas de Terre-neuve et Labrador et sa position géo-fédérative, avec ses longues côtes, est la province qui donne l'accès le plus immédiat au détroit de Davis et du coup à la baie de Baffin ainsi qu'au passage du nord/ouest, en plus d'être l'État fédéré (province) le plus proche du Groenland; etc.

Il est important de mettre en relief, suite à ce que nous venons de mentionner et avant de poursuivre cette analyse, certaines considérations concernant la fédération canadienne et ses entités fédérées. Les provinces et les territoires au Canada n'ont pas le même statut fédératif, ni la même position fédérative. En effet, les provinces canadiennes constituent en soi l'un des deux paliers de gouvernance de ce pays. De ce fait, elles jouissent de bon nombre de compétences (exclusives et mixtes) et d'une autonomie vis-à-vis du gouvernement central. Cette réalité politique représente conséquemment un terreau fertile à la fois pour des luttes de pouvoir entre ces paliers de gouvernement dans l'espace politique fédéral, mais également peut favoriser, par moments, certaines formes de coopération intergouvernementale. Somme toute, si les provinces représentent des entités fortes et opaques dans le système fédéral canadien, on ne peut en dire autant des territoires. Un peu comme des « colonies internes » ceux-ci furent longtemps administrés par Ottawa. Ce n'est qu'au cours des années 1970 et 1980 que « le gouvernement fédéral leur [...] permet[tra] de devenir à toutes fins utiles des territoires autonomes, possédant leur propre assemblée législative, leur cabinet et leur fonction publique », et leur accordera également, au cours de cette période, certains pouvoirs dont bénéficiaient jusqu'alors seulement les provinces comme instances subétatiques

(compétence en matière d'éducation, de services sociaux, de soins de santé, d'administration municipale...)⁶. Aujourd'hui, la donne insufflée par le «système arctique» approfondit l'élargissement des prérogatives des territoires tout en affermissant leur position dans l'espace fédéral canadien comme nous le verrons un peu plus loin. Soulignons enfin que, loin d'être une exception constitutionnelle propre au Canada, d'autres régimes fédéraux, pensons par exemple à l'Australie, ont intégré ce double statut fédératif État fédéré/territoire⁷.

* * *

Concernant ce processus global d'inscription des provinces et territoires dans la consolidation de la souveraineté canadienne en Arctique, cette étude cherche à répondre à deux questions essentielles et complémentaires: d'une part, quel rôle en général, et au niveau de la sécurité et de la politique étrangère en particulier, le cadre posé par le gouvernement fédéral va-t-il inférer au niveau subétatique (les provinces et les territoires)? À partir des paramètres qui définissent le cadre politico-stratégique dans lequel s'inscriront les territoires et certaines provinces, il s'agira de remodeler cet ensemble dynamique en fonction des politiques axiologiques qui seront mises en œuvre par le gouvernement fédéral. D'autre part, une fois identifiés ces rôles et ces responsabilités, nous pourrions nous demander ce que sera ce nouvel espace de jeu politique et ce qui pourrait s'ouvrir pour les provinces et territoires dans cette dynamique globale.

C'est cette problématique d'ensemble qui détermine les deux objectifs de recherche: 1) mesurer l'impact, au niveau subétatique, des décisions fédérales déjà engagées ainsi que celles que les informations disponibles actuellement nous permettent d'anticiper (appui logistique, représentation politique, consolidation des accords, déploiement des dispositions de mise en œuvre des décisions fédérales, etc.) et 2) évaluer la marge de manœuvre politique en général, et en matière de sécurité et de politique étrangère en particulier, que les territoires et provinces pourront dégager relativement aux politiques et programmes mis de l'avant par le gouvernement fédéral. La sauvegarde de la souveraineté canadienne dans l'Arctique, même si elle s'avère être, a priori, de compétence fédérale (intérêt national), n'empêchera pas les territoires et certaines provinces de chercher à accroître l'étendue de leurs prérogatives politiques sur cet enjeu aussi majeur pour l'ensemble de la fédération.

Dans le cas du Québec par exemple, dès les années 1970, la question du Grand Nord a sollicité un certain intérêt dans la littérature ainsi qu'au niveau de la gouvernance politique. Comme le mentionnait Marc Chevrier, lors du premier gouvernement du Parti québécois, le modèle de souveraineté-association du Conseil nordique⁸ a suscité sa part de consi-

dérations (forme constituée interétatique de souveraineté-association). Au cours de la même période, certaines études ont exploré et mis de l'avant la question de la nordicité du Québec⁹. Aujourd'hui, le gouvernement du Québec a mis sur pied le « Plan Nord »¹⁰ afin de développer une économie « socialement responsable et durable », plan qui concerne l'immense région qui s'étend au nord du 49^e parallèle. Somme toute, il n'est toutefois jamais question, ni dans la littérature ni dans les programmes politiques, du rôle et de la participation des provinces et territoires dans la consolidation de la souveraineté canadienne en Arctique relativement aux questions de sécurité et de politique étrangère. C'est précisément l'intérêt et la pertinence de l'analyse que nous proposons ici d'entreprendre, intérêt qui réside essentiellement dans l'intellection de ce nouvel espace politico-stratégique que les actions du gouvernement fédéral viendront ouvrir pour les entités subétatiques, et par ricochet les possibles stratégies que pourront s'autoriser les territoires et certaines provinces à partir des initiatives fédérales, dans le but d'affermir leurs forces et leurs positions politiques à l'intérieur de la fédération canadienne, forcée de manœuvrer à l'intérieur de cet espace géopolitique reformaté par le jeu des forces internationales et par la dialectique des relations intergouvernementales canadiennes.

L'idée de l'étude que nous proposons d'entreprendre ici sur le Grand Nord s'inscrit dans la logique de construction d'un modèle pouvant nous aider à anticiper l'évolution du « système arctique ». En ce sens, les actions déjà entreprises en la matière nous serviront de matrice opérationnelle pour étudier autant la place qu'occupent déjà les provinces et territoires ainsi que celle qu'ils pourraient éventuellement occuper. L'idée serait d'en arriver, à partir des politiques, des actions et des programmes qui sont annoncés et qui seront progressivement mis en œuvre par le gouvernement fédéral, à un modèle de reconfiguration dynamique des paramètres déterminants du « système arctique », c'est-à-dire d'en arriver à l'élaboration d'un modèle formel de prédiction et de prévisibilité des mouvements dynamiques d'ensemble susceptibles d'affecter l'état du « système arctique » et du coup les territoires et provinces canadiens relativement à cette cinétique et particulièrement à ce qui a trait aux questions de sécurité et de politique étrangère.

Mais avant d'aborder, succinctement, l'analyse du rôle que les provinces et territoires canadiens seront appelés à jouer dans cette consolidation de la souveraineté canadienne dans l'Arctique relativement aux questions de sécurité et de politique étrangère, il importe de recontextualiser l'ensemble de la dynamique géopolitique à laquelle se voient confrontés le Canada et ses entités subétatiques, afin de replacer l'ensemble de données phénoménologiques constitutives de ce domaine d'objet, nous donnant ainsi les matériaux socio-historiques nécessaires pour une meilleure

intellection du phénomène de sauvegarde et de consolidation de la souveraineté canadienne en Arctique.

Remise en contexte géopolitique du territoire arctique canadien¹¹ : quel rôle pour les territoires et provinces ?

L'Arctique est un vaste territoire qui, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, ne représentait que des préoccupations géo-stratégiques secondaires pour les grandes nations constituées. Durant la guerre froide, il s'agissait, comme le soulignait le politologue Yves Bélanger, d'un théâtre présentant des enjeux stratégiques importants et, bien que cela n'ait jamais été défini très clairement, une frontière entre deux mondes. En effet, cette zone constituait un espace intermédiaire dans lequel s'exerçait, dans un va-et-vient d'enjeux tactiques (menace/sécurité, expérience stratégique, pénétration militaire, etc.), une part non négligeable de la rivalité idéologique Est/Ouest, rivalité entre les États-Unis, l'URSS et leurs alliés respectifs. Toutefois, comme nous l'avons déjà souligné, il ne faut jamais perdre de vue que le contexte stratégique a lourdement évolué depuis les deux dernières décennies concernant la zone arctique : le réchauffement climatique engendre une fonte des glaces qui provoquerait une ouverture du passage maritime nord/ouest ; la définition et la redéfinition des frontières et des souverainetés sur l'ensemble des territoires et des ressources circumpolaires maintenant disponibles sont ici devenues des enjeux internationaux majeurs ; la raréfaction des ressources énergétiques et l'intensification de la concurrence pour l'accès et le contrôle de ces richesses naturelles, qui s'inscrivent dans un contexte de mondialisation, sont aujourd'hui une part importante de la dynamique qu'on ne peut plus négliger ; et finalement l'amélioration générale des capacités et des instruments technologiques permettant la pénétration du territoire et l'exploitation de ce dernier s'est imposée et fait maintenant partie de l'équation d'ensemble.

C'est à partir de cet ensemble de coordonnées globales que nous pouvons comprendre la problématique de nature géo-politique qui s'ouvre pour un pays comme le Canada dont une grande partie de son territoire se verra captif de la dynamique enclenchée : défendre et affirmer sa souveraineté, s'octroyer les droits nécessaires pour exploiter les ressources disponibles dans cet espace (minerais, nodules polymétalliques, pétrole, gaz, etc.), orchestrer la mise en place d'installations et de dispositifs de type canadien sur l'ensemble de la zone qu'il revendique, « canadieniser » tout ce qui peut se déployer et exister sur ce territoire, etc. Le Canada, dans ce nouvel ordre politique mondial, devra composer avec un certain nombre d'entités et de forces politiques bien constituées et précises, et qui vont nécessairement s'engager dans un processus analogue. Dans ce cas-ci, des États souverains, qui chapeautés par un certain nombre d'organisations inter-

nationales (par exemple les Nations Unies ou la Cour internationale...), vont se disputer les droits, les intérêts et les profits sur les territoires et les secteurs stratégiques¹²: d'où la série d'actions politiques ponctuelles enclenchées ou envisagées par le gouvernement canadien dans le but de maximiser sa position et faire la promotion de ses intérêts.

Dans cette nouvelle joute politique d'ensemble, les territoires et certaines provinces canadiens, comme nous l'avons mentionné, seront à la fois touchés et impliqués par le cadre politique référentiel posé et imposé par le gouvernement fédéral, et dans un deuxième temps se feront également protagonistes de ce *work in progress* enclenchant également un certain nombre d'actions susceptibles de confirmer leurs présences et d'améliorer leurs positions stratégiques dans ce cadre politico-référentiel mis en place par le gouvernement central. Soulignons que dans cette nouvelle architecture politique, les trois territoires canadiens (le Nunavut, les Territoires du Nord-Ouest et les littoraux du Yukon), certaines provinces – Terre-Neuve et Labrador, le Québec (Nunavik), le Manitoba (port Churchill), potentiellement également la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique – peuvent être « interpellées » par cette dynamique en vertu de leur écotone terrestre arctique et plusieurs groupes de populations et de communautés (Inuits, Premières nations...) vont se voir impliquer à plusieurs niveaux: dispositifs de sécurité, implantation d'institutions représentatives, développement économique et exploitation des ressources, déploiement de dispositifs et de programmes habiletés à consolider les organisations sociales et communautaires des zones touchées, etc. Car il ne faut jamais oublier que la fédération canadienne elle-même évolue et se complexifie, ce qui aura pour conséquence d'asseoir aux tables futures de négociations, soit de nouveaux acteurs (pensons à la création récente de l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor) ayant pour but de mieux coordonner et réaliser le développement dans le Nord), soit des acteurs aux pouvoirs redéfinis... comme l'annonçait d'ailleurs le premier ministre canadien, Stephen Harper, lors de sa tournée en Arctique au mois d'août 2009.

D'ailleurs, dans le document du gouvernement fédéral publié à l'été 2009 sur la stratégie du Canada en Arctique, *Stratégie pour le Nord du Canada. Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*, l'une des sections, intitulée « Améliorer la gouvernance dans le Nord et y transférer des responsabilités », est consacrée à ces questions¹³. Nous avons déjà assisté, au cours des dernières années, à la création de nouveaux territoires (Nunavut) ou à la redéfinition de territoires (Territoires du Nord-Ouest, avec la création du Nunavut, le Québec, avec la création du Nunavik¹⁴), et à des délégations de pouvoir allant du gouvernement fédéral vers des instances subalternes¹⁵. Rappelons, en ce sens, que certaines dispositions de la constitution canadienne prévoient l'accession de tout ou de partie des territoires au statut

d'État provincial, c'est-à-dire que la création de provinces à partir des territoires est programmée dans les procédures de modification de la constitution¹⁶. Cette transmutation constituerait, à toutes fins pratiques, un achèvement fédératif des territoires canadiens tout en accroissant considérablement le poids politique et symbolique de la région arctique du Canada. Soit, nous sommes loin d'en être à cette étape fédérative (les territoires étant notamment si faiblement peuplés relativement à leurs vastes superficies, n'atteignant même pas 0,03 hab./km²), mais il demeure tout de même, vu les circonstances et l'évolution marquée du « système arctique », que cette mutation politique reste dans l'ordre du possible et que la question, plus que jamais, mérite d'être posée.

* * *

Quatre aspects essentiels dans cette vaste entreprise de consolidation de la souveraineté canadienne en Arctique risquent, de près ou de loin, d'interpeller ou d'intéresser les territoires et provinces: les questions de sécurité (nationale et intérieure) et de politique étrangère (le rôle actif sur le plan international pour les provinces et territoires); la participation dans l'exploitation et la commercialisation des ressources naturelles; les questions environnementales; et finalement la question des relations avec les populations vivant sur ces terres et le développement des territoires en question.

Si les territoires et provinces seront appelés à jouer un rôle différentiel relativement aux quatre axes dimensionnels que nous venons d'énumérer, il est de notre intention de nous concentrer sur l'axe représenté par les problèmes de sécurité et de politique étrangère. Il importe de bien saisir ici que nous ne cherchons pas à nier l'importance des trois autres axes stratégiques dégagés ci-haut autour desquels s'articuleront éventuellement les interventions politiques des divers paliers de gouvernement. Mais simplement, nous entendons orienter notre étude vers les questions que soulève la consolidation de la souveraineté canadienne eu égard au premier vecteur identifié. Notre intérêt pour ces questions se justifie par le fait qu'elles représentent des leviers constitutifs par rapport à la sauvegarde de la souveraineté canadienne en Arctique.

Politique étrangère et activité de surveillance et de sécurité dans l'Arctique

Cet axe de réflexion se subdivise en trois grands groupes d'enjeux: la sécurité nationale (défense nationale), avec les acteurs et les opérations qui se rapportent au fédéral, mais dont certains rôles résiduels pourraient être effectués par les entités subétatiques canadiennes (provinces et territoires); la sécurité publique, avec les acteurs et les opérations qui se rapportent en

grande partie au niveau provincial et qui pourraient, dans un avenir rapproché, s'exercer également au niveau territorial; et enfin la politique étrangère, dans un premier temps exercée et édictée par le gouvernement fédéral, mais dans un deuxième temps déterminant sur les actions ultérieures des provinces et des territoires, avec des acteurs et une mise en œuvre diplomatique pouvant s'effectuer à la fois aux deux niveaux de gouvernance (fédéral et provincial) et même par moments au niveau des territoires. En conséquence, les provinces et territoires canadiens pourraient être appelés, à ce niveau, à jouer plusieurs rôles de diverses importances en rapport avec la région arctique.

La sécurité nationale

Depuis quelques années, le gouvernement canadien a bien appréhendé toute la pertinence qu'il y a à réévaluer les questions de sécurité et de souveraineté dans la région arctique. Ce double enjeu, primordial pour le Canada, sécurité et souveraineté, et qui n'avait été jusqu'alors que l'objet d'initiatives ponctuelles, est devenu depuis tout récemment le fait d'ambitieux programmes, de projets de loi et de mesures mises de l'avant par les derniers gouvernements fédéraux, visant à affirmer leurs intérêts résurgents pour le nord du pays. Si durant la guerre froide le Canada délaissait la surveillance des eaux septentrionales à ses alliés, « désaffection » stratégique qui s'est perpétuée jusqu'à la fin des années 1990, depuis l'été 2002, et en particulier depuis 2004, un intérêt croissant a amené le Canada à une relance de la « réoccupation » de l'Océan arctique par la marine canadienne; le contexte international « suggérant » au Canada de manifester, avec force et crédibilité, sa présence. C'est tout d'abord par l'entremise d'une série d'opérations militaires visant à affirmer la souveraineté canadienne dans la région polaire¹⁷ que cette affirmation et les manœuvres qui en découlent ont été effectuées.

Toutefois, ces multiples exercices ont mis en relief un certain nombre de problèmes reliés notamment aux équipements, à la logistique et à l'opérationnalisation des actions effectuées dans la région nordique¹⁸, forçant les différentes instances impliquées dans la dynamique à envisager diverses options de rééquipement, d'élaboration tactique et de mise en œuvre de dispositifs stratégiques afin de maximiser l'efficacité des opérations potentielles ainsi que d'intensifier la présence et de rehausser la crédibilité militaire canadienne dans son troisième océan¹⁹. Ces mesures, en chantier ou en évaluation, « ...ont toutes pour but d'accroître la visibilité du Canada dans le nord, ce qui est considéré non seulement comme une affirmation de l'autorité et de la souveraineté canadienne, mais en fin de compte [s'avérerait être] la meilleure défense contre les menaces pesant sur les valeurs et les intérêts canadiens »²⁰.

Mais à quel niveau, ici, les provinces et territoires pourraient-ils être interpellés? Tel que libellé dans l'article 91.7 de la *Loi constitutionnelle canadienne*, il est stipulé que «La milice, le service militaire et le service naval et la défense du pays» sont des pouvoirs de compétence exclusive du gouvernement fédéral. Or l'attribution au gouvernement central du monopole des compétences militaires et de défense résulte de l'application du critère d'intérêt national, intérêt d'ordre supérieur pour tout pays. Deux éléments sont ici à prendre en considération concernant le rôle des provinces et territoires dans la consolidation de la souveraineté canadienne en rapport avec cette dynamique stratégique de sécurité nationale: d'une part, parce que les questions d'ordre militaire et de sécurité (nationale) sont des champs de compétences exclusives du gouvernement fédéral (sauf pour les questions de sécurité intérieure qui relèvent également des compétences provinciales), les provinces et encore moins les territoires canadiens n'ont jamais véritablement pu développer de dispositifs ni même de véritables conceptions de l'instrumentalisation et de l'opérationnalisation du militaire, les provinces et territoires n'ont pas et n'ont jamais eu de décisions à prendre en cette matière. Par conséquent, ils n'ont jamais pu développer de «...système intégré de symboles [...] qui établit des préférences [stratégiques] répandues et durables en formulant des concepts sur le rôle et l'efficacité de la force militaire dans les questions politiques internationales, et en habillant ces conceptions d'une telle *aura* de positivité que ces préférences [stratégiques] offrent un caractère unique de réalisme et d'efficacité»²¹. D'autre part, les entités fédérées canadiennes ne semblent pas avoir de réelles prétentions quant à la prise en charge et l'opérationnalisation, même partiellement, de ce champ de compétence (les questions de défense nationale); ce qui est d'autant plus probant concernant les territoires canadiens compte tenu de leurs maigres ressources (politiques, humaines, structurelles, institutionnelles, financières, technologiques, etc.), de leurs responsabilités fédératives, de leur statut et de leurs positions dans la fédération, etc.²². Ce n'est qu'au niveau consultatif et au niveau de la mise en œuvre de certains dispositifs stratégiques que les provinces et territoires tendent, pour l'essentiel, vers ces questions de sécurité nationale.

Concernant cette «affirmation stratégique» d'ordre supérieur, sécurité nationale (militaire et défense nationale), de la souveraineté canadienne dans le Nord (domaine de compétence fédérale exclusive) il ne peut être inféré, pour les provinces et territoires, qu'un rôle très «résiduel», de second niveau, dont les contenus seront fonction des décisions et des actions prise par le gouvernement fédéral en la matière. Par exemple, l'instauration d'un port ou d'une base militaire sur le sol d'une province ou d'un territoire enclenchera nécessairement un cycle de collaboration (fédérale/provinciale) d'abord commandée par le gouvernement central en fonction

du devis élaboré, les négociations se situant au niveau des modalités de mise en œuvre et du déploiement des installations et des programmes consignés. Dans un régime fédéral de type canadien, la souveraineté des initiatives politiques concernant la défense nationale origine du gouvernement central alors que certaines modalités de mise en œuvre des politiques et des programmes se font, en principe, dans une forme de négociation conjointe fédérale/provinciale-territoriale mais sous l'autorité du gouvernement canadien. C'est à ce niveau, disons d'ordre secondaire, que les provinces et territoires pourront ici jouer un rôle dans cette question de sécurité nationale, rôle de collaboration et de coopération fédérative.

La sécurité publique

Le second niveau de sécurité qui doit être pris en considération est celui de la sécurité intérieure en Arctique²³. Comme point de repère, on pourrait songer à l'incursion clandestine d'un groupe criminel affilié à une cellule norvégienne des Hell's Angels à l'été 2007 – groupe criminel qui, à bord d'une petite embarcation, avait pénétré illégalement, par la région polaire, sur le territoire canadien (se rendant jusqu'à Cambridge Bay) – nous faisant ainsi assister «...à l'apparition de menaces à l'ordre public du Nord»²⁴. Cet épisode souligna la présence non plus simplement d'une menace nationale classique entre entités étatiques (par exemple entre notamment l'URSS et le Canada durant la guerre froide), mais également à la présence d'une menace à la sécurité publique intérieure sur le territoire. Cet événement rappela aux dirigeants canadiens (fédéraux et même provinciaux/territoriaux) l'importance de la surveillance et de la protection intérieures dans la région, attention qui était jusqu'alors portée essentiellement sur les questions de sécurité nationale dites classiques (zone stratégique de la défense nationale). Toutefois, dans l'énoncé de politique internationale du Canada publié en 2005, le gouvernement fédéral anticipait déjà ce type de problèmes relatif à la sécurité intérieure et envisageait la possibilité d'accroître la collaboration entre les Forces canadiennes et les autorités civiles (provinciales et locales) «...afin d'empêcher que des menaces graves à l'ordre public se posent au Canada se concrétisent»²⁵.

Rappelons que la sécurité intérieure relève officiellement des deux piliers de gouvernance au Canada (fédéral et provincial) et que, par conséquent, les provinces ont un rôle constitutionnel important à y jouer. Lorsque l'on observe l'évolution fédérative des territoires au cours des dernières décennies, soit l'élargissement des compétences et des acquis institutionnels et politiques, nous pouvons considérer la possibilité du déploiement et de l'implantation de dispositifs de surveillance et de protection, susceptibles de consolider le coefficient de sécurité dans la région, par exemple, au niveau territorial, avec la mise en œuvre d'une force de

police subétatique d'intervention en Arctique, en coopération et en coordination avec les instances fédérales (Service douanier, Gendarmerie royale du Canada, Rangers, etc.) voir même avec des instances provinciales (par exemple avec la Sûreté du Québec), ce qui pourrait s'avérer une ressource intéressante en termes de sécurité²⁶.

Il est autorisé de penser, lorsque l'on observe ce qui a été réalisé jusqu'ici dans le sud du pays, que l'ensemble des modèles d'interventions et des grandes schématiques d'occupation du territoire ayant prévalu au sud du pays soit transposé éventuellement au nord de celui-ci, compte tenu entre autres qu'il s'agit là d'un déploiement matriciel éprouvé et certifié au sein de la fédération canadienne. Lorsque l'on s'attarde au cas ontarien ou québécois, il faut prendre en considération les divers dispositifs mis en place sur leur territoire (en Ontario : le ministère de la Sécurité communautaire et services correctionnels, la Police provinciale de l'Ontario (OPP); au Québec : le ministère de la Sécurité publique, la Sûreté du Québec (SQ), etc.) dont les missions sont celles d'assurer la protection de leur population contre toutes menaces à la sécurité, surveiller leur territoire, assurer l'ordre public, lutter contre la criminalité, etc., missions auxquelles nous faisons notamment allusion ici pour les territoires nordiques. Dans ce travail conjoint et progressif qui sera nécessairement mis à l'ordre du jour dans un futur indéterminé, il est tout à fait probant de voir se déployer sur le territoire arctique, afférent notamment à l'Ontario et au Québec, des dispositifs analogues. Cependant, jusqu'à ce qu'un programme de la sorte soit officiellement annoncé, toute réflexion sur les possibilités de mise en œuvre d'un tel projet demeure un travail d'extrapolation logique et de simulation opérationnelle, réalité reconstituée ici à partir de l'héritage existant que nous a légué la fédération et des informations pertinentes disponibles.

La politique étrangère canadienne face à l'Arctique

S'il ne fait aucun doute que le déploiement d'une politique étrangère²⁷ cohérente engage des problèmes de surveillance et de sécurité du territoire²⁸, l'idée d'une politique étrangère pour le Canada renvoie également à l'impact « inter-national » qu'engendre l'ensemble des actions que posera le gouvernement fédéral, en rapport avec les actions posées par les autres pays engagés dans le processus. Et c'est dans cette interface dynamique que les provinces pourraient s'inscrire et pourraient être appelées à jouer un rôle politique, symbolique ou diplomatique, dans la consolidation de la souveraineté canadienne en Arctique en matière de politique étrangère ainsi qu'à exercer une certaine fonction au niveau des relations internationales ; rôle que les territoires ont déjà commencé à exercer.

Ici, comme série « d'éléments phares », nous pourrions, entre autres, présenter les points de repère suivants : le 29 avril 2009, le ministre des Affaires étrangères canadiennes, Lawrence Cannon, participait à la 6^e Réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique, qui se tenait à Tromsø, en Norvège. La délégation du Canada comprenait également les premiers ministres des Territoires du Nord-Ouest, Floyd Roland, et du Nunavut, Eva Aariak, ainsi que la vice-première ministre du Yukon, Elaine Taylor. La participation de ces dirigeants politiques des territoires de la fédération démontre comment il est devenu impératif, même pour un gouvernement fédéral traditionnellement campé sur ses prérogatives constitutionnelles et sur les questions de politique étrangère, d'intégrer et de s'assurer, de la part de ses entités subétatiques (ici les territoires), une participation active, directe et constitutive dans le processus de consolidation de sa souveraineté. L'intégration et la participation diplomatique des territoires canadiens dans le mécanisme de défense de la souveraineté du Canada apportent d'une part force et crédibilité à l'ensemble de la démarche internationale canadienne, impliquant, dans la diplomatie canadienne, des acteurs directement interpellés par la problématique circumpolaire eu égard à leur positionnement géopolitique, ainsi qu'aux populations résidant sur ces territoires et aux multiples dispositifs d'affirmation de souveraineté qui sont ou qui seront déployés sur leur territoire par le gouvernement fédéral. D'autre part, la participation politique à « l'international » des territoires canadiens dans la diplomatie canadienne, démontre une forme d'unité dans la conception globale des politiques gouvernementales face au problème de la consolidation de la souveraineté canadienne et laisse suggérer un renforcement potentiel de la fédération canadienne relativement à la question arctique. D'ailleurs, à ce sujet, la première ministre du Nunavut, Eva Aariak, déclarait que les territoires canadiens soutenaient le leadership du Canada « ...dans la recherche et la préparation de recommandations liées... "aux enjeux de cette région" »²⁹. De plus, elle indiqua que « ...la participation territoriale à la rencontre du Conseil de l'Arctique soutenait à la fois la Vision nordique des territoires et la Stratégie pour le nord du Canada du gouvernement fédéral ». D'ailleurs, elle affirmait : « Je crois qu'il s'agit d'un excellent exemple de travail de partenariat avec le Canada »³⁰.

Nous pouvons également donner l'exemple de la participation des Inuits canadiens au Conseil circumpolaire inuit (CCI). Fondé en 1977, le CCI constitue aujourd'hui l'une des « ...principales organisations non gouvernementales internationales (ONGI) représentant quelque 150 000 Inuits... »³¹ de la région arctique. À témoin du potentiel politique que revêt le CCI, cette organisation a obtenu un statut consultatif spécial au sein du Conseil économique et social des Nations unies. Outre les Inuits du Canada, cette ONGI représente les Inuits de l'Alaska (États-Unis), du Groenland et du

Chukotka (Russie). Cette organisation ouvre donc une voie diplomatique, de second niveau³², pour le Canada, voie diplomatique qui pourra s'avérer fort intéressante pour ce dernier, puisqu'il s'agit là d'une implication et d'une tribune internationale supplémentaires pour le Canada, et en rapport direct avec la grande problématique que représente la région arctique. Rappelons que les communautés inuits canadiennes sont dispersées sur les trois territoires de la fédération ainsi qu'au nord de certaines provinces comme c'est le cas au Québec (Nunavik), et que par conséquent ce sont certaines populations précises des territoires et de certaines provinces (les Inuits) qui, dans ce cas-ci, justifient la « présence » et la « participation » du Canada au CCI.

Comme dernier élément de cette section finale, nous devons rappeler que les provinces de la fédération canadienne, et en particulier le Québec, comptent parmi les États subétatiques ayant développé le plus de relations avec des partenaires internationaux. En effet, l'État québécois, par exemple, a depuis 1964 conclu plus de 550 ententes avec les gouvernements nationaux de quelque 80 pays ainsi que de nombreux États subétatiques; il est membre et participe activement à des ONGI comme la Francophonie, possède plusieurs représentations à l'étranger (délégations générales, délégations, bureaux, antennes, services spécialisés), s'est doté d'un ministère des relations internationales, etc. En ce sens, mais de façon plus ciblée, concernant les relations Québec/États nordiques, nous pouvons rappeler à titre d'exemple que le ministre des Relations internationales du Québec, Pierre Arcan, dans une allocution prononcée le 25 mai 2009 devant le Conseil des relations internationales de Montréal, soulevait la question des relations politico-économiques avec la Russie. Le ministre affirmait alors son intention et l'intérêt du Québec de resserrer encore davantage les liens avec la Russie et soulignait par le fait même que « le Québec est la province canadienne la plus [présente] en Russie sur le plan économique, avec plus de 25 % de la valeur totale des échanges entre les deux pays »³³. On comprend bien dès lors comment la participation active et concertée de provinces comme le Québec en matière de relations internationales, concernant l'Arctique, permettrait très certainement d'atteindre plus facilement et sur plusieurs plans les objectifs contenus dans l'ensemble de la politique étrangère à ce sujet: consolidation qui pourrait se faire et se réaliser sur plusieurs fronts, de manière plus équilibrée et de façon multidimensionnelle (intégration des diverses populations, relations multilatérales avec les pays limitrophes, formations communes des équipes spécialisées à l'intérieur de la fédération et des délégations compétentes à l'extérieur de celles-ci, etc.). Reste toutefois à savoir si une province comme le Québec accepterait de jouer un tel rôle, rôle qui différerait substantiellement de ce que cette province s'était efforcée de développer au cours des dernières décennies, c'est-à-dire le déploiement et la mise en

œuvre de relations internationales qui lui sont propres et distinctes de celles du gouvernement fédéral.

Conclusion

Dans ce texte, nous avons tenté de démontrer dans quelle mesure les provinces et territoires pourraient être appelés ou seront appelés à jouer un rôle dans les questions de sécurité et de politique étrangère concernant cette consolidation de la souveraineté canadienne en Arctique. Pour mieux fixer notre objet d'étude, nous avons commencé cette analyse en contextualisant cette grande problématique que représente le territoire arctique, afin de fournir l'ensemble des données phénoménologiques constitutives de ce domaine d'objet. Cette première partie nous a procuré, croyons-nous, les matériaux socio-historiques et politiques nécessaires pour une meilleure conception du phénomène ici investigué.

Dans la deuxième partie de cet article, qui constitue la fondation épistémologique de celle-ci, nous avons abordé à proprement parler le rôle stratégique des provinces et des territoires concernant la sécurité et la politique étrangère dans cette consolidation de la souveraineté canadienne. Pour commencer, nous avons cherché à démontrer à quel niveau les entités subétatiques canadiennes pourraient jouer un rôle dans les questions de sécurité nationale. Bien que ces questions (militaire et défense nationale) soient, constitutionnellement parlant, de compétence fédérale exclusive, il pourrait être, tout de même inféré, pour les provinces et les territoires, un rôle « résiduel », de second ordre, dont les contenus seraient nécessairement dépendants des décisions et des actions prises par le gouvernement fédéral en la matière. Par la suite, nous avons tenté d'établir comment les entités fédérées canadiennes pourraient ou bien s'octroyer une fonction spécifique, ou bien être appelées par le gouvernement fédéral à collaborer avec ce dernier dans les questions de sécurité publique sur le territoire arctique. Bien que cette section soit essentiellement un travail d'extrapolation logique et de simulation opérationnelle, nous nous sommes appuyés, pour élaborer cette section, dans un premier temps sur une réalité reconstituée à partir de l'héritage existant que nous a légué la fédération canadienne et, dans un deuxième temps, sur la recomposition d'un modèle de prévisibilité opérationnelle paramétré³⁴ sur la base des données existantes sur ce sujet, c'est-à-dire, selon la formule du politologue et philosophe Lawrence Olivier, un modèle qui permet de prévoir et d'anticiper les coups et les actions possibles et probables d'un acteur dans un contexte particulier. Enfin, dans la dernière section, nous avons mis en relief la question de la politique étrangère et des relations internationales concernant cette problématique de consolidation de la souveraineté canadienne. Nous avons mis, ici, sous notre projecteur analytique le « comment » les

territoires canadiens jouent un rôle actif non négligeable et important dans la politique étrangère du Canada concernant l'Arctique, tout en soulignant le potentiel latent non encore exploité que revêtent les provinces concernant cette consolidation en rapport avec la politique étrangère canadienne, rôle multidimensionnel et parallèle qu'elles (les provinces) pourraient s'autoriser à jouer dans un avenir indéterminé.

Si au terme de cette étude nous nous sommes essentiellement concentrés sur les questions de l'ordre de la sécurité et de la politique étrangère, d'autres éléments, tout aussi importants, auraient pu être pris en considération pour mettre en lumière le rôle et la participation des provinces et territoires concernant cette consolidation de la souveraineté canadienne. Il semble incontournable, selon les informations qui nous sont disponibles à cet effet, qu'au moins trois autres composantes seraient à considérer : la participation des territoires et de certaines provinces dans l'exploitation et la commercialisation des ressources naturelles ; les questions d'ordre environnemental ; et la question des relations avec les populations vivant sur ces terres ainsi que le développement des territoires en question. L'intérêt que nous avons porté, dans ce texte, pour les questions de sécurité et de politique étrangère se justifiait par le fait qu'elles représentent, dans le contexte et la structure internationale actuelle, des moteurs constitutifs par rapport à la sauvegarde de la souveraineté canadienne en Arctique. Également, il aurait été pertinent de tenter de dégager quelles pourraient être les attitudes des provinces et territoires concernant cette problématique, compte tenu des différentes initiatives qui seront prises par le gouvernement fédéral. Il apparaît évident en cette matière que les voies tracées par les décisions du gouvernement central engendreront un certain nombre de réactions types de la part des entités subétatiques, nonobstant la position, la *personnalité* singulière et les intérêts particuliers de chacun des territoires et des provinces. Il est toutefois indubitable, dans ce genre de modélisation à caractère spéculatif, fondé sur l'anticipation probabiliste des coups tactiques éventuellement joués par les acteurs, que l'objectif ne peut pas être d'en arriver à des démonstrations et des prédictions rigoureuses, mais bien de baliser un champ de possibles afin d'en dégager une forme de matrice probabiliste. Cette modélisation, compte tenu des données accessibles et disponibles et avec lesquelles il est possible de travailler de manière scientifique, permet d'établir la structure des comportements envisageables d'un acteur dans une situation particulière. Cette structure se dégage nécessairement des données colligées sur le sujet.

Si, à la suite de cette étude, il apparaît évident que la nouvelle donne concernant la souveraineté canadienne en Arctique rend nécessaire, pour tous les acteurs de la fédération impliqués dans la problématique, de recontextualiser l'ensemble de ce que seront leurs rôles et leurs fonctions dans la préservation et la consolidation de cette souveraineté, il appartient-

dra tout de même à chacun de s'engager activement dans le processus pour ce qui est des entités subétatiques et d'intégrer au processus ces mêmes entités subétatiques pour ce qui concerne le gouvernement fédéral. Car il ne faut jamais oublier qu'une fédération tire une partie importante de sa légitimité et de sa puissance métaphysique, eu égard de la consolidation de sa souveraineté, de ses entités fédérées, et d'un travail conjoint, concerté et coopératif avec eux.

Notes et références

1. Dans cette étude, nous utiliserons le terme « stratégique » en faisant référence à l'interprétation au premier degré du concept, c'est-à-dire à ce qui a trait aux questions de stratégie – structure ou système global qui anticipent et organisent une combinaison de principes et d'actions synchronisés, dans le but d'atteindre des résultats précis.
2. Rob Huebert, « La sécurité maritime dans l'Arctique canadien : reprise des activités dans le troisième océan du Canada », *Revue militaire canadienne*, vol. 8, n° 2, été 2007, p. 10.
3. Kyle Christensen, *Arctic Maritime Security and Defence. Canada Northern Security Opportunities and Challenges*, rapport technique TR2005/01, Ottawa, Division de la recherche opérationnelle, Recherche et développement pour la défense du Canada, février 2005, p. 17-27 ; Rob Huebert, « La sécurité maritime dans l'Arctique canadien : reprise des activités dans le troisième océan du Canada », *op. cit.*, p. 10.
4. Christina Chant, « Quel avenir pour la recherche sur l'Arctique », *Affaires universitaires*, vol. 51, n° 4, avril 2010, p. 15.
5. Par cadre « politico-stratégique », nous entendons l'ensemble des lois, des programmes, des opérations militaires, des appareillages, des supports logistiques, des infrastructures (ports, bases militaires, etc.), des discours politiques, des appréhensions conceptuelles acceptées et *conventionnalisées*, des perceptions et interprétations, des ententes et des traités négociés et reconnus, les actions d'affirmation et de promotion politique, le déploiement de délégations et d'équipes spécialisées, etc., réalisés, projetés ou mis en évaluation par le gouvernement fédéral en collaboration ou non avec toutes autres instances afférentes (Défense nationale, Gouvernement provincial ou territorial, agence spécialisée, etc.).
6. Graham White, « Provinces et territoires : caractéristiques, rôles et responsabilités », dans Jacques Bourgault *et al.* (dir.), *Administration publique et aménagement public. Expériences canadiennes*, Québec, Les publications du Québec, 1997, p. 183. Soulignons par la même occasion que les territoires n'ont pas tout à fait, l'un par rapport à l'autre, la même position fédérative ; par exemple, dans le langage et la formulation des pouvoirs le Yukon est plus près de celui des provinces que peuvent l'être le Nunavut et le Territoire-du-Nord Ouest. Voir à ce sujet « les pouvoirs législatifs » de chaque territoire.
7. À ce sujet, consulter, notamment, l'ouvrage de Roland L. Watts, *Comparaison des régimes fédéraux*, 2^e édition, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 2002.

8. Edmond Orban, *Un modèle de souveraineté-association? Le Conseil nordique*, Montréal, Hurtubise HMH, 1978.
9. Luc-Normand Tellier, *Le Québec, État nordique*, Montréal, Quinze, 1977; Paul Painchaud, «La Nordicité: nouveau mythe canado-québécois de politique étrangère», *Études internationales*, vol. 10, n° 3, 1979, p. 614-624.
10. Gouvernement du Québec, *Plan Nord*, Québec, ministère des Ressources naturelles et de la Faune, novembre 2009.
11. Voir notamment à ce sujet l'article de Frédéric Lesserre et Stéphane Roussel, «Souveraineté, sécurité et identité: le Canada face aux défis causés par le changement climatique dans l'Arctique», *Revue internationale d'études canadiennes*, vol. 36, automne 2007, p. 267-286. Ainsi que l'article de Jules Dufour, «L'Arctique, un espace convoité: la militarisation du Nord canadien», *Géopolitique et militarisation du Grand Nord canadien*, site Internet du Centre de recherche sur la mondialisation.
12. Soulignons notamment les différends suivants: le statut du passage du Nord/Ouest où le Canada soutient que les eaux arctiques de ce passage maritime «font partie intégrante de ses "eaux intérieures historiques" et que la compétence et le contrôle les concernant lui ressortissent, mais cette revendication est contestée, surtout par les États-Unis et l'Union européenne». Ces derniers soutiennent que le passage du Nord/Ouest serait un détroit international, accordant ainsi aux «autres pays un droit de passage en transit». L'île Hans située entre l'île canadienne d'Ellesmere et le Groenland, territoire danois, fait ici l'objet d'un différend où les deux pays (le Canada et le Danemark), soutiennent y être souverains. Stratégiquement, «si le Canada arrivait à faire valoir qu'il en a le contrôle, il indiquerait de façon significative sa capacité d'exercer sa souveraineté dans le territoire arctique, envoyant ainsi un message non équivoque aux autres pays», *idem*. Également, un autre différend oppose le Canada et les États-Unis concernant, avec exactitude, la frontière maritime entre ces deux pays dans la mer Beaufort, «région qui pourrait recevoir de très riches gisements de pétrole et de gaz». Voir Matthew Canaghan et Allison Goody, *La souveraineté du Canada dans l'Arctique*, 26 janvier 2006, site Internet de la Bibliothèque du Parlement.
13. À titre d'exemple, dans cette section, le gouvernement fédéral écrivait qu'au «... cours des dernières décennies, les gouvernements du Nord ont assumé une plus grande responsabilité dans de nombreux aspects des affaires de leur région. La gestion des terres et des ressources continuait toutefois de leur échapper, puis qu'elle restait une compétence fédérale. En avril 2003, le Yukon est devenu le premier territoire à assumer cette responsabilité. Aujourd'hui, les décisions sur les ressources relèvent des Yukonnais. Le Canada et les Territoires du Nord-Ouest tentent maintenant de conclure un accord de principe semblable concernant le transfert des responsabilités. Au Nunavut, nous collaborons étroitement avec le gouvernement territorial et la société Nunavut Tunngavik Incorporated afin d'étudier les questions touchant le transfert des responsabilités et nous avons élaboré un protocole pour les futures négociations». Dans *Gouvernement du Canada, Stratégie pour le Nord du Canada. Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*, Ottawa, ministère des Affaires in-

diennes et du Nord canadien, 2009, p. 30-33. Également, sans toutefois donner d'exemple, dans le document *Le volet nordique de la politique étrangère du Canada*, le gouvernement canadien affirmait que «le transfert des responsabilités et le renouvellement des institutions doit s'accompagner d'une politique étrangère cohérente pour le Nord, qui permet de tirer le maximum des possibilités créées par les communautés du Nord canadien». Dans Gouvernement du Canada, *Le volet nordique de la politique étrangère du Canada*, Ottawa, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2008, p. 6.

14. Voir à ce sujet Gary N. Wilson, «Nested Federalism in Arctic Quebec: A Comparative Perspective», *Revue canadienne de science politique*, vol. 41, n° 1, mars 2008.
15. Pour plus d'information sur les transferts de responsabilités vers les territoires, voir le document du Gouvernement du Canada, *Stratégie pour le Nord du Canada. Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*, op. cit., p. 30.
16. En effet, en annexe B de la loi constitutionnelle il est stipulé que, concernant les territoires: «par dérogation à toute autre loi ou usage, la création de provinces». Dans Gouvernement du Canada, *Lois constitutionnelles de 1867 à 1982*, Ottawa, ministère de la Justice, Lois codifiées au 1er avril 1996, p. 71, annexe B, partie IV.1, alinéa 42(1)f.
17. Nous pouvons souligner, entre autres, les opérations majeures suivantes. L'opération Narwhal en 2002 – exercice interarmées mettant en collaboration la Garde côtière canadienne, la Gendarmerie royale du Canada et les Douanes canadiennes. L'opération, qui s'est effectuée dans les eaux environnantes de l'île de Résolution et du sud de l'île de Baffin – opération qui est demeurée relativement élémentaire afin d'accoutumer les différents acteurs impliqués – avait pour objectif de manifester la souveraineté canadienne dans l'Arctique. Voir Défense nationale. *Secteur du Nord des Forces canadiennes*, «Initial Concept and Tasks», Opération de souveraineté NARWHAL, août 2002, p. 2. L'opération Narwhal de 2004 – exercice interarmées qui, cette fois, mettait à contribution une frégate (important bâtiment de guerre) de la marine et qui engageait la participation de plusieurs ministères canadiens. L'opération s'est effectuée au sud des eaux de l'île de Baffin. L'exercice avait, notamment, pour objectif une «... intervention des Forces canadiennes à la suite de l'écrasement d'un satellite à propulsion nucléaire. [...] scénario [qui] faisait évidemment référence à l'écrasement du satellite soviétique Cosmos 954 dans l'Arctique canadien pendant la guerre froide, le 24 janvier 1978», dans Rob Huebert, «La sécurité maritime dans l'Arctique canadien: reprise des activités dans le troisième océan du Canada», op. cit., p. 12. L'opération Beaufort Sentinel en 2005 – exercice effectué par une patrouille de la Gendarmerie royale du Canada et appuyé par la marine canadienne dans les eaux Ouest du troisième océan. L'opération Hudson Sentinel en 2005 – opération qui mettait à profit la marine, les forces aériennes et les forces terrestres. L'opération s'est effectuée dans la baie d'Hudson. Les opérations de Beaufort Sentinel et de Hudson Sentinel avaient pour objectif «l'intégration» et la «collaboration» de divers joueurs (divers ministères et divers acteurs des Forces armées) dans la surveillance et l'affirmation de la souveraineté canadienne dans le nord. L'opération NCSM

Fredericton en 2005 – déploiement d’une frégate dans les eaux nord-ouest septentrionales – avait pour objet la surveillance des pêcheries dans le nord. L’opération NANOOK en 2007 – opération où l’on déploya un sous-marin de classe Victoria dans les détroits d’Hudson et de Davis. L’objectif fut ici double, soit d’effectuer des patrouilles de surveillance anti-narcotique, et de faire valoir la souveraineté du Canada dans les eaux sous-marines arctiques. Voir Défense nationale et les Forces canadiennes. *Sous-marins de classe Victoria: atouts stratégiques pour le Canada*, site Internet des Forces canadiennes. Et nous pourrions continuer l’énumération d’exemples (Nunavut, Nunavut, etc.).

18. Soulignons ici les problèmes relatifs aux réapprovisionnements nécessaires pour les opérations dans la zone nordique, les difficultés relatives aux conditions météorologiques (navigation) – opérationnalisation laborieuse et limitée même durant les périodes de l’année les plus clémentes (août et septembre) – problème de ravitaillement en carburant, etc. Pour plus de détails sur ces problèmes, consulter l’article de Rob Hueber, «La sécurité maritime dans l’Arctique canadien: reprise des activités dans le troisième océan du Canada», *op. cit.*, p. 11-14.
19. Plusieurs options sont présentement analysées ou mises de l’avant par la défense nationale et/ou le gouvernement canadien, notamment: équiper la marine d’un gros et puissant brise-glace de classe arctique (le projet de construction de celui-ci fut annoncé par le premier ministre Stephen Harper le 28 août 2008); acquérir des navires capables de circuler dans un éventail de temps annuel plus large dans l’océan Arctique comme les 6 navires-patrouilleurs de classe polaire 8 dont on annonçait la construction en 2007 ou encore en faisant l’acquisition, par exemple, de frégates de classe Thesis ou encore les «corvettes» de classe Svalbard; renforcer les bâtiments navals que l’armée canadienne possède déjà en apportant certaines améliorations à la protection, notamment, des hélices et du gouvernail, et en renforçant la coque des navires; aménager un port civil et militaire en eaux profondes dans l’extrême Nord afin de faciliter le ravitaillement en carburant ainsi que le réapprovisionnement pour les navires qui effectuent des activités de patrouille et de surveillance dans l’Arctique, etc. Ces mesures entreprises ou envisagées par les différentes instances partagent toutes un élément stratégique important c’est-à-dire la consolidation des dispositions et des propriétés stratégiques des forces canadiennes dans l’Arctique, essentiellement en ce qui a trait aux «activités de surveillance», aux «patrouilles» et aux «communications». Pour plus de détails sur ces éléments, consulter le document du gouvernement du Canada. *Énoncé politique international du Canada, Fierté et influence. Notre rôle dans le monde*, Défense, 2005, p. 17-20.
20. Natalie Mychajlyszyn, «L’Arctique: la sécurité et la défense du Canada, liste de publications», 24 octobre 2008, site Internet de la Bibliothèque du Parlement.
21. Bruno Colson, «La culture stratégique», dans Thierry de Montbrial et Jean Klein (dir.), *Dictionnaire de stratégie*, Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 154.
22. Voir à ce sujet (pour le cas du Québec) le texte de Stéphane Roussel, «Une culture stratégique en évolution», dans Stéphane Paquin (dir.), *Histoire des relations internationales du Québec*, Montréal, VLB éditeur, 2006, p. 278-297.

23. En 2005, le gouvernement fédéral affirmait que les développements dans l'Arctique ne se traduiront plus simplement «...par une menace militaire dans le Nord canadien qui s'apparenterait à ce que nous avons connu durant la guerre froide, mais ils pourraient avoir une incidence sur la sécurité...» intérieure. Pensons à la protection «...de l'environnement, [...] la lutte contre le crime organisé, ainsi que [le] trafic d'immigrants clandestins et de stupéfiants...» qui incombent à plusieurs ministères ainsi qu'aux deux paliers de gouvernements. Dans *Gouvernement du Canada, Énoncé de politique internationale du Canada, fierté et influence. Notre rôle dans le monde*, Défense, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 2005, p. 19.
24. Rob Huebert, «Souveraineté et sécurité dans l'Arctique canadien : préparer l'avenir», *Conseil international du Canada*, juillet 2008, site Internet du conseil international du Canada.
25. Gouvernement du Canada, *Énoncé de politique internationale du Canada, fierté et influence. Notre rôle dans le monde*, Défense, *op. cit.*, p. 20.
26. Si on pense aux difficultés inhérentes d'une telle couverture efficace au niveau provincial/territorial (superficie du territoire, densité de population faible, budget restreint, problèmes techniques et logistiques, etc.), on ne peut tout de même conclure qu'à un renforcement de la coopération entre les deux paliers gouvernementaux. Pareille coordination permettrait de mettre à profit et de maximiser les ressources provinciales et/ou territoriales en la matière. Cette dernière procurerait une répartition et un «allègement» des tâches et des responsabilités fédérales/provinciales territoriales dans le domaine de la surveillance et de la sécurité sur le territoire, autorisant les forces fédérales à orienter devant leurs opérations du côté de la surveillance et de la sécurité nationale.
27. D'une part, de manière constitutive et fondamentale, l'idée d'une politique étrangère, ne l'oublions pas, repose sur l'émission, de la part d'un acteur, d'un système axiomatique *quintessentiel*, c'est-à-dire les fondements et postulats *sui generis* et inhérents devant guider la mise en œuvre pratique d'un certain nombre de principes d'action. Si votre système axiomatique *quintessentiel* repose sur l'idée de «dissuasion», il en découlera, au niveau de votre politique étrangère officielle, une série d'initiatives et d'entreprises directement induites des principes d'action enchâssés dans ce noyau axiomatique : développement du niveau d'armement approprié, localisation des sites stratégiques, diffusion des informations conséquentes, etc. Voir à ce sujet Jean-François Payette, *Introduction critique aux relations internationales du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2009, p. 34. D'autre part, de façon plus pragmatique, une politique étrangère doit être l'orientation et le comportement qu'emprunte un acteur gouvernemental ou étatique précis dans l'organisation et l'articulation de ses relations internationales, de la formulation de la politique, du processus décisionnel jusqu'à sa mise en œuvre, son évaluation, et son optimisation. Voir Louis Bélanger, Guy Gosselin et Gérard Hervouet, «Les relations internationales du Québec. Efforts de définition d'un nouvel objet d'étude», dans *Revue québécoise de science politique*, n° 23, 1993, p. 144; Jean-François Payette, *Introduction critique aux relations internationales du Québec*, *op. cit.*, p. 35. Concernant le Canada et compte tenu de

l'ensemble des connaissances qui nous sont accessibles, on pourrait dessiner le croquis de ce qu'est susceptible de devenir la politique étrangère canadienne concernant l'Arctique : une politique étrangère fondée sur l'affirmation et le renforcement de sa souveraineté dans le Grand Nord, tout en développant davantage une possible et plus grande coopération avec ses voisins circumpolaires. Voir Samantha Arnold, Stéphane Roussel et Joël Plouffe, « Pour une commission canado-américaine de l'Arctique », *Le Devoir*, 27 mars 2009. À partir de cette visée fondamentale, mais très générale, on peut identifier et déduire la série de principes primaires sur laquelle reposera la pratique régulière et les initiatives spécifiques prises par le fédéral en la matière.

28. Un axe important de la politique étrangère canadienne concernant sa souveraineté dans l'Arctique polarise l'attention des questions de surveillance et de sécurité. En effet, «... l'impératif de la sécurité dans l'Arctique figurant en bonne place dans les chapitres sur la protection de l'Amérique du Nord. On lit dans la section sur la défense que "les besoins en matière de souveraineté et de sécurité auxquels doivent répondre les Forces canadiennes pourraient s'intensifier avec l'accroissement de l'activité dans le Grand Nord". Rejoignant les conclusions de l'Étude sur les capacités dans l'Arctique, *L'Énoncé de politique internationale* indique que les nouvelles menaces se démarqueront des modèles habituels. Le gouvernement devra réagir en utilisant les capacités que seul le ministère de la Défense nationale est en mesure d'offrir», dans Rob Huebert, «Un regain d'intérêt pour la sécurité de l'Arctique canadien?», *Revue militaire canadienne*, vol. 6, n° 4, hiver 2005-2006, p. 25.
29. Gouvernement du Nunavut, *Les territoires soutiennent le Canada au Conseil de l'Arctique. Relations circumpolaires*, adaptation et communautés viables.
30. *Idem*.
31. Tim Williams, *L'Arctique. Les acteurs de la coopération circumpolaire*, liste de publications, site Internet de la Bibliothèque du Parlement.
32. Nous avons employé le terme « diplomatie de second niveau » pour rendre compte des discussions et des relations entre acteurs internationaux sous-étatiques, puisqu'il ne s'agit pas là d'une dynamique d'État à État à proprement parler. Ce n'est que par ricochet que les États se voient engagés dans les processus ici déployés.
33. Allocution du ministre des Relations internationales et ministre responsable de la Francophonie, Pierre Arcand, devant le Conseil des relations internationales de Montréal, Québec, le 25 mai 2009. Disponible sur le site Internet du ministère des Relations internationales du Québec : <http://www.mri.gouv.qc.ca>
34. Nous travaillons actuellement avec l'anthropologue Gérard Boulet à l'élaboration d'un modèle formel de prédiction et de prévisibilité des mouvements dynamiques d'ensemble susceptibles d'affecter l'état du « système arctique ». En reconfigurant l'ensemble des paramètres qui structure le « système arctique » – synthèse des fonctions statiques (acteurs, territoires, fondations existantes comme les souverainetés) et des fonctions dynamiques (enjeux stratégiques, les formes de rivalités de conflits, les principes dynamiques d'actions, les grands modes de contractions et de résolutions comme les accords et les

ententes, les alliances ou antagonismes naturels/artificiels, les opérateurs de médiation comme l'ONU, la cour internationale) – nous serons en mesure de formaliser un modèle opérationnel de simulation intégré habilité à suivre et interpréter, dans une certaine mesure, l'évolution anticipée du «système arctique». Cette recherche fera l'objet d'une publication ultérieure.