

Canadian
Forces
College

Collège
des
Forces
Canadiennes



LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE ET LA SÉCURITÉ DE NOS CÔTES – UNE ANALYSE INSTITUTIONNELLE

Lieutenant-Colonel Martin Corriveau

JCSP 38

Master of Defence Studies

Disclaimer

Opinions expressed remain those of the author and do not represent Department of National Defence or Canadian Forces policy. This paper may not be used without written permission.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, as represented by the
Minister of National Defence, 2012

PCEMI 38

Maîtrise en études de la défense

Avertissement

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent aucunement des politiques du Ministère de la Défense nationale ou des Forces canadiennes. Ce papier ne peut être reproduit sans autorisation écrite.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le
ministre de la Défense nationale, 2012.

CANADIAN FORCES COLLEGE - COLLÈGE DES FORCES CANADIENNES
JCSP 38 - PCEMI 38

MAITRISE EN ÉTUDES DE LA DÉFENSE – PROJET DE RECHERCHE

**LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE ET LA SÉCURITÉ DE NOS CÔTES –
UNE ANALYSE INSTITUTIONNELLE**

Par le LCol Martin Corriveau

This paper was written by a student attending the Canadian Forces College in fulfilment of one of the requirements of the Course of Studies. The paper is a scholastic document, and thus contains facts and opinions, which the author alone considered appropriate and correct for the subject. It does not necessarily reflect the policy or the opinion of any agency, including the Government of Canada and the Canadian Department of National Defence. This paper may not be released, quoted or copied, except with the express permission of the Canadian Department of National Defence.

La présente étude a été rédigée par un stagiaire du Collège des Forces canadiennes pour satisfaire à l'une des exigences du cours. L'étude est un document qui se rapporte au cours et contient donc des faits et des opinions que seul l'auteur considère appropriés et convenables au sujet. Elle ne reflète pas nécessairement la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada. Il est défendu de diffuser, de citer ou de reproduire cette étude sans la permission expresse du ministère de la Défense nationale.

SOMMAIRE¹

La Canada est le pays qui détient les plus longues côtes maritimes du monde². De plus, depuis le début de sa création, les voies maritimes sont essentielles à sa prospérité et son économie.

Avec l'attaque terroriste du 11 septembre 2001, le Canada a rehaussé sa sécurité nationale contre la menace transnationale qui s'accroît d'avantage aux approches des rives nord-américaines. Pour la sécurité nationale de ses voies maritimes, le Canada a plusieurs institutions fédérales dont la Marine Royale Canadienne et la Garde côtière canadienne. Ce mémoire est écrit afin d'évaluer si ces deux dernières ont assez de convergences, de compatibilités et de synergies pour être fusionnées et intégrer la Garde côtière canadienne au sein de la Marine Royale canadienne. Pour cette analyse, ce mémoire prend l'approche de l'analyse institutionnelle de Richard Scott et fait l'évaluation des domaines culturel-cognitifs (les perceptions et attentes inhérentes aux institutions), normatifs (l'émotif d'appartenance, les normes et standards) et régulatifs (les lois et législations). L'analyse se termine avec l'évaluation de la légitimité actuelle des deux organisations et regarde les influences inter-domaines afin de conclure s'il y a finalement cette possibilité de fusion.

¹ L'auteur tient spécialement à remercier Dr Pierre Pahlavi, son père Paul Corriveau, sa mère Marcelle Chapleau et sa femme Thanh Loan Nguyen pour avoir pris de leur temps et énergies afin de le supporter dans cette aventure.

² Clayton Evans, *Rescue at Sea – An International History of Lifesaving, Coastal Rescue Craft and Organisations*, (Annapolis, Maryland : Naval institute Press, 2003), p. 203. Il détient la longueur des côtes maritimes la plus longue du monde, qui interagissent avec trois océans. La référence identifie aussi que la longueur équivaut à 243 791 km de longueur séparés en trois océans.

Avec ces analyses, la conclusion principale est que, même si certains aspects et éléments tendent à converger vers une synergie possible, la somme totale des divergences, surtout dans le domaine culturel-cognitif et régulateur, ne permet pas une fusion de la Garde côtière canadienne au sein de la Marine Royale canadienne.

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE.....	i
TABLE DES MATIÈRES.....	iii
LISTE DES ACRONYMES	v
INTRODUCTION – LE CANADA: UN ÉTAT SOUVERAIN MARITIME.....	1
CHAPITRE 1 - MODÈLE D'ANALYSE INSTITUTIONNELLE SELON SCOTT	8
Tableau 1.1 – Dimensions clés des piliers cognitif, normatif et régulateur.....	13
CHAPITRE 2 - ÉVALUATION DU PREMIER PILIER – LE PILIER CULTURO-COGNITIF	14
Introduction.....	14
Section 1 - La culture canadienne, son histoire et son gouvernement : une influence particulière pour sa sécurité et sa défense nationale.....	16
Section 2 - Le pilier culturel-cognitif de la GCC inhérent à la sécurité maritime.....	26
Section 3 - Une Brève analyse du pilier culturel-cognitif des FC et de la MRC inhérente à la sécurité maritime.....	37
Section 4 - Analyse de compatibilité entre les piliers culturel-cognitifs de la GCC et de la MRC.....	47
Conclusion.....	54
CHAPITRE 3 – ÉVALUATION DU DEUXIÈME PILIER – LE PILIER NORMATIF	56
Introduction.....	56
Section 1 – Le pilier normatif de la GCC lié à la sécurité maritime.....	57
Section 2 – Le pilier normatif des FC et de la MRC lié à la sécurité maritime.....	64
Section 3 - Évaluation de la compatibilité normative entre la GCC et la MRC.....	69
Conclusion.....	75
CHAPITRE 4 – ÉVALUATION DU TROISIÈME PILIER – LE PILIER RÉGULATIF	76
Introduction.....	76

Section 1 – Le pilier régulateur de la GCC inhérent à la sûreté maritime.....	80
Section 2 – Le pilier régulateur des FC et de la MRC inhérent à la sûreté maritime.....	88
Section 3 – Évaluation de la compatibilité GCC-FCC.....	92
Conclusion.....	96
CHAPITRE 5 – L’ANALYSE DES CONVERGENCES ENTRE LES TROIS PILIERS GCC ET FC	98
Introduction.....	98
Section 1 - Identifier si les légitimités actuelles présentent des faiblesses majeures pour une instabilité.....	100
Section 2 - Les synergies et influences inter-piliers au sein des deux institutions.....	105
Conclusion.....	110
CONCLUSION	112
Introduction.....	112
Conclusions principales.....	113
Recommandations.....	116
BIBLIOGRAPHIE.....	119
<u>ANNEXES</u>	
ANNEXE A – TABLEAU CHRONOLOGIQUE DE L’ORIGINE DE LA SÉCURITÉ MARITIME NATIONALE ET DE LA GARDE CÔTIÈRE.....	A-1
ANNEXE B - TABLEAU DES TÂCHES DE LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE ET LEURS RELATIONS À LA SÛRETÉ NATIONALE.....	B-1

LISTE DES ACRONYMES

Abréviations	Définitions
ACD	Académie canadienne de la défense
ARC	Aviation royale canadienne
ASFC	Agence des services frontaliers
CBRN	Chimique, Biologique, Radiologique, Nucléaire
CCC	Le Code criminel du Canada
CCCOS	Centres conjoints de coordination et d'opérations de sauvetage
COSM	Centre d'opération de la sécurité maritime
CSSM	Centres secondaires de sauvetage maritime
DHS	<i>'US Department of Homeland Security'</i>
É-U	États-Unis
FC	Forces canadiennes
GCC	Garde côtière canadienne
GCCA	Garde côtière canadienne auxiliaire
GRC	Gendarmerie Royale canadienne
GTISM	Groupe de travail interministériel sur la sécurité maritime
LCA	Loi des conflits armés
LDN	Loi de la défense nationale
LPPEA	Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques
MDN	Ministère de la Défense nationale
MMP	Ministère Maritime et pêches
MPO	Ministère de la Pêche et des océans
MRC	Marine royale canadienne
MSPC	Ministère de la sécurité publique du Canada
MT	Ministère du Transport
N-E	Nouvelle-Écosse
NORAD	<i>'North American Aerospace Defense'</i>
OSS	Organisme de service spécial
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique du Nord
PCSN	Politique Canadienne de sécurité nationale
PII	Plan d'investissement intégré
PM	Premier Ministre
POS	procédures opérationnelles standards on normalisées

PSAC	l'alliance des services publics du Canada
PSH	Patrouilleurs semi-hauturiers
SARCC	Centres de coordination de recherche et sauvetage
SCTM	Services de communication et de trafic maritime
SIE	Service d'intervention environnemental
SOLAS	<i>'International Convention for the Safety of Life at Sea'</i>
SPAT	l'initiative Sécurité publique et antiterrorisme
TC	Transport Canada
USCG	Garde côtière américaine (<i>'United States Coast Guard'</i>)
ZEE	Zones d'exploitations économiques

INTRODUCTION - LE CANADA: UN ÉTAT SOUVERAIN MARITIME

Canada has thousands of kilometres of coastline and hundreds of harbours that go unwatched. Limited patrols, such as Aurora maritime patrol aircraft over-flights, occur on an infrequent, ad hoc basis. This lack of maritime domain awareness makes it easier for organized crime to traffic contraband, harder for officials to separate commercial and pleasure vessels from legitimate threats, and especially difficult for Canada to assert its sovereignty claims over remote areas, like the arctic³.

La création d'un pays, de ses valeurs intrinsèques et de ses institutions gouvernementales sont modelés par les événements historiques que la nation subit et de sa réalité géostratégique et politique dans l'espace mondiale et le temps. Le Canada n'échappe pas à cette réalité. Ses valeurs et ses aspirations sont bien à elles et elles ont été modelées dès le début de l'arrivée des Européens au début du XVI siècle. Puis, elles ont continué de se développer avec le transfert des colonies françaises vers l'empire d'Angleterre, avec l'éventuelle fusion des deux Canadas et des provinces de l'est canadien en *Dominion Britannique*, avec l'annexion des territoires de la compagnie de Baie d'Hudson et l'intégration de l'ouest pour finalement arriver à être un état indépendant en 1931.

De par sa position géographique sur la carte mondiale, de l'immensité de son territoire et de son isolement à cause des distances maritimes, le Canada s'est souvent

³ Parlement du Canada, "Canadian Security Guide Book – 2005 Edition", extrait de *Standing Senate Committee on National Security and Defence*, p. 33; <http://www.parl.gc.ca/parlinfo/Compilations/parliament; internet; consulté le 25 février 2012.>

sauvé des griffes des empires européens et surtout de leurs conflits continus⁴. Par conséquent, ce jeune pays a pu jouir d'une certaine autonomie et d'une paix relative. Par ailleurs, les colons européens sont finalement parvenus à cohabiter ensemble avec les peuples des premières nations et ils ont façonné leur pays avec une âme qui aspire à la paix durable, à la démocratie et aux respects mutuels des individus⁵. Prônant tout au long de son histoire le dialogue, la liberté, le respect et le droit de s'exprimer, le Canada a su établir le rayonnement de ses valeurs par l'entremise des multitudes ententes avec les États-Unis (É-U) pour le commerce dans la région des Grands Lacs et sur les côtes maritimes de l'Est et de l'Ouest ou plus récemment dans ses implications internationales au sein des Nations-Unis⁶.

S'ajoute à cela, l'importance de sa prospérité économique et des ressources naturelles à sa disposition⁷. Tout au long de l'histoire, le commerce, et l'exploitation des ressources furent les raisons d'être de la colonisation de ce pays. L'Angleterre et la

⁴ Stéphane Roussel, "La Culture Stratégique d'un "paisible royaume"?", extrait de *Culture Stratégique et politique de défense – l'expérience canadienne*, sous la direction de Stéphane Roussel, (Québec : Éditions Athena, 2007), p. 7-8.

⁵ Nossal, Richard Kim, Roussel Stéphane et Paquin Stéphane, "La société civile et la politique étrangère", *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*, (Montréal : Presse Université de Montréal, 2007), p.169-211. Cet ouvrage explique clairement les facteurs fondamentaux affectants les intérêts et les valeurs canadiennes. L'article passe au travers des différentes valeurs qui touchent les canadiens depuis le début de sa création. Une des valeurs est l'importance de la prospérité économique basée sur les exportations.

⁶ Thomas E. Appleton, *Usque Ad Mare – A History of the Canadian Coast Guard and Marines Services*, (Ottawa: The Queen's Printer, 1969), p.27, 89. Cette référence donne des exemples qui permettent de retracer les premières ententes bilatérales avec les É-U pour le commerce sur les Grands Lacs et dans les maritimes. Mr Jonh Kirton, quand à lui ("Multilateralism, Plurilateralism, and the United Nations", Chapitre 23 du *Canadian Foreign Policy in a Changing World*, (Toronto: Thompson-Nelson, 2007), p. 395, 401-403) est un ouvrage qui permet de retracer certaines activités où les Canada s'est impliqué avec les Nations Unis.

⁷ Voir *Wikipedia (Canada, p.)* ou p.3 l'article de D Burney et F Hampson ("From correct to Inspired - A Blueprint for Canada-US Engagement, www.ctpl.ca, 2008) qui mentionne l'importance des ressources canadiennes au sein du monde.

France étaient initialement à la recherche de voies économiques vers l'Inde et l'Asie. Puis, lorsqu'ils ont réalisés que ce vaste morceau de terre présentait des richesses exploitables, ils ont peuplés ce continent afin de continuer de supporter l'économie européenne. Le bois pour les transports maritimes et les forces navales grandissantes, le poisson comme source inestimable pour une Europe en plein élan démographique et la traite des fourrures furent alors essentielles. Cette prospérité, dont le Canada jouit, provient des échanges continentaux et internationaux qui n'avaient comme seul moyen les lignes de communications maritimes. Ces voies sont tellement importantes pour le transport et le commerce que même les fleuves et les Grands Lacs à l'intérieur du pays furent connectés par d'éventuels canaux maritimes pour ainsi lier les mers et établir une connectivité entre les ressources, le peuple canadien, les É-U et les anciens empires. C'est aussi la logique qui permit de voir l'élaboration des infrastructures canadiennes et les centres de masse de la population aux abords de ces voies maritimes suivant l'entrée de l'Atlantique, passant par le fleuve St-Laurent jusqu'aux Grands Lacs. Aujourd'hui, l'abondance des étendues d'eau permettent de générer de l'électricité et les centres portuaires et les infrastructures maritimes canadiennes (tel Vancouver, Halifax, Montréal) permettent toujours de soutenir l'économie⁸.

Puis l'ère industrielle et l'essor technologique donne place à la globalisation. Le Canada n'a pas pu y échapper et ses relations internationales et économiques se sont développées. De par cet essor, les voies maritimes continuent de jouer un rôle important pour assurer les activités d'import-export et sa connectivité économique depuis le reste

⁸ Nous avons simplement à regarder le mouvement du pétrole et des ressources agricoles qui transigent au travers de ces infrastructures.

du monde. Par conséquent, ceci intensifie la nécessité de les protéger⁹. Ainsi, des alliances et des ententes bilatérales s'intensifient pour le développement industriel, économique et aussi en matière de coopération de défense et de sécurité. Cependant, la globalisation et la formation de ces alliances ont des implications sécuritaires. Entre autre, les menaces provenant des problèmes transnationaux et terroristes qui peuvent affecter nos valeurs et notre prospérité. L'attaque terroriste en 2001 contre les É-U est un exemple concret et récent qui a su changer la perception de l'importance de la sécurité nationale canadienne. Cette perception d'intensification de la menace perçue en Amérique du Nord et aux É-U (i.e. le terrorisme global, l'immigration, les menaces CBRN et le crime transnational) s'est répandu au Canada et a donc apporté d'importants ajustements nationaux à notre position sur la sécurité nationale¹⁰. Des exemples comme la création du Ministère de la sécurité publique en 2004 et les ententes bilatérales pour les frontières canado-américaines ne sont que quelques exemples. Cependant, puisque le Canada dispose que de minces ressources humaines pour sa grandeur géographique, la déduction initiale serait de se demander si le Canada dispose suffisamment de ressources humaines à sa disposition pour assumer la garde de ses eaux territoriales¹¹. . .

⁹ Transportation Research Board of the national academies, "The international Container Era" extrait de *TR News*, p. 18-23; accessible à www.trb.org ; internet; consulté le 02 février 2012.

¹⁰ Granatstein J.L, Gordon Smith et Denis Stairs, "A Threatened Future : Canada's Future Strategic Environment and its Security implications- 2007", préparé pour le *Canadian Defence and Foreign Affairs Institute*; page du sommaire; accessible à www.cdfai.org; internet; consulté en Oct 2011. De plus l'acronyme CBRN sous-entend les termes Chimique, biologique, radioactif, nucléaire.

¹¹ Wikipedia, "List of Countries by Population"; http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_population; Internet; consulté le 01 février 2012. Il est classé 35^e pays au monde par rapport à sa population. Sa densité de 3.41 personne par km² n'est que 0.49% de la population mondiale. Wikipédia détient ses sources pour le Canada du site officiel de statistique

Effectivement, le Canada s'est doté de certaines ressources nationales afin d'assurer une sécurité, une protection et une discipline de ses voies maritimes et des ces navires les empruntant. Cette nécessité, avec le besoin de conserver une souveraineté sont omniprésentes au fil du temps. Il détient présentement trois institutions majeures fédérales qui assument la sécurité maritime de notre pays. Ces "forces" maritimes sont intégrés dans différents ministères et prennent part à cet éventail (ce spectre) de sécurité¹². Ces trois ministères sont : premièrement, le ministère de la défense nationale (MDN) et des forces canadiennes (FC), ayant la marine royale canadienne (MRC) comme ressource principale pour ces tâches; deuxièmement, le ministère de la sécurité publique du Canada (MSPC), avec la Gendarmerie Royale Canadienne (GRC) et son agence des services frontaliers (ASFC); troisièmement, le ministère des pêches et océans (MPO) avec l'institution principale nommée la Garde Côtière canadienne (GCC), qui assume présentement la majorité des tâches de sécurité des voies maritimes.

Une question se pose alors. Si l'on regarde logiquement et froidement cette réalité et que l'on ignore à priori la complexité historique, culturelle, politique et ministérielle du pays, pourquoi y-a-t-il autant d'institutions qui assument la sécurité des voies maritimes pour un pays si grand et si mince en densité démographique? N'y-a-t-il pas chevauchement de ces tâches et surtout de ces ressources? Est-ce possible que ces

Canada (<http://www.statcan.gc.ca/start-debut-eng.html>). La population canadienne est de 34,605,346 en date d'octobre 2011.

¹²Le spectre des opérations de sécurité perçue présentement par les forces canadiennes, plus spécifiquement par le QG opérationnel Canada Command, englobe toutes les actions inhérentes à la sécurité dans son sens large. Les trois piliers de ce spectre qui n'ont pas nécessairement de distinctions claires entre eux sont : la sûreté, la sécurité et la défense.

institutions aient des zones de compatibilités? Par conséquent, si le regard s'oriente sur les deux institutions canadiennes qui détiennent le plus de ressources maritimes au pays: le MPO et le MDN et si le focus s'oriente sur les tâches de sécurité et de souveraineté maritimes, alors la GCC et la MRC sont celles qui présentent le plus de chevauchement. Cependant, pour bien comprendre les raisons derrière une structure de sécurité nationale, les complexités mentionnées ci-haut doivent être prises en considération. Ces complexités sont vitales car elles donnent résonance et légitimité aux structures établis et acceptées par le pays. En fait, afin de répondre clairement à ces questions, et analyser pourquoi la GCC est légitimement au sein du MPO versus le MDN, il est essentiel de trouver quelles sont les forces profondes qui légitiment cette séparation institutionnelle et ultimement, celles qui pourraient justifier une éventuelle fusion.

Dans un premier temps, ce mémoire établit donc les raisons et les forces profondes reliées aux domaines culturel-cognitifs, normatifs et réglementaires qui légitiment l'actuelle posture de la GCC et de la MRC reliée à la sécurité maritimes du Canada. Puis, pour chacun de ces domaines, il vérifie s'il y a potentialité de compatibilité afin de permettre une éventuelle fusion ou une convergence entre la GCC et les FC. Car, à priori, on pourrait avoir l'impression et croire qu'il y ait assez de convergences et de synergies pour une intégration ou une fusion de la GCC au sein de la MRC.

Pour faire cette analyse, la méthodologie utilisée dans ce mémoire est de regarder ces forces à travers le prisme de l'analyse institutionnelle et, en particulier, à l'aide du

modèle de Richard Scott¹³. Se concentrant spécifiquement sur les tâches inhérentes à la sécurité maritime canadienne et de l'Amérique du nord, la méthodologie évalue donc les facteurs qui affectent et influencent pourquoi la GCC et les FC sont établis comme ils le sont au travers de trois piliers; soit le pilier cognitif-culturel (relié aux idées, perceptions, attentes et conceptions qui en découlent), le pilier normatif (codes, conventions et standards d'actions) et le pilier régulateur (lois, législations formelles et informelles).

Par conséquent, le plan de ce mémoire se sépare en cinq grandes parties. Le premier chapitre est une brève description de la méthodologie de Richard Scott et des trois piliers employés pour l'analyse. Elle définit chaque pilier et leur essence pour ultimement expliquer comment Scott et les sociologues perçoivent la possibilité d'une légitimité d'une institution au sein d'une organisation ou d'un pays. Les chapitres subséquents sont consacrés à l'analyse institutionnelle à proprement parlé. Le deuxième chapitre est consacré à l'analyse du premier pilier: le culturel-cognitif et se subdivise en quatre sous chapitres : le premier examine la culture canadienne en soi afin de bien comprendre l'environnement des deux institutions fédérales, le deuxième examine la GCC, le troisième les FC et sa MRC et le quatrième évalue les compatibilités entre la GCC et la MRC. Pour ce qui est des deux chapitres subséquents, soit le chapitre 3 et 4, ils sont structurés de la même manière que le chapitre 2. Cependant, ils évaluent les prochains piliers de l'analyse institutionnelle : le pilier normatif et régulateur. Le cinquième chapitre, lui, fait l'analyse des compatibilités trouvées entre les évaluations

¹³ Richard, W. Scott, *Institutions and Organizations – Ideas and Interest*, 3^{ième} édition, (Los Angeles: Sage Publications, Inc, 2008).

des compatibilités des trois piliers GCC-FC et ce, afin de déterminer s'il y a convergence possible pour une fusion.

CHAPITRE 1 – MODÈLE D'ANALYSE INSTITUTIONNELLE SELON RICHARD SCOTT

Prendre un modèle d'analyse institutionnel reconnu permet d'établir une base de sémantique et de définitions universelles et d'appliquer les concepts à plusieurs organisations publiques (gouvernementales) sans tergiverser. Depuis les derniers trente ans, les sociologues ont utilisés des modèles pour l'analyse institutionnelle afin d'étudier les facteurs non rationnels, non économiques et non matériels qui influencent l'évolution des organisations gouvernementales, fédérales ou privées. Or, parmi les nombreux modèles, il semble être plus retenu que les autres pour sa performance. Ce type d'analyse institutionnelle est celui développé par Richard Scott¹⁴. De plus, comme le mentionne Pierre Pahlavi, il est rare que les sociologues aient tenté d'appliquer leurs modèles pour l'étude des institutions militaires ou de sécurité¹⁵. Le modèle de Scott présente l'avantage d'avoir été utilisé avec succès pour plusieurs analyses reliées aux institutions militaires ou gouvernementales ainsi que leurs contextes sociaux¹⁶.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Pierre Pahlavi Dr. "Guerre irrégulière et analyse institutionnelle – le cas de la stratégie asymétrique des Gardiens de la révolution en Iran", de la *Revue Études Internationales*, volume XLII, no 4, (Québec : HEI Université Laval, 2011), p.474.

¹⁶ Le modèle Scott a été appliqué pour l'analyse de différentes institutions militaires dans le monde. Par exemple, se référer aux textes suivants : Pierre Pahlavi (*Guerre irrégulière et analyse institutionnelle – le cas de la stratégie asymétrique des Gardiens de la révolution en Iran* (2011)), par Pierre Pahlavi et Lacroix-Leclair (*Institutionnalisation d'Al-Quaida au Maghreb islamique* (AQMI)(2011)), du Dr Pahlavi et

Avant d'aller plus loin dans l'explication du modèle de R. Scott, il est important de définir brièvement ce qu'est une institution et si ce terme peut s'appliquer au FC et à la GCC. Selon certains sociologues tel Roland Jepperson ou Scott, une institution est 'une structure sociale durable formée d'éléments symboliques, ayant des ressources humaines et matérielles qui, combinés avec des activités sociales donne solidité et raison d'être à la vie sociale (trad. Libre)'¹⁷. Elle implique donc une dimension légale et des valeurs idéationnelles acceptées au sein de l'institution ainsi que des ressources bien à elles. Or, pour les FC et la GCC, les deux détiennent tous ces aspects. Les deux organisations ont des ressources matérielles et humaines structurées pour accomplir des objectifs et des missions spécifiques. Par exemple, tous deux ont des collèges de formation, des normes de travail spécifiques à leurs tâches, une discipline et des règlements bien à eux. Leurs personnels portent des uniformes, des insignes, les institutions détiennent des drapeaux, elles ont certaines traditions qui sont propres à elles et qui sont acceptée par les individus au sein de l'institution. De plus, elles sont réglementées par des actes officiels acceptés, reconnus et établis par un gouvernement

Dr Ouellet (*Institutional Analysis and Irregular Warfare : Israel Defence Forces during the 33-Day War of 2006* (2009)).

¹⁷ Scott, *Institutions and Organizations...*, p.48. Plusieurs définitions sont identifiées pour qualifier le terme institution dans le livre de M. Scott. Cependant, il réitère la suivante qui est établis par d'autres sociologues: "[...] *In this conception, institutions are multifaceted, durable social structures made up of symbolic elements, social activities, and material resources. Institutions exhibit distinctive properties: They are relatively resistant to change (Jepperson 1991). They tend to be transmitted across generations, to be maintained and reproduced (Zucker 197) [...] giving 'solidity' (to social systems) across time and space'*". Le Petit Robert (éd. 2007, p. 1347) la définit comme "l'ensemble des formes ou structures sociales, telle qu'elles sont établies par la loi ou la coutume".

officiel¹⁸. Au sens large, ces deux organisations supportent les valeurs intrinsèques canadiennes et toutes deux ont des valeurs et des normes bien à elles dû à leurs fonctions et leurs histoires. Par conséquent, les FC et la GCC peuvent, à juste titre, être catégorisés et analysés comme des institutions à part entières. Avec l'analyse exploitée dans les prochains chapitres, ce mémoire explore d'avantages ces notions et surtout la notion de *légitimité* aux yeux de la société canadienne.

Selon Scott, l'analyse institutionnelle utilise les bases sociales d'une société distincte, dans lequel une institution prend forme. Elle les prend afin d'analyser les fondements et les forces qui influencent sa création, sa raison d'être et sa légitimité¹⁹. En fait, Scott propose que cette *logique non-rationnelle*, établi par ces bases, se cache sous les ressources matérielles et les comportements humains d'une organisation et forme la partie viscérale qui transforme une organisation en institution. Car sans elles, il est très difficile de comprendre pourquoi les agissements et la logique d'une action est orientée dans une direction spécifique. Il se base sur trois piliers. Ces trois piliers englobent le système de croyances et convictions acceptées par la société et l'individu, les valeurs et normes sur lesquelles les comportements sont fondés et le système de lois et sanctions acceptés et reconnus par cette société. Ces trois piliers s'intitulent le pilier culturel-cognitif (dit cognitif), le pilier normatif et le pilier régulateur. Ces trois piliers ultimement

¹⁸ Par exemple, les FC sont légiférées par la *loi de la défense nationale* (1985) et la GCC est légiférée principalement sous la *loi sur les océans* (1996); tous deux subordonnées à la constitution du pays et au code criminel canadien.

¹⁹ Scott, *Institutions and Organizations...*, p. 48.

se combinent, convergent ou s'éloignent pour assurer soit une stabilité et une légitimité ou diverger et ultimement affaiblir l'institution. Selon M. Scott, ils doivent être étudiés initialement indépendamment. Afin d'avoir une vraie vision des forces sociales sous latentes, ils doivent être évalués ensembles afin de vérifier s'ils se supportent ou se contredisent. Cette dernière évaluation permet alors de regarder si l'institution est vraiment légitime ou non et présente d'importantes lacunes et faiblesses au sein de la toile sociale dans laquelle elle interagit. Le tableau 1.1. résume les dimensions inhérentes aux trois piliers.

Le pilier culturel-cognitif s'appuie sur les croyances et les attentes qui permettent de maintenir une cohésion sociale et une légitimité au sein de l'institution²⁰. Ces croyances communes, acceptées par l'institution, permettent alors de créer une réalité sociale par laquelle l'institution voit le monde et qui, ultimement, justifient ses décisions. C'est aussi pourquoi des routines et des comportements distincts prennent formes. De plus, ce pilier regarde l'importance des influences culturelles externes à l'institution qui forment leurs croyances et leurs interprétations des tâches.

Pour ce qui est du pilier normatif, il est basé sur les *normes*, les *valeurs* et les conventions acceptées au sein de l'institution. Elles déterminent le comportement, les rôles, les responsabilités et les compétences inhérentes aux tâches. Ces facteurs établissent ce qui est "normal" ou éthiquement "bien" ou "mal" et assure le maintien de la cohésion et l'ordre social. Par conséquent, les *valeurs* établissent les idéaux

²⁰Scott présente dans son ouvrage une intéressante définition pour la dimension social cognitive. Il reprend ce que Berger et Kellner mentionne en établissant que la dimension cognitive est comme 'la cristallisation des croyances dans une force réelle et objective (trad. Libre) (Scott, *Institutions and Organizations...*, p.57).

désirables sur lesquelles les comportements peuvent être évalués tandis que les *normes* déterminent le “comment” des actes. Les sentiments qui ressortent sont reliés à l’honneur ou à la honte et deviennent une force importante pour justifier et légitimer les décisions au sein de l’institution et de la société.

Le dernier pilier est celui du régulateur. Ce pilier, cette dimension, est reliée aux lois et règlements formels ou informels au sein d’une institution qui régularisent son comportement et ses actes. Elles peuvent être utilisées afin de légitimer et justifier leurs décisions. En d’autres termes, ce pilier donne l’autorité d’agir et donne les contraintes et limites acceptées par la société et l’institution elle-même. Elle englobe aussi la réalité des sanctions, qui sont un facteur formel ou informel permettant de renforcer la régularisation de l’institution et d’établir ce qui est légitime ou non.

En somme, l’analyse institutionnelle a pour objectif de déterminer si l’institution est légitime ou non. Cette légitimité, interne (relié aux individus à l’intérieur de l’institution) et externe (perçu par la société avec laquelle l’institution interagit), dicte si les comportements sont perçus comme désirables, acceptables et appropriés²¹. En fait, elle revient à la question si l’institution est crédible ou pas dans son contexte sociopolitique.

Les trois piliers sociaux de l’institution			
<i>Dimensions</i>	<i>Pilier régulateur</i>	<i>Pilier normatif</i>	<i>Pilier culturel-cognitif</i>

²¹ Scott, *Institutions and Organizations...*, p. 48.

<i>Base de conformité</i>	Convenable, juste	Obligation sociale	Pris pour acquis, compréhension partagée
<i>Mécanismes</i>	Contraintes	Normes	Mimétique
<i>Logique</i>	Instrumentale	Appropriée	Orthodoxie
<i>Indicateurs</i>	Règles, lois, sanctions	Tâches, Certifications, accréditations, valeurs	Croyance commune, logique et action partagée par le commun, isomorphisme
<i>effet</i>	Peur, culpabilité/innocence	Honneur/ honte	Certitude/confusion
<i>Légitimité</i>	Légalement approuvé	Gouverné moralement	Supporté culturellement, reconnu, compréhensible

Tableau 1.1 – Dimensions clés des piliers cognitif, normatif et régulateur

Source : Scott, W.R. (2008). Institutions and Organisations. Thousand Oaks, C.A. Sage

Ce chapitre a permis de résumer ce qu’englobe l’analyse institutionnelle selon M. Scott. Il a fait un survol de l’essence de l’analyse, puis a défini ce qu’est une institution et établi que la GCC et les FC peuvent remplir cette définition. Par la suite, les piliers sociaux ont eux aussi été définis afin de bien comprendre la distinction de l’angle de l’analyse dans les prochains chapitres. Par conséquent, analyser une institution selon ces trois piliers et vérifier leurs convergences pourront donc déterminer les mouvements sociaux cachés à l’intérieur des organisations et vraisemblablement éclairer les raisons pour lesquelles elles sont structurées et fonctionnent d’une certaine manière. Le prochain

chapitre de ce mémoire fera donc l'analyse du premier pilier : culturel-cognitif, appliqué principalement à la GCC et sa compatibilité avec les FC et la MRC.

CHAPITRE 2– ÉVALUATION DU PREMIER PILIER – LE PILIER CULTURO-COGNITIF

‘Often people's thoughts are shaped by what they think has gone before, by explanations of national experiences and by national myths.’²²

INTRODUCTION

Le dernier chapitre a permis d'identifier la base théorique inhérente au modèle d'analyse institutionnelle de R. Scott qui sera utilisée dans les prochains chapitres et ce, afin de vérifier s'il y a possibilité de convergence ou de compatibilité entre les piliers de la GCC et de la MRC. Ce chapitre se concentre alors sur un de ces piliers, soit le pilier culturel-cognitif.

Tout d'abord, pourquoi commencer par ce pilier en premier? Pour ce mémoire, le choix est simple. Ce pilier débute l'analyse institutionnelle parce qu'il permet, tel qu'indiqué dans le chapitre précédent, de dégager les réalités qui influencent l'identité interne de l'institution et de présenter les réalités externes qui instaurent une pression constante sur elle et son personnel. Cette dimension inclue donc la culture de la nation dans laquelle baigne l'institution et forme ses individus avant même que l'influence

²² Douglas Bland, "Military Command in Canada" extrait de *Generalship and the Art of the Admiral*, sous la direction de Bernd Horn et Stephen J. Harris (Ontario: Vanwell Publishing Limited, 2001), p.122.

culturelle interne de l'organisation s'imprègne²³. Au sens pratique, ce pilier est analysé en premier parce qu'il sensibilise tout d'abord aux particularités culturelles du Canada qui ont formé son histoire et son peuple et a su mais aussi influencer les prises de décisions de ses institutions fédérales depuis leurs origines. Puisque la GCC et la MRC sont elles aussi des institutions fédérales, elles n'échappent pas à cette dynamique. Et donc, comme Stéphane Roussel l'établit clairement, le culturel interne d'une institution fédérale puise son essence dans l'histoire de son pays, de son peuple et de la structure de gouvernance nationale²⁴.

Ce chapitre vise donc faire le lien avec la thèse originale du papier qui se pose la question si, à ce moment-ci, la GCC peut être fusionné de façon durable au sein des FC et surtout de la MRC. Il démontre qu'il y a divergence dans la somme totale des éléments culturel-cognitifs externes et internes qui influencent ces deux institutions et leurs propres piliers culturels-cognitifs. Il est important de rappeler que l'analyse de ce pilier ainsi que les deux autres piliers, est orientée seulement au domaine de la sécurité maritime. Ce domaine est souvent identifié comme le spectre de sécurité la maritime et contient une terminologie qui est importante à maîtriser. Elle contient le terme sécurité, sûreté et défense et font partie d'un spectre qui fait l'ensemble de la réalité de la sécurité nationale²⁵. Ce chapitre se divise donc en quatre grandes sections. Il est définitivement

²³ Scott, *Institutions and Organizations...*, p. 57.

²⁴ S. Roussel, "Conclusion – Quelques leçons tirées de l'expérience canadienne", extrait de *Culture Stratégique et politique de défense – l'expérience canadienne*, sous la direction de Stéphane Roussel, (Québec : Éditions Athena, 2007), p. 218.

²⁵ Canada, Ministère de la Défense nationale, *Ordre d'opération permanent pour les opérations nationales*, ébauche. (Ottawa: Commandant du Commandement Canada, février 2012), p. A2-2/25 à 3/25. L'auteur emploie le spectre de continuité sécurité-sûreté-défense énoncé par *Canada Command* et aussi employé par

le plus grand chapitre car sa première section brosse un bref tableau des plus grands déterminants appartenant à l'histoire canadienne ainsi qu'auprès de la culture et des valeurs qui affectent la perception canadienne face à l'importance de la sécurité, de la sûreté et de la défense. La première section de ce chapitre donne aussi un bref exposé de la perception omniprésente affectant la sécurité et la défense au sein des cercles des hauts fonctionnaires et membres élus du gouvernement fédéral. Cette première section est critique puisqu'elle donne les éléments qui influenceront subtilement tous les autres piliers et sont indispensables afin de comprendre la réalité canadienne et ses institutions. La deuxième section du chapitre s'intéresse aux éléments du pilier culturel-cognitif de la GCC qui affectent la sécurité maritime. Cette deuxième section est séparée en deux; les facteurs externes, tels l'histoire et la création de la GCC, les attentes du peuple canadien et celles du MPO. La deuxième sous-section parle des facteurs internes, soit son rôle perçu par les chefs de la GCC. La troisième section parle du pilier culturel-cognitif pour les FC et la MRC. Elle commence par un bref aperçu de l'histoire de la MRC, des attentes canadiennes et des influences culturelles externes, tel les alliés avec qui la MRC et les FC interagissent au niveau international. Puis, elle entame le cognitif interne et les rôles perçus par la MRC. La dernière section du chapitre est l'analyse des compatibilités entre les deux institutions relié au pilier culturel-cognitif.

la GRC. Ce spectre est même retrouvé au sein des alliés tels les É-U et NORAD. Il permet de faire le lien entre les différentes activités qui sont du domaine de la sécurité nationale tout au long d'un spectre partant d'une "sécurité personnelle ('safety' en anglais)", migrant à la sécurité constabulaire et collective (sûreté) pour aboutir à la sécurité d'une nation (défense).

SECTION 1 – LA CULTURE CANADIENNE, SON HISTOIRE ET SON GOUVERNEMENT : UNE INFLUENCE PARTICULIÈRE POUR SA SÉCURITÉ ET SA DÉFENSE NATIONALE.

En premier lieu, les Canadiens aiment parfois se dépeindre comme un ‘peuple non militaire’ habitant un ‘royaume paisible’. Ce statut privilégié serait en fait une conséquence de l’histoire et de la géographie²⁶.

Tout d’abord, tout comme les arbres et les plantes dans un verger, les institutions canadiennes proviennent de la ‘terre’ du Canada. La GCC et la MRC ne sont pas différentes. Elles prennent leurs énergies des différentes composantes, ‘vitamines’ et réalités de cette ‘terre’ pour grandir et vivre. Par le fait même, cette ‘terre’ transforme et modèle ses institutions au travers du temps par la culture intrinsèque des individus faisant partie de l’organisation, qu’aux lois et normes que l’institution doit ajuster pour rester légitime auprès de la société canadienne. Cette ‘terre’ contient trois éléments principaux. Le premier élément est son histoire par lequel le Canada puise son essence et ses traits caractéristiques. Puis, le deuxième élément est l’ensemble des valeurs qui forme la culture canadienne et l’importance perçue de la sécurité nationale et sa défense. Le troisième élément est relié au système de gouvernance: l’outil démocratique, composé du processus gouvernemental et public ainsi que son système politique. Certes, cette première section du chapitre pourrait devenir un livre complet

²⁶ S. Roussel, ‘La culture stratégique d’un ‘paisible royaume’?’’, extrait de *Culture Stratégique et politique de défense – l’expérience canadienne*, sous la direction de Stéphane Roussel, (Québec : Éditions Athena, 2007), p.7. De plus, dans son ouvrage, S. Roussel identifie le terme ‘culture stratégique’ et mentionne qu’elle peut se définir comme ‘un ensemble cohérent et persistant d’idées, propres à un contexte sociohistorique donné, qu’entretient une communauté à l’égard de l’usage de la force armée et du rôle des institutions militaires’(p.18). En d’autres termes, elle permet d’interpréter les décisions ou l’attitude d’une communauté (bien souvent un état) sur une question relative à la guerre ou à la défense, en fonction de ses particularités historiques, géographiques et sociopolitiques.’(p.10). Bien entendu, cette définition n’est pas nécessairement acceptée de tous les académiciens.

afin d'expliquer les particularités géopolitiques et gouvernementales affectant la perception globale du Canada face aux besoins de sécurité nationale. Là n'est pas le but de cet ouvrage. L'intention est simplement de préciser certains aspects critiques reliés à notre société canadienne qui ont coloré et qui continuent d'influencer nos perceptions et décisions. Donc, avant même de regarder les réalités culturelle-cognitives inhérentes à la GCC, les FC et la MRC, il est important de faire ce bref survol.

Le premier élément – l'histoire du Canada.

Quand l'on regarde la route vers l'indépendance du Canada, on ne peut écarter certains déterminants clés qui ont affecté la perception canadienne face à l'importance ou plutôt la non-importance que présente la sécurité nationale pour le pays. Premièrement, le Canada a été créé comme *Dominion* afin de supporter l'économie et le soutien de l'empire britannique. Le Canada a reçu son autonomie pour les décisions de défense et politique externes seulement qu'au début du XXe siècle. En fait, avant cette autonomie, c'était la Grande-Bretagne qui avait le rôle de défenseur des côtes maritimes et qui gardait un contrôle serré des mouvements maritimes entrant et sortant du pays²⁷. Par conséquent, le Canada avait l'impression qu'il serait toujours protégé par un "Grand frère". Cette perception a inévitablement influencé notre fondement culturel; elle a probablement incité le peuple canadien à une modestie, un sentiment de non-

²⁷ Thomas Appleton, *Usque Ad Mare...*, p.71-72. Intéressant de comprendre que l'Empire Britannique protégeait les voies maritimes de la plupart de ses autres *Dominions* et non seulement celles du Canada.

responsabilité ou une apathie face à sa sécurité nationale car la ‘‘mère-patrie’’ britannique était là pour nous protéger et nous supporter²⁸.

Deuxièmement, s’ajoute à cela notre histoire pratiquement sans guerre. Comme le propose Stéphane Roussel, Kim Nossal et Stéphane Paquin, à part le conflit interne de 1837-38 et les escarmouches des *U-Boats* allemands durant la seconde guerre mondiale contre le continent nord-américain au complet, la dernière guerre officielle que le Canada a subie contre sa souveraineté fut en 1812. Cette guerre, contre les États-Unis était aussi durant la période où le Canada était encore sous l’emprise de l’empire britannique²⁹.

Troisièmement, le fait que nous sommes à côté d’une superpuissance sur la scène internationale ayant une culture démocratique similaire à la nôtre et un lien solide économique permet aux Canadiens inconsciemment d’avoir une certaine tranquillité d’esprit³⁰. Finalement, l’impression canadienne que le pays est loin des conflits possibles peut aussi s’ajoute aux trois déterminants expliqués ci-haut afin de fixer la sécurité nationale vers une sécurité des individus et non une nécessité de protéger nos

²⁸Roger Sarty, Ph.D. ‘‘La Force naval du Canada’’, conférence, Collège des Forces canadiennes, (Toronto, Ontario, 4 avril 2012), avec l’autorisation du conférencier. L’auteur présente cet argument car, même selon le Dr R. Sarty, cette perception illusoire persiste encore avec les États-Unis qui ont remplacé l’Empire Britannique. Cette perception est aussi due à plusieurs autres sous éléments tel la réalité du ratio de l’immensité du pays comparativement aux ressources, aux liens économiques et notre affinité philosophiques démocratiques.

²⁹ Nossal, Roussel, Paquin, *La société civile et la politique étrangère canadienne...*, 2007, p. 193.

³⁰ Canada. Parlement. Sénat, ‘‘Canada's Coastlines: The Longest Under-defended Borders in the World’’, volumes 1 et 2, *Report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence*, (Ottawa : National Library of Canada Publication, 2003), p.10. De plus, comme T. Appleton le mentionne dans son ouvrage de l’histoire de la Garde côtière, il est intéressant de voir, par exemple, qu’avant même la venue des É-U comme superpuissance internationale, le Canada avait déjà l’attitude d’utiliser la diplomatie pour légiférer et réduire toute course d’armes avec les É-U et ainsi réduire au maximum l’importance d’armer les cours d’eaux communs (i.e. Grands Lacs) avec les É-U (Appleton, *Usque Ad Mare...*, p.12.).

frontières. Cette histoire influence donc la perception du peuple et son appareil exécutif tout en débordant sur la perception de l'importance de la sécurité maritime.

Le deuxième élément - La culture canadienne tout au long de notre histoire.

Tout au long de brève histoire, le peuple canadien a toujours prôné de fortes valeurs de base qui ont su à leur tour influencer la culture en soi et tous les appareils et organisations gouvernementaux. Tout comme le présente le rapport du bureau du conseil privé canadien en 2005:

The Canadian way of life is based on an openness to ideas and innovations, and to people from every part of the world. It is also based on a deep commitment to democracy, the rule of law, respect for human rights and pluralism, and the rejection of intolerance, extremism and violence. Canada's National Security Policy was devised to support and adhere to these core values while allowing us to counteract and respond to those who would seek to abuse our openness³¹.

Cette ouverture et orientation à tout ce qui est inhérent à la démocratie ajoute un couche additionnelle à la perception, ou non-perception, du besoin de la sécurité de nos frontières présenté dans le paragraphe précédent. En fait, elle oriente le focus du Canada et sa culture vers la diplomatie, les échanges internationaux et les discussions plutôt que de protéger ses frontières. Elle crée une forme d'altruisme et une perception que le monde entier comprend et adhère à cette réalité de démocratie et d'ouverture. En d'autres termes, elle donne aux Canadiens l'illusion qu'il est peu probable que quelqu'un

³¹ Canada, Privy Council Office, *Securing an Open Society: One Year Later*, (Ottawa: National Library of Canada publication, 2005), p. 5.

puisse vraisemblablement penser ou agir contre le Canada³². Ceci même si, depuis les années 80, il y a eu des signes de terrorisme à l'intérieur de nos frontières³³. Cette perception et ces valeurs transforment donc la culture au sein des partis politiques qu'ils soient au pouvoir ou non. Par exemple, un survol des partis au pouvoir durant la guerre froide permet de voir l'attitude antimilitaire et le focus vers la mondialisation lors des périodes de Pierre Trudeau et de Lloyd Axworthy. Ces périodes permettent de remarquer que l'importance d'une défense ou d'une sécurité nationale ne fut pas nécessairement toujours omniprésentes ni très bien reçues³⁴. En d'autres termes, le fait d'avoir une culture d'ouverture et de respect envers les droits d'humains s'accompagne d'une dévaluation relative de la sûreté de la défense côtière comme moyen d'assurer la souveraineté nationale. Pour clore cette sous-section, il est important de regarder la question actuelle de l'immigration au Canada et de son influence possible sur la perception éventuelle du peuple canadien face à l'importance de la sécurité maritime. Or, cette question est encore trop récente pour des données adéquates. Toutefois, ce qui est

³² Comme le Sénateur C. Kenny le mentionne dans le livre *Breaking the Box* (p.191): “*Too many Canadians think the world is a benign place and we face no risks. Canadians have never experienced war at home and think it is impossible because nobody would attack 'people like us'*”.

³³ Canada. MSPC, *Building Resilience Against Terrorism – Canada's Counter-Terrorism Strategy*, (Ottawa : Her Majesty the Queen in Right of Canada Prints, 2011), p.7-9. Dans cette nouvelle stratégie, le premier chapitre passe au travers de la menace actuelle terroriste en démontrant plusieurs exemples de terrorisme au travers des 30 dernières années. Par exemple, le vol Air India de 1985, les 18 arrêtés à Toronto en 2006, Northwest Airlines 253 en 2009, etc.

³⁴ Douglas Bland, *Canada Without Armed Forces?*, (Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press, 2004), p.85, 111-120 et annexe A. De plus, M John Kirton (“Multilateralism, Plurilateralism, and the United Nations” du *Canadian Foreign Policy in a Changing World*, 2007, p. 393-412) donne un bon sommaire des différentes périodes appliquées aux partis politiques et leurs perceptions antimilitaires. Il rehausse aussi l'importance de l'ouverture, de la démocratie, de l'économie et de l'environnement au sein des premiers ministres au détriment de la sécurité et défense nationale. Par exemple, sans la pression des É-U pour instaurer le NORAD, le Canada n'aurait pas nécessairement fait cette initiative de son propre gré.

important de réaliser est que plusieurs des ethnies qui immigreront au pays proviennent de pays détenant certaines difficultés d'économie et d'oppression. Souvent ces pays ont des forces militaires coercitives qui sont omniprésentes³⁵. Par conséquent, l'on peut déduire qu'une des raisons principales de leur intérêt à immigrer est de s'échapper de l'oppression et de ces régimes militarisés. Et donc, l'intérêt de voir une présence militarisée accrue au quotidien de leur vie dans leur nouveau pays n'est probablement pas une priorité. Par conséquent, avec toutes ces raisons, la culture canadienne n'est définitivement pas orientée vers un réflexe initial de dépenser ou d'opter pour une sécurité nationale robuste pour protéger nos côtes et nos voies maritimes. Maintenant que les assises culturelles stratégiques nationales ont été présentées, la prochaine section traite de la culture qui façonne le modèle politique supportant cette culture.

Le troisième élément - l'outil gouvernemental et son impact sur la sécurité et la défense nationale.

Ceci amène donc la troisième et dernière partie de cette première section. Comment l'instrument gouvernemental d'une monarchie constitutionnelle comme le Canada et son système politique perçoit-il alors la sécurité nationale? Premièrement, la structure canadienne donne au premier ministre et à son cabinet une importante puissance pour tout ce qui touche la réalité exécutive du pays. Ceci inclut la sécurité et la défense

³⁵ Canada. Ministère de la citoyenneté et immigration Canada. *Canada – Facts and Figures : Immigration Overview of Permanent and Temporary Residents 2010*, p. 2, 108-109, <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics>; internet; consulté le 10 avril 2012.

nationale et ce, sans la participation expresse du Sénat et de la chambre des communes³⁶. Ceci créé donc deux effets : les politiques de sécurité et de défense sont grandement influencées par la perception et la volonté du premier ministre au pouvoir et, puisque les mandats politiques changent relativement rapidement, les politiques de sécurité et de défense fluctuent selon les partis politiques en place. Et donc, ceci influence toute approche et volonté des différents ministres et institutions fédérales d'entamer des initiatives durables. De plus, des décisions inhérentes à la sécurité et la défense nationale impliquent souvent des coûts importants à long terme et incitent souvent une grande médiatisation auprès des citoyens canadiens³⁷. Par exemple, l'acquisition d'un projet capital fédéral pour améliorer la capacité de défense peut prendre entre 11 et 20 années³⁸. À titre d'exemple, le projet d'acquisition des 6 à 8 navires de patrouilleurs arctique vaut près de 3 milliard de dollars³⁹. Or, lorsqu'on regarde l'histoire canadienne et des relations entre les dépenses pour la défense et sa sécurité et les parties politiques, il est évident que

³⁶ Eric Lehre, "'Connecting the Dots' and the Canadian Counter-Terrorism Effort – Steady Progress or Technical, Bureaucratic, Legal and Political Failure?", (*Canadian Defence & Foreign Affairs Institute*, Mars 2009), p. 12.

³⁷ Douglas Bland, *Culture stratégique...* p.129-139. D. Bland identifie de façon intéressante neuf principes clés inhérents à la réalité et la perception politique pour la sécurité et la défense canadienne. Ces "réalités ou perceptions" résument bien la culture et le symbolisme de nos politiciens face à la sécurité et la défense.

³⁸ Craig Stone, Ph D, "Defence Procurement and the Need For Disciplined Capital Investment", extrait de *The Public Management of Defence in Canada*, édité sous la direction de Craig Stone, (Toronto : Éd. Breakout, 2009), p.103.

³⁹ Canada, site officiel de la marine royale canadienne. Extrait de la page "Navires de patrouilles extracôtiers/de l'arctique", extrait de <http://www.marpac.forces.gc.ca>; pris le 04 avril 2012. De plus, les coûts d'opérations pour 25 ans sont présentement évalués à 4.3 milliards de dollars.

l'intérêt varie continuellement⁴⁰. Un exemple très concret de cette vision à court terme de l'appareil exécutif fédéral est la décision du gouvernement chrétien de cancelar le projet d'hélicoptère EH-101 en 1994, qui était en cours et avait été initié par le gouvernement au pouvoir précédent. Par conséquent, ceci démontre qu'il y a divergence entre les besoins de défense et l'appareil exécutif qui dicte les priorités de par sa nature.

Deuxièmement, les politiques et les lois reliées à la sécurité et défense ont pratiquement toutes été créées en mode réactif. Elles sont souvent créés après qu'une crise, qu'une situation imprromptue se soit déclarée ou sous une pression externe. Des exemples pullulent dans l'histoire canadienne. La création de la marine royale canadienne (MRC) en 1910 est due aux pressions de l'empire britannique. Les forces maritimes constabulaires dans les eaux internes sont dues aux pressions britanniques. La création de la GCC est due à un accident dans nos eaux territoriales. Les pressions des États-Unis pour l'implication au NORAD ou simplement la réaction à l'incident de 2001 et des pressions américaines pour les frontières dans les années 2001-2005. Cette vision à courte vue, approprié ou non, du gouvernement fédéral donne un signe clair de l'attitude du système fédéral et de son personnel face aux initiatives de sécurité et défense nationale. Car, comme le reprend le comité de la défense et sécurité sénatorial en 2003, sans implication constante et définitive du Bureau du Conseil Privé et du Premier

⁴⁰ Douglas Bland, *Canada Without Armed Forces?*, (Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press, 2004), p. 120-124. Ces pages présentent un excellent sommaire de la relation entre les budgets et les intérêts pour la défense et les différentes parties au pouvoir.

Ministre, la sécurité et défense nationale n'est simplement qu'un intérêt éphémère selon les crises et risques temporaires du moment⁴¹.

Troisièmement, la structure fédérale ministérielle est construite en forme de pipeline et augmente ainsi la complexité de la coordination et de la coopération. Avec la PCSN en 2004, plusieurs institutions sont encore responsables pour la sécurité maritime nationale. Ceci implique autant un choc de culture entre personnel civil et militaire (cette réalité sera abordée plus loin) ainsi qu'une demande accrue de coordination constante entre plusieurs organisations n'ayant pas tout le spectre d'action⁴². Le quatrième et dernier aspect est la méfiance omniprésente de l'appareil gouvernemental canadien vis-à-vis d'une institution militaire forte. Selon Roger Sarty dans sa présentation faite au Collège des Forces Canadiennes, la méfiance du gouvernement provient, à priori, de l'essence de la création du système démocratique canadien emprunté aux Britanniques. Elle a refait surface en 1962 lors de la crise de Cuba où la marine à ce moment avait envoyé des forces navales sans autorisation du gouvernement⁴³.

Cependant, depuis 2001, un changement de direction s'est progressivement imposé au sein du gouvernement canadien. Avec l'attaque terroriste contre les États-

⁴¹ Traduction libre des commentaires présentés par le Sénat dans "Canada's Coastlines : The longest Under-defended Borders in the World", volumes 1 et 2, *Report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence*, (Ottawa : National Library of Canada Publication, 2003), p. 107. Ce texte est repris du Dr Axworthy (U Queen).

⁴² Un très bon livre qui présente le contexte de chacune des côtes et de l'implication de la multitude d'institutions et organisations impliquées ou qui ont un intérêt pour la sécurité et sûreté des côtes et de son littoral est le "Canada's Three Ocean's : Strategies for Maritime Enforcement, IME, 1998, (Partie III du livre).

⁴³ Roger Sarty, Ph.D. "La Force naval du Canada", conférence, Collège des Forces canadiennes, (Toronto, Ontario, 4 avril 2012), avec l'autorisation du conférencier.

Unis et leurs restructurations pour leur sécurité nationale (i.e. la création de ‘Department of Homeland Security (DHS)’) et la création de la stratégie nationale canadienne de sécurité (PCSN) en 2004, le Canada a su tranquillement reprendre son intérêt face à sa sécurité nationale. Depuis, plusieurs initiatives ont été entamées telles la création de ministère de la sécurité publique, les comités sénatoriaux pour la sécurité et la défense, le groupe de travail maritime interministériel de Transport Canada, les centres des opérations de la sécurité maritime et le poste permanent de conseiller en matière de sécurité nationale au sein du bureau du conseil privé. Néanmoins, comme le stipule R Scott, les institutions sont résilientes et résistent beaucoup aux changements⁴⁴. Les pressions externes doivent être constantes et présentes à long terme pour faire un effet de changement permanent. Présentement, certains disent toujours que même si des initiatives sont entamées, le gros reste à faire au sein des cultures, normes et législations pour en faire un effet durable⁴⁵.

Donc, tel que mentionné au début de la section, cette portion avait simplement comme but de peindre trois éléments clés de la réalité canadienne qu’il faut continuellement garder en mémoire lors des prochaines sections et chapitres. Ces éléments sont l’histoire du Canada, la culture canadienne et la culture qui habite l’appareil exécutif du Canada. Ils permettent de mettre en perspective l’origine des

⁴⁴ Scott, *Institutions and organizations...*, p. 49.

⁴⁵ Martin N. Murphy, ‘‘Chapter 9 – Maritime Security and Medium Powers: Strategic Choice or Strategic Risk?’’, extrait de *Breaking the Box : The Increasing Demands of Non-Combat Roles on Maritime Forces*, sous la direction de Kenneth P. Hansen, (Halifax : Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University. 2009), p.152-155. De plus, les comités sénatoriaux sur la sécurité et la défense continuent à demander au gouvernement en pouvoir d’intensifier et clarifier les différents mandats afin d’avoir une stratégie et une approche claires et viables pour la sécurité maritime du Canada.

décisions qui ont été faites et continuent d'être prises par les chefs politiques, publics et gouvernementaux. En soi, ils sont au cœur même du tissu qui forme les institutions fédérales telles la GCC, les FC et la MRC. Le tout peut donc être résumé comme suit : la culture canadienne, due à son histoire de paix, de sa proximité aux É-U, de son orientation vers la démocratie et l'ouverture universelle, n'a tout simplement pas en elle le réflexe cognitif de considérer la sécurité et défense nationale comme une priorité. Il est maintenant temps de se tourner vers la prochaine section, qui elle, permettra d'établir les facteurs clés culturels et cognitifs pour la GCC.

SECTION 2 - LE PILIER CULTUREL-COGNITIF DE LA GCC INHÉRENT À LA SÉCURITÉ MARITIME

*'Ever since the Second World War there had been public appeals from coastal communities and fishing and shipping interests for the creation of a Coast Guard. In the perception of a public that admired the United States Coast Guard[...] and heard from time to time of its achievements is supporting Canadian vessels, sometimes even in Canadian waters, "Coast Guard" and "Search and Rescue" were practically synonymous terms.'*⁴⁶

Cette prochaine section fait le reflet du pilier culturel-cognitif qui habite la GCC. Elle permet de prendre compte que la GCC tire principalement son origine des tâches inhérentes à la sécurité personnelle des marins et au soutien des objets des voies maritimes. De plus, elle permet de réaliser que ces tâches ont toujours été principalement assumées par du personnel civil dans un cadre civique. Afin de bien cerner ce pilier, la section est subdivisée en trois grandes sous-sections. Initialement, cette section présente

⁴⁶ Charles D. Maginley, *The Canadian Coast Guard : 1962 – 2002*, (St-Catharines (ON) : Vanwell Publishing Limited, 2003), p. 26.

un bref historique afin de comprendre l'origine des tâches qu'assument la GCC et le fondement de sa création. Puis, un survol des perceptions et attentes externes à la GCC, telles les perceptions du peuple canadien, du gouvernement fédéral et du Ministère de pêches et océans (MPO) sont présentées afin de bien identifier ces pressions constantes sur la GCC. Cette section se termine avec les perceptions et attentes internes au sein de la GCC face à son rôle actuel et la tendance depuis quelques années vers des fonctions de plus en plus orientées vers la sûreté nationale. Le tout, permet de soulever les aspects du pilier culturel-cognitif qui dominant la culture de la GCC.

Bref historique.

Tout comme le début de la première section de ce chapitre, on ne peut parler du culturel-cognitif sans regarder brièvement l'histoire qui a mené à la création de l'institution qu'est la GCC⁴⁷. Pour un sommaire plus détaillé des événements qui ont influencés la création de la GCC d'aujourd'hui, veuillez-vous référer à l'annexe A car ce paragraphe n'est qu'un bref survol de 50 années d'existence au sein de 280 années de services côtiers canadiens. En faisant le survol de l'histoire de la sécurité maritime, les tâches peuvent être généralement séparées en deux groupes : la sécurité personnelle des marins et le soutien aux équipements de navigation maritime et les fonctions constabulaires au sein des Grands Lacs et au travers des voies maritimes du St-Laurent. Ces deux groupes de services se sont suivis parallèlement et ont éventuellement été

⁴⁷ Comme le dit si bien M Gillis dans son ouvrage "The Global Navy/Coast Guard Relationship" (papier de recherche pour le *Maritime Security in the 21st Century Project*, Centre for Foreign Policy Studies, université Dalhousie, 2010, p.4.) les tendances culturelles ne peuvent être comprises sans comprendre l'histoire: "Moreover, to recognize trends requires an understanding of the developmental history of the institution".

intégrés au sein d'un seul ministère. Tous deux sont reliés aux besoins initiaux d'assurer la sécurité et la vie des pêcheurs. Dès 1733, lors de l'établissement du premier phare à Louisbourg (N-E), ces besoins ont grandis au sein des communautés canadiennes maritimes. Assuré par des initiatives locales, puis privées, ce n'est que vers la moitié du XIXe siècle que certaines provinces se sont alliées ensemble afin de subventionner certains groupes tel la compagnie québécoise le *Trinity House*. Ces compagnies devaient donner un minimum de service de soutien aux voies maritimes. Pour ce qui est des fonctions constabulaires, initialement assumées par la marine britannique, elle devient une tâche de la marine provinciale avec un fait très intéressant : les goélettes, quoique munies d'armes, étaient toutes des navires civiles. C'est seulement en 1867 lors de la création du *Dominion of Canada* que toutes ces tâches de soutien aux voies maritimes ont été intégrées sous un seul ministère. Ce ministère fut le Ministère Maritime et Pêches (MMP)⁴⁸. Puis, vers la fin du XIXe siècle, c'est l'ouverture de l'Ouest canadien où les côtes deviennent de plus en plus importantes pour l'économie et les échanges avec les États-Unis. Le MMP devient donc le ministère de base pour tout ce qui implique les voies maritimes. Avec l'augmentation des activités, l'industrialisation s'intensifiant et l'avidité d'accroître l'autonomie du Pays par les hauts fonctionnaires du gouvernement, plusieurs ministères voient le jour. Les tâches de sécurité des voies maritimes passent alors aux mains du ministère du transport (MT) en 1936. Puis, durant la deuxième guerre mondiale, la Marine royale canadienne (MRC) prends les responsabilités de sécurité des voies maritimes pour une courte période, simplement pour les redonner au MT après la

⁴⁸ Appleton, *Usque Ad Mare...*, p. 31.

guerre. Ce n'est qu'en 1945, que les canadiens commencent à faire des demandes officielles à leur gouvernement canadien pour avoir un "garde" côtière. Cependant, c'est seulement après les commissions royales MacPherson et Glassco entre 1959-62 que la GCC voit le jour au sein du MT⁴⁹. Puis, entre les années 1970 et 1985, il est intéressant de remarquer qu'au moins trois vérifications ministérielles, dites "task force", furent établies par l'instrument gouvernemental afin de vérifier s'il ne serait pas plus pertinent d'intégrer la GCC au sein du MDN ou au sein des FC⁵⁰. Ce qui est encore plus intéressant est que les trois rapports ont identifiés la nécessité d'accroître les communications entre les FC/MDN et la GCC afin d'intensifier la synergie et ultimement l'efficacité sans toutefois recommander l'intégration au sein du MDN. C'est avec ces exemples que devient nécessaire la compréhension des facteurs externes mentionnés à la section 1 afin de saisir les filons qui influencent les décisions des hauts fonctionnaires et cadres. Puis, en 1995, la GCC est transférée au sein du ministère auquel il appartient toujours; soit le MPO. En 2004, suite aux différentes initiatives du gouvernement canadien pour rehausser la sécurité nationale, la GCC devient un organisme de service spécial (OSS) au sein du MPO. Ce statut permet de reconnaître la GCC comme une institution nationale même au sein du MPO. Ce statut provient de son rôle important qu'elle assume sur les voies navigables canadiennes et basé sur les tâches et services

⁴⁹ *Ibid*, p. 103 et Maginley, *The Canadian Coast Guard : 1962 – 2002...*, p. 30, 221.

⁵⁰ Par exemple, en 1970 le rapport Audette (Interdepartmental Task Force), en 1975 un autre comité fédéral (task force) et en 1985 le rapport Neilson (Neilson Task Force). En fait cette idée a toujours été omniprésente car même en 1945 lorsque le MT avait la responsabilité de la sécurité des voies maritimes, la résistance auprès des hauts cadres était déjà en place (Maginley, *The Canadian Coast Guard : 1962 – 2002...*, p.26).

essentiels en matière de sécurité maritime et de protection de l'environnement. Avec l'intérêt grandissant de gouvernement canadien pour rehausser la sûreté maritime, la GCC a émis en 2010 son propre cadre de sécurité maritime.

Ce bref historique permet donc de souligner deux aspects clés pour le pilier culturel-cognitif de la GCC. Le premier aspect cognitif est que durant l'histoire de la création de la GCC, il y a toujours eu un besoin constant qu'une organisation assume les tâches de sauvetage pour les marins sur nos voies. Le deuxième aspect est l'insistance et les attentes du gouvernement à garder cette institution de sauvetage et soutien aux lois maritimes au sein d'un organisme civil versus une institution militarisée (i.e. MDN)⁵¹.

Perceptions et attentes externes auprès de la GCC

La prochaine section évalue l'influence culturelle-cognitive que la GCC subit continuellement par des pressions externes liées aux perceptions et attentes du peuple canadien, du gouvernement et certains ministères en place. Premièrement, le peuple canadien perçoit majoritairement la GCC comme une institution qui existe principalement pour sauver des vies sur les eaux canadiennes et non assumer des tâches militaires ou constabulaires⁵². Dès les années quarante, la compréhension générale du

⁵¹ L'historien de la GCC; Appleton résume bien la culture au travers de l'histoire canadienne lorsqu'il reflète le raisonnement canadien que le bon fonctionnement des "schooners" dans les Grands Lacs, sans l'utilisation d'une force militaire ou paramilitaire, ont su remplir les fonctions de sécurité avec brio (Appleton, *Usque Ad Mare – A History ...*, p.30).

⁵² Charles D. Maginley, *The Canadian Coast Guard...*, p. 35. Il est important de réaliser aussi que si la perception n'est pas pour sauver des vies, elle est dans l'autre extrême où les gens ont l'impression que la GCC est structurée comme le USCG sans savoir que ce n'est pas le cas (Canada. Sénat. "*Canada's Coastlines: The Longest Under-defended...*", 2003, p.77). Ce qui apporte une intéressante réflexion. Le

peuple canadien est vraiment la nécessité d'avoir un corps *professionnel* assumant les tâches de sauvetage dans les voies maritimes car le trafic s'intensifie sur les eaux. L'économie en dépend et surtout pour les communautés habitant à proximité des voies maritimes, cette réalité est essentielle. C'est pourquoi, tel qu'indiqué dans la section précédente, le gouvernement canadien, en réagissant à une crise, crée la GCC en 1962⁵³. S'ajoute à cela l'importance du nord canadien où le gouvernement veut absolument établir la perception qu'il participe à la sécurité de l'Amérique du Nord et que le Canada peut assurer sa souveraineté sans toutefois y être trop agressif.

Deuxièmement, il y a la perception du gouvernement et ce qu'il s'attend de la GCC. Les attentes principales sont que la GCC soit l'outil politique pour assumer la tâche du Nord ainsi que d'autres fonctions telles la gestion des communications navales civiles, le gardien des législations maritimes, le soutien au programme de recherches, etc.⁵⁴. Cette perception joue un rôle principal car elle déteint même lors de la création de la stratégie (ou politique) canadienne de sécurité nationale (PCSN) en 2004. En fait, dans la PCSN de 2004, la GCC joue un rôle important certes, mais principalement en appui à d'autres ministères tels le MT, le MDN ou le MSP. Le seul contexte dans lequel la GCC joue un rôle de premier plan est la responsabilité de la communication maritime entre les

mot "garde" dans les dictionnaires soutien une dimension dont certaines tâches sont militaires ou paramilitaires et qui sont reliées à la sécurité ou défense d'un terrain. Ce qui est intéressant est que cet aspect ne semble pas influencer la compréhension du peuple canadien.

⁵³ Appleton, *Usque Ad Mare...*, p. 22, 34 et Maginley, *The Canadian Coast Guard...*, p. 35.

⁵⁴ Pour un éventail de toutes les tâches qu'assume présentement la GCC, vous référez à l'annexe B du document.

ministères avec son système de communication et de trafic de navires de la GCC⁵⁵. La GCC participe donc en tant que membre d'une grande communauté de sécurité où son implication est d'être membre de plusieurs comités et de groupes sans jamais jouer un rôle premier.

Troisièmement, c'est le fait que la GCC fait partie d'un autre ministère : le MPO. Ceci ajoute à la complexité et aux divergences de perceptions, car elle a un focus orienté sur l'économie, le développement soutenable à long terme et des eaux saines et sécuritaires pour tous et non une culture orientée vers la sécurité et la souveraineté⁵⁶. De manière générale, toutes les perceptions convergent pour maintenir la GCC comme une entité essentielle pour la recherche et sauvetage et ayant d'importantes ressources maritimes qui ne sont appelées qu'à jouer un rôle de soutien pour la sécurité nationale des voies maritimes. Ces perceptions durables ajoutées à l'influence de son ministère-chef : le MPO qui n'a pas le focus vers la sécurité comme pourrait l'avoir le MPS, le MDN ou même le MT sous certains égards, ne peuvent qu'influencer le culturel-cognitif interne de l'institution vers un mode réactionnaire ou même de second rôle pour la réalité de la sécurité maritime⁵⁷. Cette réflexion sera reprise ultérieurement.

⁵⁵ Canada, Privy Council Office, *Securing an Open Society : Canada's National Security Strategy*, (Ottawa : National Library of Canada publication, 2004), p. 38-39.

⁵⁶ Canada, Extrait du site officiel du *Ministère des pêches et océans*. "Notre organisation", accessible au <http://www.dfo-mpo.gc.ca>; consulté le 25 sept 2011. Voir la mission et la vision du MPO.

⁵⁷ Parlement du Canada, "Canadian Security Guide Book – 2005 Edition", *Standing Senate Committee on National Security and Defence*, p. 41, extrait de <http://www.parl.gc.ca/parlinfo/Compilations/parliament/SubstantiveReports.aspx> ; consulté le 25 février 2012.

En contrepartie, durant les dernières années, certains organismes fédéraux ont rehaussé l'importance de maximiser la participation de la GCC dans le spectre de la sécurité des voies maritimes. Par exemple, plusieurs documents sénatoriaux ont été écrits entre 2003 et 2009⁵⁸. Les conclusions et recommandations principales de ces rapports se résument à trois grands thèmes : une coordination accrues entre tous les ministères clés, une responsabilité accrue pour la GCC dans le domaine de sûreté maritime et détenir une GCC ou un autre force civile ayant capacité armée et constabulaire⁵⁹. Cependant, est-ce assez pour faire une influence marquante auprès d'une institution en place depuis 50 ans? L'avenir nous le dira, car dernièrement la GCC est effectivement devenue un organisme de service spécial (OSS) au sein du MPO lui donnant un peu plus d'autonomie et elle a écrit sa propre stratégie de sécurité maritime en 2010⁶⁰. Cependant, comme il est mentionné dans la première section, sans volonté claire du gouvernement fédéral de changer les fonctions et tâches, le cognitif et la culture actuelle ne seront influencées que très lentement⁶¹.

Perceptions internes au sein de la GCC

⁵⁸ Par exemple, le comité permanent sénatorial a publié les ouvrages suivants : '*Canada's Coastlines : The longest Under-defended Borders in the World (2003)*', '*Canadian Security Guide Book (2005)*', '*Managing Turmoil : The need to Upgrade Canadian Foreign Aid and Military Strength to Deal with Massive Change (2006)*', et '*Canadian Security Guide Book (2007)*'.

⁵⁹ Canada, Parlement. Sénat. "Canada's Coastlines: The Longest Under-defended...", p. 151-159. Page 47 de '*Canadian Security Guide Book (2005)*', page 61, 65-66, 96-100 de '*Managing Turmoil : The need to Upgrade Canadian Foreign Aid and Military Strength to Deal with Massive Change (2006)*', et pages 51-53 de '*Canadian Security Guide Book (2007)*'.

⁶⁰ Canada, Extrait du site officiel du *Ministère des pêches et océans*. "Garde côtière canadienne – cadre de sûreté maritime (2010)", accessible au <http://www.ccg.gcc.gc.ca>; internet; consulté le 12 sept 2011.

⁶¹ Canada, Parlement. Sénat. "Canada's Coastlines: The Longest Under-defended...", p. 78, 81.

La GCC, fête ses 50 ans d'existence en 2012. Depuis le début de son existence, elle puise son essence sur son rôle essentiel de sauver des vies en mer et son rôle pour soutenir l'économie canadienne fournie par l'utilisation des voies maritimes. Institution qui utilise plusieurs professions, elle détient un système de valeurs, porte des uniformes propres à elle et garde sa formation au travers d'un collège fédéral discipliné. Son rôle est principalement de soutenir les lois et services maritimes au sein du MPO⁶². De plus, tel que l'indique clairement le plan de sécurité maritime de la GCC, ses rôles au sein de la sûreté maritime consistent à participer aux centres des opérations de la sûreté maritime (COSM), d'être présent en mer et mettre en place le réseau des systèmes des services de communication et de trafic maritime (SCTM)⁶³. Ce qui est particulier est que ce plan ne fait que placer les contextes, être un guide à prendre lorsque les gestionnaires de la GCC devront intervenir pour une situation de sûreté et non un plan en tant que tel⁶⁴. Tout au long du plan, le culturel-cognitif perçu place la GCC continuellement en soutien aux autres ministères. Elle démontre de ce fait une attitude de mode réactif et indique qu'elle n'a pas assez de ressources pour assumer davantage des tâches de sûreté maritime. Un autre exemple de cette culture est le plan d'investissement intégré (PII) pour les prochains 4 ans (2012-2016) que les hauts fonctionnaires de la GCC ont publié. Leurs focus sont spécifiquement orientés à gérer des pressions budgétaires tout en suivant leurs

⁶² Canada, Extrait du site officiel du *Ministère des pêches et océans*. "Garde côtière canadienne, accessible au <http://www.ccg.gcc.gc.ca>; internet; consulté le 12 sept 2011.

⁶³ Canada, Extrait du site officiel du *Ministère des pêches et océans*. "Garde côtière canadienne – cadre de sûreté maritime (2010)", p. 3-4.

⁶⁴ *Ibid*, p.7.

10 fonctions principales. Au sein de ces dix fonctions, la sûreté maritime existe. Elle est cependant indiquée comme soutien à la GRC, au MDN et autres ministères. Ce focus se tient au sein de la 7^{ième} fonction sur 10⁶⁵. Ces rôles de soutien et de second rôle sont amplifiés par deux autres réalités bien présentes. La première sera touchée dans le troisième pilier; soit les contraintes légales sous laquelle la GCC agit (i.e. la Loi des Océans) et le deuxième est que la GCC; organisation mis au monde après les deux grandes guerres, est une institution civile qui n'a pas d'expérience à utiliser de la force ou des armes pour ses tâches. Cette deuxième réalité amplifie la perception d'être moins touchée par l'importance de la sûreté maritime. La preuve, toujours au travers de son histoire et de ses textes officiels, culturellement elle garde la perception qu'elle n'est pas militaire et ne fait pas la surveillance ni les tâches constabulaires⁶⁶. Même durant les années 90 lors des troubles de souveraineté avec certains navires espagnols pêchant dans nos eaux de zones économiques (ZEE), la GRC et le MDN furent employés en rôle premier, toujours ayant en soutien la GCC.

Ces aspects permettent donc d'établir que la culture interne à la GCC place la sûreté maritime comme seconde réalité ou un sujet qui n'a jamais constitué les premières préoccupations de la GCC, ses textes officiels ou ses rapports. En fait, même après 2001, après avoir reçu le titre OAS, elle continue d'aviser ses partenaires ministériels qu'elle est en soutien et qu'elle n'est pas structurée pour assumer des tâches permanentes de sûreté

⁶⁵ Canada, Extrait du site officiel du *Ministère des pêches et océans*. "Plan d'activités 2011-2014 de la Garde côtière canadienne", accessible au <http://www.ccg.gcc.gc.ca>; consulté le 14 février 2011, p.13-14.

⁶⁶ Voir Garde côtière du Canada. *The Canadian Coast Guard: A tradition of Quiet Pride*, Ottawa: Garde Côtière du Canada, 1985, p. non inscrite cependant elle commence par le titre "The Canadian Coast Guard doest not".

sans que ceci n'affecte ses autres ressources et ses tâches. Par conséquent, le culturel-cognitif interne à l'institution s'attache toujours à ses tâches de sécurité personnelle, de soutien à l'économie et garde toujours le contexte de sûreté maritime dans son domaine périphérique.

En somme, cette section permet de bien cerner les aspects clés culturel-cognitifs qui habitent ou font pression sur la GCC. En premier lieu, les pressions externes établies par son histoire et par les attentes du peuple canadien la place, à priori, comme une institution civile, qui existe principalement pour garder les eaux canadiennes saines et sécuritaires. S'ajoute à cela, la perception gouvernementale, influençant l'attente de cette institution, qui lui donne un rôle de soutien à l'économie et si requis de second rôle pour assurer la sûreté maritime canadienne. Puis, le culturel-cognitif interne, étant un organisme d'origine civil, professionnel mais n'ayant vécu aucune crise majeure, renforce les attentes externes l'identifiant comme une institution principalement de soutien à la sécurité maritime et à l'économie, jouant un rôle d'appui et secondaire en ce qui a trait à la sûreté maritime.

SECTION 3 - UNE BRÈVE ANALYSE DU PILIER CULTUREL-COGNITIF DES FC ET DE LA MRC INHÉRENTE À LA SÉCURITÉ MARITIME

*'Canada's long-term interests are best met through forces that can contribute to the resolution of global problems at their source: security in Canada ultimately begins with stability abroad.'*⁶⁷

Afin de faire une analyse de compatibilité adéquate entre la GCC et la MRC, il est donc important de faire un bref survol de la MRC et de ses pressions majeures externes et

⁶⁷ Canada, MDN, B-GN-007-000/AG-001, *Securing Canada's Ocean Frontiers – Charting the Course from Leadmark*, (Ottawa: NDHQ/Chief of Maritime Staff, 2005), p. 5.

internes culturel-cognitives. Cette troisième section sera elle aussi subdivisée en trois sous-sections. Initialement ce sera un bref survol de son historique au sein des FC et du MDN. Puis, les facteurs culturels externes seront soulevés afin de regarder quelles sont les attentes du peuple canadien, du gouvernement et des entités internationales qui influencent la culture de la MRC. Finalement, un aperçu interne à la MRC sera regardé afin de comprendre quels sont les éléments clés de la culture actuelle des marins militaires canadiens.

Bref historique de la MRC

Depuis la création d'une marine royale canadienne (MRC) en 1910, la perception de son importance et de son rôle au sein du peuple canadien fut toujours mitigée. Initialement créée comme milice maritime au service de l'Empire britannique au milieu du XIXe siècle, elle prend petit à petit un rôle accru. Puis, avec les effets de la guerre des Boers et l'importance qu'apporte l'empire britannique à l'autonomie de ses *Dominions*, elle devient un outil dont le *Dominion du Canada* doit créer afin d'avoir une capacité pour défendre sa souveraineté. Ce service soutient un deuxième rôle qu'est celui de supporter l'Empire britannique contre ses ennemis⁶⁸. La MRC devient alors officielle avec *l'acte du service naval*. Fait intéressant, entre 1907 et 1910, les navires en service pour la garde des Grands Lacs et la garde côtière ainsi que l'expertise de certains marins et capitaines de la MMP sont employés pour la formation des premiers marins militaires⁶⁹. Avec la venue de la première guerre mondiale, les ressources de la MRC

⁶⁸ Canada, MDN, *Point de mire – Stratégie de la Marine pour 2020*, (Ottawa : QGDN/Forces d'état-major de la marine, 2001), p. 54. Et Appleton, *Usque Ad Mare...*, p. 73.

⁶⁹ Appleton, *Usque Ad Mare...*, p. 79.

sont principalement utilisées pour fournir des ressources à l'Alliance tout en bâtissant sa capacité. Puis, éventuellement, son rôle international s'accroît et la MRC est impliquée dans des opérations navales interarmées en haute-mer dans les Caraïbes et en Amérique latine⁷⁰. L'histoire de la MRC est, bien entendu, parsemée de certaines embûches inhérentes aux pressions économiques et perceptions fédérales de l'exécutif canadien⁷¹. Par exemple, la réduction de sa capacité entre les années 20 et 30.

Une volte-face s'opère au sein du gouvernement canadien dès 1939 et ce, durant toute la deuxième guerre mondiale. La MRC devient un des outils les plus importants du Canada pour affirmer sa place au niveau international en participant au conflit au sein de l'Alliance. Son focus, alors international, est principalement expéditionnaire. C'est aussi durant cette période que la MMP transfère certaines de ses ressources et certaines de ses tâches (ce que la GCC assume aujourd'hui) temporairement à la MRC telles, les tâches de communications et de cartographie hydrographique. C'est aussi durant cette période que le ministère des affaires étrangères capitalise cette ressource inestimable de projection de pouvoir canadien et ainsi projette la MRC à son apogée. Durant cette période, la MRC avait deux grandes flottes, tous deux sur chaque côte avec chacun un porte-avion. S'ensuit la création de l'OTAN et la participation canadienne et la MRC au conflit de la guerre de Corée. La MRC devient alors inévitablement un outil indispensable des affaires étrangères du pays pour les intérêts canadiens au sein de

⁷⁰ Canada, MDN, *Point de mire – Stratégie de la Marine pour 2020...*, p. 55. De plus, afin d'avoir une bonne aperçu des différentes missions en haute mers (plus de 100 opérations) que la MRC a fait entre les années 1946 et 2000, veuillez consulter l'appendice C de *Point de mire – Stratégie de la Marine pour 2020*.

⁷¹ Canada, MDN. *Point de mire – Stratégie de la Marine pour 2020...*, p. 54-55.

l'OTAN et des Nations unies⁷². Puis, arrivent les années 1960. La guerre froide prend son envol et la menace de l'URSS force la MRC à s'impliquer d'avantage dans des ententes, exercices et coopération bilatérales, combinées avec les É-U. Vers le milieu des années 60, l'exécutif en place initie plusieurs changements qui réduiront, pour les années à venir, les capacités et l'autonomie de la MRC⁷³. Cette fluctuation de capacités continue durant les 40 années subséquentes. S'insèrent aussi des tâches additionnelles telles l'importance de la souveraineté du Nord ainsi que les tâches littorales et le soutien aux autres institutions fédérales (GRC, MSP). Cependant, avec le survol de l'histoire de la MRC, il peut être déduit que son expérience et ses activités furent en mer et sur l'importance d'assurer une stabilité internationale pour ainsi ultimement assurer une sécurité au pays et ce même durant la période maigre des FC durant les années 90⁷⁴. Certains disent même que dans la réalité actuelle économique et l'insécurité de divers endroits dans le monde, la MRC est l'outil idéal pour jouer un rôle canadien sur la scène internationale et contribuer à la sécurité mondiale⁷⁵.

⁷² Philippe Lagassé, "Going Coastal? Assessing the Domestic and Expeditionary Roles of the Canadian Navy" extrait de *Naval Gazing : The Canadian Navy Contemplates its Future*, sous la direction de Ann Griffiths et Eric Lehre, (Halifax : Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University. 2010), p. 17-18.

⁷³ Roger Sarty, Ph.D. "La Force navale du Canada"..., diapo "1965-1970". Ou Bland, *Canada Without Armed Forces?...*, p. 123-124.

⁷⁴ Un minimum de 32x opérations expéditionnaires avec différentes ressources, telles des frégates et des destroyers, ont été fournis (Canada. MDN. *Point de mire – Stratégie de la Marine pour 2020...*, pages C5-C6).

⁷⁵ Kearney George et John Millar. "la dimension maritime de la sécurité et défense du Canada", extrait de la *revue militaire canadienne*, Automne 2004, Volume 5, no 3, p. 63-67, accessible à <http://www.journal.forces.gc.ca>; internet; consulté en décembre 2011, p. 66.

Perceptions et attentes externes auprès de la MRC

Tout comme la GCC et les autres institutions fédérales du gouvernement canadien, les FC et la MRC subissent toujours, elles aussi, des influences externes. Ces pressions constantes influencent assurément la pensée et la culture interne des FC et de sa MRC, tout en collant une certaine image perçue par ceux qui les regardent de l'extérieur. Ces pressions sont essentielles pour s'assurer qu'elles suivent la société et la culture qu'elle représente. Sinon, comme le souligne R Scott; elles deviennent inutiles et perdent leur crédibilité sociale⁷⁶. Comme les fameuses poupées russes, les FC et la MRC sont des institutions à l'intérieur de plusieurs influences externes. La première pression culturelle-cognitive est bien entendu celle des attentes et perceptions du peuple canadien. En fait, l'idée principale véhiculée dans la pensée de la société canadienne lorsqu'on demande ce que les FC représentent pour eux est l'image d'un soldat avec un casque bleu qui fait des opérations pour les Nations-Unies. Par conséquent, cette image permet de tirer certaines déductions initiales. Elle semble rejoindre la psyché collective déjà énoncé dans la première section de ce chapitre où la réaction initiale (ou perception) canadienne est du non-besoin d'une force de défense au Canada. Elle donne l'impression, et par extension, la perception que les FC n'ont pas la défense de la souveraineté canadienne comme fonction primaire. Cependant, il est certain que cette compréhension et attente

⁷⁶ Scott, *Institutions and Organizations...*, p.59. Un excellent exemple est la situation que les FC ont vécues en 1993 avec les meurtres et victimes de la Somalie par le Régiment Aéroporté canadien en opération. Sans aller dans les détails, les FC s'étaient isolés et avaient dévié des attentes de la société canadienne. Lorsque le tout s'est su, le peuple et ultimement le gouvernement canadien s'en est mêlé et le tout a créé l'effet de changer drastiquement l'approche éthique des FC, l'entraînement et plusieurs processus de contrôle (pour plus de détails, se référer aux volumes 1 à 4 de *Un héritage déshonoré – les leçons de l'affaire somalienne : Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces Canadiennes*, 1997).

diffère dans la pensée et compréhension des chercheurs universitaires et professionnels du milieu de la sécurité et défense. Or, pour le commun des Canadiens; cette image porte à croire qu'elle ne l'est pas⁷⁷. Cette image permet aussi de déduire un autre aspect. Les FC et la MRC semblent donc devenir des outils de projection de l'état canadien pour ses idéologies de démocratie vers l'international. De plus, si la question "*quelles sont les attentes que vous avez envers les FC ou la MRC*" persistait, la deuxième image dans la pensée canadienne serait celle d'une force au service des crises et désastres domestiques. Les exemples sont innombrables : les inondations au Québec en 2011, les feux de forêts en Ontario et au Québec, les inondations dans l'Ouest canadien, l'opération de déblayage de neige à Toronto au début des années 2000, etc. Avoir donné la responsabilité de recherche et sauvetage au sein des FC est un autre indicateur de cette perception canadienne. Elle est aussi reliée à la capacité de ressources que les FC détiennent certes, n'en demeure pas moins que simplement attribuer cette responsabilité peut indiquer cette nécessité de justifier les FC autrement que par sa fonction première officielle, soit être la dernière police d'assurance pour sauvegarder la souveraineté du Canada.

Ce courant d'influence affecte donc l'orientation et le focus des hauts cadres des FC et de la MRC et implicitement incite au focus externe et expéditionnaire. Par exemple, comme le mentionne le Vice-amiral Maddison : Commandant de la MRC, la défense de la démocratie et de la prospérité économique à l'extérieur du pays est essentielle et primordiale :

⁷⁷ William Hogg, "Plus ça change... Continuité, changement et culture dans les livres blancs sur la politique étrangère (1947-2005)", extrait de *Culture Stratégique et politique de défense – l'expérience canadienne*, sous la direction de Stéphane Roussel, (Québec : Éditions Athena, 2007), p. 124-126.

'In fact, I would contend that a regulated ocean commons is among the most essential public goods in this 21st century: [...] Defending that rules-based global system is not a matter of choice for Canada. Defending that system is essential to your industry and the wealth you create. Defending that system is central to the values and norms Canadians believe in. Defending that system is essential to our very way of life[...]For any navy there is but one game, one interconnected surface covering 70 percent of the globe. Your navy operates simultaneously on offence and defense: By acting as force for good in the national interest, by relieving distress and rendering assistance following natural disasters; By making the oceans safe for maritime commerce and other lawful purposes, both at home and abroad; By contributing to international security, by leading international operations, building trust and confidence among nations, assisting others to build their own capacities for maritime security, preventing conflict where we can, and containing its effects, [...];And, finally, by remaining ever watchful and vigilant in our home waters, [...]'⁷⁸

Pour s'assurer de préserver leurs capacités de défense, de préserver leur crédibilité professionnelle et militaire et leur raison d'être, les FC et la MRC doivent veiller à trouver des milieux qui préserveront vraisemblablement leurs rôles. Tout comme l'offre et la demande, les FC et la MRC ont alors une réceptivité à supporter les intérêts fédéraux des affaires étrangères qui promulguent l'importance d'une force à agir dans le domaine auquel il sert; soit des tâches expéditionnaires, inhérentes à la défense et à la sécurité de la démocratie. De plus, l'appareil exécutif fédéral appuie cette attitude. Les FC et la MRC sont donc des symboles politiques projetés dans l'international afin de favoriser la solidarité des états de l'Ouest et de la démocratie outre-mer⁷⁹. Avec l'évènement de 2001 aux États-Unis, l'importance accordée aux questions sécuritaires augmente au sein du

⁷⁸ Site officiel de la MRC, allocution du *Vice-Admiral Paul Maddison en 2011*, "What the admiral said: the business of the Royal Canadian Navy"; http://www.navy.forces.gc.ca/cms/10/10-a_eng.asp?id=870; internet; consulté le 27 avril 2012. Cette allocution identifie l'importance d'avoir une MRC expéditionnaire. De plus, il est intéressant de remarquer l'ordre des différentes tâches navales; celle qui est la première au sein de la PCSN est la dernière dans l'ordre du Comd de la MRC.

⁷⁹ Joel J. Sokolsky, "The politics of Defense Decisions at Century's End" extrait de *Generalship and the Art of the Admiral*, sous la direction de Bernd Horn et Stephen J. Harris, (Ontario: Vanwell Publishing Limited, 2001), p.343.

gouvernement comme au sein de la population canadienne. Ce rehaussement a permis durant les années 2001-2007 une augmentation budgétaire et un certain intérêt de l'appareil gouvernemental pour améliorer la sécurité de l'état⁸⁰. Ce rehaussement a même augmenté l'intérêt canadien face aux FC et la MRC. Cependant, même avec la PCSN en place en 2004, la création du groupe de travail interministériel sur la sécurité maritime (GTISM) de Transport Canada (TC) et la création du MSP, plusieurs structures et processus clairs pour prendre des décisions restent encore inexistantes pour la sécurité maritime⁸¹. Cette situation insiste encore plus la culture de la MRC à s'orienter vers l'outremer.

S'ajoute à cela la troisième et dernière pression externe : les attentes de nos alliés militaires. Tout au long de l'histoire de la MRC, l'influence et les attentes de l'OTAN et plus spécifiquement des É-U sont omniprésents. Simplement regarder l'histoire de la MRC et de ses opérations interalliées en est un signe⁸². S'ajoute à cela, l'influence de la nécessité de s'intégrer au sein des opérations navales américaines en mer bleue pour protéger l'Amérique du Nord. Cette initiative assure même une compatibilité technique et de télécommunication⁸³. De plus, d'autres signes de l'influence interalliée tel celui

⁸⁰ L'auteur n'élaborera pas sur les pressions externes comme les É-U qui eux, avec leurs ajustements draconiens en 2001-2004 ont fort probablement incité et influencé le gouvernement canadien en place.

⁸¹ Peter Avis, "Chapter 8 – Canadian Maritime Domestic Security: Interoperability, Best practices and Dead-Ends" extrait de *Breaking the Box : The Increasing Demands of Non-Combat Roles on Maritime Forces*, sous la direction de Kenneth P. Hansen, (Halifax : Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University. 2009), p.132. Ou voir l'article de M Morse "The Navy-Coast Guard Relationship" dans le *Canadian Naval Review*, p.1.

⁸² Canada, MDN, *Point de mire – Stratégie de la Marine pour 2020...*, appendice C.

⁸³ *Ibid*, p. 59.

qui affecte la doctrine canadienne en incorporant la doctrine E-U et l'OTAN. Par conséquent, ces signes clairs indiquent que la MRC a son focus là où il peut faire un effet et rehausser sa crédibilité en tant qu'institution. D'autres pressions externes sur les FC et la MRC existent. Cependant, avec la présentation ci-haut de ces trois pressions, elles permettent d'avancer que la perception des influences externes, établissant une pression constante sur la MRC, l'oriente déjà vers un focus international, interallié et outremer. Il reste donc à déterminer le culturel-cognitif des FC et de la MRC au sein de leurs institutions.

Perceptions internes au sein de la MRC

La perception et vision interne des FC et de la MRC découlent de sa raison d'être et de son lien avec la nation qu'elle sert et des individus que forme la profession des armes. Deux points sont à considérer. Le premier est comment et quoi faire pour assumer ses tâches primaires si ses tâches sont de protéger la nation contre des menaces majeures. De nos jours, ces menaces peuvent être identifiées comme conventionnelles, non-conventionnelles et criminelles/commerciales transnationales. Le second est l'importance d'être le gardien des aspirations, attentes et valeurs démocratiques que prône le Canada⁸⁴. Ceci stipule que l'institution ne peut faillir et donc de s'organiser pour avoir les ressources, les capacités et une culture qui fait de cette institution, une organisation professionnelle et de dernier recours. Cet aspect sera aussi traité d'avantage dans le pilier normatif. En fait, la MRC et les FC ont le rôle exclusif et ultime de la

⁸⁴ Canada, MDN, A-PA-005-000/AP-001, *Servir avec honneur*, (Kingston : Académie canadienne de la défense – Institut de leadership des Forces canadiennes, 2003), p. 1, 4, 33.

défense du territoire national et des voies d'approches maritimes. Cette tâche porte plusieurs dimensions contre toutes formes de menaces nationales, tel être capable de pressentir la menace, de l'identifier, de dissuader, de l'intercepter et finalement, lui refuser l'accès. Cependant, comme nous le verront d'avantage dans le chapitre subséquent du pilier régulateur, la MRC n'agit que dans des situations très précises en sol domestique. Sans cela, elle est au service des autres institutions fédérales. Pour ainsi conserver sa capacité d'être du dernier ressort, elle doit trouver un milieu où elle continue à pratiquer ses capacités, et garder sa légitimité auprès de son personnel tout en étant crédible aux yeux des autorités canadiennes et de ses alliés. Sans discuter du pilier normatif, c'est pour cela, que de façon pratique et logique, la MRC garde continuellement son cap vers les activités expéditionnaires. Bien entendu, elle doit garder une capacité littorale pour protéger la souveraineté canadienne et rester légitime auprès du gouvernement. N'en demeure pas moins que ce qui est clair dans l'esprit, dans le cognitif des hauts dirigeants de la MRC, c'est l'importance primordiale de perpétuer l'expérience expéditionnaire, des opérations combinées et ainsi avoir un focus vers les activités de mer profonde (*'Blue water role'*). En fait, selon la stratégie officielle de la MRC, le focus, à priori, est d'avoir une capacité navale de guerre et une expérience expéditionnaire car cette capacité peut assumer les tâches en mer bleu et littorales (constabulaires) tandis que l'inverse ne serait pas possible⁸⁵.

⁸⁵ Canada, MDN. *Point de mire – Stratégie de la Marine pour 2020...*, p.72, 95, 100-101, 119 ou Canada, *Securing Canada's Ocean Frontiers – Charting the Course from Leadmark...*, p.17, 22. De plus, cette culture est aussi reflétée dans plusieurs textes argumentatifs sur les dimensions de sécurité maritime et de défense (Kenney & Millar, *La dimension maritime de la sécurité et de la défense maritime...*, p. 65).

En sommes, cette section permet de bien cerner les aspects clés culturel-cognitifs qui font pression sur les FC et la MRC. L'expérience découlant de l'histoire de la MRC oriente son intérêt, ses capacités et sa culture vers des efforts outremer et expéditionnaires. S'ajoute à cela les attentes et perceptions des canadiens ainsi que l'appareil exécutif fédéral qui pousse les FC et la MRC davantage vers un focus expéditionnaire. Puis, la présence des É-U et l'importance des alliances telles NORAD et l'OTAN incitent la MRC vers une culture expéditionnaire et de capacités pour les hautes mers. Finalement, avec la culture interne, où la MRC doit préserver sa légitimité auprès de ses marins, garder le focus et sa raison d'être, le milieu le plus utile afin de préserver cette responsabilité de dernier recours qui ne peut faillir est au sein des opérations interalliées et expéditionnaires. Voyons maintenant si, culturellement et de façon cognitive, il y a assez de compatibilité entre la GCC et la MRC pour avoir une synergie durable.

SECTION 4 - ANALYSE DE COMPATIBILITÉ ENTRE LES PILIERS CULTUREL-COGNITIFS DE LA GCC ET DE LA MRC.

Cette section soulève les points importants et les contextes des sections antérieures et identifie les convergences et les divergences entre la GCC et la MRC et démontre que la somme totale des éléments culturel-cognitifs pour ces deux institutions n'ont pas assez de synergies et sont finalement divergentes. Cette section comprend trois grandes parties. La première sous-section fait le survol des différents aspects reliés aux convergences. La deuxième sous-section regarde l'inverse, c'est-à-dire les aspects clés portant à une divergence. La troisième sous-section est en fait la conclusion du chapitre

où l'analyse jumelée des divergences et convergences sont pondérées afin de conclure et déterminer s'il y a assez de convergences en place pour créer une éventuelle fusion durable.

Convergences (compatibilités)

Les aspects clés qui permettent d'énoncer une convergence possible sont les suivantes. Premièrement, il pourrait être avancé que l'histoire canadienne de la sécurité maritime avant les années 1950 identifie clairement une interdépendance entre l'institution maritime militaire canadienne et civile. Par exemple, la première tâche de la milice maritime canadienne sous l'empire britannique était constabulaire. De plus, la MMP avaient initialement la responsabilité de l'entraînement des marins militaires à la fin du 19^{ième} siècle et au début XXe siècle. Le transfert des hauts-cadres de la MMP pour la création de la MRC lors du '*Naval Service Act*', sont aussi des indicateurs concrets de compatibilité historique. S'ajoute à cela les constants transferts des tâches entre l'institution civile et militaire durant les deux Grandes guerres, telles la vérification hydrographique, la responsabilité des communications maritimes et même les transferts de certains navires du MMP vers la MRC. Il y a aussi l'importance historique que les premiers chefs et instigateurs de la GCC sont d'anciens membres de la MRC⁸⁶.

Deuxièmement, ces deux institutions adhèrent à une culture de discipline et professionnelle de par les dangers de la mer, de leurs tâches inhérentes aux services et aux sacrifices que leur personnels et professionnels font pour autrui. Toutes deux portent

⁸⁶ Maginley, *The Canadian Coast Guard : 1962 – 2002...*, p. 47-48 (Dr Stead), p. 59-60 (R. Admiral Storrs), p. 102-103 (Captain Brad), etc.

des uniformes similaires, puisant leur origine de la même source historique. De plus, ces deux institutions portent une importance particulière de détenir leurs propres écoles pour la formation professionnelle navale particulière. La GCC détient son propre collège en Nouvelle-Écosse (N-E) tandis que la MRC reçoit ses officiers et marins formés aux travers d'institutions propres aux FC⁸⁷. Cette attitude semblable est reliée à une culture et perception commune : l'importance de créer une élite avec des valeurs et des normes distinctes qui relient les notions d'altruisme et de service pour la population canadienne au dépend de leur propre vie. Cet aspect sera élaboré davantage dans le chapitre prochain car l'émotion et la fierté inhérente à cette réalité proviennent du domaine normatif.

Troisièmement, les trois rôles primaires de la GCC (ce pourquoi la GCC a été créée) chevauchent actuellement les tâches du MDN et de la MRC : 1-assumer la sécurité des voies maritimes, 2-assurer la recherche et sauvetage de nos voies maritimes et 3-assurer la souveraineté du Nord. Par exemple, le PCSN identifie officiellement le MDN pour assumer la responsabilité de recherche et sauvetage maritime⁸⁸. Cette dernière tâche commune est importante car elle force une certaine philosophie et culture commune même si les deux organismes ont leurs propres formations de recherche et sauvetage. C'est possiblement la meilleure décision législative fédérale afin de réduire les barrières interministérielles entre le MDN et MPO. De plus, depuis 2001, l'essence de leurs rôles

⁸⁷ *Ibid*, voir chapitre 7.

⁸⁸ Canada, *Securing an Open Society...*, p. 38. Par ailleurs, le PCSN est simplement une charpente, un cadre et non une stratégie. Elle n'a pas les structures en place pour renforcer des décisions. Supporter et initier les recommandations du groupe de travail pour la sécurité maritime de TC sans que chacun des ministères l'acceptent indépendamment est un exemple concret.

et responsabilités et les attentes grandissantes du peuple canadien pour la sécurité nationale ont invariablement créé une recrudescence de coordination et synchronisation entre les deux institutions. Elles pratiquent annuellement des exercices de souveraineté (OP SOVOP), des exercices de sécurités nationales sous le contrôle du MSPC et interagissent avec des alliés américains communs tels le USCG et USN. Cette synergie continue de s'agrandir avec la PCSN où les deux institutions doivent coordonner d'avantage les tâches de recherche et sauvetage maritime et doivent communiquer d'avantage avec la création des trois centres d'opérations de la sécurité maritime (COSM) afin d'échanger leurs renseignements. Elles ont même entamé des étapes pour augmenter l'interopérabilité de certains de leurs systèmes de communications afin d'avoir une vision commune de la sécurité maritime⁸⁹. Toutes ces initiatives permettent un certain rapprochement culturel afin de réduire les résistances interministérielles. Elles créent certaines synergies et compatibilités et créent définitivement un effet positif pour réduire l'écart au centre du spectre de la sécurité maritime. Ces deux institutions sont mandatées pour œuvrer aux deux extrêmes du spectre de la sécurité nationale, soit la sécurité personnelle et la défense du pays. Ces deux institutions se retrouvent donc tranquillement mais timidement à fonctionner ensemble dans le secteur central de la sûreté maritime⁹⁰. Cependant, toutes ces initiatives sont principalement locales et superficielles et sont trop récentes pour créer un effet durable.

⁸⁹ Canada, Ministère de la défense nationale. *MSOC-COSM – Marine Security Operations Centres Project/Le projet des Centres d'opérations de la sécurité maritime*, Présentation powerpoint officielle du projet capital des COSM, 2011.

⁹⁰ Il est intéressant de voir que, dû à la nouvelle réalité de sécurité maritime, les documents officiels, la perception et le rôle de la GCC mute tranquillement. Le tout est encore très timide, cependant, simplement

Divergences (non-compatibilité)

Toutefois, c'est à ce moment qu'entre en jeu l'importance relative des influences externes qui affectent et influencent le *modus operandi* et la culture interne des institutions. Pour la GCC et la MRC, les trois éléments externes présentés à la première section de ce chapitre jouent un rôle de divergence. Ces trois éléments sont : 1-l'histoire du Canada quasiment non-existante de conflits et de guerres majeures pour ses approches maritimes, 2- le peuple canadien et ses aspirations à la paix, la prospérité économique, l'ouverture et la démocratie et 3-l'appareil exécutif fédéral comblé avec les services publics, lesquelles présentent une inertie perpétuelle, un mode réactionnaire et orienté vers l'économie et les budgets avant toute logique de sécurité⁹¹. Premièrement, ces éléments créés une synergie de perception et d'attentes qui placent les deux institutions aux extrémités du spectre de la sécurité maritime. Une existe pour la sécurité personnelle des marins et l'autre existe pour utiliser la force meurtrière pour défendre le pays. De plus, les attentes '*externes*' perçoivent la GCC comme un outil pour les eaux littorales tandis que la MRC, elle, la perçoit comme une orientée vers les eaux internationales. Puis, tel qu'énoncé dans la première section, même si ces réseaux maritimes sont essentiels pour l'économie canadienne, l'importance de leur défense et de leur sûreté ne

comparer des documents officiels des années 80 et 90 à ceux des années 2000 et il est clair que la sûreté maritime prend de plus en plus de place. Par exemple, la GCC a même émis une stratégie de sûreté maritime comme guide pour ses hauts cadres.

⁹¹ Par exemple, l'article de l'honorable René J. Marin, "Ports and Security", extrait de *Canadian Naval Review*, Volume 3, no 4, (Halifax: Université de Dalhousie, hiver 2008), p. 15. L'article parle principalement des ports, cependant l'auteur extrapole aussi au domaine de la sûreté maritime et des approches maritimes.

sont pas un besoin primaire dans la pensée et la perception du peuple et de son gouvernement. Simplement imaginer des frégates paramilitaires, armées, se baladant continuellement au travers des eaux canadiennes est une image qui n'est probablement pas encore acceptée de tous. Car, comme mentionné plus haut, la présence d'une force armée est l'antithèse de la démocratie et des valeurs d'ouverture des canadiens et canadiennes. Par conséquent, imaginer une GCC qui serait fonction de la MRC et qui auraient des tâches de sûreté et qui seraient armés comme la MRC n'est pas l'image que s'attend le peuple canadien.

Par ailleurs, s'ajoute à cela, la raison culturelle historique de la création de la GCC. Tel que mentionné dans la section 2, l'incident en 1959 du *Ferngulf* norvégien aux abords de Vancouver n'est clairement pas un incident de défense ni de sûreté maritime. Il est bien pour la sécurité des marins et pour une capacité de recherche et sauvetage⁹². Cette divergence cruciale du fondement historique persiste encore aujourd'hui dans la perception des Canadiens et des élus⁹³.

Pour ce qui est de l'appareil ministériel, même si les deux institutions font partie du réseau interministériel pour la sécurité nationale depuis 2003 (sous la coordination du MSPC), ils sont encore sous leurs institutions 'mères', telles le MDN/FC et le MPO. Ces institutions –mères continuent d'influencer leurs rôles et leur essence. Par exemple, la mission du MPO est reliée à la sécurité personnelle sur les eaux, un écosystème

⁹² Maginley, *The Canadian Coast Guard : 1962 – 2002...*, p. 30.

⁹³ Canada, Sénat, 'Canada's Coastlines : The longest Under-defended Borders...', p. 9-10.

aquatique vivant et économiquement viable⁹⁴. Tandis que le MDN et les FC ont la mission ultime de défendre les intérêts et la souveraineté canadienne⁹⁵. Ces rôles et missions n'ont pas d'autres choix que d'influencer la GCC et la MRC et donc impactent sur leurs perceptions internes.

À cela s'ajoute la culture interne de l'institution. La culture de la MRC et celle de la GCC divergent dans plusieurs domaines. Premièrement, la MRC est orientée depuis le début de sa création vers des tâches expéditionnaires et de haute-mers tandis que le rôle de la GCC est complètement orienté vers les eaux territoriales canadiennes, c'est-à-dire à l'intérieur des zones d'exploitation économiques (ZEE). De plus, la culture de la MRC est orientée vers les combats et la défense tandis la GCC a un focus orienté vers la sécurité personnelle des marins, à la fluidité de l'économie et de l'environnement maritime⁹⁶. De plus, tel qu'expliqué à la section 2, la culture civile de la fonction publique au sein de la GCC influence les attentes à tous leurs niveaux hiérarchiques. Les syndicats, les limites de temps de travail régis par la quantité de temps par employé, les heures additionnels sont tous des exemples qui influencent la culture et colore la perception du travail. Or, au sein de la MRC et des FC, le personnel est majoritairement militaire et leur culture est orientée vers une tâche à accomplir plus qu'un horaire

⁹⁴ Voir le rôle, la vision et la mission du MPO sur leur site officiel (www.dfo-mpo.gc.ca).

⁹⁵ Canada, Ministère de la Défense nationale, *Department of National Defence – Report on Plans and Priorities 2011-12*, p. 6, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/index-eng.asp>; internet; consulté le 23 février 2012.

⁹⁶ Sans relire la section 2, même dans le document officiel de la GCC (*Cadre de sûreté maritime*, 2010), les textes transpirent ce focus de sécurité personnelle versus la sûreté nationale. Par exemple la considération 4 nous dit clairement : "Dans le cadre de son mandat actuel la Garde Côtière demeure un organisme voué à la sécurité. L'organisation n'a nulle intention de réduire l'exécution des programmes de sécurité prévus à son mandat pour améliorer les activités de sécurité nationale en réaffectant ses ressources." (*Cadre de sûreté maritime*, 2010, p.7).

équitable pour tous. En d'autre terme, le militaire est une ressource flexible et moins contraignante qui peut être utilisé à des fins diverses. Tandis que la GCC détient une culture plus stricte, suivant des normes de travail et des descriptions de tâches précises. Par conséquent, la culture interne depuis leurs origines sont divergentes.

En sommes, même si depuis les derniers onze ans, la culture canadienne ouvre peu à peu ses yeux vers un intérêt accru d'une sécurité de nos voies maritimes, cet intérêt n'est pas encore assez fort. Cette comparaison des convergences et divergences au sein des éléments culturel-cognitifs qui touchent ces deux institutions démontre qu'ils possèdent quand même certaines affinités clés pour une possibilité de synergie accrue. Cependant, avec les pressions et influences de la culture externe et les perceptions actuelles internes, l'analyse présente une plus grande divergence au cœur même de leur raison d'être (rôle perçu) et leur fonctionnement (culture).

CONCLUSION

L'analyse ci-haut nous permet donc d'établir certaines conclusions rattachées aux éléments affectants les piliers culturel-cognitifs de la GCC et de la MRC. À priori, ce que la première section démontre est que les influences externes nationales telles l'histoire canadienne, la culture et les valeurs des Canadiens ainsi que l'appareil gouvernemental fédéral n'ont pas le réflexe cognitif d'établir la sécurité nationale et maritime comme une priorité constante et accrue. Deuxièmement, les éléments culturel-cognitifs externes et internes affectant la GCC oriente principalement cette institution vers la sécurité personnelle des marins sur les voies maritimes canadiennes. De plus, le pilier cognitif de la GCC, étant sous le MPO et répondant aux attentes du peuple

canadien, l'identifie principalement comme un instrument de recherche et sauvetage et de soutien aux besoins économiques maritimes nationaux. Sa culture ne l'identifie tout simplement pas comme ressource primaire pour assumer des tâches de sûreté maritime mais plutôt comme outil de soutien ou secondaire à d'autres institutions fédérales impliquées dans la sécurité nationale. Troisièmement, la culture de la MRC est définitivement orientée vers des tâches en haute-mer et expéditionnaires. Malgré le fait que la MRC a des responsabilités de défense des eaux territoriales canadiennes, elle le fait mais pas au détriment des capacités d'eaux profondes. De plus, les influences et pressions externes ont tendance à l'utiliser comme outil de projection des intérêts canadiens dans le monde. En sommes, d'après l'analyse des éléments majeurs qui affectent le culturel-cognitif de ces deux organisations, la conclusion est que la somme totale des vecteurs convergents et divergents aiguillonnent malheureusement le tout à une divergence pour le domaine culturel-cognitif. Les aspects culturel-cognitifs omniprésents internes de la GCC et de la MRC et surtout les pressions externes aux deux institutions ne sont tout simplement pas assez fortes pour encourager une convergence durable.

Il est certain que pour avoir une vision holistique et vérifier si les deux institutions peuvent éventuellement se fusionner, l'analyse institutionnelle doit se faire auprès des deux autres piliers. Car, tel que R Scott l'explique, une institution contient trois piliers, des activités et des ressources⁹⁷. Il reste donc le pilier normatif et régulateur à vérifier et l'analyse de la somme des trois piliers ensembles. Ces trois autres analyses permettront

⁹⁷ Scott, *Institutions and Organisations...*, p.48.

alors de confirmer la thèse du papier qui argumente que la GCC n'a pas assez de synergies au sein des trois piliers et de sa somme totale pour faire une éventuelle fusion durable. Afin de continuer l'analyse, le prochain chapitre se pose alors sur les normes et valeurs des deux institutions, de l'émotif qui en émane et ce, afin de déterminer s'il y a aussi convergence ou divergence dans les valeurs, les normes de chacune de ces institutions.

CHAPITRE 3 – ÉVALUATION DU DEUXIÈME PILIER – LE PILIER NORMATIF

'Normative systems are typically viewed as imposing social behavior, and so they do. At the same time, they empower and enable social action. They confer rights as well as responsibilities; privileges as well as duties; licenses as well as mandates [...].'⁹⁸

INTRODUCTION

Le chapitre précédent traite de l'influence du pilier de la culture et du cognitif sur la GCC et la MRC. Tel que mentionné, ces aspects permettent à une institution d'établir "la terre" dans laquelle l'organisation prend ses nutriments et lui permet de grandir. Ils influencent donc la logique du rôle de ces institutions et de ce qu'elles doivent

⁹⁸ Scott, *Institutions and Organizations...*, p.55.

représenter afin de garder leur légitimité auprès de la société à qui elle appartient ainsi qu'aux yeux de son personnel. De fait, cette dimension, ce pilier identifie "*le quoi*" basé sur les attentes et perceptions de l'environnement. Or, une autre dimension de l'institution est essentielle pour son fonctionnement, soit celle du domaine du normatif.

Tel qu'énoncé dans le premier chapitre; au sein d'une institution, les comportements des individus prennent une place critique dans la performance et le fonctionnement de l'organisation. Ces comportements sont reliés aux valeurs et aux normes qui déterminent les comportements, les tâches et les responsabilités des individus selon la réalité spécifique de cette institution⁹⁹. De plus, ces facteurs établissent ce qui est éthiquement *acceptable ou non* par les membres de cette organisation et assurent ainsi le maintien de la cohésion et de l'ordre social. Les valeurs établissent les idéaux tandis les normes établissent les standards d'opérations pour exécuter les tâches et les fonctions. Par ailleurs, elles peuvent susciter de grandes émotions telles la honte ou l'honneur et ultimement, elles influencent la légitimité de l'institution face à elle-même et la société à laquelle elle appartient¹⁰⁰. Ce chapitre analyse les éléments normatifs clés qui affectent le comportement des individus et le fonctionnement de la GCC ou de la MRC. L'argument développé est que la somme totale des éléments normatifs, influençant les deux institutions, comptent suffisamment de synergies dans leurs ensembles pour créer une compatibilité durable.

⁹⁹ *Ibid*, p.54-55.

¹⁰⁰ *Ibid*, p.56.

Pour le démontrer, le chapitre est divisé en trois sections. La première section identifie les éléments majeurs du pilier normatif qui affectent la GCC. Cette première section fait le survol des valeurs et des normes les plus importantes au sein de la GCC. La deuxième section présente les éléments du pilier normatif affectant les FC et surtout la MRC. Cette section suit le même principe que la première section, soit l'identification des effets que les valeurs et les normes majeures ont sur les FC et la MRC. La troisième et dernière section identifie les convergences et divergences liées aux éléments normatifs des deux institutions et ce, afin de déterminer que leurs piliers respectifs convergent vers une compatibilité possible.

SECTION 1 – LE PILIER NORMATIF DE LA GCC LIÉ À LA SÉCURITÉ MARITIME.

La GCC est une institution fédérale unique qui, de par son histoire et ses expériences continues en mer, a dû s'armer de ses propres valeurs et normes afin de supporter les différentes tâches critiques sur les voies maritimes canadiennes¹⁰¹. Les valeurs principales, dites organisationnelles, que la GCC prône sont le travail d'équipe, le professionnalisme, l'intégrité, le service de qualité et l'innovation¹⁰². De plus, puisqu'elle fait partie de la fonction publique et que son personnel est complètement civil, elle épouse les normes et valeurs appartenant aux fonctionnaires fédéraux. Afin de

¹⁰¹ Selon la page 3 du Plan d'activité 2011-2014 de la GCC, en moyenne au cours d'une journée cette institution, d'un effectif de 4553 (selon le rapport de la GCC 2008-2009), sauve 10 vies, aide 58 personnes dans 28 cas de recherche et sauvetage, fournit 55 aides à la navigation, traite 1457 contacts radio maritimes, dirige 2325 mouvements maritimes, escorte 4 navires, mène 11 patrouilles de surveillance des pêches, soutient 3 missions hydrographiques, appuie 8 campagnes d'évaluation scientifique, gère 3 incidents de pollution et sonde 5 km de fond des chenaux de navigation.

¹⁰² Canada, Extrait du site officiel du *Ministère des pêches et océans*. "Plan d'activités 2011-2014 de la Garde côtière canadienne", accessible au <http://www.ccg.gcc.gc.ca>; consulté le 14 février 2012, p. vii.

déterminer les éléments normatifs principaux qui soutiennent le pilier normatif de la GCC, cette section se concentre à priori sur les valeurs principales. Cette sous-section commence par une valeur générique essentielle de la fonction publique : l'appartenance à un groupe, un syndicat, puis se concentre sur le professionnalisme et le service de qualité en prenant des exemples des tâches critiques telles la recherche et sauvetage. Par la suite, la section traite des normes principales qui transforment l'exécution des tâches et augmentent l'efficacité de la GCC.

Puisque la GCC est une entité fédérale ayant majoritairement des fonctionnaires au sein de son organisation, elle conserve toujours un sentiment d'appartenance envers l'appareil fédéral¹⁰³. Ce sentiment transcende la GCC puisqu'à tous les niveaux de l'institution, plusieurs personnes détiennent les responsabilités budgétaires et l'imputabilité face à la performance de leur équipe et leur performance personnelle. Ce sentiment d'appartenance crée une certaine synergie de groupe et contribue à performer. Cette synergie est renforcé par un autre sentiment très fort. C'est celui d'appartenir à une union, un syndicat. Cette participation incite les membres de la GCC à supporter les différentes orientations que le syndicat prend comme décision pour le bien de la masse. En revanche, ce sentiment d'appartenance pourrait, dans certains cas, créer une dissonance avec le focus sur la tâche ou la mission car les décisions ou positions d'un syndicat ne vont pas toujours dans le même sens qu'une décision patronale. Par exemple,

¹⁰³ La Garde côtière canadienne auxiliaire (GCCA) ne fait pas partie de la fonction publique puisque ses membres sont des volontaires. Organisme à but non-lucratif, ils sont organisés en groupe et on un système représentatif tout comme les organisations municipales de pompiers volontaires. Ils doivent cependant adhérer aux normes établis par la GCC et ils sont subventionnés par le MPO et la GCC.

cette réalité pourrait créer des contraintes additionnelles dans la planification ou la réaction à une crise ponctuelle.

La deuxième valeur d'importance inhérente à la GCC est son sens de professionnalisme. Agir de manière professionnelle sous-entend que la GCC comprend des professions. Or, appartenir à une profession signifie appartenir à un groupe exclusif qui ont des connaissances, de l'expérience et ont des fonctions spéciales qui requiert un code de déontologie¹⁰⁴. Ce code, pour être légitime, conserve certains facteurs tels l'expertise, une éthique et un sens de responsabilité¹⁰⁵.

Premièrement, pour la GCC, le sens du professionnalisme anime le sens du devoir et du service. Par exemple, avec leur tâche primaire de sauver des vies dans un environnement instable et imprévisible comme la mer, leurs responsabilités et leurs tâches doivent souvent se concrétiser dans des temps très rapides. Ceci créé un groupe à part, une distinction entre les membres de la GCC et le personnel de la fonction publique habitué à un bureau en ville. Par ailleurs, elle génère un altruisme et un sens de l'abnégation vis-à-vis des personnes en détresse qui est tout à fait caractéristique de cette institution.. Surtout, lorsque le personnel doit sauver des individus d'un danger qui pourrait aussi mettre le sauveteur, le professionnel de la GCC, dans les mêmes situations précaires. Cette réalité est claire au sein de la GCC. Elle transpire même au sein du personnel de la GCCA. Dans leur manuel, il est clairement indiqué que, tout comme les pompiers volontaires, le personnel de la GCCA peut se trouver dans des situations

¹⁰⁴ Canada, MDN, *Servir avec Honneur...*, p. 6.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 7. Il est important de remarquer que selon le dictionnaire Larousse la définition du mot professionnalisme contient l'essence de quelqu'un qui a une grande expertise.

dangereuses pour leurs vies. Il devrait considérer cette tâche comme un honneur et un devoir¹⁰⁶. Ce sens du devoir et de l'oubli suscite aussi le sentiment du sacrifice. Ce qui est intéressant est que cette base de danger reliée à la réalité de l'environnement auxquelles la GCC fait face est commune à celle de la MRC. De plus, cette réalité commune en génère deux autres. La première est que le personnel de la GCC ou de la MRC doit vivre sur une plateforme, un navire quelconque, et être restreint dans son environnement de vie. La deuxième est le fait d'être obligé de vivre en communauté, en groupe pour fonctionner. Par conséquent, chaque individu détient une fonction spécifique qu'il doit remplir avec professionnalisme non seulement pour sa propre performance mais aussi pour s'assurer de la survie de ses compagnons et ultimement la sienne. Si l'analyse jette un regard à un niveau plus opérationnel, la GCC conserve le sens du devoir et du service pour maintenir les eaux canadiennes saines et sauvées. En fait, ses valeurs l'incitent à participer au sein des trois centres conjoints de coordination et d'opérations de sauvetage (CCCOS) initié par le MDN et mandaté par le PCSN. Ces centres sont opérationnels 24heures/24, 7 jours semaine, 365 jours de l'année et requièrent donc une présence continue de la GCC¹⁰⁷. De plus, ceci a pour conséquence que des ressources de la GCC sont en devoir en tout temps afin de répondre à n'importe quel moment à une crise. Ce sens du devoir a aussi incité la GCC à créer deux autres centres secondaires de sauvetage maritime (CSSM) afin de combler certaines lacunes.

¹⁰⁶ Canada, GCCA, "*Canadian Coast Guard Auxiliary – Search and Rescue Crew Manual (1996)*", extrait du Site officiel de la GCCA; <http://www.ccg12.org/training/SARcrewmanual.pdf>; internet, consulté le 10 avril 2012, p.10.

¹⁰⁷ Canada, Site officiel de la Garde Côtière Canadienne, extrait du site : http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/RES_principal/RES_adj; internet; consulté le 10 avril 2012.

La troisième valeur organisationnelle est celle du service de qualité. Le terme qualité sous-entend une connaissance accrue du domaine et donc une expertise dans les tâches et les actions à performer. Cette expertise est essentielle pour les tâches qui demandent un sens accru de vigilance devant des dangers en mer et devant des activités reliées à la gestion de vies humaines, ainsi qu'au contrôle d'énormes coûts pour le gouvernement, pour l'institution ou tout autre organisme. Or, la majorité des tâches inhérentes à la GCC demande cette expertise. Par exemple, être expert est nécessaire pour les domaines de recherche et sauvetage, de maintenir des ressources maritimes essentielles à la navigation en mer ou pour escorter des navires en milieux nordiques. Cette expertise incite donc moralement l'individu à maintenir sa performance au plus haut standard et permet de mener à bien ses tâches. Mener à bien ses tâches crée inévitablement un sentiment de satisfaction et lorsque ceci se combine à l'action de sauver des vies et recevoir la gratitude de personnes en détresse ou même de supporter des habitants en territoires isolés (nord du Canada), un sentiment d'honneur s'installe. L'autre dimension que l'expertise ou la qualité du service entraîne est, tout comme le professionnalisme, un sentiment d'élite et d'appartenance à un groupe sélect. Pour l'institution, conserver cette expertise et ce sentiment d'honneur au fil du temps et pour l'ensemble de ses employés, requiert la maintenance des hauts standards. Par conséquent, cette réalité pousse l'organisation à avoir des normes, un système d'auto-vérification (ou d'audit) et de la formation spécialisée. La GCC a effectivement ces différents outils.

Au sein de la GCC, les premiers aspects reliés aux normes peuvent être retrouvés partout sous des procédures opérationnelles standards ou normalisées (POS). Par

exemple, afin de répondre rapidement aux dangers et aux crises, la GCC détient des POS pour leurs tâches de recherche et sauvetage, pour leurs actions d'urgences dans les navires, pour les urgences dans le nord et plusieurs autres tâches¹⁰⁸. Les entraînements et les normes des services d'embarcation de sauvetage côtier (ESC) en sont d'autres¹⁰⁹. De plus, en sus de ces standards, l'institution doit aussi avoir un mécanisme de confirmation, d'auto-vérification et idéalement de leçons retenues (ou apprises). La GCC apporte aussi des efforts dans ce domaine. Elle sélectionne souvent des incidents afin d'en faire la vérification. Par exemple l'incident de l'ACADIEN II en mars 2008 a présenté exactement cette occasion et a pu générer à la GCC différentes recommandations afin d'améliorer les POS internes tout en ayant des recommandations pour améliorer la synergie interministérielles¹¹⁰. Un autre exemple qui relie les POS et les outils de confirmation et d'audits est relié au service d'intervention environnemental (SIE) de la GCC. La GCC garde en permanence un cadre de contrôle de la gestion afin de vérifier si les POS sont uniformes au travers des cinq régions d'opérations de la GCC¹¹¹. Pour ce qui est des formations spécialisées, la GCC, tout comme les FC, détient des formations spécifiques aux différentes expertises. Par exemple, la GCC offre des cours pour

¹⁰⁸ Ces POS sont non-seulement internes à l'institution, La GCC pousse aussi au sein de son site internet certains POS pour le commun des mortels appelés à employer les voies maritimes canadiennes. Par exemple, vous pouvez trouver sur leur site les procédures pour une navigation dans les glaces en eaux canadiennes (voir http://www.ccg-gcc.ca/gleac_acceuil/glace_publications).

¹⁰⁹Canada, Site officiel de la Garde Côtière Canadienne, extrait du site : http://www.ccg-gcc.gc.ca/fra/GCC/RES_principal/RES_services_esc; internet; consulté le 10 avril 2012

¹¹⁰Voir Canada. Site officiel de la Garde Côtière Canadienne, extrait du site : <http://www.ccg-gcc.gc.ca/Publications/Plan-intervention-concerte>; internet; consulté le 10 avril 2012.

¹¹¹ *Ibid*, voir la section "audit-vérifications 2009-10.

officiers logistiques maritimes, pour les qualifications de plongeurs, pour contrôler le trafic maritime, pour les devoir d'urgence en mer, et¹¹². De plus, elle conserve toujours son propre collège fédéral. Ce collège, à Sydney en N-E, offre plusieurs formations, dont la formation en recherche et sauvetage et la navigation électronique simulée¹¹³.

En sommes, les éléments du pilier normatif de la GCC sont essentiels afin de s'assurer d'être opérationnel et efficace devant cet environnement difficile, instable et dangereux qu'est la mer. Ses valeurs, propres à des professions, contiennent plusieurs éléments. Parmi elles, tel que discuté dans cette section, sont : l'esprit du groupe, le sens du devoir et du service, le professionnalisme, la qualité du service, l'expertise et le sens de l'honneur. De plus, ces valeurs sous-tendent autant de normes qui assurent la légitimité de l'institution. Ces normes sont souvent reflétées par des POS et des formations spécifiques bien à elles. Or la GCC, comme institution, détient ces éléments essentiels du pilier normatif et sont souvent orientées afin de préserver la vie et les ressources contre des dangers maritimes. Et donc, ces éléments normatifs sont reliés au spectre de la sécurité maritime. Voyons maintenant le pilier normatif des FC et de la MRC.

SECTION 2 – LE PILIER NORMATIF DES FC ET DE LA MRC LIÉ À LA SÉCURITÉ MARITIME

[...] l'impératif fonctionnel des FC est la conduite des d'opérations militaires, d'où découle l'identité de combattants des militaires professionnels canadiens. Cet impératif délimite aussi la responsabilité des membres de la profession devant le gouvernement et la société et dicte l'expertise requise pour la conduite efficace

¹¹² Maginley, *The Canadian Coast Guard...*, p. 90-101.

¹¹³ *Ibid.* Maginley présente la majorité des cours offerts non seulement au collège mais aussi les cours de spécialisation donnés ailleurs. Pour la réalité actuelle, vous référer au site de la GCC à la section "Collège de la Garde côtière canadienne".

des opérations. Les valeurs et les croyances de la profession militaire, exprimées et véhiculées par l'éthos militaire canadien, sont également façonnées par le rôle spécial et unique des FC.¹¹⁴

Les FC et la MRC, tout comme la GCC, ont aussi des valeurs et des normes bien à elles. Basées sur l'éthos militaire, leurs responsabilités, leur expertise et leur identité sont façonnées et sont exécutées selon des modes et un raisonnement très spécifiques. Cette section traite des points majeurs reliés aux valeurs et aux normes qui sont omniprésentes au sein des FC et de la MRC. Après avoir discuté des valeurs intrinsèques aux militaires et leurs influencent normatives au jour le jour, la deuxième portion traite des normes et des standards inhérents aux tâches de la MRC. Ce faisant, l'objectif de définir les points à retenir des éléments principaux du pilier normatif de la MRC.

L'éthos militaire est le fondement, l'esprit qui unit la profession militaire. Il dicte le comment faire des tâches militaires et ce afin que la profession demeure légitime aux yeux de ceux et celles qu'elle protège¹¹⁵. Ainsi, cet éthos dicte plusieurs valeurs qui intègrent celles propres à la profession militaire canadienne et celles prônées par l'État et son peuple. Elle intègre aussi les attentes et les perceptions de la population canadienne et de l'appareil fédéral qui sont du domaine culturel-cognitif¹¹⁶. Les valeurs principales de la profession militaire sont donc devoir, intégrité, loyauté et courage.

¹¹⁴ Canada, MDN, *Servir avec honneur...*, p. 13.

¹¹⁵ *Ibid*, p.21.

¹¹⁶ *Ibid*, p. 33. Pour avoir une description détaillée des différentes composantes, vous référer au chapitre 2 de la référence. La page 33 vous donne un graphique très simple de l'ensemble des valeurs et croyances inhérentes à l'éthos militaire.

Les valeurs associées au devoir et à l'intégrité sous-entendent elles aussi la réalité du militaire qui doit s'engager inconditionnellement et de façon professionnelle face à ses tâches. Une institution ayant aucun civil, tel les FC et la MRC, est obligé moralement et légalement de suivre le principe de '*primauté des opérations*' et de la '*responsabilité illimitée*'¹¹⁷. Tout comme l'organisation GCC, ces valeurs incitent aussi un haut sens de performance et d'expertise et pousse les FC et la MRC à fonctionner en groupe puisque les opérations militaires sont souvent entreprises en groupe. Surtout au sein de la MRC où faire fonctionner un navire en mer ne peut être assumé seul. Chacun doit faire son travail avec la plus grande attention puisqu'il affecte le groupe et l'opérationnalité du navire face à sa mission. Ce qui distingue les FC et la MRC des autres institutions fédérales en terme normatif est l'acceptation que la vie personnelle passe après la mission et met en évidence le besoin d'adhérer à la valeur de loyauté. Cette allégeance personnelle au Canada, à la fidélité aux camarades et à la chaîne de commandement devient alors essentielle au bon déroulement des opérations même en temps de guerre ou de conflit armé¹¹⁸. Cette valeur renforce aussi l'esprit de groupe qui devient alors plus un esprit de famille. Par contre, non seulement ces valeurs sont orientées pour fonctionner face à des dangers extrêmes tel la guerre ou des conflits armés, pour la MRC elle est aussi orientée face aux dangers de la mer. Ce deuxième

¹¹⁷ *Ibid*, p. 26, 30. Le principe de *responsabilité illimitée* est une notion qui signifie que les militaires acceptent et comprennent qu'on puisse leur donner l'ordre légitime de s'exposer au danger dans des conditions qui peuvent leur coûter la vie. Pour ce qui est du *principe des opérations*, ce principe est relié au devoir d'assurer le succès de la mission avant tout, car ce succès est le résultat principal du cadre d'efficacité des FC.

¹¹⁸ *Ibid*.

aspect est donc similaire à la GCC. En sommes, ces valeurs constituent non seulement l'essence de l'esprit de l'institution, elles dictent constamment l'attitude et la conduite des militaires face à leurs tâches et fonctions. S'ajoutent à cette réalité globale des FC, les émotions qui sont particulières aux différents environnements telles l'Armée, les forces aériennes et la MRC¹¹⁹. Effectivement, ces environnements donnent un sentiment d'élitisme et engendre un sentiment d'appartenance ayant des valeurs propres à eux. De plus, cette unicité permet aussi de résister beaucoup plus aux changements¹²⁰. Ces résistances ont été prouvées pour la MRC de par le retour aux uniformes et aux indépendances accrues des éléments et ce, même s'ils avaient été intégrés au sein d'un seul service durant la période de l'honorable M Hellyer¹²¹. Or donc, le tout renchérit non seulement une culture déjà établie, mais identifie l'émotion d'honneur pour faire partie de cet élite. De plus, certains effets additionnels méritent d'être soulevés. En premier lieu, ce rattachement aux fonctions propres à la marine est façonné par l'expérience constant créé une obsession par les hauts cadres pour les activités et les valeurs inhérentes aux tâches expéditionnaires et en hautes mers¹²².

Les valeurs créent des normes et standards afin de conserver l'excellence au travers des différentes opérations et au fil du temps. Encore une fois, comme la GCC, la

¹¹⁹ Ibid, p. 53. Voir aussi D. Bland ("Military Command in Canada" extrait de *Generalship and the Art of the Admiral...*, p. 124).

¹²⁰ Maj D. Conley, "Policies of Change and the Canadian Forces: An Institutional Analysis", (Toronto: Travail rédigé dans le cadre du Cours de commandement et d'état-major interarmées, Collège des Forces canadiennes, 2010), p. 29 ou Bland ("Military Command in Canada" ..., p. 124).

¹²¹ Daniel Gosselin, "Hellyer's Ghosts: Unification of the Canadian Forces is 40 Years Old – Part Two." Extrait de *Canadian Military Journal* 9, no. 3 (2009), p. 12.

¹²² Information privilégiée lors de la présentation sur la MRC du Dr Sarty au CFC le 04 avril 2012.

MRC de par sa nature maritime doit absolument avoir des normes de travail et des POS. Ces POS sont omniprésentes dans leurs fonctions au jour le jour. Ils sont elles aussi orientées pour augmenter l'efficacité des actions des différentes équipes dans les navires de la MRC. Par exemple, les équipes d'abordages ou de pompiers sur les navires ont des POS pour réagir rapidement et en équipe aux crises possibles. En ce qui a trait aux confirmations et leçons retenues, la MRC a elle aussi plusieurs systèmes de suivi et de confirmation. Un des outils institutionnels demeure leur centre de leçons retenues au sein de la marine où chaque opération maritime est capturée et analysée¹²³. En ce qui a trait aux formations spécifiques, premièrement, les FC possèdent des écoles telles le collège militaire royal et d'autres institutions des FC appartenant au groupe de l'académie canadienne de la défense (ACD)¹²⁴. De plus, la MRC elle-même a des cours et des standards de cours pour l'expertise technique et opérationnelle afin de fonctionner en mer et sous des tensions et crises extrêmes. On retrouve la formation des officiers et des marins au sein de ceci. Pour finir, la MRC et les FC s'assurent de conserver les valeurs militaires vivantes dans l'ensemble de leurs environnements et au sein des FC en ordonnant annuellement de l'entraînement reliés aux valeurs et l'éthique du MDN et des FC.

L'objectif de cette section était d'identifier les éléments essentiels normatifs qui existent au sein de la MRC. En somme, la MRC compte deux groupes de valeurs : celles

¹²³ L'auteur entre 2004 et 2007 a fait partie du groupe de leçons retenues de l'Armée et a pu communiquer régulièrement avec le groupe des leçons retenues de la MRC afin de participer au comité pour créer un système au sein des FC et du MDN.

¹²⁴ Voir site officiel du ADC au <http://www.cda.forces.gc.ca>;

qui sont globales et habitent les FC en entier et celles qui sont propres à elle. De plus, ces valeurs engendrent des normes et des standards, tout comme pour la GCC, afin de préserver au sein de l'institution une expertise professionnelle et conséquemment une légitimité organisationnelle. Ces éléments normatifs, de par la nature critique de défense est continuellement orientée vers la droite du spectre de sécurité maritime. Cependant, tel qu'indiqué plus haut, cette attitude est similaire au sein des navires de la GCC puisque ces deux institutions sont aux prises avec les mêmes probabilités et dangers reliés à vivre sur des plates-formes navales. L'analyse se tourne maintenant vers les convergences et divergences inhérentes aux éléments des piliers normatifs des deux institutions.

SECTION 3 - ÉVALUATION DE LA COMPATIBILITÉ NORMATIVE ENTRE LA GCC ET LA MRC

Nous contribuons à la sécurité et à la protection sur l'eau en intervenant auprès des marins en détresse, lors des catastrophes et dans des cas d'urgence grâce à notre système de recherche et de sauvetage (SAR) en mer, [...] avec l'assistance des Forces canadiennes par voie aérienne et le soutien des bénévoles de la Garde côtière canadienne auxiliaire.¹²⁵

Cette dernière section du chapitre de l'évaluation du pilier normatif présente l'évaluation des convergences et divergences possibles entre les éléments normatifs de la GCC et de la MRC. Cette section démontre que la somme totale des éléments normatifs influençant les deux institutions ont assez de synergies pour permettre d'envisager une compatibilité potentielle sur le long terme. Cette sous-section comprend

¹²⁵ Canada, Extrait du site officiel du *Ministère des pêches et océans*. "Plan d'activités 2011-2014 de la Garde côtière canadienne", p. 8, <http://www.ccg.gcc.gc.ca>; internet; consulté le 14 février 2012.

deux parties. La première identifie les convergences majeures tandis que la seconde indique quand même qu'il y a certaines divergences.

Convergences

En ce qui a trait aux convergences possibles entre la GCC et la MRC, la première est qu'ils ont des valeurs similaires. L'esprit de groupe habite les deux institutions. Le sens du devoir, de l'expertise et du service sont omniprésents même s'ils ne sont pas identifiés de la même manière. De plus, la conscience d'appartenir à une profession incite les deux organisations à avoir une structure et une attitude organisationnelle afin de préserver le tout au sein de leur institution. Cette attitude force le besoin d'avoir des normes, des standards et des POS. Ce qui est encore plus important est que les deux institutions ont le même milieu; les voies maritimes, comme environnement. Ils ont aussi les mêmes contraintes de base telles vivre en proximité, sur une plate-forme marine définie et un besoin d'expertise et de capacité pour réagir aux dangers immédiats qu'apportent l'environnement et les navires. Ces deux institutions ont aussi un sens de l'honneur et de fierté accrue pour leurs rôles et fonctions. Par conséquent, ces deux institutions ont un langage commun et un fondement de valeurs similaires qui peut facilement être utilisé pour créer une synergie durable.

Il est certain que la MRC comprend ce constat de la réalité de responsabilité illimitée et l'obligation de la mission comme primauté. Elles intensifient les normes et valeurs au-delà de ce que la GCC doit assumer. Cependant, il demeure que ces deux institutions doivent réagir devant des dangers qui sont hors du commun. Surtout en ce qui a trait à la réalité de recherche et sauvetage, le soutien dans le nord et la réalité d'appui au MSPC,

au MT et à la GRC dans leurs fonctions constabulaires. En fait, ces deux institutions sont des outils du gouvernement fédéral essentiels pour préserver la vie des canadiens et des marins dans les eaux maritimes canadiennes. Elles ont le mandat de le faire au-delà du devoir normal d'un citoyen canadien.

La deuxième considération est reliée à la compatibilité des normes et standards entre ces deux organisations. Les POS pour la recherche et sauvetage doivent avoir un minimum de connectivité entre l'aviation royale canadienne (ARC) et les équipes de la GCC. Par exemple, sur le site officiel de la GCC, il est clairement indiqué que la GCC et le MDN (FC) ont des POS synchronisés tel les rapports sur les opérations de recherche et sauvetage¹²⁶. S'ajoute à cela les POS pour les opérations nordiques de souveraineté. En fait, depuis le début des années 2000, les deux institutions partagent leurs expertises et leurs fonctionnements lors des opérations NANOOK. Ceci soulève un point important. L'orientation depuis les dix dernières années à devenir de plus en plus efficace comme institutions capables d'interagir avec les autres agences et ministères selon les directions du PCSN est omniprésente au sein des deux institutions¹²⁷. Or, ce focus incite les deux institutions à regarder plus sérieusement leurs POS afin de pouvoir interagir plus efficacement entre elles¹²⁸. Un autre fait intéressant est que le soutien constabulaire

¹²⁶ Canada, Site officiel de la Garde Côtière Canadienne, extrait du site : <http://www.ccg-gcc.gc.ca/f0005734>; internet; consulté le 10 avril 2012.

¹²⁷ Pour la MRC, voir Canada, Marine royale canadienne. Note de service 3371-1948-1 (DMSC), *Commander RCN's Guidance FY 2012/2013 Through FY 2015/2016*, (Ottawa : NDHQ, 09 novembre 2011), p.4/16. Pour la GCC, voir Canada, MPO, "Garde côtière canadienne – cadre de sûreté maritime (2010)"..., p. 9.

¹²⁸ Canada, Site officiel de la Garde Côtière Canadienne,...voir la section du site "analyse 2007 des besoins de recherche et sauvetage- partie 6 (Partenaires SAR)".

qu'apporte la GCC au MT et à la GRC est aussi accompli par la MRC. La MRC pratique même ces activités, telles des opérations contre-narcotiques, lors de leurs opérations expéditionnaires. Ceci demande des POS et donc une autre possibilité d'augmenter les synergies des normes et POS entre la MRC et la GCC¹²⁹. 4164826800

Le troisième aspect normatif qui pourrait prédisposer en faveur d'une convergence des piliers des deux organisations est le besoin d'assumer des activités communes. Le premier exemple est l'interdépendance au sein des COSM et des CCCOS. En fait, ce sont des outils de fusion de l'information et de l'intelligence entre les différents ministères pour une visibilité commune de la sécurité maritime. Or, des éléments de la GCC et de la MRC y sont attirés de façons permanentes. Ceci influence donc les normes et les POS de toute les institutions et créé un langage et un standard commun. Cependant, cette réalité est très limitée comme effet au sein des deux institutions. Elle touche simplement les deux petites équipes et non la structure et fonctions complète de la GCC et de la MRC. Le deuxième exemple est la symbiose des systèmes de communications et d'échange d'informations entre la GCC et la MRC¹³⁰. Cette coopération ainsi que celle de faire l'analyse des sols marins canadiens sont présents depuis les années 1927¹³¹.

¹²⁹ Par exemple, depuis janvier 2012, le HMCS St. John's et ses ressources intégrales (i.e. l'hélicoptère CH-124 Sea King) ont participé à une opération bilatérale dans les Caraïbes sous OP MARTELLO. Durant cette opération, la MRC a contribué à faire des tâches de contre-narcotique et empêcher l'accès à du crime organisé transnational en Amérique du nord (voir site http://www.navy.forces.gc.ca/cms/4/4-a_eng.asp?id=902).

¹³⁰ Maginley, *The Canadian Coast Guard...*, p. 231.

¹³¹ Appleton, *Usque Ad Mare – A History of the Canadian Coast Guard...*, p. 62.

Le dernier aspect convergent important à soulever est le concept de Collège professionnel pour de l'instruction spécifique. La GCC, tout comme les FC, a un collège de formation pour le officier cadets. Tous deux ont leur programme orienté vers la discipline, des manoeuvres, le leadership et vivre en groupe¹³². S'ajoute à cela qu'ils ont tous deux des systèmes d'apprentissages continues pour leurs professionnels. Par exemple, la GCC et les FC (incluant la MRC) ont des cours de formations de chefs aux travers de leurs carrières¹³³.

Il faut donc retenir ici que la GCC et la MRC, même s'ils ne sont pas au sein du même ministère, détiennent des valeurs et normes qui se ressemblent et peuvent ultimement être capitalisées pour permettre une synergie durable. Ceci est grandement dû à la nécessité de vivre en mer et d'assumer des tâches inhérentes au spectre national de sécurité maritime.

Divergences

Il existe de la divergence entre les deux piliers normatifs propres aux deux organisations. L'égo organisationnel en est un. Il crée une culture et des standards propres à lui et cette réalité établit une dissension et une attitude d'isolement. Un exemple concret est l'obsession de la MRC vers les opérations expéditionnaires et l'interopérationalité avec les alliés tels les É-U et l'OTAN mentionné dans la section

¹³²Canada, Site officiel de la Garde Côtière Canadienne..., voir section du site "le cycle de formation d'un élève-officier".

¹³³ Maginley, *The Canadian Coast Guard...*, p. 97-98 et site officiel du ACD (<http://www.cda.forces.gc.ca/index-fra.asp>);).

précédente. Un deuxième aspect est l'endroit des deux organisations dans le spectre de la sécurité nationale maritime. Comme les deux premières sections l'ont mentionnée, cette réalité pourrait jouer un rôle sur l'incompatibilité des normes et des valeurs à long terme. Surtout, en ce qui a trait au sentiment de dernier recours inhérents aux tâches militaires, l'acceptation de la responsabilité illimitée et celle ultime de tuer en cas de nécessité¹³⁴. Cependant, permettre à la GCC d'avoir des armes pourrait rapprocher cette divergence et présentement, même auprès des unions de la GCC, le sentiment indique qu'ils seraient prêts à armer et rajouter la tâche constabulaire¹³⁵. Un dernier aspect qui pourrait créer une divergence importante dans le cadre d'une synergie possible est la présence actuelle des tensions et de l'incompréhension entre les militaires et la fonction publique au sein du MDN¹³⁶. S'ajoute à cela, le sentiment perçu de méfiance civile au sein de l'institution advenant que la MRC (i.e. les FC) aurait un pouvoir et une responsabilité accrue au sein des voies maritimes¹³⁷. Ces barrières pourraient s'accroître si la GCC était incorporée au sein de la MRC. Cependant, il est important d'indiquer que ces sentiments ne sont pas partout. Pour la simple raison que plusieurs fonctionnaires sont d'anciens militaires. Par exemple, ceci existe au sein du groupe du sous-ministre adjoint matériel (en fait même M. D. Ross, l'actuel SMA est un ancien militaire). Cette réalité s'étend aussi au sein de la

¹³⁴ Conley, *Policies of change in the Canadian Forces...*, p. 57. L'auteur reprend ce que le général Hillier écrit dans son ouvrage de 2009 (*Soldiers First*) à la page 331.

¹³⁵ Canada, Parlement. Sénat. *“Canada's Coastlines : The longest Under-defended Borders in the World...*, p. 3, 85.

¹³⁶ Larry Gordon, “Let Canadians Decide” extrait de *Generalship and the Art of the Admiral*, sous la direction de Bernd Horn et Stephen J. Harris, (Ontario: Vanwell Publishing Limited, 2001), p. 380.

¹³⁷ Maj G.D. Macdonald, “A Better Fit: The Canadian Coast Guard under the National Defence – Safety, Security and Sovereignty Enhanced”. (Toronto: Travail rédigé dans le cadre du Cours de commandement et d'état-major interarmées, Collège des Forces canadiennes, 2004), p. 55.

GCC car plusieurs anciens membres de la GCC étaient eux aussi d'anciens militaires et marins.

Ces divergences sont présentes certes, cependant elles n'altèrent pas l'essence des valeurs et des normes qui sont reliées aux rôles primaires des deux institutions. Par conséquent, cette troisième section permet de démontrer que la GCC et la MRC ont, non seulement des valeurs et des normes communes pour des tâches qu'elles font déjà conjointes telles les COSM, la recherche et sauvetage et les exercices dans le nord, mais elles ont aussi des similarités qui pourraient ultimement s'inter changer et être capitalisées pour permettre à une synergie de fusion de perdurer.

CONCLUSION

Ce chapitre d'analyse du pilier normatif pour les deux institutions démontre que la GCC et la MRC ont plus de synergies convergentes normatives que divergentes. Ceci, découle du milieu instable commun que sont les voies maritimes, la réalité des contraintes des plates-formes (navires) et par la nature de certaines de leurs tâches critiques; telles la recherche et sauvetage, les opérations en mer du nord et les tâches de soutien au MSPC. Les conclusions principales sont donc les suivantes. Premièrement, plusieurs valeurs sont similaires. Le sens du devoir, de placer la mission avant sa vie lors de situations de danger ou de fonctionner en groupe portent les même attributs qu'elles soient au sein de la GCC ou celles de la MRC. Deuxièmement, la MRC et la GCC utilisent le processus de POS afin d'augmenter leur efficacité de groupe en milieu maritime. Certaines POS doivent même être coordonnées afin d'établir un langage commun. Troisièmement, les deux institutions détiennent un système similaire d'entraînement et ont des tâches essentielles pour la sécurité nationale conjointes (COSM,

CCCOS). Le prochain chapitre traite du pilier régulateur et se concentrera sur les lois, les législations et les mandats officiels légaux.

CHAPITRE 4 – ÉVALUATION DU TROISIÈME PILIER – LE PILIER RÉGULATIF

‘Although there was a clear effort to coordinate action across government to address national security, individual departments continued to reinforce their legally mandated cultural prisms which impeded the achievement of a collective governmental intent’¹³⁸

INTRODUCTION

Ce chapitre est relié au pilier régulateur et est le dernier qui traite d’un seul pilier à la fois. Il est celui qui est probablement le moins connu mais qui retient le plus les rennes des actions et décisions de tous les cadres au sein des différents ministères. L’auteur avance cet énoncé car souvent, les différents textes argumentant sur la MRC ou sur la GCC établissent leurs logiques sur la réalité de l’efficacité économique, selon les capacités ou selon les avantages/désavantages des rôles et des tâches. Le plus souvent, ils le font sans toucher à la réalité législative qui habite le Canada et qui régit ses organismes

¹³⁸Tanya Faure, ‘‘Canada’s National Security Policy and The Pursuit of Collective Intent’’. Toronto: travail rédigé dans le cadre du cours des études de sécurité nationale, Collège des Forces canadiennes, 2011, p. 2.

fédéraux¹³⁹. Or, ce pilier, tel qu'énoncé dans le premier chapitre, traite des lois et des règlements qui sanctionnent et régularisent une institution¹⁴⁰. Ces règles peuvent être formelles ou informelles et sont présentes afin de permettre à l'institution de contraindre ou donner le pouvoir requis à l'organisation et à son personnel. Selon R Scott, théoriquement, cet aspect joue principalement sur l'émotion de la peur et peut jusqu'à utiliser des méthodes telles que le financement comme méthode de coercition et de support¹⁴¹. De plus, ce pilier apporte aussi la notion de l'État comme tierce partie assurant ainsi un outil de régularisation et de neutralité. Par ailleurs, selon Scott, le terme de neutralité, lorsque l'État est la tierce partie, peut avoir un sens large car l'État est celui qui crée les lois, autorise les lois et a le pouvoir ultime de les amender. C'est là que la culture canadienne et surtout la structure politique s'intègre au sein de ce pilier et insuffle ou influence le raisonnement, les lois et les politiques officielles qui régularisent les institutions¹⁴².

Par conséquent, afin de démontrer la thèse énoncée au début de ce mémoire, le but de ce chapitre est de défendre l'idée que la somme totale des éléments reliés aux deux institutions diverge pour ce pilier. Afin de faire cette analyse des convergences, des

¹³⁹ Souvent les textes argumentatifs parlent d'instaurer une plus grande autonomie constabulaire au sein de la MRC ou de la GCC sans toutefois mentionner qu'aux termes de la loi, sans l'établissement du rôle d'agent de la paix, ils ne peuvent œuvrer dans ce domaine au Canada que pour des domaines et temps très spécifiques. Pour donner ce pouvoir, le gouvernement fédéral doit amender la loi.

¹⁴⁰ Scott, *Institutions and Organisations...*, p.52.

¹⁴¹ *Ibid*, p.53.

¹⁴² *Ibid*. M. Scott reprend les dires de M. North en inscrivant que l'état, malheureusement, ne peut être neutre, car il invente les lois, en est l'arbitre et aussi les renforcent (traduction libre de l'auteur).

compatibilités et des divergences entre la GCC et la MRC, ce chapitre prend le même processus que les deux chapitres précédents; c'est-à-dire faire un survol de chacune des institutions avant de faire l'analyse comparative. Le plan de ce chapitre est donc subdivisé en trois sections. La première traite de la GCC et des aspects réglementaires formels et informels qui l'affectent. Puis, la deuxième section suit le même processus mais pour la MRC au sein du MDN et des FC. Enfin, la troisième section analyse les convergences, divergences et contient les déductions et conclusions inhérentes à ce chapitre. Il est important de remarquer que le but de ce chapitre n'est pas l'élaboration technique des différentes lois et législations canadiennes mais bien de regarder globalement les contraintes et directions qu'elles représentent à ces deux institutions d'agir légalement dans le domaine du spectre total de sécurité maritime.

Cependant, avant d'entamer les deux prochaines sections et évaluer quels sont les systèmes formels et informels réglementaires pour chacune des deux organisations, il est important de vérifier si la GCC et la MRC adhèrent à des éléments réglementaires communs. Effectivement, toutes deux sont des institutions fédérales canadiennes qui appartiennent à deux ministères distincts mais qui doivent officiellement répondre au premier ministre (PM) et à l'appareil exécutif, au gouvernement canadien et ultimement au peuple canadien. Ils sont toutes deux légiférées par l'acte constitutionnel amendé¹⁴³ et supportent aussi la charte des droits et libertés canadienne. Par conséquent, de façon

¹⁴³ Canada. Ministère de la Justice. *L'acte de constitution 1867 et ses amendements*, extrait du site officiel du Ministère de la justice : www.justice.gc.ca, pris le 15 janvier 2012. L'acte de constitution et ses amendements identifient ce qu'est le Canada et comment les pouvoirs exécutifs et législatifs sont entamés. De plus, le MPO et le MDN sont aux services de cette constitution, étant des ministères appartenant au législatif de ce pays.

formelle, ces deux institutions proviennent d'une source commune légale et pourraient, de façon utopique, être sous la même bannière législative pour leurs tâches courantes¹⁴⁴.

De plus, depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le Canada s'est muni de plusieurs mandats, lois et législations officielles afin d'intensifier sa capacité de contrer les menaces asymétriques et d'augmenter sa flexibilité pour agir en terme de sécurité nationale. Ces législations doivent être regardés car ils ajoutent des lois de plus que la GCC et la MRC doivent adhérer. Le tout commence en 2001 avec le soutien à la loi C-36, qui devient la *loi antiterroriste* (2001). Cette loi permet une flexibilité accrue de détention et de vérification au nom de la sécurité nationale et contre la prolifération du terrorisme. Puis, la *loi de l'immigration et la protection des réfugiés* (2001) facilite son pouvoir d'extradition. Avec la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la protection civile* (2005), le Canada s'assure d'avoir légalement un ministère responsable et de coordonner les actions associées à la sécurité et sûreté nationale et place sous un seul toit les capacités constabulaires et d'intelligence au niveau national¹⁴⁵. Ce ministère est le Ministère de la sécurité publique Canada (MSPC) et devient un autre ministère qui doit interagir pour la sécurité maritime. Le Canada sanctionne aussi une autre loi en 2007 soit la *Loi sur la gestion des urgences* afin

¹⁴⁴ Ayant la charte des droits et libertés et ayant l'Acte constitutionnel comme souche commune permet aussi d'avoir les mêmes valeurs et langage de base.

¹⁴⁵ Canada, Ministère de la Justice, *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C. 2005, ch.10, à jour au 7 février 2012, (Ottawa : Ministère de la justice, 2007), p. 2. Un fait intéressant est que ce ministère était autrefois appelé '*Emergency Preparedness Canada (EPC)*', puis devient '*The Office of Critical Infrastructure Protection and Emergency Preparedness (OCIEPEP)*' après 2001 et était sous contrôle du MDN. Avec le gouvernement Martin, afin de s'assurer d'un pouvoir autonome, ce ministère devient le '*Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC)*' pour finalement aboutir en 2006 au ministère actuel : Ministère de la sécurité publique Canada (MSPC).

d'intensifier le rôle du MSPC comme ministère de coordination pour la gestion des crises et urgences tant au sein du Canada qu'en Amérique du Nord¹⁴⁶. Toutes ces lois appuient le MSPC mais affectent la GCC au sein du MPO et la MRC au sein du MDN/FC. Elles deviennent les lois qui forcent la GCC et la MRC à coordonner, à travailler ensemble au sein d'une approche multi-ministérielle au travers de la coordination du MSPC en temps de crise et pour le passage d'information et d'intelligence. En ce sens, elle donne implicitement la législation disponible pour le PCSN et la raison d'être des trois Centres d'opération de sécurité maritime (COSM) au Canada¹⁴⁷. Avec ce bref survol des lois communes affectant la GCC et la MRC, le reste de ce chapitre se concentre sur les lois qui affectent directement les deux organisations respectivement.

SECTION 1 – LE PILIER RÉGULATIF DE LA GCC INHÉRENT À LA SÛRETÉ MARITIME

*Les contributions de la Garde Côtière à la sûreté maritime doivent s'inscrire dans le mandat juridique du ministre des Pêches et Océans.*¹⁴⁸

Le réglementaire formel

¹⁴⁶ Canada. Ministère de la Justice. *Loi sur la gestion des urgences*, L.C. 2007, ch.15, à jour au 06 mars 2012, (Ottawa : Ministère de la justice, 2007), p.2-3.

¹⁴⁷ Présentation PowerPoint officielle du projet capital des COSM, 2011. Les COSM ont reçu leur rôle officiel de par la PCSN en 2004 (voir chapitre 6, p .38). Par la suite, le MDN a créé un projet capital afin d'être le fer de lance pour ce projet. Le but de ces COSM est de créer un centre d'opérations où les différents ministères qui interviennent dans les eaux maritimes ont chacun des zones différentes entre eux et pour qu'ils puissent se parler et coordonner leurs efforts de détection et échanger leurs données. Il est important aussi de se rappeler qu'initialement, la PCSN donnait le mandat de deux COSM. Par la suite, avec un amendement au cabinet et conseil du trésor, un troisième COSM pour la régions des Grands Lacs fut autorisé. Ce troisième COSM est un projet de la GRC.

¹⁴⁸ Canada, MPO, "*Garde côtière canadienne – cadre de sûreté maritime (2010)*"..., p. 5 (considération 1).

Tel que décrit dans le plan d'activités de la GCC, étant au sein du MPO, cet organisme touche plusieurs législations officielles¹⁴⁹. En plus de supporter la constitution (la GCC parle principalement de l'acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867: ancien nom de la constitution), elle a aussi le mandat de soutenir plusieurs autres lois et actes. Par exemple; *la loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques (LPPEA)*, *la convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, *la loi de la protection des pêches sur les côtes*, etc. Cependant, l'intention de ce papier est de se concentrer sur celles qui ont une incidence directe aux rôles et fonctions de la GCC et celles qui relient le MPO et la GCC à leur mandat de base et à la réalité du spectre de la sécurité maritime. La première loi formelle dont le MPO et par conséquent la GCC doivent entériner est la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada (Canada Shipping Act 2001)*. Cette loi puise ses racines dans l'histoire canadienne au temps où le Canada était un *Dominion* de l'empire britannique. Ces trois racines sont *l'English Maritime Law*, les différents amendements canadiens du *British Merchant Shipping Act* du 19^e siècle et les conventions SOLAS (basées sur les innovations technologiques du dernier siècle)¹⁵⁰. Éventuellement autonome, le Canada a pu en 1929 appliquer ces lois maritimes à tous les vaisseaux entrant sur son territoire souverain et ce, incluant les vaisseaux et navires de la

¹⁴⁹ Canada, Extrait du site officiel du *Ministère des pêches et océans*. "Plan d'activités 2011-2014 de la Garde côtière canadienne", accessible au <http://www.ccg.gc.ca>; consulté le 14 février 2011, p. 2.

¹⁵⁰ International Maritime Organisation (IMO), site officiel, extrait de <http://www.imo.org>; internet, consulté le 08 avril 2012. *L'International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)* est une convention, au sein du IMO (le Canada est membre depuis 1948). SOLAS est entré en force depuis 1980. Cette convention à laquelle les pays-états et les organisations maritimes ont adhérés, est une convention qui a pour but de standardiser les constructions et les équipements maritimes afin qu'ils soient sains et sécuritaires.

Grande-Bretagne¹⁵¹. La *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* attribue principalement les pouvoirs législatifs à deux ministères principaux : le MPO et MT. Les mandats sont variés et sont orientés vers le bon fonctionnement des eaux comme “route” marine pour l’économie du pays. Ils s’entendent pour protéger la santé et le bien-être de ceux qui utilisent les voies maritimes, pour élaborer des outils de réglementation pour assurer la viabilité économique et vont jusqu’à s’assurer que le Canada honore ses obligations internationales¹⁵².

Cependant, elle n’aborde malheureusement pas la responsabilité ni les actions pour assurer la sûreté maritime en cas de menaces transnationales¹⁵³. En fait, cette loi donne simplement les responsabilités de gérer les ressources, assurer la sécurité des eaux (garder les eaux saines et sécuritaires), protéger le tout contre la pollution et assurer d’établir les règlements qui seront propres au bien-être des voies maritimes canadiennes. De plus, le MPO est le ministère le moins touché dans cette loi et la majorité des mandats se tournent vers le MT; le ministère ayant l’autorité officielle législative pour les voies et la sûreté maritime¹⁵⁴. Cette loi indique très peu d’information et de législation orientées

¹⁵¹ Appleton, *Usque Ad Mare...*, p.194. Avant 1929, le Canada devait passer au travers de Westminster (UK) afin d’être accepté et entériné puisque le Canada était un *Dominion*. C’est après le *Statut de Westminster* que les lois des Dominions, tel le Canada, n’étaient plus sous la tutelle de la Grande-Bretagne ni inférieure aux législations de la Grande-Bretagne (par exemple ex : *Colonial Laws Validity Act* de 1865 et le *British Merchant Shipping Acts* de 1854 et 1894).

¹⁵² Canada, Ministère de la Justice. *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, ch.26, à jour au 24 janvier 2012, (Ottawa : Ministère de la justice, 2001), p. 4-5.

¹⁵³ La loi fait mention de favoriser la “sûreté” mais ce mot est spécifiquement employé dans le cadre de sûreté du transport maritime et de la navigation de plaisance (*Loi de 2001 sur la marine...*, p. 4) et non pour la fonction de sûreté maritime faisant partie du spectre de sécurité nationale.

¹⁵⁴ Canada, Ministère de la Justice. *Loi sur la sûreté du transport maritime*, L.C. 1994, ch.40, à jour le 12 mars 2012, extrait du site officiel du Ministère de la justice: www.jusctice.gc.ca, pris le 30 mars 2012, p.5.

vers la sûreté maritime. Par conséquent, les tâches directes de sûreté maritime sont transférées à d'autres ministères qui ont les responsabilités constabulaires ou de défense. La deuxième loi importante pour la GCC est la *Loi des Océans* (2005). C'est elle qui, en réalité, officialise légalement l'établissement d'une GCC comme organisme fédéral ayant un rôle et une mission claire¹⁵⁵. Ses tâches officielles détaillées peuvent être retrouvées dans l'annexe B du présent document et englobent la gestion des ressources mises en place sur les voies maritimes ou pour supporter les voies maritimes. De plus, elle dicte à la GCC la responsabilité de la gestion des services de communications nationales maritimes, les services de brise-glaces, et les services d'entretien des chenaux. Cette loi, encore une fois, fait fi des responsabilités de sûreté maritime. En fait, le seul endroit du mandat officiel qui permet à la GCC et le MPO d'intervenir au sein de la sûreté maritime est selon l'article 41(1) (e) de la *Loi des Océans*. Cet article donne le mandat de supporter les autres ministères et organisme fédéraux si requis et donc, en ce sens, la GRC et la MRC peuvent demander un appui. Ainsi, ces deux lois majeures, auxquelles s'affilient le MPO et la GCC définissant les tâches et les mandats de la GCC, ne donnent pas la totale flexibilité de s'impliquer dans le domaine de sûreté maritime et ainsi devenir un joueur clé. Par conséquent, les éléments formels du pilier régulateur de la GCC incitent

Cette Loi est la loi qui autorise le Canada et le MT d'agir en son nom sur la sûreté maritime des eaux canadiennes. Le MPO et la GCC supporte le MT pour cette législation.

¹⁵⁵ Canada, Ministère de la Justice. *Loi sur les Océans*, L.C. 1996, ch.31, à jour au 24 janvier 2012, (Ottawa : Ministère de la justice, 1996), p. 26-29. Les paragraphes les plus importants sont au sein de la partie III : articles 40 et 41 où ces articles traitent de la GCC et de ses tâches. Ce qui est clair est l'attribution de la GCC orienté vers la sécurité et la facilitation du commerce maritime versus la sûreté et la défense. En fait l'article 40 spécifie que le MPO est responsable des océans et des pouvoirs et fonctions qui ne sont pas attribués aux ministères tels TC et MDN (traduction libre de l'article 40 par l'auteur).

une orientation légale qui s'oppose à une participation active du MPO et de la GCC à la sûreté maritime.

En contrepartie, ce qui est intéressant est l'empiètement du mandat de la GCC sur le volet maritime relié à la recherche et sauvetage avec le MDN/FC¹⁵⁶. Écrit clairement dans la *Loi des Océans*, il est aussi dicté par le PCSN et par la stratégie de défense canadienne au MDN et de la MRC comme tâche. Cette responsabilité s'intensifie aussi de par la responsabilité des FC pour la coordination au travers des COSM et les centres de coordination de recherche et sauvetage ('SARCC')¹⁵⁷. De plus, les tâches inhérentes à protection de la souveraineté du Nord et de l'arctique canadien ne sont pas officiellement mentionnées dans les lois légiférant la GCC. Or, cette tâche était historiquement une des trois raisons reliées à la création de la GCC¹⁵⁸. Cette tâche relève aussi du domaine de la défense et donc relève des FC sous le contrôle du quartier général de *Canada Command* où seraient utilisées des ressources de la MRC¹⁵⁹. Culturellement et historiquement ancrées dans le psyché de ces deux organisations, elles sont acceptées par l'appareil gouvernemental et actionnées par les ministères respectifs. La preuve est que les opérations souveraines dans le Nord se font régulièrement avec les deux organismes sous

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 26.

¹⁵⁷ Canada, PCO, *Securing an Open Society : Canada's National Security Strategy...*, p. 38 ou Canada, MDN, *Canada First Defence Strategy*, p. 7-8. La tâche de recherche et sauvetage maritime et aérienne est aussi clairement indiqué dans le draft de l'ordre d'opération permanent pour les opérations nationales de *Canada Command* (p. 2/33).

¹⁵⁸ Maginley, *The Canadian Coast Guard...*, p. 13.

¹⁵⁹ Canada, MDN, *Ordre d'opération permanent pour les opérations nationales*, ébauche. (Ottawa: Commandant du Commandement Canada, février 2012), p. 1/33 et annexe I. Voir aussi p. 9-11 du '*Canada's Northern Strategy – Our North, Our heritage, Our Future*' (Canada, Ministère des affaires indiennes et du Nord canadien, 2009).

la bannière des opérations NANOOK. Cette situation est importante à soulever car elle démontre un exemple de lien entre le pilier culturel-cognitif (i.e. les attentes et perceptions gouvernementales) et le pilier régulateur afin d’ajuster les mandats officiels des organisations. Cet exemple démontre aussi que le pouvoir exécutif fédéral et par conséquent les actions des ministères peuvent s’ajuster afin de combler des zones grises; qu’elles soient pratiques ou simplement pour combler la réalité culturelle de l’institution.

Cependant, ce qui apparaît clairement est que la GCC continue de respecter ses engagements inhérents à la *Loi des Océans* en donnant simplement un soutien aux autres organismes fédéraux sous forme de plates-formes marines pour les FC ou les autres ministères tels la GRC (MSPC) et le MT. Même dans le document de la GCC sur la nouvelle stratégie pour la sûreté maritime, les hauts cadres mentionnent à leurs partenaires fédéraux qu’à moins d’élargir leur mandat actuel, ils sont contraints à ces tâches de soutien¹⁶⁰.

Ces éléments réglementaires formels présentent donc une certaine inflexibilité et peut devenir un problème majeur pour une potentialité de compatibilité ou une convergence entre la GCC et les FC de façon durable.

Le réglementaire informel

La GCC est une institution civile régie par la *Loi sur l’emploi dans la fonction publique* et ses employés sont des fonctionnaires. En conséquence, elle présente une dimension additionnelle dont la MRC est dépourvue et qui va au-delà des influencent

¹⁶⁰ Canada, MPO, “*Garde côtière canadienne – cadre de sûreté maritime (2010)*”..., p. 5-7.

culturelles ou normatives. La fonction publique porte des réalités bien à elles qui sont législatives. Des règles telles, le temps maximum d'emploi, les salaires et les différents ajustements ne sont que quelques exemples mentionnés officiellement dans la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. De plus, tout le personnel de la GCC doit faire partie d'un syndicat. Deux alliances majeures sont omniprésentes au sein de la GCC, soit *l'alliance des services publics du Canada (PSAC)*; une alliance qui représente aussi la vaste majorité des fonctionnaires fédéraux auprès des autres ministères et la *Guilde des services marchands canadiens* pour les officiers qui sont sur les navires de la couronne¹⁶¹. Ces alliances régissent le temps et le travail afin de répartir équitablement l'ouvrage et la rémunération au travers du personnel de la GCC. Cette réalité est quelquefois en conflit avec la nécessité d'être en mer et assumer leurs tâches, qui pourraient apparaître à la dernière minute. Par exemple, à deux reprises, le gouvernement canadien a dû légiférer des grèves afin de forcer le retour au travail et les services essentiels de la GCC¹⁶². Bien que ces situations sont très rares, elles existent quand même et pourraient être encore plus dangereuses advenant la nécessité de l'emploi de la force pour assurer une sûreté maritime. Imaginez s'il y avait un conflit entre un changement d'équipe au sein d'un navire de la GCC et une tâche essentielle, immédiate pour empêcher une menace d'arriver au port. De plus, afin de donner un rôle accru constabulaire et entrer dans le spectre de sûreté maritime, la GCC doit assumer un rôle additionnel d'agent de la paix. En fait, dernièrement, plusieurs articles et discussions se

¹⁶¹ Maginley, *The Canadian Coast Guard...*, p.88-89. En fait les marins sur les navires font partie d'une sous-branche de la PSAC qui s'appelle *l'Union des employés canadien du transport*.

¹⁶² *Ibid.*

font dans les journaux pour transformer la GCC ou une partie en agents de la paix tout comme les agents frontaliers du Canada (*CBSA*). Non seulement ces discussions se font aux niveaux philosophiques, culturels et émotifs mais elles sont aussi discutées du point de vue législatifs. Les points majeurs législatifs qui ressortent souvent sont le besoin d'entraînement avant de transformer la GCC en force constabulaire, donner à ses agents une arme à feu, le besoin de vérifier si les alliances et le personnel de la GCC sont réceptifs, si l'établissement est aussi réceptif à ces nouvelles fonctions et surtout s'il est possible d'amender la loi actuelle¹⁶³. Le deuxième élément régulateur informel majeur qui est important à souligner est que le personnel de la fonction publique est régi, tout comme la majorité des canadiens, par le *Code criminel du Canada (CCC)*. Cette réalité diverge de la MRC de par l'origine légale des deux institutions. La GCC étant une entité civile, son personnel doit suivre les lois canadiennes internes autant que n'importe quel autre citoyen canadien comparativement à la MRC, qui elle, est régie par une autre loi : la *LDN*. Par conséquent, la fusion de ces deux organisations demanderait un ajustement complet de la législation d'une ou des deux institutions.

Compte-tenu de cet examen sommaire, il peut être avancé que les structures formelles, informelles légales et législatives actuelles n'incitent pas la GCC à assumer des tâches orientées vers un domaine de sûreté maritime. Sans compter que ces contraintes légales s'étendent dans les domaines cognitifs et normatifs de la GCC, qu'elles soient à court ou à moyen terme et instaurent une peur de transgresser ces mandats légaux. Par conséquent, la GCC n'a malheureusement pas les outils régulateurs

¹⁶³ J.Y. Forcier, "The Canadian Navy and the Canadian Coast Guard: Cooperating Sea Services or Co-existing Federal Fleet", *Canadian Defence & Foreign Affairs Institute*, Juin 2011, p. 10.

en place pour assumer davantage de tâches inhérentes à la sûreté maritime autre que de supporter les autres institutions. Les éléments réglementifs majeurs étant présentés pour la GCC, il reste maintenant à regarder ceux qui influencent le pilier réglementif des FC et surtout de la MRC.

SECTION 2 – LE PILIER RÉGULATIF DES FC ET DE LA MRC INHÉRENT À LA SÛRETÉ MARITIME

Le réglementif formel

Au sens large, tout comme la GCC, les FC et la MRC soutirent leur essence primaire de la constitution et de ses amendements. Ces documents légaux, formant le fondement du Canada comme nation, lui donnent le droit de se défendre pour assurer sa souveraineté nationale sur terre, dans les airs et sur ses voies maritimes. Donc, les appareils fédéraux pour cette tâche sont MDN et les FC. Puisque les FC étaient initialement séparés en trois services distincts, ce n'est qu'après l'unification et l'ascension de la *Loi sur la défense nationale (LDN)* en 1985 que la législation officielle actuelle a pris son essor. En fait, celle-ci est la loi principale qui régit les FC et la MRC. Elle donne plusieurs droits et contraintes qui sont propres aux membres des FC et qui dictent les rôles et le fonctionnement interne des FC¹⁶⁴. Premièrement, la *LDN* indique clairement que les FC sont les forces de *Sa Majesté*, représentée par le gouverneur en

¹⁶⁴ Canada. MDN. *Loi sur la défense nationale (LDN)*, L.R.C. 1985, ch.N-5, à jour au 24 janvier 2012, (Ottawa : Ministère de la justice, 2011). La *Loi sur la défense nationale (LDN)* est séparée en sept parties principales. Les deux premières parties expliquent ce que sont le MDN et les FC. La partie trois, largement la plus grande, est celle qui dicte le code de discipline des membres des FC. L'autre partie la plus importante pour le domaine de sécurité nationale est la partie 6 qui indique les grandes lignes comment les FC peuvent soutenir les ressources provinciales et fédérales en place au Canada assurant une sécurité (aide au pouvoir civil).

conseil¹⁶⁵. Elles sont identifiées comme ressources de dernier ressort et elles sont majoritairement employées que pour la défense du Canada ou pour le soutien des ministères fédéraux ou provinciaux lorsqu'ils ne peuvent plus agir¹⁶⁶. Elles ne peuvent donc agir librement en sol canadien que s'il y a autorité du PM, du gouverneur général en conseil ou du MDN¹⁶⁷. Ceci est clairement distinct des autres ministères (tels le MT, le MSPC ou même le MPO) car ces institutions ont un rôle de premier plan au sein du sol canadien. En fait, afin d'utiliser les FC et la MRC sur le sol canadien, autre que pour une défense majeure impromptue ou pour un cas de souveraineté, le gouvernement canadien ou les différents ministères doivent suivre des législations très claires. Par exemple, la *Loi sur les mesures d'urgences*, la *Loi antiterroriste* et la partie VI de la *LDN*. La deuxième particularité légale propre aux FC est la législation qu'elles suivent lorsqu'elles sont au service du Canada à l'extérieur du pays. Lorsque les FC sont employées pour projeter les intérêts canadiens vers le monde et en soutien à ses alliés, elles ont l'obligation de respecter légalement les *Lois des conflits armés (LCA)*¹⁶⁸. La GCC et la

¹⁶⁵ *Ibid*, p.37 (article 14 partie II).

¹⁶⁶ Il est important de remarquer qu'il existe des exceptions à cette loi. Premièrement, certaines tâches, telles la coordination des centres de recherches et sauvetages aériens, maritimes ou les COSM sont des tâches primaires attribuées au MDN et aux FC puisque la logique suit le simple fait que les FC ont les ressources disponibles qui y sont rattachées comparativement aux autres ministères. Deuxièmement, il existe des '*Memorandum of Understanding (MoU)*' entre certains ministères afin d'accélérer le processus de demandes. Cependant, ces '*MoU*' sont très spécifiques et ont dû demander plusieurs niveaux d'approbations avant d'être acceptés.

¹⁶⁷ Le **Gouverneur général en conseil** signifie le conseil privé de la Reine pour le Canada. C'est le titre qui est utilisé lorsque le Gouverneur général, sous l'avis du Conseil privé, agit d'après les indications du Conseil des ministres pour une décision quelconque. En d'autres mots, on utilise le terme "gouverneur général en conseil" lorsque le Cabinet agit pour et au nom du Gouverneur général (*voir wikipedia : gouverneur en conseil*).

¹⁶⁸ Canada, MDN, *Servir avec honneur...*, p. 30.

MPO n'ont pas cette dimension additionnelle inhérente à leur rôle à respecter. La MRC a donc deux rôles primaires : elle est donc l'instrument de défense dans nos territoires maritimes et l'instrument des intérêts canadiens au travers des océans du monde¹⁶⁹. Troisièmement, les FC sont gouvernées par une loi qui ajuste et réduit les droits de ses membres comparativement aux autres membres de la fonction publique. Lors des assermentations de ses militaires et marins, ils sont appelés à révoquer certains de leurs droits dans *La charte des droits et libertés canadiennes* afin de servir le Canada avant tout. Même au dépend de leur vie. C'est le seul ministère qui assume ces contraintes.

Le régulateur informel

Premièrement, les militaires dont les marins doivent se soumettre à des lois additionnelles que les membres de la fonction publique n'ont pas. Tous les militaires sont soumis au code de discipline militaire¹⁷⁰. Ceci indique donc qu'ils ont un système juridique complètement différent. En fait, les FC et la MRC ont des Cours dites *martiales* et ont aussi un système exclusif et rapide appelé *procès par voies sommaires*. Le CCC ne s'applique seulement qu'après que ce système militaire a fait l'évaluation du degré de l'offense. Cette réalité est complètement différente des autres ministères. De plus, l'éthique et le système des valeurs professionnelles militaires sont implantés au sein

¹⁶⁹ J.Y. Forcier, "The Canadian Navy and the Canadian Coast Guard: Cooperating Sea Services or Co-existing Federal Fleet", *Canadian Defence & Foreign Affairs Institute*, Juin 2011, p.4.

¹⁷⁰ Canada, MDN, *Loi sur la défense nationale (LDN)* ..., p. 32-185 (Partie III).

des FC comme des ordres et non des guides¹⁷¹. Cette réalité a fait surface après les incidents de la Somalie et ne sont traités que comme guides pour les autres institutions fédérales¹⁷². La raison derrière cette réalité est simple. Afin de s'assurer du plus haut professionnalisme et à cause que les FC sont l'instrument de guerre et doivent être capables d'utiliser jusqu'à l'emploi de la force mortelle dans leurs descriptions de tâches, ce dogme de profession est essentiel afin de s'assurer que l'institution suive un régime strict de conduite non seulement légal mais aussi philosophique et moral. Dernièrement, le militaire ou le marin peut être dicté par son superviseur afin de faire une tâche qui lui induirait sa mort ou des blessures graves. Ceci est catégorisé comme responsabilité illimitée et n'existe pas *de facto* au sein des autres organismes de la fonction publique. En somme, les éléments réglementifs informels qui appartiennent à la MRC et aux FC sont très différents des ceux qui habitent le reste des ministères fédéraux et créé ainsi un certain isolement de la MRC des autres organisations.

Cette section permet de bien comprendre les particularités législatives formelles et informelles de la MRC. Elle permet de visualiser la grande distinction qui sépare la MRC des autres institutions non-militaires. Enfin, elle permet même d'avancer que la MRC pourrait être interprétée comme une société distincte, puisque ces lois et

¹⁷¹ Canada, MDN, *Servir avec honneur...*, p. 1. Il est important de remarquer que cette référence est une des fondations pour les FC et qu'il transcende les trois piliers d'une institution. Tel qu'énoncé dans le pilier normatif, il est repris ici dans ce pilier car non seulement il donne l'essence des normes et valeurs que les militaires sont incités à suivre, ils *doivent* aussi y acquiescer comme le CEMD (Général R. Henault) l'indique au début du document : "*Servir avec honneur est un document phare sur la profession des armes au Canada et doit être lu et compris par tous ceux qui portent l'uniforme militaire*".

¹⁷² Pour davantage détails sur les incidents, vous référer à "*Un héritage déshonoré – Les leçons de l'affaire somalienne : Rapport de la Commission d'enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie*, Ottawa, Volume sommaire exécutif, 1997).

législations l'isolent des autres et influencent possiblement ses piliers normatifs et culturel-cognitifs. Ce sera à voir dans le prochain chapitre. Cependant, avant cette analyse, il reste à évaluer les convergences et divergences entre la GCC et la MRC au sein du pilier régulateur.

SECTION 3 - ÉVALUATION DE LA COMPATIBILITÉ GCC-FC

Le but de cette section est de revenir brièvement sur le cadre régulateur des deux institutions et d'identifier les différentes convergences et divergences majeures. L'effet final recherché est de refléter la thèse initiale du chapitre indiquant que le pilier régulateur n'a tout simplement pas assez d'éléments convergents entre ces deux institutions pour créer une synergie durable et intemporelle. La section commence donc par les convergences majeures, puis identifie les divergences afin de cerner les déductions majeures et ultimement présenter les conclusions.

Convergences

Premièrement, étant de même source légale, la GCC et la MRC sont assujetties à *l'Acte de constitution* et à *La charte des droits et libertés canadiennes*. Ceci crée un langage et une raison d'être communs de leur existence au sein d'un outil gouvernemental fédéral. De plus, elles ont un rôle législatif dans le même spectre de la sécurité nationale¹⁷³. Puis, la MRC et la GCC suivent des législations communes. Par conséquent, toutes deux supportent la sécurité nationale et le MSPC lorsqu'il y a une crise inhérente à la sûreté

¹⁷³ Pour revoir les différentes définitions des éléments du spectre, voir Canada, MDN, *Ordre d'opération permanent pour les opérations nationales...*, p. A2-2/25 à 3/25.

maritime. Ces législations communes sont par exemple la *Loi des urgences* et la *Loi sur la gestion des urgences* sous la coordination du MSPC. Elles ont aussi l'obligation de suivre la *Loi antiterroriste* pour ce qui est du passage d'information et d'intelligence. Enfin, elles doivent répondre aux structures légales établies pour supporter le MSPC. Deuxièmement, ces deux institutions sont aussi régulées par la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Elles ont donc l'obligation légale de suivre les mêmes règlements pour acquérir du matériel ou pour obtenir des services. Cette synergie ou compatibilité est présentement mise en valeur avec ce que le gouvernement fédéral a légiféré pour la création des nouveaux navires de la GCC et de la MRC. En tant que tierce partie, l'appareil exécutif a donc créé une pression externe législative informelle et a donné les contrats aux chantiers navals *Irving* et *Vancouver Shipyards Co. Ltd* pour une somme de 33 milliards afin d'avoir les mêmes entreprises pour la MRC et la GCC¹⁷⁴. Le dernier élément qui peut créer une synergie légale est relié aux ententes bilatérales dites '*MoU*' afin de soutenir les équipements des forces spéciales militaires sur les navires de la GCC ou pour avoir les navires de la MRC en soutien rapide à la GCC. Ces convergences sont donc importantes et peuvent aider à créer une synergie accrue entre la MRC et la GCC. Toutefois, ces législations sont secondaires aux rôles primaires ou aux fonctions essentielles de chacune de ces organisations. Elles n'habitent pas les rôles et fonction quotidiennes des organisations et sont orientés vers les incidents ou les activités périphériques (législations financières d'acquisition de matériel vs législations financières d'opérations courantes). Par conséquent, ces exemples de convergences, quoique

¹⁷⁴ Mark Collins, *RCN/CCG Shipbuilding: Politics vs. Purchasing Power*, Extrait du site CDFAI, <http://www.cdfai.org/the3dblog/?p=570>, internet; consulté le 30 mars 2012, p. 1.

importants pour bâtir une coordination et une compréhension commune, ne sont pas assez forts pour influencer les fondements réglementifs des deux institutions.

Divergences

Une évaluation de l'essence des lois et du raisonnement législatif derrière la création de ces deux institutions permet de déduire facilement que la GCC et la MRC existent sur les deux extrémités du spectre de la sécurité maritime et ne jouissent pas d'une compatibilité légale suffisante pour se retrouver quelque part au centre de ce spectre. En premier lieu, la GCC est légiférée par la *Loi des Océans* et la *Loi de 2001 de la marine marchande*. Cette institution n'est qu'un outil pour les autres ministères qui ont la législation pour la sûreté des voies maritimes. Par exemple, tel que mentionné ci-haut, le MT est l'autorité législative qui assume les responsabilités et les directions pour toute interventions reliées à la sûreté maritime. On le voit dans les interactions au sein des COSM, où le MT reçoit les informations de la GCC, puis fusionne l'information et confirme avec les autres ministères les actions à prendre pour répondre à un événement¹⁷⁵. De plus, la GCC existe en priorité pour assumer les tâches de sécurité personnelle sur les eaux canadiennes, maintenir les différents instruments inhérents à cette sécurité et surtout supporter les efforts du MPO. La MRC est légiférée par la *LDN* et est orientée sur la défense et surtout sur l'exploitation possible des voies maritimes

¹⁷⁵ Informations fournies à l'auteur au travers d'une entrevue avec M Munn le 1307h30L avril 2012 à Toronto.

hors des eaux territoriales canadiennes. La MRC est aussi un outil de dernier ressort pour la sécurité nationale tandis que la GCC exerce un mandat plus quotidien sur les eaux pour la portion personnelle du spectre de la sécurité nationale. Par conséquent, les deux ont très peu de liens législatifs primaires afin de permettre un rapprochement institutionnel et une compatibilité durable.

Cependant, elles ont certaines synergies telles l'échange d'information et d'intelligence avec des systèmes de télécommunications communs et des tâches de sécurité personnelle telles la recherche et sauvetage. Toutefois, certains bémols existent. Premièrement, les deux lois primaires de MPO et de la GCC indiquent qu'elles excluent la réalité des FC au sein de ces lois¹⁷⁶. Puis, les lois et législations interprétées contraignent le passage d'information et d'intelligence. Ceci est dû aux réalités législatives inhérentes aux droits des citoyens canadiens et l'impossibilité des FC d'espionner les canadiens sans juridictions et autorisations très strictes¹⁷⁷. Cette réalité crée aussi un effet de second ordre normatif car elle engendre une dissension et une attitude territoriale au sein des deux institutions et cela empêche donc une synergie et une coopération authentique.

En second lieu, les FC et la MRC sont des outils propres à *Sa Majesté* représentée par le Gouverneur en conseil et son conseiller principal qu'est le PM. Pour utiliser les FC hors de pays et l'utiliser comme extension de son pouvoir national, l'appareil exécutif n'a

¹⁷⁶ Canada. Ministère de la Justice. *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, ch.26, à jour au 24 janvier 2012, (Ottawa : Ministère de la justice, 2001), p.5 (article 7) et Canada, *Loi sur les Océans...*, p. 26 (non spécifié cependant l'article 40 peut être interprété de cette manière).

¹⁷⁷ Canada, MDN. DOAD 8002-0 : *Directive sur la contre-ingérence*, extrait du site <http://www.admfincs.forces.gc.ca/dao.doa/8000/8002-0-fra.asp>; internet; consulté le 04 avril 2012. L'information spécifique aux restrictions est dans la section de mise en contexte et orientation.

pas besoin de faire les démarches auprès du législatif tels le sénat et la chambre des communes tandis que pour la GCC le tout serait autre chose. Troisièmement, la réalité disciplinaire des deux organisations est très distincte. La MRC est légiférée par le code de discipline militaire sous la LDN tandis que la GCC est sous le CCC. S'ajoute à cela la réalité de la fonction publique qui dicte les emplois et les tâches tandis que la MRC est employable dans n'importe quelle tâche sans contrainte syndicale ou temporelle. En d'autres termes, les divergences entre les deux institutions sont énormes et affectent le cœur même de leurs rôles. Faire une synergie durable demanderait alors une modification des lois actuelles afin de fusionner beaucoup plus de tâches et de rôles communs au sein des éléments formels et informels régulatifs.

CONCLUSION

Bien entendu toute loi ou législation peut être amendée. Cependant, faire un changement de loi requiert une grande volonté gouvernementale. Surtout lorsque les législations ont été créées au travers d'un processus officiel, exhaustif où plusieurs officiels se sont rencontrés et discutés des options les plus viables. Ce qui rend encore plus difficile toute modification est que ces législations et lois fonctionnent actuellement sans grands problèmes apparents pour le public. Seulement une crise majeure pourrait peut-être remettre les cartes sur table, affecter les perceptions du public et surtout de l'appareil exécutif et public fédéral. Par conséquent, ce chapitre permet de conclure certains éléments clés au niveau des éléments des piliers régulatifs de la GCC et de la MRC. Premièrement, les lois formelles qui ont créé ces deux institutions ont des buts très distincts. Une est orientée vers un rôle continu et sur l'économie et la sécurité

personnelle tandis que l'autre est orientée vers un rôle de dernier essor et de défense de l'État. Deuxièmement, la GCC ne détient pas actuellement les outils adéquats pour augmenter son rôle dans le domaine de sûreté maritime. Troisièmement, certaines synergies et compatibilités existent entre les deux organisations, cependant, elles sont majoritairement périphériques et attaquent certaines tâches et non l'ensemble de l'essence des deux organisations. Quatrièmement, les éléments majeurs informels régulateurs affectant les deux institutions sont majoritairement divergents. Une détient plusieurs contraintes bureaucratiques fédérales provenant de la fonction publique tandis que l'autre possède ses ressources capables d'assumer des tâches sans contrainte bureaucratique majeure. S'ajoute à cela la réalité de gérer les crimes et offenses criminelles qui sont très différents entre les deux organisations. Par conséquent, les différentes sections de ce chapitre ont pu clairement démontrer que la thèse initiale du chapitre est bien réelle et que malheureusement, le pilier régulateur entre ces deux institutions maritimes canadiennes est majoritairement divergent.

L'analyse de compatibilité et synergie possible de ce pilier étant maintenant démontré, il reste à faire l'évaluation de l'ensemble des trois piliers afin d'obtenir une vision holistique, globale, et répondre à la question que soulève ce document. Le prochain chapitre fera donc cette évaluation.

CHAPITRE 5 – L’ANALYSE DES CONVERGENCES ENTRE LES TROIS PILIERS GCC-FC ET LA LÉGITIMITÉ D’UNE PROBABLE FUSION

*'In stable social systems, we observe practices that persist and are reinforced because they are taken for granted, normatively endorsed, and backed by authorized powers. When the pillars are aligned, the strength of their combined forces can be formidable'*¹⁷⁸

INTRODUCTION

Les chapitres précédents illustrent l’analyse institutionnelle basée sur le modèle Scott des trois piliers culturel-cognitif, normatif et régulateur. Chaque chapitre porte sur un seul pilier et établit s’il y a assez de convergences entre les éléments des piliers propres à la GCC ou les FC/la MRC pour une possible fusion. Les principales conclusions sont les suivantes. Le chapitre 2; traite de l’analyse du pilier culturel-cognitif et démontre que la somme totale des éléments culturels-cognitifs entourant les deux organisations n’est pas assez convergente pour instituer une fusion possible. Le chapitre 3 lui, traite le pilier normatif, et démontre que l’essence des normes et valeurs habitant chacune des deux institutions possède assez de similarités pour créer une synergie durable mais pas nécessairement pour une fusion complète. Quant au chapitre 4, il complète l’analyse avec le pilier régulateur et replace les deux institutions en divergence.

Or, afin de faire une analyse institutionnelle complète, il reste une dernière étape. Cette étape est basée sur le fait que chaque pilier influence l’institution indépendamment mais aussi influence les autres piliers. L’analyse des trois piliers ensemble est alors

¹⁷⁸ Scott, *Institutions and Organisations...*, p. 62.

essentielle afin d'établir l'impact sur la légitimité et sa durabilité¹⁷⁹. Cependant, avant de procéder à cette analyse, il convient d'abord de considérer si ces deux institutions sont à l'heure actuelle, réceptives au sujet d'une éventuelle fusion. C'est à dire, présentent-elles des faiblesses évidentes qui affectent leur légitimité et se prêtent bien à une orientation différente telle une convergence permanente. Il est aussi important de souligner encore une fois que ce mémoire et spécifiquement ce chapitre n'est pas construit pour identifier les risques et les avantages/désavantages d'une telle fusion ou non. De plus, il ne touchera pas les autres éléments qui influencent la légitimité d'une institution, telle une analyse complète des fluctuations et attributions des ressources.

Le but de ce chapitre est donc de démontrer que même avec les influences inter-piliers présentes, une fusion actuelle entre ses deux institutions n'est pas possible compte-tenu de la situation politique, législative et culturelle actuelle. Pour le démontrer, le chapitre cinq est divisé en deux grandes sections. La section 1 identifie si les légitimités actuelles présentent des faiblesses majeures pour ainsi présenter une instabilité et être réceptive à un changement d'orientation. Elle commence par la légitimité de la GCC et la MRC ensuite. Elle explique que le tout pourrait prendre une analyse institutionnelle en soi. Puis, la section 2 se concentre sur les synergies inter-piliers et vérifie s'il y a assez de compatibilité pour converger les deux institutions et intégrer la GCC au sein de la MRC. Cette deuxième section commence alors par identifier les poids utilisés pour chaque pilier et leurs forces d'annulation, en partie ou en totalité, sur les influences des autres piliers.

¹⁷⁹ Pahlavi, *Guerre irrégulière et analyse institutionnelle...*, p. 474. Ou Scott, *Institutions and Organisations...*, p. 62.

SECTION 1 - IDENTIFIER SI LES LÉGITIMITÉS ACTUELLES PRÉSENTENT DES FAIBLESSES MAJEURES POUR UNE INSTABILITÉ.

Le contexte de la réalité culturelle politique canadienne

Le chapitre 1 montre que ce qui est le plus important c'est la légitimité que l'institution reçoit de l'environnement à laquelle elle appartient¹⁸⁰. Cette légitimité peut changer selon les perceptions et attentes lesquelles se modifient dans le temps selon différents stimuli. Cependant, ce qui fait la beauté d'une institution mature est sa capacité d'être résiliente et ce, même si certaines fluctuations se produisent au sein de son environnement¹⁸¹. Cette résilience engendre deux effets secondaires. Par exemple, pour la GCC et la MRC, même avec la réévaluation mitigée de l'importance de la sécurité nationale dans la dernière décennie, ces deux institutions résistent aux changements et conservent leurs rôles essentiels. Cet effet est bénéfique puisqu'il permet de préserver la légitimité au-delà de l'alternance des partis élus formant l'appareil exécutif. En revanche, l'effet pervers créé est que la GCC et la MRC peuvent perdre leurs légitimités auprès de l'institution fédéral et des canadiens de par leurs lenteurs à s'ajuster.

La légitimité de la GCC

*'The Coast Guard must always be a learning institution that consciously applies its expertise, knowledge and leadership, in the light of changing circumstances, to create public value through service to Canadians'*¹⁸²

¹⁸⁰ Scott, *Institutions and Organisations...*, p. 59. Les termes employés par M Scott sont *crédibilité* et *acceptabilité* pour la légitimité de l'organisation. De plus, il sous-entend que le tout est relié à la survie de l'institution dans un environnement social déterminé.

¹⁸¹ *Ibid*, p. 49.

¹⁸² Maginley, *The Canadian Coast Guard...*, p. VIII

L'étude indique que la légitimité de la GCC demeure, à l'heure actuelle, relativement robuste. Cette légitimité est interne autant qu'externe. Au travers des derniers chapitres, l'auteur a pu présenter certains aspects de cette légitimité de par les fonctions et les rôles bien ancrés dans le législatif et le culturel de la nation. Cependant il est important à ce moment de rajouter certaines évidences additionnelles. Dans le contexte de légitimité interne, trois exemples ressortent.

Premièrement, cette institution fête ses 50 ans d'existence cette année. Au fil de ces 50 années, elle a survécu à deux changements de ministères, plusieurs gouvernements et appareils exécutifs. Ce cinquantième anniversaire permet non seulement d'intensifier la culture interne, mais elle donne un sentiment d'appartenance et d'honneur. Elle prouve donc que les valeurs et les normes internes subsistent.

Deuxièmement, étant un organisme vivant, la GCC s'ajuste tranquillement à la réalité de la sécurité nationale maritime changeante. L'exemple le plus concret est son ajustement de ses intérêts pour intensifier la coopération et la coordination avec les autres ministères. Elle présente maintenant des plans stratégiques afin de démontrer cet intérêt et sa volonté d'y participer¹⁸³. Un autre exemple concret de résilience de sa légitimité aux yeux de la population canadienne est la persistance du mouvement à but non-lucratif de la GCCA. Ce groupe de volontaire est une organisation parrainée par la GCC et subventionné par le MPO qui existe afin de resserrer les lacunes en personnel et surveillance de la GCC. C'est une organisation similaire aux pompiers volontaires dans

¹⁸³ Voir le site officiel du Ministère des pêches et océans sous la section "Garde côtière canadienne – cadre de sûreté maritime (2010)", accessible au <http://www.ccg.gcc.gc.ca>.

les villages canadiens. Ce qui est important est que la GCCA adhère toujours aux principes que représentent la GCC et ce même aujourd'hui.

En termes de la légitimité externe (aux yeux des autres ministères, de l'appareil politique et auprès des Canadiens), la GCC conserve toujours sa force. Un exemple concret est l'investissement du gouvernement fédéral depuis 2005. Le gouvernement fédéral a investi plus de 1.4 milliards de dollars afin d'améliorer la flotte de la GCC. Selon le Plan d'Investissement Intégré (PII) 2011-2016 de la GCC; c'est un investissement majeur durant les derniers 20 ans¹⁸⁴. Cet investissement persiste même si le gouvernement fédéral central planifie un resserrement financier pour tous ses ministères. Ces projets capitaux sont reliés à l'acquisition d'un brise-glace polaire et des patrouilleurs semi-hauturiers (PSH) pour supporter la GRC et la sûreté maritime canadienne. Cet intérêt démontre l'importance actuelle de conserver la GCC dans sa structure actuelle. Cependant, la seule faiblesse possible est le manque de cohésion de perception pour un rôle plus constabulaire entre une partie de l'appareil législatif et l'exécutif fédéral. En fait, même s'il y a léthargie auprès de l'exécutif, cette volonté de rajouter une responsabilité constabulaire, surtout pour le nord canadien, transpire particulièrement au sein des sénateurs responsables d'analyser la sécurité et la défense et des pêches et océans et ce depuis 2003¹⁸⁵. L'avantage est que les syndicats et les hauts responsables au sein de la GCC sont aussi réceptifs à ce changement¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Canada. MPO, "Plan d'investissement intégré 2011-12 à 2015-16 de la Garde côtière canadienne...", p. 12.

¹⁸⁵ Canada. Parlement. Sénat. "Canada's Coastlines : The longest Under-defended Borders in the World...", p. 90-93.

En Somme, la GCC conserve toujours sa légitimité auprès de son personnel et selon les attentes et perceptions externes.

La légitimité de la MRC

Pour ce qui est de la légitimité de la MRC, elle conserve toujours autant sa force; qu'elle soit interne ou externe. Par exemple, en 2011, la MRC vient de fêter ses 100 ans d'existence. Ces célébrations ont été pour elle l'occasion de faire plusieurs démonstrations et évènements dans les centres urbains et sur les deux côtes canadiennes. Un autre fait intéressant est le retour du titre 'royal' de la marine comme il en était en 1910. De plus, le Commandant de la MRC continue de promulguer l'importance de la MRC et la fierté d'appartenance à cette institution¹⁸⁷. Cette situation d'être une institution centenaire permet de démontrer que la MRC est encore légitime auprès de la nation et a su traverser les multitudes d'embuches créées par les appareils exécutifs et la réalité externe changeante. Un autre exemple de sa résilience et de sa légitimité est la réception positive par les membres de la MRC du retour aux anciens rangs, nom et insignes de la MRC. Un autre exemple de légitimité externe est sa participation constante aux opérations expéditionnaires. La MRC conserve encore une force et une influence admirable auprès des alliés. Elle continue de participer à des opérations de l'OTAN tel l'OP ACTIVE NEDEAVOUR et plusieurs exercices tels EX PROUD

¹⁸⁶ *Ibid*, p. 85.

¹⁸⁷ Voir le site officiel de la MRC (http://www.navy.forces.gc.ca/cms/10/10_fra.asp) et les commentaires courants du Commandant de la MRC dans la sous-section "en détail".

MANTA 2012¹⁸⁸. De plus, la MRC garde son focus sur la protection nord-américaine. Elle participe prochainement à un exercice majeur de contrôle de la mer avec les É-U et le Mexique et y joue un rôle déterminant. La MRC fourni un sous-marin, des frégates ainsi que plusieurs poste supérieurs¹⁸⁹. Le dernier aspect important à soulever est l'importance continue auprès du gouvernement fédéral actuel. En 2011, le MDN, le Ministère des travaux public et des services gouvernementaux Canada ont annoncé l'acquisition canadienne de chantiers navals à Halifax et à Victoria pour la création des prochains navires de la MRC. S'ajoute à cela l'importance constante que le PM apporte à la présence de la MRC au sein du Nord canadien et sa participation constante pour OP NANOOK. Cependant, selon l'auteur, la plus grande faiblesse est que la MRC ne semble pas avoir ajusté exactement ses priorités face aux directions de la PCSN. C'est cette volonté politique d'instaurer une capacité constabulaire et littorale permanente au sein de la MRC qui diverge actuellement des piliers culturels-cognitifs et régulatifs de la MRC. Cette importance est d'autant plus importante avec la volonté d'instaurer des navires de patrouille extracôtière de l'arctique au sein des capacités maritimes de la MRC. Toutefois, tel que mentionné au chapitre précédent, les lois actuelles ne sont pas ajustées pour permettre d'instaurer une permanence constabulaire militaire en sol canadien. De plus, la perception canadienne et les attentes gouvernementales continuent de percevoir la MRC comme outil des affaires étrangères lequel pousse encore la MRC vers l'expéditionnaire.

¹⁸⁸ Voir site officiel de la Marine Royal Canadienne; <http://www.navy.forces.gc.ca> dans la section "opérations".

¹⁸⁹ L'exercice RIMPAC 2012 est planifié avec le Commandant Adjoint du commandement avec un général canadien deux étoiles (Amiral). De plus, une des forces opérationnelles combinées sera commandée par un autre amiral canadien et aura des ressources canadiennes.

Enfin, il y a l'esprit de camaraderie et d'équipe entre deux ministres du même parti élu. Le MDN et le MPO étant du même groupe ont tout à leur avantage de réduire au maximum les tensions et les divergences d'opinions et ainsi forcer le mode léthargique au sein des prises de décisions majeures qui pourraient créer des conflits entre institutions.

En somme, la section 1 de ce chapitre démontre que les deux institutions sont encore légitimes. La GCC et la MRC continuent de présenter une forte crédibilité et être acceptées au sein de l'environnement externe et auprès de leur personnel. Ces organisations présentent donc moins d'ouvertures ou de faiblesses afin d'être influencés et ainsi appelés à changer. Un ajustement à leur légitimité devra alors être initié par un changement drastique de la réalité politique ou de la menace actuelle contre le Canada et ses voies maritimes qui ébranleront le cœur des deux institutions.

SECTION 2 - LES SYNERGIES ET INFLUENCES INTER-PILIERS AU SEIN DES DEUX INSTITUTIONS

Cette section est sans doute la section la plus importante de la dissertation. De plus est, elle est l'accumulation des déductions et conclusions des trois autres chapitres. Elle permet d'identifier si le poids de certains piliers annule les convergences et influences des autres¹⁹⁰. Elle donne aussi une explication de la logique qui sous-tend l'argument principal du chapitre. Enfin, elle permet aussi de relier ce chapitre à la thèse du mémoire qui argumente qu'à priori, la convergence pour une fusion entre la GCC et la MRC semble être possible.

¹⁹⁰ Cette dissertation et surtout ce chapitre pourrait être approfondi par l'addition d'un système de facteurs de coefficients et de formules mathématiques pour la pondération afin de détailler l'analyse. Cependant, l'étude en détail, étant trop exhaustif pour ce travail, devra être remise à un travail ultérieur.

L'évaluation des poids des piliers

Selon l'auteur, le pilier ayant le plus de poids est celui du pilier culturel cognitif. Le raisonnement qui établit cet opinion est que, ce pilier, tel que démontré dans le chapitre 2, contient la réalité culturelle-cognitive qui traverse tous les éléments essentiels de la nation canadienne et qui influence la légitimité de tous les ministères. Il donne un sens au raisonnement derrière les décisions prises qui, peuvent faire sens pour une nation et pas nécessairement pour une autre. Ces décisions forment le fondement de la rhétorique de l'exécutif fédéral et conséquemment deviennent essentielles pour des institutions fédérales telles les FC, la MRC et la GCC. Alors, tel qu'avancé par Scott, ce pilier est celui qui transcende tout les autres et représente celui le plus profond des trois¹⁹¹.

Le deuxième pilier en ordre de préséance est celui qui inspire la peur et la crainte légale. C'est le pilier régulateur. Selon l'auteur, ce pilier est d'une importance capitale pour la légitimité d'une institution fédérale reconnue car elle affecte non seulement l'institution mais aussi l'individu au sein de l'institution et au sein de sa vie en dehors de son travail. Comparativement au pilier normatif, l'effet et les conséquences peuvent affecter non seulement sa vie au travail mais aussi ses économies personnelles, sa place au sein de la société en dehors de l'institution et même son entourage immédiat. Car, un refus de suivre une direction légale peut même entraîner une conséquence criminelle. Par exemple, advenant que la GCC décide de prendre une tâche constabulaire seule; elle ne

¹⁹¹ Scott, *Institutions and Organizations*.....,p. 61.

pourrait pas se défendre advenant une résistance armée ou même assurer de présenter légalement les preuves au sein de notre système juridique¹⁹². La GCC fait partie d'un tout au sein de la structure légale fédérale et ne peut malheureusement fonctionner en isolation. Un autre exemple pourrait être celui de la MRC qui décide d'intervenir dans les eaux territoriales canadiennes seule et arrêter un navire qui ne suit pas les lois du MT ou même des normes prescrites par le MPO e la GCC. La MRC, elle aussi, ne pourrait pas légalement présenter ses preuves pour accuser le navire en litige¹⁹³.

Par conséquent, le pilier normatif est donc celui qui détient le moins de force *vectorielle* comparativement aux deux autres piliers.

Les synergies, les influences et le vecteur final

Lorsque nous considérons les conclusions majeures des trois derniers chapitres et l'on ajoute les poids relatifs indiqués ci-hauts, un portrait final se dessine. Les compatibilités sommaires des piliers culturels-cognitifs entre la GCC et la MRC divergent. Celles des piliers normatifs convergent et celles des piliers régulatifs divergent. Il reste alors une dernière question. Est-ce que les convergences établies au niveau du pilier culturel-cognitif et régulatif sont assez fortes pour amplifier celles du pilier normatif et la balance totale vers une fusion possible au sein de la MRC?

¹⁹² Canada, MPO, "Garde côtière canadienne – cadre de sûreté maritime (2010)" ..., p. 5. De plus, il est important de signaler qu'à plusieurs reprises dans les documents et le site officiel de la GCC, la présence du pilier régulatif est reflétée. La GCC réitère continuellement leurs contraintes légales d'assumer d'avantages de tâches au sein du spectre de sûreté maritime.

¹⁹³ Peter Avis, "Chapter 8 – Canadian Maritime Domestic Security: Interoperability, Best practices and Dead-Ends", extrait de *Breaking the Box : The Increasing Demands of Non-Combat Roles on Maritime Forces*, sous la direction de Kenneth P. Hansen, (Halifax : Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University. 2009), p.136.

Tout d'abord, ce qui peut être avancé est que les convergences des piliers culturels-cognitifs du chapitre 2 présentent certainement des synergies qui affectent le normatif. En fait, détenir un historique qui provient de la même source et adhérer à une culture de discipline et professionnelle établie déjà une force additionnelle pour augmenter les forces des éléments normatifs. De plus, le chevauchement des rôles au sein de la recherche et sauvetage et la souveraineté dans le nord permettent aussi d'accentuer les normes et les standards communs. Les convergences régulatrices sous formes d'ententes bilatérales et supportant le MSPC sont, elles aussi, capables d'augmenter le langage et les normes communes pour accéder à une meilleure efficacité. Finalement, tel qu'indiqué aux chapitres 2 et 3, la GCC et la MRC font partie des éléments supportant la stratégie du spectre de la sécurité maritime nationale. Même s'ils font partie des deux extrêmes du spectre, les deux institutions adhèrent à la compréhension qu'il y ait un seul "*spectre*" et que leurs rôles font partie d'un tout au sein de ce spectre. Toutefois, ce même point commun diverge dans les deux autres piliers de par la nature du regard porté sur la situation. Cette situation est encore plus exacerbée puisqu'il n'existe pas encore d'attribution officielle, claire et légale de la responsabilité au milieu du spectre ; la sûreté maritime. En fait, cette responsabilité est encore continuellement partagée¹⁹⁴.

Quoiqu'il en soit, les convergences possibles produites par le pilier normatif permettent de bien fonctionner et de coordonner certaines activités et certains rôles. Elles sont d'avantage supportées par la nouvelle direction légale et officielle entreprise à cause

¹⁹⁴ Sloan, *Security and Defence in the Terrorist Era...*, p. 107.

de la PCSN et des législations appartenant au MSPC. Elles sont assez fortes pour persister et continuer dans un environnement où l'essence des deux institutions n'est pas menacée. Cependant, elles ne sont pas assez fortes pour initier une fusion permanente au sein de la MRC. Le pilier culturel-cognitif et le pilier régulateur sont tout simplement trop forts indépendamment et avec leurs influences entre eux pour y installer une synergie complète¹⁹⁵. On peut simplement regarder la force d'influence du pilier régulateur avec les réalités législatives appartenant à la *LDN* qui influencent la culture et les normes de la MRC. Par exemple, avoir une loi qui oblige un citoyen canadien de révoquer certains de ses droits fondamentaux pour devenir militaire, mettre sa vie en danger pour la priorité des opérations et servir le pays avant soi et en tout temps affecte non seulement la philosophie et la perception interne de l'institution mais instaure des standards et des normes au-delà des autres institutions fédérales afin d'assumer ces obligations. Comme en physique, l'analogie entre deux masses ayant trois vecteurs chacun pourrait être avancée. Si la GCC et la MRC sont les deux masses et si deux de leurs vecteurs, ayant des fortes forces divergentes, sont les piliers culturel-cognitifs et régulateurs, alors ces masses ne peuvent donc pas s'attirer. Encore moins de permettre au troisième vecteur, le normatif, qui est moins fort, d'employer son influence vectorielle et ramener les forces d'attractions ou contrebalancer l'inclinaison des deux autres piliers vers une fusion. Par conséquent, la somme totale vectorielle entre les deux masses s'oriente clairement vers une divergence globale.

¹⁹⁵ Dans le chapitre 4, l'auteur soulève le point que la peur du régulateur formel s'installe dans le psychique et la culture; surtout pour les institutions qui ont une origine public et non militaire.

Le seul bémol serait bien évidemment une modification drastique de la donne ayant le potentiel de forcer un réajustement profond des piliers des deux institutions. Par exemple, ce changement drastique pourrait être suite à un événement ou une attaque importante contre la souveraineté au sein de nos voies maritimes ou une situation qui affecterait grandement nos relations avec les États-Unis et notre économie. Les FC l'ont vécu dans les années 1960 et les agents frontaliers en 2003. Rien n'est impossible et donc, advenant un changement majeur de la menace dans nos voies maritimes ou un intérêt majeur provenant de la tête de notre appareil exécutif fédéral, cette analyse devra être refaite en ajustant le poids additionnel des piliers qui auront été affectés. En vain, l'état actuel économique, budgétaire et philosophique ne semble pas s'orienter vers cette réalité et ce, même si certains cercles législatifs continuent de défendre ce besoin de convergence ou du moins un ajustement à la réalité institutionnelle actuelle¹⁹⁶.

CONCLUSION

Pour conclure, ce chapitre présente trois aspects clés. Premièrement, les deux institutions sont toujours légitimes face aux rôles qui leurs sont attribués, auprès de leurs employés et de la nation canadienne. Ils ne sont donc pas réceptifs à des changements ou des influences externes. Puis, ce chapitre explique pourquoi le pilier culturel-cognitif et le pilier régulateur sont ceux ayant plus de poids au sein d'une société comme le Canada.

¹⁹⁶ Les différents rapports sénatoriaux depuis 2003 ont pu influencer la perception culturelle-cognitive du MPO. C'est à cause de ces rapports et les écrits de certains sénateurs (i.e. l'Honorable M Kelly) qu'indirectement, la GCC est devenu un OSS au sein du MPO. C'est aussi à cause de ses rapports continues que le regard médiatique, quoique sporadique, est continu et incite le normatif et culturel cognitif à modifier tranquillement son essence.

Ensuite, la relation inter-pilier est véritable et présentement active entre les piliers de la GCC et la MRC. Cependant, la somme totale des synergies créés par ces influences “*transfrontalières*” entre les piliers ne sont tout simplement pas assez fortes pour annuler les forces divergentes culturel et législatives omniprésentes affectant la MRC et la GCC.

CONCLUSION

*'Stovepipes makes holes. Terrorist exploit holes. Bilateral or multi-lateral military planning teams working with civilian experts will assist in closing the holes as we move forward. By pooling our resources in maritime surveillance, and sorting out lines of command, we should be able to work together to set a reasonable maritime security system in place against the terrorist threat'*¹⁹⁷

INTRODUCTION

Dès le début de ce mémoire, il a été énoncé que de nombreuses menaces classiques demeurent tandis que de nouvelles se développent et que le Canada, autrefois isolé par sa position géographique, ne pourra plus se permettre le luxe de les ignorer. Plus que jamais, les voies maritimes canadiennes, moteur économique pour le Canada et ses partenaires de l'hémisphère Nord et mondiaux, sont une ressource essentielle. De par leur importance, il a été aussi avancé qu'il est nécessaire de les protéger. Or, plusieurs questions ont été formulées afin de comprendre pourquoi le Canada détient plusieurs entités responsables de la sécurité maritime nationale des voies maritimes. La question s'est développée afin de se demander pourquoi ces entités ne sont-elles pas intégrées au sein d'une seule institution fédérale? Plus précisément, la question s'est finalement orientée vers les deux institutions principales: la GCC au sein du MPO et la MRC au sein des FC et du MDN.

La thèse présentée au début du mémoire argumentait qu'à priori, tout laisse penser que ces deux institutions ont suffisamment de points communs pour permettre une fusion entre elles. Tout au plus, on pourrait avoir l'impression que le seul endroit de

¹⁹⁷ MDN, site officiel de la MRC, p. 8-9; http://www.navy.forces.gc.ca/cms/10/10-a_eng.asp?id=287; internet, consulté le 11 avril 2012.

divergence était possiblement au sein du domaine normatif où les normes et standards entre une organisation civile et militaire devaient avoir de grandes incompatibilités. Or, la réalité est tout autre. Malheureusement, les réalités institutionnelles influençant la GCC et la MRC démontrent clairement qu'il n'y a pas assez de convergences, ni de synergies entre ces deux entités pour les fusionner. Pour le démontrer, ce mémoire a donc utilisé l'analyse institutionnelle de R. Scott afin de faire ces comparaisons. Ce mémoire a analysé les piliers culturel-cognitifs, normatifs et régulatifs de façon individuelle, puis, le dernier chapitre a examiné la légitimité actuelle des deux institutions et a complété l'analyse des synergies entre les trois piliers afin d'évaluer s'il y avait place à une fusion possible.

CONCLUSIONS PRINCIPALES

L'analyse des trois piliers de façon indépendante puis combinée, a permis de faire ressortir plusieurs conclusions importantes. Il est important de noter que ces conclusions sont applicables pour cette analyse spécifique. Toutefois, certaines, dont celles découlant à la culture générique canadienne, au chapitre 2, pourraient très bien s'appliquer pour d'autres analyses institutionnelles inhérentes à la sécurité nationale et à la défense. Les conclusions principales qui ressortent au fil du mémoire sont les suivantes :

Premièrement, la somme totale des éléments culturels et cognitifs associés à la GCC et la MRC sont divergents et ne permettent pas une synergie ou fusion possible. C'est à dire que même s'il y a une portion historique commune entre les deux organisations, une similarité de culture de discipline et de professionnalisme et un chevauchement de rôles; les divergences étaient trop prononcées pour établir une

convergence majeure. Ces divergences comprenaient des réalités sociales telles une histoire canadienne avec aucune expérience de guerre majeure sur le territoire canadien et donc aucune nécessité d'organiser des défenses nationales. Ou simplement la raison de la création des deux institutions : une pour la défense et l'autre pour la sécurité personnelle des individus en mer. S'ajoute à cela la réalité d'appartenir et d'être influencé par deux institutions-mères distinctes et la culture syndicale de la GCC ou expéditionnaire de la MRC. Par ailleurs, des conclusions complémentaires peuvent être émises : la culture canadienne et ses prédispositions historiques n'incitent définitivement pas un environnement propice à une sécurité maritime journalière sous la responsabilité d'une force militaire ou paramilitaire. De plus, la perception du gouvernement canadien et de son appareil législatif ne sont pas disposés à offrir d'avantage de pouvoir à des autorités militaires. Par conséquent, les éléments culturel-cognitifs divergents l'emportent sur ceux qui pourraient favoriser la convergence.

Deuxièmement, la somme totale des éléments normatifs associés à la GCC et la MRC a tendance à converger et pourrait permettre une synergie accrue entre les deux organisations. Les éléments compatibles sont principalement des valeurs organisationnelles similaires qui sont, peut-être sémantiquement différentes, mais qui renferment beaucoup de similarités. Puis, la réalité maritime et de plate-forme que les deux institutions sont contraintes de vivre les poussent à avoir des normes et des standards similaires. S'ajoute à cela des tâches connexes qui les incitent à fusionner ou compléter des POS. Finalement, le fait de détenir un système d'instruction très précis et détaillé afin de s'assurer d'une expertise continue permet de se rajouter aux éléments supérieurs normatifs qui convergent. Ces éléments sont donc essentiels afin de

conserver une compatibilité entre la GCC et la MRC dans le domaine de la sécurité nationale des voies maritimes même si la situation institutionnelle actuelle les placent dans deux ministères-mères ayant des rôles très différents. C'est possiblement pourquoi les tâches de recherche et sauvetage en mer, les exercices comme OP NANOOK et les centres COSM conservent toujours leurs efficacités.

Troisièmement, la somme totale des éléments réglementifs formels et informels associés à la GCC et la MRC sont divergents et ne permettent pas une synergie ou une fusion durable possible. Les divergences légales qui supportent la création et les mandats de chacune des institutions ne sont pas compatibles dans leurs essences. La GCC est mandaté principalement par la *Loi des Océans et de la marine marchande de 2001*. Ses mandats sont clairement indiqués comme soutien à la sécurité personnelle des usagers et des outils sur les voies maritimes canadiennes tandis que la MRC est régis sous la *LDN* et a un mandat extrême d'emploi de la force. En fait la GCC n'a pas d'autorité sur les voies maritimes puisque le tout appartient au MT et elle ne peut même pas assumer des tâches constabulaires. S'ajoute aussi la particularité que les militaires sont légalement régis par la *LDN* tandis que la GCC est régis sous le *CCC*. Par conséquent, les éléments réglementifs divergents annulent ceux qui convergent.

Quatrièmement, même avec les synergies inter-piliers, la somme totale des forces divergentes annulent celles qui sont compatibles et convergent. Et donc, même si le pilier normatif, de par l'importance de coordonner, de communiquer et d'assister le MPSC au sein du spectre de la sécurité nationale maritime, est toujours omniprésent et assure un équilibre et une stabilité entre les deux institutions, le tout n'est pas assez pour soutenir un transfert complet d'un ministère à un autre.

Par conséquent, le tout peut se résumer comme suit : la GCC, étant fondé pour résoudre un problème de sécurité personnelle, est composée d'une institution civile ayant sa propre culture, son propre dynamisme interne et surtout est relié à un système législatif très distinct de celui des FC et de la MRC. Tandis que la MRC, étant fondé sur une histoire et une expérience majoritairement expéditionnaire, conserve toujours son focus vers la responsabilité illimitée, les opérations en hautes-mers et son interopérabilité avec les alliés militaires mondiaux. Avec toutes ces conclusions, il est clair que la situation actuelle n'est définitivement pas propice à une fusion possible de la GCC au sein de la MRC.

RECOMMANDATIONS

Que faire alors? L'auteur recommande donc deux points principaux. Puisque la réalité maritime et la menace contre la sécurité nationale canadienne continue d'évoluer, tout est alors une question de risque. Le gouvernement doit considérer les réalités économiques du pays ainsi que les réalités de sécurité et confirmer que le risque actuel est adéquat avec les structures en places. Il doit être prêt à prendre le risque et supporter l'efficacité du modèle actuel où les ministères indépendants, responsables de la sécurité nationale maritime, sont en collaboration et n'ont pas de "chef" clairement établi pour la sûreté maritime : la portion du spectre appelé à être sollicitée pour les menaces terroristes et transnationales¹⁹⁸. Donc, la première recommandation est rien de nouveau. Elle fut

¹⁹⁸ Entrevue M Munn et Lcol Corriveau, CFC Toronto, 13 avril 2012. Il est intéressant de remarquer qu'actuellement, l'initiative Sécurité publique et antiterrorisme (SPAT) a donné au MT la tâche de faire une analyse compréhensive de la menace maritime et une analyse de nos vulnérabilités. Il sera important de suivre ce dossier et voir si le gouvernement voudra ajuster la posture actuelle des agences et ministères

déjà présentée à maintes reprises dans les années 1940-1980 dans des rapports officiels fédéraux¹⁹⁹. La recommandation est de continuer à développer les synergies là où ils existent déjà entre ces deux institutions et de se concentrer sur la coordination afin de réduire le temps de réaction dans les responsabilités assumés par la MRC, la GCC et la GRC. Ceci pourrait être fait afin d'accentuer les normes et standards entre les deux institutions afin d'augmenter l'efficacité des activités en mer. La meilleure méthode serait de faire davantage d'exercices entre les deux organisations pour les tâches de recherche et sauvetage, la souveraineté dans le nord canadien et pour répondre à des menaces de sûreté maritime. La deuxième recommandation se veut de prêcher la poursuite d'analyses institutionnelles complémentaires²⁰⁰. Ce mémoire a simplement examiné la possibilité d'intégrer la GCC au sein de la MRC. Plusieurs autres options peuvent être considérées et analysées. Par exemple, pourquoi ne pas retourner la GCC au sein du MT, ou simplement l'intégrer au sein du MDN comme 4^{ème} arme, ou simplement l'intégrer au sein du MSPC avec la GRC et CSIS. De plus, d'autres options sont aussi possibles et pourraient même ne pas toucher la GCC et la MPO²⁰¹. Ces analyses institutionnelles peuvent être importantes car elles apportent un autre regard sur le

et le fonctionnement actuel inhérent à la sécurité maritime nationale advenant des recommandations draconiennes proviennent de cette analyse.

¹⁹⁹ Voir chapitre 2 section 1.

²⁰⁰ Cette dissertation constitue une première exploration qui mériterait d'être complétée par des recherches additionnelles ultérieures.

²⁰¹ Il est intéressant de remarquer que jusqu'en 1970; la GRC avait ses propres ressources constabulaire maritimes (quoique minces).

fonctionnement et l'efficacité des structures institutionnelles fédérales en place pour la sécurité et la défense du pays.

Le but ultime de toutes ces analyses est de rehausser l'efficacité de la sécurité nationale sur nos côtes avec les ressources, la réalité culturelle, les perceptions, les outils en place et la volonté actuelle. Et ultimement, sauver des vies et conserver nos droits et libertés à l'intérieur de nos eaux territoriales et nos zones d'influence économique. Car, comme le dit si bien le Sénateur Kelly: *'National Security is like oxygen, you take it for granted until you realize you don't have it'*²⁰²

²⁰² Sénateur Colin Kenny, ... *Breaking the Box* ..., 2009, p. 200.

BIBLIOGRAPHIE

- Appleton, Thomas E. *Usque Ad Mare – A History of the Canadian Coast Guard and Marines Services*, Ottawa: The Queen's Printer, 1969.
- Avis, Peter. "Chapter 8 – Canadian Maritime Domestic Security: Interopability, Best practices and Dead-Ends" extrait de *Breaking the Box : The Increasing Demands of Non-Combat Roles on Maritime Forces*, sous la direction de Kenneth P. Hansen, Halifax : Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University. 2009, p.129-144.
- Baxter, David. "Being Canadian", extrait de *The CRIC Papers – A Changing People*, Ottawa: Centre for Research and Information on Canada, April 2003.
- Bercuson, David J. "A Man (or Woman) for All Seasons: What the Canadian Public Expects from Canadian General Officers" extrait de *Generalship and the Art of the Admiral*, sous la direction de Bernd Horn et Stephen J. Harris, Ontario: Vanwell Publishing Limited, 2001, p.409-422.
- Bland, Douglas. *Canada Without Armed Forces?*, Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press, 2004.
- Bland, Douglas. "Military Command in Canada" extrait de *Generalship and the Art of the Admiral*, sous la direction de Bernd Horn et Stephen J. Harris, Ontario: Vanwell Publishing Limited, 2001, p.121-136.
- Bland, Douglas. "Tout ce qu'un militaire doit savoir sur l'élaboration de la politique de défense du Canada", extrait de *Culture Stratégique et politique de défense – l'expérience canadienne*, sous la direction de Stéphane Roussel, Québec : Éditions Athena, 2007, p.129-142.
- Brown, Julian. "Operating Within Limits: Canada's Maritime Forces and the Challenges of the Terrorist Era", extrait du *Canadian Naval Review*, Volume 6, No 3 (automne 2010), p. 4-9.
- Burney Derek et Hampson Fen, "From correct to Inspired - A Blueprint for Canada-US Engagement", extrait de Centre for Trade Policy and Law; <http://www.CPTL.ca/conferences/Canada-US-Project-2008.htm> ; internet; consulté le 10 novembre 2011.
- Canada. Garde côtière canadienne, TP1842. *La garde côtière canadienne*, Sydney (NB), 1985.
- Canada. Garde côtière du Canada. *Fleet Annual Report 2008-2009*, Ottawa: Her Majesty the Queen in Right of Canada Prints, 2009.

Canada. Garde côtière du Canada. *The Canadian Coast Guard: A tradition of Quiet Pride*, Ottawa: Garde Côtière du Canada, 1985.

Canada. Marine royale canadienne. *Note de service 3371-1948-1 (DMSC - Commander RCN's Guidance FY 2012/2013 Through FY 2015/2016*, Ottawa : NDHQ, 09 novembre 2011.

Canada. Ministère des affaires indiennes et du Nord canadien. *Canada's Northern Strategy – Our North, Our heritage, Our Future*, Ottawa : Ministre des travaux publics et des services gouvernementaux du Canada, 2009.

Canada. Ministère de la citoyenneté et immigration Canada. *Canada – Facts and Figures : Immigration Overview of Permanent and Temporary Residents 2010*, <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics>; internet; consulté le 10 avril 2012.

Canada. Ministère de la Défense nationale. *Canada First Defence Strategy*, Ottawa : Queen's Press, 2008.

Canada. Ministère de la Défense nationale. *Department of National Defence – Report on Plans and Priorities 2011-12*; <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/index-eng.asp>; internet; consulté le 23 février 2012.

Canada. Ministère de la Défense nationale. A-PA-005-000/AP-001, *Servir avec honneur*, Kingston : Académie canadienne de la défense – Institut de leadership des Forces canadiennes, 2003.

Canada. Ministère de la Défense nationale. B-GJ-005-000/FP-001, *CFJP 01 Canadian Military Doctrine*, Ottawa : MDN Canada, 2009.

Canada. Ministère de la Défense nationale. B-GJ-005-300/FP-001, *CFJP 3.0 Operation*, Ottawa : MDN Canada, 2010. Para 0823 et 0824.

Canada. Ministère de la Défense nationale. B-GJ-005-302/FP-001, *CFJP 3.2 Domestic Operations*, Ottawa : MDN Canada, 2011.

Canada. Ministère de la Défense nationale. B-GN-007-000/AG-001, *Securing Canada's Ocean Frontiers – Charting the Course from Leadmark*, Ottawa: NDHQ/Chief of Maritime Staff, 2005.

Canada. Ministère de la Défense nationale. DOAD 8002-0, *Directive sur la contre-ingérence*, extrait du site <http://www.admfincs.forces.gc.ca/dao.doa/8000/8002-0fra.asp>; internet ; consulté le 04 avril 2012.

Canada. Ministère de la Défense nationale. *Ordre d'opération permanent pour les opérations nationales*, ébauche. Ottawa: Commandant du Commandement Canada, février 2012.

Canada. Ministère de la Défense nationale. *Point de mire – Stratégie de la Marine pour 2020*, Ottawa : QGDN/Forces d'état-major de la marine, 2001.

Canada. Ministère de la défense nationale. *MSOC-COSM – Marine Security Operations Centres Project/Le projet des Centres d'opérations de la sécurité maritime*, Présentation powerpoint officielle du projet capital des COSM, 2011.

Canada. Ministère de la Justice. *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, L.C. 2001, ch.26, à jour au 24 janvier 2012, Ottawa : Ministère de la justice, 2001.

Canada. Ministère de la Justice. *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. 1985, ch.N-5, à jour au 24 janvier 2012, Ottawa : Ministère de la justice, 2011.

Canada. Ministère de la Justice. *Loi sur les Océans*, L.C. 1996, ch.31, à jour au 24 janvier 2012, Ottawa : Ministère de la justice, 1996.

Canada. Ministère de la Justice. *Loi sur les mesures d'urgences*, L.R.C. 1985, ch.22, à jour au 12 février 2012, Ottawa : Ministère de la justice, 2003.

Canada. Ministère de la Justice. *Loi sur le ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile*, L.C. 2005, ch.10, à jour au 7 février 2012, Ottawa : Ministère de la justice, 2007.

Canada. Ministère de la Justice. *L'acte de constitution 1867 et ses amendements*, extrait du site officiel du Ministère de la justice : www.justice.gc.ca, internet; consulté le 15 janvier 2012.

Canada. Ministère de la Justice. *Loi sur la gestion des urgences*, L.C. 2007, ch.15, à jour au 06 mars 2012, Ottawa : Ministère de la justice, 2007.

Canada. Ministère de la Justice. *Loi antiterroriste*, L.C. 2001, c.41, à jour le 21 septembre 2011, extrait du site officiel du Ministère de la justice : www.justice.gc.ca, internet; consulté le 25 janvier 2012.

Canada. Ministère de la Justice. *Loi sur la sûreté du transport maritime*, L.C. 1994, ch.40, à jour le 12 mars 2012, extrait du site officiel du Ministère de la justice : www.justice.gc.ca, internet; consulté le 25 janvier 2012.

Canada. Extrait du site officiel du *Ministère des pêches et océans*. "Notre organisation", accessible au <http://www.dfo-mpo.gc.ca>; internet; consulté le 25 septembre 2011.

Canada. Extrait du site officiel du *Ministère des pêches et océans*. “Garde côtière canadienne – cadre de sûreté maritime (2010)”, accessible au <http://www.ccg.gcc.gc.ca>; internet; consulté le 12 sept 2012.

Canada. Extrait du site officiel du *Ministère des pêches et océans*. “Plan d’activités 2011-2014 de la Garde côtière canadienne”, accessible au <http://www.ccg.gcc.gc.ca>; internet; consulté le 14 février 2012.

Canada. Extrait du site officiel du *Ministère des pêches et océans*. “Plan d’investissement intégré 2011-12 à 2015-16 de la Garde côtière canadienne”, accessible au <http://www.ccg.gcc.gc.ca>; internet; consulté le 14 février 2012.

Canada. Extrait du site officiel du *Ministère des pêches et océans*. “Recherche et sauvetage – manuel de recherche et sauvetage à bord de petits bateaux”, accessible au http://www.ccg.gcc.gc.ca/fra/gcc/RES_manuel_recherche_sauvetage; internet; consulté le 10 avril 2012.

Canada. Ministère de la Sécurité Publique. *Building Resilience Against Terrorism – Canada’s Counter-Terrorism Strategy*, Ottawa : Her Majesty the Queen in Right of Canada Prints, 2011.

Canada. Extrait du site officiel du *Ministère de la Sécurité Publique*. “Public Safety Canada – 2011-12 Report on Plans and Priorities”, accessible au <http://www.publicsafety.gc.ca>; internet; consulté le 14 février 2012.

Canada, Extrait du site officiel de la *Marine royale canadienne*. Extrait de la page “Navires de patrouilles extracôtiers/de l’arctique”, extrait de <http://www.marpac.forces.gc.ca>; internet; consulté le 04 avril 2012.

Canada. Garde côtière du Canada auxiliaire. *Canadian Coast Guard Auxiliary – Search and Rescue Crew Manual (1996)*, extrait du site officiel de la GCCA; <http://www.ccg12.org/training/SARcrewmanual.pdf>; internet; consulté le 10 avril 2012.

Canada. Privy Council Office, *Securing an Open Society : Canada’s National Security Strategy*, Ottawa : National Library of Canada publication, 2004.

Canada. Privy Council Office, *Securing an Open Society : One Year Later*, Ottawa : National Library of Canada publication, 2005

Canada. Parlement. Sénat. “Canadian Security Guide Book – 2005 Edition”, *Standing Senate Committee on National Security and Defence*, accessible à <http://www.parl.gc.ca/parlinfo/Compilations/parliament/SubstantiveReports.aspx>; internet; consulté le 25 février 2012.

Canada. Parlement. Sénat. “Canadian Security Guide Book – 2007 Edition”, *Standing Senate Committee on National Security and Defence*, accessible à <http://www.parl.gc.ca/parlinfo/Compilations/parliament/SubstantiveReports.aspx>; internet; consulté le 25 février 2012.

Canada. Parlement. Sénat. “Canada’s Coastlines : The longest Under-defended Borders in the World”, volumes 1 et 2, *Report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence*, Ottawa : National Library of Canada Publication, 2003.

Canada. Parlement. Sénat. “Managing Turmoil : The need to Upgrade Canadian Foreign Aid and Military Strength to Deal with Massive Change”, *Report of the Standing Senate Committee on National Security and Defence*, Ottawa : National Library of Canada Publication, 2006, accessible à <http://www.parl.gc.ca>; internet; consulté le 5 mars 2012.

Canada. Parlement. Sénat. “Safe, Secure, Sovereign : Reinventing the Canadian Coast Guard”, *Report of the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans*, Ottawa : National Library of Canada Publication, 2004, accessible à <http://www.parl.gc.ca>; internet; consulté le 25 mars 2012.

Canada. *Un héritage déshonoré – Les leçons de l’affaire somalienne : Rapport de la Commission d’enquête sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie*, Ottawa : Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, Volume sommaire exécutif, 1997.

Canadian American Strategic Review (CASR). *Who’s Guarding our Coasts? Here’s a Hint : It isn’t the Navy*, accessible au <http://www.casr.ca/ft-senat-maritime-security.htm>; internet; consulté le 18 janvier 2012.

Canadian Naval Review, “Milestones in Canadian Naval History”, Extrait de *Canadian naval Review*, Volume 6, no. 1 (printemps 2010), p. 25-33.

Collins, Mark. *RCN/CCG Shipbuilding: Politics vs. Purchasing Power*, Extrait du site CDFAI, <http://www.cdfai.org/the3dblog//?p=570>, internet; consulté le 30 mars 2012.

Concise Oxford English Dictionary, 11^e éd. Révisée, aux mots “guard” et “coastguard”.

Conley, Maj. D. “Policies of Change and the Canadian Forces: An Institutional Analysis”. Toronto: Travail rédigé dans le cadre du Cours de commandement et d’état-major interarmées, Collège des Forces canadiennes, 2010.

Cotter J.A. (Capitaine (MRC), “Domestic Maritime Security : The Need for a Collaborative Response Framework”. Toronto : Travail rédigé dans le cadre du programme avancé des études militaires no 9, Collège des Forces canadiennes, 2008.

Dickson, Paul (Dr) and Heather Hrychuck. "Arctic Maritime Security : A Review of Missions, Roles and Capabilities" extrait de *Naval Gazing : The Canadian Navy Contemplates its Future*, sous la direction de Ann Griffiths et Eric Lehre, Halifax : Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University. 2010, p. 131- 172.

Eden Lorraine et Maurine Molot Appel. "Canada's National Policies : Reflections on 125 Years", extrait de *Canadian Public Society*, Vol 19, n°3 (septembre 1993), p. 232-251; accessible au <http://www.jstor.org/stable/3551607>; internet; consulté le 17 octobre 2011.

Edwards H. Robert (Commander). *The Future of Canada's Maritime Capabilities : The Issues, Challenges and Solutions in a New Security Environment*, rapport de conférence parrainée par le Centre for Foreign Policy Studies, Halifax : Université Dalhousie, (18-20 Juin 2004), accessible à www.cfps.dal.ca; internet; consulté le 5 mars 2012.

Enders Walter et Todd Sandler. *The Political Economy of Terrorism*, New York: Presse de l'université Cambridge, 2006, p. 24-52.

Evans Clayton. *Rescue at Sea – An International History of Lifesaving, Coastal Rescue Craft and Organisations*, Annapolis, Maryland : Naval institute Press, 2003, p. 1-73, 190-266.

Faure Tanya. "Canada's National Security Policy and The Pursuit of Collective Intent". Toronto: travail rédigé dans le cadre du cours des études de sécurité nationale, Collège des Forces canadiennes, 2011.

Forcier J.Y. "The Canadian Navy and the Canadian Coast Guard: Cooperating Sea Services or Co-existing Federal Fleet", *Canadian Defence & Foreign Affairs Institute*, Juin 2011.

Gillis. Matthew J. "The Global Navy/Coast Guard Relationship", un papier de recherche pour le *Maritime Security in the 21st Century Project*, Centre for Foreign Policy Studies, université Dalhousie, 2010.

Gosselin, Daniel. "Hellyer's Ghosts: Unification of the Canadian Forces is 40 Years Old – Part One." Extrait de *Canadian Military Journal* 9, no. 2 (été 2008), p. 6-15.

Gosselin, Daniel. "Hellyer's Ghosts: Unification of the Canadian Forces is 40 Years Old – Part Two." Extrait de *Canadian Military Journal* 9, no. 3 (2009), p. 6-16.

Granatstein J.L, Gordon Smith et Denis Stairs. "A Threatened Future : Canada's Future Strategic Environment and its Security implications", 2007, préparé pour le *Canadian Defence and Foreign Affairs Institute*; accessible à www.cdfai.org; internet; consulté en Oct 2011.

Haglund, David G. "Que penser de la culture stratégique? Modeste défense d'un concept qui ne l'est pas", extrait de *Culture Stratégique et politique de défense – l'expérience canadienne*, sous la direction de Stéphane Roussel, Québec : Éditions Athena, 2007, p.43-63.

Heinz, E. Gohlish. "The Use of National and International Flag Ships in Response to Natural Disasters" extrait de *Breaking the Box : The Increasing Demands of Non-Combat Roles on Maritime Forces*, sous la direction de Kenneth P. Hansen, Halifax : Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University. 2009, p.116-129.

Histoire du Canada, extrait de Canada History; accessible à <http://canadahistory.com>; internet; consulté le 23 jan 2012.

Haydon, Peter. "Do We Really Need a Canadian Navy?", extrait du *Canadian Naval Review*, Volume 5, No 3 (Fall 2009), p. 2-3.

Haydon, Peter. "Why Does Canada Still need a Navy?", extrait du *Canadian Naval Review*, Volume 3, No 2 (Summer 2007), p. 21-23.

Hodgson Dick, "National Security and Canada's Shipping Policy: We Can Do Better", extrait du *Canadian Naval Review*, Volume 6, No 3 (Automne 2010), p. 16-21.

Imbault Marc et Janine Krieger. "Canada as a Sea Power", extrait de *Canadian Naval Review*, Volume 7, no 1 (printemps 2011), Halifax: Dalhousie University, 2011, p. 24-28.

International Maritime Organisation (IMO), site officiel, extrait de <http://www.imo.org>; internet, consulté le 08 avril 2012.

Integrated Maritime Enforcement for Effective Oceans Management (IME). *Canada's Three Oceans: Strategies for Maritime Enforcement*, sous la direction de Glen J herbert et Fred W Crickard, Halifax: Dalhousie Centre for Foreign Policy Studies, 1998.

Kearney George et John M illar. "la dimension maritime de la sécurité et défense du Canada", extrait de la *revue militaire canadienne*, Automne 2004, Volume 5, no 3, p.63-67, accessible à <http://www.journal.forces.gc.ca>; internet; consulté en décembre 2011.

Kenny, Collin. Sénateur. "Chapter 11 – The Distinct Roles of Canada's two Sea Powers: The Canadian Navy and Canadian Coast Guard", extrait de *Breaking the Box : The Increasing Demands of Non-Combat Roles on Maritime Forces*, sous la direction de Kenneth P. Hansen, Halifax : Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University. 2009, p.191-200.

Kirton, John. "Multilateralism, Plurilateralism, and the United Nations". Chapitre 23 du *Canadian Foreign Policy in a Changing World*. Toronto: Thompson-Nelson, 2007, p. 393-412.

Gordon, Larry. "Let Canadians Decide" extrait de *Generalship and the Art of the Admiral*, sous la direction de Bernd Horn et Stephen J. Harris, Ontario: Vanwell Publishing Limited, 2001, p.373-382.

Haydon, Peter T. "Why does Canada Still Need a Navy?" extrait du *Maritime Security Working Paper no 1 (2007)*, Halifax: Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 2007.

Hogg, W. "Plus ça change...Continuité, changement et culture dans les livres blancs sur la politique étrangère (1947-2005)", extrait de *Culture Stratégique et politique de défense – l'expérience canadienne*, sous la direction de Stéphane Roussel, Québec : Éditions Athena, 2007, p. 113-127.

Lagassé, Philippe, Dr. "Going Coastal? Assessing the Domestic and Expeditionary Roles of the Canadian Navy" extrait de *Naval Gazing : The Canadian Navy Contemplates its Future*, sous la direction de Ann Griffiths et Eric Lehre, Halifax : Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University. 2010, p. 11-24.

Le nouveau Petit Robert de la langue française, nouvelle éd. Millésime 2007, aux mots "garde", "garde-côte" et "institution".

Lehre, Eric. "Connecting the Dots' and the Canadian Counter-Terrorism Effort – Steady Progress or Technical, Bureaucratic, Legal and Political Failure?" *Canadian Defence & Foreign Affairs Institute*, Mars 2009.

Lennox Patrick. "Interoperability: The New Frontier", extrait de *Canadian Naval Review*, Volume 3, no 3, Halifax: Université de Dalhousie, automne 2007, p.11-14.

Macdonald, Maj. G.D. "A Better Fit: The Canadian Coast Guard under the National Defence – Safety, Security and Sovereignty Enhanced". Toronto: Travail rédigé dans le cadre du Cours de commandement et d'état-major interarmées, Collège des Forces canadiennes, 2004.

Maddison, Paul (V-Adm). "What the Admiral said: The Business of the Royal Canadian Navy", Site officiel de la MRC, http://www.navy.forces.gc.ca/cms/10/10-a_eng.asp?id=870; internet, consulté le 11 avril 2012.

Maginley, Charles, D. *The Canadian Coast Guard : 1962 – 2002*, St-Catharines (ON) : Vanwell Publishing Limited, 2003.

Marin, René J. l'honorable. "Ports and Security", extrait de *Canadian Naval Review*, Volume 3, no 4, Halifax: Université de Dalhousie, hiver 2008, p. 14-18.

McFadden, Dean (Vice-Amiral). "The Navy and Canada's National Interests in this Maritime Century", extrait du *Canadian Military Journal*, Volume 10, no 4, Kingston: Canadian Defence Academy, automne 2010, p.53-58.

Michaud, Nelson. "Values and Canadian Foreign Policy-making: Inspiration or Hindrance?" In *Readings in Canadian Foreign Policy*, edited by Duane Bratt and Christopher Kukucha. Don Mills: Oxford University Press, 2007. Read: 341-351.

Morse, D. "The Navy-Coast Guard Relationship" extrait de *Canadian Naval Review*; accessible au <http://naval.review.cfps.dal.ca/forum/view.php?topic=24>; internet; consulté le 21 janvier 2012.

Murphy N. Martin. "Chapter 9 – Maritime Security and Medium Powers: Strategic Choice or Strategic Risk?", extrait de *Breaking the Box : The Increasing Demands of Non-Combat Roles on Maritime Forces*, sous la direction de Kenneth P. Hansen, Halifax : Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University. 2009, p.145-167.

Murray, Williamson. "The Evolution of Joint Warfare." Extrait de *Joint Force Quarterly*, no. 31 (été 2002), p. 30-37.

Nossal, Richard Kim, Roussel Stéphane et Paquin Stéphane. "La société civile et la politique étrangère", *Politique internationale et défense au Canada et au Québec*. Montréal : Presse Université de Montréal, 2007, p.169-211.

Nossal, Richard Kim. "Chapitre 4 - La défense du "royaume" : la culture stratégique du Canada revue et corrigée", extrait de *Culture Stratégique et politique de défense – l'expérience canadienne*, sous la direction de Stéphane Roussel, Québec : Éditions Athena, 2007, p.97-111.

Osbaldeston, Gordon F. "All the Ships that Sail – A Study of Canada's Fleets", Ottawa : Publications du Conseil du trésor, 1990.

Pahlavi, Pierre. "Guerre irrégulière et analyse institutionnelle – le cas de la stratégie asymétrique des Gardiens de la révolution en Iran", de la *Revue Études Internationales*, volume XLII, no 4, Québec : HEI Université Laval, 2011.

Pelletier, Martin (Commander). "Bourassa, Laurier and the 1910 Naval Service Act : Canadian Identity and the Birth of the Navy", extrait du *Canadian Naval Review*, Volume 6, No 3 (automne 2010), p. 10-15.

Roussel, S. "La Culture Stratégique d'un "paisible royaume"?", extrait de *Culture Stratégique et politique de défense – l'expérience canadienne*, sous la direction de Stéphane Roussel, Québec : Éditions Athena, 2007, p. 7-41.

Roussel, S. "Conclusion – Quelques leçons tirées de l'expérience canadienne", extrait de *Culture Stratégique et politique de défense – l'expérience canadienne*, sous la direction de Stéphane Roussel, Québec : Éditions Athena, 2007, p. 215-220.

Sarty, Roger, Ph.D. "La Force naval du Canada", conférence, Collège des Forces canadiennes, Toronto, Ontario, 4 avril 2012, avec l'autorisation du conférencier.

Sloan, Elinor C. *Security and Defence in the Terrorist Era*, deuxième édition, Montréal : Presse de l'Université McGill, 2010.

Scott, W. Richard. *Institutions and Organizations – Ideas and Interest*, 3^{ième} édition, Los Angeles: Sage Publications, Inc, 2008.

Sokolsky, Joel J. "The politics of Defense Decisions at Century's End" extrait de *Generalship and the Art of the Admiral*, sous la direction de Bernd Horn et Stephen J. Harris, Ontario: Vanwell Publishing Limited, 2001, p.341-360.

Steiro, Cory (4025974). " Maritime Security Operation Centres; The Great Canadian Inter-Agency Project", Ottawa: Travail rédigé dans le cadre du programme INTL 604 Interagency Operations, American Military University, 2011.

Stone, Craig, PhD. "Defence Procurement and the Need For Disciplined Capital Investment", extrait de *The Public Management of Defence in Canada*, édité sous la direction de Craig Stone, Toronto : Éd. Breakout, 2009, p. 93-111.

Till, Geoffrey. *Sea Power – A Guide for the Twenty-First Century*, London: Frank Cass Publishers, 2007.

Transportation Research Board of the national academies. "The international Container Era" extrait de *TR News*; accessible à www.trb.org ; internet; consulté le 02 février 2012.

Wikipedia. *List of Countries by Population*, extrait du site *wikipedia*, accessible à http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_population; Internet; consulté le 01 février 2012.

Wikipedia. *Canada*, extrait du site *Wikipedia*; accessible à <http://www.wikipedia.org/wiki/Canada>; internet; consulté le 23 octobre 2011.

Wikipedia. *Canadian Forces*, extrait du site *wikipedia*, http://en.wikipedia.org/wiki/canadian_forces; internet; consulté le 04 avril 2012.

ANNEXE A – TABLEAU CHRONOLOGIQUE DE LA SÉCURITÉ MARITIME NATIONALE ET DE LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE

Date	Événement(s) clés(s)	Élément(s) déclencheur(s)	Sécurité et sûreté maritime Grands- Lacs	Sécurité et sûreté maritime des côtes et fleuve St-Laurent	Défense maritime	Remarques
pré-1733	Les vieilles provinces	S/O	S/O	S/O	Marine Royale Britannique Limitée	
1733	Premier phare - Louisbourg	sécurité des voies maritimes	S/O	S/O	Marine Royale Britannique Limitée	
1793	Nouvelle-Ecosse et le sauvetage maritime	accidents maritimes dans les approches maritime de la Nouvelle-Écosse (N-E)	S/O	S/O	Marine Royale Britannique Limitée	Initiatives personnelles et indépendantes pour contre-balancer l'inertie des gouvernements
1805	Acte - <i>Improvement between Quebec (Qc) & Montreal (Mtl)</i>	Arrivé en masse des bateaux vapeurs et besoin de sécurité entre Mtl-Qc	S/O	S/O	Marine Royale Britannique Limitée	À partir de 1805 - Soutien pour les boués et phares sous contrats et par des taxes
1812-13	Guerre Angleterre - États-Unis	Protection des voies maritimes des Grands Lacs Traité <i>Rush-Bagot</i> (traité pour empêcher toute course aux armes)	Marine provinciale	S/O	Marine Royale Britannique	
1818	Traité de pêche dans le Golfe St-Laurent pour les États-Unis	problèmes avec goélettes américaines dans les eaux territoriales canadiennes (N-E et Terre-Neuve (T-N))	Marine provinciale	S/O	Marine Royale Britannique	
1841	Union du Haut et du Bas Canada	Création du Ministère des Travaux publics; responsables pour les boués et phares Nord de Mtl	Marine provinciale	S/O	Marine Royale Britannique	
1849	Création de l'organisation <i>Trinity House</i>	Hausse des nombres de phares et boués	Marine provinciale	S/O	Marine Royale Britannique	
1855	L' Acte - <i>Militia Act</i>	Comagnies civiles doivent s'entraîner pour la protection et sécurité des Grands lacs	Marine provinciale avec des navires/goélettes civiles	Goélette armées supportant les gouv coloniaux (N-E, T-N, Bas Canada)	Marine Royale Britannique	1. 1854 les provinces canadiennes et les E-U on signé le traité <i>de réciprocité</i> pour les pêches possibles sur les deux côtes (CA & E-U) 2. exemple de goélette armée = CGS La Canadienne (Dr P Fortin)
	Plainte officielle par Qc - manque de ressources de soutien maritime	Ministère des Travaux publics commissionne deux navires vapeurs en métal pour le soutien des boués et des phares dans le fleuve St-Laurent	Marine provinciale avec des navires/goélettes civiles	Goélette armées supportant les gouv coloniaux (N-E, T-N, Bas Canada)	Marine Royale Britannique	1. début d'un service limité brise-glace 2. Problème de financement (financement du centre à perte)

Date	Événement(s) clé(s)	Élément(s) déclencheur(s)	Sécurité et sûreté maritime Grands- Lacs	Sécurité et sûreté maritime des côtes et fleuve St-Laurent	Défense maritime	Remarques
1859	Problème de financement du <i>Trinity House</i>	Ministère des Travaux publics prend les tâches de <i>Trinity House</i> pour les services maritimes	Marine provinciale avec des navires/goélettes civiles	Goélette armées supportant les gouv coloniaux (N-E, T-N, Bas Canada)	Marine Royale Britannique	
1867	Création du <i>Dominion of Canada</i>	1. Fin de la guerre civile aux É-U 2. création du Ministère maritime et pêches (MMP)	MMP	MMP	Marine Royale Britannique	1. Création du <i>Civil Service Act</i> et du <i>Merchant Shipping (Colonial) Act</i> - 1869 2. Construction de canaux pour connectivité entre les Grands Lacs et les fleuves en fonction (finalisé 1887)- ouverture des commerces entre la côte Est et le centre du Canada 3. La responsabilité des canaux est transférée au Ministère des canaux et chemins de fers (1879)
1887	Accès à l'ouest canadien (Vancouver) par train		MMP	MMP	Marine Royale Britannique	
1880	Transfert de la souveraineté Du Nord au Dominion du Canada	début des excursions et de l'intérêt de naviguer dans le Nord et la Baie Hudson	MMP	MMP	Marine Royale Britannique	début réel des excursions (1903)
	Pression Int'l pour une défense	MMP reçoit le HMS Charybdis pour l'entr des marins pour une défense Nationale			1. Marine Royale Britannique 2. MMP pour entraîner les éventuels marins canadiens	
1892	<i>CGS Quadra</i> arrive à Vancouver	<i>CGS Quadra</i> représente le MMP	MMP	<i>CGS Quadra</i> (Ouest) MMP (Est)	Marine Royale Britannique	voir p. 51 de la source(2) pour d'avantage de détails
1906	Création de l'acte - <i>Canada Shipping Act</i>		MMP	<i>CGS Quadra</i> (Ouest) MMP (Est)	Marine Royale Britannique	<i>Canada Shipping Act</i> est révisé plusieurs fois: par ex: 1927,1934,1952. De plus, elle prend son essence du <i>Merchant Shipping (Colonial) Act</i> (1869)
1910	Création de l'Acte - <i>Naval Service Act</i>		MMP	MMP	Création de la Marine Royale Canadienne (MRC)	1. Participation de la MRC à la Première guerre mondiale (1914-18)
1930	Création du Ministère des pêches		MMP	MMP	MRC	1. En 1932, la GRC se voit créer sa section maritime pour ses tâches de sécurité et constabulaires sur les côtes et dans les Grands lacs.

Date	Événement(s) clé(s)	Élément(s) déclencheur(s)	Sécurité et sûreté maritime Grands- Lacs	Sécurité et sûreté maritime des côtes et fleuve St-Laurent	Défense maritime	Remarques
1936	1. Création du Ministère du transport (MT) 2. Création du Ministère des mines et ressources (MMR)		MT	MT	MRC	vérification hydrographique transfert de main de MMP au MMR
1939	Deuxième Guerre Mondiale	Patrouilles du large des côtes maritimes par le MT deviennent sous la juridiction de la MRC	MT	MRC	MRC	Ressources de vérifications hydrographiques sont aussi transférées sous MRC ainsi que les tâches de la GRC (section maritime)
1945	Fin Deuxième Guerre Mondiale	retour des services hydrographiques au MMR	MT	MT	MRC	renouvellement de la section maritime de la GRC
1949	Intégration de T-N au Canada		MT	MT	MRC	
1962	<i>GLASSCO Royal Commission of Organizations</i>	Création de la Garde Côtière Canadienne (GCC) sous le MT	GCC	GCC	MRC	1. Création du <i>National Transportation Act</i> (1959) 2. Incident initiant cette commission est le feu et les victimes du <i>Ferngulf</i> norvégien aux abords de Vancouver.
1964	La législation des 12 miles nautiques (mn) des côtes comme souveraineté		GCC	GCC	MRC	
1969	Création du Ministère des Forêts et pêches (MF&P)		GCC	GCC	Marine Canadienne (MC)	
	Plan Hellyer	Centralisation des éléments au sein des FC	GCC	GCC	MC	
1970	Rapport Audette du "Interdepartmental Task Force"	Création du ministère de l'Environnement (ME)	GCC	GCC	MC	Cessation permanente de la section maritime de la GRC
1976		ME devient Ministère des pêches et de l'environnement (MP&E)	GCC	GCC	MC	En 1975, un autre comité fédéral (<i>Task force</i>) évalue si la GCC devrait être sous le MDN. Le résultat est encore négatif et les recommandations sont principalement orientées vers une meilleure cohésion des vaisseaux sous une entité civile.

Date	Événement(s) clé(s)	Élément(s) déclencheur(s)	Sécurité et sûreté maritime Grands- Lacs	Sécurité et sûreté maritime des côtes et fleuve St-Laurent	Défense maritime	Remarques
1977	Législation pour le 200mn pour la Zone d'exclusion économique (ZEE)		GCC	GCC	MC	Début des patrouilles conjointes entre la MRC et MT
1979	<i>Government and Organization Act</i> (1979)	Séparation du MP&E en deux Création du Ministère des pêches et Océans (MPO) et Env Canada	GCC	GCC	MC	
1985	<i>Neilson Task Force</i> - Évaluation de transformer la GCC en force "para-militaire"	S/O	GCC	GCC	MC	Recommandations du <i>Task Force</i> furent le statut quo. De plus, une autre étude en (1986-87) arrivent aux mêmes conclusions.
1995		Transfert de la GCC au MPO	GCC	GCC	MC	
1996	Loi sur les Océans (<i>Ocean Act</i>)	Document clé pour la GCC (Loi)	GCC	GCC	MC	
2001	Crise de 2001 (9/11 crisis)	1. Début d'une approche multi-ministérielle pour la sécurité maritime canadienne et nord-américaine: " <i>Cooperative multi-agency Approach to CA waters Security</i> " 2. Stratégie de la MC: " <i>Leadmark - The Navy's Strategy 2020</i> "	GCC-GRC	GCC-GRC	MC	1. GCC fait parti inégréable des 3x MSOC établis au Canada (deux côtes + la région des Grands Lacs) 2. Établissement du Groupe de travail interministériel sur la sûreté maritime (GTISM) 3. trois mandats additionnels pour la GCC: faire parti des MSOC, présence continue de la flotte, mettre réseau SCTM (trafic maritime) communicant avec les autres ministères (MSP, MDN, etc)

Date	Événement(s) clé(s)	Élément(s) déclencheur(s)	Sécurité et sûreté maritime Grands- Lacs	Sécurité et sûreté maritime des côtes et fleuve St-Laurent	Défense maritime	Remarques
2003-04	Rapport du comité sénatorial permanent sur la sûreté et la défense nationale : <i>Canada's Coastlines: The Longest Under-defended Borders...</i>	La GCC devient officiellement une Agence d'opération Spéciale (AOS) au sein du MPO	GCC-GRC	GCC-GRC	MC	La GCC en devenant une AOS reçoit un peu plus de liberté au sein du MPO pour son budget et ses tâches. Reste qu'elle répond toujours au sous-ministre du MPO
	1. Création aux É-U du Department of Homeland Security (DHS) 2. Arrangements Bilatéraux avec les É.U. (ex: MT et le USCG, MDN et USCG (MSOCs), etc.)	1. Politique canadienne de sûreté nationale (PCSN) sous le PM M Martin (Libéral): " <i>Protéger un Société ouverte - la politique canadienne de sécurité nationale</i> " 2. Ajustement de la stratégie de la MC: " <i>Securing Canada's Ocean Frontiers - Charting the Course from Leadmark</i> "	GCC-GRC	GCC-GRC	MC	De plus, un comité sénatorial permanent continue d'évaluer la sécurité maritime. Ils écrivent deux livres comme guide pour la sécurité nationale dont la protection des côtes faisait partie (2004 et 2007). En sommes, la majeure partie des recommandations et conclusions sénatoriales ne furent pas suivies pour le partie au pouvoir.
2005	1. Acte terroriste à Madrid (Mars 2004) 2. Rapport de progression - Politique de sûreté nationale 3. SPP pour l'amérique du Nord	1. Sûreté maritime accrue 2. Création de capacités spécialisées (Équipes de sûreté maritime (ESM). Présence très limitée armée dans les Grands Lacs	GCC-GRC	GCC-GRC	MC	
2010		Création de la stratégie de sécurité maritime au sein de la GCC: " <i>Maritime Security Framework</i> "	GCC-GRC	GCC-GRC	Marine Royale Canadienne (MRC) - GCC (océan arctique)	changement mince d'orientation de la GCC de la "sécurité (safety)" vers la "sûreté (security)"

Sources: Ce tableau a été construit à partir des références suivantes: (1)T.E. Appleton, *Usque Ad Mare – A History of the Canadian Coast Guard and Marines Services*, Queen's Printer.

(2) Charles D. Maginley, *The Canadian Coast Guard : 1962 – 2002*, Vanwell Publishing Limited.

(3) Site officiel de la garde côtière du Canada, <http://www.ccg-gcc.ca>

(4) MDN, *Leadmark - The Navy's Strategy 2020*, Queen's Printer.

ANNEXE B - TABLEAU DES TÂCHES DE LA GARDE CÔTIÈRE CANADIENNE ET LEURS RELATIONS À LA SÛRETÉ NATIONALE

Item	Tâches majeures de la GCC	fonction	Origine (Actes ou directions les supportant)	Compatibilité / similarités / chevauchement			Remarques
				MDN	MSPC*	Autres	
							bbbb
1	Aides à la navigation et Gestion des voies navigables	Sécurité	1997 - <i>The Ocean Act</i>			MT	
	1.1 - Gestion des boués et phares canadiens	Sécurité				MT, autres	
2	Services de communications et de trafic maritimes	Sécurité	1906, 1936, 2001 - <i>Canada Shipping Act</i>	x	x	MT	
	2.1 - Réparation des câbles sous-marins (<i>CCGS John Cabot</i>)	sécurité, autres		x	x	Autres, USCG	1. Soutien OTAN, US DoD, MDN/FC pour les câbles d'informations classifiés (voir exemple pour la réparation du câble du <i>hotline to kremlin</i> et <i>BMEW system</i>)
	2.2. - Maintenance des canaux						
3	Services de recherche et sauvetage maritime**	Sécurité	1997 - <i>The Ocean Act</i>	x	x	USCG	1. <i>GCC maritime, MDN/FC air.</i> 2. <i>GCC a de officiers de liaisons (LO) dans les CCCS (JRCC) du MDN</i> 3. <i>GCC a aussi deux autres CC propres à eux pour le sauvetage maritime (Qc, T-N)</i>
4	Sécurité et Sûreté maritime	sûreté, sécurité		x	x	MT	Selon le PCSN Canadien (2004), le MT est le ministère responsable de la sécurité maritime dans son ensemble (coordination et régulation) (p.38)
	4.1 - Anti- terrorisme et sécurité maritime	sûreté, sécurité		x	x	MT, autres	1. Exemple concret : voir histoire du <i>Sea Sheperd</i> (1982) et le soutien à la GRC contre un activiste GP qui avait du barbelé et des canons à eau)
	4.2 - Interception contre-narcotiques	sûreté, sécurité		x	x	MT, autres	La GCC supporte la GRC en fournissant la plate-forme navale pour les activités. À l'occasion, les FC sont demandés d'assister (voir incident 1990 et le navire <i>Scotia Maid- 27tons de hashish confisqué</i>)
	4.3 - Soutien aux législations maritimes**	Sécurité	1. 1873 - <i>Marine Shipping and Registration Act</i> 2. 1906, 1936, 2001 - <i>Canada Shipping Act</i>			MPO	

Item	Tâches majeures de la GCC	fonction	Origine (Actes ou directions les supportant)	Compatibilité / similarités / chevauchement			Remarques
	4.4 - Souveraineté des eaux canadiennes**	Sécurité et défense	1. 1997 - <i>The Ocean Act</i> 2. Amendement du <i>Coastal Fisheries Protection Act</i> (200 miles nautique pour EEZ)	x	x	MPO, MT, autres	1. Voir l'incident de 1994 avec l'Espagne et l'UE (confiscation du navire <i>Estai</i>). Coups de semonce contre les navires canadiens par navires espagnols et embarquement de la GRC. Le MDN était à 3hrs prêt à agir (<i>notice to move (NTM)</i>).
5	Services de déglacage	Sécurité					
6	Services d'intervention environnementale	sûreté, sécurité			x		
	6.1 - Pollution des eaux (huile, chimique et autres)	Sécurité	1. 2001 - Amendement au <i>Shipping Act</i> 2. 1970 - <i>Arctic Waters Pollution Prevention Act</i>	x	x	MT, autres	1. Voir le rapport McTaggart-Cowan ("Operation Oil") pr d'avantage info 2. Soutien par la DND requis lors de gros accidents (exemple: 1970 <i>Arrow</i> spill) 3. Soutien au Marin Safety Branch du Mdu Transport (MT)
7	État de préparation opérationnelle de la flotte et des biens à terre	autres					
8	Collège de la Garde côtière canadienne	autres					
9	Soutien aux recherches scientifiques maritimes de tous les ministères	pêches					voir <i>Loi sur les Océans</i> , p. 26-29.
	9.1 - Vérification et recherche météorologiques	pêches				autres	
10	Soutien aux autres ministères et départements	autres					
	10.1 - Soutien aux opérations domestiques	Sécurité		x	x		participation aux inondations de la RED RIVER d'Edmonton en 1997 avec la DND et FC.

Sources: Ce tableau a été construit à partir des références suivantes: (1) Canada, *MPO - Plan d'investissement intégré (PII) 2011-12 à 2015-16*, <http://www.ccg.gc.ca>

(2) Charles D. Maginley, *The Canadian Coast Guard:1962-2002*, Vanwell Publishing Limited.

(3) Canada - PCO, *Securing an Open Society - Canada's National Security Strategy*, National Library of Canada.

(4) Canada - Ministère de la justice, *Loi sur les Océans*, L.C. 1996, Ch.31 (è jour au 24 janvier 2012), Librairie nationale du Canada.

légende

* = Ministère de la Sûreté Publique (MSPC)

** = tâches d'origines pour la création de la GCC