

Canadian
Forces
College

Collège
des
Forces
Canadiennes



Souveraineté du Canada dans l'Arctique, une distorsion apparente entre le discours du trône et la réalité dans la toundra

Maj Richard Bernatchez

JCSP 44

Exercise Solo Flight

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, 2018.

PCEMI 44

Exercice Solo Flight

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, 2018.

EXERCISE *SOLO FLIGHT* – EXERCICE *SOLO FLIGHT*

**Souveraineté du Canada dans l'Arctique, une distorsion apparente entre
le discours du trône et la réalité dans la toundra**

Maj Richard Bernatchez

“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.”

Word Count: 5641

“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.”

Compte de mots: 5641

**Souveraineté du Canada dans l'Arctique, une distorsion apparente entre
le discours du trône et la réalité dans la toundra**
« Une affirmation de souveraineté que vous ne pouvez pas défendre finira par disparaître
graduellement! »¹

Joe Clark

INTRODUCTION

Vous ne défendez pas votre souveraineté nationale avec des drapeaux, des rhétoriques électorales bons marchés ou des campagnes publicitaires. Pour le faire, vous avez besoin de soldats sur le terrain, de navires en mer et d'une surveillance appropriée.² L'identité canadienne repose en partie sur le sentiment d'appartenance à l'Arctique canadien, un vaste territoire isolé. L'hymne national canadien y fait d'ailleurs référence, le vrai nord fort et libre.³ Pour les Canadiens, l'Arctique canadien fait partie intégral du pays même si la grande majorité des habitants demeurent au sud près de la frontière entre le Canada et les États-Unis. Depuis la création du Canada en 1867, ce vaste territoire inhospitalier a soulevé à la fois les passions et l'indifférence de sa population. Au cours des dernières décennies, un bouleversement majeur s'est amorcé en très grande partie causée par le phénomène des changements climatiques. Ce bouleversement métamorphose complètement l'Arctique en accentuant de plus en plus la fonte des glaces. L'Arctique ouvre ses portes au transport maritime, augmente l'accessibilité de son territoire et les activités humaines y augmentent année après année. Les gouvernements fédéraux des dernières années qui se sont succédés ont reconnu l'importance du Nord canadien. Ils ont compris que l'augmentation de l'accessibilité du territoire a des impacts importants pour la nation. La fonte des glaces dans l'Arctique canadien procure des opportunités économiques

¹ Discours Joe Clark. Ministre des Affaires étrangères du Canada 1991.

² Discours Stephen Harper campagne électorale fédérale canadienne, Winnipeg, 22 déc. 05.

³ Historica Canada. O Canada : <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/o-canada/>

monumentales ainsi que des risques de santé, de sécurité et des risques environnementaux. Les gouvernements fédéraux passés et actuel ont géré et gère le Canada dans son ensemble en prenant en compte l'importance de cette région nordique.⁴ Par contre, il semble que bien des promesses électorales en lien avec le développement du nord ne se soient pas matérialisées sur le terrain. Les mesures concrètes du Canada dans la région arctique ont été en deçà de la politique officielle telle qu'énoncée par Ottawa depuis près d'une décennie parce que le pays a manqué de volonté réelle d'agir pour assurer le développement de cette région et affirmer sa souveraineté dans l'Arctique. Pour le démontrer, ce travail fera l'analyse entre l'écart de la politique de l'Arctique canadien officielle et les actions réellement mises en œuvre sur le terrain. En d'autres mots, les ambitions canadiennes dans l'Arctique se matérialisent de quelles façons. D'abord, la première partie du travail fera la démonstration qu'historiquement le Canada a géré le Nord en mode réactif. La deuxième partie de ce travail démontrera ensuite quels ont été les principaux écarts entre la politique pour le nord et les actions concrètes se matérialisant sur le terrain. De plus, la deuxième partie de ce travail, fera aussi la démonstration qu'historiquement il a existé un manque de volonté réelle d'intégrer à part entière les peuples vivants au nord du pays. Finalement, la troisième partie de ce travail fera l'examen des raisons qui sous-tendent le décalage entre le discours du gouvernement et sa volonté d'agir. Cette partie s'attardera à analyser les coûts d'opération dans l'Arctique canadien, la complexité de gérer une aussi grande nation dans son ensemble et démontrera que la faible démographie de l'Arctique canadien diminue grandement son poids politique à l'échelle nationale.

⁴ Gouvernement du Canada. Stratégie pour le nord du Canada, notre nord, notre patrimoine, notre avenir. 2009. p.3.

PARTIE I- UN MODE DE GESTION HISTORIQUEMENT RÉACTIF DANS L'ARCTIQUE CANADIEN

Le Canada a été inconstant dans sa façon de gérer cette région du pays. Le gouvernement canadien a été en mode réaction pour une bonne partie de son existence. Par moment, le Nord est une priorité absolue et à d'autres occasions, une simple région éloignée et inhospitalière.⁵ Les conservateurs et les libéraux ne s'entendent pas sur la politique nordique. D'un côté les bleus ont demandé à ce que le Nord soit de plus en militariser afin d'exercer sa souveraineté. Cette vision du nord est teintée par la vision du Dr Rob Huebert, éminent expert sur le sujet.⁶ Les rouges de leur côté ont préconisé une approche se concentrant sur la dimension de la sécurité humaine de cette région. Ils ont accordé une grande importance à protéger la population nordique afin qu'elle n'ait pas peur pour son avenir et qu'elle se sente libre de choisir sa destinée.⁷ Cette première partie du travail démontrera qu'historiquement le gouvernement fédéral a été réactif plutôt que proactif pour gérer le Nord canadien. Pour savoir où on va, il faut savoir d'où on vient. Cette façon de gérer le territoire lui a permis d'assurer sa souveraineté dans le passé à moindre coût sans avoir à s'y investir massivement. Par contre, l'augmentation des activités humaines dans l'Arctique au cours des dernières années pourrait bien mettre en péril cette façon de faire.

La confédération du Canada remonte à 1867. Elle a regroupé les colonies britanniques du Canada-Uni, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse. L'histoire moderne de l'Arctique canadien a commencé trois ans plus tard, le Canada a fait l'achat de la terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest à la Compagnie de la Baie d'Hudson. Un changement de l'actionnariat de la Compagnie de la Baie d'Hudson a été à l'origine d'un désintéressement de la part des

⁵ Simon, Mary. Un nouveau modèle de leadership partagé dans l'Arctique. 2016. p.22.

⁶ Huebert, Rob. Canadian arctic sovereignty and security in a transforming circumpolar world. 2009. p.15 à 17.

⁷ Gomez, Oscar A. United Nations development program human development report office, 2012. P. 1.

actionnaires pour le territoire nordique. Ceux-ci ont cherché à vendre ce vaste territoire inhospitalier et inaccessible en grande partie. Le Canada en a fait l'acquisition pour 300 000 livres britanniques pour éviter que ce territoire ne soit vendu à quelqu'un d'autre.⁸ En 1880, l'Angleterre a confirmé l'autorité du Canada sur toutes les îles Nord de l'Arctique. À l'époque, l'étendue du territoire était encore inconnue puisqu'il n'avait pas été exploré par les Européens. En 1895, le Canada a déclaré que ses frontières s'étendaient du 141^e méridien jusqu'à une ligne non définie à l'ouest du Groenland.⁹ Jusqu'à ce moment, le gouvernement canadien n'avait jamais exploré le territoire Arctique officiellement. Sans jamais y avoir mis les pieds, le gouvernement fédéral a tout de même réussi à acquérir des milliers de kilomètres carrés ce qui s'est avéré être un excellent placement pour les générations à venir. Cet achat a été conclu en réaction au désir de vendre de la Compagnie de la Baie d'Hudson. Le Canada a été opportuniste et il a démontré qu'il était dans un mode de gestion réactif en ce qui a trait aux questions d'expansion de son territoire arctique.

Au cours du 19^e siècle, le pays n'a fait que très peu pour assurer sa souveraineté dans l'arctique puisque cette région aride était éloignée, difficile d'accès et peu peuplée. Le Canada n'a démontré que très peu d'intérêt pour l'Arctique canadien au cours de cette période et a plutôt concentré ses énergies au sud du pays pour unir la nation et se développer économiquement. En 1871, la Colombie-Britannique s'est jointe à la Confédération canadienne conditionnellement à ce qu'un chemin de fer soit construit la reliant à l'ensemble du pays dans les 10 prochaines

⁸ <http://www.northernstrategy.gc.ca/sov/cae-fra.asp>

⁹ Ibid.

années.¹⁰ L'effort principal et l'attention du gouvernement fédéral ont alors été tournés pour développer le pays d'est en ouest et non pas du sud vers le nord.

C'est vers la fin du 19^e siècle que le gouvernement fédéral a pris conscience des intrusions fréquentes, sans la permission du gouvernement, commises par des baleiniers et des navires d'exploration en provenance entre autres de la Russie, de la Norvège et des États-Unis ce qui a bafoué la souveraineté canadienne en Arctique. Le pays a été forcé d'agir s'il voulait conserver son territoire. Par ailleurs, l'explorateur norvégien Otto Sverdrup a exploré l'Arctique canadien sans la permission du Canada de 1898 à 1902. Celui-ci a cartographié une grande partie de l'île d'Ellesmere. Il a revendiqué trois îles de l'Arctique canadien pour son pays. Cette revendication a déclenché un conflit entre la Grande-Bretagne, le Canada et la Norvège qui n'a été résolu que dans les années 1930. Le gouvernement de l'époque a dû payer un peu plus de 13 000\$ britannique au gouvernement norvégien pour que celui-ci reconnaisse la souveraineté du Canada sur les îles Sverdrup.¹¹ Cette reconnaissance a été combinée à la reconnaissance du gouvernement britannique que l'île de Jan Mayen appartenait à la Norvège.¹² Bien que cette histoire ait d'abord causé des maux de tête au gouvernement canadien au niveau de sa souveraineté dans l'Arctique, la résolution de ce conflit a placé le Canada dans une meilleure position d'affirmation de sa souveraineté.¹³ Une fois de plus, le Canada a démontré qu'il était en mode réactif dans sa gestion de l'Arctique canadien.

¹⁰ VIA Rail. Le chemin de fer canadien. <https://www.viarail.ca/fr/a-propos-de-via/notre-entreprise/notre-historique/le-chemin-de-fer-canadien>

¹¹ Tholeifsson, Thorleif Tobias. Norway must really drop their absurd claims as that to the Otto Sverdrup island. Bi-polar international diplomacy: The Sverdrup islands question, 1902-1930. Simon Fraser University 2004, p.100.

¹² Ibid.

¹³ Tholeifsson, Thorleif Tobias. Norway must really drop their absurd claims as that to the Otto Sverdrup island. Bi-polar international diplomacy: The Sverdrup islands question, 1902-1930. Simon Fraser University 2004, p.100.

Au début du 20^e siècle, le Canada a pris des mesures afin d'exercer un meilleur contrôle sur son territoire arctique. En 1903, le Canada a ouvert deux postes de contrôle de la Police à cheval du Nord-Ouest dans l'Arctique. Les postes de contrôle avaient pour objectif de contrôler cette région plus efficacement. L'ouverture des postes est survenue à la suite du dépôt d'un rapport sur l'intrusion des baleiniers américains dans l'Arctique canadien et l'anarchie causée par ceux-ci.¹⁴ Ils ont donc été établis en réaction à une menace liée à la souveraineté et ils ont répondu à un besoin de contrôle du gouvernement de la région.

En 1913, une grande expédition dans l'Arctique canadien s'est organisée avec à sa tête Vilhjalmur Stefansson. Ce dernier était un anthropologue et un explorateur chevronné de l'Arctique. Il espérait trouver des nouveaux territoires et il a d'abord cherché du financement auprès d'investisseurs américains. Le gouvernement canadien a appris qu'une expédition s'organisait. Par l'intermédiaire du directeur de la commission géologique du Canada, Stefansson a rencontré le premier ministre canadien de l'époque Sir Robert Borden. Le Canada était préoccupé par les enjeux de souveraineté que pouvait causer cette expédition financée par des intérêts privés américains. Borden a proposé de bonifier l'ampleur de l'expédition et d'en assurer la totalité des coûts. Le Canada s'est assuré que tous les nouveaux territoires qui y seraient découverts seraient la propriété du Canada. Le budget initial prévu pour l'expédition a été de 75 000 dollars. Par contre, les coûts ont atteint 559 972 dollars à la fin de l'expédition, cinq ans plus tard.¹⁵ Cette expédition a permis de cartographier l'Arctique canadien et d'y découvrir cinq îles majeures représentant plusieurs milliers de kilomètres carrés de territoire.

¹⁴ <http://www.northernstrategy.gc.ca/sov/cae-fra.asp>

¹⁵ Historia Canada. Canadian Arctic expedition.
<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/canadian-arctic-expedition/>

Une fois de plus, le gouvernement a agi en réaction à un stress externe menaçant la souveraineté du Canada dans l'Arctique.

En 1969, le pétrolier Manhattan appartenant à une compagnie pétrolière américaine a emprunté le passage du nord-ouest sans demander la permission officielle du Canada. Le pays considérait le passage comme faisant partie de ces eaux intérieures alors que les Américains le considéraient comme un détroit international.¹⁶ Cette divergence d'opinions n'a pas trouvé de terrain d'entente et a permis de réaliser pleinement cet enjeu stratégique pour le Nord du Canada. Le ministère des Affaires extérieures du Canada de l'époque a décidé de tenter de minimiser l'impact du passage du Manhattan afin de ne pas exposer au grand jour ce conflit Canada-État-Unis.¹⁷ Cette réaction minime a démontré le manque de capacité physique et le manque de volonté réelle d'intervenir.

En 1985, le gouvernement fédéral a réagi vivement lorsqu'un navire américain a planifié emprunter le passage du nord-ouest sans demander la permission formelle au Canada. En effet, le Polar Sea a semé une controverse parce que le gouvernement américain estimait que le passage du nord-ouest est un détroit international et qu'ils n'avaient donc pas à demander la permission pour l'emprunter.¹⁸ Les deux pays ont trouvé un terrain d'entente les satisfaisants et leur permettant de garder leur position en attendant de trouver une solution formelle et définitive. Cette controverse a fait couler beaucoup d'encre au Canada et le pays a été passionné par son Arctique pour les quelques années suivantes. Au cours de cette période, le pays a défini sur la carte cartographique les lignes de base droites qui font le contour de l'ensemble des îles du nord.

¹⁶ Libération : Nordic Orion. Le premier cargo qui a osé le passage du Nord-Ouest.
http://www.liberation.fr/planete/2013/10/10/le-passage-du-nord-ouest-une-nouvelle-route-polaire_938189

¹⁷ Hilliker, John. Le ministère des Affaires extérieures du Canada (Volume III) innovation et adaptation 1968-1984. 2017. p.30.

¹⁸ Radio-Canada télé : <http://archives.radio-canada.ca/politique/international/clips/16653/>

Il a affirmé l'application du code civil et criminel sur l'ensemble des eaux internes du pays. Il a annoncé l'augmentation des patrouilles navales et aériennes dans l'Arctique. Il a annoncé son intention de défendre sa souveraineté devant la cour internationale de La Haye.¹⁹ Finalement, le gouvernement proposa de construire des brise-glaces polaires de classe Polar 8, mais le projet a été abandonné dans les années 1990 faute de budget.²⁰ Une fois de plus, le Canada a démontré qu'il gérait son territoire arctique en mode réactif et une fois de plus, l'attention du public pour le Nord n'a été que ponctuelle.

Par rapport aux changements climatiques, le gouvernement a littéralement produit une stratégie pour l'Arctique en réponse à ce changement. Le Canada a ressenti l'urgence d'agir et a produit la politique pour le Nord canadien en réaction à un changement externe.²¹ Par contre, cette fois-ci le pays ne pourra pas se permettre de passer à un autre sujet puisque les changements climatiques ont des effets permanents.

Depuis sa création, le Canada a géré son territoire arctique en mode réactif. Il ne s'y est intéressé que ponctuellement lorsque des facteurs externes ont perturbé l'affirmation de souveraineté du pays. Historiquement, le Canada a réussi à maintenir sa position sans avoir à s'y investir lourdement et de façon permanente.²² La perception du public et d'une certaine partie de la classe politique demeure que l'Arctique est un vaste territoire peu habité, inhospitalier et plutôt inerte. Les réchauffements climatiques ont changé complètement le visage de ce territoire. Le statu quo n'est plus une option puisque l'Arctique est de plus en plus accessible et qu'il y a de plus en plus d'activité humaine. La stratégie pour le Nord a été développée rapidement et en

¹⁹ Ibid.

²⁰ Globalsecurity.org : <https://www.globalsecurity.org/military/world/canada/ccgs-polar-class-8.htm>

²¹ Gouvernement du Canada. Stratégie pour le nord du Canada, notre nord, notre patrimoine, notre avenir. 2009. p.1.

²² Higginbotham, John. La sécurité maritime dans l'Arctique pour l'Amérique du Nord : développer le passage du nord-ouest avec les États-Unis. 2016. p.2.

mode de gestion réactif. Ceci explique pourquoi l'atteinte des buts en ce qui a trait au développement du Nord ne se matérialise pas toujours comme ils le devraient. Il sera intéressant d'analyser le décalage entre le discours du trône et les actions concrètes dans l'Arctique dans la prochaine partie de ce travail.

PARTIE II- ANALYSE DU DÉCALAGE ENTRE LE DISCOURS ET LES ACTIONS CONCRÈTES DANS L'ARCTIQUE CANADIEN – SÉCURITÉ HUMAINE DES PEUPLES DU NORD

Il existe un décalage entre la politique du gouvernement pour l'Arctique et les réalisations concrètes sur le terrain. Cette partie du travail démontrera ce décalage avec une série d'exemples en appui et expliquera les raisons qui expliquent ce décalage. Les gouvernements fédéraux se succèdent et les communautés nordiques restent attentives aux annonces des gouvernements qui pourraient avoir un impact sur elles. De plus, cette partie du travail fera la démonstration qu'il existe un manque de volonté réelle d'intégrer pleinement les peuples des premières nations au restant du pays, ce qui a écorché la souveraineté du Canada dans l'Arctique.

Le gouvernement conservateur sous Stephen Harper a développé une stratégie pour le Nord du Canada en 2009 ainsi que l'énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique. Le Canada possède donc une politique formelle pour le Nord du pays depuis près de 10 ans. Les libéraux de Justin Trudeau au pouvoir depuis 2015, ont émis un guide discussion pour l'Arctique afin de consulter l'ensemble des intervenants. Lorsque les consultations seront terminées, le gouvernement a promis d'élaborer sa propre stratégie pour le Nord. Les impacts des changements climatiques dans le Nord du pays ont été médiatisés au grand public depuis un peu

plus d'une dizaine d'années. Le développement des politiques pour le Nord canadien au courant de la dernière décennie a démontré le caractère réactif des gouvernements fédéraux à ce sujet.²³ Cette fonte précipitée des glaces a permis une plus grande accessibilité du territoire. Cette accessibilité procure des opportunités et des nouvelles préoccupations pour le Nord. L'énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique et la stratégie pour le Nord du Canada demeurent les deux documents de base qui constituent à l'heure actuelle la politique du gouvernement fédéral dans le Nord du Canada. La politique actuelle définit quatre secteurs où le Canada prend des mesures pour défendre ses intérêts; la souveraineté, la promotion du développement économique et social; la protection du patrimoine environnemental; et l'amélioration et la décentralisation de la gouvernance.²⁴

Les aspirations de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique ne se sont pas toutes matérialisées. D'abord, le gouvernement a prévu dans les dix prochaines années acquérir un brise-glace polaire. Ce brise-glace aurait été le plus puissant et le plus gros qu'ait jamais eu la garde côtière canadienne.²⁵ Le gouvernement n'a pas livré sa promesse et ne la livrera pas de sitôt. Le contrat octroyé à la compagnie Seaspan de la Colombie-Britannique accuse d'important dépassement de coût et retard. La garde côtière canadienne a dû étirer la vie utile du brise-glace St-Laurent. Le gouvernement a eu près de dix ans pour anticiper ce problème. Plusieurs options sont disponibles dont celles de refaire l'appel d'offres pour la construction de ce brise-glace, acheter un brise-glace à l'international²⁶ et louer un brise-glace à une compagnie privée.²⁷

²³ Gouvernement du Canada. Stratégie pour le nord du Canada, notre nord, notre patrimoine, notre avenir. 2009. p.3 et 5.

²⁴ Ibid. p.2.

²⁵ Gouvernement du Canada, Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique. 2012. p.5.

²⁶ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1001481/brise-glaces-canadiens-solution-floride-aiviq>

²⁷ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1059815/ottawa-pourrait-louer-brise-glaces-fleuve-glace-jean-damour>

En juillet 2007, Stephen Harper annonça la construction de 6 à 8 navires de patrouille de l'Arctique pour 3.1 milliards de dollars, livrés en 2013-2014. En 2015, le gouvernement a dû réviser sa commande à 5 à 6 navires de patrouille de l'Arctique pour 3.5 milliards de dollars, livrés en 2018-2022. Les besoins de patrouilleurs de l'Arctique n'ont pas changé, mais le nombre de navires a diminué. De plus, des délais allant jusqu'à 8 ans de retard sont maintenant à prévoir. Le gouvernement est en voie de réaliser que partiellement l'objectif qu'il a fixé en 2007.

En 2007, le gouvernement conservateur annonça la construction d'un port en eau profonde dans l'Arctique qui servirait de base de ravitaillement pour les nouveaux navires de patrouille de la Marine Royale Canadienne et les brise-glaces de la garde côtière canadienne. Le site de Nanisivik au Nunavut a été choisi pour y construire les installations. Les installations étaient censées être opérationnelles en 2015.²⁸ Les coûts élevés du projet ont forcé le gouvernement à réduire considérablement les capacités du site afin de respecter le budget alloué en 2007. Le plan original des installations prévoyait des espaces de bureau, de l'accommodation, des espaces de travail manuel et l'amélioration du site portuaire. Le gouvernement y prévoyait l'emploi à plein temps de 15 personnes à l'année.²⁹ Le plan a depuis été réduit à effectuer des améliorations mineures au port pour y permettre le ravitaillement en carburant seulement. De plus, l'installation ne sera opérée que l'été. Finalement, la construction d'une piste d'atterrissage permettant l'atterrissage d'avion à réaction a complètement été retirée du projet contrairement à l'annonce faite en 2007. Le poste de ravitaillement devrait ouvrir ses portes au cours de l'été 2018.

²⁸ Radio-Canada. Nanisivik naval refuelling facility in Nunavut on track and on budget for fall 2018 opening. <http://www.cbc.ca/news/canada/north/nanisivik-arctic-bay-naval-refueling-2018-1.4195662>

²⁹ Ibid.

En 2007, le gouvernement a annoncé la construction d'un centre d'entraînement pour les FAC à Resolute Bay pour 60 millions de dollars. Ce centre prévoyait plusieurs capacités, dont de l'accommodation, des garages, des entrepôts, des salles de classe, une clinique médicale et un centre de contrôle des opérations. Par contre, le gouvernement a dû revoir à la baisse l'ensemble du projet afin d'en réduire les coûts de 25 millions de dollars. Le centre d'entraînement a ouvert ses portes en 2013 et il est utilisé par les forces armées canadiennes 365 jours par année,³⁰ par contre, il est beaucoup moins grand que ce qui a été d'abord annoncé par le premier ministre Harper.

En somme, le gouvernement fédéral a fait plusieurs promesses, principalement en 2007, pour assurer la souveraineté du Canada dans l'Arctique. Ces promesses ne se sont pas toutes réalisées et celles qui sont en cours de réalisation ou qui se sont réalisées ont été considérablement revues à la baisse pour respecter le budget alloué. Le gouvernement a pu diminuer ses investissements dans l'Arctique parce que ceux-ci ne répondent pas directement à une préoccupation réelle de la population vivant au sud du pays. L'Arctique est encore perçu comme une région lointaine et inaccessible par la grande majorité des Canadiens. Le caractère réactif de ces politiques explique le manque de volonté dans l'exécution des politiques puisqu'elles n'ont pas été planifiées et budgétées longtemps en amont. De plus, les non-réalisations des politiques n'ont pas d'impacts immédiats qui pourraient influencer les résultats d'une élection fédérale. Un décalage existe donc entre les politiques et leurs réalisations sur le terrain.

³⁰ Défense nationale et les Forces armées canadiennes. Centre de formation des Forces armées canadiennes dans l'Arctique. 2013. <http://www.forces.gc.ca/fr/nouvelles/article.page?doc=centre-de-formation-des-forces-armees-canadiennes-dans-l-arctique/hkdons6l>

La gestion des peuples nordiques vivant au Canada

Dans le contexte international actuel, la souveraineté du Canada passe en partie inévitablement par la sécurité de la population vivant sur l'ensemble de son territoire. L'image du pays telle que vendue depuis des décennies par les gouvernements fédéraux est celle d'un bon citoyen du monde prônant l'ordre mondial et le respect des droits de la personne. En 1945, le Canada a fait partie des 43 premiers pays ayant signé la déclaration universelle des droits de l'Homme à San Francisco.³¹ Cette image positive que le pays a projetée à l'international n'est pas sans faille. En 2006, l'ONU a rédigé la déclaration sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) et le Canada a refusé de la signer. Le traitement des peuples autochtones depuis la formation du Canada en 1867 a été au cœur de ce refus de signer la déclaration. Les communautés autochtones représentent la majorité démographique au nord du pays. Les autochtones représentent 86% du Nunavut, 50% du Territoire du Nord-Ouest et 25% du Yukon.³² En 2016, le Canada a finalement accepté de signer la DNUDPA. Cette reconnaissance des droits autochtones est trop récente pour pouvoir analyser ces effets dans l'Arctique canadien. Le Canada n'a pas respecté et ne respecte pas les droits des peuples des premières nations. Par le fait même, il a écorché sa souveraineté dans l'Arctique canadien et a démontré son manque de volonté d'assurer le développement de son Arctique.

En ayant refusé de signer la DNUDPA, le pays a alimenté la perception de la communauté internationale que le Canada ne s'occupe pas bien de l'ensemble de ces citoyens particulièrement ceux vivant sur son territoire arctique.³³ L'article 3 de la DNUDPA stipule que les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. Ils peuvent déterminer librement leur

³¹ <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMEve?codeEve=490>

³² <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/demographie-des-autochtones/>

³³ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1055528/declaration-des-nations-unies-sur-les-droits-des-peuples-autochtones-ghislain-picard>

statut politique et assurer librement leur développement économique, social et culturel.³⁴

Pourtant, ce principe bien qu'invoqué par les Premières Nations à multiples reprises ne semblent pas faire bouger les choses du côté du gouvernement. Les communautés ont tardé à s'organiser et le gouvernement fédéral est demeuré plutôt absent dans le nord démontrant son manque de volonté réel.

Le Canada accepte l'article 8 de la DNUDPA portant sur le droit des autochtones de ne pas subir d'assimilation forcée ou de destruction culturelle.³⁵ Par contre, les blessures infligées volontairement par le Canada aux Premières Nations dans le passé ne sont pas encore cicatrisées en ce qui a trait aux déportations des populations et aux pensionnats autochtones. Les pensionnats avaient pour but de séparer les enfants autochtones de leur famille afin de limiter et d'affaiblir les liens familiaux et culturels et d'endoctriner les enfants pour qu'ils adhèrent à une nouvelle culture, à savoir la culture dominante canadienne eurochrétienne.³⁶ De plus, plusieurs communautés autochtones du Nord ont été déportées dans le passé. Par exemple, la communauté inuit de Resolute Bay habitait le nord du Québec avant d'être déportée dans le nord du Nunavut.³⁷ Le dernier pensionnat autochtone a fermé ses portes en 1996 et la perception internationale quant au traitement des peuples des premières nations par le gouvernement canadien est demeurée plutôt négative.

Le pays a ostracisé les peuples des Premières Nations pendant plus de 100 ans et a démontré que la dimension de la sécurité humaine des peuples du Nord était précaire. Ce non-respect des droits de la personne et l'assimilation forcée des autochtones a contribué à affaiblir la souveraineté du Canada dans l'Arctique.

³⁴ Nations Unies. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. 2007. p.5.

³⁵ Ibid.

³⁶ Commission de vérité et réconciliation du Canada. Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir. 2015. p.7.

³⁷ <https://www.nunavuttourism.com/regions-of-nunavut/communities/resolute/>

L'histoire a démontré que le Canada est bipolaire lorsqu'il est question de son Arctique. Depuis 1867, le Canada se passionne et se désintéresse de son Arctique. Les moments de passion sont généralement liés de près avec un facteur externe tel qu'une intervention étrangère dans l'Arctique ou les changements climatiques. Les moments de désintéressement sont généralement liés de près avec d'autres facteurs internes tels qu'une récession économique ou un conflit intra étatique. Le gouvernement canadien possède maintenant une stratégie pour le nord, mais les actions concrètes tardent à se matérialiser ou ont été réduites principalement pour des raisons budgétaires. Finalement, historiquement, le Canada a fait bien mauvaise figure au niveau de l'intégration et la gestion des peuples des premières nations.³⁸ Le désintéressement ponctuel du gouvernement pour le Nord, le peu de réalisations concrètes sur le territoire nordique et la précarité de la sécurité humaine des peuples nordiques ont contribué à écorcher la souveraineté du Canada dans l'Arctique. Il sera intéressant d'analyser les raisons qui sous-tendent le décalage entre le discours du gouvernement et sa volonté d'agir dans la dernière partie de ce travail.

PARTIE III : L'EXAMEN DES RAISONS QUI SOUS-TENDENT CE DÉCALAGE ENTRE LE DISCOURS DU GOUVERNEMENT ET SA VOLONTÉ D'AGIR

Afin de comprendre pourquoi le gouvernement n'a respecté pas ou ne respecte que partiellement ses promesses, il est important de se pencher sur les raisons qui le pousse à agir de la sorte. Cette partie du travail fera la démonstration qu'il existe des raisons logiques qui permettent et possiblement forcent le gouvernement à ne pas réaliser pleinement ses ambitions. D'abord, la démographie de l'Arctique canadien sera analysée afin de démontrer que la voix du Nord demeure assez faible et que les circonscriptions électorales du Nord n'ont pas un poids

³⁸ Commission de vérité et réconciliation du Canada. Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir. 2015. p.7.

suffisamment important pour faire gagner ou perdre les élections au niveau fédéral.³⁹ Ensuite, cette partie du travail analysera le contexte de gestion de l'Arctique à l'intérieur d'un contexte de gestion national. Ceci permettra de démontrer que la stratégie pour le nord est en compétition avec l'ensemble des priorités du gouvernement fédéral et que celui-ci doit prioriser certaines stratégies au détriment de certaines autres stratégies. Finalement, cette partie du travail fera la démonstration qu'il est très dispendieux de développer le nord et que pour cette raison les objectifs initiaux sont souvent revus à la baisse ce qui a un impact sur le terrain.

Démographie de l'Arctique

Il existe une corrélation entre le poids démographique d'une région et son poids politique au niveau national. L'exemple de la province du Québec illustre bien cette corrélation. En effet, le Québec représente un peu moins de 23% de la population totale du Canada et la province possède environ 25% des circonscriptions électorales.⁴⁰ Les députés québécois possèdent donc environ 25% des sièges à la Chambre des communes ce qui garantit au Québec une voix forte à l'échelle nationale. Il est donc improbable bien que possible que les besoins des Québécois ne soient pas tenus en ligne de compte par le gouvernement au pouvoir si celui-ci veut être réélu.

Dans le cas de l'Arctique canadien, le poids démographie est anémique. Seulement 120 000 personnes vivent dans l'Arctique canadien.⁴¹ Le gouvernement libéral actuel propose d'inclure trois régions additionnelles à ce territoire. Si l'on ajoute les régions du Nunavik, du Nunatsiavut et Nunangat, environ 200 000 y vivent ce qui représente un peu plus de 0.5% de la

³⁹ Statistique Canada : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/comparaisons-economiques/interprovinciales/tableau-statistique-canadien.pdf>

⁴⁰ Statistique Canada : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/comparaisons-economiques/interprovinciales/tableau-statistique-canadien.pdf>

⁴¹ Ibid.

population totale du pays.⁴² D'un autre côté, l'Arctique canadien représente plus de 40% de la masse continentale canadienne.⁴³ Malheureusement pour l'Arctique canadien, le poids politique du territoire arctique est basé sur sa démographie et non pas sur sa superficie. La voix du nord est donc très faible. Des 338 députés de la Chambre des communes, seulement trois représentent les intérêts des populations du Nord.⁴⁴

Il est tentant pour les partis politiques de donner plus d'attention aux provinces possédants plus de sièges en chambre et qui peuvent réellement faire changer le cours d'une élection. Hypothétiquement, si vous avez 1 milliard de dollars à investir en infrastructure, il y a fort à parier que cet argent ira vers une grande ville comme Toronto, Montréal et Vancouver. Ces trois villes possèdent à elles-seules plusieurs sièges à la Chambre des communes.⁴⁵ Politiquement, il serait bien plus avantageux d'agir ainsi afin d'être réélu à la prochaine élection. Historiquement, lorsqu'un gouvernement ne tient pas ses promesses envers sa population, les électeurs peuvent voter pour un autre parti afin de changer le gouvernement. Par contre, le Nord canadien ne possède pas le poids démographique pour influencer les actions du gouvernement. Sachant que seulement trois sièges de député sont en jeu pour une élection fédérale, il n'y aura pas de grand impact pour un gouvernement à ne pas respecter les promesses les concernant. Le faible poids démographique de l'Arctique canadien explique en partie pourquoi les gouvernements fédéraux ne remplissent pas ou que partiellement leurs promesses lorsqu'il est question de l'Arctique canadien.

⁴² Ibid.

⁴³ Gouvernement du Canada, Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique. 2012. p.2.

⁴⁴ Parlement du Canada : <https://www.noscommunes.ca/Parliamentarians/fr/constituencies>

⁴⁵ Ibid.

La complexité de gérer une nation dans son ensemble

Le Canada rassemble plusieurs provinces et territoires sur un territoire gigantesque. Le pays possède plusieurs communautés différentes ayant des besoins différents d'une région à l'autre. La diversité culturelle est pratiquement l'image de marque du Canada. Afin de se maintenir au pouvoir, un gouvernement doit réussir à combler les besoins du plus grand nombre de communautés possibles. Les ressources financières étant limitées, il est donc essentiel au gouvernement de prioriser ses investissements.

L'Arctique canadien et ces communautés font partie d'un ensemble et elles ne peuvent pas être gérées en isolation. Hypothétiquement, au même moment que l'aéroport d'Iqaluit a besoin d'être modernisé, possiblement que les aéroports de la ville de Québec et de Toronto ont aussi besoin d'être rénovés et améliorés. Le gouvernement doit donc prioriser certains projets par rapport à d'autres et parfois même être prêt à dire non puisque les coffres de l'État ne sont pas un puit sans fond. Les projets d'investissements dans l'Arctique sont vulnérables lorsqu'ils sont comparés aux projets dans des zones de hautes densités de population au sud du pays. À projets égaux, entre celui pouvant influencer le vote de trois comptés dans l'Arctique et celui pouvant influencer le vote de 30 comptés dans le sud du pays, il y a fort à parier qu'un gouvernement désirant rester au pouvoir choisira le deuxième. Pour s'assurer qu'un projet destiné à la région Arctique se réalise, il faut non seulement avoir l'approbation des communautés locales du Nord, mais aussi réussir à convaincre les populations vivant au sud qu'il est aussi dans leurs intérêts d'investir dans l'Arctique. Cette affirmation est l'une des raisons qui expliquent en partie le manque de volonté du gouvernement canadien de développer l'Arctique canadien.

Les coûts d'opération pour développer le nord

Les manques d'infrastructures modernes augmentent les coûts d'exploitations dans le nord et les coûts d'exploitation élevés nuisent au développement des infrastructures modernes.⁴⁶ Le territoire arctique est sous-développé et sa faible démographie augmente le coût du développement per capita à un niveau très élevé. Les gouvernements territoriaux et municipaux n'ont simplement pas les moyens financiers de réaliser des projets d'infrastructures complexes sans l'aide accru du gouvernement fédéral.

La formule de financement des territoires canadiens procura en 2018-2019 respectivement 950 millions de dollars au gouvernement du Yukon, 1 256 millions au Territoire du Nord-Ouest et 1 579 millions au Nunavut. C'est donc près de 3.8 milliards de dollars que reçoivent les territoires annuellement en transfert du gouvernement fédéral. Cet argent est utilisé par les gouvernements territoriaux dans l'ensemble des sphères de responsabilité des territoires. En plus des montants provenant de la formule de financement des territoires, le gouvernement fédéral doit y investir des sommes importantes afin d'offrir les mêmes services qu'ailleurs au pays.

Le développement du Nord est très dispendieux et la période de construction y est très courte étant donné la rigueur du climat. Les matériaux de construction y sont aussi très dispendieux étant donné les distances de transport entre les manufactures au sud et les projets dans l'Arctique. Finalement, la main d'œuvre est aussi très dispendieuse étant donné qu'elle doit principalement être importée du sud. Il est donc facile de comprendre qu'un simple projet coûte beaucoup plus cher à construire dans l'Arctique qu'ailleurs au pays. Cette réalité explique

⁴⁶ Espaces Autochtones : <https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/a-la-une/document/nouvelles/article/1077204/nunavik-nord-quebec-inuits-reportages-emilie-dubreuil>

partiellement pourquoi les gouvernements fédéraux priorisent les projets dans le sud du pays où leur réalisation est beaucoup moins dispendieuse que dans le Nord. À titre d'exemple, si vous pouvez construire un logement pour 200 000\$ dans le Nord, vous pourrez potentiellement en construire 2 pour le même prix dans le Sud. Ceci a un plus grand impact sur un plus grand nombre de personnes et procure une bien plus grande visibilité positive du gouvernement afin d'être réélu.

Les territoires ont des besoins criants qui requièrent l'attention des différents paliers de gouvernements. Le gouvernement fédéral devra continuer d'investir dans la construction d'infrastructures modernes pour réussir à faire baisser les coûts de construction dans l'Arctique.⁴⁷ D'une certaine façon, il faudra dépolitiser le Nord canadien afin de le développer efficacement et en assurer la souveraineté.

CONCLUSION

Les mesures concrètes du gouvernement fédéral dans l'Arctique sont historiquement en deçà de la politique officielle, et ce depuis la création du Canada. Le pays gère cette région de façon réactive en fonction des changements ponctuels. Les changements climatiques et l'ensemble des bouleversements qu'ils apportent forceront probablement les gouvernements à garder leur attention sur cette région de plus en plus accessible et dynamique. Le manque de volonté de gouvernement est principalement dû à la faible démographie de la population nordique, au faible poids politique de l'Arctique au Canada et aux coûts élevés de construction dans le nord.

⁴⁷ Gouvernement du Canada, Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique. 2012. p.10-11.

La souveraineté du Canada dans l'Arctique y est assurée principalement de deux façons. D'abord, une présence physique permanente constitue une preuve tangible du contrôle et de la gestion du territoire. Dans ce cas-ci, les conservateurs ont raison de vouloir accroître la présence des FAC dans cette région du pays. Il faudra donc plus de soldats sur le terrain, de navires en mer et une surveillance accrue de ce vaste territoire. Ensuite, la sécurité humaine représente aussi une preuve tangible du contrôle et de la bonne gestion du territoire par le gouvernement canadien. À ce chapitre, les libéraux ont raison de vouloir prioriser l'intégration et l'épanouissement des peuples des Premières Nations qui sont les principaux habitants de l'Arctique canadien. Bien qu'il y ait beaucoup de chemin à faire avant de réussir à intégrer les peuples nordiques au restant du pays, la réconciliation des peuples demeure une initiative fédérale qui permettra possiblement aux peuples autochtones de vouloir intégrer le restant du Canada dans l'avenir. Ce travail a fait la démonstration qu'il existe un réel écart entre les politiques de l'Arctique et les actions concrètes sur le terrain depuis la création du Canada. Cet écart devra être corrigé en éduquant les populations du sud sur l'importance du nord pour elles. De plus, afin de rendre les territoires le plus autonomes possibles, il faudra continuer et même redoubler d'efforts pour développer les infrastructures nordiques et intégrer les populations nordiques au restant du pays. De cette façon, le Canada assurera pleinement sa souveraineté sur l'ensemble de son territoire. Dans un autre travail, il serait intéressant de sonder l'opinion publique des populations nordiques quant à leur perception du niveau de souveraineté du gouvernement canadien dans l'Arctique.

BIBLIOGRAPHIE

- Commission de vérité et réconciliation du Canada. Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir. 2015.
- David, Charles-Philippe. La guerre et la paix : Approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie. 2014.
- Dennis, S.K. Arctic policy and the smart application of airpower. 2016.
- Evans, Gareth. The responsibility to protect, ending mass atrocity crimes once and for all. 2008.
- Gomez, Oscar A. United Nations development program human development report office, 2012.
- Gomez, Oscar A. A Thematic guidance note for regional and national human development report teams. 2012.
- Gouvernement du Canada. Stratégie pour le nord du Canada, notre nord, notre patrimoine, notre avenir. 2009.
- Gouvernement du Canada. Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'arctique. 2012.
- Harper, Stephen. Campagne électorale fédérale canadienne, Winnipeg, 22 déc. 05.
- Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme. Towards freedom from fear and want: Human rights in the post-2015 agenda. Mai 2012.
- Higginbotham, John. La sécurité maritime dans l'Arctique pour l'Amérique du Nord : développer le passage du nord-ouest avec les États-Unis. 2016.
- Hilliker, John. Le ministère des Affaires extérieures du Canada (Volume III) innovation et adaptation 1968-1984. 2017.
- Huebert, Rob. Canadian arctic sovereignty and security in a transforming circumpolar world. 2009.
- Lackenbauer, P. Whitney. Sovereignty and security in the Canadian North: (Re)learning the lessons. 2013.
- MacFarlane, S.Neil et Khong Yuen Foong. Human Security and the UN: A critical History. 2006.
- Michailof, Serge. Comment sortir de l'ormière les pays 'Faillis'? 2011.
- Miller, Paul D. The case for Nation-building: Why and how to fix failed states. 2015.
- Nations Unies. Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. 2007.
- Simon, Mary. Un nouveau modèle de leadership partagé dans l'Arctique. 2016.

Tholeifsson , Thorleif Tobias. Norway must really drop their absurd claims as that to the Otto Sverdrup island. Bi-polar international diplomacy: The Sverdrup islands question, 1902-1930. Simon Fraser University 2004.

West, Mary Beth. Arctic Warming: Environmental, Human, and Security Implications. 2003.

Internet

Défense nationale et les forces armées canadiennes. Centre de formation des forces armées canadiennes dans l'Arctique. 2013.

<http://www.forces.gc.ca/fr/nouvelles/article.page?doc=centre-de-formation-des-forces-armees-canadiennes-dans-l-arctique/hkdons6l>

Division des politiques sociales et du développement social Peuples autochtones :

<https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-fr/drip.html>

Espaces Autochtones : <https://ici.radio-canada.ca/espaces-autochtones/a-la-une/document/nouvelles/article/1077204/nunavik-nord-quebec-inuits-reportages-emilie-dubreuil>

Globalsecurity.org : <https://www.globalsecurity.org/military/world/canada/ccgs-polar-class-8.htm>

Gouvernement du Nunavut, ministère du Tourisme : <https://www.nunavuttourism.com/regions-of-nunavut/communities/resolute/>

Gouvernement du Nunavut: <https://www.nunavuttourism.com/regions-of-nunavut/communities/resolute/>

Historica Canada. O Canada : <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/o-canada/>

Historica Canada: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/demographie-des-autochtones/>

Historia Canada. Canadian Arctic expedition.

<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/canadian-arctic-expedition/>

Libération : Nordic Orion. Le premier cargo qui a osé le passage du Nord-Ouest.

http://www.liberation.fr/planete/2013/10/10/le-passage-du-nord-ouest-une-nouvelle-route-polaire_938189

Ministère des Affaires étrangères du Canada : http://international.gc.ca/world-monde/funding-financement/advancing_human_rights-promouvoir_droits_personne.aspx?lang=fra

Northern Strategy : <http://www.northernstrategy.gc.ca/sov/cae-fra.asp>

Parlement du Canada : <https://www.noscommunes.ca/Parliamentarians/fr/constituencies>

Radio-Canada. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1059815/ottawa-pourrait-louer-brise-glaces-fleuve-glace-jean-damour>.

Radio-Canada. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1001481/brise-glaces-canadiens-solution-floride-aiviq>

Radio-Canada: <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1055528/declaration-des-nations-unies-sur-les-droits-des-peuples-autochtones-ghislain-picard>

Radio-Canada télé : <http://archives.radio-canada.ca/politique/international/clips/16653/>

Radio-Canada. Nanisivik naval refuelling facility in Nunavut on track and on budget for fall 2018 opening. <http://www.cbc.ca/news/canada/north/nanisivik-arctic-bay-naval-refueling-2018-1.4195662>

Robichaud, Olivier. Huffpost : https://quebec.huffingtonpost.ca/2017/08/21/montreal-endosse-la-declaration-des-nations-unies-sur-les-droits-des-peuples-autochtones_a_23156470/

Statistique Canada : <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/comparaisons-economiques/interprovinciales/tableau-statistique-canadien.pdf>

Université de Sherbrooke: <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMEve?codeEve=490>

VIA Rail. Le chemin de fer canadien. <https://www.viarail.ca/fr/a-propos-de-via/notre-entreprise/notre-historique/le-chemin-de-fer-canadien>