

SÉCURITÉ ET SOUVERAINETÉ DU NORD ET DE L'ARCTIQUE : DÉFIS ET OPPORTUNITÉS POUR LE CORRIDOR NORDIQUE

P. Whitney Lackenbauer et Katharina Koch

RÉSUMÉ

Le corridor nordique canadien (CNC) prévoit un réseau d'infrastructure sous la forme d'emprises multimodales à travers les régions nordiques et arctiques du Canada, le tout accompagné d'une structure de réglementation et de gouvernance appropriée (Fellows et al. 2020). Actuellement, le CNC en est au stade conceptuel, ce qui signifie que le cadre réglementaire, le tracé et la mise en œuvre sont à l'étude. Le CNC est multimodal dans le sens où il se compose d'une gamme d'infrastructures linéaires tels que routes, voies ferrées et lignes de transport d'électricité. Le concept tient compte de divers enjeux fondamentaux liés au développement de l'infrastructure (Fellows et al. 2020).

Ces enjeux comprennent la gouvernance, la mise en œuvre, les stratégies d'évaluation d'impact, la participation des titulaires de droits autochtones ainsi que les changements climatiques et les transformations environnementales dans le Nord. Il faut également tenir compte des questions concernant le programme de sécurité et de défense du Canada, lequel implique le développement d'infrastructures critiques et essentielles dans les régions du Nord et de l'Arctique. Fellows et al. (2020, 3) soutiennent que le CNC pourrait servir d'« organisme complet et intégré pour la réglementation et l'exploitation du corridor » tout en consolidant la présence stratégique commerciale et militaire du Canada dans l'Arctique. La mise en place d'un organisme unique, complet et intégré pourrait renforcer la capacité des communautés locales à planifier et à participer aux projets d'infrastructure à long terme.

Afin d'identifier les principales préoccupations en matière de sécurité et de comprendre leur pertinence dans le contexte du CNC, le présent document examine les priorités actuelles du Canada en matière de sécurité et de défense. Nous analysons la position géopolitique et stratégique du Canada dans l'Arctique et nous considérons les répercussions d'un réseau d'infrastructure qui s'étendrait sur les régions nordiques et arctiques du Canada et les relierait aux plaques tournantes de transport du sud. Le document aborde plusieurs éléments sous-jacents au lien entre infrastructure et sécurité, évoqués dans le Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord (2019), lequel met l'accent sur le rôle essentiel des infrastructures pour la prospérité régionale et nationale de même que sur le rôle autoproclamé du Canada en tant que gardien de l'environnement, des ressources et du territoire arctique lui appartenant.

Cinq questions de recherche fournies aux auteurs éclairent l'analyse :

- 1) Quel est l'état actuel de la souveraineté du Canada dans l'Arctique, notamment en ce qui concerne sa compétence en matière maritime?
- 2) Quels est le rôle des peuples autochtones dans les politiques et stratégies de sécurité du Nord et de l'Arctique canadiens?
- 3) Comment les défis environnementaux affectent-ils la position mondiale et stratégique du Canada dans l'Arctique?
- 4) Quels défis géopolitiques et sécuritaires actuels ou projetés sont pertinents pour le CNC envisagé?
- 5) Comment le CNC pourrait-il contribuer à l'exercice de la souveraineté du Canada et au renforcement de la sécurité dans le Nord?

L'analyse suivante est basée sur la littérature scientifique et des groupes de réflexion ainsi que sur des documents officiels liés à la souveraineté et à la sécurité du Canada dans le Nord et l'Arctique, tels que la politique de défense du Canada de 2017 (Protection, sécurité, engagement) et le Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada (RCAANC 2019). Les auteurs analysent également les déclarations d'autres organisations gouvernementales impliquées dans la défense et la sécurité du Canada, comme le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD).

Le programme canadien de sécurité dans le Nord et l'Arctique repose sur trois hypothèses fondamentales. La première soutient que la souveraineté du Canada dans l'Arctique doit s'affirmer par une solide présence militaire dans les régions nordiques éloignées (en plus de la présence continue de résidents et d'autorités civiles dans le Nord). Deuxièmement, les intérêts stratégiques de la Russie, de la Chine et des États-Unis façonnent considérablement la géopolitique de l'Arctique et, par extension, les politiques canadiennes sur la sécurité. Troisièmement, le Canada n'est pas susceptible de faire face à des menaces militaires conventionnelles dans ou contre sa région arctique dans un proche avenir. Le Canada devrait plutôt se concentrer sur le renforcement des capacités militaires de l'Arctique dans un cadre intégré « pangouvernemental » ou « pansociétal » (politiques élaborées grâce à des partenariats avec les résidents du Nord et autres intervenants), principalement axé sur le soutien des missions de sécurité intérieure et de sécurité douce pour les incidents les plus susceptibles de se produire dans l'Arctique canadien. Compte tenu du potentiel d'amélioration de l'accessibilité dans les régions et les collectivités éloignées du Nord canadien, les stratèges en matière de sécurité et de défense devraient se concentrer sur l'amélioration de l'équipement de surveillance ainsi que sur le renforcement des capacités pour les missions de recherche et de sauvetage, surtout si l'infrastructure nordique devait se développer dans le cadre d'un CNC qui aurait comme objectif de renforcer l'activité commerciale dans la région.

L'approche « pangouvernementale » vient en complément d'un réseau de transport sur emprises. En effet, le CNC implique un large réseaux de titulaires de droits et de parties

prenantes qui éclaireront son cadre de gouvernance et de mise en œuvre. Ainsi, des négociations auront lieu entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec des organisations autochtones et d'autres intervenants qui pourraient être touchés par l'emprise du CNC. Le ministère de la Défense nationale participera à ces délibérations afin d'articuler les questions en matière de défense et de sécurité concernant la vulnérabilité que pourraient apporter ou exacerber l'infrastructure du CNC et l'accroissement de l'activité régionale (y compris le passage du Nord-Ouest) dans les collectivités adjacentes.

À cet égard, le document énumère les avantages d'une infrastructure à double usage et décrit la manière dont le CNC pourrait intégrer les intérêts civils et militaires. De plus, la défense intérieure du Canada est inextricablement liée à celle des États-Unis, l'Arctique étant depuis longtemps un vecteur d'attaque aérienne potentielle contre l'Amérique du Nord. Le CNC envisage une emprise qui incorpore diverses formes d'infrastructure linéaire (routes, chemins de fer et large bande) ainsi que des plaques tournantes de transport de point à point (comme les ports maritimes de l'Arctique). Le tracé du corridor se basera sur diverses décisions stratégiques liées à des facteurs économiques et environnementaux. De plus, pour ce qui est de la sécurité nationale, les infrastructures liées au CNC dans le Nord canadien devraient être examinées selon la façon dont les projets spécifiques peuvent améliorer la sécurité ou, au contraire, apporter de nouveaux risques (en particulier s'ils sont soutenus par des investissements étrangers).

Par ailleurs, les infrastructures du Nord et de l'Arctique constituent une cible pour les adversaires qui voudraient perturber les chaînes d'approvisionnement et les flux logistiques au Canada, notamment par des cyberattaques visant à perturber les services essentiels au pays. Du point de vue de la sécurité, la vulnérabilité émanant d'événements perturbateurs (y compris les catastrophes environnementales) doit être prise en compte dans la planification et la mise en œuvre des projets d'infrastructure du CNC. Bien qu'une attaque militaire externe contre le Canada au cours de la prochaine décennie reste improbable, de récents exemples, qui font voir la vulnérabilité des infrastructures dans les régions éloignées (comme les bombardements ou les blocages de pipelines), révèlent également comment l'emprise du CNC et l'infrastructure connexe requièrent une surveillance et des contrôles renforcés.

De plus, le CNC attirera l'attention internationale. Certains acteurs étrangers reconnaîtront la possibilité d'améliorer le commerce avec le Canada dans les eaux arctiques, ainsi qu'un accès plus facile aux ressources naturelles du Nord et de l'Arctique jusqu'à présent inexploitées. Par extension, le CNC pourrait attirer des investissements étrangers, lesquels peuvent soulever des questions de sécurité, comme l'a révélé le récent examen fédéral sur la sécurité d'une entreprise chinoise qui souhaitait acheter une mine d'or au Nunavut.

Un investissement accru dans l'infrastructure pourrait aussi être considéré, à l'échelle internationale, comme faisant partie de la stratégie d'affirmation de la souveraineté du Canada dans l'Arctique. Puisque le CNC favorise l'inclusion et la participation des communautés autochtones, les peuples autochtones du Nord joueront également un

rôle important dans le suivi et la surveillance des activités sur leur territoire. Par exemple, les Forces armées canadiennes emploient déjà des Autochtones du Nord en tant que Rangers canadiens pour assurer une présence militaire dans les collectivités éloignées et pour affirmer la souveraineté canadienne. De cette façon, les peuples autochtones contribuent directement à la sécurité nationale.

Le développement des infrastructures peut servir d'expression matérielle de la souveraineté du Canada dans les régions du Nord et de l'Arctique. Cela crée un lien fort entre le CNC, la sécurité et la souveraineté. Tel qu'abordé dans le document, cela renvoie à la souveraineté et à l'autodétermination autochtones, enjeu que le CNC reconnaît et soutient.

En bref, ce document offre une perspective distincte en liant la sécurité et la souveraineté aux questions fondamentales du développement des infrastructures, des changements climatiques et environnementaux et des droits autochtones. En dégagant à la fois les avantages potentiels ainsi que les risques en matière de sécurité ou les vulnérabilités associés au CNC, il fait voir la nécessité d'une évaluation minutieuse et continue par les titulaires de droits et les parties prenantes concernés, y compris les responsables de la défense et de la sécurité. Le document conclut avec des pistes de recherche qui pourraient approfondir les connaissances et la compréhension des répercussions du CNC en matière de sécurité, et qui permettraient d'explorer les moyens d'anticiper et d'atténuer les effets secondaires indésirables.