

TABLE DES MATIERES

Fiche synthèse du rapport de stage.....	2
Remerciements.....	3
Introduction.....	4
1. Mandat.....	5
2. Description de l'organisation.....	7
3. Contexte et description du projet.....	9
4. Recension des écrits.....	12
• Les sites scientifiques.....	12
• Les revues de presse.....	13
• Les sites géopolitiques.....	14
• Les documents produits par d'autres ministères fédéraux.....	15
5. Méthode de travail.....	16
6. Prochaines étapes.....	19
• La validation interministérielle.....	19
• Le processus d'approbation.....	19
7. Résultats de la démarche.....	20
• La concertation interministérielle.....	20
• Les comités du Cabinet.....	22
• L'interface entre le politique et l'administratif : le Bureau du Conseil privé.....	23
Conclusion.....	25
Bibliographie.....	27

Reçu : 16/11/2008

INTRODUCTION

Le stage en milieu professionnel est une activité obligatoire pour l'obtention de la Maîtrise en administration publique, option pour analyste offerte à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Le stage a pour objectif de fournir à l'étudiant une insertion dans un milieu de travail et de mettre à profit les connaissances développées au cours de la maîtrise à l'ENAP.

Ce présent rapport a été rédigé dans le cadre d'un stage effectué à Transports Canada à Ottawa pendant l'été 2008. Le stage s'est déroulé à la Direction des relations internationales sous la supervision de M. Mark Allen, directeur des relations internationales.

Ce rapport mettra en lumière la démarche entreprise afin de réaliser la recherche mandatée. Dans un premier temps le mandat du stage sera exposé, suivi d'une description de l'organisation hôte. Le contexte du mandat et la recension des écrits ayant servi à l'élaboration de la recherche seront ensuite présentés. Suivront la méthode de travail et les prochaines étapes. Enfin, une attention particulière sera accordée aux résultats de la démarche avant de conclure.

1. MANDAT

L'objectif premier du stage était de réaliser un rapport sur les possibilités de développer des réseaux de transport internationaux à destination de, en provenance de, ainsi qu'à l'intérieur de l'Arctique. Une recherche documentaire ainsi que des entrevues d'experts devaient être réalisées pour mener à terme le contrat. Le mandat ouvrait également une possibilité de travailler à d'autres dossiers répondant aux politiques et aux programmes de la Direction des relations internationales de Transports Canada.

Le développement de réseaux de transport dans l'Arctique est un sujet politique très sensible pour l'instant. Dès le début du stage, un tel mandat de recherche apparaît rapidement peu réalisable en quelques mois. Le stage a ainsi pris une nouvelle orientation tout en visant toujours la région nordique du Canada.

En effet, en mai 2008, la Direction des relations internationales est au début d'une démarche de coordination et de rédaction d'un mémoire au Cabinet sur la navigation dans les eaux arctiques. Un de mes mandats est alors d'entreprendre une recherche sur les conditions climatiques, environnementales, politiques et économiques actuelles dans l'Arctique dans le but de procéder à la rédaction de la partie « Contexte / Analyse » du mémoire.

J'ai donc été appelée à travailler pendant l'été avec la conseillère principale en relations internationales qui est responsable des dossiers portant sur la région circumpolaire et a ainsi pour mandat de coordonner et rédiger le mémoire.

Le mémoire sur lequel nous travaillons regroupe neuf initiatives de trois ministères, notamment Transports Canada, Pêche et Océans ainsi qu'Environnement Canada et requiert la signature de cinq ministres. Étant donné le rôle de coordinateur exercé par Transports Canada, les autres ministères nous ont fourni les détails de leurs propositions que nous avons traitées pour inclusion dans le document.

En août 2008, le Bureau du Conseil privé du Canada a émis des modifications au format des mémoires au Cabinet. Ainsi, de nouvelles informations devaient alors se retrouver dans la partie « Contexte / Analyse » du document. Ceci a donc inscrit une nouvelle portée à mon travail. En plus d'une recherche documentaire sur les conditions dans l'Arctique, je dois dès lors analyser les initiatives soumises par nos partenaires pour en tirer les informations nécessaires à la rédaction de mon étude, et le cas échéant solliciter les données manquantes.

Rapport-gratuit.com 
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

2. DESCRIPTION DE L'ORGANISATION

Transports Canada est un des plus grands ministères de la fonction publique fédérale. Il regroupe plus de 4 700 employés répartis entre le siège à Ottawa et les différents bureaux régionaux. Ayant pour mission de « servir l'intérêt public en favorisant un réseau de transport au Canada qui est sûr et sécuritaire, efficace et respectueux de l'environnement¹ », les mandats de Transports Canada sont répartis en trois secteurs principaux, soit les politiques, les programmes ainsi que la sécurité et la sûreté. Un quatrième secteur regroupe les bureaux régionaux du Pacifique, des Prairies et du Nord, de l'Ontario, de la Capitale nationale, du Québec, et de l'Atlantique.

La Direction des politiques est responsable de développer et coordonner les priorités gouvernementales en matière de transport. Elle a pour rôle de fournir au ministre conseils, analyses et données sur les questions de transport, sur le rendement, et les positions des intervenants.

La Direction des relations intergouvernementales et internationales se situe dans la section des politiques. Au niveau intergouvernemental, la direction est responsable des relations entre le fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que du dossier sur l'accessibilité des transports.

Les Relations internationales gèrent les liens entre le ministère des Transports du Canada et les organisations, gouvernementales ou non, responsables du transport dans d'autres pays. En termes de ressources humaines, la direction est relativement restreinte. Deux conseillers principaux s'occupent respectivement des relations avec les États-Unis et le Mexique, et des relations avec les pays circumpolaires et l'Arctique en général. Quatre autres conseillers politiques ont des tâches plus diversifiées et travaillent à différents dossiers.

¹ Transports Canada, *À notre sujet*, <http://www.tc.gc.ca/sujet/menu.htm>.

L'Arctique² est une région unique qui ne répond pas aux mêmes réalités que les régions canadiennes du Sud du pays. De plus, bien que le Nord soit sous souveraineté canadienne, le transport maritime dans cette région a des répercussions sur les politiques des autres pays circumpolaires et vice-versa. C'est donc pour cette raison que la Direction des relations internationales a hérité de ce dossier et est désormais le point de contact du ministère sur les questions du transport dans l'Arctique canadien.

A l'interne, la Direction des relations internationales coordonne l'implication des différents modes de transport, principalement maritime, dans le Nord. Les membres de l'équipe travaillent surtout avec le groupe de la politique marine et le groupe des technologies et de l'innovation qui sont très présents dans le Nord. En effet, le transport maritime est le mode de transport le plus utilisé et le moins dispendieux pour le réapprovisionnement des communautés nordiques. La Direction des technologies et de l'innovation s'occupe davantage des initiatives de recherche sur le Nord. Elle développe présentement une recherche exhaustive sur les transports dans l'Arctique à la lumière du réchauffement climatique et de l'effet du pergélisol sur les infrastructures.

Enfin, un autre partenaire important en ce qui concerne le Nord est la Direction des Prairies et du Nord. Basés à Winnipeg, au Manitoba, nos collègues de ce bureau régional sont les « yeux sur le terrain ». Ils connaissent les spécificités du milieu et les enjeux pour le transport. Ce secteur régional collabore fréquemment avec notre direction lorsque nous devons émettre des commentaires sur des projets entrepris par d'autres départements. La région travaille également à une recherche sur les systèmes de transport dans le Nord.

En somme, Transports Canada est une très vaste organisation. En ce qui concerne l'Arctique, les travaux s'effectuent dans plusieurs secteurs du ministère. Le rôle de la Direction des relations internationales est de coordonner le tout et d'être le point de contact pour le gouvernement fédéral en matière de transport dans le Nord.

² Dans le cadre de ce rapport, on entend par l'Arctique et le Nord canadien, le Yukon, les Territoires-du-Nord-Ouest, le Nunavut, ainsi que le Nunavik (le Nord du Québec).

3. CONTEXTE ET DESCRIPTION DU PROJET

Le réchauffement de la planète est un des plus importants enjeux environnementaux et géopolitiques du XXIème siècle. La région arctique est particulièrement affectée par les températures plus chaudes. En effet, selon l'Organisation des Nations unies, les températures au-dessus du cercle arctique (60°N) ont augmenté à un rythme deux fois plus rapide que la moyenne mondiale au cours des 100 dernières années³. L'Arctique est plus vulnérable aux changements climatiques à cause de l'angle sous lequel les rayons du soleil frappent la région polaire au cours de l'été et parce que la fonte de la glace libère plus d'eau qui absorbe par la suite davantage de radiation solaire.

La fonte de la glace, désormais une réalité incontournable, ouvre la voie à la navigation maritime, jusque-là très limitée. La saison de navigation est plus longue, de mi-juillet jusqu'en novembre, alors qu'il y a dix ans elle était d'août jusqu'en octobre. Ceci ouvre beaucoup de possibilités pour la navigation dans les eaux arctiques.

De plus, les récents événements géopolitiques ont eu de graves conséquences sur le prix du pétrole et des hydrocarbures qui ne cesse d'augmenter dans le monde entier. Le dernier rapport du *US Geological Survey* estime les réserves de l'Arctique à 90 billions de barils de pétrole non découvert, mais techniquement récupérable, 1 670 trillions de pieds cubiques de gaz naturel techniquement récupérable et 44 billions de barils de gaz naturel liquide techniquement récupérable⁴. Ceci correspond à environ 22 % des ressources mondiales non découvertes mais techniquement récupérables. Ces imposantes réserves de ressources naturelles sont encore plus attrayantes devant la tendance actuelle affectant les prix mondiaux de ces ressources.

Ces circonstances ont d'importantes conséquences pour toute la planète et conditionnent les priorités gouvernementales du monde entier et le Canada n'y fait pas exception. En

³ Changements Climatiques 2007 – Rapport de synthèse, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Organisation des Nations Unies, 114 p.

⁴ *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, US Geological Survey, USGS Fact Sheet 2008-3049, 4p.

effet, dans le Discours du Trône prononcé le 16 octobre 2007, Stephen Harper a clairement démontré qu'il compte faire de l'Arctique une priorité de son gouvernement. Le discours lu par la gouverneure générale, Michaëlle Jean, présente la *Stratégie pour le Nord*. Cette stratégie positionne l'Arctique en tant qu'enjeu central de la plateforme du Parti Conservateur. Elle est articulée autour de quatre piliers, soit la souveraineté, le développement social et économique, la protection de l'environnement et la gouvernance. Ce programme est géré par le ministère des Affaires indiennes et du Nord, mais fait appel aux expertises de l'ensemble du gouvernement. Le transport a été identifié comme un secteur implicite, mais fondamental pour la réussite de cet ambitieux programme.

Dans le cadre de cette stratégie, Transports Canada, en particulier la Direction des relations internationales, a élaboré au début de l'année 2008 un mémoire au Cabinet portant sur la navigation dans les eaux arctiques canadiennes. Le document présentait deux initiatives qui avaient pour objectif d'élargir la portée des lois et des règlements visant la navigation dans l'Arctique, soit :

- a. l'amendement de la définition des « eaux arctiques » dans l'Acte de prévention de la pollution dans les eaux arctiques, pour les élargir de 100 à 200 milles marins et ainsi incorporer toute la zone économique exclusive du Canada au Nord du 60°N.
- b. rendre obligatoire, sous la Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada, le système de rapport des navires qui se dirigent vers les eaux nordiques du Canada⁵.

Les deux projets proposés dans ce mémoire répondent à trois des quatre piliers de la Stratégie du Nord, soit ceux du développement social et économique, de la protection de l'environnement, et surtout celui de la souveraineté. En effet, ces initiatives affirment le rôle du Canada en matière de contrôle dans le Nord. Les initiatives ne sont certes pas historiques car elles élargissent un droit que le Canada détient déjà. Selon l'Organisation

⁵ « Le PM annonce que le gouvernement du Canada étendra sa souveraineté dans les eaux de l'Arctique », 27 août 2008, <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?id=2248>.

des Nations unies, la zone économique exclusive des États côtiers s'étend à 200 milles marins. L'initiative proposée par le Canada élargit la portée de l'Acte de prévention de la pollution dans les eaux arctiques pour que les limites s'accordent avec celles de la zone économique exclusive. De plus, le système de rapport des navires est déjà en place de façon volontaire, et bien respecté par les marins. Dorénavant, ce système sera obligatoire et des mesures coercitives pour les navires qui ne se rapporteraient pas aux gardes côtiers seront introduites. Cela étant dit, ces initiatives représentent tout de même un point de départ essentiel et nécessaire pour affirmer et défendre la souveraineté canadienne dans l'Arctique.

Ce mémoire a été ratifié par le Comité du Cabinet chargé des priorités et de la planification au printemps 2008. Il a été accepté en sa totalité. Le premier ministre a annoncé ces projets à Inuvik, au Nunavut, en août 2008. Dans le cadre de la Stratégie pour le Nord, le gouvernement conservateur continuera de faire de l'Arctique une priorité politique. Ainsi, dès l'adoption du premier mémoire au Cabinet, la Direction des relations internationales entama la coordination et la rédaction d'un deuxième mémoire qui sera présenté au Cabinet à l'automne 2008.

Ce deuxième mémoire est plus volumineux que le premier dans la mesure où il présente neuf initiatives et est présenté par cinq ministres fédéraux. La préparation de ce document a débuté en mai 2008. Le mandat qui m'a été accordé s'inscrit dans ce contexte et a pour but d'appuyer la recherche et la rédaction de ce second mémoire au Cabinet.

4. RECENSION DES ECRITS

Le premier mémoire au Cabinet a été présenté au printemps 2008. Une recherche sur les conditions de l'Arctique ayant déjà été réalisée pour ce document, la recherche mandatée dans le cadre du stage devait documenter les événements ayant eu lieu entre mai 2008 et le dépôt du document, à l'automne. Les sources disponibles sur Internet ont donc été privilégiées car elles fournissent les données les plus actuelles. Voici une liste des principales sources consultées :

Les sites scientifiques :

- *National Snow and Ice Data Center (NSIDC)*⁶

Ce centre fait partie de l'Institut coopératif pour la recherche en sciences environnementales de l'Université du Colorado à Boulder, aux États-Unis. Il se spécialise sur l'étude de la neige, de la glace, des glaciers, du pergélisol et des interactions climatiques dans les régions polaires. Le centre est subventionné par d'importantes organisations de recherche américaines, notamment le *National Aeronautics and Space Administration (NASA)*, le *National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA)* et le *National Science Foundation*. Le centre offre des images satellites quotidiennes de la glace autour du Pôle Nord qui permettent de suivre au jour le jour les changements survenus.

Ce site Internet est particulièrement intéressant, car contrairement à beaucoup de sources scientifiques, il offre des analyses périodiques de la situation. En effet, une difficulté majeure dans la recension des écrits découle du fait que la majorité des sites scientifiques n'offrent que des données brutes, sans explications ou mises en contexte. Pour un non-scientifique, ces sources sont alors incompréhensibles. Le site Internet du *National Snow and Ice Data Center* présente des analyses approfondies, et surtout accessibles pour le grand public, au moins deux fois par mois. Les données les plus récentes sont expliquées en fonction des études précédentes et mises en contexte par rapport aux années

⁶ <http://www.nsidc.org>

antérieures. Les graphiques et simulations sont particulièrement intéressants et utiles pour comprendre la tendance qui s'observe dans l'Arctique.

- Le Service canadien des glaces⁷

Le Service canadien des glaces est une direction du Service météorologique du Canada, du ministère de l'Environnement. Il a pour mission de « fournir l'information la plus exacte et la plus opportune qui soit sur les glaces et les icebergs dans les eaux navigables du Canada⁸ ». Le site Internet est une importante source de renseignements sur les glaces, les icebergs et les codes des glaces (une terminologie spécifique pour déterminer la concentration et l'épaisseur des glaces) dans les eaux nordiques. Le Service canadien des glaces publie des cartes et bulletins quotidiens essentiels pour les marins. Par contre, les données sont brutes et moins accessibles pour quelqu'un qui n'est pas spécialiste.

Le site Internet du Service canadien des glaces comporte une section « Coin éducatif » très utile et informative pour comprendre la terminologie reliée aux glaces. En effet, ce site permet d'acquérir une connaissance essentielle du vocabulaire scientifique, mais également de la façon appropriée de lire les cartes et les graphiques. Le Service canadien des glaces s'est avéré un excellent outil d'introduction à l'univers arctique.

Revues de presse

- Top of the World Telegraph

Offert par le *Institute of the North*⁹, une organisation basée à Anchorage, en Alaska, le *Telegraph* est produit à toutes les semaines et présente les principaux articles de journaux parus dans les pays circumpolaires traitant de la région nordique. Cette revue de presse est divisée en cinq secteurs : le secteur maritime, les télécommunications, l'aviation, d'autres secteurs d'intérêt général et les changements climatiques. Les principaux pays cités sont le Canada, les États-Unis (Alaska), la Russie, la Finlande, la Norvège, l'Islande et la Suède. Ce document fournit une brève description de l'article en question et offre

⁷ <http://www.ice-glaces.ec.gc.ca>

⁸ Idem.

⁹ <http://www.institutenorth.org>

l'hyperlien pour avoir accès au texte intégral. Il s'agit d'une excellente source pour se tenir constamment au courant des derniers développements dans le Nord, et ce, en provenance de plusieurs pays.

- *Arctic Synergy*

Également produit par le *Institute of the North* et dans le même format que le *Telegraph*, ce document offre une revue de presse des articles de journaux parus en lien avec l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, surtout dans la région circumpolaire. Cette source a été particulièrement utile pour documenter les plus récentes démarches des compagnies pétrolières qui investissent dans le Nord, ou encore les dernières acquisitions de parcelles d'exploration dans l'Arctique.

Site géopolitique

- Conseil de l'Arctique¹⁰

Créé en 1996 en vertu de la Déclaration d'Ottawa, le Conseil de l'Arctique est un forum intergouvernemental de haut niveau qui a pour but de promouvoir la coopération et la concertation entre États arctiques. Les États membres sont le Canada, le Danemark (incluant le Groenland et les Iles Féroé), la Finlande, la Norvège, la Russie, la Suède et les États-Unis. L'une des caractéristiques du Conseil de l'Arctique est l'implication d'organisations internationales de peuples autochtones en tant que participants permanents. Les pays membres assurent la présidence du Conseil à tour de rôle durant deux ans. De 2006 à 2013, la Norvège, le Danemark et la Suède ont convenu de poursuivre les mêmes objectifs pendant leur présidence respective dans le but de maintenir une continuité dans le travail du Conseil. Le Conseil sera sous présidence canadienne de 2013 à 2015.

L'organisation est divisée en cinq groupes de travail, chacun composé de scientifiques et d'experts environnementaux, économiques, sociaux et culturels. Les groupes de travail se rencontrent régulièrement et mettent en place les programmes approuvés unanimement

¹⁰ <http://www.arctic-council.org>

par les États membres. Le Conseil de l'Arctique occupe une place privilégiée pour régler les problèmes environnementaux, sociaux et économiques que connaît la région circumpolaire. Les ministres responsables de chaque État membre se réunissent une fois par année pour établir des priorités et des objectifs communs.

Le site Internet du Conseil de l'Arctique a été utile pour suivre les développements politiques et environnementaux des pays intéressés. Les déclarations ministérielles ont également posé les bases des priorités et objectifs gouvernementaux futurs.

Documents produits par d'autres ministères fédéraux

Enfin, tel que mentionné plus haut, d'autres ministères ont participé à la réalisation de ce mémoire au Cabinet. Ils ont fourni, pour chaque initiative, un document exposant en détail la description du projet, la justification de la proposition, les résultats attendus, ainsi que l'information financière et les options offertes. Ceci a été capital pour comprendre les enjeux spécifiques à chaque initiative et les lacunes ou vides qu'elles ont pour but de combler. Ces documents situent les propositions dans un ensemble plus large et fournissent également des justifications et des analyses contextuelles essentielles pour la partie « Contexte / Analyse » du mémoire.

5. METHODE DE TRAVAIL

La recherche sur Internet a été le point de départ pour comprendre les enjeux climatiques, environnementaux, mais également sociopolitiques dans l'Arctique et la région nordique du Canada. L'Arctique est rapidement devenu un important enjeu non seulement pour le Canada, mais également pour la Russie et les autres pays circumpolaires. Depuis les deux dernières années, des développements dans le domaine de la recherche scientifique, de l'exploitation des ressources naturelles et surtout de l'expression de la souveraineté des pays ont progressé très rapidement. Une recherche sur Internet permet de connaître de prime abord les dernières avancées dans ces secteurs, avant d'étudier les pistes de façon plus approfondie. De plus, tel qu'il a été mentionné, la recherche devant être la plus actuelle possible, les revues de presses ont été effectuées tout au long du stage et le document a continuellement été actualisé en conséquence.

Si la recherche pour le mémoire au Cabinet a été une préoccupation constante pendant les quatre mois du mandat, j'ai également participé à de nombreux autres projets entrepris par la Direction des relations internationales. J'ai assisté aux réunions interministérielles sur une variété de projets menés dans le Nord canadien, notamment par le ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada, par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et par le ministère de la Défense nationale. Bien que les sujets couverts n'étaient pas directement liés au mémoire, la connaissance de ces enjeux et de ces projets m'a fourni une compréhension beaucoup plus approfondie du rôle du gouvernement canadien dans le Nord. J'ai pu avoir une vision d'ensemble qui m'a permis de mieux situer notre projet et les interactions avec ce qui se développe dans la région. Ces réunions ont donc été des plus enrichissantes.

Au sein de Transports Canada, j'ai également rencontré des acteurs d'autres directions et discuté de leurs projets respectifs. Par exemple, j'ai appris davantage sur les projets de recherche entrepris respectivement par la Direction des technologies et de l'innovation et par la région des Prairies et du Nord. Ces consultations au sein même de Transports Canada ont été primordiales pour la coordination et la rédaction de multiples notes de

service et d'information que j'ai réalisées pendant le stage. Suite à l'annonce du premier ministre de la mise en oeuvre de la Stratégie intégrée pour le Nord, un comité ad hoc des sous-ministres responsables de l'Arctique a été mis en place. Ce comité se réunit régulièrement pour discuter et présenter les progrès accomplis par leur ministère. Le sous-ministre de Transports Canada, M. Louis Ranger, siège sur ce comité.

Afin d'adéquatement préparer le sous-ministre pour ces réunions, la Direction des relations internationales, en tant que responsable de la région de l'Arctique, a pour mandat de rédiger des notes d'information. Ces notes contiennent tous les renseignements dont pourra avoir besoin le sous-ministre pour se situer par rapport au dossier et en connaître les derniers développements. Ainsi, selon l'agenda spécifique de la réunion, des explications et comptes-rendus sur toute initiative impliquant le ministère doivent être présentés, du moins dans les grandes lignes. Tel que mentionné, la Direction des relations internationales a un rôle principal de coordination. Ainsi, elle fait appel aux différents secteurs de Transports Canada pour fournir l'état de leur travail. Ceci est par la suite compilé et inséré dans la note d'information. Puisque les réunions du comité sont à intervalle relativement régulier, environ une réunion par mois, il s'agit souvent d'une demande de mise à jour. J'ai produit quelques-unes de ces notes et ceci m'a été très avantageux pour comprendre les enjeux et les interactions entre Transports Canada et l'ensemble des ministères fédéraux présents dans l'Arctique.

Des consultations régulières avec des collègues à travers le gouvernement ont également été réalisées afin de valider l'information trouvée sur Internet. Par voie d'appels téléphoniques ou de courriels, j'ai contacté des experts de différents secteurs pour m'assurer que l'information trouvée soit fiable pour ainsi pouvoir l'insérer dans le mémoire.

En août 2008, le Bureau du Conseil privé a émis des modifications au contenu des mémoires au Cabinet. De nouvelles informations doivent alors se retrouver dans les différentes sections du document. Les directives pour les mémoires au Cabinet étant très strictes et devant être respectées à la lettre, la Direction des relations internationales a tout

de suite émis une requête aux différents partenaires pour obtenir l'information manquante. Un échange régulier s'effectue alors avec les partenaires pour s'assurer de disposer des données nécessaires pour produire un document valable et exact.

Rapport-gratuit.com 
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

6. PROCHAINES ETAPES

Le travail réalisé dans le cadre de ce stage s'inscrit dans un processus beaucoup plus vaste qu'est le dépôt d'un mémoire au Cabinet. Ce processus doit suivre des étapes bien précises et formelles.

La validation interministérielle

Une première ébauche du mémoire au Cabinet va être mise au point dans les prochaines semaines. Un relativement long processus de validation et d'approbation doit alors suivre avant que le document puisse être déposé au Cabinet, idéalement à la fin octobre ou début novembre.

Dans un premier temps, l'ébauche sera envoyée aux partenaires à travers le gouvernement pour qu'ils vérifient le contenu du document et s'assurent qu'il est conforme à ce qu'ils ont soumis au début. Les commentaires et modifications vont alors être intégrés par la Direction des relations internationales pour ensuite être envoyés de nouveau aux partenaires pour une seconde ronde de validation. Ceci continuera jusqu'à ce que le document soit unanimement approuvé.

Le processus d'approbation

Chaque ministère entamera alors le processus officiel d'approbation en passant par le directeur général de la division qui soumet le document, le sous-ministre adjoint, le sous-ministre et enfin le ministre. Une fois les signatures des ministres recueillies, le document peut être acheminé au Bureau du Conseil privé pour ensuite être présenté et discuté lors d'une prochaine rencontre du comité adéquat.

Lorsque le mémoire est ratifié, si des fonds externes doivent être investis, le département doit alors procéder à une soumission au Conseil du Trésor pour validation des fonds nécessaires. Enfin, toute ratification d'un mémoire au Cabinet doit être suivie d'une annonce publique de la part du premier ministre du Canada.

7. LES RESULTATS DE LA DEMARCHE

La concertation interministérielle

Dans un monde aussi interconnecté, peu de ministères peuvent désormais travailler en silo sans consulter les autres acteurs sur la scène publique gouvernementale. De plus, les priorités identifiées par le gouvernement sont de plus en plus souvent horizontales dans la mesure où elles impliquent ou ont des répercussions sur plusieurs ministères à la fois. Dans ces situations, il est impossible pour ces organisations de ne pas se consulter dans le but d'identifier les meilleures solutions et pistes d'action.

Le ministère des Transports est particulièrement propice à travailler avec d'autres ministères puisque le transport est un secteur qui peut rarement se soutenir seul; il doit interagir avec d'autres sphères de la société. Ceci est d'autant plus vrai sur un dossier tel que le transport dans l'Arctique. Tout développement de l'Arctique nécessite une très vaste et profonde concertation entre les multiples acteurs, autant fédéraux, provinciaux et régionaux. Ouvrir cette région au développement, minéral ou touristique, aura nécessairement des répercussions économiques et environnementales sur les ressources naturelles, sur les communautés autochtones ainsi que sur les relations internationales.

Le déroulement de ce stage m'a permis de bien comprendre les interactions régulières qui définissent et déterminent le travail gouvernemental. La concertation interministérielle se fait à tous les niveaux dans la fonction publique fédérale. Au niveau administratif, les échanges sont nombreux et peuvent souvent être informels. Tel que présenté par Réjean Pelletier, les rencontres entre fonctionnaires sont souvent des rencontres préparatoires techniques ou pour échanger et partager l'expertise respective¹¹.

En effet, les réunions interministérielles sont un outil de concertation privilégié dans la fonction publique fédérale. Ces réunions de fonctionnaires sont en effet un moyen très efficace pour partager l'information avec plusieurs acteurs en même temps. Les échanges

¹¹ Pelletier, Réjean (dir), Tremblay, Manon, *Le parlementarisme canadien*, les Presses de l'Université Laval, 2006, page 362-363.

administratifs entre ministères permettent de sauver un temps précieux. Au bout d'une rencontre, plusieurs ministères sont au courant des différentes initiatives et démarches au sein de la fonction publique. Il y a souvent un ou deux représentants par ministère qui feront ensuite un compte-rendu à leurs collègues et si besoin est, un rapport de la réunion. Les projets sont trop importants et impliquent souvent trop de personnes pour utiliser une autre méthode de concertation de façon aussi efficiente.

Un second moyen de concertation largement utilisé est l'échange de commentaires sur des documents. Cet outil est également très efficace dans la mesure où il permet de rejoindre un nombre important de personnes avec un minimum d'effort. Une première version du document est envoyée à chaque ministère et souvent à plusieurs secteurs du même ministère. Chacun envoie par la suite corrections et commentaires. Ceux-ci sont compilés et une seconde version est ensuite acheminée de nouveau. Il est difficile d'utiliser un autre moyen pour recueillir les nombreux commentaires dans un délai raisonnable. Ceci est donc un bon processus, surtout pour rejoindre des contacts dans différentes régions et même différents pays. Il devrait cependant y avoir des améliorations, notamment en ce qui concerne le respect des délais accordés. Très souvent, les dates limites ne sont pas respectées et le processus peut s'éterniser. Cela est d'autant plus ardu lorsque le secteur qui doit compiler le tout est sous pression pour remettre un document à une date fixe, tel qu'est le cas pour un mémoire au Cabinet.

La concertation interministérielle a été essentielle pour mener à terme le mémoire au Cabinet, mais elle a aussi causé certains délais. Vu le nombre important de ministères impliqués, il y a eu beaucoup d'échanges et de va-et-vient d'information entre les ministères. Afin de pouvoir compiler les données, la Direction des relations internationales doit avant tout recevoir les versions finales de chaque initiative dans un temps raisonnable. Par contre, une des difficultés majeures a été de recevoir les documents aux dates demandées. En effet, les dates limites définies sont trop souvent vues comme des recommandations et non des directives. Cette façon de penser apparemment très répandue dans la fonction publique, est néanmoins compréhensible. Les fonctionnaires sont débordés de travail et des demandes urgentes surviennent

toujours à la dernière minute. Ceci rend néanmoins tout travail de coordination beaucoup plus difficile. Une ébauche du mémoire a due être révisée par notre direction sans que toutes les données soient finales.

Les comités du Cabinet

Les interactions politiques entre les ministres sont évidemment bien différentes. En effet, les ministres responsables des différents portefeuilles se rencontrent pour proposer des projets, discuter et finalement prendre les décisions. Mon stage m'a amenée à travailler sur un processus administratif des plus intéressants de la fonction publique. Le mémoire en question sera présenté et débattu entre ministres à la réunion du Comité du Cabinet chargé de la Croissance économique et de la prospérité à long terme et s'il est approuvé, le document sera ratifié par le Comité chargé des Priorités et de la planification.

Le Cabinet, ou Conseil des ministres, est composé du premier ministre et de ses ministres fédéraux. Pour faciliter et organiser leur travail, le Cabinet est divisé en comités qui ont des mandats précis et étudient les questions qui s'y rapportent. Les comités ont été formés pour gagner du temps en confiant l'étude de dossiers à des organes plus restreints et spécialisés. Sous le gouvernement de Stephen Harper, il y a huit (8) comités du Cabinet : Priorités et planification, Opérations, Conseil du Trésor, Affaires sociales, Croissance économique et prospérité à long terme, Affaires étrangères et sécurité, Environnement et sécurité énergétique, et enfin Afghanistan. Chaque comité est composé de ministres dont le portefeuille est relié aux mandats déterminés.

Le Comité des Priorités et de la planification, présidé par le premier ministre, est «chargé de définir les orientations stratégiques relatives aux priorités gouvernementales et à la gestion des dépenses, de ratifier les recommandations des comités et d'approuver les nominations¹² ». Ainsi s'il est approuvé lors d'une rencontre d'un comité, tout mémoire au Cabinet devra être ratifié par le Comité chargé des Priorités et de la planification.

¹² *Mandat et composition des comités du Cabinet*, 25 juin 2008, http://pm.gc.ca/grfx/docs/Cab_committee-comite.pdf

Plusieurs projets sont présentés à ces réunions. Une relativement courte période de temps, environ une heure, est alors allouée pour discuter et débattre de chaque projet proposé. Dans ces circonstances, les ministres peuvent exprimer candidement leurs opinions et réticences par rapport aux initiatives. Il est cependant important de préciser qu'une fois le mémoire approuvé, le principe de collégialité du gouvernement stipule que tous les ministres doivent publiquement défendre le projet, peu importe leur position ou leur opinion personnelles.

Le gouvernement est un tout qui doit s'harmoniser et ces rencontres permettent justement de réunir les ministres et débattre de leurs projets pour qu'ensuite soit adoptée une position unanime face au public.

L'interface entre le politique et l'administration : le Bureau du Conseil privé

Ce stage m'a également permis de mieux saisir les interactions entre les sphères politique et administrative. En effet, le mémoire au Cabinet est un outil développé par l'administration pour informer et faciliter les décisions politiques. Dans ce contexte, l'interface entre le politique, représenté par les ministres fédéraux, et la fonction publique fédérale est gérée par le Bureau du Conseil privé.

Le Bureau du Conseil privé représente le secteur bureaucratique du Bureau du premier ministre. Sous la direction du greffier du Conseil privé, cette agence centrale « facilite le bon fonctionnement du Cabinet et du gouvernement¹³ ». En effet, le Bureau du Conseil privé est l'intermédiaire entre la fonction publique fédérale et la sphère politique représentée par le premier ministre et son Cabinet. Le Bureau voit à ce que tout ce qui vient de l'administration publique soit réalisé selon des normes très strictes pour présentation au premier ministre et au Cabinet des ministres. Il revient également au Bureau du Conseil privé d'organiser les réunions des comités du Cabinet.

Le Bureau du Conseil privé détermine les exigences pour la production de documents officiels à l'intention du premier ministre et des ministres de son gouvernement. Il fait

¹³ Le Bureau du Conseil privé, <http://www.pco-bcp.gc.ca>

alors parvenir ces instructions au cabinet parlementaire de chaque ministère. Les changements aux normes des mémoires au Cabinet ont donc été émis par le Bureau, dans le but d'améliorer ces documents. Les changements apportés ne sont pas extrêmes, mais ils apportent des modifications à certaines composantes clés des mémoires au Cabinet pour étoffer et améliorer la cohérence de l'information qui s'y retrouve. En effet, l'objectif est de fournir aux ministres de l'information et des analyses de meilleure qualité afin de renforcer et d'améliorer les délibérations et les prises de décisions.

Plus spécifiquement, les modifications à la section « Contexte / Analyse » ont pour objectif de mieux faire ressortir les liens entre les programmes proposés et ceux déjà existants. Les justifications des initiatives doivent mettre en lumière les conclusions d'études et d'audits antérieurs qui invitent au changement. Ainsi, les lacunes des programmes actuels doivent être présentées, suivies des atouts et avantages des initiatives proposées. Bref, le but est d'étoffer le contexte de la proposition et de fournir davantage d'information pour que les décisions soient prises avec la meilleure information possible.

Le Bureau du Conseil privé supervisera l'intégration de ces nouvelles exigences et déterminera si d'autres changements seront éventuellement nécessaires.

CONCLUSION

Ce stage a été très enrichissant à différents niveaux. J'ai eu l'opportunité de travailler avec une équipe très dynamique et accueillante au sein de laquelle j'ai approfondi mes connaissances sur le fonctionnement du gouvernement fédéral du Canada. Bien que l'ENAP prépare bien l'étudiant au monde de la fonction publique, s'y retrouver véritablement est une toute autre expérience. J'ai compris les étapes liées au développement de projets au gouvernement, de la coordination des initiatives présentées jusqu'à l'étape d'approbation.

De plus, le dossier auquel j'ai collaboré m'a ouvert la porte sur une région et une population que je connaissais peu. Ce stage m'a beaucoup appris sur les réalités vécues par les populations du Nord du Canada. Le travail sur le mémoire au Cabinet, et à travers celui-ci, mes interactions sur d'autres dossiers, en particulier le programme Aliments-poste du ministère des Affaires indiennes et du Nord, m'ont fait découvrir les enjeux liés au transport, mais surtout les questions socio-économiques auxquelles ces populations sont confrontées.

Les problématiques mondiales, en particulier les changements climatiques et la flambée des prix du pétrole ont de très graves conséquences sur la région nordique. D'une part, ces enjeux entraînent une « course aux ressources » dans l'Arctique qui aura pour conséquence le développement d'infrastructures d'exploitation des ressources naturelles et de transport. Ceci entraînera également une augmentation du transport maritime qui aura très probablement de lourdes conséquences environnementales sur les eaux et l'écosystème arctique et qui pourra éventuellement se répercuter sur le bien-être des communautés. D'autre part, il va de soi que le prix de l'essence augmente le coût du transport. Or, les régions plus isolées du Nord ne sont souvent accessibles que par avion pendant la période où les eaux sont glacées. Si l'augmentation du coût du pétrole se fait ressentir dans le Sud du Canada, elle a des conséquences d'autant plus graves pour l'approvisionnement des communautés nordiques et surtout sur le prix de la nourriture périssable et des denrées essentielles dans les communautés isolées dans le Nord. Ainsi,

le transport dans l'Arctique canadien est déterminant pour la qualité de vie des communautés nordiques.

Ce stage m'a donc permis de comprendre la place du transport dans les relations internationales, dans les enceintes internationales, mais surtout comme composante essentielle du développement économique et du bien-être des populations.

BIBLIOGRAPHIE

BUREAU DU CONSEIL PRIVE, <http://www.pco-bcp.gc.ca>

CABINET DU PREMIER MINISTRE, *Mandat et composition des comités du Cabinet*, 25 juin 2008, http://pm.gc.ca/grfx/docs/Cab_committee-comite.pdf

CONSEIL DE L'ARCTIQUE, <http://www.arctic-council.org>

ENVIRONNEMENT CANADA, *Le Service canadien des glaces*, <http://ice-glaces.rc.gc.ca>

INSTITUTE OF THE NORTH, *Arctic Synergy*, <http://www.institutenorth.org>

INSTITUTE OF THE NORTH, *Top of the World Telegraph*, <http://www.institutenorth.org>

NATIONAL SNOW AND ICE DATA CENTER, <http://nsidc.org>

ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Changements Climatiques 2007 – Rapport de synthèse*, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 114 p.

PELLETIER, REJEAN (dir), Tremblay, Manon, *Le parlementarisme canadien*, les Presses de l'Université Laval, 2006, 541p.

TRANSPORTS CANADA, *À notre sujet*, <http://www.tc.gc.ca/sujet/menu.htm>.

US GEOLOGICAL SURVEY, *Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, USGS Fact Sheet 2008-3049, 4p.

Rapport-gratuit.com 
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES