

LA REVENDICATION CANADIENNE DE SOUVERAINETÉ SUR LE PASSAGE DU NORD-OUEST

LE CHOIX A DOUBLE TRANCHANT
D'UNE RHÉTORIQUE INTRANSIGEANTE

PAR

GRÉGOIRE GAYARD (*)

L'année polaire internationale, fixée de mars 2007 à mars 2009 et organisée par l'Organisation météorologique mondiale (WMO) et le Conseil international pour la science (ICSU) pour attirer l'attention sur les enjeux des régions polaires et favoriser des projets de recherche sur l'Arctique et l'Antarctique, aura été riche en événements. Le geste symbolique du gouvernement russe, qui a fait planter le 2 août 2007 un drapeau national au pôle Nord, environ quatre kilomètres sous la surface de l'océan Arctique, à l'occasion d'une mission d'exploration des fonds marins, a suscité de nombreuses réactions internationales. C'est que l'Arctique, région négligée depuis la fin de la Guerre froide, semble destiné à occuper de plus en plus le devant de la scène.

Beaucoup d'encre a coulé au sujet des conséquences potentielles du réchauffement climatique sur l'Arctique et du nouveau «grand jeu géopolitique» qui serait en train de s'y dérouler. Il existe en effet plusieurs conflits de souveraineté entre les Etats qui bordent l'océan Arctique. Le Canada, à lui seul, est par exemple impliqué dans au moins cinq différends avec ses voisins quant à la délimitation de ses frontières ou au statut de certaines zones maritimes : on peut ainsi citer le conflit qui l'oppose au Danemark au sujet de la possession de l'îlot Hans, situé entre le Groenland et l'île canadienne d'Ellesmere, ou bien les différends opposant Ottawa, Copenhague, Washington et Moscou à propos des délimitations des plateaux continentaux de chacun dans le bassin arctique ou encore le problème de la délimitation du prolongement en mer de la frontière entre l'Alaska et le territoire du Yukon ou bien encore la question du statut des eaux du «Passage du Nord-Ouest».

Cette dernière question, l'une des plus pressantes pour Ottawa, est déjà fort ancienne. Le Passage du Nord-Ouest est le nom de la voie maritime reliant l'Atlantique au Pacifique, à travers les détroits de ce qu'il est con-

(*) Doctorant-allocataire de recherche au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

venu d'appeler l'« Archipel canadien » (1). Si la souveraineté du Canada sur les îles de l'archipel est aujourd'hui bien établie et reconnue, le statut des eaux qui enserrant ces îles est encore débattu : alors que le Canada les considère comme des eaux intérieures, d'autres pays, au premier rang desquels les États-Unis, ont toujours contesté ce fait et considèrent que ces eaux forment un détroit international. La question, restée en sommeil depuis la signature, en 1988, d'un accord entre le Canada et les États-Unis qui ne réglait rien sur le fond, est appelée à prendre une signification plus importante, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le réchauffement de la planète pourrait bien bouleverser la donne, en provoquant la fonte de la banquise et en « ouvrant » le passage plus largement à la navigation, pendant les périodes estivales : cela pourrait, à terme, provoquer un accroissement du trafic maritime à travers l'Arctique et rehausser l'intérêt stratégique du Passage, en rendant plus accessibles les importantes ressources naturelles qu'il recèle. De plus, si la fin de la Guerre froide a d'abord pu laisser croire que l'Arctique perdrait de son importance géostratégique, le contexte international actuel, en mettant l'accent sur les questions de sécurité, éclaire la question du Passage du Nord-Ouest d'une lumière nouvelle : certains craignent en effet de voir de nouvelles menaces se profiler à travers cette zone encore peu surveillée et difficilement contrôlable.

On se concentrera ici sur la gestion de ce dossier par l'État canadien, car cet exemple permet de bien saisir les enjeux et les difficultés auxquels font face les États de la région lorsqu'il s'agit de défendre leurs intérêts dans l'Arctique. Ce conflit est symbolique des problématiques de la région en cela qu'il touche à des enjeux multiples : contrôle de la navigation et accès aux ressources naturelles ; questions de sécurité ; risques écologiques ; question des retombées économiques et sociales pour les populations locales. Comme on le verra, le choix, par Ottawa, d'une stratégie de protection de ses intérêts définis en terme de souveraineté a pu contribuer à compliquer la résolution de ce différend, qui représente pourtant un enjeu majeur pour le Canada.

LE RÉCHAUFFEMENT D'UNE QUESTION ANCIENNE

Les enjeux multiples du statut du Passage

La question du statut des eaux du Passage du Nord-Ouest est loin d'être un simple conflit juridique (2). De fait, si le Passage était reconnu comme un détroit international, comme le souhaitent les États-Unis, c'est alors le

(1) Le Passage du Nord-Ouest est plus précisément composé de sept routes maritimes possibles à travers l'Archipel canadien, lequel est aussi désigné sous le nom d'« Archipel arctique » ou d'« Îles de la Reine Elizabeth ».

(2) Pour une analyse plus complète des arguments juridiques des parties, cf. Donat PHARAND, « Les problèmes de droit international dans l'Arctique », *Études internationales*, vol. XX, n° 1, mars 1989, pp. 131-164 ; Robin R. CHURCHILL, « Claims to maritime zones in the Arctic - Law of the sea normality or polar peculiarity? », in Alex G. OUDE ELFERINK / Donald R. ROTHWELL (dir.), *The Law of the Sea and Polar Maritime Delimitation and Jurisdiction*, Martinus Nijhoff Publishers, La Haye, 2001, pp. 105-124.

droit de passage en transit sans entrave qui s'appliquerait pour tous les navires empruntant le passage. Ce régime de navigation est moins favorable à l'Etat riverain que le régime du passage inoffensif qui s'applique normalement dans les eaux territoriales de chaque Etat et le Canada devrait alors renoncer à certaines de ses prérogatives, principalement en matière de contrôle de la navigation et de protection de l'environnement.

Pour ce qui est du contrôle de la navigation, les craintes d'Ottawa sont d'ordre sécuritaire et économique. D'une part, les Canadiens redoutent de se trouver impuissants face au développement d'éventuelles activités illégales dans la région. D'autre part, ils ne veulent pas voir leur échapper les retombées économiques potentielles d'une activité accrue dans la région.

En ce qui concerne la protection de l'environnement, le Canada veut demeurer en état de faire appliquer ses propres normes sur les eaux du Passage. Les conditions climatiques et environnementales très particulières de l'Arctique rendent en effet cette région extrêmement vulnérable face aux risques de pollution. Le gouvernement a d'abord essayé de passer en force, avec la promulgation unilatérale, en 1970, de la loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques (AWPPA), qui fixe une zone de protection de cent milles marins à partir des côtes, dans laquelle les navires sont tenus de respecter certaines règles de navigation et sont soumis à des normes de construction. Puis, il a voulu faire accepter ces règles au plan international, par l'inclusion, dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (CNUDM), de l'article 234, qui permet aux Etats côtiers de faire appliquer leurs règles de protection environnementale dans «*les zones recouvertes par les glaces et comprises dans les limites de la zone économique exclusive*». Cependant, l'incertitude qui demeure sur le statut du Passage nuit à la capacité du Canada de faire appliquer effectivement ses normes.

Le différend qui oppose le Canada et les Etats-Unis est déjà fort ancien : cela fait près d'un siècle qu'Ottawa cherche à affirmer sa souveraineté sur la région. Le Canada a hérité en 1880 de la Grande Bretagne de l'ensemble de ses droits sur les territoires et les eaux de l'Arctique, bien que les contours de cette région fussent encore mal connus. Si, au cours des premières décennies, il s'est concentré avec succès à faire accepter par les autres Etats ses droits sur les îles de l'Archipel arctique, l'attention d'Ottawa s'est peu à peu déplacée de la terre à la mer depuis le début de la Guerre froide, du fait notamment des incursions de sous-marins soviétiques et américains dans la zone. C'est la traversée du pétrolier américain *Manhattan*, en 1969, qui a précipité les événements : les autorités américaines refusèrent en effet de demander l'autorisation d'Ottawa avant d'y faire pénétrer un brise-glace de leur Garde côtière, chargé d'escorter le pétrolier (3). Face à la réaction

(3) Elizabeth B. ELLIOT-MEISEL, *Arctic Diplomacy. Canada and the United States in the Northwest Passage*, Peter Lang Publishing, New-York, 1998, p. 141.

indignée de l'opinion publique au Canada, Ottawa a réagi en faisant passer ses eaux territoriales de trois à douze milles marins et en adoptant l'AWPPA. En 1973, le Canada a justifié sa position par le caractère historique de la possession de ces eaux. Le passage du brise-glace américain *Polar Sea* sans autorisation préalable, en 1985, a relancé le conflit, en montrant clairement le refus des Américains d'accepter la position canadienne. Là encore, Ottawa a réagi fermement, en traçant des lignes de base droites tout autour de l'Archipel canadien, incluant ainsi les eaux du Passage dans ses eaux intérieures.

La position des Etats-Unis sur le statut des eaux du Passage du Nord-Ouest s'articule en deux points. En premier lieu, le gouvernement américain refuse de reconnaître la validité des lignes de base droites tracées en 1985 par le Canada : pour Washington, les eaux du Passage ne peuvent être incluses dans les eaux intérieures du Canada. En effet, selon les Etats-Unis, le Passage du Nord-Ouest constitue un détroit international, tel que défini par la Cour internationale de justice (CIJ) dans son arrêt sur l'affaire du Déroit de Corfou, c'est-à-dire servant, «*aux fins de la navigation internationale, à mettre en communication deux parties de haute mer*» (4). La Convention de Montego Bay va dans le même sens puisque, selon ses termes, les détroits servant «*à la navigation internationale entre une partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une autre partie de la haute mer ou une zone économique exclusive*» (5), ils constituent des détroits internationaux ; certes, l'article 35 de la Convention exclut de cette définition les eaux intérieures faisant partie d'un détroit, mais, comme on l'a vu, les Etats-Unis se refusent précisément à reconnaître que les eaux du Passage du Nord-Ouest font partie des eaux intérieures du Canada.

Cette posture juridique est bien sûr nourrie par des considérations politiques, qui forment le deuxième aspect de la position américaine sur le statut des eaux du Passage. Cette dernière doit en effet être replacée dans le cadre plus général de la politique maritime américaine, laquelle, définie par Ronald Reagan en mars 1983, énonce que les Etats-Unis n'accepteront pas les actes unilatéraux d'autres Etats visant à réduire les droits et libertés de la communauté internationale concernant la navigation, le survol et les autres usages de la haute mer (6) ; en d'autres termes, attachés qu'ils sont à la liberté de navigation, les Etats-Unis voient d'un très mauvais œil toute tentative d'appropriation des détroits internationaux par les Etats riverains. Dans le cas précis du Passage du Nord-Ouest, il s'agit avant tout pour les Américains de ne pas accepter un précédent pouvant servir de base

(4) CIJ, Affaire du Déroit de Corfou, 1949, p. 28.

(5) Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982, art. 37. Soulignons que les Etats-Unis n'y sont pas partie, tandis que le Canada l'a ratifiée en 2003 seulement.

(6) Département d'Etat des Etats-Unis, Bureau of Oceans and Environmental and Scientific Affairs, «United States responses to excessive national maritime claims», *Limits in the Seas*, n° 112, 9 mars 1992, p. 6.

à d'autres revendications ultérieures similaires, par d'autres Etats, dans d'autres parties du monde. La position américaine sur la question du Passage du Nord-Ouest ne peut donc être considérée séparément de préoccupations concernant d'autres détroits, comme celui de Malacca.

Le Canada et les Etats-Unis ont finalement signé en 1988 l'Accord d'Ottawa, par lequel Washington s'engage à prévenir à l'avance Ottawa de tout passage d'un brise-glace de la Garde côtière américaine. Cependant, cet accord ne règle en rien le fond du problème, les deux parties ayant pris soin de préciser que «rien dans cet accord [...] n'affecte les positions respectives des gouvernements des Etats-Unis et du Canada sur le droit de la mer» (7). Depuis cette date, les deux parties sont restées sur leurs positions respectives, malgré quelques polémiques occasionnelles.

Les conséquences incertaines du réchauffement climatique

Or, les conséquences, dans l'Arctique, du réchauffement climatique pourraient changer la donne. Une hypothèse s'est rapidement répandue depuis quelques années, selon laquelle le réchauffement de la planète, dont on sait aujourd'hui qu'il touche d'abord et plus fortement les régions polaires, pourrait accélérer la fonte des glaces déjà observable dans l'Arctique et ainsi faciliter la navigation et l'accès aux ressources naturelles que recèle la région. En réalité, de nombreux éléments d'incertitude devraient pousser à plus de prudence.

La surface moyenne de la banquise diminue continuellement depuis les années 1950. Le phénomène est plus marqué en ce qui concerne la période estivale (8) : ainsi, en septembre 2007, la surface de la banquise est descendue à son plus bas niveau depuis qu'elle est mesurée par satellite – la surface moyenne observée pour ce mois-là était inférieure de 40 % à la moyenne observée entre 1979 et 2000 (9). Les résultats publiés en 2004 par l'Arctic Climate Impact Assessment (ACIA), un large projet de recherche international lancé par le Conseil de l'Arctique, concluaient déjà à une accélération importante de la fonte des glaces : la surface de la banquise diminuerait en moyenne de 5 à 10 % et son épaisseur de 10 à 15 % par décennie, ce qui est beaucoup plus important que les estimations avancées jusqu'alors (10). L'ACIA concluait également que l'étendue de la banquise en été pourrait diminuer de plus de 50 % d'ici 2100 (11). Selon certaines études, on pourrait ainsi voir l'Arctique régulièrement libéré des glaces pen-

(7) Cité par Christopher KIRKEY, «Smoothing troubled waters : the 1988 Canada-United States Arctic co-operation agreement», *International Journal*, vol. L, n° 2, print. 1995, p. 417.

(8) ACIA, «Impacts of a warming Arctic», *Arctic Climate Impact Assessment*, Cambridge University Press, 2004, p. 25, disponible sur le site Internet amap.no/acia/index.html.

(9) National Snow and Ice Data Center (NSIDC), «Arctic sea ice shatters all previous record lows», Cooperative Institute for Research in Environmental Sciences / University of Colorado, Boulder, 1^{er} oct. 2007, disponible sur le site Internet nsidc.org.

(10) ACIA, *op. cit.*, p. 88.

(11) *Ibid.*, p. 30.

dant la saison chaude dès 2050 (12). En septembre 2007, le Passage du Nord-Ouest a d'ailleurs été entièrement libéré des glaces pendant plusieurs semaines, un phénomène jusqu'alors complètement inédit (13).

La perspective d'un passage au moins partiellement libéré des glaces a conduit de nombreux commentateurs à conclure que cette nouvelle route serait très attractive pour les transporteurs maritimes. En effet, le passage constitue un raccourci important entre le Japon et l'Europe ou la côte Est des États-Unis : ainsi, emprunter le Passage du Nord-Ouest pour rejoindre Londres et Yokohama permettrait de parcourir 7 370 km de moins qu'en transitant par le Canal de Panama ; entre New York et Yokohama, le raccourci est de 3 340 km (14). De plus, le Passage peut être franchi par des navires de plus de 70 000 tonnes, qui ne peuvent actuellement pas emprunter le Canal de Panama (15). En outre, comme le montre l'ACIA, le réchauffement de l'Arctique pourrait avoir un double impact sur l'exploitation pétrolière et gazière. D'une part, il pourrait rendre les ressources extra-côtières plus accessibles en les libérant de l'emprise des glaces. D'autre part, il pourrait avoir un impact négatif sur l'exploitation et le transport terrestres des ressources pétrolières : en effet, le réchauffement climatique a tendance à affecter le pergélisol – c'est-à-dire la partie gelée en permanence du sous-sol –, dont la fonte entraîne d'importants mouvements de terrain, risquant de provoquer de sérieux dégâts sur les infrastructures terrestres, notamment les constructions, *pipe-lines* et routes (16) ; ainsi, le transport maritime des ressources pétrolières et gazières côtières et extra-côtières pourrait s'avérer une solution de plus en plus attractive.

Cependant, toutes ces hypothèses sont encore incertaines. Surtout, elles ne permettent pas nécessairement de conclure que la navigation sera immédiatement plus facile et attractive à travers le Passage du Nord-Ouest. La fonte des glaces n'étant pas un phénomène linéaire, les conditions de navigation peuvent être deux fois plus pénibles d'une année sur l'autre (17). De plus, selon le rapport de l'ACIA, le réchauffement de l'Arctique, en faisant fondre la banquise, risque d'entraîner une multiplication du nombre d'icebergs dérivant dans les eaux du Passage du Nord-Ouest (18). Ces incertitudes constituent un facteur majeur dans les calculs des compagnies privées

(12) David BARBER / Louis FORTIER / Michael BYERS, «The incredible shrinking sea ice», *Options politiques*, déc. 2005-janv. 2006, pp. 66-67, disponible sur le site Internet www.irpp.org/po/archive/dec05/barber.pdf.

(13) National Snow and Ice Data Center (NSIDC), *op. cit.*

(14) Cf. Frédéric LASSERRE, «Fonte des glaces arctiques dans le Passage du Nord-Ouest : quel avenir pour la souveraineté canadienne?», *Options politiques*, nov. 2004, p. 57, disponible sur le site Internet www.irpp.org/po/archive/nov04/lasserre.pdf.

(15) Rob HUEBERT, *Northern Interests and Canadian Foreign Policy*, 2003, p. 4, disponible sur le site Internet du Canadian Defence & Foreign Affairs Institute (CDFAI), www.cdfai.org. Il est à noter toutefois que le Canal de Panama sera prochainement agrandi.

(16) ACIA, *op. cit.*, p. 119.

(17) Franklyn GRIFFITHS, «The shipping news. Canada's Arctic sovereignty not on thinning ice», *International Journal*, vol. LVIII, n° 2 print. 2003, p. 262.

(18) ACIA, *op. cit.*, p. 85.

de transport qui pourraient être tentées d'emprunter le Passage. L'absence d'infrastructures et la difficulté d'obtenir de l'assistance en cas de problème sont d'autres facteurs qui font hésiter les transporteurs à s'engager dans le Passage. Selon certains experts, l'industrie du transport maritime commercial, comme beaucoup d'autres, a du mal à faire des prévisions à très long terme. Sachant que développer un navire prend trois ans, de la conception au lancement, «*l'idée que les conditions de glace dans l'Arctique puissent devenir plus favorables à la navigation d'ici vingt ou trente ans n'a pas de signification commerciale aujourd'hui*» (19). Une simulation conduite en 2005 concluait d'ailleurs que, si la liaison entre Yokohama et St. John's (Terre-Neuve) pouvait être économiquement viable pour le transport de conteneurs, la route liant Yokohama à New York ne permettrait pas de dégager de bénéfices suffisants à l'heure actuelle (20).

En outre, les acteurs économiques semblent jusqu'à présent considérer l'Arctique plutôt comme une destination que comme un moyen de transit entre l'Atlantique et le Pacifique. Le transport maritime pourrait donc demeurer dans l'avenir proche largement lié à l'approvisionnement des localités isolées et, surtout, à l'exploitation des mines d'or et de diamants et des gisements de gaz et de pétrole. Enfin, l'existence de routes alternatives que forment, d'une part, le Passage du Nord-Est, qui longe les côtes russes et pourrait lui aussi être affecté par le réchauffement climatique, et, d'autre part, le Canal de Panama, qui sera agrandi et devrait pouvoir accueillir à l'horizon 2015 des navires de côte post-Panamax dépassant les dimensions des écluses actuelles, ajoute encore un point d'interrogation quant aux choix futurs des transporteurs maritimes.

Un impact indirect sur les questions de souveraineté

Malgré ces nombreuses inconnues, le Canada semble décidé à agir concrètement pour ne pas risquer de se trouver débordé face à une éventuelle augmentation de l'activité dans le Passage. En effet, il existe un débat sur les effets qu'une augmentation du trafic pourrait avoir sur les prétentions d'Ottawa.

Selon Rob Huebert, la position juridique canadienne est contestée et précaire. Si elle n'est pas appuyée par les faits, c'est-à-dire par une présence et un contrôle effectif dans l'Arctique, elle pourrait être considérablement affaiblie (21). Et le Canada risquerait au final de voir sa souveraineté remise

(19) Lawson BRIGHAM / Ben ELLIS (dir.), *Arctic Marine Transport Workshop*, Institute of the North, U.S. Arctic Research Commission, International Arctic Science Committee, 28-30 sept. 2004, p. 5, disponible sur le site Internet www.institutnorth.org.

(20) Saran Somanathan, *Feasibility Study of a Shipping Route Through the Canadian Arctic*, Master of Science Thesis, University of Alberta (Department of Mechanical Engineering), 2005, 158 p.

(21) Cf. Rob HUEBERT, «The shipping news part II. How Canada's Arctic sovereignty is on thinning ice», *International Journal*, vol. LVIII, n° 3, été 2003, p. 296; «Impact du changement climatique sur le Passage du Nord-Ouest», *ISUMA Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. II, n° 4, hiv. 2001, pp. 92-101.

en cause dans les faits, en laissant circuler les navires étrangers sans moyen de les contrôler. On aboutirait alors à une internationalisation *de facto* du Passage, qui pourrait alors être reconnu comme un détroit international. Pour Franklyn Griffiths, au contraire, les compagnies commerciales envisageant de faire transiter leurs navires par le Passage du Nord-Ouest se montreraient sans doute plus intéressées par un environnement plus sûr en termes de réglementations et d'assistance à la navigation (22) : en d'autres termes, il n'y a pas de raison de penser que les transporteurs ont un intérêt quelconque à remettre en question la position du Canada, dès lors que les règles de navigation que celui-là met en place dans l'Arctique permettent d'améliorer la sécurité et la navigabilité du passage. La question porte alors sur la capacité pour le Canada de faire appliquer ses règles. Cependant, Rob Huebert explique, dans une réponse à Franklyn Griffiths, que l'incertitude sur le comportement futur des transporteurs maritimes devrait justement pousser le Canada à agir, car le passage de seulement quelques navires sans autorisation canadienne pourrait suffire à «internationaliser» le Passage; or, le fait que la navigation dans le Passage demeure dangereuse n'est pas suffisant pour conclure qu'aucun transporteur maritime ne décidera de courir le risque de tenter la traversée pour réaliser des économies – beaucoup d'exemples malheureux ont montré que, en matière de navigation, certains sont prêts à faire passer la sécurité des navires au second plan derrière la poursuite du profit (23) et d'ailleurs, à l'heure actuelle, les navires circulant dans les eaux canadiennes de l'Arctique ne sont pas tenus de se signaler aux autorités (24).

Le gouvernement conservateur actuel semble partager cette vision pessimiste et a depuis plusieurs mois tenté de renforcer ses positions, en affichant clairement ses intentions de ne pas laisser la souveraineté sur les eaux de l'Arctique échapper au Canada.

LES CHOIX DISCUTABLES D'OTTAWA

Les marges de manœuvre limitées du Canada

Le gouvernement doit composer avec les marges de manœuvre réduites dont il dispose pour traiter ce dossier. Ses options sont limitées, au plan externe, par la nécessité de ménager le partenaire et allié américain et, au plan interne, par la sensibilité de l'opinion et les capacités matérielles insuffisantes du Canada.

(22) Franklyn GRIFFITHS, *op. cit.*, p. 267.

(23) Rob HUEBERT, «The shipping news part II...», *op. cit.*, pp. 301-302.

(24) Il existe certes un Système de trafic de l'Arctique canadien (NORDREG), qui permet de bénéficier des services d'assistance maritime des gardes-côtes à condition de s'être signalé aux autorités canadiennes, mais cela n'est que facultatif.

Le Canada ne peut évidemment pas se permettre de traiter ce dossier sans tenir compte de la nature particulièrement déséquilibrée de sa relation avec les États-Unis. Il n'est pas nécessaire d'insister sur l'importance vitale du marché américain pour l'économie du Canada. Au plan de la sécurité aussi, les États-Unis sont un partenaire incontournable du Canada. La proximité immédiate des États-Unis a permis au Canada de disposer à la fois de l'accès à un très large marché, mais également de bénéficier d'une garantie de sécurité. Pour tirer son épingle du jeu, les Canadiens ont jusqu'ici veillé à éviter de lier ces deux versants de leur relation avec les États-Unis, de sorte qu'un éventuel désaccord politique n'ait pas de répercussions sur les échanges commerciaux entre les deux voisins. Cependant, depuis les attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis ont changé d'attitude et leur préoccupation pour la sécurité a brisé ce schéma. On serait désormais dans une situation de «*forced linkage*» (25). Les Américains font actuellement pression sur le Canada pour que celui-là améliore la sécurité de ses frontières et augmente son budget de défense.

Ce nouveau contexte a sensiblement réduit la marge de manœuvre d'Ottawa face à son allié. L'arrivée des Conservateurs au pouvoir à Ottawa, en janvier 2006, a d'ailleurs marqué le début d'un rapprochement avec les États-Unis, initié par le nouveau Premier ministre Stephen Harper. Néanmoins, ce rapprochement n'a pour le moment pas eu d'effets sur la question de l'Arctique. On pourrait même arguer du contraire, puisque la position très ferme de Stephen Harper sur ce dossier a pu lui servir à rassurer les Canadiens sur la capacité de son gouvernement à maintenir une certaine indépendance vis-à-vis des Américains (26).

Cela conduit au deuxième élément qui borne les marges de manœuvre du gouvernement : la sensibilité de l'opinion publique canadienne pour la question. Le Canada fait face à des problèmes identitaires récurrents. Une réponse à ce déficit de symboles fédérateurs réside dans l'attachement au territoire canadien. Dans ce contexte, la nordicité apparaît comme un élément-clef de l'image du Canada, non seulement vis-à-vis de l'extérieur, mais aussi pour la représentation que se font les Canadiens d'eux-mêmes. Dans l'imaginaire collectif canadien, l'Arctique occupe ainsi une place unique. Le gouvernement n'a d'ailleurs pas hésité à déclarer en 1985, pour y défendre sa souveraineté, que «*l'Arctique ne fait pas simplement partie du Canada, il*

(25) Norman HILLMER / David CARMENT / Fen Osler HAMPSON, *Is Canada now irrelevant?*, 2003, p. 16, disponible sur le site Internet du Canadian Defence & Foreign Affairs Institute (CDFAI), www.cdfai.org.

(26) Lors de sa toute première conférence de presse, le nouveau Premier ministre canadien déclarait avoir «*des plans pour la Défense nationale et pour la défense de notre souveraineté dans l'Arctique*», ajoutant, à destination du représentant de Washington : «*nous recevons notre mandat de la population canadienne et non pas de l'ambassadeur des États-Unis*». Cette pique était une réponse au commentaire de l'ambassadeur, qui avait rappelé, la veille, le refus de son pays de reconnaître la souveraineté du Canada sur le Passage du Nord-Ouest. Cf. Joël-Denis BELLAVANCE / Gilles TOUPIN, «Souveraineté territoriale dans l'Arctique canadien : Stephen Harper met les Américains en garde», *La Presse*, 27 janv. 2006.

fait partie de la Grandeur du Canada. La politique de ce gouvernement est de préserver l'intégrité de cette Grandeur du Canada» (27).

Dans le contexte de la crise identitaire récurrente du Canada et face aux craintes de certains de dislocation du pays, les gouvernements successifs ont sans doute considéré qu'il était important de ne pas faire preuve de faiblesse lorsqu'il s'agissait de défendre l'intégrité territoriale et la souveraineté du pays. On peut dès lors penser que la fermeté des gouvernements, du moins dans les discours, est autant un message envoyé à l'extérieur qu'un signe adressé à la société canadienne elle-même.

Enfin, le dernier élément qui limite les options ouvertes à Ottawa est celui des capacités matérielles et militaires : le Canada n'a tout simplement pas, à l'heure actuelle, les moyens de surveiller ni de contrôler adéquatement la navigation dans le Passage du Nord-Ouest. Il ne dispose par exemple d'aucun brise-glace capable de patrouiller la zone pendant toute l'année. Les deux plus importants éléments de la flotte de brise-glaces des garde-côtes, le *Louis S. St-Laurent* et le *Terry Fox* ne peuvent en effet accéder au Passage du Nord-Ouest que pendant certaines périodes de l'année; de plus, le *Louis S. St-Laurent* est obsolète, puisque sa construction remonte déjà à 1969. Les autres brise-glaces du Canada doivent quant à eux se cantonner aux eaux gelées du fleuve Saint-Laurent et de son Golfe (28). Le Canada ne dispose d'aucun sous-marin à propulsion nucléaire et les moyens aériens supposés appuyer ces forces navales semblent également insuffisants. Il possède des avions de surveillance stratégique, mais ceux-là sont déjà en service depuis 1980 et leurs patrouilles au-dessus de l'Arctique sont de moins en moins fréquentes (29). Le pays a aussi à son actif des hélicoptères maritimes *Sea King*, mais, là encore, la flotte est vieillissante, puisqu'ils sont en service depuis les années 1960 – ils seront toutefois remplacés à partir de 2008 par de nouveaux appareils (30). La présence terrestre est principalement assurée par les Rangers, réservistes qui, recrutés dans les populations locales, sont chargés de patrouiller la région (31).

Rhétorique rigide et politique d'affichage

Dans ce contexte complexe, le gouvernement Harper a choisi de suivre ses prédécesseurs, qui ont généralement adopté une ligne ferme, en définis-

(27) Cité par Franklyn GRIFFITHS, *op. cit.*, p. 275.

(28) Garde côtière canadienne, «Navires, aéronefs et aéroglisseurs», disponible sur le site Internet www.ccg-gcc.gc.ca.

(29) Cf. le site Internet du ministère de la Défense nationale et des forces canadiennes, www.airforce.forces.gc.ca/site/index_f.asp.

(30) *Ibid.*

(31) Cette présence est notoirement insuffisante, puisque, aujourd'hui, seuls 1 575 Rangers répartis dans 58 patrouilles ou communautés et 912 Rangers juniors répartis dans 29 patrouilles ou communautés sont chargés de patrouiller l'ensemble du Nord canadien, à savoir le Nunavut, le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, le nord de l'Alberta, le nord de la Colombie-Britannique et le nord de la Saskatchewan. Cf. le site Internet www.rangers.forces.gc.ca/pubs/common/units/01crpg_f.asp.

sant essentiellement les problèmes de la région en terme de menace sur la souveraineté canadienne. Pour ce faire, Ottawa a cherché à renforcer ses positions à la fois par des mesures d'affichage et par une présence concrète accrue dans la région.

Le choix de mettre l'accent sur la défense de la souveraineté, qui a été fait par tous les gouvernements successifs, est déterminant : ce qui est en jeu dans l'Arctique, on l'a vu, c'est bien la souveraineté du Canada, en tant que capacité à exercer la plénitude de ses compétences sur une partie de son territoire. Cependant, le mot «souveraineté» n'est pas neutre : il est très chargé symboliquement et émotionnellement. Lorsque le thème de la souveraineté est évoqué dans les discours politiques et agité dans les médias, son sens est souvent flou : l'idée de souveraineté est en effet liée, pour le public, à l'identité, à la personnalité même de l'Etat – il convient d'ailleurs de noter que ce lien est fait par les responsables politiques canadiens eux-mêmes (32). Dès lors, on comprend qu'une atteinte à la souveraineté soit vue comme inacceptable par une large part de la population. Cela a clairement fourni un moyen au Canada de négocier face aux Etats-Unis, alors qu'Ottawa est en position de faiblesse structurelle face à son voisin. En effet, si la question de la souveraineté dans l'Arctique est plutôt mobilisatrice pour l'opinion au Canada, elle ne l'est guère aux Etats-Unis. Il y a donc une certaine asymétrie dans ce domaine, qui joue plutôt en faveur du Canada. Cela s'est concrètement manifesté lors des négociations ayant conduit à l'accord de coopération arctique de 1988 entre les deux pays : le Canada a pu se montrer intransigeant en prétendant avoir les mains liées – un négociateur américain se souvient que la conclusion d'un accord était rendue difficile par le fait que le Canada avait peu de marge de manœuvre pour trouver un compromis, étant donné que l'opinion publique canadienne percevait la question comme une menace à sa souveraineté (33).

La politique suivie par le gouvernement Harper mêle des actes d'affichage avec des engagements plus concrets pour améliorer la position et la présence canadienne dans le Nord. La volonté d'affichage s'explique partiellement par le regain d'intérêt marqué par d'autres puissances pour l'Arctique. Depuis plusieurs mois, Ottawa se trouve quelque peu pris dans une course aux déclarations engagée avec d'autres gouvernements de la région. Au-delà de la question du Passage du Nord-Ouest, le Canada, le Danemark, la Russie et les Etats-Unis s'opposent en effet sur les délimitations des plateaux continentaux de chacun sous l'océan Arctique. Dans ce contexte, chaque gouvernement multiplie les gestes et les déclarations publiques pour

(32) Ce fut notamment le cas lors de la fameuse intervention de Joe Clark, alors secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures, le 10 septembre 1985, après le passage du brise-glace américain *Polar Sea*. Celui-là déclarait en effet qu'une souveraineté complète du Canada sur les eaux de l'Archipel arctique était «vitale pour la sécurité du Canada, vitale pour les Inuit et vitale pour l'identité nationale canadienne». Propos cités par Christopher KIRKEY, «Smoothing over troubled waters...», *op. cit.*, p. 407.

(33) Christopher KIRKEY, *op. cit.*, p. 410.

renforcer ses positions : les Russes ont envoyé une expédition sous-marine scientifique planter un drapeau national au pôle Nord, tandis que les Danois et les Canadiens ont chacun lancé des missions scientifiques pour étayer leurs revendications. Si la question du Passage du Nord-Ouest est bien distincte de celle des plateaux continentaux, Ottawa sait qu'un manque de fermeté dans un des dossiers aurait des répercussions sur l'autre. Les Canadiens ont donc également multiplié les opérations d'exercice de leurs forces dans l'Arctique. Le Premier ministre a fait plusieurs visites dans le Nord, et a réalisé une tournée dans le Yukon, le Nunavut et les Territoires du Nord-Ouest en août 2007.

Parallèlement à ces gestes symboliques, le gouvernement avait annoncé sa volonté de renforcer de manière concrète sa présence et ses capacités dans le Nord : « *on ne défend pas la souveraineté nationale avec des drapeaux, une rhétorique électorale vide de sens et des campagnes publicitaires* », avait déclaré S. Harper lors de la campagne électorale de 2006 (34). Le programme des Conservateurs incluait l'acquisition de trois nouveaux brise-glaces et de drones de surveillance, la mise en place d'un système de radars, la construction d'un port en eau profonde à Iqaluit, ainsi que l'établissement d'une nouvelle base de formation militaire dans l'Arctique; les Conservateurs avaient également promis d'investir 5,3 milliards de dollars canadiens supplémentaires dans les Forces armées en cinq ans. Cependant, après près de deux ans au pouvoir, le bilan est mitigé et certains de ces engagements ont été revus à la baisse : ainsi, en lieu et place des trois nouveaux brise-glaces capables de naviguer toute l'année dans l'Arctique, le gouvernement a finalement choisi de se doter de six à huit navires patrouilleurs, qui sont moins puissants, ne pourront s'aventurer dans le passage pendant toute l'année et seront confiés aux forces armées, tandis que la flotte de la Garde côtière continue à voir sa flotte vieillir; le port en eaux profondes initialement prévu à Iqaluit devrait quant à lui finalement être remplacé par un projet moins ambitieux à Nanisivik, pour des raisons de coût; de même, Stephen Harper avait annoncé une nette augmentation du nombre de Rangers, mais cette promesse sera difficile à tenir, dans la mesure où on ne trouve que peu de volontaires pour remplir cette tâche (35).

Ces difficultés sont révélatrices des limites de la stratégie d'Ottawa de définir la question du Passage du Nord-Ouest principalement en terme de défense de sa souveraineté. Ce choix pose deux problèmes. D'une part, il tend à radicaliser les positions du Canada, qui refuse toute concession à ses voisins. D'autre part, il conduit à éluder tout un pan de la problématique à laquelle le Canada fait face.

(34) Alec CASTONGUAY, « Le Passage du Nord-Ouest ouvert dès 2015 ? », *Le Devoir*, 30 oct. 2006.

(35) Anne PELOUAS, « Arctique : les blâmes pleuvent sur Ottawa », *Le Devoir*, 15 nov. 2007.

LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION MOINS CONFLICTUELLE

La présence des Inuit, un facteur négligé

La rhétorique de défense de la souveraineté favorisée par Ottawa masque l'ampleur de certains défis concrets auxquels le pays fait déjà face dans l'Arctique. Le renforcement de la présence militaire canadienne dans l'Arctique, parfois présentée comme la seule solution pour défendre la souveraineté canadienne, ne permet ainsi pas de répondre aux défis environnementaux, économiques et sociaux posés par les transformations qui affectent le nord du Canada. Les populations locales subissent déjà les premières conséquences des bouleversements climatiques, qui touchent l'environnement dans lequel ils vivent et perturbent leur mode de vie, en affectant la prédictibilité des conditions de chasse par exemple. Les Inuit s'inquiètent également des répercussions possibles d'une activité accrue dans la région sur leur habitat et sur leur mode de vie. Les choix gouvernementaux révèlent pourtant qu'on ne prend pas toujours l'intérêt de ces populations suffisamment en compte : par exemple, le projet de Nanisivik ne fait pas l'unanimité, le Nunavut ayant réclamé en vain un port en eaux profondes à Iqaluit ; beaucoup préféreraient voir le gouvernement consacrer plus d'efforts au développement d'infrastructures qui font défaut, plutôt que de militariser l'Arctique.

La présence des Inuit dans le Nord canadien est un facteur crucial. Le gouvernement est certes bien conscient que cet élément constitue l'un des meilleurs arguments à l'appui de ses prétentions, mais il « oublie » que cette présence permettrait aussi d'envisager le dossier du Passage du Nord-Ouest sous un angle plus large que celui de la simple défense de la souveraineté canadienne.

Redéfinir la question en tenant compte de la présence, des intérêts et des caractéristiques particulières des populations inuit fournit des pistes de réflexion très intéressantes pour envisager un mode de gestion du Passage du Nord-Ouest. Comme le note F. Griffiths, les populations locales sont plus portées à envisager la question du passage sous l'angle des implications concrètes de son ouverture potentielle à la navigation (36) : il s'agit pour ces populations d'anticiper et de se préparer aux bouleversements que cette ouverture pourrait provoquer. Les Inuit canadiens ne se désintéressent pas des questions de souveraineté et ont déjà marqué leur soutien aux positions d'Ottawa sur la question. Néanmoins, il semble qu'ils accordent plus d'importance à la gestion de l'Arctique en général qu'aux questions de statut légal des eaux du passage. F. Griffiths utilise la notion de « *stewardship* », qu'on pourrait traduire par « gérance » et qui résume bien cette approche (37) : il s'agit de l'idée d'une responsabilité de protéger, mais aussi en quelque sorte d'administrer le Passage, plus largement l'Arctique, dont

(36) Franklyn GRIFFITHS, *op. cit.*, p. 279.

(37) *Ibid.*, p. 280.

les Inuit se voient comme les dépositaires. L'attachement des Inuit à la terre est particulier, car il a une dimension spirituelle forte et il ne fait pas de distinction entre le territoire, la nature et les animaux qui y vivent : les Inuit font partie du territoire dans lequel ils s'inscrivent (38).

Cette vision particulière de l'Arctique est partagée par les Inuit des différents Etats arctiques, qui se définissent souvent comme une communauté transcendant les frontières nationales (39). Des liens forts existent entre les populations circumpolaires. Ils se sont concrétisés par un ensemble de réseaux et d'organisations transnationales, dont la principale est la Conférence circumpolaire inuit (ICC) : cette organisation non gouvernementale, qui fédère des organisations inuit du Canada, de Sibérie, d'Alaska et du Groenland, a pour but de renforcer la cohésion des Inuit, de favoriser la reconnaissance de leurs droits et de promouvoir un développement durable de l'Arctique. Elle a eu une influence importante sur les politiques respectives des Etats arctiques, qui se réunissent désormais au sein du Conseil de l'Arctique. L'ICC est d'ailleurs un participant permanent du Conseil de l'Arctique et dispose d'un statut consultatif auprès des Nations Unies.

La piste de la régionalisation

Comme le suggèrent Lassi Heininen et Heather N. Nicol, la perception de l'existence de défis communs, le travail des organisations inuit, le lancement, en 1990, de la Stratégie de protection de l'environnement arctique (AEPS), puis la création du Conseil de l'Arctique ont participé à l'émergence d'un nouveau type de discours sur l'Arctique, qui insiste sur les thèmes de la coopération régionale et du développement durable, plutôt que sur les aspects conflictuels. Ces discours ont fait évoluer les politiques nationales de chaque Etat vers plus de coopération dans les domaines où existe un consensus. On a alors assisté, selon les deux auteurs, à l'émergence d'un nouvel espace géopolitique et d'un certain régionalisme arctique (40). En témoigne l'apparition de la catégorie «Etat arctique», appellation que se sont octroyés eux-mêmes les huit Etats de la région. Oran Young voit là l'apparition d'un nouveau groupe d'Etats au plan international, unis par des préoccupations communes (41).

Cette dynamique de coopération multilatérale semble une voie intéressante pour le Canada, lequel affiche une foi sans cesse renouvelée dans les valeurs du multilatéralisme. Cette posture, qui répond à des intérêts bien

(38) Cf. Jessica SHADIAN, *Reconceptualizing Sovereignty Through Indigenous Autonomy : a Case Study of Arctic Governance and the Inuit Circumpolar Conference*, PhD Thesis in Political Science and International Relations, University of Delaware, 2006, 450 pages, pp. 105-107.

(39) Franklyn GRIFFITHS, «The Shipping News...», *op. cit.*, p. 279.

(40) Lassi HEININEN/Heather N. NICOL, «The Importance of Northern Dimension Foreign Policies in the Geopolitics of the Circumpolar North», *Geopolitics*, volume 12, n° 1, 2007, pages 133-165, p. 161.

(41) Oran YOUNG, *Creating Regimes, Arctic Accords and International Governance*, Ithaca, Cornell University Press, 1998, pp. 36-37.

compris de la part d'une puissance moyenne, fait bénéficiaire Ottawa d'une expérience indéniable et d'une crédibilité certaine en matière de coopération internationale. Les Canadiens en sont bien conscients : au cours des années 1990, ils ont tenté de jouer un rôle de *leader* en matière de coopération dans l'Arctique. La naissance du Conseil de l'Arctique est ainsi pour une large part à mettre à leur crédit. Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada, présenté en 2000 par le gouvernement libéral de Jean Chrétien, confirme ce changement de tonalité : il y est noté que, si le Canada avait jusque-là « *surtout porté son attention sur les menaces à [sa] souveraineté, [...] la nature et les implications de ces menaces ont changé : la coopération a éclipsé en grande partie les différends frontaliers dans le Nord* ». Le gouvernement Chrétien annonçait dans le même temps vouloir « *faire de la région circumpolaire une entité géopolitique dynamique, intégrée au système international* » (42). Ottawa entend donc donner aux Canadiens le rôle de chef de file dans cette entité.

Toutefois, il convient de noter que cette inspiration multilatérale est aujourd'hui remise en cause par le retour à une rhétorique plus musclée, dans le contexte récent de la surenchère de déclarations et de gestes symboliques évoqué plus haut. En outre, l'approche multilatérale a déjà montré ses limites dès qu'il s'agit de traiter les différents politiques dans la région. Si la coopération est possible et même efficace dans les domaines du développement durable et de la protection environnementale, il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit d'aborder des dossiers plus sensibles : par exemple, les États-Unis ont soumis leur participation au Conseil de l'Arctique à la condition que soit exclue du mandat de cette institution toute question touchant à la sécurité ; de même, le Congrès américain a toujours refusé de ratifier la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, au motif qu'elle porterait atteinte à la souveraineté des États-Unis.

La piste d'un règlement global des différends frontaliers dans l'Arctique par voie multilatérale semble donc bien illusoire dans le contexte actuel. Il paraît fort peu probable qu'on puisse s'inspirer directement de l'exemple du Traité de l'Antarctique de 1959, qui avait gelé les prétentions territoriales des parties concernées. Néanmoins, une approche moins directement focalisée sur la question de la souveraineté permettrait sans aucun doute d'éviter les prises de position trop rigides et les déclarations intransigeantes qu'on observe actuellement. Replacer les populations locales au cœur de la réflexion sur les problèmes de l'Arctique est la voie la plus prometteuse pour faire face de manière concrète aux défis de la région. C'est en affrontant ainsi ces défis, qui sont partagés par l'ensemble des États arctiques, que le Canada a la meilleure chance de faire valoir ses positions.

(42) Gouvernement du Canada, *Le Volet nordique de la politique étrangère du Canada*, 2000, p. 2, disponible sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, www.international.gc.ca/circumpolar/pdf/ndefp-fr.pdf.