

Laurence Cros : « Le Passage du Nord-Ouest à l'épreuve du réchauffement climatique : une remise en cause de la coopération américano-canadienne dans l'Arctique ? »

Les Relations interaméricaines en perspective : entre crises et alliances, Isabelle Vagnoux et Daniel van Eeuwen dirs., Éditions de l'Institut des Amériques, Paris, 2009, p. 75-87.

From Columbus to Lewis and Clark, including Jacques Cartier and Cavalier de La Salle, the great explorers of North America sought a shorter route to the East. Due to global warming, which is slowly melting the ice of the Northwest Passage, the goal now seems within reach. But this change could lead to an unexpected crisis between the United States and Canada, two American nations linked by a special relation of close cooperation. Since 1812, no armed conflict has marred the relation and in the Arctic, a close cooperation has been the norm since WW2 and the Cold War, with a joint management under NORAD of structures designed to stop transpolar nuclear attacks. Yet since 2006 Canadian Prime Minister Stephen Harper has been talking tough, planning a brand-new fleet of military ice-breakers that would reinforce Canadian sovereignty on Arctic waters. Meanwhile, the US is maneuvering to become a major player in the region.

This article will briefly situate the context of past cooperation in the Arctic before examining the claims of each country regarding the Northwest Passage and appraising whether this building dispute could affect the long-term American-Canadian cooperation in the region.

Cet article entend brièvement évoquer les relations du Canada et des États-Unis en Arctique et plus précisément en ce qui concerne le Passage du Nord-Ouest. La question centrale à laquelle il tentera de répondre est de savoir si le contexte nouveau du réchauffement climatique pourrait remettre en cause la tradition de coopération entre ces deux pays. Cet article donnera la primauté au point de vue canadien, bien que le point de vue américain soit aussi présenté : dans un monde où les médias consacrent tant d'espace aux États-Unis, il n'est pas inintéressant d'accorder parfois plus d'attention à la voix du Canada.

L'Arctique tient une immense place dans la représentation identitaire du Canada. Ainsi la version anglaise de l'hymne officiel, dont les paroles datent de 1908, décrit le Canada comme le pays du nord, puissant et libre (« the true north strong and free »). On peut noter que la version française, datant de 1880, quant à elle, met en avant la défense de la foi et de la croix. On peut donc parler pour le Canada anglais du début du XXe siècle d'une véritable mystique du nord, pendant de la foi catholique intense du Canada français traditionnel¹.

Cependant, à y regarder de plus près, il apparaît qu'il s'agit là d'une émotion romantique et ambivalente qui oscille entre la fascination pour un grand nord imaginé et la satisfaction de vivre loin de lui, confortablement installé dans le sud du pays (80% des Canadiens vivent dans une bande de 300 km au dessus de la frontière avec les États-Unis). Dans les faits, la politique canadienne a longtemps été caractérisée par un désintéret pour l'Arctique. Le grand nord canadien a donc longtemps été un mythe national sans être pour autant une priorité politique.

1. La coopération entre les États-Unis et le Canada en Arctique pendant la deuxième guerre mondiale et la guerre froide

Pourtant ce peu d'importance accordée à l'Arctique a commencé à changer pendant la deuxième guerre mondiale et surtout pendant la guerre froide, l'Arctique devenant alors, du fait de la proximité de la Sibérie et de l'Alaska, une région stratégique pour la défense de l'Amérique du nord contre l'Allemagne nazie puis contre l'URSS.

Cette donnée géographique a donné naissance depuis les années 1940 à une étroite coopération militaire entre les États-Unis et le Canada pour assurer la sécurité de l'Arctique. La deuxième guerre mondiale marque une réorientation de la politique étrangère et des alliances militaires du Canada : en 1940, avec l'établissement par l'accord d'Ogdensburg d'un comité permanent commun

de défense de l'Amérique du nord, les États-Unis deviennent l'allié militaire essentiel du Canada. En Arctique, la menace d'une infiltration nazie était assez faible, mais la région était importante pour organiser la livraison de matériel vers la Grande-Bretagne et l'URSS dans le cadre du *lendlease* [Elliot-Meisel, 1998, p. 35]. La coopération États-Unis-Canada en Arctique s'est faite en théorie sur la base d'une relation d'égal à égal mais en réalité les cinq grands projets ont été en majeure partie financés et réalisés par les Américains [Elliot-Meisel, 1998, p. 30-42] :

- Stations météo et de communication
- Northwest Staging Route : route aérienne de l'Alberta jusqu'à l'Alaska pour la livraison de matériel à l'URSS
- Northeast Staging route: route aérienne transatlantique pour la livraison de matériel à la Grande-Bretagne
- Alaska Highway
- Pipeline Canol

Ces projets se traduisent par une présence massive des Américains dans l'Arctique canadien entre 1942 et 1945, qui a fini par provoquer l'inquiétude du Canada. Celui-ci a donc pris un certain nombre de mesures pour raffermir sa souveraineté en Arctique et en particulier, après la guerre, la décision de rembourser aux États-Unis le coût des infrastructures afin de prévenir toute revendication américaine sur la région [Elliot-Meisel, 1998, p. 42-55].

Cette coopération s'est poursuivie pendant la guerre froide mais ne s'est jamais faite dans un climat de sérénité totale. A l'origine, les Canadiens auraient préféré que la défense de l'Arctique se fasse dans le cadre de l'OTAN, en incluant d'autres pays limitrophes comme la Norvège. Cette préférence pour une solution multilatérale est typique du Canada, toujours inquiet de se retrouver seul face aux États-Unis [Elliot-Meisel, 1998, p. 68-71]. Mais au final, la défense de l'Arctique a été menée dans un cadre bilatéral, d'abord via le comité permanent commun de défense de l'Amérique du nord puis, après 1958, via le NORAD. Elle sera fondée essentiellement sur la mise en place de deux types de stations :

- Stations météo JAWS (*joint arctic weather stations*) : projet dont l'intérêt est surtout militaire et le coût supporté par les États-Unis. Il était prévu que dès que possible, le personnel soit à 100% canadien, mais il faudra attendre trente ans pour que ce soit le cas [Elliot-Meisel, 1998, p. 81-86].
- Stations radar DEW (*Distant Early Warning Line*) : alignement de stations radar au-dessus du cercle polaire pour prévenir l'attaque de bombardiers soviétiques. Les stations furent construites entre 1954 et 1957 et leur fonctionnement et ravitaillement confiés à Federal Electric, filiale d'AT&T, sous contrôle militaire américain. En 1985, le réseau DEW fut transformé en une série de stations automatisées appelée NWS (*North Warning System*) et enfin, en 1990, le Canada prit entièrement en charge le système [Wolverton, 2007, p. 32-41].

Entre les années 1950 et 1970, cette coopération a eu pour conséquence, de nouveau, une présence massive des États-Unis dans l'Arctique canadien, qui s'est nourrie de la faiblesse de l'investissement du Canada, incapable d'assurer le soutien logistique indispensable [Elliot-Meisel, 1998, p. 89-90 et 104-108].

Le contexte de coopération entre les États-Unis et le Canada dans l'Arctique révèle donc deux éléments :

- 1) Bien que la coopération se passe plutôt bien, des tensions sous-jacentes demeurent, le Canada s'inquiétant toujours de la possible érosion de sa souveraineté.
- 2) D'autre part elle révèle la contradiction envers le désir canadien d'affirmer sa souveraineté et ses réticences devant les investissements qu'il devrait faire pour y parvenir.

2. Le Passage du Nord-Ouest, possible pierre d'achoppement de la coopération entre les États-Unis et le Canada en Arctique ?

En Arctique, depuis la deuxième guerre mondiale, les États-Unis et le Canada ont noué une coopération étroite, et pourtant des tensions et des inquiétudes demeurent et peuvent mener à des situations de crise. C'est vrai en particulier de la question du Passage du Nord-Ouest, qui constitue un contentieux territorial crucial pour la souveraineté canadienne, et est donc potentiellement une pierre d'achoppement de la coopération entre le Canada et les États-Unis.

Selon le Canada, le Passage du Nord-Ouest se trouve placé dans les eaux intérieures du Canada à deux titres : en vertu d'un titre historique et en vertu des lignes de base droites.

Quand il ratifie la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, un État peut définir des eaux qu'il estime intérieures en vertu d'un titre historique. Le Canada a donc annexé à sa ratification en 2003 une déclaration qui exclut les différends concernant ses eaux historiques [Pharand, 2007, p. 5]. Mais dès 1973, via une lettre du Bureau des Affaires Légales datée du 17 décembre, le Canada avait déclaré qu'il considérait que les eaux de l'archipel arctique faisaient partie de ses eaux intérieures en vertu d'un titre historique [Pharand, 2007, p. 11]. Il faut noter qu'un élément essentiel utilisé par le Canada pour justifier sa souveraineté historique sur le Passage du Nord-Ouest est la présence des Inuits, qui sont mentionnés dans plusieurs déclarations canadiennes comme occupant et utilisant les eaux et la banquise arctique depuis des temps immémoriaux². En 2002, la revendication du Canada sur le Passage du Nord-Ouest en vertu d'un titre historique a reçu le soutien du Conseil Inuit Circumpolaire, qui revendique le rôle joué par les Inuits dans l'exercice de la souveraineté canadienne sur l'archipel arctique³.

De plus, en 1985, le Canada a tracé autour de l'archipel arctique des lignes de base droites pour délimiter ses eaux intérieures. En droit international, la ligne de base est le point de référence à partir duquel les zones marines sont mesurées. Les eaux situées en deçà de la ligne de base font partie des eaux intérieures de l'État⁴. Si la côte est particulièrement découpée ou si elle est bordée par un archipel, un État a le droit de tracer des lignes de base droites en reliant des points saillants de la côte ou des îles. Cette possibilité repose sur le précédent établi par la Norvège et validé par une jurisprudence de la Cour Internationale de Justice de 1951 [Pharand, 2007, p. 14]. La possibilité de tracer des lignes de base droites a été confirmée par l'article 7 de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer. La loi du 10 septembre 1985 votée par le Canada s'appuie sur cette jurisprudence et reprend l'argument historique, les lignes de base droites définissant « la limite extérieure des eaux intérieures historiques du Canada » [Pharand, 2007, p. 11].



Figure 1 : Lignes de bases droite canadiennes autour de l'archipel arctique ⁵

Les États-Unis ont émis des protestations officielles contre ces revendications [Pharand, 2007, p. 10-12]. En droit international, pour revendiquer un titre historique sur une zone maritime, il faut prouver l'exercice exclusif d'une souveraineté pendant une longue période avec l'accord des autres

États [Pharand, 2007, p. 7]. Concernant le Passage du Nord-Ouest, le Canada pourrait s'appuyer sur deux lois de 1970 montrant qu'il exerce depuis longtemps une souveraineté sur ces eaux :

- La loi qui a étendu ses eaux territoriales de 3 à 12 milles marins, plaçant ainsi les principaux chenaux du Passage du Nord-Ouest dans les eaux canadiennes
- La loi sur la prévention de la pollution dans les eaux arctiques, qui a établi une zone de protection sur les eaux de l'archipel (et donc du Passage du Nord-Ouest) et sur les 100 milles marins au-delà de l'archipel.

Or les États-Unis ont immédiatement émis des protestations officielles contre ces deux lois, ce qui établit que la souveraineté du Canada sur les eaux arctiques n'a pas historiquement reçu l'accord des autres États [Pharand, 2007, p. 10-11].

De plus, la décision du Canada de tracer des lignes de base droites autour de l'archipel arctique a immédiatement provoqué une lettre de protestation des États-Unis qui s'oppose au tracé lui-même ainsi qu'à la justification historique [Pharand, 2007, p. 12].

La position des États-Unis est que le Passage du Nord-Ouest est un détroit international. Il n'y a pas de consensus international sur la définition d'un détroit, et par conséquent celle-ci n'apparaît pas dans la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer. Il faut donc s'appuyer sur le droit coutumier, et surtout sur une jurisprudence de la Cour Internationale de Justice de 1949. Y sont mentionnés deux critères essentiels pour définir un détroit international : le critère géographique (passage naturel qui relie deux mers ou deux parties de la mer) et le critère fonctionnel (il doit s'agir d'une route maritime utile pour la navigation internationale). Dans le cas du Passage du Nord-Ouest, le critère géographique est évidemment rempli, mais les États-Unis et le Canada s'opposent sur le critère fonctionnel : pour le Canada, la navigation historique dans le Passage du Nord-Ouest est beaucoup trop réduite pour dire qu'il s'agit d'une route maritime utile, alors que pour les États-Unis, un usage potentiel suffit [Pharand, 2007, p. 30-36].

Il faut noter que les États-Unis sont assez peu intéressés par le Passage du Nord-Ouest en lui-même : la motivation principale qui sous-tend la position américaine est d'éviter un précédent qui mettrait en danger la liberté de navigation dans d'autres détroits plus importants comme le détroit d'Hormuz [Elliot-Meisel, 1998, p. 140 ; Forget, 2007, p. 135; Granatstein, 2007, p. 119 ; Jones, 2006, p. 15].

Ce conflit d'opinion sur le Passage du Nord-Ouest n'est pas récent et a provoqué des crises périodiques, en général suite à une tentative américaine de naviguer dans le Passage du Nord-Ouest sans la permission du Canada :

- Traversées du supertanker *Manhattan* en 1969 et 1970 : à cette occasion, le Canada a réagi par le vote de la loi sur la prévention de la pollution dans les eaux arctiques [Elliot-Meisel, 1998, p. 141]. Il s'agit d'un exemple d'une diplomatie imaginative de la part du Canada, qui dispose d'une marge de manœuvre limitée pour s'opposer aux États-Unis, mais qui a trouvé un moyen indirect de réaffirmer sa souveraineté sur le Passage du Nord-Ouest [Charron, 2005-2006, p. 46]. Le Canada semble avoir remporté cette manche, puisque la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer a confirmé la loi canadienne sous la forme de l'article 234, qui prévoit une restriction de la liberté de navigation dans les eaux recouvertes de glaces, afin de d'assurer la protection d'un environnement fragile [Charron, 2005, p. 839-840].
- Traversée du brise-glace *Polar Bear* en 1985 : là aussi le Canada manœuvre habilement, en donnant une permission que les États-Unis ne lui avaient pas demandée et en envoyant des observateurs à bord du navire. Mais la réaction essentielle est la décision de tracer des lignes de base droites autour de l'archipel arctique, qui placent le Passage du Nord-Ouest dans les eaux intérieures du Canada. La période de crise se termine par l'accord de 1988 sur la navigation des brise-glaces, qui inclut néanmoins une clause indiquant que l'accord ne constitue pas une reconnaissance par les États-Unis de la revendication canadienne [Granatstein, 2007, p. 119-121].

Il est donc clair que le Passage du Nord-Ouest est un sujet qui fait réagir le Canada. C'est l'un des rares sujets sur lesquels le Canada se sent le droit d'adopter une position nationaliste, au motif qu'il

ne défend pas uniquement ses intérêts, mais aussi l'environnement arctique et le mode de vie inuit. Néanmoins, la sensibilité du Canada sur ce sujet n'indique pas nécessairement un engagement historique fort. Les crises avec les États-Unis ont provoqué une grande émotion, mais elles n'ont pas été suivies par des mesures concrètes qui permettraient non seulement de revendiquer, mais aussi d'exercer une souveraineté sur le Passage du Nord-Ouest [Elliot-Meisel, 1998, p. 152 ; Granatstein, 2007, p. 122 ; Kenney, 2006, p. 175-177]. Au contraire, avec la fin de la guerre froide, il y a eu un désengagement massif du Canada [Lasserre, 2007, p. 35] :

- 1989 : le Canada cesse de déployer des navires dans les eaux arctiques
- 1990 : abandon du programme d'achat de sous-marins nucléaires et réduction drastique des patrouilles aériennes (de 26 à 4 par an)
- 1995 : suppression du régiment aéroporté

Néanmoins, la situation est en train de changer en Arctique du fait, bien sûr, du réchauffement climatique. Longtemps nié, il fait à présent l'objet d'un consensus international. La réduction de l'étendue de la banquise en été, constamment revue à la hausse, a un impact majeur sur le Passage du Nord-Ouest.

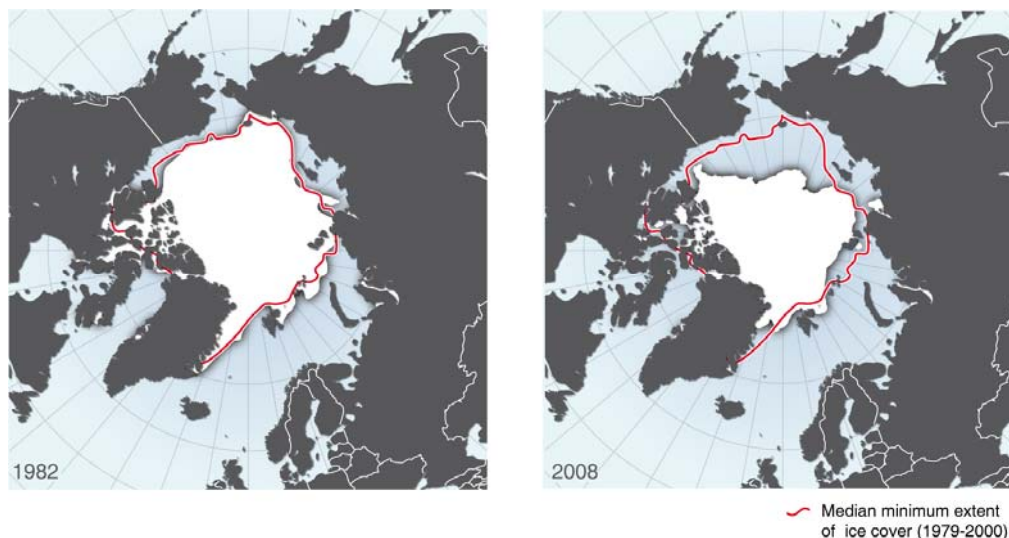


Figure 2 : Réduction de l'étendue de la banquise en été, 1982-2008 ⁶

La fonte des glaces augmente le potentiel économique de l'Arctique en rendant plus accessibles les importants gisements de pétrole et minéraux. D'autre part, la valeur commerciale du Passage du Nord-Est, appelé aussi la Route maritime du nord (le long des côtes sibériennes) et du Passage du Nord-Ouest (le long des côtes canadiennes) s'accroît à mesure que le réchauffement climatique fait fondre la banquise en été, rendant ces itinéraires navigables. Ces deux voies permettraient un gain de temps considérable par rapport aux routes maritimes utilisées actuellement.

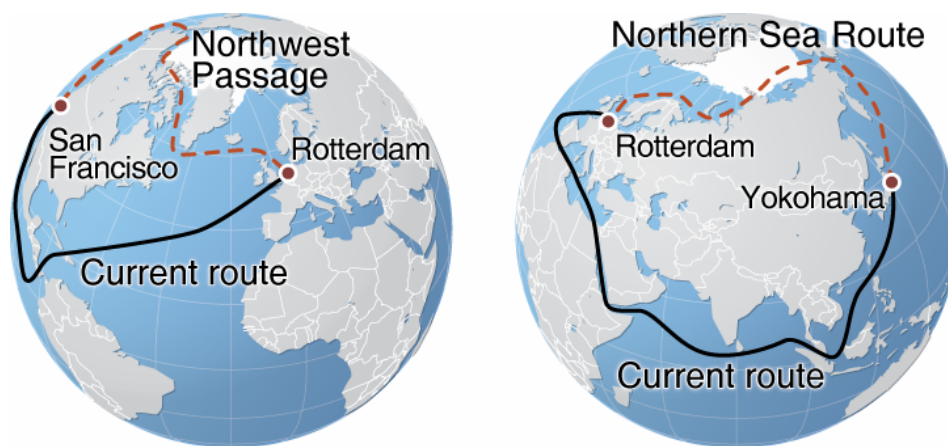


Figure 3 : Routes maritimes ⁷

	Via le canal de Suez	Via le canal de Panama	Via le Passage du Nord-Ouest
Rotterdam – Tokyo ⁸	21200 km	23300 km	15700 km
New York – Tokyo ⁹		18200 km	14000 km

Tableau 1 : Comparaison des distances maritimes

Au début des années 2000, ce nouveau contexte climatique a poussé le gouvernement libéral de Paul Martin à renforcer l'occupation effective des eaux arctiques par le Canada [Lasserre, 2007, p. 35]. Dès 1999, certains officiels canadiens, ainsi que des représentants des premières nations et des universitaires, alarmés par le recul de la présence canadienne dans l'Arctique, avaient formé un groupe de travail (*Arctic Security Interdepartmental Working Group*) qui commença à se réunir deux fois par an pour étudier et coordonner la politique de sécurité du Canada en Arctique [Huebert, 2005-2006, p. 22].

Suite à un rapport du Ministère de la Défense Nationale en 2000, les forces armées canadiennes ont lancé une série d'exercices annuels à grande échelle dans l'Arctique. Ces exercices, appelés *Opération Narwhal*, ont eu lieu en 2002, 2004, 2005, 2006 et 2007. Ils ont permis le déploiement de navires de guerre canadiens dans les eaux arctiques pour la première fois depuis 1989 [Huebert, 2005-2006, p. 24-25].

D'autre part, la recherche arctique, jusque là mal financée, a bénéficié en 2003 de 70 millions pour cartographier correctement les fonds océaniques de l'Arctique et le brise-glace Sir John Franklin a été transformé en navire de recherche [Lasserre, 2007, p. 36].

Cet intérêt pour l'Arctique en général et le Passage du Nord-Ouest en particulier s'est intensifié de façon marquante sous le gouvernement conservateur de Stephen Harper.

Le renforcement de la souveraineté canadienne en Arctique a été un thème de la campagne des conservateurs de Stephen Harper en 2006 et en 2008. La souveraineté apparaît en deuxième position après l'économie dans les dossiers clés sur le site Web du parti, et les conservateurs mettent en avant les mesures prises pour renforcer la souveraineté dans l'Arctique canadien : « la construction de huit navires destinés à patrouiller les eaux arctiques ; la construction d'un port en eau profonde dans l'Arctique ; l'augmentation de la surveillance des Forces canadiennes dans le Nord ; un investissement de 20,5 millions de dollars affectés à la recherche sur les changements climatiques dans l'Arctique ; une contribution de 150 millions de dollars destinés à la recherche scientifique qui coïncide avec l'arrivée de l'Année polaire internationale »¹⁰.

Le discours du trône d'octobre 2007 annonçait une « une stratégie intégrée pour le Nord [qui] visera à renforcer la souveraineté du Canada dans le Nord, et à y protéger l'environnement. Elle cherchera aussi à favoriser le développement social et économique, ainsi qu'à améliorer et à décentraliser la

gouvernance de façon à ce que les habitants du Nord soient davantage maîtres de leur destin »¹¹. Il annonce la construction d'une station de recherche dans l'Arctique canadien, la construction de nouveaux navires patrouilleurs, une surveillance aérienne accrue et l'accroissement des Rangers de l'Arctique.

Le budget fédéral de février 2008 inclut un chapitre intitulé « Une vision pour un nouveau Nord » où le gouvernement réitère son « engagement d'acquérir de nouveaux navires de patrouille extracôtiers pour l'Arctique et de construire un port en eau profonde équipé d'installations de ravitaillement et d'amarrage à Nanisivik, à un coût estimatif de 7,4 milliards de dollars » et annonce « des mesures qui protégeront et renforceront la souveraineté du Canada et qui amélioreront les perspectives économiques dans le Nord », y compris le remplacement en 2007 du brise glace Louis S. St-Laurent « par un nouveau brise-glace de classe polaire ayant une capacité plus grande pour briser les glaces »¹².

Effectivement le gouvernement a mis en place une série de mesures pratiques qui améliorent le contrôle du Canada sur le Passage du Nord-Ouest :

- Surveillance : lancement du satellite RadarSat 2 qui permet une couverture constante de l'archipel ; installation d'un système d'écoute sous-marine (Sound Surveillance System).
- Capacité d'intervention : augmentation du nombre de Rangers ; poursuite des manœuvres des Forces canadiennes en Arctique
- Recherche : 44 projets de recherche financés

Reste à savoir, néanmoins, si l'activisme actuel du gouvernement canadien va perdurer, compte tenu de la réticence historique du Canada à investir massivement en Arctique. L'analyse historique montre en effet combien la volonté des gouvernement canadiens à poursuivre une politique active en Arctique est fragile, en particulier lorsqu'il s'agit d'investir de grosses sommes. Les années 1980 en sont un exemple parlant : en effet, suite à la traversée du *Polar Bear* en 1985, le secrétaire d'état aux affaires extérieures, Joe Clark, avait proposé une série de mesures couteuses pour renforcer la souveraineté du Canada sur le Passage du Nord-Ouest (mise en place d'un système de sonar sous-marin, construction d'un brise-glace de classe polaire, de douze sous-marins nucléaires, de bases aériennes, d'avions et hélicoptères). Aucun de ces projets n'a jamais vu le jour [Elliot-Meisel, 1998, p. 152 ; Granatstein, 2007, p. 122]. On voit donc que même dans des moments de crise où la souveraineté canadienne sur le Passage du Nord-Ouest semble remise en cause, et où l'émotion populaire est forte, l'Arctique reste une priorité secondaire lorsqu'il s'agit de répartir les dépenses publiques [Lasserre, 2007, p. 38-39].

Dans cette perspective, un examen des décisions récentes du gouvernement Harper incite à la prudence :

- Par exemple, pendant la campagne de 2006, le futur premier ministre avait promis la construction de plusieurs brise-glaces de classe polaire, engagement sur lequel il est revenu [Bagnell, 2006, p. 25]. Le gouvernement prévoit à présent de construire, à un coût bien moindre, des navires de patrouille. Il est bien évident que de tels navires n'auront pas la même capacité de surveillance et d'intervention que des brise-glaces. La promesse de remplacer le brise-glace Louis St Laurent ne permet que le maintien, et non l'augmentation des capacités d'intervention du Canada. On peut même prévoir une réduction, puisque d'autres brise-glaces doivent partir à la retraite sans que leur remplacement soit prévu [Huebert, 2006, p. 38]. Le sujet des brise-glaces peut être vu comme le test de l'engagement du gouvernement canadien puisqu'ils constituent l'instrument concret d'un contrôle canadien sur les eaux du Passage du Nord-Ouest, mais constitueraient une dépense énorme.
- Un autre test concerne l'éventuelle décision de rendre l'enregistrement des navires qui entrent dans les eaux arctiques canadiennes obligatoire et non plus volontaire. Cette mesure, déjà proposée dans les années 1980 et préconisée par de nombreux experts, a été recommandée en

juin 2008 par un rapport du Comité Sénatorial Permanent des Pêches et Océans, mais n'a pour l'instant n'a pas été mise en place.

- On peut aussi noter que les plus récents discours du trône¹³, contrairement à celui de 2007, ne font aucune mention de l'Arctique : il apparaît clairement que le contexte de crise qui s'installe dans le monde amène le gouvernement de Stephen Harper à faire de l'économie le point central de son action, ce qui se traduira sans doute pour la suspension ou le ralentissement des coûteux investissements nécessaires pour renforcer la souveraineté canadienne dans les eaux arctiques.

En admettant toutefois que la volonté affichée actuellement par le gouvernement de renforcer sa souveraineté sur l'Arctique et le Passage du Nord-Ouest se concrétise, peut-elle mener à une crise durable entre le Canada et les États-Unis ? Elle a déjà provoqué quelques prises de bec entre le premier ministre canadien et l'ambassadeur américain [Granatstein, 2007, p. 125] mais plusieurs facteurs rendent une crise peu probable :

- D'abord, la question d'une navigation intense dans le Passage du Nord-Ouest ne se posera peut-être jamais puisque même avec le réchauffement climatique, la navigation restera très dangereuse, imprévisible et saisonnière. On peut mentionner le problème des glaces multi annuelles qui dérivent dans le Passage du Nord-Ouest depuis le pôle et bloquent les détroits, particulièrement ceux qui permettraient le passage des navires à fort tirant d'eau. De plus, le calendrier d'embâcle et de débâcle restera très variable, rendant difficile la planification des itinéraires. Dans ces conditions, même avec le réchauffement climatique, on peut se demander s'il y aura jamais un changement majeur des voies de navigation [Griffiths, 2003, p. 261-267 ; Lasserre, 2007, p. 40].
- Deuxièmement, malgré le volontarisme actuel du Canada, son contrôle sur le Passage du Nord-Ouest reste très incomplet, surtout si on compare avec les moyens dont les Russes disposent dès maintenant pour contrôler le Passage du Nord-Est : ports en eaux profondes tout le long du parcours [Lasserre, 2007, p. 40], neuf brise-glaces puissants à propulsion nucléaire [Forget, 2007, p. 153], obligation pour tous les navires entrant dans le Passage du Nord-Est d'être accompagné par un brise-glace russe [Pharand, 2007, p. 55]. La Russie s'est donnée depuis longtemps les moyens de contrôler le Passage du Nord-Est, malgré la position américaine qui est la même que vis-à-vis du Passage du Nord-Ouest : refus de reconnaître les lignes de base droites qui situe le Passage du Nord-Est dans les eaux intérieures russes, et insistance pour qu'il soit reconnu comme un détroit international. Le Canada est loin d'avoir une position aussi forte vis-à-vis du Passage du Nord-Ouest. Néanmoins, il y a clairement une volonté de renforcer le contrôle canadien, qui pourrait être un signal fort adressé aux États-Unis.
- En effet, nombre d'experts canadiens espèrent que l'implication actuelle du Canada pourrait rassurer les États-Unis sur la capacité du Canada à sécuriser le Passage du Nord-Ouest. Dans le contexte actuel de la lutte anti-terroriste, ils espèrent que l'argument de la sécurité de l'Amérique du nord pourrait l'emporter sur la primauté accordée jusqu'alors au principe de libre navigation. Comme le fait remarquer Franklin Griffiths, l'un des experts canadiens qui se méfient le plus de la dimension émotionnelle sous-jacente, pourquoi les États-Unis, aujourd'hui coopérant étroitement avec le Canada pour établir un périmètre de sécurité autour de l'Amérique du nord, voudraient-ils ouvrir largement le Passage du Nord-Ouest à la navigation, multipliant ainsi les risques d'une infiltration terroriste [Griffiths, 2003, p. 269] ? Les États-Unis et le Canada pourraient donc dépasser l'impasse juridique en mettant en place une coopération qui permettrait aux États-Unis de s'impliquer dans le contrôle de la navigation dans le Passage du Nord-Ouest. La solution d'un contrôle partagé du Passage du Nord-Ouest serait parfaitement en phase avec la tradition de coopération entre les deux pays [Charron, 2005, p. 844-847]. On pourrait ainsi imaginer la mise en place d'un accord de transit entre le Canada et les États-Unis [Pharand, 2007, p. 51], qui pourrait simplement être une refonte de l'accord de 1988 sur les brise-glaces, désormais étendu aux navires de commerce américains [Griffiths, 2003, p. 270]. Une autre possibilité serait la mise en place d'une commission États-Unis-Canada pour la navigation arctique [Davis, 2008].

*
* *

Sous l'effet du réchauffement climatique, la politique récente du Canada semble clairement indiquer une volonté de renforcer sa présence dans les eaux arctiques et de convaincre la communauté internationale de sa souveraineté sur le Passage du Nord-Ouest. L'opposition des États-Unis à cette revendication ne faiblit pas, ce qui a pu mener à des accrochages passagers entre les deux pays. Néanmoins, la longue tradition de coopération avec les États-Unis, et la fragilité de la position du Canada vis-à-vis de ce partenaire crucial, rendent peu probable la perspective d'une crise majeure entre les deux pays.

Malgré le renforcement de sa politique en Arctique, le Canada ne peut guère espérer que les États-Unis et le reste de la communauté internationale reconnaissent son contrôle exclusif sur le Passage du Nord-Ouest. Néanmoins, une présence forte du Canada dans les eaux arctiques lui permettrait d'être bien placé pour négocier des conditions favorables pour un contrôle partagé sur le Passage du Nord-Ouest.

A défaut d'un contrôle exclusif, il serait souhaitable que soit mise en place une instance de coopération multilatérale pour réguler la navigation dans le Passage du Nord-Ouest. Historiquement, le Canada donne la préférence à de telles structures plutôt qu'à des solutions bilatérales qui le placent seul face à l'hyper puissance américaine, dans une situation d'inégalité évidente. En Arctique, le déséquilibre inhérent à une coopération strictement bilatérale entre le Canada et les États-Unis est clairement apparu dans la période 1940-1980. En revanche, le Canada a connu un beau succès avec la mise en place du Conseil arctique, créé à son initiative en 1996. Cette structure multilatérale, qui implique tous les pays arctiques ainsi que les communautés inuit, pourrait servir de modèle à une instance de gestion du Passage du Nord-Ouest dans laquelle le Canada serait bien placé pour faire entendre sa voix.

Bibliographie

- Bagnell, Larry, "Prime Minister Harper Reneges on Promise to Buy Three Ice-breakers for the Arctic: What's Next?" *The Hill Times* (Ottawa), N° 859, 23 October 2006, p. 25.
- Carnaghan, Matthew and Goody, Allison, *Canadian Arctic Sovereignty*, PRB 05-61E, Ottawa, Parliamentary Information and Research Service, 26 January 2006.
- Charron, Andrea, "The Northwest Passage: Is Canada's Sovereignty Floating Away?" *International Journal* (Toronto), 60:3, Summer 2005, p. 831-848.
- Charron, Andrea, "The Northwest Passage in Context", *Canadian Military Journal* (Kingston), 6:4, Winter 2005-2006, p. 41-48
- Coates, Ken, "The Great Canadian Sovereignty Charade", *Up Here* (Yellowknife), May-June 2007, 23:4, p. 54-62
- Davis, Jeff, "Securing the Northwest Passage Essential", *Embassy* (Ottawa), November 6, 2008.
http://www.embassymag.ca/page/view/securing_northwest_passage-11-6-2008
- Dufresne, Robert, *Revendications controversées du Canada à l'égard des eaux et des zones maritimes arctiques*, PRB 07-47F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, 10 janvier 2008.
- Elliot-Meisel, Elizabeth B., *Arctic Diplomacy: Canada and the United States in the Northwest Passage*, New York, Peter Lang, 1998.
- Elliot-Meisel, Elizabeth B., "Still Unresolved after Fifty Years: the Northwest Passage in Canadian-American relations, 1946-1998", *The American Review of Canadian Studies* (Bellingham, WA), 29:3, Fall 1999, p. 407-422.
- Forget, Dominique, *Perdre le Nord ?* Montréal, Boréal-Névé, 2007.
- Granatstein, J. L., "The True North: Strong, Free, Ours?" in *Whose War Is It: How Canada can Survive in the Post-9/11 World*, Toronto, Harper Collins, 2007, p. 109-137.
- Griffiths, Franklyn, "The Shipping News: Canada's Arctic Sovereignty not on Thinning Ice", *International Journal* (Toronto), 58:2, Spring 2003, p. 257-282.
- Huebert, Rob, "Climate Change and Canadian Sovereignty in the Northwest Passage," *Isuma: Canadian Journal of Policy Research* (Montréal), Winter 2001, pp. 86-94.
- Huebert, Rob, "Renaissance in Canadian Arctic Security?" *Canadian Military Journal* (Kingston), 6:4, Winter 2005-2006, p. 17-29.
- Jones, David, "A View from Washington DC: Why the United States will never Accept Canadian Arctic Sovereignty", *The Hill Times* (Ottawa), N° 863, 13 November 2006, p. 15.
- Kenney, Gerard, *Dangerous Passage: Issues in the Arctic*, Toronto, Natural Heritage Books, 2006.
- Lasserre, Frédéric, « La souveraineté canadienne dans le Passage du Nord-ouest », *Options politiques* (Montréal), 28:5, mai 2007, p. 34-41.
- Lasserre, Frédéric, « Des rivalités de pouvoirs sur des territoires : de la pertinence de la géopolitique », *Cahiers de géographie du Québec* (Québec), 3:141, p. décembre 2006, p. 371-377.
- Lash, Jennifer and Wareham, Bill, "Government Overlooks Protection of the Oceans as Part of Exercising our Canada Sovereignty", *Hill Times* (Ottawa), N° 901, 20 August 2007, p. 17.
- Mandel-Campbell, Andrea, "Who Controls Canada's Arctic?", *The Walrus* (Markham, Ontario), 1:10, December 2004, p. 51-61.
- McRae, Donald M., "Arctic Sovereignty: Loss by Dereliction?" *Northern Perspectives* (Ottawa), 22:4, winter 1994-95, p. 4-9.
- Mifflin, Michael, "Arctic Sovereignty: A View from the North", *Policy Options* (Montréal), 28:5, May 2007, p. 55-58.
- Pharand, Donat, *Canada's Arctic Waters in International Law*, New York, Cambridge University Press, 1988.
- Pharand, Donat, "The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit", *Ocean Development and International Law* (Philadelphia), 38:1, January 2007, p. 3-69.

Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, “The Canadian Coast Guard needs to be better prepared, mandated and funded to meet future challenges in the Arctic”, news release, June 23, 2008.

<http://www.parl.gc.ca/39/2/parlbus/commbus/senate/com-e/fish-e/press-e/23jun08-e.htm>

United Nations Environment Programme, “Ice in the Sea”, *Global Outlook for Ice and Snow Report*, June 2007, p. 63-96.

http://www.unep.org/geo/geo_ice/PDF/GEO_C5_LowRes.pdf

Wolverton, Mark, “The Dew Line”, *Invention & Technology Magazine* (New York), 22:4, spring 2007, p. 32-41.

http://www.americanheritage.com/articles/magazine/it/2007/4/2007_4_32.shtml

Notes

¹ Pour les paroles et l’historique de l’hymne national, voir :

http://www.pch.gc.ca/progs/cpsc-ccsp/sc-cs/anthem_f.cfm#h2

² Discours du ministre des affaires étrangères Joe Clark devant la Chambre des Communes, 10 septembre 1985 [Granatstein, 2007, p. 119] ; déclaration du ministère des affaires étrangères canadien en 2002 [Dufresne, 2008, p. 3].

³ “Inuit, Climate Change, Sovereignty, and Security in the Canadian Arctic”. Remarks by Sheila Watt-Cloutier, President of Inuit Circumpolar Conference Canada, January 25, 2002.

<http://www.inuitcircumpolar.com/index.php?ID=91&Lang=En>

⁴ La convention des Nations Unies sur le droit de la mer, article 8.

<http://www.un.org/french/law/los/unclos/closindx.htm>

⁵ Fond de carte : Google Maps. Tracé établi selon les données de Donat Pharand, “The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit”, *Ocean Development and International Law*, 38:1, January 2007, p. 17-20.

Voir aussi Maritime Jurisdiction and Boundaries in the Arctic Region (International Boundaries Research Unit, University of Durham, updated 15 August 2008). Carte p. 1 et note 10, p. 2.

<http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/arctic.pdf>

⁶ Arctic sea ice minimum extent in September 1982 and 2008. Cartographer/Designer Hugo Ahlenius, UNEP/GRID-Arendal.

<http://maps.grida.no/go/graphic/arctic-sea-ice-minimum-extent-in-september-1982-and-2008>

Updated from a figure originally published in United Nations Environment Programme, *Global Outlook for Ice and Snow*, June 2007, p. 69, figure 5.6.

http://www.unep.org/geo/geo_ice/PDF/GEO_C5_LowRes.pdf

Sources: Fetterer, F., and K. Knowles. 2002, updated 2004. Sea ice index. Boulder, CO: National Snow and Ice Data Center.

⁷ The Northern Sea Route and the Northwest Passage compared with currently used shipping routes. Cartographer/Designer Hugo Ahlenius, UNEP/GRID-Arendal

<http://maps.grida.no/go/graphic/northern-sea-route-and-the-northwest-passage-compared-with-currently-used-shipping-routes>

Published in United Nations Environment Programme, *Global Outlook for Ice and Snow Report*, June 2007, p. 90, figure 5.18. http://www.unep.org/geo/geo_ice/PDF/GEO_C5_LowRes.pdf

Sources: Based on a figure from Aftenposten, Norway

⁸ Données citées dans « Les deux routes autour de l’Arctique sont pour la première fois dégagées simultanément », *Le Monde*, 10 septembre 2008, p. 11.

⁹ Données citées dans “Redrawing the Map”, *Time Magazine*, October 1, 2007, p. 29.

¹⁰ Site web du Parti conservateur, Politiques, Dossiers clés, Souveraineté,

<http://www.conservative.ca/FR/4739/87279>

¹¹ Discours du trône, 16 octobre 2007,

<http://www2.parl.gc.ca/parlinfo/Documents/ThroneSpeech/39-2-f.html>

¹² Budget de 2008, 26 février 2008, <http://www.budget.gc.ca/2008/plan/chap4a-fra.asp>

¹³ Discours du trône, 19 novembre 2008, <http://www.sft-ddt.gc.ca/fra/media.asp?id=1364> et 26 janvier 2009, <http://www.sft-ddt.gc.ca/fra/media.asp?id=1384>