

Points de mire



CEPES
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

Au-delà de la souveraineté dans l'archipel arctique, la fonte des glaces complexifie la donne géopolitique canadienne

Par Philippe Dufort
Adjoint de recherche au CEPES

À partir de mars 2007, le Canada sera officiellement l'un des pays hôtes de la quatrième Année polaire internationale depuis 1882. Dans ce cadre, des chercheurs provenant de plus de 63 pays participeront à des études sur le réchauffement climatique dans cette région. Il y a fort à parier que le litige territorial concernant le passage du Nord-Ouest ne manquera pas à cette occasion de refaire surface et de cristalliser une partie de l'attention internationale et nationale. Si la fonte des glaces et l'ouverture du Nord soulèvent des enjeux sociopolitiques et économiques de première importance pour les États circumpolaires, la question de la souveraineté canadienne en Arctique monopolise largement les débats au pays. Les polémiques sur la réponse que devrait adopter le Canada à ce sujet ne sont pourtant pas récentes. Les traversées de navires américains, le pétrolier U.S.S. Manhattan en 1969 et 1970, puis le brise-glace U.S.C.G. Polar Sea en 1985 et enfin l'éventuel passage d'un sous-marin nucléaire américain en 2005 ont été à l'origine de débats publics animés. Une situation d'autant plus d'actualité que des recherches du Canadian Arctic Shelf Exchange Study (CASES) et du Conseil de l'Arctique indiquent que le passage du Nord-Ouest, reliant l'Atlantique au Pacifique par les eaux de l'archipel nordique canadien, pourrait devenir une voie de navigation commerciale à moyen terme bien qu'il demeure pour le moment fermé durant la presque totalité de l'année.

Au Canada, le dossier est généralement abordé sous deux angles distincts. La principale approche présente la fonte des glaces, et une ouverture subséquente du passage à la navigation commerciale, comme une menace à la souveraineté du pays. Cette vision est majoritairement adoptée par les élites politiques, au premier rang desquelles le gouvernement Harper. Moins en vogue, et surtout préconisée au sein de certains cercles académiques, une autre approche met de côté la question de la souveraineté et s'intéresse plutôt aux enjeux socio-économiques, environnementaux, régionaux et sécuritaires attachés à l'évolution des conditions du Passage, dans un contexte géopolitique mondial.

Revendications territoriales en Arctique: la souveraineté canadienne menacée ?

Il est essentiel de préciser que la souveraineté du Canada sur le Passage n'est pas directement compromise au sens juridique. Le litige de longue date opposant

principalement le Canada aux États-Unis se situe plutôt au niveau du droit du gouvernement canadien à contrôler le transit de navires au sein de l'archipel. Ainsi, la position officielle du Canada est que le passage appartient historiquement à ses eaux internes et que, par conséquent, le gouvernement en a la pleine juridiction. Washington considère, en revanche, les eaux de l'archipel comme un détroit international à l'instar du détroit de Corfou et du Cap Horn. Un détroit international est caractérisé par son utilisation historique en tant que route utile au trafic international et reliant deux hautes mers selon la Cour Internationale de Justice (CIJ). Ce statut concède un droit de passage en transit aux navires et n'est guère davantage contraignant que le régime juridique qui s'applique en haute mer.

C'est sur la base de ce dernier point que le problème de l'Arctique est généralement abordé sous l'angle de la défense de la souveraineté. Ce thème fut mobilisé avec succès par le Parti conservateur lors des élections fédérales de 2005 en promettant notamment l'achat de trois brise-glaces armés, l'augmentation de la présence militaire et la mise en place d'un système de surveillance dans l'archipel arctique canadien. Inspirée par Rob Huebert, professeur à l'université de Calgary, cette approche pose que la fonte des glaces provoquera inévitablement l'accroissement rapide du trafic maritime commercial et engendrera une menace à la souveraineté canadienne. Cette perspective évalue les moyens nécessaires afin d'asseoir le caractère exclusivement canadien du passage du Nord-Ouest. Et ce, avant qu'un précédent en faveur de la thèse du détroit ne soit établi. Il convient d'apporter certains bémols à cette vision, en particulier lorsqu'elle insiste sur l'urgence de la situation. D'abord, la réalité de l'Arctique rend son usage à des fins commerciales à grande échelle ardue. En effet, l'utilisation du Passage demeure délicate compte tenu de la dérive des glaces de forte densité et nécessite des navires renforcés. De plus, les conséquences du réchauffement climatique ne sont pas univoques. Ainsi, il n'est pas assuré qu'il entraîne nécessairement un passage sans glace et pourrait tout aussi bien se traduire par une augmentation de la dérive de glaciers. Il semble donc que plusieurs a priori doivent être nuancés au regard des conditions géophysiques de l'archipel arctique.

États circumpolaires, une collaboration est-elle possible ?

Bien qu'elle demeure (encore) marginale sur la scène politique, une autre approche, davantage fonctionnaliste, offre des pistes de réflexion intéressantes et pourrait constituer le point de départ pour des solutions alternatives. Défendue par

Le spécialiste Franklyn Griffiths, cette dernière pose la question des changements climatiques et de la fonte des glaces dans la région arctique en termes de responsabilités face aux enjeux environnementaux, sécuritaires et socio-économiques. Dans cette perspective, les actions à entreprendre mettent avant tout l'accent sur la coopération entre le Canada et les États-Unis, et avec les autres États du cercle polaire. En particulier, l'intérêt du gouvernement américain vis-à-vis d'un détroit international traversant le nord de l'Amérique semble avoir diminué dans les dernières années, au profit de la lutte anti-terroriste. Ainsi, un compromis passant par une gestion canadienne régie par des normes strictes et une sécurisation de l'espace nord-américain pourrait déborder sur la question de la souveraineté. À ce titre, l'Accord sur la coopération de la navigation dans les eaux arctiques de 1988 et l'Accord sur la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord de 1958 (NORAD) étendu aux eaux régionales arctiques lors de son renouvellement en avril 2006 en sont deux exemples patents.

Selon Griffiths, l'approche consistant à appréhender la question de l'Arctique en termes de défense de la souveraineté est basée sur un sentiment identitaire canadien envers le Nord qui mène à une intransigeance et à de mauvais calculs. Les débats épisodiques sur l'Arctique dans le sud du Canada ne sont ainsi jamais menés en profondeur et dans leur complexité. La question de la souveraineté n'a, à ce jour, permis de dresser aucun plan cohérent quant aux mesures à prendre dans un environnement géopolitique changeant et a plus sûrement abouti à des annonces politiques précipitées. D'autres solutions sont pourtant à la portée du Canada afin d'affirmer son identité nordique. L'avancement de négociations au sein d'instances multilatérales a récemment permis au Canada de mener un rôle d'avant plan notamment dans le Conseil de l'Arctique principalement composé des gouvernements circumpolaires, d'organisations internationales et d'ONG. Des enjeux socio-économiques et environnementaux y furent abordés avec succès conduisant notamment à la réalisation de programmes de recherche et à la promotion des cultures nordiques.

Par ailleurs, la prospection internationale des ressources subsurface dans les eaux arctiques démontre l'existence de gisements importants et confirme le vaste potentiel économique de la région. L'Arctic Research Commission des États-Unis (ARCUS) note ainsi, en raison du réchauffement climatique, un déplacement nordique des espèces visées par la pêche commerciale, notamment vers la mer de Beaufort et de la mer de Béring. De nouveaux secteurs tels que le pétrole, le commerce de glaciers, les croisières et le tourisme pourraient également prendre plus d'importance dans cette zone. La propriété et l'encadrement de l'exploitation de ces ressources sont d'ailleurs à la base de diverses revendications territoriales de la part des cinq États frontaliers de l'Océan Arctique (Russie, Norvège, Danemark, États-Unis, Canada) et de trois autres États arctiques (Islande, Suède, Finlande).

La protection de l'environnement et le respect des communautés nordiques représentent un autre enjeu de taille. L'écosystème du Nord canadien est fragile. Outre la déstabilisation due aux changements climatiques, l'exploitation des ressources et le transit commercial pourraient accroître les risques de pollution. Les Inuits s'inquiètent des impacts de la colonisation du Nord sur le respect de leurs droits ancestraux, de leur mode de vie et de la nature. À ce sujet, il reste à déterminer qui aurait à assumer la responsabilité humaine, environnementale et économique en cas de problème. Traitées en dehors de la question de la souveraineté, des négociations sur des enjeux similaires furent fructueuses dans le passé et pourraient être envisageables. La loi canadienne sur la prévention de la pollution des eaux arctiques de 1978 fut un succès vu son intégration à l'article 234 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Le Canada peut en arriver à des accords bilatéraux ou multilatéraux avec les autres États arctiques afin de protéger l'environnement et faire respecter les droits des Inuits. En ce sens, le recours au droit international, en accord avec l'internationalisme canadien, peut devenir une assise aux prétentions du Canada sur le passage du Nord-Ouest.

Vers la réalisation d'une politique canadienne?

En raison du caractère incertain de son dénouement, ni la partie canadienne ni la partie américaine ne souhaitent amener l'affaire du Passage devant la CIJ. Il semble dès lors peu probable que nous assistions à un règlement par la voie juridique. Cette impasse ne saurait cependant masquer les autres enjeux liés à la région arctique et qui doivent être abordés. Professionnels de la sécurité, autochtones, chercheurs et écologistes s'entendent d'ailleurs sur la nécessité d'agir. Que la planification de la politique étrangère accorde la priorité à la défense de la souveraineté ou qu'elle s'inscrive dans une approche fonctionnaliste, il importe de garder en tête qu'une trop grande précipitation pourrait nuire aux intérêts du Canada à long terme. En effet, l'unilatéralisme stimulé par un réflexe identitaire mal placé n'est pas une voie qui s'est révélée fructueuse dans le passé. À ce titre et d'un point de vue pragmatique, il est permis de douter de la capacité du Canada et de la volonté de ses citoyens d'engager les ressources nécessaires à l'occupation et la sécurisation du territoire arctique. Une stratégie de concertation dans la ligne de la tradition internationaliste du pays pourrait donner un rôle de premier plan au Canada tout en adressant les enjeux urgents résultant de la complexification de la situation géopolitique qu'entraîne la fonte des glaces dans son arrière-cour.

Pour aller plus loin :

ANNEE POLAIRE INTERNATIONALE,
<http://www.ipy.org>

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