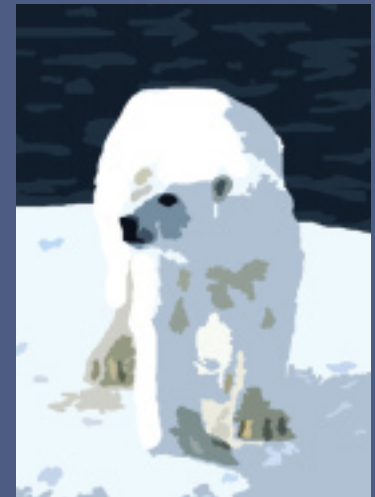


# WASHINGTON ET OTTAWA À L'ÉPREUVE DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES EN ARCTIQUE

Joël Plouffe

La différend canado-américain sur la souveraineté du Canada en Arctique n'est guère nouveau. Il persiste dans les mêmes termes depuis que le pétrolier américain *Manhattan* a emprunté le passage du Nord-Ouest sans autorisation du gouvernement canadien. La donne a pourtant changé, écrit Joël Plouffe. Pour les Américains notamment, la fonte des glaces soulève d'importantes questions de sécurité nationale, et l'Alaska constitue maintenant une des clés de la géostratégie états-unienne. Ottawa continue d'exiger une reconnaissance de sa pleine souveraineté sur ces eaux, tout en étant aussi vulnérable que Washington aux diverses menaces que pose l'évolution du climat arctique. Cette nouvelle situation exige, selon lui, une collaboration étroite et soutenue entre les deux pays : « Dans une perspective de sécurité nord-américaine, les États-Unis et le Canada sont des partenaires indissociables. »

Our dispute with the United States over our sovereignty in the Arctic is hardly new. It has been simmering along the same lines since the American tanker the *Manhattan* took the Northwest Passage without the Canadian government's authorization. However, now the situation has changed, writes Joël Plouffe. The melting of the ice raises important questions of national security, particularly for the Americans, and Alaska is now a key part of the US geo-strategy. Ottawa continues to claim complete sovereignty over its waters, but is as vulnerable as the US to the various threats posed by changes in the Arctic climate. This new situation requires close and sustained collaboration between the two countries. "When it comes to North American security, the United States and Canada are inseparable partners," says Plouffe.



Les mêmes manchettes font la une, le même discours politique se fait entendre tel un leitmotiv des deux côtés de la frontière : le débat entourant la souveraineté canadienne sur les eaux du passage du Nord-Ouest, qui constituerait un raccourci de près de 7 000 kilomètres (notamment par rapport au passage par le canal de Panama) pour les routes commerciales maritimes entre l'Europe et l'Asie, persiste depuis près de 40 ans entre les États-Unis et le Canada. « Consentir à ne pas s'entendre » dans le dossier de la souveraineté canadienne sur cette route maritime qui traverse d'Est en Ouest l'archipel arctique canadien est ainsi devenu le credo des deux gouvernements.

Pour autant, ce qui semblait être devenu un *statu quo* gravé dans l'éternité de la banquise est mis à mal par le réchauffement climatique : les températures dans le Grand Nord augmentent considérablement, les glaces fondent, libérant des voies maritimes nouvelles et obligent à considérer l'éventualité de l'internationalisation de la région. La controverse, qui semblait devoir se limiter à de sempiternelles gesticulations diplomatiques, revêt soudain une acuité toute

particulière tandis qu'Ottawa et Washington font face à une nouvelle épreuve : les changements climatiques en Arctique.

En avril 2007 à Montréal, dans le cadre d'une conférence internationale (« Les États-Unis, les changements climatiques et l'Arctique : Regain d'intérêt américain dans une région en mutation »), le département d'État, par la voix de la console générale des États-Unis à Québec, Abigail Friedman, a réitéré sa position traditionnelle : les eaux du passage du Nord-Ouest constituent des eaux internationales. Or, pour le Canada — et même si le gouvernement Harper ne s'est pas prononcé officiellement sur le sujet depuis sa visite au Nunavut en août 2006 —, c'est tout le contraire : Ottawa exige de Washington une reconnaissance de sa pleine souveraineté sur ces eaux. Plus encore, et sans aucun doute pour abonder dans cette voie, il s'agit, pour Stephen Harper, de disposer « d'une présence canadienne sur terre [en Arctique], dans les airs et en mer ».

Cette position classique d'affirmation d'une souveraineté étatique fondée sur une occupation accrue de l'espace ne fait pourtant pas l'unanimité au Canada. Ainsi, en mars 2006, le

premier ministre des Territoires du Nord-Ouest, Joe Handley, suggérait dans un quotidien canadien — *L'Aquilon* — que la stratégie canadienne en Arctique devait plutôt se concentrer sur les « investissements dans les logements sociaux, des mesures fiscales pour faire diminuer le coût des biens de consommation, des incitatifs pour favoriser le développement des entreprises ». Ce qui n'est pas sans contraster singulièrement avec les promesses électorales du Parti

**Près de 40 ans plus tard, le débat paraît gelé dans les termes qui ont vu sa naissance : malgré la persistance de ce contentieux, les relations américano-canadiennes n'en paraissent pas affectées. En fait au Nord, et voilà la particularité de l'enjeu, la coopération entre les deux pays en Arctique est bien réelle et s'inscrit dans la relation étroite et pacifique qu'entretiennent Washington et Ottawa en Arctique depuis la Seconde Guerre mondiale. Faudrait-il alors en croire les propos de l'ambassadeur des États-Unis au Canada, David Wilkins, lorsqu'il affirmait, en janvier 2006 à l'Université Western Ontario à London, que le Canada cherche à « créer un problème là où il n'y en a pas » ?**

conservateur de décembre 2005 : le candidat Harper évoquait alors la nécessité de construire trois brise-glace militaires, de renforcer la détection de sous-marins et de se doter d'avions pour assurer la surveillance aérienne. Or, le plein exercice de la souveraineté suppose qu'au-delà de son affirmation le gouvernement qui s'en prévaut assume l'existence de « sa puissance effective » ; et au nombre de ces responsabilités, il y a notamment celle de protéger une population éloignée soumise aux affres des changements climatiques.

La persistance de ce différend sur la souveraineté du Canada en Arctique et les gesticulations médiatiques qu'elle entraîne soulève nombre de questions autour de l'évolution de ce dossier. Comment le Canada réagira-t-il à l'intransigeance de son allié ? Déploiera-t-il d'autres militaires sur le terrain pour défendre « son » Grand Nord ? Comment répondra-t-il à la présence de navires étrangers naviguant « illégalement » dans ce qu'il conçoit

comme ses eaux intérieures (on notera au demeurant que lorsqu'un bâtiment américain croise dans cette zone, il ne demande pas l'autorisation du Canada mais — et cela mérite mention — l'en « informe », preuve de l'existence de ce *statu quo* quasi institutionnalisé) ? A-t-il les moyens d'agir ainsi, et seul ? Enfin, fera-t-il appel à une instance internationale afin qu'elle tranche ce dossier ?

Ce sont ces questions qui alimentent le débat depuis le passage du

pétrolier américain *Manhattan* — sans autorisation du gouvernement canadien — dans les eaux du passage du Nord-Ouest en 1969. Près de 40 ans plus tard, le débat paraît gelé dans les termes qui ont vu sa naissance : malgré la persistance de ce contentieux, les relations américano-canadiennes n'en paraissent pas affectées. En fait au Nord, et voilà la particularité de l'enjeu, la coopération entre les deux pays en Arctique est bien réelle et s'inscrit dans la relation étroite et pacifique qu'entretiennent Washington et Ottawa en Arctique depuis la Seconde Guerre mondiale. Faudrait-il alors en croire les propos de l'ambassadeur des États-Unis au Canada, David Wilkins, lorsqu'il affirmait, en janvier 2006 à l'Université Western Ontario à London, que le Canada cherche à « créer un problème là où il n'y en a pas » ?

La donne a pourtant changé : il y a beaucoup moins de glace dans le Grand Nord et le passage du Nord-Ouest est navigable pendant plusieurs semaines de l'été. C'est donc là que

repose tout le paradoxe actuel autour de cet enjeu controversé : la constance des mêmes politiques et des mêmes prises de position contraste véritablement avec les mutations drastiques que vit la région arctique.

Même s'il est propriétaire de l'Alaska depuis 1867, le gouvernement américain n'a perçu l'acuité de la question arctique qu'à compter de l'invasion des îles Aléoutiennes par le Japon en juin 1942. À compter de la Seconde Guerre mondiale et avec l'émergence de la guerre froide, l'État de l'Alaska est véritablement devenu l'extension de l'intérêt national américain en Arctique. Avec plus de 660 000 habitants (2005), une économie stable fondée principalement sur l'exploitation des ressources naturelles (les profits tirés de l'industrie des hydrocarbures représentent 85 p. 100 du budget de l'Alaska) et le

tourisme, une zone économique exclusive (ZEE) s'étendant sur un littoral de 11 000 km (54 000 km si l'on inclut les îles Aléoutiennes), un des plus importants aéroports de fret aux États-Unis et une situation géographique déterminante pour la sécurité nationale américaine (la Russie est à moins de 100 km de l'Alaska ; la Corée du Nord et la Chine sont à proximité), on comprend donc aisément que la sécurité de cet État arctique est une des clés de la géostratégie états-unienne. D'ailleurs, compte tenu de l'amplitude des activités maritimes effectuées dans les eaux alaskiennes et les environs — commerce, tourisme, surveillance militaire —, la Garde côtière est largement présente (avec près de 2 000 garde-côtes, 15 navires, 6 avions C-130 et 12 hélicoptères) pour protéger les infrastructures critiques de l'Alaska et défendre l'ensemble des intérêts américains dans cette région.

De plus, l'Alaska est (avec d'autres régions de l'Arctique) les yeux et les oreilles du Commandement de la

défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) dans le Grand Nord : la base de Thulé — une des bases militaires les plus éloignées des États-Unis — surveille l'espace aérien pour le quartier général du NORAD au Colorado. À ce titre, le quartier général du NORAD en Alaska dispose d'une capacité de surveil-

d'investir 150 millions de dollars canadiens dans des projets de recherche). Derrière les déclarations de bonnes intentions, il faut voir pour les pays membres en général et les États-Unis en particulier l'occasion de faire valoir leurs intérêts dans le Grand Nord et, par le biais de la recherche sur le terrain, d'assurer une

moins nécessaire, moins cruciale. Or les changements en cours en Arctique — fonte des glaces, internationalisation de la région, émergence de nouvelles routes maritimes — relancent, autour de la définition commune de nouvelles menaces, le besoin de redéfinir les termes de la relation entre États nordiques.

**À l'instar de ces formes de coopération qui existent déjà ailleurs en Amérique du Nord, Ottawa et Washington pourraient devoir dépasser les questions de souveraineté pour s'atteler à la protection de leurs intérêts communs : le besoin de réagir plus rapidement dans un milieu précaire pourrait finir par les obliger à concevoir un système de réaction rapide coordonné bilatéralement et réservé pour le secteur nord-américain de l'Arctique.**

lance, de détection, d'avertissement et d'interception de tout objet menaçant dans l'espace aérien de la région. Et les militaires stationnés au sud et au centre de l'État participent non seulement aux activités de surveillance du NORAD mais aussi à celles de la défense antimissile balistique (DAMB).

Il est donc aisé de concevoir que l'Alaska et l'Arctique s'inscrivent aujourd'hui dans l'intérêt national américain. Plus encore, avec sa politique américaine de l'Arctique, Washington cherche à promouvoir la coopération bilatérale et/ou multilatérale dans l'ensemble du Grand Nord. Membre du Conseil de l'Arctique — forum international composé des huit États circumpolaires et d'observateurs de divers pays et d'organisations —, les États-Unis se sont ainsi impliqués dans la réalisation d'études sur le changement climatique comme, notamment, l'évaluation de l'« Arctic Climate Impact Assessment » (ACIA), produit en collaboration avec plusieurs pays et publié en 2004.

De la même manière, ils sont partie prenante de l'Année polaire internationale (API), en cours depuis le 1<sup>er</sup> mars 2007. Et pour l'année fiscale 2007, la National Science Foundation des États-Unis accordera 62 millions de dollars américains pour mener à terme ses projets dans les deux régions polaires (on notera que d'ici 2012 le Canada prévoit

présence (en l'occurrence américaine) dans la région. Le rapport de la National Academy of Science de septembre 2006 le rappelle d'ailleurs sans ambiguïté : quelle que soit l'ampleur des efforts de coopération mis en œuvre par les États-Unis, il reste que la défense nationale et les intérêts stratégiques constituent les priorités de Washington en Arctique. En effet, d'après ce rapport, la concurrence géopolitique qui y a émergé ne fera que s'accroître avec le développement des avantages économiques du développement de l'Arctique — eux-mêmes le corollaire du réchauffement du Grand Nord et de la fonte des glaces.

**D**ans une perspective de sécurité nord-américaine, les États-Unis et le Canada sont des partenaires indissociables. Pendant la guerre froide, et même avant, lorsque le Canada s'impliquait aux côtés des Américains dans la guerre des Aléoutiennes pour chasser l'occupant japonais des îles d'Alaska, l'étroite coopération entre les deux pays était nécessaire pour défendre l'Amérique du Nord. De la même manière, la proximité géographique de l'Union soviétique impliquait de faire front commun sur le flanc septentrional du continent. Lorsque l'on a convenu, durant les années 1990, qu'il n'y avait plus d'imminence d'une menace nucléaire mais plus qu'une éventualité de risques, la collaboration étroite et soutenue est devenue

**L**a fonte des glaces du Grand Nord (mer de Chukchi, mer de Beaufort, eaux de l'archipel arctique, océan Arctique) suscite inévitablement à Washington des questions de sécurité nationale. En effet, l'émergence de nouvelles routes maritimes pourrait se traduire par une internationalisation des activités commerciales, économiques et touristiques en Arctique — changements qui inquiètent autant les décideurs du Sud que les habitants du Nord. La possible croissance de la circulation maritime dans le passage du Nord-Ouest paraît se doubler d'une augmentation des activités dans les eaux contiguës de l'Alaska (tourisme, pêche, prospection et exploitation des richesses naturelles) et les cieux arctiques (avec les vols transpolaires).

Le principe d'une présence accrue de navires battant pavillon étranger dans les eaux alaskiennes fait apparaître de nouveaux enjeux sécuritaires liés à la protection des intérêts nationaux américains au-delà du 60<sup>e</sup> parallèle. Ainsi, puisque l'Alaska représente près de 20 p. 100 de la production américaine de pétrole, le pipeline Trans-Alaska (le TAP, qui a transporté en moyenne près de 700 000 barils de pétrole brut par jour de la côte nord jusqu'à Valdez) a été identifié en 2001 comme étant une cible potentielle d'attaques terroristes.

Tandis que l'armée américaine prend conscience des répercussions géostratégiques du réchauffement climatique, comme en atteste un rapport préparé par le Military Advisory Board (« National Security and the Threat of Climate Change ») et daté d'avril 2007, la vulnérabilité de l'Alaska prend une toute autre dimension. Preuve en est le fait qu'à

l'heure actuelle le Congrès américain évalue la possibilité d'autoriser le financement nécessaire pour la construction de nouveaux brise-glace polaires qui seraient opérationnels dès 2014. Cette évolution serait déterminante : aujourd'hui, les États-Unis ne disposent que d'un seul brise-glace polaire en Arctique, le *USCG Healy*, qui sera retiré des eaux en 2018 afin de subir les travaux d'entretien d'un brise-glace vieillissant. Ce programme viserait à doter les États-Unis d'une force presque équivalente (en puissance) à celle dont seuls disposent les Russes à l'heure actuelle. De toute évidence, les déclarations d'intention du gouvernement canadien ne suffiront pas à combler ce retard technologique et à remédier à son incapacité à patrouiller, surveiller et protéger l'ensemble des eaux du passage du Nord-Ouest.

Pourtant, et pour tous les États de la région, l'enjeu est de taille : tout navire — et *a fortiori* si l'on parle d'un pétrolier ou d'un méthannier — qui traversera le passage du Nord-Ouest naviguera près des côtes du Groenland, du Canada, de la Russie et des États-Unis sur

lesquelles planent encore le spectre de l'Exxon Valdez : une marée noire serait inévitablement dévastatrice pour leurs écosystèmes, leurs industries de pêche et de tourisme ainsi que les ressources des populations du Grand Nord.

Et la perception de la menace va au-delà de l'insécurité environnementale : la présence de terroristes internationaux qui transiteraient par le Grand Nord pour entrer illégalement aux États-Unis ou au Canada, l'entrée d'immigrés clandestins, le trafic de drogue, l'infiltration de bactéries nocives, les actes d'espionnage, les attentats terroristes perpétrés contre les installations pétrolières en Alaska ou celles à venir dans le delta du Mackenzie (projet gazier), le naufrage d'un navire ou plus encore d'un bateau de croisière sont autant de scénarios qui, pour peu vraisemblables qu'ils soient, sont fréquemment évoqués.

La définition et l'existence de cette vulnérabilité commune et d'une perception similaire de la menace imposent aux deux États de renouer avec une coopération accrue dans le Grand Nord. À l'instar de ces formes de coopération qui existent déjà ailleurs en

Amérique du Nord, Ottawa et Washington pourraient devoir dépasser les questions de souveraineté pour s'atteler à la protection de leurs intérêts communs : le besoin de réagir plus rapidement dans un milieu précaire pourrait finir par les obliger à concevoir un système de réaction rapide coordonné bilatéralement et réservé pour le secteur nord-américain de l'Arctique. Sans altérer le *statu quo* sur l'enjeu fondamental de la qualification des eaux arctiques, sans résoudre la question politique, juridique ou tout simplement « symbolique » de la souveraineté canadienne sur le passage du Nord-Ouest, les deux États nord-américains pourraient donc devoir modifier substantiellement leur *modus operandi*. L'évolution du climat arctique leur imposerait, pratiquement dans l'urgence, de se reconnaître des intérêts communs et de définir une stratégie commune.

*Joël Plouffe est chercheur-boursier Marc Bourgie à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques et coordonnateur de l'Observatoire sur les États-Unis à l'UQÀM.*

POLICY

**OPTIONS**  
POLITIQUES

FORMULAIRE D'ABONNEMENT OPTIONS POLITIQUES

**ABONNEZ-VOUS  
EN LIGNE**  
[www.irpp.org](http://www.irpp.org)

1470, rue Peel  
Bureau 200  
Montréal (Québec)  
Canada H3A 1T1

Nouveau     Réabonnement ( S.V.P. inclure numéro d'abonné \_\_\_\_\_ )

1 an

2 ans

- 50.46\$ (TPS incluse)
- 54.24\$ (TVQ et TPS incluses — Québec)
- 67.60\$ (États-Unis)
- 87.60\$ (Autres pays)

- 88.30\$ (TPS incluse)
- 94.92\$ (TVQ et TPS incluses — Québec)
- 123.30\$ (États-Unis)
- 163.30\$ (Autres pays)

PAIEMENTS EN MONNAIE CANADIENNE SEULEMENT

Nom \_\_\_\_\_

Compagnie \_\_\_\_\_

Adresse \_\_\_\_\_

Ville \_\_\_\_\_ Province \_\_\_\_\_

Code postal \_\_\_\_\_ Téléphone \_\_\_\_\_

Règlement ci-joint     VISA     MasterCard     Amex

Numéro de la carte \_\_\_\_\_

Date d'échéance \_\_\_\_\_

Facturez-moi    Signature \_\_\_\_\_