



Les relations américano-canadiennes en Arctique : de la confrontation à la coopération ?



Centre
d'Études
Supérieures
de la Marine

Étudiant de Sciences Po Paris
Augustin CELLARD

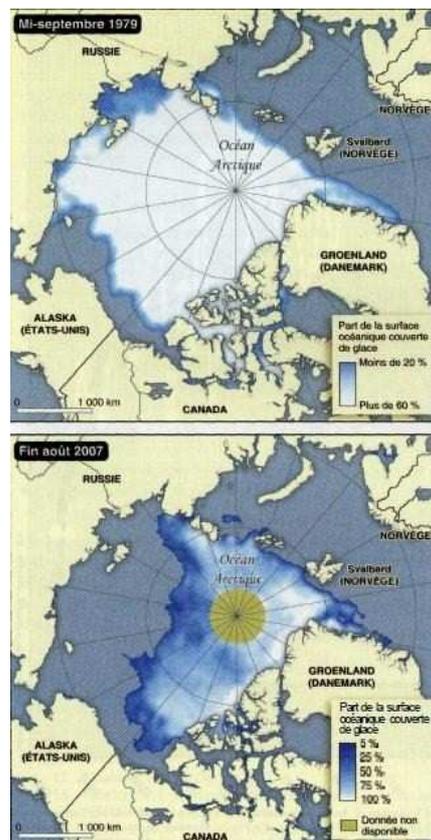


cesm.etudes@marine.defense.gouv.fr

Travail réalisé lors du séminaire
« Océans, enjeux de sécurité et de défense »
donné par le CF Berenguer à SCIENCES PO Paris
Janvier-Mai 2011

Travail réalisé lors du séminaire « *Océans, enjeux de sécurité et de défense* » donné par le capitaine de frégate Philippe Bérenguer à Sciences Po Paris.

Les relations américano-canadiennes en Arctique : de la confrontation à la coopération ?



Commentaire : La superficie des glaces arctiques atteint son minimum chaque en septembre. Depuis une trentaine d'années ce minimum ne cesse de diminuer

Introduction : des enjeux exagérés ?

Le réchauffement climatique en cours affecte d'une manière particulièrement forte la banquise arctique. Le rétrécissement des glaces estivales s'accélère depuis une trentaine d'années, libérant ainsi les eaux et donnant l'espoir d'une part d'accéder aux nombreuses richesses de l'Arctique, d'autre part d'utiliser la zone comme route maritime entre Europe et Asie. Si conflits et enjeux sont variés et concernent l'ensemble des Etats côtiers de l'Arctique (Danemark, Norvège, Russie, Islande, Canada, Etats-Unis) cette note ne s'intéressera qu'aux relations entre Etats-Unis et Canada en Arctique. Dès lors seront donc examinées les deux points majeurs de tension qui structurent les relations entre Washington et Ottawa dans cette région :

- D'une part la question du statut juridique des eaux du passage du Nord-Ouest (PNO)
- D'autre part la question de la délimitation de la frontière maritime en mer de Beaufort, zone riche en hydrocarbures

Si les problématiques liées à l'Arctique suscitent un regain d'intérêt médiatique actuellement, deux constats majeurs doivent cependant nous inciter à nuancer cet engouement. D'une part les conflits de souveraineté sont anciens dans l'Arctique (et bien antérieurs à la découverte d'hydrocarbures) : dès 1903 les Canadiens font patrouiller un brise-glace, le Neptune, pour affirmer leur souveraineté dans l'Arctique. D'autre part la vision du PNO devenant dans quelques années une véritable autoroute maritime entre Europe et Asie doit être sérieusement revue.

Mesurer l'ampleur des enjeux et leur réalité : l'Autoroute maritime arctique n'est pas pour demain

Le principal espoir que suscite la fonte des glaces arctiques est celui de l'ouverture d'une nouvelle autoroute maritime, qui raccourcirait considérablement les temps de trajet entre l'Asie et l'Europe (ou la côte est des Etats-Unis), rendant le canal de Panama presque obsolète. Malgré la rapidité du processus de fonte de la banquise ce scénario ne peut être tenu pour acquis car d'importants obstacles pèsent sur le développement du PNO.

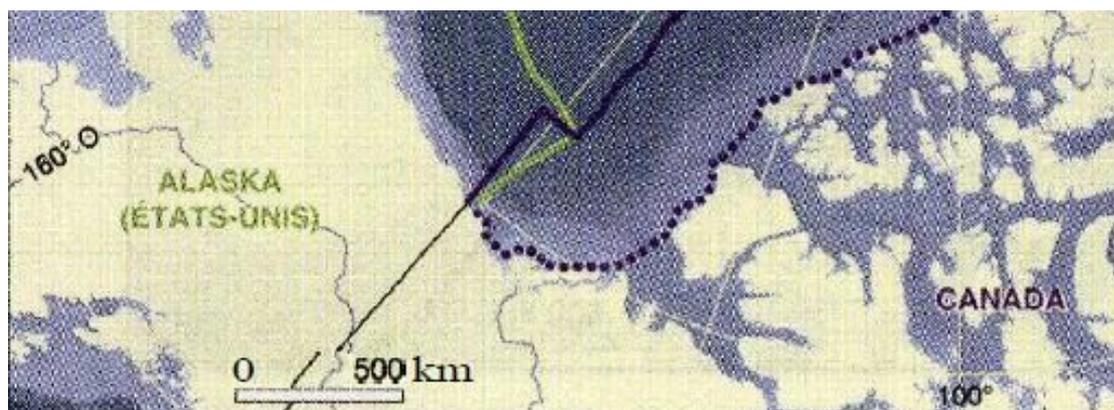
Le PNO est-il vraiment plus court que les routes par Panama ou Suez pour les trajets entre Europe et Asie ? Il faut reconnaître au préalable que le passage du nord-est, (c'est-à-dire longeant les côtes nord de la Russie) est souvent plus court. En outre le PNO n'est intéressant, en termes de gain kilométrique, que pour des ports relativement septentrionaux : ainsi la distance Rotterdam-Yokohama est plus courte par l'Arctique, mais le trajet Rotterdam-Singapour reste plus rapide par Suez. L'ensemble des navires à destination ou en partance des ports méditerranéens continuera donc d'utiliser Suez pour rejoindre l'Asie. Quand bien même toutes les conditions seraient réunies, le PNO ne capterait donc pas la totalité du trafic maritime entre l'Europe et l'Asie.

Par ailleurs subsistent encore des contraintes matérielles très fortes. D'une part, la navigation dans l'archipel arctique canadien restera pendant longtemps malaisée, et cela même en été. En effet les chenaux sont, pour la plupart, insuffisamment profonds pour accueillir les grands porte-conteneurs. Mais surtout ces passages ne seront réellement libres de glaces que pendant les mois d'été. Et encore, pendant cette saison la navigation risque d'être menacée par les glaciers dérivants détachés de l'inlandsis du Groenland ! En novembre 2007, le navire de tourisme *MS Explorer*, à coque renforcée, a sombré dans les eaux canadiennes après avoir heurté un bourguignon (petit bloc de glace extrêmement dur et difficilement repérable) !

A moyen terme, le passage par l'Arctique canadien restera lent, dangereux et donc coûteux. En effet, les armateurs devront utiliser des navires à coque renforcée pour naviguer dans ces eaux : mais ces navires sont à la fois plus onéreux à l'achat et plus lents que des navires standards dans les eaux libres de glaces. Enfin les contraintes de la navigation en Arctique semblent pour le moment incompatibles avec le fonctionnement de la circulation maritime qui se fonde sur deux éléments : le gigantisme des navires [auquel Suez et Panama s'adaptent par d'importants travaux d'agrandissement] qui abaisse le coût unitaire de transport, et le fonctionnement en flux tendus !

Pour un certain temps encore, le trafic dans l'archipel arctique canadien restera donc de trois ordres : un trafic local d'approvisionnement et de transport de marchandises, un trafic touristique (bateaux de croisière) et un trafic militaire, qui soulève la question du statut juridique du détroit.

I/ Une opposition discrète mais très vive sur le tracé de la frontière maritime en mer de Beaufort



Lecture : en Mer de Beaufort le Canada estime que la frontière maritime prolonge la frontière terrestre (trait bleu). Washington soutient en revanche que la frontière doit être tracée par équidistance entre les côtes adjacentes (trait vert). La zone disputée serait riche en hydrocarbures.

Ce conflit, certes moins connu que celui portant sur le statut des détroits, est probablement aussi important et plus délicat à résoudre. Preuve de sa vitalité, en 2003 les Etats-Unis ont accordé aux enchères des baux pour des gisements de pétrole et de gaz situés dans la partie de la mer de Beaufort contestée par Ottawa.

Les fondements de la contestation frontalière

Les Canadiens se fondent sur le traité de 1825 entre Russie et Grande-Bretagne, époque à laquelle la Russie possédait le territoire alaskien. Le traité stipulait que la frontière orientale entre Alaska et Canada se situait sur le méridien du 141^e degré « *aussi loin que l'océan glacé* ». Pour le Canada, cette disposition signifie que la frontière maritime est la prolongation de la frontière terrestre, c'est-à-dire au droit du méridien. En revanche les Etats-Unis considèrent que l'expression « *aussi loin que l'océan glacé* » signifie que la frontière s'arrête au trait de côte. En mer doit donc prévaloir le principe d'équidistance entre les côtes adjacentes (Alaska et Yukon).

Le différend porte sur une zone de 6250 miles marins carrés, dont on suppose qu'elle renferme d'importants gisements d'hydrocarbures. Depuis 1986 des gisements d'hydrocarbures sont en effet exploités en mer de Beaufort. Il n'y a pas lieu de rappeler ici l'importance cruciale que peuvent revêtir de telles ressources pour les deux pays, et particulièrement pour les Etats-Unis (dépendance énergétique croissante, et dans le même temps augmentation des prix du pétrole permettant d'envisager des opérations d'exploration-production dans des zones difficiles d'accès).

Le problème de la ratification de la Convention de Montego Bay par les Etats-Unis

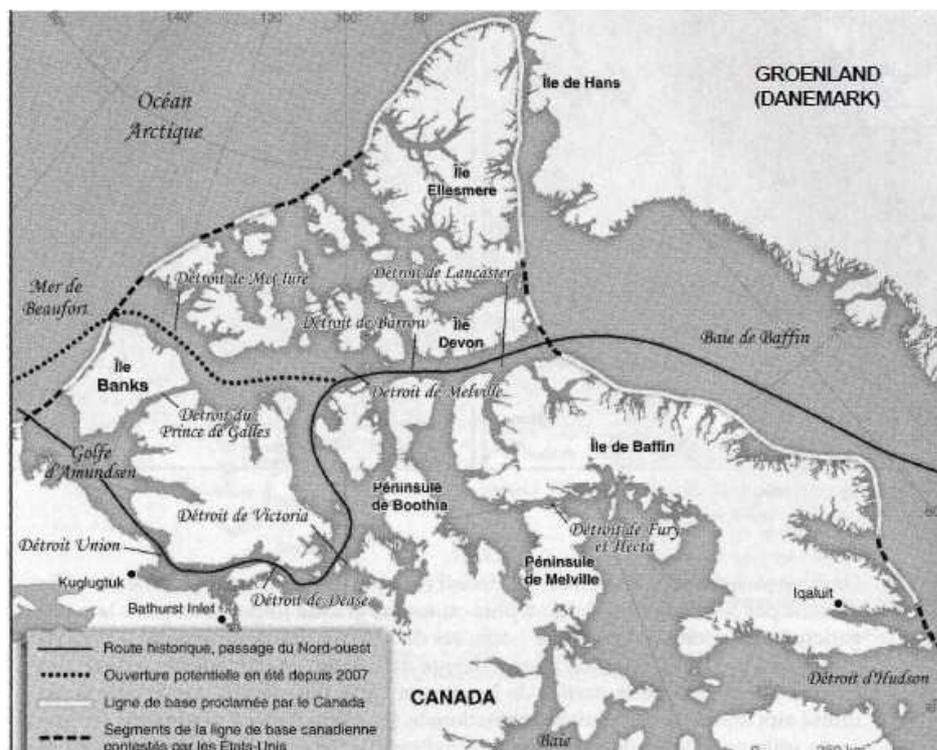
Il ne fait guère de doute que les Américains ont le droit international avec eux : c'est le principe d'équidistance entre les côtes qui doit déterminer la frontière maritime dans de tels cas, et c'est ainsi qu'il a été procédé en mer du Nord dans les années 1960. Cependant pour faire valoir leur droit, les Etats-Unis devraient saisir la Cour internationale de Justice (CIJ). Or, pour cela il faudrait que le Congrès américain ratifie la Convention de Montego Bay (CMB) sur le droit de la mer. Requirant les deux tiers des voix du Congrès, la ratification rencontre encore un grand nombre d'opposants, notamment dans l'aile conservatrice du parti

républicain¹ alors qu'elle était une priorité du président G.W Bush. La ratification paraît donc impossible avec le Congrès actuel, dominé par les républicains depuis les *mid-terms elections* de 2010 : la question est donc repoussée jusqu'aux prochaines élections présidentielles.

Le différend ne semble donc pas près d'être réglé, d'autant qu'un événement récent doit être pris en compte pour appréhender le problème. En effet, quelle pourra être la conséquence de la marée noire de 2010 dans le Golfe du Mexique, à la suite de l'explosion de la plate-forme de British Petroleum *Deepwater Horizon* sur l'opinion américaine et les décideurs ? La question de l'avenir des forages *off shore* déterminera à terme la question de l'exploitabilité de la mer de Beaufort, du moins pour les Américains.

S'il semble difficilement concevable que les Etats-Unis en viennent à saisir la CIJ contre un de leurs plus proches alliés il nous semble que le différend concernant la frontière maritime en Mer de Beaufort ne pourra être résolu qu'en l'intégrant dans une renégociation globale des relations américano-canadiennes au sujet du grand Nord.

II/ L'opposition sur le statut juridique des eaux du passage du nord-ouest



Source : Lasserre F., « Les détroits arctiques canadiens et russes. Souveraineté et développement de nouvelles routes maritimes », Cahiers de géographie du Québec, vol. 48, n°135, p. 397-425

L'opposition sur le statut des eaux de l'archipel arctique est en réalité ancienne, même si elle suscite un intérêt nouveau ces derniers temps. Dès le début du XXe siècle le Canada envoyait ainsi patrouiller des brise-glaces dans ses eaux arctiques pour y affirmer sa souveraineté.

¹ Les arguments contre la ratification de la CMB relèvent de l'isolationnisme républicain classique : restrictions relatives à l'espionnage aux opérations sous-marines dans les eaux territoriales, restriction de la souveraineté américaines (obligation environnementales, frein au développement des activités extractives, coopération au sein du ISA [*International Seabed Authority*]...).

Les Etats-Unis n'ont jamais accepté que les eaux arctiques soient considérées comme des eaux intérieures canadiennes, c'est-à-dire soumises à autorisation de passage pour les bâtiments de guerre. Ainsi, à plusieurs reprises les Etats-Unis ont défié le Canada en faisant passer leurs bateaux par le PNO : en 1969 le pétrolier *S.S Manhattan* passa dans les eaux territoriales canadiennes sans prévenir les autorités. En réaction le premier ministre Trudeau fit voter dès 1970 la Loi sur la Prévention de la Pollution des Eaux Arctiques (*Arctic Waters Pollution Prevention Act*) qui crée une zone de prévention de la pollution s'étendant à 100 miles marins et permet aux autorités canadiennes de refuser le passage à tout navire potentiellement pollueur.

En 1982 la Convention de Montego Bay (CMB) donnait droit à cette approche environnementale soutenue par le Canada lors des négociations en créant un article 234, dit « clause arctique », qui donne aux Etats riverains de « zones recouvertes par les glaces un certain » un certain nombre de prérogatives. Ainsi la clause arctique permet à ces Etats :

« d'adopter et de faire appliquer des lois et règlements non discriminatoires afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires dans les zones recouvertes par les glaces et comprises dans les limites de la ZEE, lorsque des conditions climatiques particulièrement rigoureuses et le fait que ces zones sont recouvertes par les glaces pendant la majeure partie de l'année font obstacle à la navigation ou la rendent exceptionnellement dangereuse, et que la pollution du milieu marin risque de porter gravement atteinte à l'équilibre écologique ou de le perturber de façon irréversible. »

Malgré la reconnaissance formelle que la Convention donne à la loi de 1970, les Etats-Unis persistent dans leur provocation en faisant naviguer dans le PNO le patrouilleur brise-glace *Polar Sea* de l'*US Coast Guard*, sans demander d'autorisation à Ottawa. Là encore le signe était clair : les Etats-Unis persistaient à considérer le PNO comme un détroit international.

En réaction, Ottawa décida unilatéralement le 10 septembre 1985 de tracer les lignes de base droites autour du périmètre extérieur de son archipel arctique. Tracer des lignes de base est une pratique autorisée depuis la célèbre « affaire des pêcheries » tranchée par la CIJ en 1951, ce type de ligne consistant à tracer des lignes droites reliant les points de la laisse de basse mer les plus « avancés dans la mer », ce qui permet d'uniformiser le trait de côte. Aux termes de l'article 7 de la Convention il apparaît qu'en deçà de cette ligne de base les eaux sont intérieures, ce qui offre une souveraineté totale à l'Etat.

Le problème n'est donc pas un problème de droit mais un problème de tracé : certaines îles de l'archipel arctique canadien sont séparées de plus de 96 km, ce qui devrait empêcher de les relier par des lignes de base droites. En adoptant un tel tracé le Canada fait de ces eaux des eaux intérieures, ce que contestent les Etats-Unis.

Depuis la fin du XIXe siècle les Etats-Unis défendent en effet la liberté de navigation sur les différentes mers du globe. En Arctique, ce principe a été renforcé par la menace que constituait l'URSS pendant la guerre froide : Washington considérait le PNO comme un détroit international pour pouvoir y faire circuler librement ses bâtiments de guerre. Et Washington ne saurait accepter de créer un précédent qui pourrait devenir dangereux pour la liberté de circulation sur les mers²

² D'autant plus que l'*US Navy* recense plusieurs dizaines d'autres cas dans le monde où des Etats adoptent des lignes de base droites largement contestables qui menacent la liberté de circulation.

Pour faire droit à ses revendications, les Etats-Unis utilisent les deux critères du détroit international tel que la CMB les définit.

- *Le critère géographique*

Toute route maritime reliant deux océans doit être considérée comme faisant partie des eaux internationales : tous les navires y font l'objet d'un droit de transit et de passage inoffensif (art. 38 et 39 de la Convention).

- *Le critère fonctionnel*

Aux termes de l'art 37 de la CMB un détroit international est un détroit « *qui est utilisé pour la navigation internationale.* » Ce critère a été dégagé par la CIJ lors de l'affaire du détroit de Corfou³ : le détroit de Corfou est bien un détroit international car s'y réalise en effet une circulation importante. Le Canada utilise cette définition pour prouver le caractère non international du PNO. En revanche les Etats-Unis soutiennent une définition potentielle de la circulation : le fait qu'un jour un trafic important puisse emprunter le PNO justifie le fait de le considérer comme un détroit international.

III/ Un territoire au cœur des enjeux de souveraineté et de représentation

L'Arctique du Canada : un enjeu de souveraineté et d'identité

Etudier la politique canadienne dans le Grand Nord est intéressant en ce que cela montre comment la Mer peut être un élément de cohésion nationale. Les chercheurs soulignent avec raison que la nation canadienne, faite de trois composantes différentes (Anglophones, Québécois francophones, Autochtones) s'est forgée une identité autour d'un lieu consensuel et fédérateur, le Grand Nord et l'Arctique, considérés comme Canadien. Pour Ottawa, le Grand Nord canadien apparaît menacé, à la fois par les revendications des Etats voisins mais aussi par les menaces pesant sur l'environnement et les modes de vie des populations autochtones. Dès les années 50 d'ailleurs Ottawa avait réinstallé des familles Inuits plus au nord pour montrer l'occupation canadienne de cet espace et affirmer sa souveraineté.

Le Volet Nordique de la Politique étrangère du Canada, publié en 2000 par le gouvernement affiche ainsi 4 objectifs visant à assurer la souveraineté du Canada dans le Grand Nord, en intégrant notamment la défense de l'environnement dans les enjeux de sécurité et de politique étrangère. Quatre ans plus tard, le premier ministre Stephen Harper tout juste nommé annonçait en octobre 2004 une nouvelle « *stratégie pour le Nord* » qui se voulait volontariste et dynamique. Celle-ci consiste notamment dans l'accroissement des capacités militaires d'intervention dans l'Arctique (achat de nouveaux brise-glaces...). Cette politique a évidemment des visées de politique intérieure mais constitue également un message adressé aux voisins arctiques, message que l'on peut décrypter à travers l'idée de crédibilité internationale. Par de telles annonces, Ottawa renforce sa **crédibilité politique** (garantir la souveraineté canadienne sur l'Arctique) ainsi que sa **crédibilité technologique** (par l'accroissement des moyens matériels et humains) et **opérationnelle** (par les divers exercices effectués dans ce milieu difficile qu'est le grand Nord).

Un enjeu majeur de sécurité pour Washington

L'enjeu que constitue l'Arctique pour les Etats-Unis est fondamentalement différent. Certes les Etats-Unis ont un territoire arctique, l'Alaska, mais jamais les Américains ne se

³ CIJ, 9 avril 1949

réfèrent au grand Nord dans leur mythologie nationale. En revanche l'Arctique est largement intégré à la pensée stratégique américaine qui appréhende la sécurité nationale à travers celle du territoire nord américain, du Rio Grande aux glaces de l'Arctique.

L'Arctique n'est donc perçu par les Américains qu'à travers les menaces qu'elle peut engendrer : convoi nucléaire, immigration clandestine, actions de piraterie si le trafic augmente... En réalité seule la menace créée par les SNLE russes est réellement crédible. Il n'en reste pas moins vrai que les Etats-Unis considèrent l'Arctique comme un espace vulnérable et ouvert.

La perception de ces menaces sécuritaires a incité les Etats-Unis à amorcer un processus de sécurisation des territoires nordiques. Consciente de ces faiblesses l'*US Navy* a publié en novembre 2009 une feuille de route pour l'Arctique dessinant sa stratégie navale pour les 5 ans à venir et qui prévoit le renforcement de ses capacités arctiques (acquisition de brise-glaces, achat d'armes adaptées aux conditions arctiques...).

En réalité on peut se demander si Washington a la capacité et la volonté de s'engager plus en avant dans l'Arctique canadien, au moment même où les fronts irakien et afghan mobilisent des moyens financiers et humains considérables. C'est d'ailleurs certainement la raison pour laquelle Washington semble privilégier le *statu quo* avec son voisin canadien sur la question du statut de PNO, situation qui permet à Washington de maintenir des liens étroits avec Ottawa tout en conservant la liberté de navigation dans les eaux arctiques. Le *statu quo* a ainsi été officialisé en 1988 par un accord américano-canadien sur la navigation dans les eaux arctiques, les deux parties s'accordant pour rester en désaccord. En pratique l'accord concerne uniquement les brise-glaces et prévoit que les Etats-Unis avertissent le Canada quand un de leur brise-glaces pénètre dans le PNO.

Les conditions d'un accord

Depuis 1988 la situation n'a pas tellement changé entre les deux voisins américains. Au terme de cette note on peut se demander comment celle-ci peut évoluer. Notre hypothèse est celle d'un règlement global des litiges entre Etats-Unis et Canada (Mer de Beaufort et PNO). En échange du règlement du différend en mer de Beaufort, par le principe d'équidistance, un nouvel accord pourrait être trouvé pour l'Arctique, du type de celui de 1988 mais étendu à d'autres bâtiments. Ainsi les Etats-Unis conserveraient à bon compte la liberté de circulation tandis que le Canada verrait sa souveraineté sur cet espace implicitement reconnue. Ce type d'accord permettrait aux décideurs canadiens de ne pas perdre la face aux yeux d'une opinion publique attachée à la souveraineté du Canada dans le grand Nord.

D'une manière plus générale, il est à prévoir que les évolutions en Arctique seront propices à une coopération renforcée entre Etats-Unis et Canada. En effet Canadiens et Américains partagent tout de même un certain nombre d'objectifs communs (sécurité régionale et maritime, protection environnementale...) et de difficultés (notamment budgétaires). La coopération est donc une solution profitable aux deux parties. D'ailleurs l'accord de 1988 a montré que seul le compromis pouvait faire évoluer la situation en Arctique. Des opérations conjointes de coopération technique et scientifiques ainsi que le partage d'expertise peuvent constituer les premières étapes vers une coopération plus aboutie.

Se posera alors à terme la question du leadership dans cet espace, d'une part face aux prétentions russes mais surtout face aux nouveaux défis (changement climatique, protection de l'environnement). Avec Guillaume Breugnot il n'est pas tout à fait illusoire d'imaginer « *un leadership canadien sous assistance américaine* », acceptable pour les Etats-Unis si elle

garantit sécurité et liberté de circulation. C'est en ce sens qu'il faut interpréter la stratégie ambitieuse d'Ottawa dans le grand Nord : plus qu'une volonté de froisser le voisin américain, il s'agit en fait de prouver à Washington que les marges arctiques seront bien contrôlées et sécurisées.

Conclusion

L'amiral Besnault concluait ainsi son ouvrage sur la *Géostratégie de l'Arctique* : « jusqu'à un passé récent l'Arctique ne jouait de rôle stratégique que marginal : il fixait une borne aux entreprises des hommes et séparait les Etats entre eux de son inaccessibilité. »⁴ Il ajoutait ensuite que « son importance stratégique en commande désormais une étude approfondie et permanente : sans lui, toute vision du monde serait incomplète et les décisions prises, pour l'immédiat et pour l'avenir, seraient très probablement faussées. »

Au-delà de la réflexion de l'amiral Besnault, il nous semble que la question de l'Arctique est enrichissante en ce qu'elle montre comment la mer est un élément fondamental des relations étrangères, des enjeux de souveraineté mais peut constituer aussi un élément de la mythologie nationale.

Enfin, avec la fonte des glaces arctiques, c'est finalement une nouvelle mer qui s'ouvre, phénomène géohistorique et stratégie unique passionnant, qui entrainera nécessairement nombre d'opportunités et de tensions qu'il faut dès à présent cerner pour les anticiper.

Bibliographie

- Amiral BESNAULT R., *Géostratégie de l'Arctique*, Paris, Economica, 1992
BREUGNON G., *Géopolitique de l'Arctique nord-américain : Enjeux et pouvoirs*, Paris, L'Harmattan, 2011, 212 p.
DE POOTER H., *L'emprise des Etats côtiers sur l'Arctique*, Paris, Ed. A. Pedone, 2009, 199 p.
EMERSON Ch., *The Future History of the Arctic*, London, The Bodley Head, 2008, 419 p.
LASSERRE F., (dir.), *Passages et mers arctiques. Géopolitique d'une région en mutation*, Québec, Presses de l'Université de Québec, 2010, 489 p.
LASSERRE F., « Géopolitiques arctiques : pétrole et routes maritimes au cœur des rivalités régionales ? », *Critique internationale* n° 49, octobre-décembre 2010, p. 131-156
LASSERRE F., « Frontières maritimes dans l'Arctique : le droit de la mer est-il un cadre applicable ? », *CERISCOPE Frontières*, 2011, [en ligne], URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/frontieres-maritimes-dans-larctique>

⁴ Amiral Besnault, *Géostratégie de l'Arctique*, p. 401