



HAL
open science

La question du passage du Nord-Ouest : un enjeu réellement stratégique entre Canada et États-Unis ?

Frédéric Lasserre, Stéphane Roussel

► To cite this version:

Frédéric Lasserre, Stéphane Roussel. La question du passage du Nord-Ouest : un enjeu réellement stratégique entre Canada et États-Unis?. *Paix et sécurité européenne et internationale*, 2016, 4. halshs-03155859

HAL Id: halshs-03155859

<https://shs.hal.science/halshs-03155859>

Submitted on 1 Jun 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La question du passage du Nord-Ouest : un enjeu réellement stratégique entre Canada et États-Unis ?

Frédéric Lasserre

Professeur à l'Université Laval, Québec, Directeur du Conseil québécois d'Études géopolitiques (CQEG)

Stéphane Roussel

Professeur à l'École Nationale d'Administration Publique, Montréal, Directeur du Centre interuniversitaire sur les relations internationales du Canada et du Québec

La fonte de la banquise a relancé la question de l'ouverture des passages du Nord-Est (PNE) et du Nord-Ouest (PNO) entre l'Asie et l'Europe avec la perspective de routes maritimes plus courtes de 7000km. La bataille du grand nord, parfois évoquée concerne également l'extension éventuelle des plateaux continentaux des États riverains. Le différend entre le Canada et les États Unis porte sur le PNO et plus précisément sur le statut des eaux car la souveraineté du Canada sur les îles n'est pas contestée. Pour le Canada, il s'agit d'eaux intérieures qui sont donc sous son entière souveraineté. Au contraire, pour les États Unis, il s'agit d'un détroit international dans lequel la navigation en transit est libre. Le différend est en réalité très exagéré : les avantages du PNO dépendent de la position géographique des ports concernés et sont limités par les conditions de la navigation dans l'Arctique qui entraînent un coût beaucoup plus élevé. Si les États Unis veulent avant tout éviter de créer un précédent, le Canada, plus que des intérêts stratégiques ou écologiques, trouve dans la défense du PNO, un fort élément d'identité

The accelerated melting of Arctic ice raises interrogations about the opening up of the North East (PNE) and North West Passage (PNO), with perhaps, 7000 Km quicker shipping route between Asia and Europe. The « Grand North battle », sometimes evoked, affects also the possible enlargement of continental shelf of waterside states. The dispute between Canada and the United States is in connection with PNO and exactly with statute of marine waters because the Canadian sovereignty over the island is recognized. Canada argues that waters are internal waters areas under full sovereignty of Canada. On the contrary, for the United States, PNO is a strait used for international navigation with free transit passage. The dispute is exaggerated : the advantage of PNO are dependent on the geographical position of the ports and limited by the sailing conditions in Arctic, which involve a much higher cost. If the United States want above all, not establish a precedent, Canada, more than strategic and ecological interests, finds in the defense of PNO, a very strong material of identity

Passage du Nord-Ouest, Passage du Nord-est, Canada, États Unis, Russie, Arctique, Asie, Europe banquise, navigation, différend, eaux intérieures, souveraineté, détroit, passage en transit liberté de navigation, routes maritimes, plateau

continental, protection écologique, intérêt stratégique, identité

North West Passage, North East Passage, Canada, United States, Russia, Arctic, Asia, Europe, ice-pack, shipping, dispute, internal waters, sovereignty, strait, transit passage, freedom of shipping, shipping route, continental shelf, environmental protection, strategic interest, identity

I. Introduction

La fonte accélérée de la banquise arctique en été laisse entrevoir la possibilité de sa disparition durant cette saison d'ici quinze à soixante ans¹. Les glaces se séparant de plus en plus tôt et se reformant de plus en plus tard, la saison navigable (c'est-à-dire sans banquise compacte, mais avec de la glace dérivante), qui fut longtemps de deux mois et demi, dure désormais trois mois, et peut s'étendre certaines années jusqu'à cinq mois². Ce phénomène relance les espoirs d'ouverture des mythiques Passages du Nord-Est et du Nord-Ouest entre l'Asie et l'Europe. Les routes maritimes qui passent respectivement par le Nord de la Sibérie et par l'archipel arctique canadien ne sont-elles pas en effet plus courtes de plus de 7 000 km que celles qui passent par Panama ou par Suez (Fig. 1, 2, 3) ? L'évocation de mers arctiques libres de glaces sur des périodes de plusieurs mois relance également les projets d'exploitation d'hydrocarbures et de minerais tant du côté russe que du côté canadien, avec des perspectives intéressantes en matière de pétrole, de gaz, d'or, de diamants et de nickel.

Les médias font régulièrement état des jeux de pouvoir qui se mettent en place actuellement autour de l'Arctique. Certains observateurs parlaient encore récemment d'une « bataille pour le Grand Nord »³, d'une nouvelle « guerre froide »⁴, voire d'une « folle course armée » entre pays côtiers de l'océan Arctique pour le contrôle de ses richesses⁵. De tels scénarios-catastrophes sont de moins en moins crédibles : les enjeux économiques dans la région sont relativement modestes (routes maritimes peu propices au transit, ressources naturelles certes bien réelles mais pas fabuleuses) et on recense

¹. Marika Holland, Cecilia M. Bitz, Bruno Tremblay, « Future Abrupt Reductions in the Summer Arctic Sea Ice », *Geophysical Research Letters*, 33, L23503, 2006, p. 2 ; Michael Winton, « Does the Arctic Sea Ice Have a Tipping Point? », *Geophysical Research Letters*, 33, L23504, 2006, p. 3 ; M. Wang et J.E. Overland « A sea ice free summer Arctic within 30 years? ». *Geophysical Research Letters*, 36 (7), 2009 ; M. Wang et J. E. Overland, « A sea ice free summer Arctic within 30 years: An update from CMIP5 models », *Geophysical Research Letters*, 39(18), 2012. Wieslaw Maslowski, « Causes of Changes in Arctic Sea Ice », AMS ESSS Seminar, Washington, DC, 3 mai 2006 ; Julienne Stroeve, Wieslaw Maslowski, « Arctic Sea Ice Variability during the Last Half Century », dans Stefan Bronniman *et al.* (dir.), *Climate Variability and Extremes During the Past 100 Years*, New York, Springer, 2007, p. 152.

². Frédéric Lasserre, « Les détroits arctiques canadiens et russes. Souveraineté et développement de nouvelles routes maritimes », *Cahiers de Géographie du Québec*, 48 (135), 2004, p. 397-425.

³. Richard Labévière et François Thual, *La bataille du Grand Nord a commencé*, Paris, Perrin, 2008.

⁴. « Arctique : l'autre guerre froide », *Courrier international*, 935 (2-8 octobre 2008), p. 10-15 ; Dominique Kopp, « Début de guerre froide sur la banquise », *Le Monde diplomatique*, septembre 2007, p. 4-5, Duncan Bartlett, « Arctic Host to a New "Cold War" », *BBC News*, 19 mai 2008 (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7408896.stm>) (consulté le 7 mai 2009).

⁵ Scott Borgerson, « Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming », *Foreign Affairs*, 87 (2), mars-avril 2008, p. 72.

plusieurs exemples notables de résolution de litiges frontaliers, dont le traité russo-norvégien de 2010 en mer de Barents. De plus, l'idée de course aux armements semble largement exagérée, la Russie tentant simplement d'enrayer le déclin de ses capacités militaires dans l'Arctique, tandis que les autres États se dotent de capacité de surveillance, mais pas de projection de puissance⁶.

Aujourd'hui toutefois, deux questions persistent pour les pays de l'Arctique : tout d'abord celle du statut des Passages du Nord-Ouest et du Nord-Est dans l'hypothèse d'un accroissement de la navigation (s'agit-il de détroits internationaux ou ces routes maritimes sont-elles sous la souveraineté complète du Canada et de la Russie ?) ; celle ensuite de l'extension des droits souverains économiques sur les plateaux continentaux, au-delà de la ligne des 200 miles marins qui marque la limite des zones économiques exclusives (ZEE). Malgré l'amalgame dont elles font l'objet dans les médias, ces deux questions sont très différentes tant par leurs enjeux que par les alliances, par ailleurs changeantes, qu'elles suscitent. Il ne sera question ici que du litige opposant principalement le Canada et les États-Unis – l'Union Européenne approuvant la prise de position américaine mais ne souhaitant pas créer de frictions avec le Canada.

Routes arctiques, encore en devenir



Réalisation : Département de géographie, Université Laval, 2016

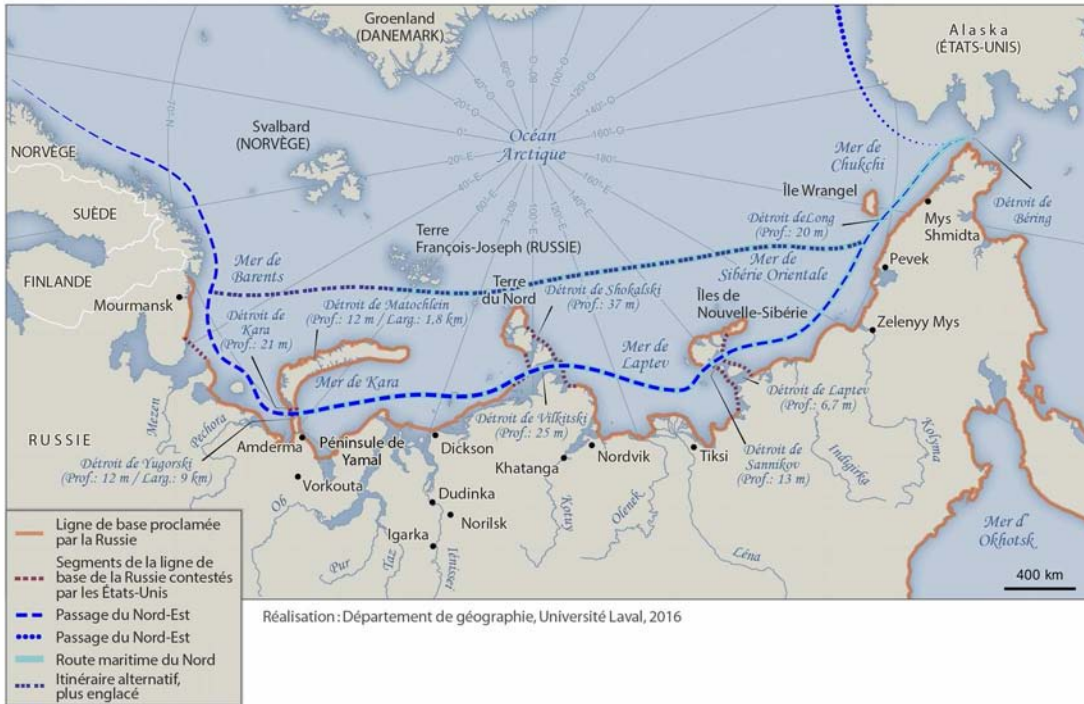
⁶, Frédéric Lasserre; Jérôme Le Roy et Richard Garon, « Is there an arms race in the Arctic? », *Journal of Military and Strategic Studies*, 14(3-4), 2012, p.1-15.

Figure 2. Le Passage du Nord-Ouest



Réalisation : Département de géographie, Université Laval, 2016

Figure 3. Le passage du Nord-Est



Réalisation : Département de géographie, Université Laval, 2016

Sources : F. Lasserre (dir.), *Passages et mers arctiques. Géopolitique d'une région en mutation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2010 ; F. Lasserre, « Les détroits arctiques canadiens et russes. Souveraineté et développement de nouvelles routes maritimes », *Cahiers de Géographie du Québec*, 48 (135), 2004, p. 397-425; F. Lasserre, Le passage du Nord-Ouest : une route maritime en devenir ?, *Revue Internationale et Stratégique*, n°42, 2001, p.143-160.

II. Un sujet de friction ancien : le passage du Nord-ouest dans les relations entre le Canada et les États-Unis

Le premier différend qui oppose les États-Unis, et dans une moindre mesure l'Union européenne, au Canada et à la Russie porte sur le statut des eaux des archipels arctiques, l'archipel canadien et les petits archipels russes du Nord de la Sibérie.

Les gouvernements canadien et russe revendiquent ces eaux comme faisant partie des eaux intérieures de leurs pays respectifs. Par conséquent, ils estiment qu'elles relèvent de leur souveraineté absolue. Le gouvernement américain affirme au contraire que les Passages du Nord-Ouest et du Nord-Est sont des détroits internationaux, donc ouverts à la navigation internationale, et qu'il est impossible d'y interdire le trafic. Notons que s'il exprime une volonté de contrôle stratégique de routes maritimes potentiellement importantes à moyen terme, ce désaccord en matière de définition statutaire répond également, en particulier pour le Canada, au souci de protéger un écosystème fragile que menaceraient sérieusement les risques inhérents à toute navigation accrue, en particulier en cas de marée noire.

Dès le XVI^e siècle, les Européens ont cherché un passage leur permettant de rejoindre l'Asie en contournant l'Amérique. La quête du Passage du Nord-Ouest, comme celle du Passage du Nord-Est, fait partie des épopées occidentales de l'exploration du globe. Elle a pris fin après le désastre de l'expédition de Franklin en 1845.

Au XX^e siècle, les nouvelles tentatives d'ouverture d'une route maritime par le Nord-Ouest se sont soldées par le même échec : deux fois de suite, en 1969 et en 1970, le pétrolier américain à coque renforcée *Manhattan*, parti tester la praticabilité d'une route maritime pour acheminer le pétrole découvert en 1968 en Alaska, s'est retrouvé coincé dans les glaces. La controverse provoquée par les deux transits du *Manhattan* dans le Passage du Nord-Ouest, transits qui se sont pourtant déroulés sous escorte de brise-glace canadiens et américains est due principalement au fait que l'opinion publique canadienne, influencée par les médias, s'est émue du refus des États-Unis de consulter le Canada au sujet de ces voyages⁷. Le gouvernement canadien, mal à l'aise face aux projets des États-Unis, avait pourtant tenté d'élaborer au préalable une position politique fondée sur la coopération bilatérale dans le cadre de l'affirmation de la souveraineté canadienne sur les eaux arctiques, mais il n'avait jamais formalisé de base juridique pour soutenir ladite position et n'avait pas non plus éprouvé le besoin de la rendre publique avant le transit du *Manhattan* en 1969⁸. Sans doute espérait-il que les États-Unis avaient entériné la nécessité de demander une autorisation, puisque tel était le cadre opérationnel de la logistique des stations radars de la ligne DEW, chargée de détecter la présence

⁷. Donald Rothwell, « The Canadian-US Northwest Passage Dispute: A Reassessment », *Cornell International Law Journal*, 26, 1993, p. 337.

⁸. Elizabeth B. Elliot-Meisel, *Arctic Diplomacy: Canada and the United States in the Northwest Passage*, New York, Peter Lang, 1998, p. 140-142.

d'éventuels bombardiers ou de missiles soviétiques dans l'Arctique. Certes, en vertu de l'accord bilatéral de 1954, les bâtiments américains demandaient en effet, et recevaient une autorisation pour ce genre d'opérations⁹, mais cet accord ne s'appliquait qu'aux activités liées à ladite ligne de radars. De fait, le gouvernement canadien prit la mesure du manque de fondement, au regard du droit international, de sa position politique concernant le statut des eaux dans l'archipel arctique canadien. D'un point de vue juridique, en 1969, la souveraineté canadienne sur les eaux arctiques, donc à l'époque sur leur mer territoriale en l'absence d'eaux intérieures proclamées, n'allait pas au-delà d'une largeur de 3 milles marins depuis la ligne de côte. Le trajet du *Manhattan* n'impliquant que rarement d'entrer dans ces espaces sous contrôle canadien, les États-Unis eurent beau jeu de refuser fermement de demander une autorisation de transit¹⁰.

Durant l'été 1985, le différend d'interprétation entre les deux pays rebondit lorsqu'un brise-glace de la garde-côte américaine, le *Polar Sea*, entreprit lui aussi le transit par le Passage du Nord-Ouest, déclenchant à nouveau une vive réaction de l'opinion publique canadienne. Comme en 1969, le gouvernement américain avait informé son homologue canadien mais avait refusé de demander une autorisation préalable¹¹. À nouveau, les médias canadiens adoptèrent une position très tranchée et présentèrent le transit du *Polar Sea* comme une atteinte directe à la souveraineté canadienne¹². Il semble pourtant que les États-Unis n'aient pas envisagé ce transit comme un moyen de tester la résolution du Canada ou de remettre en cause ses prétentions¹³. Comme en 1970, la controverse se traduisit par une explosion de rhétorique anti-américaine qui fut aussi violente que brève. Le gouvernement canadien réagit en proclamant le 1^{er} janvier 1986 une ligne de base qui enserrait l'ensemble de l'archipel arctique, en vertu de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, et faisait officiellement des eaux de l'archipel arctique des eaux intérieures. Il s'avère donc que les controverses suscitées par les transits du *Manhattan* en 1969-1970 et du *Polar Sea* en 1985 n'avaient pas lieu d'être puisque dans les deux cas on ne pouvait parler *de jure* d'eaux intérieures canadiennes, la ligne de base modifiant le statut des eaux de l'archipel n'ayant pas encore été promulguée.

⁹. Ken Coates, P. Whitney Lackenbauer *et al.*, *Arctic Front: Defending Canada in the Far North*, Toronto, Thomas Allen, 2009, p. 84.

¹⁰. Frédéric Lasserre, « L'Arctique, zone de confrontation ou de coopération ? Genèse de relations complexes et anciennes », dans F. Lasserre (dir.), *Passages et mers arctiques. Géopolitique d'une région en mutation*, p. 64.

¹¹. John Honderich, *Arctic Imperative. Is Canada Losing the North?*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 40.

¹². D. Rothwell, « "The Canadian-US Northwest Passage Dispute: A Reassessment" », art. cité, p. 343.

¹³. Rob Huebert, « Steel, Ice and Decision-making: The Voyage of the *Polar Sea* and its Aftermaths », thèse de doctorat en science politique, Université Dalhousie, 1994, p. 213-217, 225 ; Ted McDorman, *Salt Water Neighbors: International Ocean Law Relations between the United States and Canada*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 226.

Pourtant, le *Livre blanc sur la défense* de 1987¹⁴ insista sur la défense du territoire arctique : le gouvernement canadien y annonçait l'achat de sous-marins nucléaires pour patrouiller dans les eaux arctiques, d'un brise-glace, le *Polar 8*, capable de naviguer en permanence dans la région, la pose d'un système d'écoute sous-marine dans le détroit de Lancaster et l'aménagement de cinq bases aériennes dans l'Arctique. Ces promesses sombrèrent avec le déficit budgétaire auquel le gouvernement dut faire face à partir de 1989. S'ils constituaient une nouveauté, les projets de défense du territoire arctique n'étaient, comme les années précédentes, qu'une réponse circonstanciée du gouvernement canadien, une réaction face au nouveau rebondissement de la controverse relative à la souveraineté canadienne dans l'Arctique¹⁵.

Les États-Unis contestèrent d'emblée les décisions prises à Ottawa et réaffirmèrent leur position sur le statut de détroit international du Passage du Nord-Ouest. Toutefois, afin d'éviter que les frictions s'aggravent et se multiplient, les deux gouvernements négocièrent en 1988 un accord sur la coopération dans l'Arctique¹⁶, qui régit encore le déplacement des brise-glace dans l'Arctique nord-américain et prévoit que les États-Unis s'engagent à ce que tous les déplacements des brise-glace américains dans les eaux revendiquées par le Canada comme ses eaux intérieures soient effectués avec le consentement du gouvernement du Canada (art. 3.3). Cet accord pragmatique ne signifie pas qu'une solution sur le fond du différend a été trouvée, bien au contraire : l'article 4 précise que « rien dans le présent accord de coopération (...) n'affecte les positions respectives des gouvernements des États-Unis et du Canada sur le Droit de la mer pour ce qui a trait à cette zone ou à tout autre espace maritime ». Il prévoit seulement un mécanisme, qui, concernant les brise-glace, permet aux deux gouvernements de limiter les sources de frictions sans renoncer à leurs positions respectives : en somme, c'est un accord pour demeurer en désaccord. Toujours est-il qu'après la signature du traité la question du statut des eaux de l'archipel canadien tomba de nouveau dans l'oubli pour l'opinion publique comme pour les médias.

Ce n'est qu'aux alentours de l'année 2000, avec les premiers articles et reportages portant sur l'impact des changements climatiques et de la fonte des glaces dans l'Arctique, que le débat a repris, mais dans des termes cette fois différents. En 1969 comme en 1985, les enjeux demeuraient somme toute théoriques du fait de l'impossibilité concrète d'une navigation importante dans la région. Lorsqu'il s'est avéré que les glaces fondaient, que la banquise estivale allait disparaître et que l'ouverture du Passage du Nord-Ouest à la navigation internationale deviendrait par là même réalisable à moyen terme, la question de savoir *qui* allait réglementer la navigation appelée à se

¹⁴. Ministère de la Défense nationale du Canada, *Challenge and Commitment: A Defence Policy for Canada*, Ottawa, 1987.

¹⁵. R. Huebert, « A Northern Foreign Policy: The Politics of *Ad Hocery* », dans N. Michaud, K. R. Nossal (dir.), *Diplomatic Departures: The Conservative Era in Canadian Foreign Policy, 1984-1993*, Vancouver, UBC Press, 2001, p. 84-112.

¹⁶. *Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération dans l'Arctique*, F101701 - RTC 1988 No 29, 1988.

développer dans l'Arctique s'est posée avec une acuité inédite : pour le Canada, l'enjeu était de faire accepter sa revendication par l'ensemble de la communauté internationale. Dans ce débat nouveau, moins théorique et non plus strictement canado-étatsunien, des politologues comme Franklyn Griffiths et Rob Huebert se sont vivement opposés, notamment sur des sujets tels que l'impact des changements climatiques sur la souveraineté canadienne ou la position politique du gouvernement canadien en cas de remise en cause de ses prétentions¹⁷.

Après l'élection du gouvernement conservateur en janvier 2006, le thème de la défense de la souveraineté canadienne sur les eaux de l'archipel arctique a de nouveau été projeté sur le devant de la scène. Le Premier ministre, Stephen Harper, a promis d'établir un port militaire dans l'Arctique (à Nanisivik), de construire un nouveau brise-glace et six navires à capacité arctique pour patrouiller dans l'archipel. Depuis 2002, les Forces armées canadiennes multiplient les manœuvres dans la région, après l'avoir longtemps délaissée¹⁸.

Il est important de souligner que la frénésie de déclarations et d'initiatives déclenchée par les changements climatiques et la rapide fonte des glaces ne remet pas en question la souveraineté établie sur les îles de l'Arctique : celles-ci sont canadiennes – et russes dans les archipels sibériens – et personne ne le conteste.¹⁹ Personne ne conteste non plus que les eaux qui entourent ces îles fassent partie de la ZEE du Canada ou de la Russie et que ces pays soient donc souverains pour leur exploitation en deçà de la limite des 200 miles marins. Le litige porte uniquement sur le statut juridique des eaux des passages à travers les archipels arctiques canadien et russe.

Nous l'avons dit, pour le gouvernement canadien, les eaux arctiques sont des eaux intérieures, c'est-à-dire qu'elles relèvent de la souveraineté pleine et entière du Canada²⁰. Les eaux territoriales sont calculées à partir de la ligne de base proclamée en 1986, tandis que les eaux intérieures, en deçà de la ligne, sont entièrement sous la souveraineté canadienne. Là, le principe du passage inoffensif ne s'applique pas : le gouvernement canadien peut donc interdire le transit aux navires dont il estime qu'ils menacent sa sécurité.

¹⁷. Franklyn Griffiths, « The Shipping News: Canada's Arctic Sovereignty Not on Thinning Ice », *International Journal*, 58 (2), 2003, p. 257-282, et « Pathetic Fallacy: That Canada's Arctic Sovereignty Is on Thinning Ice ». *Canadian Foreign Policy*, 11 (3), 2004, p. 1-16 ; Rob Huebert, « Climate Change and Canadian Sovereignty in the Northwest Passage », *ISUMA*, hiver 2001, p. 86-94, et « The Shipping News Part II: How Canada's Arctic Sovereignty Is on Thinning Ice », *International Journal*, 58 (3), 2003, p. 295-308.

¹⁸. Frédéric Lasserre et Stéphane Roussel, « Souveraineté, sécurité et identité : le Canada face aux défis causés par le changement climatique dans l'Arctique », *Revue internationale d'études canadiennes*, 36, 2007, p. 267-286 ; F. Lasserre, « La souveraineté canadienne dans le Passage du Nord-Ouest », *Options politiques*, 28 (5), mai 2007, p. 34-41.

¹⁹ À l'exception de la minuscule île de Hans (1,3 km²), qui fait l'objet d'un litige entre le Canada et le Danemark. Ce litige ne porte cependant pas sur les eaux entourant ce roc.

²⁰. Donat Pharand, « The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit », *Ocean Development and International Law*, 38, 2007, p. 5.

Le même cas de figure se pose pour les différents archipels sibériens. Depuis les années 1940, Moscou considère les eaux de ces archipels comme des eaux intérieures²¹. En 1984, l'URSS a proclamé sa propre ligne de base qui enserrait les îles de la Nouvelle-Zemble, des Terres du Nord et de la Nouvelle-Sibérie.

Pour le gouvernement américain, les lignes de base comme les revendications du Canada et de la Russie n'ont aucune validité²². Pendant la guerre froide en particulier, les États-Unis se sont régulièrement opposés à la revendication soviétique de contrôle des passages arctiques²³. L'Union européenne a adopté une position similaire de respect du principe de la liberté de navigation²⁴ : les passages sont des détroits internationaux, selon les termes de la Convention du droit de la mer²⁵ ; tout navire a donc le droit d'y passer, en vertu du droit de transit, même si, ce faisant, il passe dans les eaux territoriales du Canada ou de la Russie, selon la procédure du droit de transit prévue par la Convention.

C'est donc sur cette question du statut des eaux arctiques que le Canada et les États-Unis s'opposent aujourd'hui. Cependant, force est de constater que, malgré les enjeux potentiels de contrôle de la navigation que la fonte de la banquise pourrait permettre de développer, l'enjeu diplomatique paraît limité : depuis 1988 et le traité sur le passage des brise-glaces entre Canada et États-Unis, les deux pays se contentent de manifester leur désaccord, Ottawa rappelant sa souveraineté revendiquée et Washington rappelant son opposition²⁶. Au demeurant, ce n'est pas Washington qui exerce des pressions croissantes ; c'est surtout Ottawa qui s'inquiète d'une possible contestation plus marquée de sa revendication, à ce jour craintes non fondées. Les pressions américaines sur la Russie sont encore plus faibles : la Sibérie se trouve plus loin que le Canada... elle est sans doute aussi plus puissante. C'est donc pour marquer sa volonté de défendre sa souveraineté sur les eaux arctiques que le Canada affiche une détermination politique

²¹. W. E. Butler, « Pollution Control and the Soviet Arctic », *International and Comparative Law Quarterly*, 21 (3), 1972, p. 557 ; Pier Horensma, *The Soviet Arctic*, Londres, Routledge, 1991, p. 113.

²². James Kraska, « The Law of the Sea Convention and the Northwest Passage », dans Brian MacDonald (dir.), *Defence Requirements for Canada's Arctic – Vimy Paper 2007*, Ottawa, Conférence des associations de la défense, 2007.

²³. Ainsi, chaque été, de 1962 à 1967, les États-Unis ont envoyé des brise-glaces dans les eaux sibériennes, officiellement afin de mener des recherches océanographiques, en réalité pour manifester leur refus de reconnaître les prétentions soviétiques. En 1982, 1984 et 1986, ils ont à nouveau protesté contre ces revendications soviétiques, mais de façon cette fois officielle. W. E. Butler, « Pollution Control and the Soviet Arctic », art. cité ; R. Douglas Brubaker et Willy Østreng, « The Northern Sea Route Regime: Exquisite Superpower Subterfuge? », *Ocean Development & International Law*, XXX (4), 1999, p. 305 ; Département de la Défense, « Russian Federation », DoD 2005.1-M, *Maritime Claims Reference Manual*, Washington, DC, 1997, révisé en juin 2005 ; Diplomatic Note 86/82, 2 août 1982 ; Diplomatic Note 10/86, janvier 1986.

²⁴. Commission européenne, *L'Union européenne et la Région Arctique*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2008) 763, Bruxelles, 20 novembre 2008, p. 9.

²⁵. Partie III - Détroits servant à la navigation internationale, art. 37 et 45, CNUDM, 1982.

²⁶ Frédéric Lasserre et Suzanne Lalonde, *Droit de la mer et souveraineté sur les passages arctiques*, dans F. Lasserre (dir.), *Passages et mers arctiques. Géopolitique d'une région en mutation*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 2010.

qui contraste par ailleurs avec un manque criant de moyens civils et militaires dans la région.

Origine-destination	Panama	Passage du Nord-Ouest*	Passage du Nord-Est**	Suez et Malacca
Londres -Yokohama	23 300	14 080	13 841	21 200
Marseille - Yokohama	24 030	16 720	17 954	17 800
Marseille - Shanghai	26 038	19 160	19 718	16 460
Marseille - Singapour	29 484	21 600	23 672	12 420
Rotterdam - Singapour	28 994	19 900	19 641	15 950
Rotterdam - Shanghai	25 588	16 100	15 793	19 550
Rotterdam - Yokohama	23 470	13 950	13 360	21 170
Hambourg - Seattle	17 110	13 410	12 770	29 780
Rotterdam - Vancouver	16 350	14 330	13 200	28 400
Rotterdam - Los Angeles	14 490	15 120	15 552	29 750
Lisbonne-Los Angeles	14 165	14 940	16 150	27 225
Lisbonne-Singapour	25 341	19 740	20 070	13 191
Lisbonne-Yokohama	21 590	14 240	15 230	18 724
Gioia Tauro (Italie) - Hongkong	25 934	20 230	20 950	14 093
Gioia Tauro - Singapour	29 460	21 700	23 180	11 430
Barcelone - Hongkong	25 044	18 950	20 090	14 693
New York - Shanghai	20 880	17 030	19 893	22 930
New York - Hongkong	21 260	18 140	20 985	21 570
New York - Singapour	23 580	19 540	23 121	19 320
Nouvelle-Orléans - Singapour	22 410	21 950	25 770	21 360
Maracaibo, terminal pétrolier	18 329	19 530	23 380	22 90

III. L'ouverture potentielle des Passages : vers une future autoroute maritime arctique ?

Parce qu'elles alimentent de nombreux scénarios, tant sur le rythme de la fonte des glaces que sur la possibilité de tirer parti d'itinéraires potentiels nettement plus courts entre l'Europe et l'Asie, les manifestations actuelles du changement climatique expliquent, du moins en partie, pourquoi les gouvernements, les médias et l'opinion publique se sont de nouveau vivement intéressés aux passages arctiques. Or ces routes maritimes sont-elles toujours plus courtes ? Et sont-elles facilement praticables ?

Tableau 1. Distances entre quelques ports de l'hémisphère Nord, en transitant par Panama, Suez et Malacca ou les Passages arctiques.

*Passage du Nord-Ouest par le détroit de McClure

**Passage du Nord-Est par les détroits de Kara, Vilkitski, Sannikov et Long.

Aucun obstacle politique à la navigation n'est considéré. En gris : distance la plus courte ; trame légère : moins de 15 % de différence.

Calculs réalisés avec les logiciels de cartographie ArcGIS et MapInfo.

De nos calculs, il ressort que si la route par le Passage du Nord-Est est souvent plus courte que par celui du Nord-Ouest, la route par Suez est souvent plus courte pour les ports méditerranéens vers l'Asie et la route par Panama souvent plus courte pour les trajets entre l'Europe du Sud et la côte occidentale des États-Unis. Plus le couple origine-destination se trouve au Nord (par exemple, Rotterdam-Yokohama), plus l'avantage des itinéraires arctiques est manifeste ; en revanche, plus il est méridional (par exemple, Lisbonne-Singapour), moins les itinéraires arctiques présentent de gains de distance significatifs. Rotterdam-Yokohama est ainsi plus court par l'Arctique, mais Rotterdam-Singapour est plus court par Suez.

Par ailleurs, si le fait d'emprunter un Passage permet de réduire la distance parcourue, de nombreux éléments doivent être pris en compte avant de conclure à l'imminence de l'accroissement du trafic dans cette région. Aucun modèle ne prévoit la disparition totale de la banquise : si elle se fragmente en été, elle se reformera toujours en hiver. Les conditions de l'hiver arctique (nuit permanente, vents violents, froid intense courant de -50°C, voire plus froid) et les épais bancs de brouillard en été ne sont pas près de disparaître²⁷. Ensuite, si une tendance réelle au déclin de la banquise estivale se dessine et s'il est donc tout à fait possible d'envisager des étés libres de glace à moyen terme, il est encore impossible de prédire de façon efficace à quelle date les détroits se libèreront

²⁷. Frédéric Lasserre, « Changements climatiques dans l'Arctique : vers la disparition de la banquise ? », dans F. Lasserre (dir.), *Passages et mers arctiques. Géopolitique d'une région en mutation*, 2010, p. 23.

au printemps et regèleront en automne, et, *a fortiori*, de préciser la géographie de cette fonte printanière, variable d'une année à l'autre. Cette incertitude rend délicate toute tentative de planification du recours aux routes arctiques.

Il peut également y avoir des glaces dérivantes, poussées par les vents et les courants, qui bloqueront tel ou tel détroit ou forceront un navire à ralentir considérablement son allure : le transit pourrait alors se révéler plus long que ne le laissait supposer la réduction des distances, voire impliquer des retards qui se traduiraient par des pénalités financières²⁸ et, surtout, par un déficit de fiabilité auprès des clients, très dommageable dans une industrie aussi concurrentielle.

La glace est sans cesse en mouvement sous l'effet de courants et de vents qui poussent l'une contre l'autre des plaques de glace et donnent naissance à des crêtes de compression. Ces accumulations de glace parfois impressionnantes constituent de véritables murailles très difficiles à franchir même avec un brise-glace²⁹. Il existe également des blocs dérivants de glace pluriannuelle, qui, même petits, peuvent constituer des dangers majeurs : le *growler*, par exemple, appelé aussi « bourguignon », est un petit bloc de glace pluriannuelle, extrêmement dure et translucide, d'un mètre de côté en moyenne, parfois caché dans une mince couche de glace récente, qui pèse près d'une tonne et surnage à peine au-dessus de la surface de l'eau, ce qui rend sa détection radar très aléatoire, voire impossible : il faut une détection visuelle. En juillet 1996, le vraquier *Reduta Ordon* a failli couler dans le détroit d'Hudson après avoir heurté un gros bourguignon. En novembre 2007, le navire de tourisme *MS Explorer*, pourtant à coque renforcée (classe 1A dans la classification baltique), a heurté un *growler* et a coulé dans les eaux antarctiques. Il faut donc réduire l'allure pour éviter les risques de collision dangereuse, et ce d'autant plus que la taille du navire réduit ses capacités de manœuvre : un très gros navire éprouvera des difficultés à louvoyer entre des blocs de glace dans des passages étroits encombrés de récifs³⁰. Même les brise-glace naviguent à vitesse réduite (7 à 10 nœuds) dans les mers partiellement englacées. Là encore, l'avantage en termes de réduction des distances ne signifie pas nécessairement réduction du temps de transit quand on emprunte les Passages arctiques.

Les archipels arctiques, en particulier l'archipel canadien, connaissent de fortes marées et des courants parfois très puissants. Or les cartes marines et les tables des marées ne sont pas toujours très précises, en particulier dès que l'on s'éloigne un peu du chenal traditionnel. Le 22 octobre 2006, le brise-glace canadien *Amundsen* avait prévu,

²⁸. Dans le secteur du transport de conteneurs, le transporteur s'engage sur une livraison au jour près. Tout retard implique contractuellement des pénalités élevées.

²⁹. Robert Gorman, Enfotec Technical Services, « Voyage of the Arctic Kalvik through the Northwest Passage », *Technical Notes*, 2002, p. 4 ; entretien avec le commandant Stéphane Julien, Garde côtière du Canada, Québec, 19 janvier 2009 (tous les entretiens mentionnés ici ont été conduits et traduits par Frédéric Lasserre).

³⁰. Entretien avec Jean-Jacques Comiti, ingénieur Études, service Études développement maritime, CMA-CGM, Marseille, 21 novembre 2007 ; entretien avec Tom Paterson, Fednav, vice-président de Canarctic, Montréal, 19 juin 2007 ; entretiens dans l'Arctique canadien avec les équipages du BG *Amundsen*, octobre 2006, et du navire de croisière *Lyubov Orlova*, octobre 2008

en s'engagent dans le détroit de Bellot, de faire face à un courant de marée : une fois sur place, le commandant s'est rendu compte que le courant allait dans l'autre sens³¹ !

La faible profondeur des détroits de la route méridionale du Passage du Nord-Ouest (13 m au détroit Union) comme du passage du Nord-Est (6,7 m au détroit de Dmitri Laptev, 13 m au détroit de Sannikov) impose de recourir à des cargos de taille réduite, à tirant d'eau modéré. Les porte-conteneurs de 9 000 EVP³² ou plus ont un tirant d'eau de 15 m, et ne peuvent donc passer par ces itinéraires.

Certes, les chenaux beaucoup plus profonds des détroits de McClure ou du Prince de Galles dans le passage du Nord-Ouest ou au nord des archipels arctiques russes pourraient permettre le transit de gros navires³³, mais se pose alors la question de savoir avec quelle régularité ces détroits accessibles à la navigation pour la première fois en août 2007 se libèrent de leurs glaces au printemps et s'englacent à l'automne, et comment les blocs de la banquise pluriannuelle à l'ouest du PNO dériveront lorsqu'elle se désagrègera. Seront-ils poussés dans l'archipel arctique par les courants du gyre de Beaufort ou demeureront-ils dans l'océan Arctique ? La glace dérivante en été, et des bourguignons, blocs de glace issus de la désagrégation des icebergs autour du Groenland, demeureront un danger pour la navigation, d'autant plus prégnant que les glaciers groenlandais et de Nouvelle-Zemble glisseront plus rapidement vers la mer sous l'influence du changement climatique. La fonte progressive de l'inlandsis du Groenland, largement amorcée, et celle des glaciers qui s'écoulent vers la mer, vont entraîner un fort accroissement du nombre d'icebergs dérivants dans la baie de Baffin, sur les approches orientales du Passage du Nord-Ouest. Si elles sont détectables, ces montagnes de glace imposent une allure réduite et exigent une grande rigueur de la part des navigateurs : de nos jours encore, des collisions surviennent parfois³⁴.

La navigation dans la mer du Labrador est rude. Aux changements de saison, la zone de transition entre mer libre et mer gelée est très dangereuse, car les blocs de glace s'y

³¹. Notes de voyage de Frédéric Lasserre, conversation avec les pilotes de l'*Amundsen*, archipel arctique canadien, 22 octobre 2006.

³². EVP, pour Équivalent Vingt Pieds, est l'unité de mesure des conteneurs, qui font 20 ou 40 pieds de long.

³³ Rappelons que des navires à tirant d'eau de 15,2 m (au lieu de 12 m) peuvent désormais passer par le canal de Panama depuis la fin des travaux en 2016, et que le canal de Suez permet le passage de navires à tirant d'eau de 20,1 m depuis 2010.

³⁴. Dont celle, mentionnée, de juillet 1996 entre le *Reduta Ordon* et un bourguignon dans le détroit d'Hudson, qui a failli provoquer la perte du navire, ou les naufrages du chalutier *BCM Atlantic* au large du Labrador en mars 2000 ou du *Finn Polaris* en août 1991 au large du Groenland. Brian Hill, *Ship Collision with Iceberg Database*, présentée lors de *Iceotech Conference 2006, International Conference and Exhibition on Performance of Ships and Structures in Ice*, Banff, Alberta 16-19 juillet 2006, mise à jour par l'auteur, communication personnelle, 18 avril 2016 ; Jim Shaw, « The Ice Patrol », *Ships Monthly*, août 2008, p. 24 ; Marcos Zentilli *et al.*, « Neutral Buoyancy Icebergs in Kane Basin between Arctic Canada and Greenland a Threat to Northern Navigation: Identifying the Source and Possible Links with Arctic Warming », Actes du colloque ICAM IV, 2006.

déplacent autant que les navires. Les vagues peuvent projeter contre ces derniers de gros blocs et provoquer des dégâts importants³⁵.

Investir dans des navires à coque renforcée suppose des investissements considérables qui doivent permettre un amortissement rapide, sous peine d'une forte perte de rentabilité. De plus, ces navires, dont la coque renforcée est plus lourde, consomment davantage de carburant, ce qui rend leur exploitation sur des routes autres que les routes arctiques plus coûteuse.³⁶ De fait, leur achat suppose un projet d'exploitation régulière dans les eaux arctiques : il faut donc que la compagnie maritime soit relativement certaine de pouvoir exploiter le navire dans ces régions.

Il faut également un équipage expérimenté (forts courants de marée, hauts-fonds dans l'archipel arctique) et des équipements spécifiques, si l'on veut naviguer sans escorte de brise-glace : projecteurs nocturnes pour la détection visuelle des blocs de glace, radar puissant, hélicoptère embarqué pour la reconnaissance préalable des détroits, double hélice pour réduire le risque de se trouver immobilisé en cas d'avarie, machinerie adaptée aux grands froids. Il faut aussi un navire équipé pour protéger la marchandise du froid intense, avec des conteneurs chauffés³⁷. Les brouillards et le givre sont fréquents dans l'Arctique. L'accumulation de glace sur le pont et les superstructures peut atteindre plusieurs centimètres, il faut parfois recourir à de petits bulldozers pour éliminer une couche de glace dont le poids contribue à déséquilibrer le bateau et à endommager des équipements comme les antennes et les radars. Contre le givre, il faut installer des équipements de dégivrage, réduire la vitesse et changer de cap afin de diminuer les retombées d'embruns givrants sur le bâtiment³⁸.

Ces risques à la navigation conduisent les compagnies d'assurances à demander des primes nettement plus élevées pour les voyages en régions arctiques. Pour la desserte du port de Churchill, en zone subarctique dans la baie d'Hudson, la surprime est de 15 % chez la Lloyd's³⁹; elle est en général de 20 à 25% supérieure à la prime normale. De plus, nombre de compagnies d'assurances exigent, sous peine de défaut de contrat, des compagnies maritimes qu'elles se conforment aux exigences des États côtiers en matière

³⁵. Entretien avec le commandant S. Julien, Garde côtière du Canada, Québec, 19 janvier 2009.

³⁶. Entretien avec J.-J. Comiti, cité ; Dermot Loughnane (Tactical Marine Solutions), « Mostly Employed Elsewhere: One of the Biggest Challenges in Developing Arctic Shipping Has Nothing to Do with Ice », *Canadian Sailings – Transportation & Trade Logistics*, 2 mars 2009, p. 23-24 ; Stephen M. Carmel, « Pollution Regulations and Unintended Consequences in the Container Shipping Business », *Journal of Ocean Technology*, 2 (1), 2007, p. 25.

³⁷. Entretien avec R. Conachey, cité ; entretien avec le commandant S. Julien, cité.

³⁸. Wilhelm Magelssen (Senior vice-president, Det Norske Veritas), « Operation of Ships in Cold Climates with Emphasis on Tankers and New Requirements », *Marine Technology*, 42 (4), 2005, p. 207 ; Peter Noble (Chief Naval Architect, ConocoPhillips), « Oil & Gas Exploration, Production and Transportation in the Arctic », Center for Satellite Applications and Research (STAR), juillet 2007 www.star.nesdis.noaa.gov/star/documents/2007IceSymp/Noble.pdf, c. le 15 mars 2016 ; R. Bridges, *Cold Climate Navigation – Design and Operation Considerations*, Lloyd's Register Technical Notes, Lloyd's Register, Londres, 2005, p. 33.

³⁹. Kathlyn Horibe, « Canada's Hidden Jewel? Climate Change May alter Shipping Industry's Perception of Port of Churchill », *Canadian Sailings – Transportation & Trade Logistics*, 12 mars 2007.

d'équipement, d'expérience des équipages et de respect de la réglementation, sans égard aux aspects de souveraineté⁴⁰. Bon nombre d'assureurs refusent de couvrir des navires ordinaires qui voudraient s'aventurer dans les eaux arctiques, au motif que le transit dans ces régions exige de recourir à des navires à coque renforcée, même en été⁴¹. Enfin, outre le risque de collision, que se passe-t-il lorsqu'un bris mécanique, une avarie surviennent dans l'Arctique, loin de tout port ? De ce point de vue, l'Arctique russe est mieux à même d'accueillir le trafic potentiel car une série de petits ports longent la côte sibérienne, alors que dans l'Arctique canadien, on ne trouve aucun port avec quai entre Voisey's Bay (Labrador) et Nome (Alaska)⁴², soit sur plus de 5 000 km.

De tous ces éléments, il ressort que la navigation organisée et régulière en hiver dans l'Arctique, canadien en particulier, n'est décidément pas pour demain⁴³. Les conditions hivernales invalident les affirmations de certains observateurs qui estiment que la navigation toute l'année, avec des navires ordinaires, en lieu et place d'une navigation uniquement estivale, pourrait être organisée à brève échéance dans les passages arctiques, moyennant l'organisation de convois escortés de brise-glace ou composés de navires à coque renforcée. Leur raisonnement est le suivant : puisque la navigation se fait dans la voie maritime du Saint-Laurent jusqu'à Montréal en hiver, alors, comme la glace pluriannuelle arctique est en train de disparaître, la glace de l'Arctique sera elle aussi bientôt de la glace de première année⁴⁴ qu'il sera plus facile de franchir. Or, si certaines entreprises misent sur des cargos à coque puissamment renforcée pour naviguer toute l'année dans l'Arctique, comme Baffinland Iron avec Fednav pour la mine de fer de Mary River (île de Baffin), il faut se rappeler que les Russes, qui ont pu développer des convois toute l'année entre Mourmansk et Norilsk, disposent déjà d'une flotte de brise-glace autrement plus développée que celle du Canada ; que nombre de leurs cargos sont déjà à coque renforcée ; que les navires qui circulent sur le Saint-Laurent en hiver sont souvent à coque renforcée ; et que la glace de première année dans l'Arctique est plus épaisse que celle du Saint-Laurent en hiver

⁴⁰ Aurélie Sarrabezoles; Frédéric Lasserre et Zébré Hagouagn'rin : « Arctic shipping insurance: towards a harmonisation of practices and costs? » *Polar Record*, doi: 10.1017/S0032247414000552, 2014 1-6.

⁴¹. Entretien avec Niels Roberts, cité ; AXA Assurances (Paris), cité dans Jérôme Verny, Christophe Grigentin, « Container Shipping on the Northern Sea Route », *International Journal of Production Economics*, 122 (1), 2009, p. 107-117.

⁴². Même après l'ouverture du port minier de Steensby Inlet (2010) et celle de la petite base navale de Nanisivik (2014), la capacité d'accueil demeurera très limitée.

⁴³. Frédéric Lasserre, « Vers une autoroute maritime ? Passages arctiques et trafic maritime international », dans F. Lasserre (dir.), *Passages et mers arctiques. op. cit.*, p. 475; Pascale Bourbonnais et Frédéric Lasserre, « Winter shipping in the Canadian Arctic: toward year-round traffic? », *Polar Geography*, 38 (1), 2015, p.70-88.

⁴⁴ La glace de première année est celle qui s'est formée lors de l'hiver précédent. Si elle ne fond pas au cours de l'été, elle passera un 2^e hiver (glace de 2^e année) et ainsi de suite, pour devenir de la glace dite pluriannuelle. Il est désormais rare de trouver de la glace de plus de 5 ans, et la proportion de glace de plus de 2 ans diminue rapidement. Au fur et à mesure que la glace vieillit, elle devient plus épaisse et plus dure.

(1,5 m à 2 m, parfois 2,50 m, contre 90 cm à 1 m maximum)⁴⁵. De plus, les crêtes de compression⁴⁶ qui se développent au printemps dans l'Arctique n'ont pas d'équivalent dans le golfe du Saint-Laurent.

Remarque corollaire, les navires à coque renforcée coûtent plus cher à construire et à exploiter, puisque leur hydrodynamisme est moindre que pour les coques classiques. Commander un navire de classe de glace, *1A Super* par exemple, qui servirait en été dans l'Arctique et en hiver dans des contrées plus clémentes, est certes possible mais induit des coûts supplémentaires pour son exploitation en hiver. Investir dans un navire à coque renforcée implique donc d'avoir un plan d'exploitation rigoureux de son exploitation qui tienne compte de cette contrainte. Les navires à double action ne souffrent pas de cette restriction, puisque leur proue reste classique, avec bulbe, mais ce sont des navires coûteux.

Une enquête menée de février 2008 à juin 2009 par notre équipe de recherche auprès de 142 transporteurs maritimes de l'hémisphère Nord permet de mesurer l'intérêt réel de ces compagnies pour les passages arctiques, au moment du sondage⁴⁷.

Tableau 2. Ventilation des réponses (n=98) obtenues à la question : « Envisagez-vous de développer vos activités dans l'Arctique ? »⁴⁸

	Segment d'activité				Région d'origine		
	Conteneurs*	Vrac sec	Vrac liquide	Marchandises générales	Europe	Asie	Amérique du Nord
Non	40	7	7	3	29	1 6	12
Peut-être	4	3	4		7	2	2
Oui	2	3	4	6	7	2	6

*Les entreprises de conteneurs qui ont répondu représentent 75,23 % des parts de marché du transport mondial

⁴⁵. Pascale Bourbonnais et Frédéric Lasserre, « Winter shipping in the Canadian Arctic: toward year-round traffic? », 2015, p.78; Aker Arctic Technology, *Arctic Shuttle Container Link from Alaska US to Europe*, AARC K-63, mars 2006, p. 18 ; Brian Morse *et al*, « Characteristics of Ice in the St. Lawrence River », *Canadian Journal of Civil Engineering*, 30 (4), 2003, p. 768.

⁴⁶ Empilement de blocs de glace qui se produit lorsque les courants ou les vents poussent des blocs de banquise l'un contre l'autre. Les crêtes de compression peuvent atteindre plus de 10 m de hauteur, et demeurent essentiellement immergées.

⁴⁷ Frédéric Lasserre et Sébastien Pelletier, « Polar super seaways? Maritime transport in the Arctic: an analysis of shipowners' intentions », *Journal of Transport Geography*, 19 (6), 2011, p. 1465–1473.

⁴⁸. La catégorie de classement de chaque compagnie correspond à son segment principal d'activité. Certaines compagnies classées ici dans le segment Conteneurs sont également actives dans le vrac ou les marchandises générales.

Les compagnies maritimes de conteneurs semblent très peu intéressées par un transit par le Passage du Nord-Ouest ou du Nord-Est. Les autres segments présentent un portrait plus nuancé, plutôt négatif envers les routes arctiques mais qui laisse ouverte la possibilité d'y investir.

Parmi les quinze entreprises qui sont intéressées par l'Arctique, sept y sont déjà présentes depuis plusieurs années et n'envisagent donc qu'une expansion de leurs activités ; huit envisagent l'Arctique pour la desserte locale des communautés ou pour l'exploitation des ressources naturelles ; sept seulement s'intéressent aux possibilités de transit.

Plusieurs compagnies penchent plutôt pour le Passage du Nord-Est, en raison de la présence d'infrastructures portuaires et d'escortes de brise-glace en cas de besoin. Quant aux coûts de péage très élevés imposés par la Russie, une entreprise allemande, Beluga⁴⁹, dont les navires ont testé la faisabilité du transit en 2008 et 2009⁵⁰, a confié être en pourparlers avec Moscou⁵¹, signe que les Russes acceptent de négocier les tarifs officiels comme incitatif pour stimuler l'intérêt des transporteurs maritimes⁵².

Les entreprises intéressées par l'Arctique font valoir le potentiel d'économie en coût de carburant qu'une route plus courte permettrait d'obtenir. Cependant, la plupart d'entre elles ne fonctionnent pas « en juste à temps » et n'ont donc pas d'horaire strict à respecter : le bénéfice potentiel d'une route plus courte mais à la fiabilité incertaine est plus facile à concrétiser dans ces conditions.

Les entreprises déjà présentes dans l'Arctique entendent bien développer les occasions d'affaires que permet d'envisager une saison de navigation plus longue, mais elles sont dans l'Arctique pour la desserte des mines et des communautés locales, pas pour le trafic de transit.

Les compagnies de transport de vrac manifestent un plus grand intérêt *a priori* pour le développement à moyen terme d'une route future, plus particulièrement pour la desserte d'exploitations minières dans l'Arctique (Fednav par exemple). Toutefois, rares sont celles qui ont choisi de miser sur le trafic de transit par les routes arctiques, compte tenu des coûts élevés associés à l'investissement dans des navires spécialisés, d'une part,

⁴⁹ L'entreprise a fait faillite en 2011.

⁵⁰ Deux navires de la société, spécialisée dans le transport de matériel lourd et volumineux, sont partis d'Ulsan en Corée du Sud en juillet 2009 pour livrer de l'équipement à Novyi Port/Yamburg en Sibérie, avant de poursuivre pour Arkhangelsk. Contrairement aux informations qui ont beaucoup circulé dans les médias durant l'été 2009, les navires étaient escortés de brise-glace russes et n'effectuaient pas le premier transit commercial du Passage du Nord-Est. En 1997, le pétrolier finlandais *Uikku* avait arpenté la route commerciale du Nord de Mourmansk à Pevek avant de sortir par le détroit de Béring. Il avait repris du carburant et avait effectué le voyage en sens inverse jusqu'à Mourmansk. Les autorités russes ont précisé qu'un pétrolier letton avait lui aussi effectué un transit complet en 1997. Lawson Brigham, co-auteur du rapport *Arctic Marine Shipping Assessment* du Conseil de l'Arctique (2009), cité par le *New York Times*, « Commercial Arctic Passage Nearing Goal », 4 septembre 2009.

⁵¹ Lettre à Frédéric Lasserre de Niels Stolberg, président-directeur général de Beluga Shipping GmbH, 28 novembre 2008.

⁵² D. Gritsenko, et T. Kiiski, « A review of Russian ice-breaking tariff policy on the northern sea route 1991–2014 », *Polar Record*, 2015, 1-15.

à l'exploitation des liaisons arctiques, d'autre part. Contrairement au transport des conteneurs, le transport de vrac n'est pas soumis à des contraintes d'horaires et d'itinéraires, les compagnies ont donc tendance à rechercher des contrats *plus souples* (*tramp shipping*), qui ne garantissent pas que le navire sera régulièrement exploité dans l'Arctique : s'il navigue souvent dans des eaux plus chaudes, l'investissement qu'il représente le rendra plus cher à exploiter, d'où la nécessité évoquée par quelques armateurs d'avoir une certaine garantie de contrats de transport à l'avance. De plus, si la marchandise présente une faible valeur ajoutée, il est parfois plus rentable de la laisser sur place pendant l'hiver ou de prendre une route classique, plutôt que de devoir investir des montants élevés pour quelques rotations⁵³.

Les médias, de fait, ont faiblement répercuté le fait que le monde du transport maritime ne voit pas l'Arctique comme une route de transit entre l'Europe et l'Asie ou entre la côte Est et l'Asie, mais plutôt comme une destination, que ce soit pour la desserte des communautés locales ou pour le transport des ressources naturelles. Or plusieurs cadres importants dans ce secteur d'activité ont émis des doutes quant à l'avènement d'une route de transit très fréquentée dans l'Arctique. Rob Lomas, directeur d'Intercargo, estime que le potentiel de développement du trafic que possède l'Arctique est lié à l'exploitation des ressources naturelles, voire à un petit trafic de transit des matières premières, mais certainement pas à un fort trafic de transit⁵⁴, opinion confirmée par le rapport de recherche du Conseil de l'Arctique sur la navigation dans l'Arctique⁵⁵. Selon Simon Bennett, secrétaire de la Chambre internationale de transport maritime (Londres), « personne dans le secteur ne parle vraiment du Passage du Nord-Ouest comme étant une alternative sérieuse au canal de Panama, même s'il s'ouvre vraiment »⁵⁶. Même écho du côté de la Route maritime du Nord (RMN), le passage du Nord-est administré par Moscou : en décembre 2013, le vice-ministre du Transport, Viktor Olersky, affirmait que la RMN ne pouvait constituer une alternative à la route de Suez : elle recèlerait en revanche un fort potentiel lié à l'exploitation des ressources arctiques⁵⁷.

⁵³. Donald Loughnane, « Mostly Employed Elsewhere: One of the Biggest Challenges in Developing Arctic Shipping Has Nothing to Do with Ice », *Canadian Sailings – Transportation & Trade Logistics*, 2 mars 2009, p. 23; Frédéric Lasserre, « Des autoroutes maritimes polaires ? Analyse des stratégies des transporteurs maritimes dans l'Arctique », *Cybergéo : European Journal of Geography*, Espace, Société, Territoire, n°537, 2011. <http://cybergeo.revues.org/23751>

⁵⁴. Correspondance avec Rob Lomas, directeur d'Intercargo (expéditeur et courtier en transport), Londres, 19 juin 2008.

⁵⁵. Conseil de l'Arctique, *Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report*, 2009, p. 109, 112, 121.

⁵⁶. Simon Bennett, secrétaire de l'International Chamber of Shipping, Londres, cité dans « Navigating the Northwest Passage », *Globe & Mail*, 4 octobre 2007.

⁵⁷ « Northern Sea Route no alternative to Suez – Deputy Minister », *Barents Observer*, 19 décembre 2013, <http://barentsobserver.com/en/business/2013/12/northern-sea-route-no-alternative-suez-deputy-minister-19-12>, c. 17 mars 2016.

Tableau 3. Trafic de transit dans le Passage du Nord-Ouest

Type de bâtiment	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Brise-glace ou garde côtière	4	3	3	2	2	2	2	2	4	4
Navire de croisière ou brise-glace touristique	2	2	1	3	4	2	2	4	2	2
<i>Navire de croisière ou brise-glace touristique, transit partiel</i>					2	2		2		
Navire de plaisance	2	4	7	10	12	13	23	14	10	19
Remorqueur, brise-glace commercial				2	1		2			2
Navire commercial			1			1	1	1	1	
<i>Navire commercial, transit partiel (desserte locale)</i>			2	1	4	6		2		
Navire de recherche	3		1			1 (partiel)	1	1		
Total transit complet	11	9	13	17	19	18	31	22	17	27
Total transit partiel			2	1	6	9	2	4		

Source : données compilées par la Garde côtière du Canada, Iqaluit, et communiquées à l'auteur, mars 2016.

Tableau 4. Trafic total dans l'Arctique canadien : nombre de voyages

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Navires dans l'Arctique canadien (nb voyages)	183	254	319	322	348	301	317
Navires de pêche (nb voyages)	44	78	136	114	137	119	129
Cargo ou barges (nb voyages)	100	124	126	124	127	108	122
dont:							
Marchandises générales	23	34	38	32	35	32	34
Tanker	23	28	30	31	28	25	27
Vrac sec	27	27	23	24	27	33	38
Croisières/Navire de passagers	11	18	11	10	17	11	18

(Voyage : itinéraire d'un navire circulant au nord du 60° parallèle puis ressortant de la zone arctique).

Source : données compilées par la Garde côtière du Canada, Iqaluit, et communiquées à l'auteur, mars 2016.

Il ressort de ces chiffres une augmentation globale, surtout depuis 2006, du trafic total dans l'Arctique canadien. Cette augmentation se traduit par un accroissement des activités de pêche, de tourisme, mais aussi de navigation commerciale : desserte locale des communautés et activités liées à l'exploitation des ressources naturelles.

On assiste également à un réel accroissement du trafic de transit par le passage du Nord-ouest, mais à des niveaux très faibles : 19 transits en 2010, 27 en 2015, dont un à

deux à caractère commercial par année (3 en 2012) : l'essentiel du trafic de transit est imputable aux navires de plaisance de particuliers. On est loin des trafics des grandes routes commerciales mondiales (Panama :11 947 transits annuels en 2014; Malacca : 77 973 transits de navires de plus de 300 t en 2014 ; Suez : 17 148 en 2014)⁵⁸. La navigation dans l'Arctique canadien, en augmentation certes, est surtout une navigation de destination, plutôt que de transit.

De fait, le trafic va probablement augmenter dans l'Arctique du fait de la desserte des communautés locales et de l'exploitation des ressources naturelles; mais le passage du Nord-Ouest ne concurrencera pas Suez ou Panama. Les scénarios sur lesquels se fondent les médias ou l'opinion publique pour annoncer ou craindre une explosion du trafic maritime dans la région sont donc, non seulement hypothétiques, mais peu crédibles.

IV. Des positions respectives très ancrées dans le principe et l'identitaire

À la lumière de ce qui précède, les enjeux *réels et immédiats* des conflits dans l'Arctique semblent, au mieux, exagérés ou surévalués. Ni les quelques conflits territoriaux qui subsistent, ni les perspectives de navigation ne semblent justifier l'inquiétude exprimée par certains dirigeants politiques ou commentateurs de l'actualité internationale. Tout au plus peut-on parler d'une incertitude entourant l'évolution de certaines dimensions de la dynamique géopolitique de l'Arctique. En ce sens, il y a lieu de se demander s'il n'y a pas d'autres raisons qui nourrissent ces craintes. De fait, il est possible d'identifier un certain nombre de facteurs intangibles qui pourraient bien expliquer l'attitude des gouvernements et des populations, et qui trouvent une résonance toute particulière dans le cas du Passage du Nord-Ouest.

IV.1. Le grand absent : les États-Unis

Les États-Unis auraient, en théorie, d'excellentes raisons d'être très présents dans la région arctique. Considérés comme la puissance dominant le système international, Washington peut craindre que ce statut ne soit en voie d'être contesté par la Chine; alors que les relations avec la Russie tendent, depuis 2008, à virer à l'affrontement. Dans la mesure où l'on estime que les États-Unis ont d'importants intérêts économiques et stratégiques potentiels dans la région arctique, que la Russie y est bien présente, et que

⁵⁸. Frédéric Lasserre, Olga Alexeeva et Linyan Huang, « La stratégie de la Chine en Arctique : agressive ou opportuniste ? », *Norois – Environnement, Aménagement, Société* 236 - 2015/3, mars 2016, 7-24.

la Chine montre des signes d'intérêt manifestes, il y aurait lieu de s'attendre à ce que Washington porte une attention particulière au Grand Nord.⁵⁹

Or, il semble bien que ce ne soit pas le cas. La présence sur le terrain est limitée, les États-Unis ne disposant que d'un seul brise-glace pour opérer dans l'Océan arctique. Bien qu'ils se soient dotés d'une politique arctique, et qu'ils assument la présidence du Conseil de l'Arctique en 2015-2017, les dirigeants américains n'accordent que peu d'importance à cette région, du moins pas autant que l'on pourrait s'y attendre. Les promoteurs de la politique arctique des États-Unis se trouvent pour l'essentiel en Alaska plutôt qu'à Washington. L'attention est manifestement dirigée vers d'autres préoccupations, ce qui renforce l'impression que les enjeux immédiats dans l'Arctique sont moins sérieux que les commentateurs ne le laissent parfois croire.

Les Américains travaillent généralement étroitement avec les Canadiens.⁶⁰ --. Les deux États sont partenaires dans un certain nombre d'institutions destinées à assurer la sécurité et la prospérité de l'Amérique du Nord.⁶¹ De manière générale, ils parviennent à résoudre leurs différends de manière non seulement pacifiques, mais à la satisfaction des deux parties.

Néanmoins, du point de vue des Canadiens, ces partenaires et alliés sont aussi ceux qui remettent en question la souveraineté de leur pays sur le Passage du Nord-Ouest (ainsi que sur un secteur de la zone économique exclusive revendiquée en mer de Beaufort, même si ce conflit est beaucoup moins connu de l'opinion publique). Ils sont perplexes face à l'intransigeance de Washington sur le statut du PNO, en partie parce qu'ils estiment que ce serait dans l'intérêt des États-Unis que leur allié contrôle cette voie maritime stratégique, plutôt que de la laisser ouverte à tous.

En fait, l'attitude des États-Unis s'explique par la crainte de créer un précédent; s'ils en venaient à reconnaître la pleine souveraineté du Canada sur le Passage du Nord-Ouest, ils redoutent que d'autres États demandent un traitement semblable dans des détroits d'importance vitale pour la Marine des États-Unis et pour le commerce mondial (Ormuz, Malacca, Bosphore, voire même le Passage du Nord-Est). En lui-même, comme nous l'avons établi, le PNO n'a qu'une valeur marginale pour le trafic commercial et

⁵⁹ Andrea Charron, Joël Plouffe et Stéphane Roussel, « The Russian Arctic Hegemon: Foreign Policy Implications for Canada », *Canadian Foreign Policy Journal/ La politique étrangère du Canada*, 18(1), 2012, p. 38-50.

⁶⁰ Encore que les deux gouvernements n'aient pas tenté de se concerter dans l'élaboration des politiques devant guider leur présidence respective et successive du Conseil de l'Arctique, de manière à former une « présidence nord-américaine », à l'image de ce que les pays scandinaves ont fait.

⁶¹ Samantha L. Arnold et Stéphane Roussel, « Expanding the Canada-US Security Regime to the North? » dans Sven G. Holtsmark et Brooke A. Smith-Windsor (dir.), *Security Prospects in the High North: Geostrategic Thaw of Freeze?*, Collège de défense de l'OTAN (Research Division), Rome, mai 2009, p.58-80.

militaire actuel. Cette volonté d'éviter un précédent a d'ailleurs dicté les termes de l'accord de 1988 entre les États-Unis et le Canada, puisqu'il n'y est question que de brise-glace, soit un type de navire peu susceptible de naviguer dans les autres détroits internationaux.

IV.2. L'identité canadienne comme enjeu

Si l'attitude apparemment inflexible des autorités américaines sur le statut du Passage du Nord-Ouest choque de nombreux Canadiens, la sensibilité de ces derniers en regard de tout ce qui touche la « souveraineté canadienne dans l'Arctique » est tout aussi étonnante pour les observateurs étrangers. L'inquiétude pour l'intégrité et la sécurité de la portion arctique du territoire canadien, qui s'exprimait de manière épisodique et au gré de l'actualité depuis la Seconde Guerre mondiale,⁶² semble être devenue permanente. À partir de 2005 apparaît en effet un discours de plus en plus alarmiste, qui tend à dépeindre le Nord canadien comme une zone en état de siège, sur laquelle planent de nombreuses menaces, non seulement en ce qui a trait à la souveraineté, mais aussi à la sécurité publique.⁶³ La tendance, déjà perceptible sous le gouvernement libéral du premier ministre Paul Martin (2003-2006),⁶⁴ s'affirme avec l'arrivée au pouvoir des Conservateurs dirigés par Stephen Harper (2006-2015). Celui-ci tient, à tous le moins jusqu'en 2012, un discours très ferme, voire même agressif, à propos de la souveraineté du Canada dans l'Arctique. Par exemple, tant en ce qui a trait à l'exploitation des ressources qu'à l'usage des routes maritimes, il utilise un slogan-choc, « *use it or lose it!* » (« utilisez-le ou perdez-le! »), pour exprimer sa position.⁶⁵ Lors de l'une de ses premières visites aux États-Unis, le Premier ministre n'hésite pas à rappeler à un auditoire américain que « nous défendons notre souveraineté sur tout notre territoire, y compris les îles, les voies navigables et les ressources de l'Extrême-Arctique, même si elle se heurte aux revendications américaines.⁶⁶ » Le ton à la fois très défensif et agressif de ce discours ne passe pas inaperçu à l'extérieur du Canada.⁶⁷

⁶². Sur les premières manifestations de ces inquiétudes au cours de la Deuxième Guerre mondiale et au début de la Guerre froide, voir Shelag D. Grant, *Sovereignty or Security. Government Policy in the Canadian North (1936-1950)*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1988.

⁶³. Stéphane Roussel, « Continentalisme et nouveau discours sécuritaire. Le Grand Nord assiégé », dans Frédéric Lasserre (dir.), *Passages et mers arctiques. op. cit.*, p. 161-184.

⁶⁴. Comme le révèlent les références à l'Arctique dans les livrets consacrés à la diplomatie et à la défense de l'*Énoncé de politique internationale*, Gouvernement du Canada, *Fierté et influence : notre rôle dans le monde (Énoncé de politique internationale du Canada)*, Ottawa, 19 avril 2005.

⁶⁵. Voir l'analyse de Kristin Bartenstein, « 'Use it or lose it' : An Appropriate and Wise Slogan ? », *Options politiques*, juillet-août 2010, p. 69-73.

⁶⁶ Stephen Harper, *Discours prononcé devant l'Economic Club de New York*, New York (New York), 20 septembre 2006.

⁶⁷. Olivier Truc, « De nouvelles voies s'ouvrent à la navigation », *Le Monde - Bilan géostratégique 2010*, 2011, p. 89.

Qu'est-ce qui explique pareille attitude? Si les changements climatiques rendent plus probable l'exploitation des ressources et des voies maritimes situées dans l'Arctique, ces activités demeurent encore théoriques et appartiennent toujours à un avenir indéfini. En ce sens, la réaction actuelle des Canadiens n'est pas conditionnée par des événements tels que les transits du *Manhattan* ou du *Polar Sea*, ni par l'existence d'une menace immédiate et clairement identifiable. En fait la réponse se situe probablement plus dans la dynamique de la politique intérieure canadienne que dans celle des relations avec les États-Unis.

Il est tout d'abord frappant de constater combien la défense des intérêts du pays dans l'Arctique est une cause que l'opinion publique canadienne prend à cœur. En effet, en moyenne, 80% des Canadiens considèrent qu'il s'agit d'une priorité à laquelle doit s'attaquer le gouvernement. Cette proportion varie légèrement en fonction de la langue (français ou anglais), de la province de résidence, ou encore de la latitude (sud ou nord) des répondants, mais pas de manière significative. En fait, il est possible d'affirmer que les Canadiens sont profondément attachés au Grand Nord, même si une très faible minorité (de 5 à 13%, selon les sondages) affirme y être déjà allée.⁶⁸

Si cet attachement peut s'expliquer par des motifs rationnels (désir d'exploiter les richesses qui se trouvent dans cette région, importance du principe de protection de l'intégrité du territoire, crainte pour la sécurité des communautés locales), il est fort possible qu'il reflète également un fort sentiment identitaire.

La société canadienne manque cruellement de point de repères identitaires, que ce soit pour rassembler les citoyens dans un projet collectif de « *nation building* » (identité interne) ou de distinction par rapport aux autres sociétés (identité internationale). Dispersée sur un immense territoire, et divisée sur les plans linguistique, culturel ou historique, la population canadienne peine à déterminer ce qui l'unit et qui est « proprement canadien », y compris sur la scène internationale. Cette fragilité identitaire est exacerbée d'abord par l'existence des velléités souverainistes d'une partie de la population québécoise francophone, mais aussi par la proximité des États-Unis. Non seulement ceux-ci dominant-ils leurs voisins sur les plans économiques, démographiques ou militaires, mais ils exercent une forte attraction culturelle, sociale et politique sur la société canadienne, dont la grande majorité parle la même langue que les Américains. En fait, à bien des égards, la politique canadienne, et en particulier la politique étrangère, se définit bien souvent par rapport aux États-Unis.

C'est dans ce contexte que la protection de la « souveraineté canadienne dans l'Arctique », et la querelle sur le Passage du Nord-Ouest en particulier, prennent un sens

⁶⁸. Stéphane Roussel, « La protection de l'Arctique : Les Canadiens et les Québécois, même combat ? » dans Robert Bernier (dir). *L'espace canadien : Mythes et réalités. Une perspective québécoise*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2010, p. 429-445.

particulier, qui peut expliquer la sensibilité des Canadiens sur un enjeu dont les conséquences immédiates ne sont pas encore clairement perceptibles.

Peu de communautés nationales peuvent se réclamer d'une identité proprement arctique, même parmi les États circumpolaires. Les États-Unis et le Danemark ne sont des États arctiques que parce qu'une partie éloignée de leur territoire (Alaska et Groenland) est localisée dans cette région, si bien que le reste de la population ne s'y identifie que très peu. L'Islande, la Finlande, la Norvège et la Suède ont, quant à elles, une très forte identité « nordique », mais celle-ci est secondaire par rapport au lien avec la culture scandinave. De même, la Russie, porteuse d'une très forte culture, n'a pas besoin de « mobiliser » l'Arctique comme élément de distinction. À l'inverse, les symboles et images qui peuvent être mis à contribution pour renforcer le sentiment d'appartenance identitaire et souder les liens nationaux sont rares au Canada, si bien que l'Arctique tend à jouer ce rôle, et c'est certainement ce que reflètent les sondages. Les images du Nord et celles associées à la « nordicité » (la neige, le froid, la conquête ou la préservation des grands espaces purs et vierges, la culture autochtone⁶⁹) constituent autant d'éléments qui permettent aux Canadiens de se sentir unis par une expérience commune, laquelle est autant une manière de se distinguer des autres sociétés.

La thèse selon laquelle l'importance que les Canadiens attachent à la préservation de la souveraineté de l'Arctique découlerait de considérations identitaires autant, sinon plus, que d'un calcul utilitariste, permet de rendre compte des fortes réactions que suscitent des enjeux qui, en soi, semblent de peu d'intérêt économique ou stratégique, comme la possession de la minuscule île de Hans, ou encore des revendications sur le plateau continental à la hauteur du Pôle Nord, alors que celui-ci ne renferme apparemment que peu de richesse. Le litige sur le Passage du Nord-Ouest est probablement le plus révélateur de cette dimension identitaire, et le plus sensible pour l'opinion publique canadienne. Non seulement celle-ci cultive-t-elle le sentiment qu'une partie du territoire national fait l'objet de contestation, mais aussi que cette dernière provient de l'État qui constitue la plus grande menace identitaire pour le Canada. En ce sens, tenir tête aux États-Unis devient un geste d'affirmation nationale.

Ainsi, l'intransigeance des États-Unis, motivée par la crainte d'engendrer un précédent, se heurterait à l'intransigeance des Canadiens, alimentée par des considérations identitaires. Dans ce contexte, le conflit peut difficilement trouver une solution de compromis et la meilleure attitude reste probablement encore celle qui consiste à se contenter du statu quo.

⁶⁹ Louis-Edmond Hamelin, *Nordicité canadienne*, Montréal, Hurtubise HMH, 1975. Voir aussi Samantha L. Arnold, « Construire la nordicité autochtone. Le “nouveau partenariat” et le projet nordique du Canada » dans Frédéric Lasserre (dir.), *Passages et mers arctiques. op. cit.*, p. 119-140.

V. Conclusion

Avec les impacts majeurs des changements climatiques, l'Arctique est redevenu un sujet d'actualité sur la scène politique canadienne. La fonte des glaces, en ouvrant possiblement l'accès à des routes maritimes stratégiques et à des ressources jusqu'ici peu exploitées, bouleversait un équilibre politique en fait largement hérité de la guerre froide.

Les changements climatiques, en rendant possibles (mais non pas inévitables) une exploitation accrue des ressources et un trafic maritime en expansion, ont contribué, avec l'augmentation spectaculaire des cours des matières premières jusqu'en 2014, à propulser l'Arctique dans la logique commerciale de la mondialisation. Ces enjeux économiques et stratégiques soulignaient l'importance de la définition des frontières dans la région : les différends opposant les États arctiques ont souvent été interprétés comme de potentielles bombes à retardement compte tenu de l'ampleur annoncées des réserves de ressources de la région et de l'importance stratégique prêtée aux routes arctiques.

Il faut déjà préciser que le litige sur le passage du Nord-ouest est très différent dans sa nature, des litiges entourant les frontières maritimes des plateaux continentaux étendus. La dispute entre États-Unis et Canada sur le Passage du Nord-ouest porte sur le *statut* de ces eaux. Pour Ottawa, il s'agit d'eaux intérieures canadiennes, sur lesquelles le Canada a donc plein contrôle, en particulier pour établir des règlements ayant trait à la navigation. Pour Washington, une bonne partie du passage se trouve sans doute dans les eaux territoriales du Canada, mais ce passage constitue un détroit international, ce qui signifie en droit que n'importe quel navire peut y passer sans avoir à demander d'autorisation. Ailleurs dans l'Arctique, il y a des désaccords sur les frontières des plateaux continentaux étendus, zones maritimes dans lesquelles les États ne sont pas souverains, mais disposent des droits de réglementation de l'exploitation des ressources des fonds marins.

Le différend entre le Canada d'une part et les États-Unis et l'Union européenne d'autre part, portant sur le passage du Nord-ouest, n'est pas récent : il remonte aux années 1960 et a connu plusieurs rebondissements, en 1969 et 1985 notamment. Il s'est retrouvé sous les feux des projecteurs avec la fonte de la banquise, qui potentiellement pouvait entraîner le développement du trafic maritime et donc poser la question du contrôle de celui-ci : liberté de navigation ou supervision selon les règles canadiennes ? En réalité, ce n'est pas pour le potentiel économique du passage du Nord-ouest (PNO) en tant que tel que Washington manifeste son désaccord : le département d'État a reconnu que les navires commerciaux américains qui souhaiteraient transiter par le PNO

devraient respecter la législation canadienne⁷⁰. Ce que craint Washington, à tort ou à raison, c'est la restriction de mouvement de ses navires militaires, et le précédent, la possibilité que la souveraineté canadienne sur le PNO ne donne des idées (à tort ou à raison) à d'autres États pour restreindre la liberté de navigation dans des détroits stratégiques.

Les litiges entourant les frontières maritimes ne sont pas récents non plus : un différend oppose le Canada et les États-Unis en mer de Beaufort depuis 1977, tandis que la Russie et la Norvège ont connu un long désaccord en mer de Barents remontant aux années 1970. Ces litiges sont revenus sur le devant de la scène avec la diffusion de revendications frontalières tout au long de la décennie précédente.

Faut-il s'inquiéter de ces disputes en Arctique ? Au sujet du PNO, contrairement aux pronostics, le trafic de marchandises en transit y demeure très faible : un navire en 2013, un en 2014, zéro en 2015. Du côté russe, nettement mieux équipé, le trafic a augmenté jusqu'en 2013 (71 transits) puis s'est effondré à 18 en 2015. Ces chiffres sont très faibles par rapport aux points stratégiques que constituent Suez ou Panama. Les compagnies maritimes s'intéressent peu au transit par les routes arctiques, trop chères, trop complexes, peu faciles à intégrer dans les contraintes logistiques du transport maritime. De fait, il n'y a pas de trafic maritime à superviser, ou très peu : il n'y a donc pas de motif de tension politique.

Quant aux frontières maritimes, l'apparent empressement des États à déposer des revendications n'a rien à voir avec une quelconque loi de la jungle qui donnerait une prime au premier arrivé. Au contraire, c'est vraiment la règle de droit qui prévaut jusqu'à présent. Et celle-ci dit que les États disposent de 10 ans après leur ratification de la Convention du droit de la mer pour pouvoir déposer une revendication sur des plateaux continentaux étendus. La course à l'appropriation des espaces maritimes arctiques est en fait une course contre la montre de chaque État riverain. Le Canada devait ainsi déposer sa demande avant décembre 2013.⁷¹ De plus, les médias soulignent les désaccords et chevauchements, mais omettent souvent de faire référence aux accords,

⁷⁰ Suzanne Lalonde et Frédéric Lasserre, « The Position of the United States on the Northwest Passage: Is the Fear of Creating a Precedent Warranted? », *Ocean Development and International Law*, 44 (1), p. 28-72.

⁷¹. Ce qui fut effectivement fait. Toutefois, ce dossier ne portait que sur les revendications canadiennes dans l'Atlantique, Ottawa se réservant le droit d'un dépôt ultérieur sur l'Arctique en invoquant le risque de conflit avec les revendications des autres États. En fait, la petite histoire veut que le Premier ministre Stephen Harper, mécontent de voir que le dossier soumis par les scientifiques canadiens ne recouvrait pas le Pôle Nord, ait exigé, quelques jours avant la date prévue du dépôt, que le document soit modifié pour englober ce secteur. Philippe Mercure, « Arctique: une demande personnelle du premier ministre », *La Presse*, Montréal, 26 août 2014, www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201408/26/01-4794593-arctique-une-demande-personnelle-du-premier-ministre.php?utm_categorieinterne=traficdrivers&utm_contenuinterne=cyberpresse_vous_suggere_4794817_article_P_OS2

par exemple les accords Canada-Danemark de 1973, URSS-États-Unis de 1990, Islande-Danemark en 1997 et 2014, Norvège-Danemark de 2006, et surtout Russie-Norvège de 2010, alors que nombre d'observateurs prédisaient de grandes difficultés pour résoudre ce litige. Les désaccords frontaliers arctiques ne sont pas insolubles, bien au contraire. Enfin, au cœur du bassin arctique, les ressources probables sont assez faibles : si litiges et chevauchements il y a en effet, il est peu vraisemblable que ceux-ci enveniment les relations entre les protagonistes au vu des très faibles enjeux stratégiques et économiques⁷².

La transition d'une zone arctique figée dans la guerre froide vers une région bouleversée par les changements climatiques et l'intégration dans des logiques commerciales, s'est accompagnée d'un réveil de disputes parfois anciennes, et de l'émergence de nouvelles, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec un quelconque appétit territorial, mais bien avec les dispositions du droit international (10 ans pour préciser les revendications maritimes sur le plateau continental étendu). Ces différends sont réels; ils ne sont pas majeurs et en aucun cas ne préfigurent un futur conflit que trop de médias ont annoncé dans le passé. Toutefois, comme ils sont liés à des questions qui ont parfois peu à voir avec les considérations économiques ou stratégiques, mais plus avec des sentiments identitaires, ils peuvent se révéler délicats et longs à résoudre.

⁷² Frédéric Lasserre, « Les frontières de l'Arctique, source de conflits futurs ? », *Le Devoir* (Montréal), 16 mai 2016