

## La politique arctique des États-Unis et le cas de la souveraineté du Canada dans le Nord (Note)

Michel Frédérick

Volume 19, numéro 4, 1988

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702418ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702418ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Frédérick, M. (1988). La politique arctique des États-Unis et le cas de la souveraineté du Canada dans le Nord (Note). *Études internationales*, 19(4), 673–691. <https://doi.org/10.7202/702418ar>

# NOTES

## LA POLITIQUE ARCTIQUE DES ÉTATS-UNIS ET LE CAS DE LA SOUVERAINETÉ DU CANADA DANS LE NORD

Michel FRÉDÉRIK\*

De l'époque héroïque des grandes explorations arctiques, les Américains ont conservé l'idée selon laquelle le vaste domaine sis au-delà de la masse continentale de l'Amérique du Nord est une espèce de *res nullius* que les considérations militaires de l'ère atomique ont propulsée dans la sphère d'influence de l'OTAN en général et des États-Unis en particulier. Ils ont par conséquent une perception globale et essentiellement stratégique des régions arctiques où l'Alaska n'est qu'un élément clef parmi d'autres.

Cette perception, teintée de l'esprit de la « *manifest destiny* », a été à l'origine de plusieurs controverses opposant les États-Unis à leur voisin arctique immédiat, le Canada. Les plus célèbres sont sans aucun doute les traversées « non autorisées » du passage du Nord-Ouest par le pétrolier *Manhattan* en 1969 et le brise-glace *Polar Sea* en 1985.

La politique arctique des États-Unis est le volet mal connu de leur politique étrangère, aussi bien au Canada que partout ailleurs.<sup>1</sup> Pourtant, cette politique a d'importantes répercussions sur tous les pays circumpolaires et particulièrement sur le Canada pour qui l'Arctique se transforme périodiquement en théâtre d'affrontement avec les États-Unis. Il apparaît donc opportun d'en faire l'analyse.

Le cadre restreint du présent article ne permettra pas une dissection complète de la politique arctique des États-Unis. Néanmoins, il fournira l'occasion d'en dégager quelques éléments essentiels, tels que les principaux énoncés, les grands objectifs et les principaux instruments, et de voir jusqu'où ces éléments se confondent avec ceux qui caractérisent, dans la « continuité », les grandes orientations de la politique extérieure américaine des quarante dernières années.<sup>2</sup> L'analyse devrait également donner un aperçu du poids relatif attribué par

\* *Étudiant au doctorat en science politique à l'Université Laval, Québec.*

1. À notre connaissance, il n'y a que deux études de la politique arctique des États-Unis qui aient été publiées jusqu'à ce jour. Et toutes deux sont américaines. Il s'agit de: Brian D. SMITH, « United States Arctic Policy », *Oceans Policy Study*, vol. 1, no 1, janvier 1978, pp. 1-41; et William E. WESTERMAYER et Kurt M. SHUSTERICH, (éd.), *United States Arctic Interest - The 1980's and 1990's*, New York, Springer-Verlag, 1984.
2. S'interrogeant sur les effets de l'alternance démocratique sur les orientations de la politique extérieure, Marcel Merle conclut qu'en ce qui concerne les États-Unis, « la continuité l'a emporté sur le changement, malgré le jeu de l'alternance », dans *La Politique étrangère*, Paris, PUF, 1984, p. 176. Et cette continuité serait particulièrement probante au niveau des objectifs et des instruments, selon la remarquable analyse de deux universitaires américains: Charles W. KEGLEY jr. et Eugene R. WITTKOPF, *American Foreign Policy - Pattern and Process*, 2<sup>ème</sup> édition, New York, St. Martin's Press, 1982, pp. 3-10. Ont également émis des opinions semblables: Henry T. NASH, *American Foreign Policy - A Search for Security*, 3<sup>ème</sup> édition, Homewood Ill., The Dorsey Press, 1985, pp. 34-59; et plus généralement Simon SERFATY, *La politique étrangère des États-Unis de Truman à Reagan*, Paris, PUF, 1986, pp. 11-53.

cette politique arctique à la souveraineté que le Canada entend bien exercer sur son vaste domaine populaire.

## I – LES GRANDS ÉNONCÉS

Afin de découvrir les objectifs de la politique étrangère que les États-Unis poursuivent au sein des régions arctiques, nous allons d'abord nous pencher sur les principaux énoncés qui en exposent les grands fondements. Nous examinerons donc, à tour de rôle, les notes de service du Conseil de sécurité nationale (National Security Decision Memorandum-NSDM) de 1971, 1973 et 1983, la Loi de 1984 établissant une politique nationale de la recherche arctique (Arctic Research and Policy Act) et finalement le rapport intitulé *National Needs and Arctic Research: A Framework for Action*, déposé le 30 mai 1986 par la Commission de la recherche arctique (Arctic Research Commission).

### A — Les notes de service du Conseil de sécurité nationale

Puisque la conduite des affaires extérieures est l'une des prérogatives du pouvoir exécutif, c'est de la présidence que nous viennent les premiers énoncés en matière de politique étrangère américaine dans l'Arctique.

En 1971, l'administration Nixon avalise le NSDM 144. Il s'agit de la toute première déclaration quant au rôle que les États-Unis entendent jouer au sein des régions arctiques. Cette déclaration n'est pas un énoncé de politique globale: elle trace plutôt les grandes lignes à partir desquelles une telle politique devrait être éventuellement établie. On y dit notamment ce qui suit:

Le Président a décidé que les États-Unis appuieront les projets valables et rationnels de mise en valeur de l'Arctique tout en veillant à ce que soit respecté le principe de la minimisation des dommages à l'environnement; ils encourageront la coopération internationale mutuellement avantageuse dans l'Arctique; et ils verront en même temps à protéger leurs intérêts vitaux dans ces régions, notamment le maintien du principe du libre usage des mers et de l'espace aérien surjacent.

Pour bien comprendre la nature des trois engagements pris en vertu de ce NSDM, il est utile de se retremper dans le contexte politique d'alors. Le premier engagement vise à rassurer les Alaskiens, les autochtones et les écologistes qui appréhendent une catastrophe sociale et écologique comme conséquence du développement anarchique que connaît l'Alaska depuis le boom pétrolier de 1968; le deuxième engagement s'adresse plus spécialement à l'Union soviétique qui représente le plus important acteur circumpolaire, et il s'inscrit dans le cadre de la détente Est-Ouest amorcée sous l'ère Nixon; enfin, quant au troisième engagement, il s'agit d'un rappel adressé directement au Canada lui indiquant clairement que les États-Unis maintiennent la position qu'ils ont adoptée en 1969 lors du voyage du *Manhattan* au sujet de la souveraineté que le Canada prétend être en droit d'exercer sur les eaux du passage du Nord-Ouest. Ce rappel était devenu nécessaire à la suite de diverses mesures adoptées par le Canada et dénoncées par les États-Unis: extension de la mer territoriale canadienne de trois à douze milles marins et adoption de la *Loi sur la prévention de la pollution dans les eaux arctiques* qui conférait au gouvernement du Canada une juridiction spéciale jusqu'à 100 milles marins au large de ses côtes arctiques.

En plus de formuler ces trois engagements, le NSDM 144 crée une nouvelle structure (appelée Interagency Arctic Policy Group – IAPG) chargée de la mise en œuvre de la politique arctique des États-Unis ainsi que de l'évaluation et de la coordination des

programmes nationaux dans l'Arctique.<sup>3</sup> Comme on peut le voir, le rôle confié à cet organisme est important. D'ailleurs, le NSDM va placer l'IAPG sous la tutelle du Conseil de sécurité nationale, de façon à assurer à la Maison-Blanche le contrôle de la politique arctique américaine.<sup>4</sup>

En 1973, trois événements vont amener l'administration Nixon à réitérer, dans le NSDM 202, ses trois engagements de 1971. Il y a tout d'abord la crise du pétrole qui aura pour effet de découpler l'importance stratégique du pétrole alaskien et de mettre un terme à la campagne que menaient les écologistes contre la construction d'un oléoduc trans-alaskien. Puis il y a la détente avec l'Union soviétique qui bat son plein depuis la signature des accords Salt I en 1972 et qui laisse entrevoir une réelle possibilité de coopération bilatérale scientifique entre les deux superpuissances dans les régions arctiques. Enfin, il y a l'ouverture à Caracas (Venezuela) de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, où le Canada se promet d'être très actif pour faire reconnaître par la communauté internationale des restrictions au principe de la liberté de navigation dans les eaux recouvertes de glace.<sup>5</sup>

En dépit de l'importance des engagements pris dans ces deux documents officiels et de la création de l'IAPG, la politique arctique des États-Unis n'a connu, dans les années qui ont suivi, à peu près aucune évolution. Une étude américaine, réalisée en 1978, dressait d'ailleurs le constat suivant: « ... au mieux, l'IAPG est un organisme qui sommeille. Depuis des années, il ne s'est pas réuni une seule fois; à une époque où plusieurs décisions importantes auraient dû être prises concernant l'Arctique (notamment en ce qui regarde la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer), il n'y a tout simplement eu *aucun* processus fonctionnel de planification d'ensemble pour l'Arctique. »<sup>6</sup> En fait, ce fut le mutisme total jusqu'en 1983, date à laquelle l'administration Reagan avalisa le NSDM 90. Ce troisième énoncé se contenta toutefois de répéter le contenu des deux précédents en mettant cependant plus d'accent sur la valeur stratégique des régions arctiques pour la sécurité des États-Unis et sur la nécessité de réactiver l'IAPG. La Maison-Blanche espérait ainsi rattraper un peu du retard accusé pendant les dix dernières années dans la mise en œuvre d'une politique arctique globale et reprendre à cet égard une part de l'initiative que le Congrès s'appropriait à lui ravir en promulguant sa *Loi établissant une politique nationale de la recherche arctique*.

## B — La loi de 1984 établissant une politique nationale de la recherche arctique

Adoptée en juillet 1984, cette loi n'est pas un énoncé de politique étrangère au même titre que les trois NSDM précédents. Il s'agit d'abord et avant tout d'un texte législatif ordinaire qui présente cependant, sous trois aspects, une indéniable propension à déborder de ses cadres et à influencer sur la politique étrangère arctique des États-Unis. Comme première caractéristique, cette loi marque l'intervention du Congrès dans le processus visant à doter les États-Unis d'une politique arctique cohérente et adaptée à la poursuite d'objectifs

3. À ce sujet, le texte même de la note de service se lit comme suit: « The Interagency Arctic Policy Group will be responsible for overseeing the implementation of U.S. Arctic policy and reviewing and coordinating U.S. activities and programs in the Arctic, with the exception of purely domestic Arctic-related matters internal to Alaska. »

4. « In discharging these responsibilities, the Arctic Policy Group will report to and coordinate with the NSC Under Secretaries Committee. Any substantive policy issues requiring the President's decision will be referred to the NSC Senior Review Group for consideration », NDSM 144.

5. Voir à ce sujet: Douglas M. JOHNSTON, *Le Canada et le nouveau droit de la mer*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, pp. 21-24.

6. Brian SMITH, *op. cit.*, p. 35.

nationaux. L'historique de la loi nous révèle en effet des intentions très nettes de la part des législateurs :

Les efforts passés visant à instaurer une politique arctique efficace se sont révélés une expérience peu reluisante qui fait ressortir la nécessité pour le Congrès de jouer en cette matière un rôle plus actif. [...] Le succès de notre entreprise dépendra de l'appui concret et soutenu qu'y donneront les individus et les organismes intéressés par la recherche polaire. L'exercice par les comités compétents du Congrès de leurs responsabilités de contrôle et de surveillance sera également important. Enfin, il ne faut pas s'attendre à ce que des énoncés généraux de politique règlent tout. Les résultats ne pourront se vérifier que dans la capacité ou l'incapacité des organismes publics et privés à atteindre collectivement des objectifs nationaux dans l'Arctique.<sup>7</sup>

Pour le Congrès, la poursuite d'objectifs nationaux dans l'Arctique est devenue nécessaire pour plusieurs raisons. Dans sa loi, il en énumère 17 qu'il a consignées sous forme de considérants (*findings*) posés comme dispositions préliminaires immédiatement après le titre abrégé de la loi. Ces considérants tirent leur origine du constat suivant :

L'Arctique constitue un espace vital pour notre pays. On y extrait vingt pour cent de notre pétrole domestique et le sous-sol de l'Alaska recèle environ seize pour cent des réserves connues de gaz naturel. L'Arctique constitue en outre notre seule frontière commune avec l'Union soviétique, ce qui accroît son importance stratégique. En matière d'environnement, l'Arctique doit être considéré comme un chaînon essentiel au maintien de la diversité biologique et écologique. En fait, il s'agit d'une des plus vastes régions naturelles et sauvages de notre planète, dont les écosystèmes ont une importance critique. L'Arctique constitue également l'écumène de populations autochtones uniques dont les droits et les besoins doivent faire l'objet d'une attention particulière. Les connaissances que ces gens possèdent sur le milieu et les ressources qui s'y trouvent en font d'ailleurs des collaborateurs précieux. [...] Pour toutes ces raisons et d'autres que nous pourrions énumérer, notre attention s'est portée sur les voies susceptibles de nous mener à la formulation d'une politique nationale globale, dont notamment la voie législative.<sup>8</sup>

Il est intéressant de noter que ce constat et les 17 considérants auxquels il a donné naissance présentent une caractéristique commune : ils font tous référence, certains implicitement d'autres explicitement, à la valeur stratégique des régions arctiques et de leurs ressources. Même les populations autochtones, dont l'existence en soi n'a rien de stratégique, sont perçues dans cette optique en tant que dépositaires et gardiens des « secrets » de l'Arctique. Aux yeux du Congrès, la présence américaine dans les régions arctiques doit par conséquent d'abord servir à la sauvegarde des intérêts nationaux des États-Unis, en particulier de leurs approvisionnements en énergie et de leur sécurité militaire. La loi en fait un objectif national à la réalisation duquel devraient travailler les chercheurs, les institutions et les compagnies intéressées aux sciences arctiques, que le Congrès souhaitait encourager par l'adoption d'une loi cadre appropriée.

La *Loi établissant une politique nationale de la recherche arctique* est aussi intéressante sous un deuxième aspect. En effet, lorsqu'il est question des « régions arctiques », cette expression est utilisée pour désigner beaucoup plus que le seul territoire arctique américain (c'est-à-dire l'Alaska en son domaine terrestre, maritime et aérien). Comme nous l'indique l'article 112 de la loi :

7. *Legislative History — Public Law 98-373*, vol. 3, 1984, pp. 2263-2264. C'est nous qui soulignons.

8. *Ibid.*, p. 2231. C'est nous qui soulignons.

ART. 112. Dans la présente loi, l'expression « Arctique » s'étend : des territoires des États-Unis *et des territoires étrangers situés au nord du Cercle arctique* et des territoires des États-Unis situés au nord et à l'ouest de la frontière formée par les rivières Porcupine, Yukon et Kuskokwim; *de toutes les mers contiguës*, notamment de l'océan Arctique et des mers de Beaufort, de Bering et des Tchouktches; et de la chaîne Aléoutienne.<sup>9</sup>

Il est inhabituel de retrouver dans une loi, dont la portée ne peut excéder en théorie le territoire assujéti à la souveraineté des États-Unis, une référence aussi explicite aux territoires arctiques des autres pays circumpolaires et aux vastes mers contiguës à ces territoires. Bien sûr, cette définition cadre parfaitement avec la perception beaucoup plus globale que les États-Unis semblent avoir des régions arctiques, de même qu'avec cette idée, encore bien ancrée malgré son inexactitude, selon laquelle les régions arctiques demeurent encore à ce jour une sorte de *res nullius* où règne la loi du plus présent et du plus fort. Mais cette définition cadre aussi très bien avec l'objectif général que nous propose la loi, puisque la sauvegarde des intérêts nationaux des États-Unis passe nécessairement par une présence américaine bien établie dans plusieurs secteurs clefs de l'Arctique qui ne tombent pas tous, contrairement à ce que de nombreux Américains semblent penser, sous leur juridiction.

Enfin, comme troisième fait saillant de cette loi, il faut parler de la Commission de la recherche arctique (ARC) que créent les articles 103 et suivants. Il s'agit d'une commission indépendante qui a pour mandat de formuler une politique nationale de recherche arctique, assortie d'un plan quinquennal de recherche. Cette politique doit embrasser tous les secteurs d'activité, y compris celui de la défense nationale. Officiellement mise sur pied à la fin de 1984, l'ARC a accouché d'un premier rapport le 30 mai 1986. Intitulé « National Needs and Arctic Research: A Framework for Action », ce rapport traite d'une foule de sujets, notamment des objectifs appelés à sous-tendre la recherche scientifique américaine dans l'Arctique. Or, puisque selon les termes mêmes de ce rapport, la recherche scientifique est appelée à devenir l'un des fers de lance de la politique étrangère américaine dans les régions arctiques (par la signature notamment d'accords bilatéraux et multilatéraux de recherche scientifique et d'échanges de données), il convient selon nous de le considérer comme un énoncé de politique étrangère et de le traiter comme tel.

### C — Le rapport de l'ARC

À partir du constat que l'Arctique offre un cadre particulièrement propice à la coopération scientifique internationale, l'ARC a construit un rapport axé d'une part sur la nécessité pour les États-Unis d'accroître de façon substantielle la recherche scientifique dans l'Arctique et, d'autre part, sur les avantages techniques, économiques, stratégiques et sociaux à retirer de l'instauration d'un régime multilatéral de coopération scientifique circumpolaire. Derrière tout cela, un seul objectif fondamental :

La raison d'être d'un Plan pour la recherche polaire réside dans la mise au point d'une approche globale, multidisciplinaire et coordonnée visant à l'acquisition des connaissances scientifiques nécessaires à la satisfaction de besoins nationaux dans l'Arctique, parmi lesquels il faut mentionner la sécurité nationale, la défense, l'exploitation des ressources, la protection de l'environnement et le bien-être de la population.<sup>10</sup>

9. *Public Law* 98-373; 98 *Stat.* 1248. C'est nous qui soulignons.

10. Arctic Research Commission, *National Needs and Arctic Research: A Framework for Action*, Washington DC, US Printing Office, 1986, p. 7. C'est nous qui soulignons.

Le rapport introduit donc la notion de besoins nationaux (*national needs*) et il en fait l'objectif principal de la politique de recherche scientifique qu'il propose. Ces besoins nationaux sont, selon lui, essentiellement stratégiques, économiques, sociaux et environnementaux. Ils sont stratégiques parce que les régions arctiques tiennent un rôle actif dans la stratégie militaire globale des deux superpuissances, particulièrement au chapitre de la dissuasion nucléaire en offrant aux sous-marins nucléaires lance-engins agissant comme force stabilisatrice de seconde frappe un théâtre d'opération central et sûr. Ils sont économiques parce que les richesses minérales et énergétiques facilement accessibles et exploitables des contrées méridionales s'épuisent rapidement. Les régions périphériques doivent donc être mises à contribution le plus tôt possible afin de parer à une éventuelle crise de matières premières et d'énergie. Ils sont sociaux parce que les régions arctiques constituent l'écoumène de plusieurs milliers d'Alaskiens parmi lesquels il faut compter les populations autochtones du Nord qui revendiquent non seulement leurs droits ancestraux mais également tous les droits politiques et sociaux auxquels elles peuvent légitimement prétendre, y compris le droit à la transnationalité. Enfin, ces besoins sont environnementaux en raison du rôle que jouent les régions arctiques dans la régularisation du climat de l'hémisphère boréal et comme habitat d'une faune terrestre et aquatique dont l'abondance pourrait être mise à contribution pour combler une partie des besoins protéiniques des populations méridionales. De plus, les immenses quantités d'eau douce qui drainent les steppes arctiques ou qui sont prisonnières de l'inlandsis groenlandais constituent une autre grande richesse renouvelable des régions arctiques qui pourrait éventuellement servir à approvisionner les populations du sud ou à irriguer des prairies désertiques ou menacées par la sécheresse.

Mais le rapport va encore plus loin dans la définition de son objectif fondamental. Aux yeux des membres de la commission, tous ces besoins nationaux gravitent autour d'une même notion, celle de la sécurité nationale. Ils en font LE grand besoin national :

La sécurité nationale, un besoin manifeste et fondamental, s'entend non seulement des questions de défense mais également de la plupart des autres besoins nationaux pouvant être rattachés à l'Arctique. Seule la recherche peut permettre la mise au point de systèmes défensifs fiables et le déploiement d'unités de combat à de hautes latitudes. Pour satisfaire d'autres besoins en matière de sécurité nationale, il faut de la recherche portant sur le climat, les ressources naturelles, le transport, les communications et la santé, soit des sujets qui peuvent tous receler des implications géopolitiques.<sup>11</sup>

Cela confère à ce rapport une portée accrue. En faisant de la sécurité nationale un pôle d'attraction et en anticipant des répercussions géopolitiques au plan de recherche scientifique proposé, le rapport confirme la vision essentiellement stratégique que les États-Unis ont des régions arctiques, mais il déborde aussi, par le fait même, dans le champ des relations internationales. C'est d'ailleurs pourquoi ce rapport apparaît si révélateur des objectifs qui inspireront sans doute une large part de la politique étrangère que les États-Unis choisiront de mener au sein des régions arctiques au cours des années à venir.

## II – À LA POURSUITE DES OBJECTIFS

Selon plusieurs analystes,<sup>12</sup> la politique étrangère des États-Unis poursuit essentiellement, depuis 1945, trois grands objectifs : le globalisme, la lutte au communisme international, et l'endiguement de l'influence soviétique. La politique arctique américaine s'insère

11. *Ibid.*, p. 11. C'est nous qui soulignons.

12. Voir Charles W. KEGLEY jr. et Eugene R. WITTKOPF, *op. cit.*, pp. 35-36; Henry T. NASH, *op. cit.*, p. 34; et Frederick H. HARTMANN et Robert L. WENDZEL, *To Preserve the Republic – United States Foreign Policy*, New York, MacMillan Publishing Co., 1985, pp. 46-47.

parfaitement dans la poursuite de ces grandes objectifs. Tout les énoncés se sont en effet révélés suffisamment explicites quant aux buts visés.

Il y a d'abord la volonté clairement exprimée de la part des Américains d'être présents dans les régions arctiques. Même s'ils sont assurés d'une voix au sein du système circumpolaire grâce à l'Alaska, ils n'en tiennent pas moins à consolider leur position et à accroître dans l'ensemble de ces régions leur influence. Présence scientifique, présence militaire, présence politique et présence économique, voilà autant de moyens qu'il faut rattacher en bout de course à un objectif de globalisme et à une ferme intention de faire contrepoids à l'influence grandissante de l'Union soviétique dans le Nord.

Il y a ensuite ce but de satisfaire à certains grands besoins nationaux. Comme on l'a vu, ceux-ci gravitent pour la plupart autour de la notion de sécurité nationale que vient appuyer la vision essentiellement stratégique que les États-Unis ont gardée des régions arctiques. Et dans ce contexte, l'adjectif « stratégique » s'entend beaucoup plus que de la seule dimension militaire. Il englobe également les dimensions économique et environnementale.

#### A — L'affirmation de la présence américaine dans l'Arctique

Identifiée comme premier but de la politique arctique des États-Unis, cette affirmation traduit avant tout un objectif de globalisme, puisqu'elle évoque une expansion de l'influence américaine dans les régions arctiques et qu'elle s'inscrit dans la suite de la doctrine Monroe quant aux responsabilités, inhérentes au statut de superpuissance, que les États-Unis se doivent d'assumer au sein de l'hémisphère occidental. Par conséquent, une affirmation de la présence américaine dans l'Arctique comporterait théoriquement :

... un empressement à utiliser son pouvoir, une tendance à intervenir dans les affaires d'autrui, la recherche de nouveaux marchés à l'étranger, la pénétration économique des autres sociétés via l'investissement étranger et le libre-échange, le maintien d'une haute visibilité diplomatique, la quête d'un statut privilégié, une vive réaction à tout ce qui peut heurter l'honneur national, une ardeur à promouvoir les valeurs américaines à l'étranger et un empressement correspondant à y transplanter les institutions américaines.<sup>13</sup>

Pour atteindre cet objectif, les États-Unis peuvent déjà compter sur d'importants avantages. Par exemple, l'Alaska leur fournit une assise territoriale au sein du système circumpolaire et une voix significative au chapitre de l'évolution politique et du développement économique des régions arctiques. De plus, les États-Unis ont su tisser avec les autres acteurs circumpolaires du camp de l'OTAN un véritable réseau d'alliances militaires qui leur confère à toutes fins utiles un contrôle absolu sur la défense arctique occidentale. Et en acquérant, comme ils se proposent maintenant de le faire, la maîtrise scientifique et technologique des régions arctiques, les États-Unis ne seront que mieux placés pour poursuivre leur objectif et conquérir le statut recherché d'acteur prépondérant du système circumpolaire.

D'autre part, l'affirmation de la présence américaine dans l'Arctique traduit également une ferme volonté de faire contrepoids à l'influence grandissante de l'Union soviétique dans le Nord. Cela ressemble à de l'endigement et pour cause: depuis déjà plusieurs années, l'URSS cherche à étendre sa souveraineté sur le domaine maritime arctique bordant son territoire. Pour ce faire, elle a lancé au début des années 60, un vaste programme de

13. Charles W. KEGLEY jr. et Eugene R. WITTKOPF, *op. cit.*, p. 38.

recherche scientifique axé sur l'analyse des phénomènes glaciologiques. La compréhension de ces phénomènes lui a permis de concevoir un tracé optimal pour le passage du Nord-Est et de finalement détenir la clé du transport de surface dans l'océan Arctique. La maîtrise technique de l'Union soviétique en matière de navigation polaire a d'ailleurs été récemment illustrée par les exploits du brise-glace nucléaire *Arktika*, qui a été le premier navire de surface à atteindre le Pôle Nord le 17 août 1977, et du brise-glace nucléaire *Sibir* qui a été le premier navire à traverser complètement la calotte polaire dès l'année suivante. La détermination des Soviétiques à conserver leur avance considérable dans le domaine de la navigation polaire et à faire du passage du Nord-Est une voie commerciale nationale de première importance se concrétise par une imposante flotte de brise-glace polaires (4 brise-glace nucléaires et 12 brise-glace conventionnels) et par une impressionnante marine marchande arctique composée d'une quinzaine de cargos polaires.<sup>14</sup> L'Union soviétique déploie en outre dans les mers arctiques la plus moderne de ses quatre grandes flottes militaires: la flotte du Nord. Basée en bordure de la mer de Barents, immédiatement à l'est de la péninsule scandinave, cette flotte constitue un autre formidable moyen à la disposition de l'URSS pour faire sentir sa présence au sein des régions arctiques.

Confrontés à un tel déploiement et à une telle avance technologique, l'on ne peut s'étonner de ce que les États-Unis aient associé à l'affirmation de leur présence dans l'Arctique une réelle intention de combler le retard scientifique qu'ils accusent face à l'Union soviétique et d'endiguer par le fait même l'influence croissante qu'elle est en mesure de faire valoir au nord du cercle arctique. Pour les Américains, il y va non seulement de leur objectif de globalisme mais également, et peut-être même surtout, de leur sécurité nationale.

## B — La satisfaction des besoins nationaux

Ce deuxième objectif de la politique arctique des États-Unis ne trouve pas son pendant dans la liste des grands objectifs de politique étrangère américaine. Tout au plus, se rapproche-t-il du « réalisme politique » qui fait de l'intérêt national et de sa préservation un fondement et un objectif — bien que secondaire — de la politique étrangère américaine.<sup>15</sup> Il faut souligner cependant qu'un tel rapprochement avec le réalisme politique prend en l'espèce un sens très concret compte tenu qu'il y a équation, dans l'esprit des responsables de la politique arctique, entre les besoins nationaux et la sécurité nationale. En somme, le réalisme politique expliquerait en quelque sorte la vision essentiellement stratégique que les États-Unis possèdent des régions arctiques. Cette vision stratégique repose sur trois données fondamentales: une donnée environnementale, une donnée économique et une donnée militaire.

La donnée environnementale est la moins connue des trois, mais elle touche tout autant que les deux autres les questions de sécurité nationale et de besoins nationaux. Elle porte sur la théorie, maintenant scientifiquement établie,<sup>16</sup> selon laquelle la situation géographique des régions arctiques et les immenses quantités d'eau captives de leurs vastes champs de glace confèrent à ces régions un rôle de premier plan dans la régularisation du climat de l'hémisphère boréal de la Terre et du niveau des océans. Toute catastrophe qui porterait atteinte à l'état d'auto-équilibre dans lequel se trouvent les glaces de la calotte polaire ou

14. Voir Terence ARMSTRONG, « The Northern Sea Route, 1986 », *Polar Record*, vol. 23, no 146, 1987, pp. 585-602.

15. Charles W. KEGLEY jr. et Eugene R. WITKOPF, *op. cit.*, pp. 78-80.

16. David Y. CLARK « Frozen Ocean with the Key to World Climate », *Geographical Magazine*, vol. 55, no 7, 1983, pp. 352-356.

encore de l'inlandsis groenlandais, comme par exemple le naufrage d'un pétrolier géant, un éclatement sur une plate-forme de forage ou une explosion nucléaire, serait donc susceptible de déclencher un processus d'une extrême gravité pouvant entraîner une modification du climat boréal ainsi qu'un relèvement généralisé du niveau des océans. Pour les États-Unis, qui comptent plusieurs grandes villes côtières et dont certaines parties du territoire agricole souffrent déjà de sécheresse, les répercussions d'un pareil accident écologique seraient incommensurables. Aux yeux des Américains, le maintien du fragile équilibre des grands écosystèmes arctiques apparaît par conséquent comme nettement stratégique.

La donnée économique repose quant à elle sur la dépendance sans cesse croissante de certains secteurs clefs de l'économie américaine sur les ressources renouvelables et non renouvelables provenant des régions arctiques, principalement de l'Alaska.<sup>17</sup> Par exemple, voilà déjà plusieurs années que les pêches alaskiennes dépassent, en termes de valeur commerciale, les prises de tout autre État côtier américain. Dans le secteur forestier, l'Alaska est en voie de devenir le principal fournisseur domestique d'essences commerciales. Au chapitre des ressources minérales, l'Alaska est le principal producteur d'or des États-Unis. Outre le précieux métal, on y trouve aussi des gisements de minéraux dits stratégiques, comme le béryllium, la chromite, le molybdène et le platine, qui sont tous très largement utilisés dans l'aéronautique, l'astronautique et l'ingénierie navale. Certains de ces gisements sont en plus les seules réserves connues en territoire américain, les autres grands gisements de ces précieux métaux étant situés au Groenland (donc encore dans l'Arctique), en Union soviétique et en Afrique du Sud.

Outre ces richesses, l'Alaska possède le champ de pétrole et de gaz naturel le plus important en Amérique du Nord. Au moins 10 milliards de barils de pétrole et plus de 760 billions de m<sup>3</sup> de gaz naturel exploitables dans le seul champ de la baie de Prudhoe. Déjà le pétrole alaskien compte pour 20 % de la production américaine. Il est acheminé par pipeline jusqu'au golfe d'Alaska où il est transbordé dans des pétroliers géants. Le gaz naturel, pour sa part, ne peut à l'heure actuelle être évacué vers le sud faute de moyens pour ce faire. Le projet de gazoduc, qui devait solutionner ce problème, a rencontré jusqu'ici de sérieuses difficultés liées d'abord au parcours puis au financement même du projet, dont le coût global est évalué à 25 milliards de dollars. D'ailleurs, toutes ces tergiversations expliquent en grande partie le regain d'intérêt qu'il semble y avoir chez les Américains pour le transport du gaz alaskien par des navires ou sous-marins citernes utilisant le détroit de Bering et le passage du Nord-Ouest pour joindre les centres de consommation ou de distribution des côtes ouest et est des États-Unis.<sup>18</sup>

La donnée militaire, pour sa part, se rattache essentiellement au rôle clef que jouent les États-Unis et les régions arctiques dans la défense de l'Amérique du Nord et de l'Europe de l'Ouest. À cet égard, l'importance de ces régions tient à deux grands avantages qu'elles confèrent aux Américains. Premièrement, elles leur offrent, par l'intermédiaire des territoires arctiques groenlandais, canadien et alaskien, l'occasion d'y déployer plusieurs systèmes sophistiqués de repérage électronique capables de leur donner une pré-alerte suffisante, en

17. Terence ARMSTRONG, *et al.*, *The Circumpolar North*, Londres, Methuen and Co Ltd., 1981, pp. 124-164; et P. MILES et N.J.R. WRIGHT, « An Outline of Mineral Extraction in the Arctic », *Polar Record*, vol. 14, no 188, 1978, pp. 31-33.

18. T.C. PULLEN, « The Development of Arctic Ships », dans Zaslow, M. (éd.), *Un siècle des îles arctiques du Canada 1880-1980*, Ottawa, Société royale du Canada, 1981, p. 161; ainsi que McLaren, A.S., « The Development of Cargo Submarines for Polar Use », *Polar Record*, vol. 21, no 133, 1985, pp. 376-380.

cas d'attaque nucléaire soviétique dirigée contre l'Amérique du Nord ou l'Europe occidentale, pour garantir leur capacité de riposte et ainsi maintenir le caractère dissuasif de leur arsenal nucléaire.

Deuxièmement, les régions arctiques offrent aux États-Unis, un théâtre d'opération extrêmement important dans l'élaboration de leur stratégie militaire globale dans l'Atlantique Nord. Cela est particulièrement vrai au regard des lourdes responsabilités qu'ils doivent assumer en tant que premier partenaire au sein de l'OTAN vis-à-vis de la défense de leurs alliés européens. Par exemple, il est d'ores et déjà acquis que la maîtrise de certaines étendues d'eau arctique comme la mer de Norvège et la mer du Groenland s'avérerait déterminante, en cas de conflit, quant à la capacité des États-Unis d'assurer le soutien logistique nécessaire à la défense continentale de l'Europe de l'Ouest et au maintien des liaisons maritimes dans l'océan Atlantique entre l'Amérique, l'Europe et le Moyen-Orient.<sup>19</sup> D'autre part, cette importance des régions arctiques pour les États-Unis se vérifie également au concours indispensable que les pays arctiques et subarctiques membres de l'OTAN leur prêtent dans la mise en place de cette stratégie globale de défense dans l'Atlantique Nord. Songeons, par exemple, à la participation de la Norvège dans la surveillance de la flotte soviétique du Nord en mer de Barents et en mer de Norvège. Ou encore au rôle essentiel que jouent l'Islande et le Danemark (via le Groenland) dans l'établissement du périmètre de défense anti-sous-marine dans les mers du Groenland et de Norvège, sans oublier les importantes bases navales et aériennes que ces deux pays ont permis aux États-Unis d'établir sur leur territoire national, offrant ainsi aux Américains l'occasion d'exercer une surveillance permanente dans le secteur névralgique de l'Atlantique Nord et des mers arctiques avoisinantes.

L'acceptation par l'Islande et le Groenland (et dans une certaine mesure par le Canada) d'une présence militaire américaine sur leur territoire constitue par conséquent l'une des assises de la stratégie des États-Unis dans ce secteur. Cela explique d'ailleurs l'importance que revêt pour les Américains la situation politique interne de ces trois partenaires, car tout virage que pourraient prendre ces derniers vers une certaine neutralité militaire, à la faveur d'un sentiment général anti-militariste ou encore anti-américain, porterait sans contredit un coup très dommageable à la stratégie globale des États-Unis dans l'Atlantique Nord et à la cohésion générale existant au sein de l'OTAN.

### III – LE PRINCIPAL INSTRUMENT

Il ne fait aucun doute que les objectifs de la politique arctique américaine ne peuvent et ne sauront se satisfaire d'une réalisation imparfaite: ils gravitent tous autour de la notion de sécurité nationale qui ne peut souffrir ni point faible ni contradiction. Les États-Unis en ont même fait l'enjeu principal de leur présence dans les régions arctiques.

Par conséquent, pour agir dans ces régions et y réaliser leurs objectifs, les États-Unis ont un pressant besoin d'espace pour manœuvrer que le territoire arctique alaskien ne peut à lui seul combler. La collaboration des autres pays arctiques occidentaux leur est donc à cet égard indispensable. D'où l'intérêt d'identifier le principal instrument au service de la diplomatie arctique américaine qui doit leur obtenir cette précieuse collaboration.

19. Erling BJØL, *Nordic Security*, Londres, The International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper no. 181, 1983, pp. 20-22; et Michael MCGWIRE, « The Rational of the Development of Soviet Seapower », dans J. BAYLIS et G. SEGAL (éd.), *Soviet Strategy*, Londres, Crom Helm, 1981, p. 249.

Depuis 1945, la politique extérieure des États-Unis subit, aux diverses étapes de son élaboration et de sa mise en œuvre, l'influence d'un militarisme d'origine institutionnelle.<sup>20</sup> Cela se répercute naturellement sur les instruments au service de cette politique d'autant plus que les activités militaires constituent déjà, pour une superpuissance, un instrument majeur de politique étrangère. Sur la politique arctique américaine, cette influence aura laissé une marque palpable puisque, finalement, c'est uniquement de globalisme militaire dont il sera question au moment d'aborder l'analyse du principal instrument de cette politique.<sup>21</sup>

Dans les régions arctiques, le globalisme militaire américain se présente sous plusieurs formes, la plus percutante étant sans contredit les nombreux accords militaires liant les États-Unis à leurs alliés circumpolaires. Depuis 1945, les Américains ont en effet conclu avec la Norvège, le Danemark (Groenland) et le Canada d'importants accords militaires en vertu desquels ceux-ci leur ont confié l'essentiel de la défense de ce qu'on appelle « le flanc nord de l'OTAN ». En outre, ils se sont engagés à permettre aux Américains d'établir chez eux une partie des installations nécessaires à cette défense. Consciemment ou non, ces pays ont ainsi pavé la voie au globalisme militaire des États-Unis dans l'Arctique.

Au Groenland, les Américains ont construit deux importantes bases militaires, une première à Sondre Stromfjord (aérodrome) et une deuxième à Thulé (installations portuaires, aérodrome et complexe-radar du système Ballistic Missile Early Warning). Ces deux bases sont notamment utilisées pour les missions d'entraînement des bombardiers stratégiques.<sup>22</sup> En Norvège, les États-Unis jouissent de privilèges d'accès aux ports et aux aérodromes pour les diverses unités de l'aéronavale de leur II<sup>e</sup> flotte patrouillant la mer de Norvège et la mer de Barents. Un accord conclu en 1981 avec le gouvernement norvégien leur permet en outre de stocker sur place tout l'équipement militaire dont pourrait avoir besoin le contingent de 13 000 Marines qui, selon les accords de l'OTAN, doit être dépêché en Norvège en cas d'agression soviétique.<sup>23</sup> Les États-Unis ont aussi installé dans le Finnmark toute une panoplie d'instruments électroniques destinés à épier les mouvements de la puissante flotte soviétique du Nord basée non loin de là dans la péninsule de Kola. Dans l'Arctique canadien, les États-Unis ont construit, en vertu d'un accord canado-américain de 1954, une vingtaine de stations-radars (ligne DEW) qui seront remplacées au cours des prochaines années par une quarantaine de stations formant une toute nouvelle ligne de détection

20. « L'utilisation de la menace nucléaire dans la poursuite d'objectifs internationaux ne constitue qu'une facette de la politique étrangère américaine de l'après-guerre. Une autre facette beaucoup plus large nous montre combien, en général, la planification de cette politique a subi l'influence (ou la domination?) du militarisme. [...] La politique étrangère américaine a été « militarisée »... », Charles W. KEGLEY, jr. et Eugene R. WITKOPF, *op. cit.*, p. 99. Voir également: Henry T. NASH, *op. cit.*, pp. 95 à 100, où il analyse cinq facteurs qui ont renforcé l'influence des militaires sur la politique étrangère américaine (« ...five factors that strengthened the military emphasis in American foreign policy »).

21. Il est trop tôt pour mesurer l'impact à cet égard de la *Loi établissant une politique nationale de la recherche arctique* et du récent rapport de la Commission de la recherche arctique. Peut-être la recherche scientifique et les échanges internationaux qu'elle suscitera viendront-ils éventuellement s'ajouter au globalisme militaire comme instruments de mise en œuvre de la politique arctique américaine, atténuant par le fait même l'influence du militarisme sur ce processus de mise en œuvre. Mais l'on peut aussi douter de cette éventualité: en effet, la loi et le rapport cherchent trop à subordonner les objectifs de recherche scientifique à la satisfaction de grands besoins nationaux, notamment de la sécurité nationale, pour laisser entrevoir une volonté de changement sur ce point.

22. W.M. ARKIN, et R.W. FIELDHOUSE, *Nuclear Battlefields - Global Links in the Arms Race*, Cambridge Mass., Ballinger Publishing Co., 1985, pp. 220-221.

23. Johan J. HOLST, « Norwegian Security Policy for the 1980's », *Cooperation and Conflict*, vol. 17, no 4, 1982, pp. 219-220.

aérienne, le Système d'alerte du Nord. Les Américains ont aussi construit, dans l'archipel arctique canadien, cinq stations de météorologie dont les données servent notamment à planifier les missions d'entraînement des bombardiers stratégiques. Quelques années plus tard, soit en 1958, le Canada et les États-Unis ont conclu un accord historique, appelé NORAD, qui consacre à toutes fins utiles le globalisme militaire de ces derniers au sein de l'Arctique nord-américain. En effet,

L'accord NORAD conclu entre le Canada et les États-Unis le 12 mai 1958 n'a fait qu'institutionnaliser ce qui existait déjà, à savoir un contrôle conjoint du glacis stratégique de l'Amérique du Nord, un contrôle que le gouvernement des États-Unis jugeait indispensable pour des raisons militaires et que le gouvernement du Canada admettait être inévitable politiquement et à tout le moins souhaitable militairement.<sup>24</sup>

Cet important accord, qui consacre en outre selon les pacifistes canadiens la finlandisation du Canada<sup>25</sup>, a été reconduit de façon quasi automatique à plusieurs reprises, la plus récente reconduction datant de 1985. Enfin, au mois de janvier 1988, le Canada et les États-Unis ont conclu une entente de coopération bilatérale dans l'Arctique qui, bien que n'étant pas de nature militaire, n'en participe pas moins du globalisme que nous décrivons ici compte tenu qu'elle passe sous silence l'épineuse question du transit des sous-marins nucléaires américains dans les eaux de l'archipel arctique canadien tout en n'assujettissant qu'à des conditions réduites à leur plus strict minimum le transit des brise-glaces américains dans ces même eaux.<sup>26</sup>

L'influence que le militarisme est à même d'exercer sur le processus de mise en œuvre de la politique arctique américaine s'avère donc relativement facile à mesurer et son importance n'a même rien de surprenant compte tenu que le globalisme militaire a, dans les faits (comme l'accord NORAD signé dans les années 50 l'illustre fort bien), précédé par plus d'une décennie le tout premier énoncé de politique arctique américaine. Bien plus, comme nous allons maintenant le voir, ce globalisme militaire a fait office de politique arctique pendant près d'un demi-siècle. D'où la contrariété que suscitent d'ailleurs chez les Américains les prétentions du Canada à l'exercice d'une souveraineté pleine et entière sur l'ensemble de son vaste domaine arctique.

#### IV – LE CANADA: UN VOISIN GÊNANT?

La politique arctique des États-Unis est beaucoup plus simple qu'elle n'y paraît à première vue. Objectifs et instruments convergent en bout de course vers une dimension unique et compréhensive: la dimension stratégique des régions arctiques. Et même si cette dimension regroupe des aspects nouveaux et aussi importants que l'économie et l'environnement, il reste que l'aspect militaire conserve encore sa primauté et son caractère déterminant.

24. J. GELLNER, « The Military Task: Sovereignty and Security, Surveillance and Control in the Far North », dans Edgar J. DOSMAN, (éd.), *The Arctic in Question*, Toronto, Oxford University Press, 1976, p. 86.

25. Gwynne DYER, « Entre deux feux », 3<sup>ème</sup> épisode de la série télévisée *La défense du Canada*, co-production ONF/CBC, 1986.

26. *Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la coopération dans l'Arctique* (non publié), art. 3. Selon cet accord, signé à Ottawa le 11 janvier 1988, les brise-glaces américains ne pourront naviguer dans les eaux arctiques revendiquées par le Canada sans avoir auparavant obtenu de celui-ci l'autorisation de le faire. Quant aux sous-marins et aux navires de surface autres que les brise-glaces, puisqu'ils ne sont pas visés par l'accord, l'on peut supposer: soit qu'ils vont faire l'objet d'une entente séparée, soit que le gouvernement canadien a tout simplement accepté, pour des raisons de sécurité ou autres, d'en faire une exception.

Cette politique doit donc apparaître au yeux du Canada comme inquiétante, lui qui vient à peine d'étendre sa souveraineté sur un domaine que les États-Unis jugent vital à leur sécurité nationale et qui cherche aujourd'hui à consolider cette souveraineté uniquement par la force d'arguments politiques. Voyons comment cette situation a évolué tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle.

### A — La présence des États-Unis dans l'Arctique « canadien »

Entre 1870 et 1880, la Grande-Bretagne a cédé au Canada l'ensemble des territoires qu'elle possédait dans l'Arctique nord-américain (Territoires du Nord-Ouest; Yukon et Archipel arctique). Par cette cession, elle refilait du même coup à son Dominion canadien tous les problèmes liés à l'administration de ces vastes territoires, parmi lesquels il faut mentionner la présence de plus en plus envahissante des États-Unis qui avaient, quelques années auparavant, fait l'acquisition de l'Alaska et qui jugeaient inacceptable, en vertu de la doctrine Monroe, toute revendication territoriale de la part d'une puissance européenne, en l'occurrence la Grande-Bretagne, de ce côté-ci de l'Atlantique.<sup>27</sup> C'est donc sans beaucoup d'enthousiasme que le Canada a accepté ce « cadeau » de la mère-patrie. D'ailleurs, ce n'est qu'en 1897 et 1907 que le Canada a posé les tout premiers gestes de nature politique et administrative confirmant son acceptation formelle de ce transfert de souveraineté.

Entre-temps, les États-Unis avaient déjà installé sur certaines îles de l'Archipel arctique (en 1874) des postes de troc et de ravitaillement pour leur baleiniers de la Nouvelle-Angleterre qui chassaient régulièrement dans ces eaux.<sup>28</sup> Les explorateurs américains y faisaient également à cette époque beaucoup de reconnaissance, notamment en Terre de Baffin et aux îles Axel Heiberg et d'Ellesmere. En 1909, l'américain Robert Peary devient le premier homme à atteindre le Pôle Nord. Il y plante le « *Stars and Stripes* » et prend possession au nom des États-Unis de toute la région et de ses environs « *of the entire region and adjacent* ». <sup>29</sup> Heureusement pour le Canada, le rude climat qui sévit dans ces régions et le peu de richesses naturelles facilement exploitables qu'on y trouve détournent les Américains de leur « *manifest destiny* »: ils n'implanteront dans ces régions aucune colonie permanente susceptible d'étayer une éventuelle revendication territoriale.

En 1925 survient le premier incident États-Unis/Canada mettant en cause la souveraineté que celui-ci prétend pouvoir exercer sur l'Archipel arctique. Une expédition scientifique américaine menée par le Dr D.B. MacMillan, accompagnée de navires de la US Navy, pénètre dans l'Arctique canadien sans avoir auparavant obtenu l'autorisation de le faire, contrairement aux règlements canadiens alors en vigueur concernant l'exploration et la recherche scientifique dans le nouveau Nord canadien. Ottawa proteste auprès de Washington via l'ambassadeur de la Grande-Bretagne, mais en vain: l'expédition poursuit sa route et atteint l'île d'Ellesmere où elle mènera ses recherches.<sup>30</sup>

27. Voir à ce sujet: Gordon W. SMITH, « Sovereignty in the North: The Canadian Aspect of an International Problem », dans R. St. J. MACDONALD, (éd.), *The Arctic Frontier*, Toronto, University of Toronto Press, 1966, pp 201-204.

28. J. L. GRANATSTEIN, « A Fit of Absence of Mind: Canada's National Interest in the North to 1968 », dans Edgar J. DOSMAN, (éd.), *op. cit.*, pp. 14-15.

29. Robert E. PEARY, *The North Pole*, New York, F. A. Stokes Co., 1910, p. 297.

30. D. H. DINWOODIE, « Arctic Controversy: The 1925 Byrd-MacMillan Expedition Example », *Canadian Historical Review*, vol. 53, no 1, 1972, pp. 51-65.

La Seconde Guerre mondiale amène les Américains à s'intéresser encore davantage aux territoires arctiques canadiens, du point de vue cette fois de la stratégie militaire. Ceux-ci sont en effet perçus comme essentiels à la défense du Pacifique Nord et du flanc Nord-Ouest du continent nord-américain (c'est-à-dire l'Alaska). La création en 1940, suite aux accords d'Ogdensburg, de la Commission mixte permanente pour la défense (CMPD) donne aux États-Unis l'occasion d'accroître leur présence dans le Nord canadien. D'importants projets de défense sont mis en chantier, certains après consultation du gouvernement canadien, comme la construction de la route Edmonton-Fairbanks et de l'oléoduc reliant les Territoires du Nord-Ouest et l'Alaska, d'autres après décision unilatérale de Washington, comme la construction des aéroports militaires de Goose Bay, Fort Chimo et Frobisher Bay (route Crimson). Au plus fort de ces travaux, plus de 15 000 américains sont à pied d'œuvre dans l'Arctique canadien.

À la fin de la Guerre, la bipolarisation du système international est désormais une réalité. L'Union soviétique devient, pour les États-Unis et pour la plupart des autres démocraties occidentales, une menace qu'il faut à tout prix contrer. Les régions arctiques prennent alors l'allure d'une zone tampon entre les deux superpuissances et la valeur stratégique de ces régions s'en accroît d'autant. Bien que la guerre ait pris fin, la CMPD est toujours active, planifiant pour la défense « conjointe » de l'Amérique du Nord contre la menace soviétique.<sup>31</sup> En 1946, l'Armée de l'air américaine effectue le premier relevé cartographique complet du Nord canadien par photos aériennes. À Churchill, en bordure de la baie d'Hudson, les Américains se livrent avec l'accord du Canada à divers exercices militaires. En 1947, le Canada autorise les États-Unis à construire un réseau de stations météorologiques dans son archipel arctique. Tout le matériel et toute la main-d'œuvre proviennent directement des États-Unis. En outre, toute l'information météo recueillie par ce réseau est acheminée directement au « *US Weather Bureau* ». En 1950, les Américains agrandissent les bases aériennes de Goose Bay et de Frobisher Bay afin qu'elles puissent servir de points de chute pour leurs bombardiers stratégiques et comme escales pour le ravitaillement de la nouvelle base américaine permanente de Thulé (Groenland). Ces travaux d'agrandissement font d'ailleurs craindre au gouvernement canadien que les États-Unis ne décident finalement de s'installer en permanence dans ces bases de l'ancienne route Crimson. Aussi entreprend-il de négocier avec eux, au coût d'une dizaine de millions de dollars, le rachat de ces installations. De 1954 à 1957, l'Arctique canadien vit au rythme du projet de construction de la ligne DEW. Décision conjointe Canada-États-Unis, les coûts astronomiques de ce projet sont cependant entièrement assumés par ces derniers. À nouveau, la quasi-totalité des matériaux et de la main-d'œuvre utilisés proviennent des États-Unis. Au plus fort des travaux, plusieurs milliers d'Américains envahissent l'Arctique canadien. Cette région connaît alors sa première grande période de prospérité économique. Même les Inuit décident de s'installer dans des villages sis près des chantiers de construction. Ils y apprendront d'ailleurs à associer cette prospérité économique (aussi brève fut-elle) à la présence des États-Unis.

En 1958, le Canada et les États-Unis concluent l'accord NORAD en vertu duquel les parties s'entendent pour assumer conjointement la défense aérienne (aujourd'hui aérospatiale) du continent nord-américain. Le rôle des États-Unis dans l'établissement de ce périmètre de défense y est cependant prééminent, ce qui laisse entrevoir un accroissement encore plus significatif de la présence américaine dans l'Arctique canadien. Or, à la même époque

31. Voir notamment: L. R. ARONSEN, « American National Security and the Defense of the Northern Frontier 1945-1951 », *The Canadian Review of American Studies*, vol. 14, no 3, 1983, pp. 259-277; et J. T. JOCKEL, « The Canada-United States Military Co-operation Committee and Continental Air Defence 1946 », *Canadian Historical Review*, vol. 64, no 3, 1983, pp. 352-377.

s'ouvre l'ère des missiles balistiques intercontinentaux dont l'avènement va reléguer au second plan les bombardiers stratégiques. L'importance militaire des régions arctiques baisse par le fait même de plusieurs crans. Cela se répercute sur l'intérêt que les militaires américains portent à l'endroit de l'Arctique canadien. Ce désintéressement va durer jusqu'au tournant des années 70, c'est-à-dire jusqu'à l'avènement des sous-marins nucléaires lance-engins. Le déploiement par les puissances nucléaires d'une telle force de frappe embarquée va complètement bouleverser la stratégie militaire. En l'espace de quelques années, l'océan Arctique et ses vastes mers épicontinentales vont voir leur valeur stratégique décupler. Cela a naturellement pour effet de raviver l'intérêt du Pentagone pour l'Arctique canadien, sauf que cette fois c'est le domaine maritime et non plus le domaine terrestre qui devient le centre de cet intérêt. Car le contrôle de ce domaine maritime, comme le contrôle de l'espace aérien, est devenu vital à la sécurité nationale des États-Unis. Or, puisque le Canada ne possède pas présentement, ni ne possédera dans un avenir immédiat, de moyens militaires suffisants pour assurer une défense crédible de son domaine maritime arctique, les États-Unis n'auront à leurs yeux d'autres choix que d'imposer là aussi leur présence, comme ils l'ont fait de 1940 à 1960 dans les territoires arctiques et subarctiques du Canada.

Pour assurer cette présence vitale, les Américains se sont dotés, depuis la traversée expérimentale du passage du Nord-Ouest effectuée par le navire-citerne *Manhattan* en 1969, de bâtiments capables de naviguer sans trop de difficulté dans les mers glacées de l'Arctique. La Garde côtière américaine a fait l'acquisition de deux brise-glace polaires, le *Polar Star* et le *Polar Sea*, tandis que les II<sup>ème</sup> et III<sup>ème</sup> flottes se sont équipées de trente-sept sous-marins nucléaires de chasse capables de naviguer sous la calotte polaire. Ces bâtiments vont notamment permettre aux États-Unis, dans les années 90, de faire sentir leur présence dans toutes les mers arctiques nord-américaines et nord-européennes, y compris, il faut le souligner, dans les eaux arctiques canadiennes. Ce « jeu » est d'ailleurs bien amorcé comme en témoignent non seulement la traversée fort publicisée du *Polar Sea* en août 1985 mais également toutes les traversées secrètes des sous-marins américains en patrouille dans ce secteur. À ce sujet, la dépêche signée UPI qui a paru dans le *New York Times* du 24 mai 1986, selon laquelle trois sous-marins nucléaires ont fait surface ensemble au Pôle Nord au cours d'une mission visant à souligner l'accroissement des activités militaires américaines sous la calotte polaire,<sup>32</sup> devrait faire réfléchir plus d'un Canadien, particulièrement à l'aube de la mise en chantier du Système d'alerte du Nord et au moment où viennent d'aboutir les négociations fort discrètes qu'ont menées les États-Unis avec leur principal allié en vue de faire autoriser le transit de leurs brise-glace dans les eaux arctiques canadiennes sans pour autant qu'y soient visés leurs sous-marins nucléaires et sans même qu'ils soient tenus de reconnaître en contrepartie la souveraineté du Canada sur le passage du Nord-Ouest.

## B — La juridiction du Canada sur son domaine arctique

Depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle, le Canada a été mêlé à quelques différends mettant en cause l'étendue de sa juridiction sur son vaste domaine arctique. Certains de ces différends ont été réglés (et alors toujours à l'avantage territorial du Canada) tandis que d'autres attendent encore leur dénouement. Dans les lignes qui vont suivre nous allons brièvement analyser chacun de ces différends afin de voir l'implication directe ou indirecte des États-Unis dans chacun d'eux. Cette analyse sera subdivisée selon l'objet de ces différends, à savoir le domaine terrestre, le plateau continental et le passage du Nord-Ouest.

32. *The New York Times*, 24 mai 1986, p. A-24. Voir également à ce sujet: « Navy Frontier: Submarines Rendez-vous at North Pole », *The New York Times*, 16 décembre 1986, p. B-15.

### 1. La souveraineté canadienne sur l'Archipel arctique

Bien que depuis 1850 les Américains aient exercé une présence passablement régulière dans les territoires arctiques canadiens, les États-Unis n'ont jamais revendiqué une partie de ces territoires ni formellement contesté la souveraineté du Canada sur ceux-ci. Cela étonne un peu compte tenu que d'autres États, beaucoup moins actifs et importants, ont déjà tenté d'arracher au Canada quelques parcelles de son Archipel arctique. Comme nous le révèle le professeur Donat Pharand :

La souveraineté du Canada sur l'Archipel arctique n'a, en fait, été contestée qu'à deux reprises, la première par le Danemark et la seconde par la Norvège. En 1920, après que le gouvernement canadien, craignant l'extinction du bœuf musqué dans l'île d'Ellesmere, eut demandé au gouvernement danois de limiter le nombre de bêtes abattues par les Inuit, ce dernier a répondu qu'il croyait pouvoir se ranger à l'avis de Rasmussen, explorateur danois, selon qui cette île était un *no man's land*. Au nom du Canada et à sa demande, la Grande-Bretagne a remis une note au Danemark, et les choses en sont restées là. La reconnaissance par la Grande-Bretagne, vers la même époque, de la souveraineté danoise sur le Groenland peut avoir incité le Danemark à laisser tomber ses revendications au sujet de l'île Ellesmere.

Les doutes soulevés par la Norvège concernaient les îles Sverdrup, situées immédiatement à l'ouest de l'île Ellesmere dans la partie nord de l'Archipel. La difficulté a éclaté en 1928, au moment où le consul de la Norvège à Montréal a avisé le gouvernement canadien que son pays réclamait tous les droits sur ces îles en vertu du droit international. Pour régler la question, le gouvernement canadien a versé une certaine somme à l'explorateur Sverdrup pour sa contribution à la recherche scientifique, et en 1930 les gouvernements des deux pays ont échangé des notes confirmant la souveraineté canadienne sur les îles Sverdrup.<sup>33</sup>

Les États-Unis auraient donc pu eux aussi choisir la voie de la contestation, mais ils ne l'ont pas fait en dépit de titres tout aussi solides que ceux invoqués par le Danemark et la Norvège. Il est vrai qu'à ces époques, l'Arctique ne possédait pas la valeur stratégique qu'on lui connaît aujourd'hui. Peut-être aussi les Américains ont-ils jugé l'Alaska suffisant comme territoire arctique national. Quoi qu'il en soit vraiment, personne depuis lors n'a contesté la souveraineté du Canada sur son archipel arctique et celui-ci a pris soin, bien que tardivement, d'y exercer un contrôle suffisant pour affermir cette souveraineté.

### 2. La délimitation du plateau continental arctique

En vertu du droit international, la souveraineté territoriale emporte la souveraineté sur le plateau continental. Comme la souveraineté du Canada sur l'ensemble de son territoire arctique n'est pas mise en doute, ses droits sur son plateau continental arctique ne le sont pas non plus.<sup>34</sup> Il existe cependant, il faut le souligner, deux différends opposant le Canada à ses voisins arctiques (l'Alaska et le Groenland) quant aux limites latérales de son plateau continental. Les États-Unis et le Danemark contestent en effet non pas la souveraineté du Canada sur son plateau continental mais bien les frontières latérales de son vaste territoire sous-marin.

33. Donat PHARAND, « La souveraineté et le Nord canadien », dans M. S. WHITTINGTON (coord.), *Le Nord*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985, pp. 155-156.

34. *Ibid.*, p. 156.

Le premier différend, qui met en cause le Groenland et l'île d'Ellesmere dans la mer de Lincoln, est relativement mineur compte tenu que le Danemark et le Canada se sont déjà entendus à l'amiable en 1973 sur une délimitation équidistante de leurs plateaux continentaux dans le détroit de Davis, la baie de Baffin et le détroit de Nares.<sup>35</sup> Il ne reste donc à délimiter que le secteur situé sous la mer de Lincoln, ce qui devrait avoir lieu dès qu'il aura été scientifiquement déterminé si la crête sous-marine Lomonosov qui aboutit dans cette mer est d'origine continentale ou non.

L'enjeu du second différend est beaucoup plus important.<sup>36</sup> Dans cette affaire, le Canada cherche en effet à éviter une perte sèche de territoire sous-marin qui présentait un certain potentiel en matière de ressources pétrolifères, la zone litigieuse étant située en mer de Beaufort entre la baie de Prudhoe (Alaska) et le delta du MacKenzie (Yukon) qui livrent déjà d'importantes quantités de pétrole et de gaz naturel. Les propositions canadienne et américaine se distinguent clairement l'une de l'autre quant à la méthode de délimitation à appliquer dans ce secteur, les États-Unis étant favorables à la méthode d'équidistance (qui les favorise en raison de la convexité de la côte alaskienne et de la légère concavité de la côte du Yukon) et le Canada souhaitant une délimitation fondée sur le prolongement de la frontière terrestre (le 141<sup>e</sup> méridien). Les négociations canado-américaines sur cette épineuse question ont été suspendues indéfiniment en 1979 et rien ne laissait entrevoir une éventuelle reprise de ces négociations jusqu'à ce que le gouvernement américain n'émette en décembre 1986, à des compagnies pétrolières domestiques, des permis d'exploration couvrant la zone contentieuse.<sup>37</sup> Le Canada ayant dénoncé cette décision, il faut s'attendre à ce que la mer de Beaufort devienne, au cours des prochaines années, le théâtre d'un nouvel affrontement Canada/États-Unis dans l'Arctique nord-américain.

### 3. La souveraineté canadienne sur le passage du Nord-Ouest

Ce n'est que le 1<sup>er</sup> janvier 1986 que le Canada a formellement revendiqué la souveraineté complète sur les eaux formant le passage du Nord-Ouest, date à laquelle est entré en vigueur le décret gouvernemental encerclant pour la première fois de lignes de base droites tout l'Archipel arctique canadien et transformant par le fait même toutes les eaux archipélagiques, y compris les eaux du passage du Nord-Ouest, en eaux intérieures sur lesquelles le Canada peut, en vertu du droit international, exercer une souveraineté complète.<sup>38</sup>

Depuis les voyages fort controversés du *Manhattan* en 1969 et du *Polar Sea* en 1985, plusieurs experts<sup>39</sup> se sont interrogés non seulement sur le statut juridique des eaux arctiques canadiennes dans leur ensemble, mais aussi sur le caractère « international » du passage du Nord-Ouest vu en tant que détroit, au sens juridique du terme, qui permet en dépit de conditions de navigabilité difficiles de joindre les océans Atlantique et Pacifique via une suite de chenaux traversant l'Archipel arctique. Nous savons maintenant que le Canada considère le Passage comme une voie de navigation intérieure. Si tel est effectivement le statut juridique des eaux du Passage et s'il est acquis que celui-ci ne constitue pas encore un détroit

35. Canada, *Recueil des traités*, 1974, n 9. Le traité a été signé le 17 décembre 1973 et est entré en vigueur le 13 mars 1974.

36. Michel FRÉDÉRIC, « La délimitation du plateau continental entre le Canada et les États-Unis dans la mer de Beaufort », *Annuaire canadien de droit international*, vol. 17, 1979, pp. 30-98.

37. *Marine Pollution Bulletin*, vol. 18, no 8, 1987, p. 428.

38. Dors/85-872, *Gazette du Canada Partie II*, vol. 119, no 20, pp. 3996-4002.

39. Voir notamment: Donat PHARAND, *Northwest Passage - Arctic Straits*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 99-121; Douglas M. JOHNSTON, *op. cit.*, pp. 21-22; et Franklyn GRIFFITHS, *A Northern Foreign Policy*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1979, pp. 30-35.

« international » (n'ayant été franchi jusqu'ici qu'une quarantaine de fois et n'ayant jamais servi à la navigation commerciale internationale), le Canada serait alors justifié d'exiger des navires souhaitant emprunter le Passage qu'ils demandent auparavant l'autorisation de ce faire. Bien sûr, les États-Unis ont protesté contre la décision d'Ottawa d'encercler l'Archipel arctique de lignes de base droites,<sup>40</sup> mais ils n'ont encore pris aucune mesure judiciaire internationale pour tenter de la faire invalider. Il reste clair cependant, comme l'a encore récemment confirmé l'accord canado-américain de janvier 1988, qu'ils refusent de reconnaître comme juridiquement bien fondées les prétentions du Canada à l'exercice d'une souveraineté complète sur l'ensemble des eaux de son archipel arctique. À leurs yeux, le passage du Nord-Ouest demeure une voie de navigation internationale qui serait à tout le moins soumise aux règles du droit de passage inoffensif des navires prévues expressément dans la Convention internationale sur le droit de la mer dont ils se réclament eux aussi.

## CONCLUSION

Nous avons écrit au début de notre étude que la politique arctique des États-Unis était encore relativement récente. Cela est exact si l'on se réfère uniquement à l'époque où les premiers énoncés de politique arctique ont vu le jour, soit au début des années 70. Mais si nous analysons les choses dans une perspective qui s'ouvre davantage sur l'historique de la présence des États-Unis dans l'Arctique nord-américain, il faut alors conclure qu'il existait bien avant 1970 une politique arctique américaine, peut-être non dite ou non écrite mais pas moins réelle pour autant, axée sur les mêmes objectifs et utilisant à peu près les mêmes instruments. En fait, il existe même une remarquable continuité entre la politique d'avant 1970 et celle menée depuis cette date, en raison principalement du facteur stratégique qui a su faire le pont entre les deux époques. Comme nous l'avons vu, les considérations militaires ont depuis la Seconde Guerre mondiale, dominé la politique arctique des États-Unis au niveau des objectifs et des instruments.

C'est pourquoi un événement comme la traversée du *Polar Sea* ne peut être considéré comme fortuit; au contraire, il s'inscrit parfaitement dans la perspective que nous venons de décrire, celle de la continuité. Depuis 1940, les États-Unis n'ont pas cessé d'affirmer leur présence au sein du secteur arctique nord-américain, le plus souvent par des ententes militaires bilatérales, mais aussi à l'occasion par des gestes unilatéraux traduisant une certaine indifférence, voire une certaine hostilité, à l'endroit des prétentions canadiennes en matière de souveraineté arctique. Pendant trente ans, la défense de l'espace aérien continental fut à peu près le seul point à l'ordre du jour des relations canado-américaines dans l'Arctique. Depuis 1970, les choses ont à peine changé en dépit des questions énergétiques et environnementales qui se font plus pressantes que jamais. La défense continentale est demeurée au centre des préoccupations en raison principalement des progrès technologiques fulgurants qui ont marqué le domaine de l'armement nucléaire au cours des dernières décennies. Depuis le perfectionnement des bombardiers à long rayon d'action et surtout depuis l'avènement des missiles de croisière aéroportés, le contrôle de l'espace aérien arctique a repris l'importance qu'on lui connaissait au cours des années 50. D'où la nécessité de procéder immédiatement à une modernisation complète des stations-radars et des installations aéroportuaires sises dans l'Arctique nord-américain. Mais à ce contrôle vital de l'espace aérien, il faut maintenant ajouter comme autre préoccupation le contrôle tout aussi vital du domaine maritime arctique, que rend nécessaire le rôle désormais prépondérant des sous-

40. « US Voices Regret Over Canada's New Arctic Claims », *The Vancouver Sun*, 12 septembre 1985, p. A-14.

marins nucléaires dans la stratégie de dissuasion des deux superpuissances. Or, les États-Unis ont compris que pour rivaliser avec l'URSS au sein des mers arctiques, le principe généralement reconnu de la liberté de navigation dans les eaux archipélagiques et dans les détroits internationaux doit y être préservé, spécialement pour les bâtiments militaires. Aussi les États-Unis ont-ils toujours choisi d'ignorer toute prétention canadienne susceptible de limiter la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour mettre en place leur stratégie « *forward deployment* » servant à contrer la menace soviétique dans ces régions éloignées. Lorsque trois sous-marins nucléaires américains font surface en même temps au Pôle Nord, il ne s'agit pas d'un événement fortuit mais bien de l'expression d'une stratégie clairement arrêtée visant à faire connaître aux Soviétiques les capacités opérationnelles de la US Navy dans les mers arctiques. De même, lorsque le *Polar Sea* s'engage dans le passage du Nord-Ouest en dépit des protestations d'Ottawa, il ne s'agit pas d'un événement fortuit mais bien de l'expression du globalisme militaire que les États-Unis pratiquent dans ces régions depuis quarante ans et qui laisse clairement entendre qu'ils sont prêts à défier quiconque pour affirmer leur présence dans ce secteur névralgique. L'entente canado-américaine de janvier 1988, qui constitue en quelque sorte le point « final » de l'affaire *Polar Sea*, participe elle aussi de ce globalisme et elle en est clairement l'expression, puisqu'elle subordonne en définitive les prétentions canadiennes en matière de souveraineté arctique au maintien de la sécurité nationale des États-Unis. Bien sûr, Ottawa fait une lecture différente des derniers événements, cette entente lui apparaissant plutôt comme un geste de nature purement politique qui s'inscrit comme étape historique dans le long processus devant un jour aboutir à une reconnaissance pleine et entière, de la part des États-Unis, de la souveraineté du Canada sur l'ensemble des eaux de l'archipel arctique, compte tenu qu'elle lui accorde un contrôle *de facto* du transport de surface dans ces eaux.<sup>41</sup> D'un point de vue juridique, cette interprétation de l'entente porte un certain poids, quoique sa mesure ne pourrait être véritablement prise qu'à l'occasion d'une procédure instituée devant un tribunal international. D'un point de vue politique cependant, il est clair que le Canada prend ici ses désirs pour la réalité, puisqu'il n'a pas les moyens d'étayer ses arguments par la force et qu'il refuse, pour l'instant du moins, de les soumettre à un examen judiciaire. De plus, l'interprétation canadienne laisse croire ou sous-entend nettement qu'il y aurait eu un changement dans l'attitude qui est celle des États-Unis depuis les quarante dernières années. Or, le gouvernement américain considère cette entente comme un « compromis réaliste ».<sup>42</sup> En clair, cela signifie que le compromis auquel les États-Unis ont consenti, c'est de laisser au Canada l'occasion de dire « oui », tandis que le compromis auquel le Canada a consenti en retour, c'est de ne jamais dire « non ». Dans le contexte actuel, il est difficile de voir davantage que cela dans la marge de manœuvre, somme toute très mince, que le globalisme militaire des États-Unis semble prêt à accorder au Canada pour qu'il fasse valoir ses prétentions à une souveraineté non limitée sur l'ensemble de son immense domaine arctique. À ceux et celles qui dénoncent une finlandisation toujours croissante du Canada, l'affaire du *Polar Sea* et l'entente de janvier 1988 offrent donc de nouveaux arguments, qu'ils ne manqueront sûrement pas de faire valoir.

41. Débats de la Chambre des communes, vol. 129, no 236, 18 janvier 1988, pp. 11 998 – 11 999.

42. *The Globe and Mail*, 12 janvier 1988, p. A-2.