



Arctique : le passage du Nord-Ouest sous tension

Frédéric Lasserre

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2017/1 Printemps**, PAGES 141 À 153

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365676458

DOI 10.3917/pe.171.0141

Date de mise en ligne : 13/03/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-1-page-141?lang=fr>



CAIRN . INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Arctique : le passage du Nord-Ouest sous tension

Par **Frédéric Lasserre**

Frédéric Lasserre est directeur du Conseil québécois d'études géopolitiques (CQEG).

Avec la fonte de la banquise arctique s'est développé un discours médiatique et scientifique sur l'intérêt stratégique du passage du Nord-Ouest. La question du statut des eaux du passage du Nord-Ouest pose celle de l'inclusion ou non de ce détroit dans l'espace maritime souverain du Canada. Les relations entre États demeurent cordiales sur le sujet, et il n'y a pas de litige fort entre le Canada et d'autres pays à propos de la souveraineté sur cette route arctique.

politique étrangère

Le statut des eaux du passage du Nord-Ouest pose la question de la souveraineté que revendique le Canada sur ce détroit maritime, avec l'inclusion dudit passage dans son espace maritime souverain. Cette question est donc fort différente de celle qui concerne les droits sur les espaces maritimes des zones économiques exclusives, ou sur les plateaux continentaux étendus au cœur de l'océan Arctique : ces zones offrent à l'État côtier le contrôle des ressources économiques sur de vastes étendues au-delà des eaux territoriales, mais ne sont pas soumises à la pleine souveraineté de l'État, à la différence des eaux intérieures – statut revendiqué par le Canada pour celles qui baignent l'archipel arctique canadien. Ce passage est-il un détroit international ouvert au transit de tout navire selon les normes du passage inoffensif, ou les détroits qui le constituent font-ils partie des eaux intérieures canadiennes, soumises à sa pleine et entière souveraineté ?

Le Premier ministre canadien Stephen Harper précisait en août 2010 : « La priorité numéro un, c'est la protection et la promotion de la souveraineté du Canada dans notre Grand Nord. » Or la fonte accélérée de la banquise arctique laisse imaginer sa disparition en été d'ici 15 à 60 ans – elle se reformera toujours en hiver. Avec ces changements climatiques majeurs dans la région, s'est développé un abondant discours médiatique et scientifique sur l'intérêt stratégique potentiel du passage du Nord-Ouest : son ouverture bouleverserait les stratégies arctiques des États, en

dégageant des routes maritimes nettement plus courtes. Les médias font régulièrement état des jeux de puissance qui se mettent en place autour de l'Arctique. Plusieurs observateurs brodent sur une « bataille pour le Grand Nord », sur une « nouvelle guerre froide », voire sur une « folle course armée » entre pays riverains de l'océan Arctique pour le contrôle de ses richesses. De tels scénarios-catastrophes sont peu crédibles : les enjeux économiques dans la région sont relativement modestes (routes maritimes peu propices au transit, ressources naturelles certes bien réelles mais coûteuses à exploiter et en quantités non impressionnantes), et il n'est dans ce domaine aucune rivalité qu'une bonne négociation ne puisse apaiser, en témoigne le traité russo-norvégien de 2010 en mer de Barents.

Contrairement aux scénarios prédisant ces conflits, les relations entre États demeurent cordiales sur le sujet, malgré les désaccords. La question du statut du passage du Nord-Ouest n'a pas entraîné de litige fort entre le Canada et d'autres pays.

La revendication canadienne : un souci pour les États-Unis

Un enjeu qui longtemps n'a intéressé que le Canada et les États-Unis

Pendant la guerre froide, peu d'éléments favorisaient l'émergence d'un litige sur le statut du passage du Nord-Ouest (PNO). La position canadienne a eu une longue gestation, des années 1950 à 1985 ; l'alignement idéologique dans les camps de la guerre froide ne favorisait pas l'émergence de contradictions au sein des blocs ; et l'absence de fonte notable de la banquise n'incitait pas à envisager l'utilisation commerciale du passage.

La question de la souveraineté sur le passage du Nord-Ouest émerge d'abord à l'échelle nord-américaine, alors que se précise la représentation canadienne d'un statut spécial pour les eaux de l'archipel arctique canadien, et donc pour le passage du Nord-Ouest également. C'est dans le cadre de cette progressive émergence d'une affirmation de souveraineté sur le passage du Nord-Ouest que la question prend une tournure internationale, et tout d'abord bilatérale.

La réaction américaine à la cristallisation de la revendication canadienne est allée de pair avec le rejet d'une position soviétique similaire sur le passage du Nord-Est. Pour Moscou, ce dernier, qui englobe la route maritime du Nord (RMN), est soumis à la souveraineté soviétique. L'URSS avait commencé à considérer les eaux entourant ses archipels sibériens comme des eaux intérieures soviétiques dès les années 1940.

En 1965, Moscou déclarait que le fondement de cette revendication était le titre historique. Washington a défié ces revendications soviétiques chaque été de 1962 à 1967, en expédiant des brise-glaces dans les eaux en litige, officiellement pour y conduire des recherches océanographiques, en réalité, dans le but très clair de manifester son opposition à la revendication soviétique. En 1967, l'URSS bloqua les deux bâtiments américains avec d'importants moyens militaires ; depuis cette joute tendue les brise-glaces des États-Unis n'ont plus tenté d'emprunter les détroits arctiques soviétiques, puis russes. Washington a réaffirmé son opposition aux revendications de Moscou en 1982, 1984 et 1986, mais ne l'a apparemment plus exprimée, du moins officiellement, depuis la fin de la guerre froide.

Même si l'opinion publique canadienne a vu là des gestes délibérés, Washington n'a pas cherché à contrer les revendications canadiennes par une instrumentalisation des expéditions du pétrolier *Manhattan* en 1969 et 1970, organisées par la société Humble Oil à travers le passage du Nord-Ouest, pour tester la rentabilité du transport du pétrole de l'Alaska par voie maritime ; ou lors du transit du brise-glace *Polar Sea* en 1985. En revanche, les Américains ont, diplomatiquement mais clairement, rejeté les prétentions canadiennes de souveraineté, de manière récurrente et plus constante qu'envers Moscou, notamment le 26 janvier 2006 lorsque l'ambassadeur américain David Wilkins s'est fait sèchement rabrouer par Stephen Harper, Premier ministre conservateur fraîchement élu, après avoir simplement réaffirmé la position américaine. Le Canada a un moment pu craindre un raidissement de la position américaine avec la publication, en janvier 2009, dans les derniers jours de l'administration Bush, de la Directive présidentielle sur la Sécurité nationale 66 portant sur l'Arctique, où Washington réaffirmait son souci de préserver ses intérêts, et notamment la liberté de navigation, à travers les détroits arctiques¹. Mais l'administration Obama n'a pas cherché l'affrontement avec le Canada sur ce point. Au contraire, en mars 2016, Ottawa et Washington se sont engagés à définir conjointement des corridors de navigation dans l'Arctique nord-américain. Si cette collaboration n'équivaut pas à une reconnaissance de la revendication canadienne, elle souligne que, pour Washington, le différend demeure mineur. Il est encore trop tôt, début 2017, pour savoir comment le président Trump orientera sa politique arctique.

Les États-Unis rejettent les prétentions canadiennes

1. *National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive*, Washington D.C, Maison-Blanche, 9 janvier 2009, disponible sur : <<https://fas.org>>.

Les États-Unis s'intéressent peu à l'aspect commercial du passage du Nord-Ouest

La fonte accélérée de la banquise arctique en été, dont les médias commencent à se faire activement l'écho à partir de 2000, laisse présumer de sa disparition à cette saison, d'ici 15 à 60 ans selon les modèles retenus. Les glaces se séparant plus tôt et se reformant plus tard, la saison navigable (c'est-à-dire sans banquise compacte), pour un navire à coque renforcée, s'allonge. Ce phénomène relance les espoirs d'ouverture des passages du Nord-Est et du Nord-Ouest entre l'Asie et l'Europe. Les routes maritimes passant respectivement par le nord de la Sibérie et par l'archipel arctique canadien, souvent plus courtes que les trajets par Suez ou Panama, ont suscité un fort intérêt des médias, des analystes et de quelques compagnies maritimes.

Il faut souligner que la frénésie de déclarations et d'initiatives déclenchée par les changements climatiques et la fonte des glaces ne remettent pas en question la souveraineté sur les îles de l'Arctique : celles-ci sont canadiennes – russes pour les archipels sibériens – et nul ne le conteste. Personne ne conteste non plus que les eaux qui entourent ces îles font partie de la ZEE du Canada, ou de la Russie, et que ces pays gèrent donc les droits souverains de leur exploitation en-deçà de la limite des 200 miles marins. Le litige porte seulement sur le statut juridique des eaux des détroits dans les archipels arctiques canadiens et russes.

On pourrait croire que c'est cette dimension du libre accès à la route maritime potentielle du Nord-Ouest qui alimente l'opposition récurrente de Washington aux revendications canadiennes. Mais l'opposition américaine à toute forme de souveraineté canadienne sur le PNO et les eaux de l'archipel arctique – dont le principe a été entériné au sein du gouvernement canadien en 1956 – s'est exprimée dès que l'idée a commencé à circuler (1951 avec la théorie des secteurs, 1963 avec l'idée de souveraineté sur les eaux arctiques), donc bien avant que l'idée qu'une route maritime puisse émerger des glaces. De plus, l'analyse des prises de position américaines, et la comparaison avec l'orientation de la diplomatie américaine envers d'autres détroits considérés comme stratégiques par Washington, souligne que ce n'est pas le PNO en lui-même qui intéresse les États-Unis, mais la crainte du précédent. Reconnaître la souveraineté canadienne sur ce détroit implique, aux yeux de Washington – à tort ou à raison – le risque d'alimenter les arguments d'autres États pour fermer les détroits stratégiques dans leurs eaux riveraines. Le département d'État a précisément reconnu que les navires marchands américains étaient soumis à la législation canadienne sur les normes de navigation dans le PNO, notamment

la loi canadienne sur la prévention de la pollution des eaux arctiques de 1970², une prise de position jamais démentie depuis 1992.

Un rapprochement avorté entre Canada et Russie

L'intérêt des États-Unis pour les passages arctiques est donc placé sous le signe d'une lecture globale des enjeux arctiques. Il s'agissait hier de contrer les prétentions soviétiques dans le cadre de la guerre froide, et de protester contre les revendications canadiennes, dans la mesure où elles impliquaient un risque de précédent qui remettrait en cause la liberté de transit à travers les détroits stratégiques mondiaux. Il n'y avait pas de lecture spécifiquement arctique dans cette politique américaine.

En revanche, le Canada a développé une diplomatie beaucoup plus proactive, visant à promouvoir son point de vue : avec Washington tout d'abord, à travers de très nombreuses rencontres entre ministres et secrétaires d'État, traduisant le souci d'Ottawa de plaider et de convaincre ; avec Moscou par la suite, quoique de manière plus limitée : pendant la guerre froide, il était peu pensable que le Canada s'appuie ouvertement sur l'URSS pour soutenir sa revendication sur le PNO.

Cette coopération modérée avec Moscou s'est traduite par la collaboration entre diplomates canadiens et soviétiques pour l'élaboration de la Convention sur le droit de la mer signée en 1982, notamment pour l'insertion de l'article 234 sur les zones recouvertes par les glaces, article qui permet aux États côtiers arctiques de prendre des mesures réglementaires pour encadrer la navigation dans leur zone économique exclusive, légitimant ainsi *a posteriori* la loi canadienne sur la prévention de la pollution des eaux arctiques de 1970.

Cette convergence d'intérêts entre Russie et Canada sur la question des passages arctiques a été soulignée en 2004 par de nombreuses visites diplomatiques, dont celles à Moscou du ministre canadien des Affaires étrangères Bill Graham en 2002, du Premier ministre Paul Martin en 2004, et à nouveau de Bill Graham en 2005 en qualité de ministre de la Défense. Cette coopération russo-canadienne s'est enrayée, d'abord suite aux commentaires médiatiques répétés sur l'épisode du drapeau russe planté au pôle Nord, puis avec la reprise des patrouilles de bombardiers russes en Arctique en 2007 (produisant un discours jouant sur l'anxiété, relayé par une rhétorique gouvernementale agressive de la part

2. Département d'État, *United States Responses to Excessive National Maritime Claims. Limits in the Seas*, Bureau of Oceans and International Environment and Scientific Affairs, Washington D.C, n° 112, 9 mars 1992, p. 73, disponible sur : <www.state.gov>.

du gouvernement canadien), enfin du fait de la guerre en Ukraine et de l'annexion de la Crimée en 2014.

L'entrée en scène de l'UE : préserver des intérêts commerciaux ou politiques ?

Une politique arctique de l'UE mal accueillie par les États de la région

L'Union européenne n'avait guère de politique spécifiquement arctique avant 2008, et n'a pas officiellement contesté la position canadienne sur le PNO. En 1985, le Royaume-Uni a émis une protestation contre certains aspects techniques des lignes de base tracées par le Canada autour de l'archipel arctique, et promulguées en janvier 1986, mais cette contestation ne portait pas sur le fond – à savoir le tracé général des lignes de base –, et encore moins sur la légitimité de la revendication canadienne de souveraineté sur le PNO. La Communauté européenne semble avoir préféré se cantonner à des protestations modérées pour préserver ses relations avec le Canada.

Les événements politiques se sont accélérés à partir de 2007 dans la région arctique, avec le planter du drapeau russe au pôle Nord, la publication des estimations de l'US Geological Survey³ quant aux ressources en hydrocarbures dans la région arctique, puis la déclaration d'Ilulissat des pays riverains de l'océan Arctique en 2008, qui soulignait leur volonté de régler les différends maritimes dans le cadre juridique de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982. Dans ce contexte, dès 2007, le Parlement européen s'est activement intéressé aux questions arctiques. Il a joué un rôle déclencheur dans le projet d'une politique arctique pour l'UE, notamment avec l'adoption en 2008 d'une première résolution sur l'Arctique⁴. Celle-ci mentionne explicitement le passage du Nord-Ouest, appelle la Commission à encourager la définition de normes plus spécifiques pour la navigation, et à la négociation d'un traité sur l'Arctique inspiré du modèle de l'Antarctique – gelant donc les diverses revendications, tout en coopérant avec les États arctiques et avec le Conseil de l'Arctique. Il n'y a pas là de remise en cause directe des revendications canadiennes sur le PNO, mais la question est implicite, les espaces maritimes où s'exercent des droits souverains (ZEE, plateaux continentaux étendus),

3. USGS (United States Geological Survey), *Circum-Arctic Resources Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle*, Boulder, 2008, disponible sur : <<https://pubs.usgs.gov/>>.

4. Parlement européen, *Gouvernance de l'Arctique dans un environnement mondialisé*, résolution du Parlement européen du 9 octobre 2008 sur la gouvernance arctique, Strasbourg, 2008.

ou la souveraineté des États (passages du Nord-Ouest et du Nord-Est) ne devant être soumis à aucune autorité d'État.

Le Parlement a discuté à nouveau en mars 2009 de projets de résolution invitant à nouveau le Conseil et la Commission à engager des « négociations en vue de l'adoption d'un traité international pour la protection de l'Arctique, en s'inspirant de l'actuel traité sur l'Antarctique, de manière à faire de l'Arctique une zone de paix et de coopération, réservée aux seules activités pacifiques *et à l'abri des conflits de souveraineté*⁵ ». Le Parlement invitait aussi « la Commission à engager des négociations avec les autorités russes afin de garantir la liberté de navigation et le droit de passage ».

Un traité pour la protection de l'Arctique ?

La Commission répondit le 20 novembre⁶. Si elle déclinait l'idée de négocier un traité arctique, à l'instar du Parlement la Commission mentionnait explicitement le passage du Nord-Ouest : « Les interprétations divergent en ce qui concerne les conditions de passage des navires dans certaines eaux de l'Arctique, surtout dans le passage du Nord-Ouest. » Elle allait plus loin dans le projet politique sur les routes maritimes : il fallait certes définir des normes plus strictes, mais aussi affirmer la liberté de navigation : « Il est de l'intérêt de l'UE d'étudier et d'améliorer les conditions de l'introduction progressive de la navigation commerciale dans l'Arctique, tout en préconisant des normes plus strictes en matière de sécurité et d'environnement, et en évitant les effets préjudiciables. Dans le même esprit, les États membres et la Communauté doivent défendre le principe de la liberté de navigation et le droit de passage inoffensif sur les routes et dans les zones récemment ouvertes. »

Ces prises de position du Parlement comme de la Commission ont été explicitement rejetées dans la déclaration d'Ilulissat, qui pose la Convention du droit de la mer comme base juridique de la gouvernance de la région. Sans affirmer explicitement le rejet de la revendication canadienne, ces prises de position savaient deux éléments importants de la politique arctique canadienne : l'affirmation de la souveraineté sur le PNO, et la revendication d'un plateau continental étendu au nord de l'archipel arctique. Ainsi, selon le chef de la délégation de la Commission européenne au Canada en 2008, l'Union européenne estimait que l'Arctique était une

5. C'est l'auteur qui souligne. Résolution du Parlement européen sur l'adoption d'un traité international pour la protection de l'Arctique, proposition de résolution commune RC-B6-0163/2009, non adoptée, Strasbourg.

6. Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *L'Union européenne et la région arctique*, Bruxelles, 2008.

« mer ouverte » : il était loisible de comprendre dès lors que l'UE affirmait que les détroits arctiques ne pouvaient être soumis à l'exercice de la souveraineté d'un État côtier.

La résolution du Parlement européen de 2008, le projet de résolution de 2009, et la communication de la Commission européenne de 2008, ont suscité une forte controverse dans les États arctiques, et ont contribué à nourrir un sentiment de méfiance face à l'arrivée de l'UE dans la gouvernance circumpolaire. Les États arctiques de l'Union européenne eux-mêmes ont manifesté des réticences face à cette ébauche de projet politique de l'UE.

En effet, le Parlement a soudainement adopté une position radicale, voire perçue comme agressive, dans les débats sur les enjeux arctiques émergents et sur le futur de la gouvernance de la région. L'adoption de la réglementation sur le commerce des produits du phoque a accru la colère de plusieurs États arctiques à l'endroit de l'UE, ce qui a contribué au rejet de la demande de l'UE d'être admise comme observateur au sein du Conseil de l'Arctique. Face à l'opposition des États arctiques et aux réticences du Conseil européen, la Commission et le Parlement ont abandonné l'idée de traité arctique. La communication de 2016 de la Commission européenne⁷ ne mentionne plus de projet de traité, et se propose simplement de favoriser la coopération pour mieux faire face aux « menaces pesant sur la sécurité maritime du fait de l'ouverture du passage du Nord-Est » ; nulle mention du statut des passages arctiques, ni du PNO. En revanche, elle n'abroge pas la communication de 2012, qui mentionne dans l'inventaire des activités menées dans le cadre de l'élaboration d'une politique de l'UE pour l'Arctique, la défense et la promotion de la liberté de navigation et du passage inoffensif⁸.

Compte tenu des besoins énergétiques des pays de l'UE et du poids du commerce international pour nombre d'entre eux, le souci de préserver les occasions d'affaires représentées par les routes maritimes de l'Arctique, pour le transit commercial comme pour l'accès aux ressources naturelles, était légitime. Ce qui a fortement irrité le Canada comme la Russie, et dans une moindre mesure les pays scandinaves, était la remise en cause des revendications sur le PNO et le PNE, et la prétention à se poser comme force politique légitime en Arctique pour promouvoir un nouvel ordre politique et juridique à travers un nouveau traité international.

7. Commission européenne, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, *Une politique arctique intégrée de l'Union européenne*, Bruxelles, 27 avril 2016, disponible sur : <<http://ec.europa.eu>>.

8. Commission européenne, Joint Staff Working Document, *The Inventory of Activities in the Framework of Developing a European Union Arctic Policy*, Bruxelles, 26 juin 2012, disponible sur : <<http://eeas.europa.eu>>.

Une politique arctique plus affirmée pour certains États européens ?

Si l'UE semble avoir renoncé à son projet de traité arctique, et ne remet plus en cause officiellement la revendication canadienne sur le PNO, les axes des actions politiques à mener, établis en 2012, demeurent d'actualité, y compris la promotion du passage inoffensif dans les zones arctiques. Mais d'autres États de l'UE ont développé ou affiché des politiques arctiques propres. Le Royaume-Uni mentionne dès 2013 l'enjeu de transport maritime que représentent les routes arctiques, mais ne laisse pas entendre qu'il y ait de différend politique⁹.

En revanche, la politique arctique française, exposée dans la feuille de route publiée en 2016, ne mentionne que le passage du Nord-Est, mais précise que la France s'efforcera de promouvoir, en coordination avec l'UE, « la défense de l'application des principes du droit international, notamment pour ce qui concerne la liberté de navigation et le droit de passage inoffensif¹⁰ ». De même, la politique arctique allemande précise que le gouvernement fédéral allemand milite en faveur de la liberté de navigation dans l'océan Arctique, pour les passages du Nord-Est et du Nord-Ouest, même si l'accent, dans le reste du document, est davantage placé sur l'importance de la Route maritime du Nord¹¹.

La route du Nord-Ouest est-elle vraiment stratégique ?

La fermeté de la résolution des pays européens dans la promotion de la liberté de navigation demeure pourtant sujette à question, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le caractère peu stratégique de l'enjeu et la présence d'alternatives : un document de recherche de l'UE souligne, en premier lieu, la faiblesse probable du trafic maritime par les routes arctiques, et donc leur portée stratégique limitée ; et, surtout, le fait qu'avec la poursuite de la fonte estivale de la banquise, la route au cœur de l'océan Arctique, donc sans contrainte de souveraineté, pourrait être plus simple politiquement à exploiter¹².

Ensuite, l'équité du traitement : dans le cadre des relations de coopération avec les États arctiques que les États européens appellent de leurs vœux, on voit mal comment on pourrait sévèrement critiquer la

9. M. Simmonds et Foreign & Commonwealth Office, *Adapting To Change: UK Policy Towards the Arctic*, Londres, 2013, disponible sur : <www.gov.uk>.

10. Ministère des Affaires étrangères, *Le grand défi de l'Arctique*, feuille de route nationale sur l'Arctique, Paris, 2016, disponible sur : <www.diplomatie.gouv.fr>.

11. Ministère des Affaires étrangères, *Guidelines of the Germany Arctic Policy. Assume Responsibility, Seize Opportunities*, Berlin, 2013, disponible sur : <www.bmel.de>.

12. Parlement européen, *Standard Briefing – Opening of New Arctic Shipping Routes*, Strasbourg, 2010, disponible sur : <www.europarl.europa.eu>.

revendication canadienne, voire officiellement la dénoncer, sans adopter une attitude au moins similaire, sinon identique à celle de la Russie.

Enfin, le principe de bon voisinage : pour le moment, seuls les États-Unis ont officiellement protesté contre les revendications canadiennes et russes de souveraineté sur leurs passages arctiques respectifs. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont envoyé des notes verbales au Canada pour exprimer leur malaise à l'endroit du caractère contraignant de la réglementation maritime canadienne. Plusieurs pays, dont l'Allemagne, ont émis des critiques lors de l'entrée en vigueur du caractère obligatoire de la déclaration des navires marchands auprès de Nordreg, le 1^{er} juillet 2010, mais l'action diplomatique s'est limitée à cette protestation contre le régime réglementaire et n'est pas allée jusqu'à officiellement dénoncer la revendication canadienne. Il est très possible que l'Allemagne ait exprimé son opposition pour préserver tous ses droits, et que par ailleurs Berlin soit d'accord avec Ottawa pour rendre la navigation plus sûre, et donc instaurer un régime non discriminatoire de contrôle des entrées dans les eaux arctiques... L'Allemagne n'a peut-être pas nécessairement l'intention de poursuivre une remise en cause de la position canadienne, tant et aussi longtemps que la navigation allemande n'estime pas qu'elle est entravée.

Un débat devenu mondial avec l'affirmation arctique des pays asiatiques

C'est sur la Chine et son intérêt croissant pour l'Arctique que les projecteurs des médias se sont braqués à partir de 2006, lorsque Pékin a officiellement déposé sa candidature comme observateur au sein du Conseil de l'Arctique. Pourtant, l'intérêt de la Chine comme du Japon pour la recherche scientifique dans la région sont bien plus anciens, et remontent aux années 1980. De plus, le Japon a longtemps semblé nettement plus intéressé par les routes maritimes arctiques potentielles que la Chine : en 1993, le Japon et la Norvège se sont intéressés au potentiel commercial de la RMN, et ont lancé, conjointement avec la Russie, un ambitieux programme de recherche, le Programme international pour la Route maritime du Nord¹³. La recherche a souligné la faisabilité technique de projets russes visant à développer le trafic maritime dans cette région, mais aussi sa faible rentabilité en termes commerciaux, compte tenu des coûts associés tant aux péages que le gouvernement russe entendait prélever, qu'aux coûts liés à la navigation dans une région arctique encore largement englacée.

Des efforts chinois soutenus, depuis 2009, pour développer des relations diplomatiques et commerciales avec les pays scandinaves suscitent

13. International Northern Sea Route Program, INSROP, 1993-1999.

des réactions négatives de la part des médias ou de certains analystes, qui brossent volontiers le portrait d'une Chine ambitieuse, conquérante, prête à bousculer la souveraineté des pays de la région. Ainsi, l'irruption inattendue du brise-glace de recherche chinois *Xue Long* à Tuktoyaktuk (Territoires du Nord-Ouest, Canada) en 1999, est présentée comme la preuve d'intentions inavouées sur les eaux arctiques canadiennes, même s'il s'avère qu'en réalité le gouvernement chinois avait bel et bien informé les autorités canadiennes à Pékin et déposé une requête d'escale auprès de l'ambassade canadienne. La thèse selon laquelle les ressources arctiques relèveraient du patrimoine de l'humanité, proposée par l'amiral chinois Yin Zhuo, est reprise comme preuve de la duplicité du gouvernement chinois, dont les ambitions arctiques menaceraient les intérêts du Canada ou des autres riverains de l'Arctique, tout comme la prise de position de plusieurs universitaires chinois qui ont suggéré que la Chine pourrait envisager de contester les revendications russes et canadiennes sur les passages arctiques.

L'offensive commerciale et diplomatique de la Chine, son intérêt scientifique et pour les ressources marqué pour l'Arctique, sa forte dépendance envers le commerce maritime international, suggèrent à plusieurs analystes canadiens de redouter que Pékin ne conteste la souveraineté revendiquée par le Canada sur le passage du Nord-Ouest. Or, à ce jour, la Chine n'a jamais pris position sur ce dossier. De plus, si Pékin conteste le statut d'eaux intérieures affirmé par Ottawa, il lui sera difficile de défendre une revendication très semblable sur le détroit de Qiongzhou. Lorsqu'elle a été admise comme observateur au Conseil de l'Arctique en 2013 au sommet de Kiruna, la Chine a dû souscrire aux critères de Nuuk, et reconnaître la souveraineté des États arctiques dans la région. Enfin, plusieurs navires chinois de la compagnie maritime COSCO ont transité par la Route maritime du Nord depuis 2013, reconnaissant la souveraineté russe sur la RMN. On voit dès lors mal comment et pourquoi la Chine contesterait la souveraineté du Canada sur le PNO, en acceptant celle de la Russie sur le PNE que son entreprise d'État utilise bien davantage. Enfin, un rapport récent de chercheurs gouvernementaux souligne que la Chine a plus à gagner dans l'Arctique en cultivant de bonnes relations avec le Canada, donc en respectant la revendication canadienne sur le PNO¹⁴. Les enjeux stratégiques de l'Arctique demeurent, au final, assez limités pour la Chine, au vu des difficultés d'extraction et de la faible ampleur du commerce maritime par les

Une offensive commerciale et diplomatique chinoise

14. J. Lu et X. Zhang, *China's Arctic Interest and Policy*, Shanghai, Shishi Publishing House, 2016.

routes arctiques. La Chine semble plus intéressée à pouvoir tirer avantage des ressources et des routes arctiques potentielles, en respectant les règles du marché et la réglementation des États côtiers, qu'à chercher à bousculer l'ordre politique de la région.

Si Pékin n'a pas encore publié de politique arctique officielle, la Corée du Sud et le Japon ont publié la leur respectivement en 2013 et 2015¹⁵. Rien dans les documents officiels nippons ou coréens ne laisse entrevoir la moindre contestation politique sur le PNO. Si les deux documents mentionnent les routes maritimes, ils précisent qu'il s'agit là d'un intérêt scientifique et commercial qui se concilie avec la coopération ; aucune mention n'est faite d'une divergence, ou du souci de promouvoir le droit de passage inoffensif, à la différence des politiques arctiques de l'UE ou des pays européens.

Parmi les États asiatiques, seul Singapour a émis une protestation contre les mécanismes obligatoires du régime Nordreg instauré en 2010. En particulier, la délégation de Singapour, lors de la 88^e réunion du Comité sur la sécurité maritime, a souligné qu'il est « important de veiller à ce que les mesures prises ne compromettent pas la liberté de navigation ; il est par ailleurs difficile de déterminer clairement comment l'exigence proposée par le NORDREG pour l'autorisation tiendrait "dûment compte de la navigation", comme le prévoit la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, CNUDM¹⁶ ». Comme l'Allemagne, Singapour reconnaît la nécessité d'encadrer la navigation dans l'Arctique canadien, et n'a pas contesté explicitement la revendication canadienne sur le PNO.

Le Canada a progressivement cherché à préciser sa revendication sur le PNO à partir des années 1950, pour finalement soutenir que le passage fait partie de ses eaux intérieures et y affirmer sa pleine et entière souveraineté. Plusieurs pays n'adhèrent pas à cette représentation, mais seuls les États-Unis contestent officiellement la position canadienne, et ce avec constance depuis les années 1960.

Au contraire, d'autres États ou institutions comme l'UE ont formulé des politiques arctiques, ou publié des prises de position exprimant un intérêt

15. Ministère des Affaires étrangères, *Arctic Policy of the Republic of Korea*, Séoul, 2013 et Headquarters for Ocean Policy, *Japan's Arctic Policy*, Tokyo, 2015.

16. Organisation Maritime Internationale, *Report of the Maritime Safety Committee on its Eighty-Eighth Session*, Maritime Safety Committee, Londres, 2010.

spécifique pour le PNO comme route maritime. Ces acteurs ont parfois souligné l'importance de la liberté de navigation et du respect du principe du passage inoffensif (UE, France, Allemagne), formulant ainsi une critique implicite de la revendication canadienne, mais ils se sont abstenus d'émettre des protestations officielles contre la revendication canadienne. D'autres États, en particulier en Asie, ont manifesté un intérêt pour la route commerciale mais, contrairement à de nombreux discours médiatiques, n'ont jamais officiellement ni implicitement remis en cause la position canadienne.

Ottawa se veut rassurant, et explique que le Canada ne cherche pas à bloquer la navigation mais à la contrôler, de manière non-discriminatoire, dans un environnement fragile. Quoi qu'il en soit, ces expressions de désaccord pourraient demeurer feutrées et s'en tenir au constat d'appréciations divergentes, sans aller jusqu'aux protestations diplomatiques : il se peut que l'industrie maritime des pays concernés confirme que la réglementation canadienne ne constitue pas un problème politique majeur, tout comme elle semble l'avoir accepté pour la Route maritime du Nord, pour laquelle l'autorité russe n'est pas remise en cause. Il se peut aussi que la grande faiblesse des trafics commerciaux ne justifie pas de créer des frictions entre gouvernements pour un enjeu économique limité, d'autant qu'avec le temps la route maritime trans-arctique, libre de toute contrainte politique, pourrait, elle aussi, se dégager des glaces en été.



Mots clés

Arctique
Passage du Nord-Ouest
Canada
Union européenne

