# DÉFENDRE LA SOUVERAINETÉ DU CANADA

## NOUVELLES MENACES | NOUVEAUX DÉFIS

**PUBLIÉ SOUS LA DIRECTION DE**
JEAN-CHRISTOPHE BOUCHER, PIERRE-GERLIER FOREST ET LOUIS BÉLANGER

FORCES ARMÉES CANADIENNES
CANADIAN ARMED FORCES

Défense nationale National Defence

Canada

**PUBLIÉ SOUS LA DIRECTION DE**
Jean-Christophe Boucher, Pierre-Gerlier Forest et Louis Bélanger

Numéro de catalogue : D2-408/2019F-PDF
Numéro ISBN : 978-0-660-29725-5
Cette publication est disponible en ligne, sur intranet à l'addresse suivante :
http://w08-ttn-vmweb01/rawc/fr/elibrary/index.asp ou sur Internet à
www.rcaf-arc.forces.gc.ca/cfawc/eLibrary/eLibrary_f.asp.

Conception graphique et édition :
Section de la production du Centre de guerre aérospatiale des Forces canadiennes.

Cette publication a été préparée pour le ministère de la Défense nationale du Canada, mais les opinions qu'elle contient sont strictement celles des auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement la politique ou l'opinion des organismes publics comme le gouvernement du Canada et le ministère de la Défense nationale du Canada.

© Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre de la Défense nationale, 2019

# TABLE DES MATIÈRES

**AVANT-PROPOS** ..... v
Par le lieutenant-général M. J. Hood (retraité)

**INTRODUCTION** ..... 1
Par Jean-Christophe Boucher et Pierre-Gerlier Forest

**CHAPITRE 1** SOUVERAINETÉ CANADIENNE :
LE POINT DE VUE D'UN CEMD SUR LES ENJEUX CONNEXES ..... 5
Par le général Tom Lawson (retraité)

**CHAPITRE 2** LA POLITIQUE DE LA SOUVERAINETÉ :
RELATIONS CANADO-AMÉRICAINES EN MATIÈRE DE DÉFENSE ..... 15
Par Jean-Christophe Boucher

**CHAPITRE 3** DIMENSIONS AUTOCHTONES DU DISCOURS
SUR LA SOUVERAINETÉ DANS L'ARCTIQUE ..... 33
Par Heather Exner-Pirot

**CHAPITRE 4** LA SOUVERAINETÉ DU CANADA DANS L'ARCTIQUE :
UNE PERSPECTIVE JURIDIQUE ..... 47
Par Kristin Bartenstein

**CHAPITRE 5** RESSOURCES DES FONDS MARINS DE L'ARCTIQUE
ET IDÉES CONCURRENTES SUR LA SOUVERAINETÉ ..... 67
Par Elizabeth Riddell-Dixon

**CHAPITRE 6** LA STRATÉGIE DE LA CHINE À L'ÉGARD DE L'ARCTIQUE :
MENAÇANTE OU OPPORTUNISTE? ..... 83
Par Frédéric Lasserre, Olga V. Alexeeva et Linyan Huang

**CHAPITRE 7** L'AVIATION ROYALE CANADIENNE ET LES
INTÉRÊTS SOUVERAINS DANS L'ESPACE ..... 103
Par le colonel Kevin Bryski (retraité)

**CONCLUSION** ..... 117
Par Pierre-Gerlier Forest et Jean-Christophe Boucher

# AVANT-PROPOS

## LIEUTENANT-GÉNÉRAL M. J. HOOD (RETRAITÉ)
## COMMANDANT, AVIATION ROYALE CANADIENNE
## 2016-2018

En avril 2017, l'Aviation royale canadienne (ARC) tenait, au Musée canadien de la nature, à Ottawa, en Ontario, son troisième symposium sur la puissance aérienne, après trois discussions en table ronde, dirigées par des universitaires et tenues à l'École de politique publique de l'Université de Calgary, au Collège Massey de l'Université de Toronto et à l'Université Laval, à Québec. Ces tables rondes, auxquelles ont pris part plusieurs universitaires, politiciens et membres de l'ARC, ont été un forum de discussion de la souveraineté selon différents points de vue. Cette approche de collaboration a donné l'occasion à plusieurs des grands cerveaux de notre époque de réfléchir à ce que signifie, pour le Canada, son statut de nation souveraine au 21e siècle et à la façon de conserver cette souveraineté. Les résultats des discussions ont servi de base à l'élaboration de l'ordre du jour de ce qui allait être un symposium plus que réussi. Alors même que le gouvernement s'efforce de trouver un équilibre entre trois objectifs de politique différents (PROTECTION au Canada, SÉCURITÉ en Amérique du Nord et ENGAGEMENT dans le monde), on ne saurait trop insister sur le caractère opportun et sur le bien-fondé de ces tables rondes.

Le symposium de 2017 avait pour thème « Puissance aérienne et souveraineté ». Ce thème retenait des symposiums précédents la discussion sur l'avenir de l'ARC, mais la recentrait sur l'ARC en tant que garante de la souveraineté du Canada, un principe essentiel au rôle de l'ARC au sein des Forces armées canadiennes. Plusieurs des examens que vous trouverez dans le présent ouvrage sont directement liés aux missions et aux rôles de l'ARC, mais vous y rencontrerez également une gamme plus vaste de contextes qui vous aideront à vous rendre compte des rôles essentiels que peut jouer la puissance aérienne et spatiale dans la souveraineté du Canada. Dans le monde incertain où nous vivons, il importe d'étudier les menaces qui pèsent sur le Canada et la capacité de l'ARC d'y réagir adéquatement.

En peu de mots, la souveraineté est liée à l'autorité suprême qu'exerce un État sur son territoire (c'est-à-dire que cet État est exempt d'ingérence). Cette autorité permet à l'État de décider des lois qui sont élaborées et de la façon de les appliquer à l'intérieur de ses frontières. Elle s'assortit du droit d'exercer son pouvoir, mais aussi d'une obligation de protection. Le Canada a la capacité de prendre des décisions au sujet de sa propre souveraineté, mais il ne peut exercer ce pouvoir décisionnel sans tenir compte des autres États. Les ramifications internationales de telles décisions doivent entrer en ligne de compte. Avec le mouvement vers la mondialisation, le Canada doit tenir compte de l'influence qu'il a sur d'autres États quand il prend des décisions d'ordre économique ou des décisions sur sa puissance militaire et sur l'application de celle-ci.

Toute prise en compte des affaires intérieures englobe, par définition, les espaces aérien et maritime souverains, qui dépassent largement les terres émergées canadiennes. Le gouvernement doit avoir la capacité de surveiller les confins de son territoire afin de demeurer au fait des activités qui s'y déroulent autant que des activités qui ont lieu au cœur de son territoire. Au besoin, il doit être capable d'agir pour prévenir l'ingérence extérieure, pour défendre et protéger ses frontières et pour

faire régner l'ordre public. Pour le gouvernement du Canada, l'ARC possède les moyens de surveiller et d'atteindre chaque centimètre carré du Canada et d'y agir. Et elle peut le faire avec une agilité et à une vitesse inégalées. C'est ce qui donne tant d'importance au Système d'alerte du Nord et à la force de chasseurs du Canada. C'est pour ce motif qu'il faut des réservoirs long rayon d'action aux nouveaux hélicoptères Chinook de modèle F. C'est pour ce motif que la Force aérienne continue d'augmenter la capacité opérationnelle de ses flottes de mobilité aérienne, et particulièrement celle de ses CC177 Globemaster. C'est pour ce motif que, des trois armées, c'est l'ARC qui tient la plus forte proportion de son effectif en état de préparation élevée. Et c'est pour ce motif que l'intégration opérationnelle de l'ARC et son interopérabilité avec les États-Unis et avec le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) ont à ses yeux tant d'importance.

La contribution de l'ARC ne se limite pas, bien sûr, à la défense des frontières du Canada. L'ARC a la responsabilité des opérations de recherche et sauvetage dans tout le Canada et dans les mers et océans qui l'entourent, ce qui procure aux Canadiens un degré assuré de sécurité. L'ARC, à titre de preuve de sa contribution à la capacité du gouvernement d'assurer la sécurité intérieure, appuie les opérations de lutte contre les incendies et de secours en cas d'inondation. Il arrive qu'une simple présence fasse la démonstration de l'engagement envers la souveraineté. La capacité de projeter sa présence revêt une importance particulière dans les domaines où la souveraineté est contestée ou remise en question, comme c'est le cas dans certaines parties de l'Arctique. Là où la présence permanente n'est pas possible, la puissance aérienne et spatiale a l'agilité qu'il faut pour démontrer rapidement une présence sans entraîner les dépenses associées à une activité terrestre ou maritime durable.

La défense du Canada comprend les opérations menées à bien dans le cadre de l'entente binationale du NORAD et du partenariat multinational de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Dans le cadre du NORAD, la défense du Canada et celle de l'Amérique du Nord sont, finalement, liées. Le succès du NORAD témoigne des rôles clés que joue la puissance aérienne et spatiale quand il s'agit de dissuader des adversaires d'attaquer l'Amérique du Nord. En sa qualité de pays partenaire de l'OTAN, le Canada fournit souvent des moyens d'appui aux opérations. Par l'effet d'ententes comme le NORAD et l'OTAN, le Canada est en mesure d'exercer une autorité indépendante. D'ailleurs, le Canada use parfois de sa puissance militaire sur la scène internationale, au-delà des cadres de l'OTAN, de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou de coalitions établies, comme lors d'opérations d'aide humanitaire et de secours aux sinistrés. Cette puissance peut aussi servir à protéger les citoyens canadiens à l'étranger, notamment dans le cadre d'opérations d'évacuation de non-combattants. On ne peut guère s'imaginer conduire l'une ou l'autre de ces opérations sans recourir à la puissance aérienne et spatiale.

Dans le cadre de souveraineté déjà abordé, il apparaît clairement que la puissance aérienne et spatiale est un habilitant clé. Elle m'apparaît, de fait, comme LE véritable habilitant clé. L'ARC dote le gouvernement des outils dont il a besoin pour exercer son autorité suprême dans ses limites territoriales, en défendant et en protégeant ses frontières ainsi qu'en protégeant et en tenant à l'abri les citoyens canadiens en cas d'accident ou de catastrophe. L'ARC maintient sa posture de force et de préparation de manière à projeter dans le monde entier sa puissance aérienne et spatiale, ce qui lui permet d'agir en toute autonomie chaque fois que son gouvernement l'y appelle. Bien que toutes les interventions n'exigent pas la participation militaire, les caractéristiques de la puissance aérienne et spatiale en font une option attrayante quand la vitesse et la précision sont nécessaires. D'autre part, la gamme des options d'intervention que permet l'ARC (depuis l'évacuation de non-combattants jusqu'à l'aide humanitaire et au secours aux sinistrés en passant par les opérations de combat) signi-

fie que, lorsqu'une intervention militaire est nécessaire pour protéger les intérêts vitaux du Canada, la puissance aérienne et spatiale joue un rôle. Ne nous méprenons pas : l'ARC est garante de la souveraineté du Canada. Il serait difficile de soutenir que la souveraineté canadienne ne s'éroderait pas si la Force aérienne venait à disparaître. L'ARC permet au gouvernement d'exercer son autorité suprême sur son territoire, de respecter ses obligations envers ses citoyens en matière de sécurité et de défendre ses frontières contre l'ingérence extérieure. Et avec sa vitesse, sa portée et son agilité, l'ARC le fait plus efficacement que d'autres.

Notre monde change constamment et cela, bien plus vite que jamais auparavant. Avec les avancées des domaines technologique, cyber, spatial, privé, économique et devant des frontières nationales instables, le Canada doit être vigilant dans son analyse de ces évolutions et dans la détermination bien à l'avance de la manière dont elles pourront influer sur sa souveraineté. Nous continuerons de faire face à des défis nouveaux et croissants : en matière d'environnement; en matière de défense de l'Arctique canadien; en matière d'eaux côtières; et, de fait, en matière d'espace. Nous devons tirer des enseignements de notre passé, comprendre le contexte actuel et prévoir les effets de ce concept changeant de la souveraineté tout en tenant compte des exigences auxquelles devra satisfaire la Force aérienne de l'avenir.

Je vous invite à explorer les différentes perspectives empruntées, dans le présent ouvrage, pour analyser les impacts actuels et futurs que subira la souveraineté canadienne. Dans le monde universitaire, beaucoup de débats, dernièrement, ont porté sur ce que la souveraineté pourra en venir à signifier. Différents éléments, qu'ils soient politiques, économiques, environnementaux ou autres, continueront d'évoluer et requerront de nous que nous nous adaptions à chaque situation. Nous devons continuer de nous étudier et de nous comprendre nous-mêmes et d'étudier et de comprendre nos missions de puissance aérienne et spatiale. La compréhension des défis auxquels sera opposée la souveraineté canadienne se répercutera sur les décisions futures de développement des capacités de l'ARC ainsi que sur les décisions concernant la posture et l'état de préparation des forces. L'ARC continuera d'évoluer au rythme de son environnement changeant et de tenir son rôle de garante de la souveraineté du Canada.

Lieutenant-général M. J. Hood (retraité)
Commandant
Aviation royale canadienne
2016-2018

# INTRODUCTION

**PAR JEAN-CHRISTOPHE BOUCHER ET PIERRE-GERLIER FOREST**

En 2016, Pierre-Gerlier Forest, Ph. D., directeur de la School of Public Policy de l'Université de Calgary, Tom Jenkins, président du conseil d'administration d'OpenText, et le lieutenant-général Michael J. Hood, alors commandant de l'Aviation royale canadienne (ARC), se sont rencontrés à Calgary de façon informelle en marge d'un événement officiel. Tout au long de la conversation, ils ont tous exprimé une certaine déception à l'égard de l'état du débat public sur les questions se rapportant à la souveraineté canadienne. Selon leurs points de vue respectifs — le milieu universitaire, le secteur privé et les forces armées —, les Canadiens étaient, en général, indifférents à la nature évolutive de la souveraineté de l'État et, corrélativement, aux difficultés politiques, économiques, sociales et militaires croissantes auxquelles le Canada se heurte dans un monde en transition. Des projets d'acquisition de matériel de défense, comme le remplacement des aéronefs CF18 et le renouvellement des principales plateformes de la Marine royale canadienne à l'affirmation militaire croissante de la Russie en Europe orientale et dans l'espace aérien canadien, en passant par les intrusions étrangères actuelles dans notre débat politique dans le cyberespace, les relations des Autochtones avec la Couronne, ou même l'incidence des changements climatiques, particulièrement dans l'Arctique, les défis à relever ne manquent pas. Néanmoins, les universitaires, les élites politiques, les fonctionnaires et les journalistes ne sont généralement pas disposés à réexaminer et à remettre en question les idées reçues en matière de souveraineté, dans la mesure où elles reflètent le contexte canadien au 21e siècle. Convaincus du caractère urgent de la question, les trois leaders ont convenu de faire cause commune et de tenir une série d'événements dans l'espoir de lancer un débat national sur la question de la souveraineté canadienne. Le projet actuel découle de cette préoccupation intersectionnelle.

Le groupe a organisé trois tables rondes partout au Canada qui ont atteint leur point culminant à Ottawa pendant l'assemblée annuelle de l'ARC au printemps 2017. D'abord, le 27 mars, une conférence a été organisée à l'Université de Calgary sur le thème de la souveraineté économique. Cet événement a réuni des universitaires, des décideurs politiques ainsi que des fonctionnaires fédéraux et provinciaux pour examiner les défis particuliers et les possibilités qui s'offrent au Canada dans le domaine économique. Un deuxième événement a été organisé le 31 mars par le Collège Massey de l'Université de Toronto sur le thème de la souveraineté technologique. Les participants ont examiné la façon dont la numérisation et l'automatisation de nos sociétés, qui évoluent rapidement, ont miné la capacité des États à contrôler et à promouvoir les politiques. Une troisième conférence a été organisée le 13 avril à l'Université Laval sur le thème de la souveraineté territoriale, sous l'angle particulier de la région arctique. Enfin, en mai 2017, l'ARC a invité quelques privilégiés de ces événements à participer à son symposium annuel sur la puissance aérienne, au cours duquel des membres du milieu universitaire, des institutions militaires et du secteur privé ont discuté de la souveraineté du Canada d'un point de vue interdisciplinaire, englobant des approches politiques, économiques, sociales, juridiques et militaires afin de reconnaître l'aspect multidimensionnel du débat sur la souveraineté canadienne.

Ce livre représente le résultat final découlant de la première conversation impromptue des MM. Forest, Jenkins et Hood qui a donné lieu à ce qui est maintenant une analyse sur deux ans de la souveraineté canadienne. Il y est question de l'engagement des premiers organisateurs à utiliser leurs institutions pour promouvoir un débat national qui reconnaîtrait la nature vraiment complexe du concept de la souveraineté et les défis particuliers que tous les secteurs de la société canadienne doivent relever à cet égard.

Le livre suit un arc logique, où chaque chapitre successif relie différents aspects du débat sur la souveraineté canadienne. Nous commençons par aborder les dimensions civilo-militaires inhérentes à la souveraineté en trois chapitres. Dans le premier chapitre, le général Thomas J. Lawson (retraité) présente une réflexion perspicace sur les défis liés à la protection de la souveraineté canadienne. Une préoccupation majeure, du point de vue de l'auteur, est la possibilité que les Canadiens fassent preuve de complaisance dans l'affirmation et la défense de notre souveraineté dans le contexte d'un environnement mondial en transition. À cet égard, l'auteur examine la question du point de vue d'un décideur militaire supérieur qui a la responsabilité de mettre en pratique la mise en œuvre et l'actualisation de la souveraineté canadienne. Le chapitre explore ainsi les défis particuliers que doivent affronter les chefs militaires canadiens, comme les croisements nécessaires des orientations politiques — souvent vastes et difficiles à atteindre — avec l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du ministère de la Défense nationale (MDN), les opérations dans les régions géographiques difficiles du Canada, la coordination avec les alliés du Canada, et l'affirmation de la souveraineté dans un environnement multidomaine en constante évolution, particulièrement en ce qui concerne le renseignement, la conduite de la guerre cybernétique, l'espace et l'approvisionnement. Au chapitre 2, Jean-Christophe Boucher traite des élites politiques canadiennes et examine la façon dont les politiciens ont formulé les questions de souveraineté pendant les débats de la Chambre des communes depuis 2001. À l'aide de l'apprentissage automatique, l'auteur mesure efficacement le discours politique sur la souveraineté canadienne et en dégage deux « visions » concurrentes. D'une part, certaines élites politiques définissent la souveraineté canadienne comme étant la capacité du gouvernement de contrôler et de défendre l'intégrité territoriale. D'autre part, certains décideurs politiques comprennent la souveraineté en des termes plus généraux comme étant la capacité du Canada d'agir de façon autonome et en faisant preuve de détermination dans les affaires mondiales. L'auteur estime que l'esprit de parti et l'appartenance au gouvernement ou à l'opposition sont de solides facteurs prédictifs de la façon dont les élites perçoivent la souveraineté canadienne. Le troisième chapitre, rédigé par Heather Exner-Pirot, analyse la relation entre les peuples autochtones, leurs ententes de gouvernance novatrices, leur autodétermination politique et la souveraineté du Canada dans l'Arctique. Le chapitre explore le rôle que jouent les droits des Autochtones, et plus particulièrement ceux des Inuits, dans le renforcement ou la contestation des revendications de souveraineté du Canada dans l'Arctique. L'auteure soutient qu'une conceptualisation de la souveraineté panarctique, où la déconcentration des pouvoirs et le consentement des Inuits sont un élément constitutif — et non un élément tracassier — de la souveraineté canadienne dans le Nord ainsi qu'un moyen de parvenir au bien-être, à la prospérité et à l'autodétermination.

Le deuxième arc regroupe les chapitres du livre qui abordent précisément la question de l'affirmation de la souveraineté canadienne dans l'Arctique. Le quatrième chapitre, rédigé par Kristin Bartenstein, examine la dimension juridique de la souveraineté territoriale. L'auteure fait valoir que l'absence de consensus global sur les principales compréhensions conceptuelles des questions de souveraineté en particulier parmi les juristes et les politologues constitue une difficulté centrale de tout débat sur ce sujet. Cette ambiguïté complique considérablement la façon dont les Canadiens discutent de la souveraineté dans l'Arctique. Dans son chapitre, l'auteure analyse le concept juridique de la souveraineté de l'État, avant de discuter de certaines des questions juridiques les plus

litigieuses de la souveraineté canadienne dans l'Arctique, notamment les incertitudes concernant les frontières maritimes de l'Arctique, le statut juridique du passage du Nord-Ouest et l'étendue de l'autorité du Canada sur ses eaux arctiques. Le chapitre 5, une contribution de la politologue Elizabeth Riddell-Dixon, aborde la question des fonds marins de l'Arctique et, plus précisément, les efforts déployés par le Canada pour établir la compétence des états côtiers sur le plateau continental étendu (PCE). Le document présente deux arguments. Premièrement, il soutient qu'un concept traditionnel de souveraineté de l'État demeure primordial. Deuxièmement, contrairement à la perception populaire selon laquelle la concurrence pour les ressources arctiques engendre des conflits entre les États souverains, la délimitation des PCE a été marquée par des niveaux élevés de coopération. Les points de vue proposés dans les trois chapitres par les auteures Exner-Pirot, Bartenstein et Riddell-Dixon nous permettent de mieux comprendre la complexité des ramifications politiques, juridiques et économiques de l'affirmation de la souveraineté canadienne dans l'Arctique et révèlent la richesse du débat intellectuel sur la question.

Le troisième arc du livre porte sur les nouveaux obstacles à la souveraineté canadienne. Le chapitre 6, rédigé par Frédéric Lasserre, Olga V. Alexeeva et Linyan Huang, évalue les implications commerciales et stratégiques des changements climatiques et, plus précisément, comment la fonte de la glace de mer dans l'Arctique a suscité l'intérêt des Chinois pour la région. Chose intéressante, la Chine a maintenant mis sur pied une stratégie pour l'Arctique et s'est décrite comme un État « proche de l'Arctique ». À ce titre, il semble que la Chine a obtenu une reconnaissance internationale selon laquelle elle devrait participer à la gouvernance des questions arctiques. En outre, la Chine a exprimé son intérêt pour les ressources naturelles et le potentiel de transport maritime de l'Arctique. Néanmoins, les auteurs soutiennent qu'elle ne représente pas, en soi, une menace en ce qui concerne les revendications territoriales des pays de l'Arctique comme le Canada. Le dernier chapitre, rédigé par le colonel Kevin Bryski (retraité), porte sur l'intérêt de la souveraineté canadienne dans l'espace. L'auteur examine en particulier la façon dont les Forces armées canadiennes ont assumé leur responsabilité de défendre la souveraineté du Canada au moyen de systèmes spatiaux clés, comme le système de positionnement mondial (GPS), les communications par satellite (SATCOM), et la surveillance depuis l'espace et de l'espace. Comme l'indique clairement le document portant sur la politique de défense intitulé *Protection, Sécurité, Engagement*, publié par le gouvernement Trudeau en 2017, le Canada doit investir davantage de ressources pour défendre et protéger les capacités spatiales. Compte tenu de l'augmentation mondiale de l'activité spatiale et des zones de risques croissants, la mission de défense et de protection des capacités spatiales exigera une attention plus poussée, comme le suggère l'auteur. En plus d'améliorer les capacités, les efforts internationaux doivent continuer à affermir les normes acceptées relatives à l'espace pour répondre aux défis émergents d'un environnement congestionné, contesté et compétitif. À cet égard, l'ARC restera la principale institution chargée de faire progresser les capacités spatiales afin de renforcer les opérations de souveraineté dans les domaines de la disponibilité des SATCOM améliorée, ainsi que de la couverture et de la surveillance accrues depuis l'espace et de l'espace.

Cet exercice témoigne de la volonté des participants issus de différents secteurs de la société canadienne, du milieu universitaire, du secteur privé et de l'armée de combler l'écart entre la rigueur théorique et méthodologique et la pertinence politique. Ce n'est qu'au moyen d'un dialogue intersectoriel et interdisciplinaire que nous pouvons espérer nous attaquer à un phénomène aussi insaisissable, mais omniprésent, que constitue la souveraineté de l'État. Toutefois, malgré ces efforts, il semble clair, à la fin de ce projet, qu'il faudra une plus grande collaboration pour encourager et rehausser le débat public sur la souveraineté canadienne. Les lecteurs devraient considérer ce livre comme une première étape pour reconnaître l'importance et les défis de la souveraineté pour les Canadiens et, avec un peu de chance, pour encourager le travail et la discussion futurs sur la question.

# CHAPITRE 1

## SOUVERAINETÉ CANADIENNE : LE POINT DE VUE D'UN CEMD SUR LES ENJEUX CONNEXES

**PAR LE GÉNÉRAL TOM LAWSON (RETRAITÉ)**

### Introduction

Parmi les nombreux avantages d'être un citoyen canadien, notons la protection conférée par notre géographie favorable. De l'eau salée préservant trois de nos frontières cardinales, nous avons ce que l'on pourrait appeler des « pièges à chars » naturels, s'étendant sur des milliers de kilomètres, qui protègent les rives orientale, septentrionale et méridionale de notre pays. Même malgré ce fait, on pourrait me rétorquer que notre frontière la plus sécuritaire sur le plan militaire est celle qui reste, c'est-à-dire celle que nous partageons avec les États-Unis.

Le sujet de la souveraineté, dont son établissement, son exercice et sa défense, compte certainement parmi les plus importants à traiter par le peuple d'un pays et ses gouvernements. La souveraineté se rapporte à l'existence même du pays et à la survie de celui-ci, de son peuple et de son économie. Parallèlement, si l'on devait choisir parmi les quelque 200 pays du monde, on pourrait se demander s'il y en a même un où la souveraineté est moins menacée par des adversaires externes que le Canada. Dans l'affirmative, on peut au moins convenir que le Canada figure sur une très courte liste de pays relativement sûrs.

Bien que cette sécurité relative soit une très bonne chose et donne une marge de manœuvre aux penseurs stratégiques, elle comporte des inconvénients pour le pays. J'entends par là qu'elle a pour effet de tendre le piège de percevoir à tort sa souveraineté comme étant si sûre qu'on en devient complaisant, ce qui menace de nous faire oublier que l'exercice et la protection de la souveraineté consistent autant à savoir ce qui se passe dans son territoire et à être en mesure de réagir aux situations lorsque nécessaire qu'à simplement se défendre contre les agresseurs étrangers. Certes, la complaisance explique en partie pourquoi, depuis la fin de la période d'expansionnisme et d'agression des États-Unis envers le Canada, du milieu à la fin des années 1800, peut-être, un certain nombre de gouvernements canadiens depuis la Confédération, sauf ceux ayant participé aux guerres mondiales, ont profité de rabais modérés et importants sur les investissements dans la défense. Même les Canadiens qui soutiennent et admirent leurs forces armées lorsqu'ils sont en danger ont souvent tendance à les oublier le reste du temps. C'est naturel, et c'est un luxe qu'ont peu de pays.

Or, même si j'ai déjà commandé des forces armées qui ont souffert de cette aimable indifférence, je n'aurais échangé mon poste avec aucun de mes collègues de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), et encore moins avec mes collègues du Moyen-Orient, de l'Asie, de l'Afrique ou même de l'Amérique du Sud. Pourquoi? Tout simplement parce que les problèmes auxquels bon nombre d'entre eux étaient confrontés en défendant la souveraineté de leur pays faisaient paraître les miens bien dérisoires. Même si leurs difficultés concernaient souvent des menaces existentielles le long de leurs frontières, les défis canadiens sont comparativement moins importants et plus lointains, étant donné l'étendue de notre territoire. Cependant, comme je l'ai mentionné précédemment, les responsabilités associées à l'établissement et à la défense de la souveraineté nationale ne se limitent pas à la simple défense contre les attaques physiques d'ennemis étrangers.

En fait, parmi les termes structurants de la souveraineté figurent *compétence*, *sensibilisation*, *contrôle* et *influence* sur son territoire, et chacun de ces éléments comporte des responsabilités qui nécessitent un examen minutieux de la part des leaders de la défense.

Ce chapitre traite de certains des défis et des problèmes liés à l'établissement et à la défense de la souveraineté canadienne.

## Façon dont le gouvernement du Canada communique son intention

Aucun lecteur ne sera surpris d'apprendre que les Forces armées canadiennes (FAC) établissent leur structure et leur posture des forces en réponse aux directives du gouvernement. Ce qui est moins connu, c'est que (excepté pour les urgences nationales, les opérations et les approvisionnements en cours) l'intention du gouvernement est souvent tout sauf directe. Certes, le premier ministre donne des « feuilles de route » hiérarchisées à ses ministres, dont le ministre de la Défense nationale, à des intervalles réguliers, mais ces feuilles ne se rapportent souvent qu'à des points d'intérêt national et politique actuels. Le chef d'état-major de la défense (CEMD) et le sous-ministre de la Défense, en coordination avec les sous-ministres adjoints et les leaders supérieurs des FAC, doivent donc déterminer les politiques pertinentes du ministère de la Défense nationale (MDN) et des FAC afin d'orienter la structure et la posture des forces dans tous les autres secteurs. Il existe de nombreuses tribunes et organisations au sein du Quartier général de la Défense nationale où la structure et la posture sont définies et précisées, dont le Comité des politiques, le Conseil des Forces armées, le Chef – Développement des forces et l'État-major interarmées stratégique, et les changements sont habituellement introduits de manière progressive par le CEMD et les officiers généraux.

En ce qui concerne la souveraineté canadienne, on a fourni des précisions au sujet du Nord en 2009, lorsque le gouvernement du Canada a présenté un document intitulé « Stratégie pour le Nord du Canada : notre Nord, notre patrimoine, notre avenir[1] ». Il formulait plusieurs objectifs, dont le quatrième concernait directement les FAC.

Cet objectif était de « patrouill[er] et protég[er] notre territoire dans l'Arctique grâce à une présence accrue au sol, sur la mer et dans le ciel[2] ». L'année suivante, le premier ministre Harper a établi la priorité de ces objectifs en indiquant que la priorité absolue et « non négociable » du Canada dans la politique de l'Arctique était de protéger notre souveraineté dans nos régions nordiques. Cette orientation claire, appuyée par de fréquentes excursions estivales du premier ministre dans l'Arctique, a mené entre autres à ce qui est maintenant une série bien établie d'exercices stratégiques annuels dans l'Arctique qui réunissent des éléments des FAC avec d'autres organisations fédérales, provinciales et municipales. Qui plus est, le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) a élaboré il y a longtemps des procédures, qui sont bien ancrées et mises en pratique, afin de protéger l'espace aérien nord-américain dans le Grand Nord; l'Armée organise régulièrement des exercices pour les soldats et l'équipement dans des conditions nordiques rigoureuses, et la Marine recevra bientôt le premier de ses navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique.

Bien que le vaste territoire de l'Arctique canadien complique considérablement la tâche des FAC de défendre la souveraineté du Canada contre les ennemis potentiels, il ne s'agit pas là du seul défi posé par la géographie du pays. L'immensité et le territoire accidenté du pays compliquent beaucoup la tâche des autorités fédérales en matière de compétence, de sensibilisation, de contrôle et d'influence.

## Les défis inhérents à la géographie canadienne

La plupart des gens conviendraient qu'équiper et préparer les forces armées à intervenir dans une zone de dix millions de kilomètres carrés, dont la majeure partie est isolée et austère, ainsi que dans les eaux et l'espace aérien environnants, ainsi qu'à y défendre sa souveraineté, constitue un problème pernicieux. Protéger la souveraineté signifie également protéger la vie de la population du pays, ce qui nécessite une certaine présence physique au nom des FAC. Cette obligation explique pourquoi les FAC ne pourront jamais réaliser les gains d'efficacité associés à la centralisation des ressources dont disposent d'autres pays souvent plus petits. Les FAC sont plutôt efficaces, en effet, mais très dispersées en raison des besoins liés à la défense de la souveraineté. Examinons davantage cette question.

L'Armée canadienne doit répartir ses quelque 50 000 membres de la Force régulière et de la Réserve dans une douzaine de bases de l'Armée au Canada. Faisons une comparaison avec une seule base de l'armée de terre américaine, par exemple Fort Carson. Cette mégabase à elle seule, près de Colorado Springs, compte 40 000 soldats. De l'instruction et des gains d'efficacité opérationnelle hors pair y sont réalisés simplement par une mise à l'échelle. Au Canada, nous devons disperser beaucoup plus nos militaires étant donné que nous cherchons à organiser une riposte rapide aux menaces, tant d'origine humaine que naturelle. Reculons de quelques années, lorsque les rivières de l'Alberta sortaient de leurs berges et menaçaient les résidents de Calgary et bien d'autres. Les membres de la 3e Division du Canada, pour la plupart basés à Edmonton, se sont rendus sur les lieux assez vite, comme ils étaient proches, remplissant des sacs de sable et transportant les civils en lieu sûr, tout comme les hélicoptères et les aéronefs Hercules de l'Aviation royale du Canada (ARC) des bases à proximité, qui sont allés chercher les gens sur leur toit pour les sauver de la crue des eaux.

Tout comme l'Armée et ses ressources dispersées, l'ARC compte plus d'une douzaine de bases aériennes; ce nombre démesurément grand vise partiellement à assurer le même genre de répartition géographique. Les deux bases de chasseurs, à elles seules, sont situées à des milliers de kilomètres l'une de l'autre, Cold Lake étant à l'ouest et Bagotville étant à l'est, en partie afin d'assurer un prépositionnement raisonnable en cas de missions d'interception contre des menaces aériennes provenant de l'ouest, de l'est ou du nord. Les aéronefs de recherche et sauvetage (SAR) sont répartis dans cinq bases, favorisant les océans et les Grands Lacs où se trouve notre secteur économique le plus menacé, c'est-à-dire les pêches, et où les aventuriers de notre pays risquent le plus de voir leur canot ou leur voilier chavirer. La vision des équipes de SAR est depuis longtemps de garantir un survol n'importe où au Canada dans la journée, et dans un délai de quelques heures pour la plupart des endroits près des zones peuplées. En effet, la plupart des pêcheurs et des aventuriers peuvent s'attendre à une intervention dans un délai d'une heure ou deux, mais il est beaucoup plus difficile de promettre une intervention aussi rapide à un explorateur de l'Arctique en péril ou à une personne qui s'efforce de survivre à un renversement au milieu de l'Atlantique. Les équipages et l'équipement requis pour maintenir une posture alerte afin de conclure un tel pacte avec les pêcheurs et les aventuriers sont impressionnants. Certes, cet objectif de SAR entraîne de grandes dépenses, mais il est nécessaire, car abandonner les gens mal pris n'importe où au Canada revient, en quelque sorte, à renoncer à la souveraineté de ces parties de notre pays.

Selon la même logique, la Marine royale canadienne (MRC) ne peut jamais être réellement efficiente en raison du nombre de côtes relativement isolées sur lesquelles elle doit veiller. Par conséquent, ses navires et ses sous-marins sont divisés approximativement en deux et séparés par 6 000 kilomètres. La séparation est toutefois nécessaire si les FAC espèrent montrer une souveraineté simultanée dans les eaux libres au large de nos côtes. De plus, la MRC ne dispose actuellement

d'aucun navire pouvant intervenir dans l'Arctique pendant la majeure partie de l'année. La tâche de la présence occasionnelle dans l'océan Arctique est exécutée par la Garde côtière canadienne sur des navires non armés dans une large mesure — la souveraineté est conservée en assurant une présence, mais sans la capacité à imposer. Il s'agit d'un compromis exclusif au Canada pour économiser, bien entendu, et il sera amendé en partie avec l'arrivée des navires de patrouille extracôtiers et de l'Arctique.

Comme il est onéreux d'avoir des hommes et des femmes en uniforme ainsi que de les équiper et de les former pour une mission d'une telle complexité, l'une des principales tâches des FAC est d'éduquer les Canadiens et leur gouvernement et de les convaincre qu'investir à cette fin est nécessaire, même si les menaces sont parfois difficiles à percevoir. Par conséquent, comme pour tout pays qui étudie les questions de souveraineté en profondeur, l'une des premières questions qui vient après « Qu'est-ce qui constitue la menace? » est « Avec qui pouvons-nous nous allier afin de contribuer à neutraliser ces menaces et ainsi de réduire les coûts? ».

## Alliances afin d'aider à protéger la souveraineté

Après la signature du Traité de Paris en 1763, la seule menace pesant sur la souveraineté de l'Amérique du Nord britannique, et plus tard du Canada, venait du président et des forces armées des États-Unis en pleine expansion. Cette menace a duré environ un siècle et a été sans doute l'un des facteurs les plus décisifs dans la formation du Dominion. Cependant, lorsqu'elle s'est estompée, aucune autre menace n'a réellement pris sa place avant près d'un autre siècle. Lorsque les avions à long rayon d'action russes ont fini par être jugés aptes à survoler le Pôle Nord pour attaquer l'Amérique du Nord, le Canada a enfin été confronté à une autre menace existentielle et a entrepris de réagir à cette menace aux côtés de son partenaire continental avec la formation du NORAD.

Il est quelque peu ironique que, compte tenu de la concurrence en matière de souveraineté qui avait envenimé leur relation un siècle auparavant, le Canada et les États-Unis répondent à la nouvelle menace commune du 20e siècle en mettant immédiatement de côté l'enjeu de la souveraineté aérospatiale lorsqu'ils ont fondé le NORAD en 1957. On a jugé qu'il y avait des enjeux plus importants à traiter que la souveraineté nationale; le concept de se céder des autorités de vol l'un à l'autre était perçu comme un risque acceptable. Cette solution témoigne du sérieux de la menace perçue par les deux pays à l'époque. Beaucoup diront que si le NORAD n'avait pas vu le jour à l'époque dangereuse des années 1950, un tel accord binational n'aurait été proposé à aucun autre moment.

L'accord du NORAD est incontestablement le seul accord militaire binational au monde. Certes, il existe de nombreux accords « bilatéraux » : des accords auxquels les partenaires maintiennent leur propre souveraineté, mais mettent en commun les actifs pour le bien collectif. Cela ne résume toutefois pas toute l'ampleur du NORAD, où la frontière entre le Canada et les États-Unis disparaît effectivement aux fins de défense aérienne. À ce jour, aucun des deux pays n'a besoin de la permission de l'autre pour traverser la frontière avec un aéronef militaire dans le cadre de missions du NORAD.

Pour le Canada, cet accord était vraiment une question de souveraineté, alors que pour les États-Unis, c'était avant tout une question de ressources. Le Canada savait que les États-Unis feraient probablement tout ce qu'ils estimeraient nécessaire afin d'affronter une menace russe en approche; à l'inverse, les États-Unis savaient que le Canada ne disposait pas des ressources nécessaires pour mettre en place un réseau de radars d'alerte lointaine et de bases de chasseurs dans le Nord. Le Canada a donc accepté ce concept binational, et les États-Unis ont accepté de financer la plus grande partie des coûts, ce qu'ils font encore aujourd'hui.

Il est étrange, quoique réjouissant, que des généraux de l'ARC se trouvaient à la tête du NORAD lors de quelques événements critiques de l'histoire. Le vice-maréchal de l'Air Roy Slemon a assumé le commandement à un moment clé de la crise des missiles de Cuba et le lieutenant-général Rick Findley a assumé le commandement durant les attaques du 11 septembre, des scénarios que les Américains n'ont vraisemblablement pas anticipés lorsqu'ils ont signé l'accord NORAD.

Il est intéressant de noter que les deux pays ont trouvé l'accord NORAD si fructueux qu'au cours de la dernière décennie, ce commandement s'est vu confier la responsabilité de l'avertissement maritime, outre ses responsabilités liées à l'alerte et à l'intervention aérospatiales.

## OTAN

C'est selon un concept similaire que le Canada et les États-Unis sont 2 des 28 partenaires de l'OTAN. Bien que ces deux pays soient loin de l'Europe et comptent peu de forces sur le continent, il est crucial pour les autres partenaires de l'OTAN que les États-Unis et le Canada se tiennent prêts à protéger le flanc ouest de la zone de l'Atlantique Nord. Depuis longtemps, le Canada fait l'objet de critiques de la part de l'OTAN, comptant parmi les pays ayant investi le plus petit pourcentage de produit intérieur brut (PIB), mais il ne reçoit pas autant de critiques qu'on aurait pu le penser étant donné que chaque pays membre de l'OTAN, sauf peut-être les États-Unis, cherche à tirer profit de son partenariat avec l'organisation, en partie pour diminuer ses frais de défense. Tous les membres de l'alliance comprennent ce que le Canada fait en investissant moins d'un pour cent du PIB dans la défense. S'ils le pouvaient, la plupart d'entre eux feraient de même, puis réinvestiraient leurs fonds ailleurs dans leur société. Alors que les anciens présidents américains voyaient simplement cet investissement comme le prix à payer pour être le « chef de meute » de l'OTAN, le président Trump a reconnu publiquement cette disparité et l'a qualifiée de fondamentalement injuste. Cette déclaration changera probablement l'équation en vigueur depuis longtemps.

Cependant, le Canada compte toujours parmi les premiers à offrir les forces dont il dispose, peu nombreuses mais excellentes, pour toute opération de l'OTAN, que ce soit en Bosnie, en Serbie, en Iraq, en Afghanistan, en Libye et maintenant en Lettonie, en réponse à l'intrigue russe en Ukraine et à la conquête de la Crimée. Cette disposition au déploiement convient à nos partenaires de l'OTAN et est bien sûr appréciée de la part des membres des FAC, qui souhaitent mettre leur courage à l'épreuve sur la scène internationale. La reconnaissance des alliés de l'OTAN contribue en partie à protéger le Canada des effets les plus directs des préoccupations budgétaires de l'OTAN.

Les enthousiastes de la défense aimeront la clarté qu'apporte *Protection, Sécurité, Engagement : la politique de défense du Canada*[3] (*PSE*) aux attentes du gouvernement à l'égard des capacités et de l'effectif des FAC. La politique précise que les FAC doivent être prêtes à intervenir en cas d'urgences nationales simultanées tout en remplissant ses obligations envers le NORAD et l'OTAN, de même qu'à contribuer à la paix et à la stabilité internationales au moyen de divers déploiements prolongés et limités. Cette remarquable liste d'attentes nécessitera certainement des investissements accrus dans la défense et une croissance dans ce secteur.

Il est intéressant de souligner que le Canada possède depuis longtemps une vaste gamme de capacités militaires prévues pour cette liste et qui s'étendent bien au-delà de l'utilité directe dans le cadre de la défense du territoire national. Les chars, l'artillerie lourde, les destroyers, les sous-marins sont tous des éléments peu utilisés ici, au Canada et dans les environs. Mais pour employer un terme sportif, les Canadiens croient que la meilleure façon de protéger la souveraineté consiste à jouer efficacement « le match à l'étranger » et pour ce faire, le pays doit maintenir un éventail de

capacités offensives perfectionnées. Renoncer à ces capacités et à la capacité de les déployer et de les maintenir sur le terrain pendant de longues périodes entraînerait probablement une réduction importante des forces canadiennes, puis menacerait la capacité des FAC à répondre aux menaces pesant sur la souveraineté et à assumer les responsabilités énoncées précédemment.

En outre, toute réduction des capacités du Canada à se déployer à l'échelle internationale entraînerait probablement aussi le retrait du Canada de bon nombre des forums stratégiques les plus importants. *PSE* précise que le gouvernement n'a aucune intention de renoncer à ces capacités.

## Renseignement, cyberguerre et espace

L'enthousiasme du Canada pour le maintien et le déploiement de capacités de calibre mondial a mené, en partie, à son inclusion dans le Groupe des cinq, un forum sur le renseignement très utile qui réunit les plus importantes organisations de renseignement des principaux pays de langue anglaise du monde. Les politiciens et les experts de la défense du Canada considèrent cela comme indispensable pour la défense nationale, en particulier compte tenu de l'importance croissante des nouvelles sphères et des nouveaux champs de bataille, notamment l'environnement cybernétique. Ces dernières années, il est apparu évident que la souveraineté d'un pays et une grande partie de son économie peuvent être attaquées, même si personne ou aucune arme physique ne traverse les frontières. La défense dans cette sphère nécessite un partage de renseignement des forces amies et des capacités logicielles de pointe.

*PSE* apporte encore une fois des nouvelles réjouissantes ici en reconnaissant explicitement l'importance de ces nouvelles sphères. Par exemple, elle annonce un investissement ciblé dans l'équipement et les experts du renseignement de la défense, qui recueillent, analysent et diffusent l'information, exactement le genre de guerrier moderne qu'il faut pour appuyer le travail effectué par le forum du Groupe des cinq.

La cyberdéfense et la gestion des ressources spatiales rassembleront un éventail de capacités nationales, dont seulement quelques-unes seront détenues par les FAC. *PSE* reconnaît implicitement cette propriété partagée en disant ceci :

> Le Canada modernisera ses capacités spatiales et prendra des mesures pour protéger ces ressources essentielles contre les menaces sophistiquées tout en continuant à promouvoir l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique. Nous adopterons une posture plus délibérée dans le cyberdomaine en renforçant nos défenses et en menant des cyberopérations actives contre d'éventuels adversaires dans le contexte de missions militaires autorisées par le gouvernement. Les cyberopérations seront soumises à toutes les lois nationales applicables, au droit international et aux garde-fous éprouvés tels que les règles d'engagement, le ciblage et les estimations des dommages collatéraux[4].

Selon mon expérience, c'est ce partage des capacités de protection nationale qui constituera le plus grand défi dans le tri des nouvelles responsabilités des FAC. Alors que la plupart des opérations militaires deviennent autonomes une fois que les ordres du gouvernement sont donnés, ce n'est pas vraiment le cas des opérations de renseignement, des opérations cybernétiques et des opérations spatiales. Pour celles-ci, il faudra continuellement assurer un équilibre entre les préoccupations et les responsabilités des autres organisations jouant des rôles clés : le Centre de la sécurité des télécommunications, Sécurité publique, le Service canadien du renseignement de sécurité et l'Agence spatiale canadienne, pour n'en nommer que quelques-unes.

## Approvisionnement

Il y a une rengaine commune dans de nombreux pays occidentaux, dont le Canada, selon laquelle le système d'approvisionnement de défense ne fonctionne pas et ne répond pas aux exigences en matière de défense du pays. On peut toutefois voir les choses autrement. Bien que les gouvernements qui se sont succédé, les partenaires de l'industrie et les leaders de la défense protestent tous contre un système qui met des années à définir les exigences en matière de défense nationale, sans parler d'y répondre au moyen de processus fondés sur la concurrence, nous devons nous demander comment nous, et bien d'autres pays, nous sommes retrouvés dans un tel piège.

La réponse est largement liée au fait que l'approvisionnement en matière de défense comporte souvent des contrats d'une valeur supérieure à tout ce que l'on voit ailleurs dans l'économie. Les contrats de construction navale liés à la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale et le contrat de chasseurs en vue de remplacer les CF188 du Canada ne se présentent qu'une fois par génération et peuvent faire la différence entre la survie ou la disparition d'entreprises dans l'industrie de la défense. De même, chaque projet d'approvisionnement important est assorti d'énormes risques politiques. Même lorsqu'un gouvernement réalise de bons coups, les décisions factuelles relatives aux gros projets et le temps nécessaire pour que l'équipement sorte d'usine et entre en service signifient que le gouvernement doit subir des années d'attaques de la part de l'opposition, de concert avec une alliance d'entreprises de l'industrie de la défense dont les soumissions n'ont pas été retenues.

Dans cette optique, les pays démocratiques ont mis en place des processus conçus pour atténuer les risques. Cependant, comme les commandants militaires le savent bien, il faut cesser, à un certain moment, les efforts d'atténuation des risques afin de permettre l'application de mesures. Bien que j'estime que le gouvernement a toujours été sincère dans son désir de doter les FAC d'équipement approprié et qu'il a les besoins opérationnels des FAC à cœur, les pouvoirs d'approbation des processus d'approvisionnement actuels sont partagés entre de nombreux ministères. Que ce soit Services publics et Approvisionnement Canada (SPAC); Innovation, Sciences et Développement économique Canada; le ministère des Finances; le Conseil du Trésor; et Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC), toutes ces parties, et même d'autres, ont leur mot à dire. Et chaque fois qu'un intervenant pose une question, plusieurs processus recommencent à zéro, ce qui les retarde souvent de plusieurs mois. Quoiqu'inefficace, un tel système d'approvisionnement donne à chaque acteur important de l'industrie le temps de faire pression pour son produit ainsi qu'à chaque fonctionnaire et membre du Parlement de faire pression pour son intérêt particulier.

Un parfait exemple des progrès tortueux qui résultent d'un tel système inclusif est l'effort nécessaire pour remplacer la flotte d'aéronefs SAR à voilure fixe de l'ARC. Bien que l'ARC ait exposé un ensemble bien défini d'exigences obligatoires, lorsqu'il est devenu manifeste qu'un seul aéronef comblerait le besoin, des ministères tels que SPAC ont sauté dans l'arène afin de faire examiner les exigences et de les préciser jusqu'à ce qu'il y ait enfin une base sur laquelle tenir un concours. Le projet a commencé en 2002, et il a fallu près de 15 ans pour désigner un fournisseur, ce qui totalise plus de 20 ans du début du projet à la livraison des aéronefs.

Ainsi, la question n'est pas tant pourquoi l'approvisionnement en matière de défense est si long, mais plutôt comment un projet arrive à être finalisé. Néanmoins, certains projets le sont, même si les besoins opérationnels liés au projet initial ont pu être dépassés par les événements. Bien que ce système frustrant soit loin d'être idéal et que l'on puisse arguer que son manque de réactivité a été coûteux et inefficace, on pourrait également faire valoir que les échecs nationaux ont été rares.

En effet, la flotte de Sea King vole depuis des décennies, beaucoup plus longtemps que ce qui était prévu, et la MRC n'a droit que maintenant à un navire de ravitaillement loué après s'en être passé pendant des années, mais l'ARC remplacera bientôt sa flotte SAR, comme il est mentionné ci-dessus, et l'Armée canadienne est en train de prendre possession de sa flotte de nouveaux véhicules de patrouille blindés tactiques. Je ne déplore pas le système actuel; je ne fais qu'expliquer son manque de réactivité. Cependant, un pays n'est pas soumis à un tel système.

Si le Canada souhaite un système d'approvisionnement plus réceptif, le gouvernement devra d'abord changer sa position quant à l'acceptation des risques. Il faudrait pour cela mettre sur pied une autorité unique d'approvisionnement en matière de défense. L'organisation chercherait à connaître les intérêts des ministères intéressés, à les équilibrer et à les intégrer, mais elle aurait la possibilité d'interrompre le processus lorsqu'elle a décidé que des audiences équitables ont eu lieu et que le moment d'un concours ou d'un contrat à fournisseur unique est arrivé. Un tel système fera des gagnants et des perdants, tout comme le processus d'approvisionnement actuel, mais la durée du début à la fin peut être réduite au moins de moitié. D'autres pays comme l'Australie ont prouvé que de tels systèmes pouvaient fonctionner.

À noter qu'on mentionne souvent la nécessité de mieux équiper nos officiers supérieurs et le personnel civil afin de gérer le processus intergouvernemental complexe actuellement en place. À cette observation, je répondrai simplement que, bien qu'une connaissance approfondie des processus clés soit toujours précieuse, tout comme le fait de bien connaître les intervenants aux moments clés de ces processus, je sais par expérience que le personnel du MDN et des FAC, fait généralement un travail honorable pour faciliter le processus lorsqu'il le peut. Même s'il est effectivement important que les principaux représentants de la défense communiquent clairement tout au long du processus d'approvisionnement avec les décideurs en la matière, il y a une limite à ce qu'ils peuvent faire pour accélérer un projet aussi colossal. Seul un système d'approvisionnement simplifié qui habilite un moins grand nombre de décideurs et leur permet d'accepter un niveau de risque accru apportera une amélioration marquée. Il faudrait pour ce faire reconnaître qu'il y a plus de risques sérieux associés à des retards importants dans l'acquisition de nouvelles capacités militaires.

## La voie à suivre

À l'avenir, la protection de la souveraineté du Canada passera par la création de relations politiques, celles qui gardent en vie des alliances telles que le NORAD et l'OTAN, mais aussi celles qui servent à surveiller les dents acérées des concurrents dans l'Arctique, sur la scène cybernétique et dans le monde du commerce. Notons qu'avant que la Russie ne menace l'Ukraine et ne lui soustraie la souveraineté de la Crimée, le Canada était en train de réaliser une véritable percée, faisant progresser les relations avec l'Arctique par l'intermédiaire du Conseil de l'Arctique. J'ai eu le privilège de diriger une équipe multiministérielle en 2010 lorsque les huit principaux pays de l'Arctique ont mis au point un traité en matière de SAR dans l'Arctique. À l'époque, les leaders de la défense des pays de l'Arctique se réunissaient annuellement, y compris le leader russe, afin de discuter des méthodes de coopération dans l'Arctique en matière d'exercices, d'équipement et de doctrine. Le tout est en suspens, du moins pour un certain temps.

Le Canada devra probablement augmenter les investissements dans la défense, même si les Canadiens croient que les capacités actuelles suffisent aux besoins du pays. Voilà qui sera un thème « trumpien » de plus en plus important auquel les dirigeants du Canada auront du mal à résister. *PSE* reconnaît explicitement cette réalité en précisant que « le gouvernement augmentera les

dépenses militaires annuelles au cours des 10 prochaines années, en les faisant passer de 17,1 milliards de dollars en 2016-2017 à 24,6 milliards de dollars en 2026-2027…[5] » De même, le plan d'ajouter 3 500 militaires à la Force régulière et 1 500 à la Force de réserve donne un élan considérable aux plans de répondre aux nouvelles sphères, comme le renseignement, le domaine cybernétique et l'espace. Le personnel des ressources humaines des FAC devra déterminer les compétences qu'un cyberguerrier nouvellement recruté devra posséder dès le départ et si les FAC doivent recruter des spécialistes du domaine spatial afin de satisfaire aux exigences techniques d'une telle sphère.

Ces investissements s'accompagneront de dividendes pour les professionnels de la défense et ceux qui réfléchissent sérieusement à la souveraineté canadienne. De nouveaux fonds peuvent être investis judicieusement dans les cybercapacités (mise sur pied de techniques défensives et offensives), les systèmes d'aéronef sans pilote à longue et à moyenne portée qui permettraient une approche plus méthodique en matière de reconnaissance nationale, et dans les capacités de défense antimissile, y compris le radar d'alerte lointaine pour les fins du NORAD et peut-être, des batteries de missiles antibalistiques contre les menaces nucléaires d'États voyous. Le Système d'alerte du Nord du NORAD doit être modernisé et a besoin de technologies pour couvrir l'archipel Arctique. Il faudrait acquérir le nouveau chasseur approprié pour remplacer le CF188, et un processus d'approvisionnement sans entraves aboutirait certainement un jour à la sélection du F-35 à cette fin. Tous nos principaux alliés sélectionnent cet aéronef; c'est celui qui s'intégrerait le plus facilement et le plus naturellement au NORAD, et les coûts diminuent enfin de manière à refléter les prévisions.

Les observateurs de la défense peuvent en effet constater des signes positifs qui donnent à penser qu'un gouvernement qui ne s'est pas présenté aux élections dans le cadre d'une campagne ouvertement prodéfense a jugé approprié de publier une politique de défense qui justifie un investissement beaucoup plus substantiel dans la défense. De surcroît, la propension de *PSE* à énoncer les attentes du gouvernement concernant les FAC la distingue des politiques de défense antérieures et donne aux FAC la justification de plaider pour de nombreuses augmentations et mises au point des investissements. Cela dit, malgré l'engagement vraisemblable du gouvernement envers les résultats pour la défense énumérés dans la nouvelle politique, il faut attendre des années avant que le gros des investissements promis se matérialise. Durant ces années, il incombera en partie au MDN et aux FAC de s'assurer que le gouvernement et la population du Canada continuent de reconnaître l'importance des capacités des FAC dans la défense de la souveraineté du Canada et le fait que ces capacités nécessitent des investissements considérables.

---

Le général Tom Lawson (retraité) a grandi à Etobicoke, en Ontario, et a obtenu un diplôme en génie électrique du Collège militaire royal du Canada (CMRC). Au cours d'une carrière de plus de 40 ans, il a piloté le CF-104 Starfighter et le CF188 Hornet et commandé le 412e Escadron de transport et la 8e Escadre Trenton. En tant qu'officier général, il a été commandant du CMRC, chef adjoint de l'État-major de la Force aérienne et, plus tard, commandant adjoint du NORAD à Colorado Springs. Sa dernière nomination en tant que CEMD s'est échelonnée de 2012 à 2015. Il possède une maîtrise en génie électrique du CMRC et une maîtrise en administration publique de l'Université Auburn. Le général Lawson (à la retraite) dirige maintenant plusieurs conseils et fournit des conseils stratégiques à diverses entreprises canadiennes et américaines.

## Abréviations

| | |
|---|---|
| **ARC** | Aviation royale canadienne |
| **CEMD** | chef d'état-major de la défense |
| **CMRC** | Collège militaire royal du Canada |
| **FAC** | Forces armées canadiennes |
| **MDN** | ministère de la Défense nationale |
| **MRC** | Marine royale canadienne |
| **NORAD** | Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord |
| **OTAN** | Organisation du Traité de l'Atlantique Nord |
| **PIB** | produit intérieur brut |
| ***PSE*** | *Protection, Sécurité, Engagement : La politique de défense du Canada* |
| **SAR** | recherche et sauvetage |

## Notes

1. Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, « Stratégie pour le Nord du Canada : notre Nord, notre patrimoine, notre avenir », Ottawa, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2009, consulté le 15 février 2018, http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns-fra.asp.

2. Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, « Stratégie pour le Nord du Canada », p. 2.

3. Canada, MDN, *Protection*, *Sécurité, Engagement : La politique de défense du Canada,* Ottawa, MDN, 2017, consulté le 15 février 2018, http://dgpaapp.forces.gc.ca/fr/politique-defense-canada/index.asp.

4. Canada, MDN, *Protection, Sécurité, Engagement*, p. 15.

5. Canada, MDN, *Protection, Sécurité, Engagement*, p. 43.

# CHAPITRE 2

## LA POLITIQUE DE LA SOUVERAINETÉ : RELATIONS CANADO-AMÉRICAINES EN MATIÈRE DE DÉFENSE

**PAR JEAN-CHRISTOPHE BOUCHER**


## Résumé

En matière de défense, les relations canado-américaines reposent souvent sur de l'appréhension, du moins du point de vue canadien, à l'égard de la souveraineté de l'État. Évidemment, qu'il s'agisse d'une possible participation à la défense antimissile balistique (BMD) ou à une intervention militaire, ou encore de l'élargissement des dispositions du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD), on ne peut échapper à une telle inquiétude quand il s'agit de notre relation bilatérale la plus importante. Toutefois, ces débats prennent naissance au sein des élites politiques canadiennes, qui ont une compréhension différente, et souvent conflictuelle, du rôle de l'État dans les affaires mondiales. Évidemment, chaque gouvernement cadrera la souveraineté canadienne à sa façon et proposera des politiques épousant cette vision du monde. Cette ambivalence pose un défi de taille aux fonctionnaires et chefs militaires qui conseillent le gouvernement en place sur les politiques clés ou les priorités d'approvisionnement. De la même façon, il est extrêmement difficile pour nos alliés, par exemple les États-Unis, de sonder leur relation avec nous quand nos politiques changent régulièrement. Dans le présent document, nous tentons de comprendre comment les élites politiques canadiennes conçoivent la souveraineté et d'apprécier l'incidence de cette pensée sur la politique de défense canadienne. Nous utilisons des algorithmes d'apprentissage automatique pour comprendre les différentes narrations qui sous-tendent les débats politiques sur la souveraineté au Canada depuis 2001 et nous examinons leurs répercussions sur les relations canado-américaines.


## Introduction

Dans le domaine de la défense, les relations canado-américaines reposent sur une inquiétude concernant la souveraineté de l'État, du moins dans la perspective canadienne. Qu'il s'agisse de participer à la BMD, de dépenses militaires, de contribuer à des interventions militaires ou d'élargir les dispositions du NORAD, aucune discussion relative à la relation bilatérale la plus importante du Canada ne peut échapper à cette préoccupation. Curieusement, le sens même du concept de « souveraineté canadienne » et les politiques dominantes découlant forcément de différentes interprétations sont une source de controverse parmi les universitaires et les élites politiques du Canada. En effet, les débats publics semblent reposer sur des définitions différentes, souvent contradictoires, du concept de souveraineté canadienne. Comment comprendre et expliquer des divergences aussi fondamentales quant au sens même du mot « souveraineté » au sein de la population canadienne?

Chaque gouvernement envisage la souveraineté à sa façon et propose donc des politiques correspondant à sa vision du monde. À cet égard, la souveraineté canadienne est définie par des élites politiques canadiennes épousant des visions distinctes et souvent opposées du rôle de l'État dans les affaires mondiales. Comme le note à juste titre Adam Chapnick, « l'idée de ne pas céder à des pressions ou à une influence externe est l'un des thèmes dominants de la politique étrangère canadienne qui existait bien avant la Confédération et qui suscite encore des débats aujourd'hui[1] ». Comme

l'ont montré les ouvrages précurseurs de John Zaller[2] et d'Adam Berinsky[3], le consensus de l'élite est un élément déterminant de l'appui du public aux politiques du gouvernement. Le sens que les élites donnent à la souveraineté influe largement sur le débat plus vaste au sujet de la politique de défense canadienne. Cette incohérence conceptuelle pose un défi de taille aux fonctionnaires et aux chefs militaires qui conseillent le gouvernement en place au sujet des politiques clés et des priorités d'approvisionnement. De la même façon, il est extrêmement difficile pour nos alliés, notamment les États-Unis, de jauger leur relation avec nous quand nos politiques changent régulièrement.

Dans le présent document, nous tentons d'évaluer comment les élites politiques canadiennes débattent de la souveraineté et en quoi cela influe sur la politique de défense du Canada. Dans la première section, nous explorons le fondement théorique du concept de « souveraineté » en dégageant ses multiples facettes conceptuelles. Dans la seconde section, nous évaluons comment les élites politiques canadiennes utilisent cette notion. Pour ce faire, nous analysons les débats politiques qui ont eu lieu à la Chambre des Communes entre 2001 et 2017 sur le thème de la souveraineté. Nous utilisons des algorithmes d'apprentissage automatique, plus particulièrement le modèle d'allocation de Dirichlet latente (LDA), pour analyser le contenu et mesurer les différentes narrations qui sous-tendent les discussions sur la souveraineté canadienne. Notre analyse des données montre que les élites politiques utilisent deux différentes conceptions de la souveraineté quand elles débattent à la Chambre des Communes. Pour certaines, la souveraineté canadienne est centrée sur la capacité du gouvernement à contrôler et à défendre notre intégrité territoriale. Pour d'autres, la souveraineté canadienne dépend de notre capacité d'agir avec autonomie et détermination dans les affaires mondiales. De plus, nous nous penchons sur les facteurs qui influent sur la manière dont les élites conçoivent la « souveraineté ». Généralement, nous constatons que la partisanerie et le degré d'association ou d'opposition des députés avec le gouvernement décident largement de la manière dont les élites interprètent la souveraineté canadienne. Ces résultats suggèrent que les cadres de souveraineté dépendent surtout de facteurs nationaux et ajoutent à notre compréhension théorique de ce qui définit les débats sur la politique étrangère au Canada.

## Conceptualiser la souveraineté

Selon Stephen Krasner, la souveraineté peut être conceptualisée de trois manières distinctes : la souveraineté juridique internationale, la souveraineté de Westphalie, et la souveraineté nationale[4]. La *souveraineté juridique internationale* désigne la notion de reconnaissance juridique par la communauté internationale. Comme l'indique Krasner, la souveraineté juridique internationale « vise à déterminer le statut d'une entité politique dans le système international. Est-ce qu'un État est reconnu par les autres États? Est-il considéré comme un égal sur le plan juridique?[5] » Bien que la souveraineté juridique internationale soit une proposition en droit et soit rarement promue activement par les États, elle demeure une préoccupation centrale pour les mouvements sécessionnistes ou annexionnistes qui cherchent à obtenir une reconnaissance internationale. Par exemple, les Kurdes aspirant à la création d'un Kurdistan uni, de même que les Catalans, en Espagne, ont récemment cherché à obtenir une souveraineté juridique internationale. La *souveraineté de Westphalie*, quant à elle, concerne la capacité des États à être autonomes et à élaborer leurs propres politiques, tout particulièrement en matière d'affaires étrangères, sans être soumis à une autorité extérieure. « La souveraineté de Westphalie repose sur une norme fondamentale, à savoir que les États existent sur des territoires spécifiques, sur lesquels les pouvoirs politiques nationaux sont les uniques arbitres en matière de légitimité des comportements[6]. » Enfin, la *souveraineté nationale* est la capacité des États à réglementer et à surveiller les comportements sur leur propre territoire. Cette idée signifie que les

nations sont souveraines si elles peuvent exclure les interventions étrangères et s'en défendre. En somme, selon Krasner, la souveraineté dépend de trois conditions nécessaires, mais insuffisantes : la non-ingérence par des États étrangers, l'intégrité territoriale et une autorité légitime suprême[7]. Bien sûr, ces différentes conceptualisations de la souveraineté ne sont pas nécessairement concomitantes, et certains États ont une souveraineté juridique internationale sans pourtant contrôler efficacement leur territoire. Par exemple, la Somalie est un membre reconnu du système international, mais le gouvernement central de Mogadishu a de la difficulté à exercer un contrôle sur son territoire et ne jouit donc pas d'une souveraineté nationale. La dichotomie entre souveraineté de Westphalie et souveraineté nationale trouve de nombreux échos dans le corpus théorique sur les relations internationales[8].

Comme le note Krasner à juste titre, une grande partie du débat théorique entourant la souveraineté des États provient du fait que le terme de « souveraineté » est utilisé de différentes façons. Cela met en évidence la dimension *sociale* de la souveraineté[9]. Les règles et les normes internationales, bien que nécessaires pour évaluer la pertinence des actions d'un État, sont circonscrites par les préférences des acteurs et leur capacité d'agir. À cet égard, « la souveraineté est une force dynamique à caractère social[10] » qui est actionnée par les pratiques de l'État et qui reflète la manière dont les élites politiques envisagent les intérêts de l'État et son rôle dans les affaires mondiales. Comme le remarque Schmidt, « la souveraineté, qui repose sur une reconnaissance mutuelle, est essentiellement relationnelle et se définit en fonction de la manière dont les représentants d'acteurs étatiques reconnus interagissent avec le monde et s'appuient sur des cadres conceptuels partagés pour élaborer des stratégies en vue d'atteindre des fins entendues de tous[11] ». Cependant, ces préférences ne sont pas sans poser des difficultés. En fait, comme le suggèrent des études récentes en théorie des rôles, les élites politiques – les politiciens, les hauts fonctionnaires, les intellectuels – ont une compréhension différente, voire opposée, de la nature du rôle de l'État dans les affaires mondiales[12].

### La souveraineté et le débat sur la politique de défense au Canada

Bien que les universitaires reconnaissent que les idéologies à l'œuvre dans le débat sur la politique étrangère aient une incidence sur le rôle du Canada dans le monde[13], nous avons encore du mal à expliquer le fondement de ces points de vue, outre les preuves empiriques et anecdotiques. Une étude de la littérature existante permet de dégager trois grandes hypothèses pour clarifier la manière dont les élites politiques canadiennes conçoivent les questions de politique étrangère.

La première série d'hypothèses concerne l'incidence du système politique canadien sur la façon dont les élites conçoivent la politique étrangère. En premier lieu, certains auteurs estiment que la partisanerie influe sur les préférences des élites canadiennes en matière de politique étrangère[14]. Cela coïncide avec des études démontrant que les différences idéologiques entre les partis politiques sont substantielles et cohérentes[15]. À cet égard, on s'attendrait à ce que les associations partisanes des élites politiques aient une influence de taille sur la manière dont elles conçoivent la souveraineté canadienne. Selon Brian Rathbun, les parties de gauche adhèrent généralement à des politiques favorisant la coopération multilatérale et des valeurs internationalistes plus vastes. Les parties de droite, inversement, optent pour la force et la primauté de l'intérêt national.

Dans le contexte politique canadien, nous supposerons donc que les partis politiques progressistes, comme le Nouveau parti démocratique (NPD) ou le Parti libéral du Canada (PLC) insisteraient sur la nécessité pour le Canada de ne pas s'en tenir à ses relations bilatérales et de promouvoir une politique étrangère associée à l'internationalisme, mettant l'accent sur une contribution active

à la paix et la sécurité internationales par l'entremise d'organisations multilatérales. Inversement, les partis politiques plus à droite, comme le Parti conservateur du Canada (PCC), auraient une vision continentale du rôle du Canada dans le monde. Ils insisteraient sur le resserrement des relations avec les États-Unis et, bien sûr, accorderaient la priorité à la défense de l'Amérique du Nord[16]. Ces considérations débouchent sur deux hypothèses complémentaires : H1a) on observe chez les élites politiques associées aux partis de gauche (NPD et PLC) une corrélation positive hautement prédictive avec le cadre de souveraineté de Westphalie; H1b) on observe chez les élites politiques associées aux partis de droite (PCC) une corrélation positive hautement prédictive avec le cadre de souveraineté nationale.

D'autre part, selon certains auteurs, la nature même du système parlementaire forcerait plutôt les élites politiques à marquer leurs préférences stratégiques et à les défendre dans un climat conflictuel[17]. Ainsi, le système parlementaire imposerait des contraintes institutionnelles qui influent sur les préférences des élites en matière de politique. Par exemple, Denis Stairs soutient que l'organe législatif est doté d'une fonction éducative qui est essentielle dans le paysage politique canadien[18]. Les députés, en raison des contraintes institutionnelles conflictuelles découlant du mode opératoire de la Chambre des communes, peuvent et doivent débattre de questions d'intérêt public, ne serait-ce que pour exposer le public aux complexités de la politique mondiale et mettre en évidence les choix qui s'offrent au Canada. Par conséquent, il est normal que les députés qui forment le gouvernement et l'opposition ne voient pas les choses de la même façon en matière de souveraineté. Toutefois, certains auteurs sont sceptiques quant à l'influence de l'Assemblée législative sur les préférences des élites politiques. Par exemple, Bow et Black, remarquent que l'incidence de la partisanerie sur la politique étrangère canadienne est liée au fait que « les partis au pouvoir au Canada sont étroitement pris au piège des circonstances nationales et internationales, empêchant toute possibilité pour le parti, pour des personnalités particulières ou des priorités de façonner la politique étrangère[19] ». Dans ce contexte, on s'attendrait à ce que les élites politiques du gouvernement et de l'opposition envisagent la souveraineté canadienne de la même façon. On pourrait supposer qu'une fois au pouvoir, les élites politiques défendraient une politique étrangère pragmatique centrée sur la défense de la souveraineté territoriale du Canada; alors que les élites politiques de l'opposition mettraient plutôt l'accent sur une politique étrangère fondée sur des principes qui insisterait sur l'indépendance du Canada. Ces considérations permettent de dégager deux hypothèses contradictoires : H2a) on observe chez les élites politiques qui forment l'opposition une corrélation positive hautement prédictive avec le cadre de souveraineté de Westphalie; H2b) on observe chez les élites politiques formant le gouvernement une corrélation positive hautement prédictive avec le cadre de souveraineté nationale.

Enfin, certains auteurs soutiennent qu'au Canada, les préférences en matière de politique étrangère sont déterminées par des facteurs culturels et identitaires[20]. Influencés par les approches théoriques constructivistes, ils soutiennent que les normes – c'est-à-dire les critères de bonne conduite – sont inhérentes à l'identité et ancrées dans les institutions[21]. Ainsi, ces auteurs maintiennent qu'une dynamique idéationnelle influe sur la manière dont un agent (le public ou les élites politiques) structure son identité et ses intérêts. Dans un pays aussi diversifié que le Canada, où les agents s'identifient à une variété de groupes communautaires, on présume que les personnes issues de différentes communautés peuvent avoir des préférences bien déterminées en matière de politique. Comme le note McDonough à juste titre, si l'on prend au sérieux les facteurs culturels, l'attitude canadienne à l'égard de la politique de défense est définie par « deux sous-cultures stratégiques concurrentes… le continentalisme, qui part du postulat que le Canada devrait s'identifier étroitement à son rôle d'allié des États-Unis en Amérique du Nord, et la sous-culture de l'indépendance, qui recommande de se distancer davantage des États-Unis[22] ». Par conséquent,

les marqueurs d'identité devraient expliquer comment les décideurs perçoivent la souveraineté canadienne. Ainsi, nous supposons que les provinces – qui sont devenues des communautés politiques distinctes sur le plan social – adhèrent au continentalisme (associé à la souveraineté nationale) ou à l'indépendance (comme la définit la souveraineté de Westphalie). Il y a encore beaucoup à apprendre quant à la manière dont les différences régionales influent sur les attitudes canadiennes en matière de politique étrangère, mais les études actuelles montrent généralement deux choses : le Québec est plus internationaliste que le reste du Canada, tandis que les Albertains favorisent une association plus étroite avec les États-Unis[23]. Ces considérations débouchent sur deux hypothèses : H3a) on observe chez les élites politiques du Québec une corrélation positive hautement prédictive avec le cadre de souveraineté de Westphalie; H3b) on observe chez les élites politiques de l'Alberta une corrélation positive hautement prédictive avec le cadre de souveraineté nationale.

## Mesurer la souveraineté

Quand on veut mesurer la « souveraineté », l'une des difficultés consiste à trouver un terrain empirique permettant de mettre en évidence la manière dont les élites conceptualisent la souveraineté « dans la vraie vie », sans les artifices et les tergiversations qui sont le propre de la communication politique officielle. Par conséquent, nous avons recueilli tous les discours prononcés par des députés à la Chambre des communes entre 2001 et 2017, et dans lesquels se trouve le mot « souveraineté ». La Chambre des communes est l'endroit par excellence où les élites politiques discutent des enjeux liés à la politique publique. Même si les questions et réponses sont souvent préparées, le fait de débattre sérieusement d'enjeux politiques dans une tribune publique laisse place à des moments de spontanéité pendant lesquels les élites politiques expriment leurs préférences. Nous avons limité notre analyse aux discours prononcés dans la foulée de l'après-2001, afin de ne pas comparer des périodes historiques ayant des logiques complètement différentes, comme l'après-guerre froide entre 1989 et 2001. De plus, nous avons esquivé les débats du milieu des années 1990, alors que la question de la souveraineté était débattue à la Chambre des communes essentiellement dans le contexte d'une possible sécession du Québec. Il est intéressant de noter qu'une grande partie de ce débat est centré sur la notion de souveraineté juridique internationale proposée par Krasner. Quoi qu'il en soit, cette période a connu quatre différents gouvernements – celui de Jean Chrétien, de Paul Martin, de Stephen Harper, et de Justin Trudeau. Il nous est donc possible d'examiner si le sens du terme « souveraineté » a évolué depuis 2001 et la manière dont chaque gouvernement a conceptualisé le rôle du Canada dans le monde. De plus, la transition démocratique qui se produit pendant cette période nous permet d'étudier la manière dont les élites politiques de différents partis politiques ont formulé leurs points de vue respectifs sur la souveraineté canadienne. En tout, nous avons retenu 1 818 interventions consignées dans le Hansard, où sont enregistrés et retranscrits tous les débats de la Chambre des communes[24].

Pour analyser le sens donné au concept de souveraineté dans les débats publics à la Chambre des communes, nous avons donc rassemblé un nombre volumineux de documents (n=1818), ce qui pose un défi méthodologique dépassant de loin le cadre méthodologique traditionnel des analyses de contenu. Nous nous sommes donc tournés vers des méthodes d'apprentissage automatique pour procéder à une analyse automatique du contenu d'un vaste corpus de documents écrits. L'utilisation de l'apprentissage automatique enregistre une croissance exponentielle au sein des sciences politiques et permet aux universitaires d'étoffer considérablement leurs analyses[25]. Comme le soulignent Grimmer et Stewart, « en sciences politiques, les méthodes automatiques d'analyse du contenu permettent aux chercheurs de réaliser ce qui était autrefois impossible : analyser systématiquement

de vastes collections de documents sans un soutien financier massif[26] ». Les algorithmes d'apprentissage automatique mis à la disposition des spécialistes en sciences sociales sont divisés en deux grandes catégories. En premier lieu, en vertu des modèles d'apprentissage automatique supervisé, les chercheurs doivent cerner un ensemble d'apprentissage à partir duquel les algorithmes peuvent « apprendre » à reproduire des tâches, par exemple effectuer un codage par le biais d'analyses de contenu. Ces modèles sont largement utilisés pour l'analyse des sentiments (cerner le ton général de textes écrits) ou pour des problèmes de classification. En second lieu, les algorithmes d'apprentissage non supervisé visent à dégager des groupes dans les données, sans aucune connaissance préalable. Comme le notent Hastie et coll., « l'objectif est de déduire directement les propriétés de cette densité de probabilité sans l'aide d'un superviseur ou d'un enseignant fournissant les bonnes réponses ou évaluant la marge d'erreur pour chaque observation[27] ».

Aux fins de la présente étude, nous avons utilisé l'algorithme du LDA pour analyser nos données. Le LDA est une méthode d'identification de thèmes non supervisée s'appuyant sur le modèle hiérarchique bayésien pour répartir les textes en groupes spécifiques à partir d'une analyse du vocabulaire[28]. L'idée fondamentale de l'algorithme du LDA est que « les documents sont appréhendés comme un mélange aléatoire de thèmes latents dans lequel chaque thème est caractérisé par une répartition des mots[29] ». Autrement dit, il devrait être possible d'associer statistiquement les mots à des thèmes précis. Ainsi, dans un corpus textuel, le modèle du LDA dégage la structure statistique interne des textes et la structure intertextuelle et met en évidence la logique inhérente au texte[30]. Le LDA part du principe que chaque point de données (les mots) peut appartenir à plus d'un thème. Nous avons inclus la séquence d'échantillonnage de Gibbs pour faire une approximation d'une répartition probable multivariée des groupes[31]. L'application du modèle LDA à tous les discours sur la souveraineté prononcés à la Chambre des communes a permis de dégager deux autres groupes associés à l'opérationnalisation théorique de la souveraineté : la souveraineté de Westphalie et la souveraineté nationale.

La figure 1 ci-dessous montre l'évolution des débats sur la souveraineté canadienne à la Chambre des communes entre 2001 et 2017. Globalement, les députés ont mentionné la souveraineté canadienne en moyenne 9,6 fois par mois pendant les débats de la Chambre des communes, entre 2001 et 2017. Cet intérêt est toutefois inégal. En effet, l'écart type est de 11,32, ce qui indique que les débats à la Chambre des communes ont tendance à beaucoup insister sur les questions de souveraineté ou à les ignorer complètement. Cinq épisodes sont particulièrement importants pour ce qui est des débats politiques sur la souveraineté canadienne. Le premier épisode, entre février et mai 2003, est centré sur les ramifications d'une éventuelle participation du Canada à la guerre en Iraq dirigée par les Américains. Une grande partie de ce débat se caractérise, d'une part, par une tension entre le désir de respecter le droit international et le refus de contribuer à une guerre n'ayant pas reçu l'aval du Conseil de sécurité des Nations Unies, et d'autre part, la nécessité pour le Canada de préserver sa relation avec les États-Unis et d'éviter d'embarrasser son allié le plus proche. Pendant le second épisode, entre février et juin 2004, Paul Martin était à la tête du gouvernement et le débat portait sur la BMD. À nouveau, ceux qui étaient contre ce système soutenaient que si le Canada s'engageait dans ce projet, il abdiquerait sa souveraineté pour se laisser dicter sa conduite par les décideurs américains. Finalement, dans les deux cas, Ottawa a cédé aux pressions nationales importantes (qui semblent s'être infiltrées dans les débats des élites politiques à la Chambre des communes). Le gouvernement décide donc de ne pas suivre les Américains et de s'attacher plutôt à définir les intérêts canadiens dans le même esprit que la souveraineté de Westphalie, qui valorise une politique étrangère autonome.

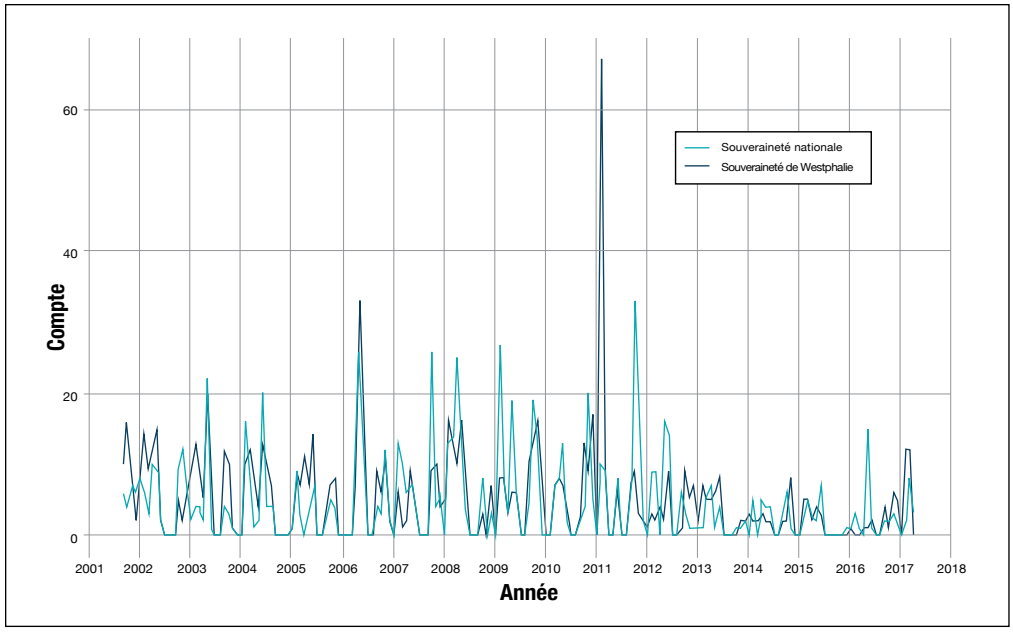


**Figure 1.** Évolution des thèmes relatifs à la souveraineté dans les débats de la Chambre des communes (2001-2017).

Les trois derniers débats sur la souveraineté canadienne ont lieu pendant que Stephen Harper est au pouvoir. Les élites politiques ont d'abord débattu du renouvellement de NORAD, entre avril et juin 2006. Ensuite, entre février et mai 2008, les débats portent sur une série de questions controversées, par exemple la négociation du Partenariat pour la sécurité et la prospérité avec les États-Unis, la vente de la division de technologie spatiale de MacDonald Dettwiler et Associates (qui a fabriqué RADARSAT-2) au géant américain de l'industrie militaire, Alliant Techsystems, et le dévoilement de la stratégie de défense des conservateurs, *Le Canada d'abord* qui, entre autres choses, insistait sur la souveraineté dans l'Arctique. Enfin, entre novembre 2010 et février 2011, le débat est centré sur le projet de loi C-42 – une loi modifiant la *Loi sur l'aéronautique* exigeant que les lignes aériennes qui traversent l'espace aérien américain divulguent l'identité de leurs passagers aux autorités américaines. Comme le montre la figure 1, cette question a suscité un vif débat au sein des élites politiques, qui ont vertement reproché au gouvernement Harper de céder aux pressions des États-Unis et de violer les droits des citoyens canadiens en matière de vie privée. Ces arguments allaient donc dans le sens d'une interprétation westphalienne de la souveraineté canadienne.

Dans le présent document, nous tentons de comprendre en quoi le débat sur la souveraineté demeure fondamentalement un phénomène éclairé et influencé par la politique. La théorie des rôles pose comme principe que l'attitude des élites envers les questions de politique étrangère produit un marché des idées très controversé où le rôle de l'État dans le monde est conçu comme faisant l'objet de délibérations[32]. Dans ce contexte, la question de la souveraineté du Canada et ses conséquences sur les relations canado-américaines en matière de politique de défense est moins une question de savoir qui défend la souveraineté du Canada ou pas, que de comprendre comment les élites conceptualisent la souveraineté et endossent l'orientation stratégique préconisée. Comme le montre la figure 1, environ 52 % (n=939) des discours prononcés à la Chambre des communes relativement

à la souveraineté défendaient l'approche de Westphalie. Par contre, 48 % (n=879) des discours mettaient l'accent sur la souveraineté nationale. Cela indique que, malgré l'hypothèse selon laquelle les politiciens canadiens ont de fortes prédispositions internationalistes, les élites débattent quand même de la manière de promouvoir la souveraineté du Canada et de son rôle dans le monde.

## La politique de la souveraineté canadienne

Nous avons cerné trois séries d'hypothèses susceptibles d'expliquer pourquoi les élites politiques s'en remettent à une interprétation westphalienne ou nationale de la souveraineté canadienne. Selon la première hypothèse, la partisanerie influencerait l'attitude des élites envers la politique étrangère canadienne en général, et la question de la souveraineté canadienne en particulier. On pourrait s'attendre à ce que les membres des élites conceptualisent la souveraineté canadienne en fonction de leur appartenance politique – les députés conservateurs favorisant la souveraineté nationale et les députés progressistes du Parti libéral ou du NPD défendant la souveraineté de Westphalie. La figure 2 présente une ventilation de la conception de souveraineté selon les députés et les partis politiques.

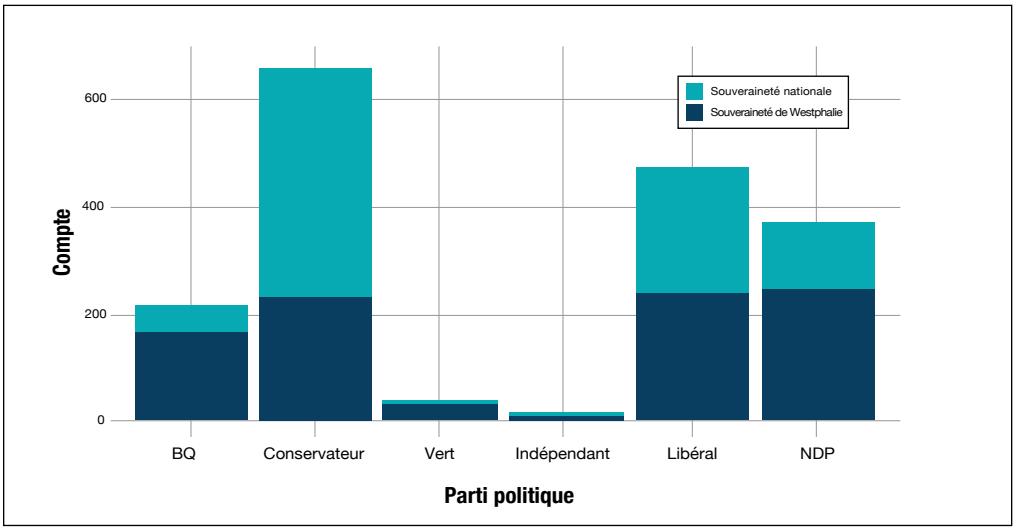


**Figure 2.** Conception de la souveraineté selon les partis politiques.

Les données présentées dans la figure 2 appellent trois grandes observations préliminaires. Premièrement, les députés du Bloc québécois et du NPD semblent appuyer la souveraineté de Westphalie et donc promouvoir une politique étrangère internationaliste. Ainsi, notre première hypothèse (H1a) sur la partisanerie semble recueillir une certaine justification empirique. Fait intéressant, si l'on tient compte de la proportion de députés du Bloc québécois et du NPD élus entre 2001 et 2017, on constate que ces deux groupes font plus souvent référence à la souveraineté canadienne que ne le leur permettrait leur influence relative à la Chambre des communes. Entre 2001 et 2017, les députés du Bloc québécois – qui représentaient 11 % des représentants élus (206 députés du Bloc québécois pour 1 872 sièges à la Chambre des communes) et 12,15 % de notre population – ont parlé de la souveraineté canadienne 221 fois. Le cas du NPD est encore plus frappant. Bien que les députés de ce parti ne représentent que 13,01 % des députés à la Chambre des communes pendant cette période, leurs interventions au sujet de la souveraineté canadienne représentent plus de 20,7 % de notre ensemble de données. Deuxièmement, les députés conservateurs ont été les

plus loquaces sur la question de la souveraineté et ont insisté plus que les autres partis sur la souveraineté nationale, ce qui semble valider notre seconde hypothèse relative à la partisanerie (H1b). Dans l'ensemble, 37,3 % (n=679) des interventions mentionnant la souveraineté canadienne ont été attribuées à des députés du PCC. Entre 2001 et 2017, les députés du PCC occupaient 37,87 % des sièges de la Chambre des communes. Donc, les élites politiques conservatrices ont peut-être mentionné la souveraineté plus souvent, mais ce n'est pas surprenant étant donné leur position relative à la Chambre des communes. Enfin, dans l'ensemble, les députés du Parti libéral ont invoqué aussi bien une conception de la souveraineté que l'autre, à proportion à peu près égale. Par rapport à l'importance relative des députés libéraux (32,16 % des sièges depuis 2001), leurs mentions de la souveraineté canadienne représentent 26,8 % de notre ensemble de données. Dans ce sens, les députés libéraux se préoccupaient moins de la souveraineté canadienne que l'on aurait pu le penser étant donné leur représentation proportionnelle à la Chambre des communes.

La deuxième série d'hypothèses examinait la relation entre les députés de l'opposition et le gouvernement. On part du principe que les députés du parti politique au pouvoir et ceux de l'opposition ne délibèrent pas de la même façon. La figure 3 présente la répartition des discours portant sur la souveraineté canadienne entre les députés de l'opposition et ceux du gouvernement. Comme on peut facilement le constater, les parlementaires qui forment l'opposition sont plus enclins – par près d'un tiers – à parler de la souveraineté que les membres du gouvernement. Ces résultats suggèrent que les élites politiques sont plus préoccupées par la souveraineté canadienne quand elles sont dans l'opposition – ou encore qu'il s'agit d'une tactique leur permettant de demander des comptes au gouvernement en place et de remettre en question ses politiques. Quand on se penche sur les écarts entre l'approche westphalienne et nationale de la souveraineté, les interventions de l'opposition et du gouvernement sont inversement proportionnelles. Comme le montre la figure 3, les députés de l'opposition vont généralement fonder leur argumentation sur la souveraineté de Westphalie dans 61 % des cas (n=677). Par contre, les membres du gouvernement insistent sur la souveraineté nationale dans 63,4 % des cas (n=454). Nous pouvons donc avancer que la fréquence et la manière dont les députés présentent les questions de souveraineté dépendent de l'endroit où ils sont assis à la Chambre des communes. Les députés de l'opposition sont préoccupés par l'indépendance du Canada et sa capacité d'agir en toute liberté dans les affaires mondiales. Les députés du gouvernement qui, de leur côté, ont la responsabilité de gouverner, conçoivent la souveraineté canadienne sous l'angle national.

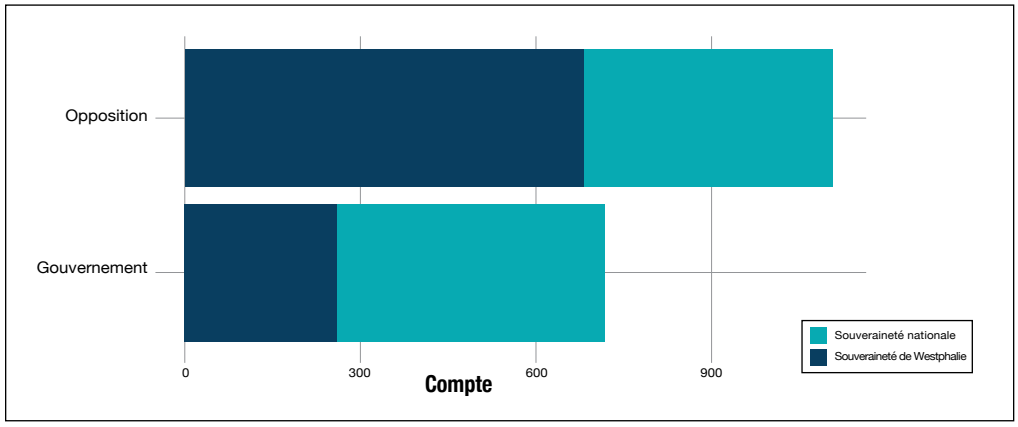


**Figure 3.** La souveraineté vue sous l'angle du gouvernement et de l'opposition.

Enfin, la figure 4 montre la conception de la souveraineté parmi les députés selon leur appartenance provinciale. Ici, trois observations d'ordre général s'imposent. Premièrement, les discours – 78,6 % en fait – qui abordent la question de la souveraineté ont été prononcés par des députés de quatre provinces : l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta. Cela correspond globalement au nombre de sièges détenus par ces provinces à la Chambre des communes, soit 81 % des sièges. En fait, si l'on tient compte du poids respectif de chaque province à la Chambre des communes, seuls les députés de la Colombie-Britannique ont, toutes proportions gardées, abordé la souveraineté plus souvent que les autres députés. Cela porte à croire que l'importance accordée aux questions de souveraineté canadienne ne dépend pas particulièrement d'idiosyncrasies provinciales. Deuxièmement, on constate que les députés du Québec et de la Colombie-Britannique ont, en moyenne, préféré aborder la souveraineté sous l'angle westphalien plutôt que national. Par contre, comme le propose notre hypothèse, les élites politiques de l'Ontario abordent la souveraineté sous l'un et l'autre angle, à parts égales ou à peu près. En effet, 53,5 % de leurs interventions mettaient l'accent sur la souveraineté nationale, et le reste sur la souveraineté de Westphalie.

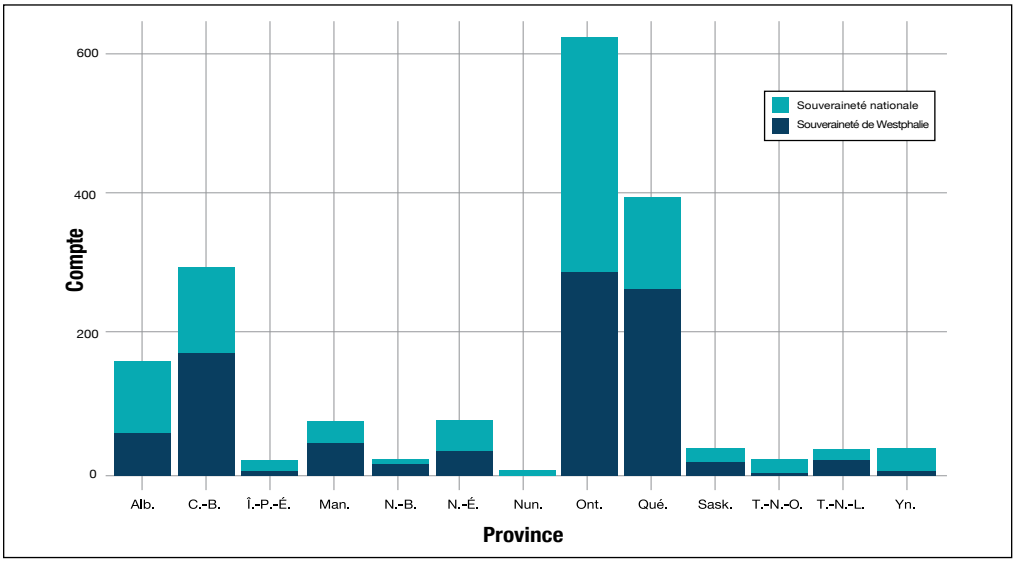


**Figure 4.** La souveraineté vue sous l'angle des provinces.

Les résultats présentés aux figures 2, 3 et 4 demeurent provisoires, mais suggèrent que nos hypothèses sont, au bas mot, plausibles. Néanmoins, ils n'évaluent pas le lien entre partisanerie, appartenance parlementaire et appartenance régionale et l'angle sous lequel les élites abordent la souveraineté. Dans le tableau 1, nous proposons deux modèles éprouvant de façon empirique nos hypothèses au moyen d'une série de modèles linéaires généraux binomiaux évaluant la relation statistique entre nos variables indépendantes – la partisanerie, l'appartenance parlementaire et l'appartenance régionale – et la souveraineté. Nous avons divisé notre analyse en deux différents modèles : le premier testant un logit multidimensionnel avec la partisanerie et l'appartenance parlementaire; le second analysant l'influence de l'appartenance provinciale. Nous espérions soumettre le critère de l'appartenance régionale à un contrôle au moyen d'autres variables, mais le premier test de multicolinéarité a montré que la partisanerie et la représentation régionale étaient fortement corrélées. Cette relation ne devrait pas surprendre les universitaires spécialisés en politique canadienne. En effet, certains partis politiques canadiens, en l'occurrence le Bloc québécois et le Parti conservateur, entretiennent des liens très serrés avec le Québec et les Prairies, respectivement.

En premier lieu, comme le montre le tableau 1, la partisanerie est largement associée à la manière dont les députés abordent la souveraineté canadienne. Comme nous l'avons anticipé au début dans une série d'hypothèses, les partis politiques de gauche, comme le NPD et le BQ, ont un net penchant pour la souveraineté de Westphalie. À l'opposé, comme prévu, les membres du Parti conservateur mettent l'accent sur la souveraineté nationale. Globalement, les élites politiques associées à des partis de gauche valorisent une politique de défense canadienne axée sur une approche coopérative internationaliste, tandis que les partis de droite adhèrent à une vision continentaliste. Par contre, on ne peut affirmer la même chose du PLC. Même si les universitaires et les experts prêtent souvent au PLC un discours défendant des idéaux libéraux et internationalistes, il reste que ces résultats militent en faveur de deux autres possibilités. D'une part, cela pourrait signifier que les élites politiques de ce parti envisagent la souveraineté canadienne avec beaucoup plus de prudence. D'autre part, on pourrait également supposer que le PLC attire des membres qui épousent les deux conceptions de la souveraineté, nationale et westphalienne. Cependant, quand on sait comment les élites politiques du PLC conçoivent la souveraineté canadienne, la partisanerie est moins un indicateur idéologique qu'une opportunité politique.

| | **Variable dépendante : la souveraineté** | |
|---|---|---|
| | **(Modèle 1)** | **(Modèle 2)** |
| BQ | 0,86*** (0,20) | |
| NDP | 0,39* (0,17) | |
| PCC | -0,71*** (0,08) | |
| PLC | -0,16 (0,11) | |
| Gouvernement | 0,86*** (0,2) | |
| Opposition | 1,18*** (0,16) | |
| Alb, | | -0,5306** (0,1627) |
| C,-B, | | 0,3633** (0,1184) |
| Î,-P,-É, | | -0,7621 (0,4577) |
| Man, | | 0,3947 (0,2324) |
| N,-B, | | 0,6931 (0,4330) |
| N,-É, | | -0,2059 (0,2277) |
| Ont, | | -0,1392 (0,0806) |
| Qué, | | 0,6970*** (0,1069) |
| Sask | | -0,0513 (0,3204) |
| T,-N,-L, | | 0,2719 (0,3318) |
| T,-N,-O, | | -1,5581** (0,5501) |
| Yn | | -1,7047*** (0,4438) |
| Observations | 1,809 | 1,809 |
| Logarithmique de vraisemblance | -1154,58 | -1198,8840 |
| Critère d'information d'Akaike | 2323,17 | 2421,7680 |

**Note:** *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001

**Tableau 1.** Facteurs déterminant la conception de la souveraineté canadienne.

En second lieu, lorsqu'on examine l'incidence de l'appartenance parlementaire sur le cadre de la souveraineté, le fait que les deux interprétations fassent partie du gouvernement et de l'opposition semble associé à une adhésion à la souveraineté de Westphalie. Dans ce contexte, notre première hypothèse, proposant que les députés de l'opposition ont tendance à promouvoir la souveraineté de Westphalie, est confirmée. Nous pensions cependant que les membres du gouvernement, pour leur part, s'attacheraient à défendre l'intégrité territoriale du Canada. Comme on peut le constater, nos données infirment cette hypothèse. Même lorsqu'ils font partie du gouvernement, les députés conceptualisent la souveraineté en termes qui valorisent l'autonomie du Canada dans les affaires mondiales. Bien que déroutant de prime abord, ces résultats étranges s'expliquent peut-être par la singularité de la politique canadienne. En effet, les élites au pouvoir, surtout du Parti conservateur, restent sensibles au fait qu'on les accuse de servir les intérêts américains et, en définitive, de trahir le caractère distinct du Canada. Par conséquent, faire valoir la souveraineté canadienne sous l'angle de la conceptualisation westphalienne est une forme de vertu indiquant une étape nécessaire de facto pour cadrer la politique étrangère. Cependant, ces résultats confirment plus généralement que, en matière de politique étrangère, les préférences affichées des élites s'expliquent, du moins en partie, par la structure de nos institutions politiques.

Les ratios d'incidence nous autorisent à pousser l'analyse qualitative pour comprendre jusqu'à quel point nos variables indépendantes influent sur la manière dont les élites politiques canadiennes conçoivent la souveraineté. La figure 5 présente l'incidence relative de nos variables sur la conception de la souveraineté canadienne. Comme on peut facilement l'observer, les membres de l'opposition sont 3,25 fois plus susceptibles d'envisager la souveraineté canadienne sous l'angle westphalien, contre 2,36 fois pour les membres du gouvernement. Cela semble indiquer que la souveraineté de Westphalie est perçue par les membres de l'opposition comme une arme efficace pour remettre en question les décisions du gouvernement. Sur le plan de la partisanerie, les membres du Bloc québécois et du NPD sont respectivement 2,3 et 2,1 fois plus susceptibles que les autres députés de structurer leurs interventions sur la souveraineté de Westphalie. Pour leur part, les députés conservateurs sont 0,4 fois moins susceptibles de recourir à une conception westphalienne de la souveraineté. Ils préfèrent inscrire la politique étrangère canadienne dans une vision continentaliste.

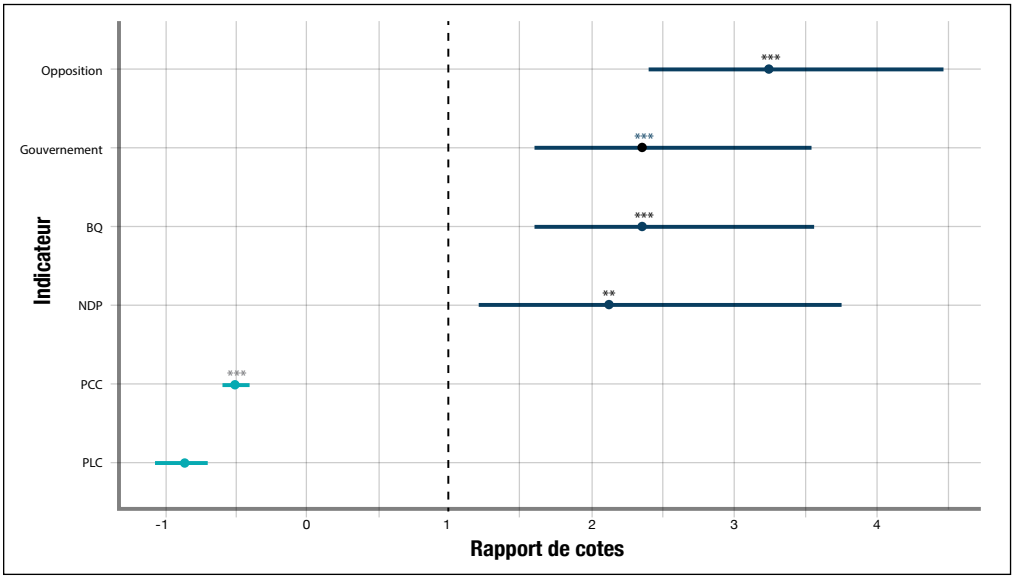


**Figure 5.** Rapports de cotes d'une conception westphalienne de la souveraineté canadienne.

Comme on peut le constater, la partisanerie est largement associée à la manière dont les députés présentent la souveraineté canadienne. La relation entre chacun des quatre partis politiques (Bloc québécois, conservateur, vert et NPD) et leur conception de la souveraineté est significative sur le plan statistique ($p<0,001$). Mais on ne peut dégager une telle relation pour le Parti libéral et les députés indépendants. Le Bloc québécois, le Parti vert et le NPD entretiennent une relation positive avec le concept, c'est-à-dire que les députés de ces partis sont plus souvent associés à une défense de la souveraineté de Westphalie que de la souveraineté nationale. Si l'on observe les rapports de cotes – les marges de confiance correspondantes sont entre parenthèses – nos résultats indiquent que les députés du Bloc québécois, du Parti vert et du NPD sont respectivement 3,25, 6,2 et 2,02 fois plus susceptibles que les autres députés d'adopter une vision westphalienne de la souveraineté. De leur côté, les députés conservateurs sont 0,46 fois plus susceptibles d'interpréter la souveraineté dans l'optique nationale.

Enfin, notre troisième série d'hypothèses suggère que les différences régionales influent sur la manière dont les élites conçoivent la souveraineté canadienne. Le modèle 2 (du tableau 1) présente la relation statistique entre le cadre de souveraineté des députés et leur appartenance régionale. Les résultats sont significatifs sur le plan statistique et deux conclusions intéressantes s'imposent seulement dans le cas de cinq provinces. Ainsi, les élites politiques de l'Alberta, des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon défendent la souveraineté nationale et mettent en évidence la nécessité pour le gouvernement canadien de se concentrer sur la défense de notre territoire. Les élites du Québec et de la Colombie-Britannique, pour leur part, sont associées à une conception westphalienne de la souveraineté. Les écarts sont nets entre les députés de différentes provinces. Cela laisse croire que les élites politiques abordent la question de la souveraineté sous un angle différent selon la province à laquelle ils appartiennent et qu'il y aurait donc une influence « régionale ». Ces résultats sont intéressants à deux égards. Premièrement, l'opinion publique canadienne est divisée de la même façon en matière de politique étrangère. En effet, plusieurs études ont montré clairement que l'attitude des Canadiens à l'égard de la politique étrangère s'inscrit dans un continuum allant de l'internationalisme convaincu du Québec au bellicisme de l'Alberta[33]. Il y a effectivement un lien entre les élites politiques et leur province natale, ce qui donne plus de poids à l'argument d'une culture stratégique régionale au Canada[34]. Deuxièmement, ces résultats contredisent l'hypothèse des « deux solitudes » soutenue par des tenants francophones et anglophones. Les résultats montrent clairement que la ligne de partage est d'ordre régional – d'un côté, les députés du Québec et de la Colombie-Britannique préconisent une politique étrangère plus indépendante, et de l'autre, les élites politiques de l'Alberta soutiennent que le Canada doit défendre son territoire.

Dans l'ensemble, il semblerait que toutes nos hypothèses expliquent, jusqu'à un certain point, la manière dont les élites politiques définissent la souveraineté et défendent des mesures distinctes en matière de relations canado-américaines. Cependant, aucune de ces hypothèses ne suffit à elle-même à expliquer tous les écarts que nous avons dégagés dans la manière dont les élites débattent de la souveraineté canadienne. Si, pour chaque modèle, on applique le critère d'information d'Akaike, on constate que l'appartenance politique est un facteur de prédiction plus fiable de l'attitude des élites à l'égard des enjeux entourant la politique de défense. Plus généralement, nos résultats convergent vers une conclusion centrale. Les élites qui représentent les éléments plus progressistes de la société canadienne – par leur appartenance à des partis politiques comme le Bloc québécois, le Parti vert ou le NPD, ou leur appartenance à des provinces comme le Québec ou la Colombie-Britannique – défendent une vision westphalienne de la souveraineté. À l'inverse, les élites incarnant des valeurs plus traditionnelles, comme les membres du Parti conservateur ou les députés de la province de l'Alberta, privilégient la souveraineté nationale.

## Conclusion

Les délibérations sur la souveraineté canadienne sont marquées par une profonde dichotomie. D'un côté, il y a ceux qui préconisent l'autonomie du Canada, de l'autre, ceux qui favorisent le resserrement des liens avec les États-Unis. Nous soutenons ici qu'une grande partie de la discussion et des divergences entre les élites politiques s'explique par la dualité du concept de souveraineté. En effet, le terme de « souveraineté » peut être conceptualisé différemment, soit comme la capacité des États à agir en toute autonomie sur la scène internationale, soit comme la capacité des États de défendre l'intégrité de leur territoire et de protéger leur population de menaces hors frontières. Notre analyse des débats parlementaires portant sur la souveraineté a révélé que les élites politiques canadiennes s'identifient à l'une ou l'autre de ces interprétations. De ce fait, elles entrevoient les priorités canadiennes en fonction des orientations stratégiques qui sous-tendent l'une ou l'autre de ces interprétations. La souveraineté canadienne n'est pas une question de faits, c'est une question de perception ayant de réelles conséquences politiques. Les élites qui appréhendent cette notion selon le cadre westphalien vont préconiser une politique étrangère autonome limitant les relations canado-américaines en matière de défense. À l'inverse, les élites qui envisagent la souveraineté sous l'angle de la protection du Canada et de l'Amérique du Nord vont militer pour un renforcement des relations canado-américaines en matière de défense.

Ici, nous avançons que notre débat national sur la défense de l'Amérique du Nord est essentiellement déterminé par la manière dont les élites politiques conçoivent la souveraineté canadienne. Il semble évident toutefois qu'une forte proportion d'élites politiques canadiennes estime que, dans son intérêt, le Canada devrait emprunter la voie de l'autonomie – c'est-à-dire ne pas tenir compte des États-Unis – en matière de politique de défense. De leur point de vue, la souveraineté du Canada dépend de notre capacité de résister à l'influence insurmontable de notre voisin du sud. Dans ce contexte, toutes les questions liées à la politique de défense ont une charge très émotive qui éclipse d'autres préoccupations, notamment la défense de l'Amérique du Nord. Comme le note McLauchlin, « le rôle du Canada dans le monde ne dépend peut-être pas seulement de ses actions, mais également de ceux avec qui il s'associe pour agir[35] ». Cependant, les interventions dirigées par les États-Unis, comme la guerre en Iraq en 2003, ont reçu un appui plutôt faible. « La population canadienne dans son ensemble est peut-être encore plus sceptique quand une mission militaire est dirigée par les États-Unis[36]. » Étant donné que cette posture s'enracine dans une conception fondamentale de ce qu'est la souveraineté canadienne, aucun argument ni aucun fait ne réussit à convaincre les élites et le public canadien qu'il est important de resserrer les liens avec les États-Unis pour défendre notre territoire.

---

Jean-Christophe Boucher est professeur adjoint au Département de sciences politiques de l'Université MacEwan. Il est actuellement agrégé à l'Institut canadien des affaires mondiales; agrégé de recherche au Centre for the Study of Security and Development de l'Université Dalhousie, et agrégé supérieur de recherche au Centre interuniversitaire de recherche sur les relations internationales du Canada et du Québec. Il est également rédacteur en chef des comptes rendus de lecture de la revue Politique étrangère du Canada. Il est titulaire d'un baccalauréat en histoire de l'Université d'Ottawa, d'une maîtrise en philosophie de l'Université de Montréal et d'un doctorat en sciences politiques de l'Université Laval. Il se spécialise en relations internationales et s'intéresse plus particulièrement aux questions de paix et de sécurité, de politique étrangère et de défense canadienne et à la méthodologie.

## Abréviations

**BMD** défense contre les missiles balistiques
**BQ** Bloc québecois
**LDA** allocation de Dirichlet latente
**NPD** Nouveau Parti démocratique
**PCC** Parti conservateur du Canada
**PLC** Parti libéral du Canada
**UBC** Université de la Colombie-Britannique

## Notes

1. Adam Chapnick, « Running in Circles: The Canadian Independence Debate in History », dans *An Independent Foreign Policy for Canada? Challenges and Choices for the Future*, sous la direction de Brian Bow and Patrick Lennox, Toronto University Press, Toronto, 2008, p. 25.

2. John Zaller, *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

3. Adam Berinsky, *In Time of War: Understanding American Public Opinion from World War II to Iraq*, University of Chicago Press, Chicago, 2009.

4. Dans son ouvrage précurseur, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Krasner avait cerné quatre différentes conceptions du terme « souveraineté » (Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, 1999). Toutefois, dans des travaux plus récents, il revient sur sa théorie et propose plutôt trois axes d'interprétation de la souveraineté (Krasner, « Sharing sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States », *International Security*, vol. 29, nº 2, 2004, p. 85-120; Krasner, « The Persistence of State Sovereignty », dans *International Politics and Institutions in Time*, sous la direction d'Orfeo Fioretos, Oxford University Press, Oxford, 2017.

5. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, p. 14.

6. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, p. 19.

7. Daniel Philpott, « Sovereignty: An Introduction and Brief History », *Journal of International Affairs,* vol. 48, nº 2, 1995, p. 358-363.

8. Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990; Raymond Aron, *Guerre et Paix entre les Nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1962.

9. Thomas J. Biersteker et Cynthia Weber, dir., *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge University Press, New York, 1996.

10. David Lake, « The New Sovereignty in International Relations », *International Studies Review,* vol. 5, nº 3, 2003, p. 303-323.

11. Sebastian Schmidt, « Foreign Military Presence and the Changing Practice of Sovereignty: A Pragmatist Explanation of Norm Change », *American Political Science Review*, vol. 108, nº 4, 2014, p. 822.

12. Klaus Brummer et Cameron G. Thies, « The Contested Selection of National Role Conceptions », *Foreign Policy Analysis,* vol. 11, nº 3, 2015, p. 272-293; Leslie E. Wehner et Cameron G. Thies, « Role Theory, Narratives, and Interpretation: The Domestic Contestation of Roles », *International Studies Review,* vol. 16, nº 3, 2014, p. 411-436; et Cristian Cantir et Juliet Kaarbo, « Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR [International Relations] Theory », *Foreign Policy Analysis,* vol. 8, nº 1, 2012, p. 5-24.

13. Brian Bow et Patrick Lennox, dir., *An Independent Foreign Policy for Canada? Challenges and Choices for the Future*, University of Toronto Press, Toronto, 2008; Heather Smith et Claire Turenne Sjolander, dir., *Canada in the World: Internationalism in Canadian Foreign Policy*, Oxford University Press, Don Mills, 2013; Allan Gotlieb, *Romanticism and Realism in Canada's Foreign Policy*, Benefactors Lecture, C. D. Howe Institute, Toronto, 2004.

14. Paul Gecelovsky et Chris Kukucha, « Much Ado about Parties: Conservative and Liberal Approaches to Canada's Foreign Economic Relations with the US », *International Journal,* vol. 64, nº 1, 2009, p. 29-45; Scott Fitzsimmons, Allan Craigie, et Marc-André Bodet, « Canadian Public Opinion about the Military: Assessing the Influences on Attitudes toward Defence Spending and Participation in Overseas Combat Operations », *Canadian Journal of Political Science,* vol. 47, nº 3, 2014, p. 503-518; Timothy B. Gravelle et coll., « Foreign Policy Beliefs and Support for Stephen Harper and the Conservative Party », *Canadian Foreign Policy Journal,* vol. 20, nº 2, 2014, p. 111-130; Jean-Christophe Boucher et Kim Richard Nossal, *The Politics of War: Canada's Afghanistan Mission, 2001–2014*, University of British Columbia [UBC], Vancouver, 2017.

15. Joshua D. Kertzer et coll., « Moral Support: How Moral Values Shape Foreign Policy Attitudes », *The Journal of Politics,* vol. 76, nº 3, 2014, p. 825-840.

16. Roy Rempel, *Dreamland: How Canada's Pretend Foreign Policy Has Undermined Sovereignty*, McGill-Queen's University Press, Montréal/Kingston, 2006; Derek Burney et Fen Hampson, *Brave New Canada: Meeting the Challenge of a Changing World*, McGill-Queen's University Press, Montréal/Kingston, 2014.

17. Patrick A. Mello, *Democratic Participation in Armed Conflict: Military Involvement in Kosovo, Afghanistan, and Iraq,* Palgrave Macmillan Mello, Basingstoke, 2014; Brian C. Rathbun, *Partisan Interventions: European Party Politics and Peace Enforcement in the Balkan,* Cornell University Press, Ithaca, 2004; et David P. Auerswald, « Inward Bound: Domestic Institutions and Military Conflicts », *International Organization,* vol. 53, nº 3, 1999, p. 469-504.

18. Denis Stairs, « Debating the Proper Role of Parliament in the Making and Conduct of Canada's International Policies », in *The Harper Era in Canadian Foreign Policy*, sous la direction de Adam Chapnick and Christopher Kukucha, UBC University Press, Vancouver, 2014.

19. Brian Bow et David Black, « Does Politics Stop at the Water Edge in Canada? Party and Partisanship in Canadian Foreign Policy », *International Journal,* vol. 64, nº 1, 2008, p. 27.

20. Justin Massie, « Regional Strategic Subcultures? Canadians and the Use of Force in Afghanistan and Iraq », *Canadian Foreign Policy Journal,* vol.14, nº 2, 2008, p. 19-48; Boucher et Nossal, *The Politics of War*; Justin Massie et Stéphane Roussel, « Au service de l'unité : le rôle des mythes en politique étrangère canadienne », *La politique étrangère du Canada,* vol. 14, nº 2, 2008, p. 67-93; et David S. McDonough, « Getting it Just Right: Strategic Culture, Cybernetics, and Canada's Goldilocks Grand Strategy », *Comparative Strategy,* vol. 32, nº3, 2013, p. 224-244.

21. Peter J. Katzenstein, dir., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, New York, 1997; Martha Finnemore et Kathryn Sikkink, « International Norm Dynamics and Political Change », *International Organization,* vol. 52, nº 4, 1998, p. 887-917.

22. McDonough, « Getting it Just Right », p. 227-228.23. Massie, « Regional Strategic Subcultures? »; Jean-Christophe Boucher et Stéphane Roussel, « From Afghanistan to 'Quebecistan': Quebec as the Pharmakon of Canadian Foreign and Defence Policy », dans *Canada Among Nations 2007: What Room for Manoeuver?*, sous la direction de Jean Daudelin et Daniel Schwanen, McGill-Queen's University Press, Montréal/Kingston, 2008.

24. Canada, Parlement, Chambre des communes, Hansard révisé, consulté le 26 octobre 2018, https://www.noscommunes.ca/fr/travaux-parlementaires.

25. Justin Grimmer et Brandon Stewart, « Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts », *Political Analysis,* vol. 21, nº 3, 2013, p. 267-297; Justin Grimmer, « A Bayesian Hierarchical Topic Model for Political Texts: Measuring Expressed Agendas in Senate Press Releases », *Political Analysis,* vol. 18, nº 1, 2010, p. 1-35; Burt L. Monroe, Michael P. Colaresi et Kevin M. Quinn,

« Fightin' Words: Lexical Feature Selection and Evaluation for Identifying the Content of Political Conflict », *Political Analysis,* vol. 16, nº 4, 2009, p. 372-403; Daniel J. Hopkins et Gary King, « A Method of Automated Nonparametric Content Analysis for Social Science », *American Journal of Political Science,* vol. 54, nº 1, 2010, p. 229-247; Christopher Lucas et coll., "Computer-Assisted Text Analysis for Comparative Politics", *Political Analysis,* vol. 23, nº 2, 2015, p. 254-277; Derek Greene et James P. Cross, « Exploring the Political Agenda of the European Parliament Using a Dynamic Topic Modeling Approach », *Political Analysis,* vol. 25, nº 1, 2017, p. 77-94.

26. Grimmer et Stewart, « Text as Data », p. 268.

27. Trevor Hastie, Robert Tibshirani et Jerome Friedman, *The Elements of Statistical Learning: Data Mining, Inference, and Prediction*, Springer, New York, 2009, p. 486.

28. David Blei et John D. Lafferty, « Correlated Topic Models », dans *Advances in Neural Information Processing Systems 18*, sous la direction de B. Schölkopf, Y. Weiss et J. C. Platt, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 2006, p. 147-154.

29. David M. Blei, Andrew Y. Ng, et Michael I. Jordan, « Latent Dirichlet Allocation », *Journal of Machine Learning Research,* vol. 3, nº 1 2003, p. 996.

30. Nous utilisons le modèle d'analyse thématique R mis au point par Grün et Hornik.

31. Thomas L. Griffiths et Mark Steyvers, « Finding Scientific Topics », *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America,* vol. 101 (supplément 1), 2006, p. 5228-5235.

32. Cantir et Kaarbo, « Contested Roles »; Wehner et Thies, « Role Theory »; Brummer et Thies, « The Contested Selection ».

33. Boucher et Nossal, *The Politics of War*; Gravelle et coll., « Foreign Policy Beliefs »; Massie, « Regional Strategic Subcultures? ».

34. Massie, « Regional Strategic Subcultures? »; McDonough, « Getting it Just Right »; Boucher et Roussel, « From Afghanistan to 'Quebecistan ».

35. Theodore McLauchlin, « Partnerships in Military Intervention and the Canadian Public », *Canadian Journal of Political Science.* vol. 50, nº 3, 2017, p. 776.

36. McLauchlin, « Partnerships in Military Intervention », p. 782.

# CHAPITRE 3

## DIMENSIONS AUTOCHTONES DU DISCOURS SUR LA SOUVERAINETÉ DANS L'ARCTIQUE

**PAR HEATHER EXNER-PIROT**

## Introduction

La souveraineté dans l'Arctique suscite depuis longtemps un grand intérêt politique au Canada. Cet intérêt provient de la perception publique selon laquelle notre souveraineté serait d'une manière ou d'une autre menacée; et il est renforcé par le rôle central qu'occupe l'Arctique dans l'identité nationale et internationale du Canada. L'Arctique canadien est le lieu d'où sont originaires un certain nombre de peuples autochtones, tels que les Dénés, les Gwich'ins, les Inuits et les Métis, ces peuples ayant des liens historiques avec la région arctique et des droits inhérents sur elle. Au cours des cinq dernières décennies, les peuples autochtones ont réaffirmé ces droits en établissant des mécanismes de gouvernance nouveaux et novateurs et en parvenant au règlement de revendications territoriales.

La superposition des tendances dominantes en matière de politiques (souveraineté territoriale et autodétermination politique) dans le discours public sur le Nord était peut-être incontournable. Par conséquent, au cours des dix dernières années, des questions et revendications ont surgi. En voici des exemples : 1) les revendications du Canada quant à sa souveraineté dans l'Arctique sont étayées par l'utilisation et l'occupation historiques des Inuits[1]; 2) en raison de cela, les États doivent accepter la présence et le rôle des Inuits en qualité de partenaires dans la conduite des relations internationales dans l'Arctique[2]; 3) le transfert de responsabilités gouvernementales au territoire du Nunavut stimulerait les revendications du Canada en matière de souveraineté dans l'Arctique[3]; 4) les Inuits pourraient détenir des titres historiques complets dans l'Arctique au-delà des limites de la souveraineté canadienne[4], 5) la légitimité sous-tendant la revendication du Canada au titre de l'UNCLOS (Convention des Nations Unies sur le droit de la mer) au sujet du plateau continental étendu et son approbation dépendent de l'assentiment obtenu par l'intermédiaire de consultations véritables des peuples autochtones[5].

Dans le présent document, nous examinerons le rôle que jouent le cas échéant les droits des Autochtones, et plus particulièrement ceux des Inuits, dans le renforcement ou la contestation de la souveraineté canadienne dans l'Arctique. Nous conclurons en suggérant qu'en raison de la nature particulière des défis posés à la souveraineté canadienne dans l'Arctique, le transfert de responsabilités gouvernementales et l'assentiment des Inuits ne représentent pas des facteurs juridiques significatifs. Plus précisément, nous soutenons dans le présent article que si la souveraineté, et notamment la souveraineté dans l'Arctique, doit être considérée comme un moyen permettant à une entité politique de parvenir à offrir le bien-être, la prospérité et l'autodétermination à ses membres et non comme une fin en soi, les raisonnements qui confondent ces deux enjeux de politiques sont perturbants et non productifs.

## Le concept de souveraineté

Aux fins du présent article, la souveraineté est définie comme « l'autorité légitime suprême au sein d'un territoire […] L'autorité suprême au sein d'un territoire suppose à la fois une suprématie

incontestée sur les habitants du territoire et l'indépendance par rapport à une intervention indésirable d'une autorité extérieure[6]. » De plus, la reconnaissance manifestée par d'autres États est tenue comme un élément important de la souveraineté[7]. Dans le système international actuel, les États sont en règle générale reconnus comme représentant les seules unités politiques susceptibles de jouir de la souveraineté sur un territoire. Cela ne signifie pas que d'autres personnes, groupes ou organisations ne peuvent pas conserver et exercer des droits; cependant, la souveraineté ne peut pas être partagée avec des acteurs non étatiques proprement dits. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) de 2007 représente pour les peuples autochtones une expression importante, voire la plus importante des expressions de leurs droits inhérents. Elle met l'accent sur « le droit des peuples autochtones à vivre dans la dignité, à maintenir et renforcer leurs propres institutions, cultures et traditions et à poursuivre librement leur développement selon leurs aspirations et leurs besoins[8] ». Il convient de remarquer que la DNUDPA met l'accent sur l'autodétermination, mais ne mentionne pas le terme de « souveraineté » (cela est sans nul doute lié au fait que la DNUDPA a été adoptée par des États dans le cadre d'un forum intergouvernemental).

En revanche, dans la Déclaration circumpolaire inuite sur la souveraineté de l'Arctique de 2009 le terme est abordé de manière globale. La position qui y est défendue est que la souveraineté est un concept débattu et que « les questions de souveraineté et de droit souverain doivent être examinées et évaluées dans le contexte de notre longue lutte pour la reconnaissance et le respect à titre de peuple indigène de l'Arctique, ayant le droit d'exercer l'autodétermination sur son destin, ses territoires, ses cultures et ses langues ». Dans le même temps, la Déclaration reconnaît que « les Inuits sont citoyens des États de l'Arctique ». Comme le remarque Michael Byers, la Déclaration du Conseil circumpolaire inuit (CCI) porte sur la souveraineté, mais n'en procède pas; on n'y trouve pas de revendication du statut d'État[9].

La souveraineté conventionnelle représente une trajectoire qui s'offre sur le plan juridique aux nations autochtones. Un certain nombre d'îles du Pacifique Sud, notamment les îles Fiji, Tonga et Samoa sont d'anciennes colonies ayant obtenu l'indépendance et un statut d'État au cours des dernières décennies. Le Groenland a publiquement proclamé son objectif à long terme de devenir indépendant du Danemark[10] et a obtenu de plus en plus d'autonomie avec l'instauration de la loi sur l'autonomie en 1979 et de l'autodétermination en 2009. Cependant, aucune nation autochtone canadienne de l'Arctique n'a annoncé son intention de devenir indépendante.

Il existe de nombreux modèles de mécanismes de gouvernance qui prévoient le partage du pouvoir entre les gouvernements à l'échelle nationale et régionale, notamment le fédéralisme, dans lesquels on trouve une parité entre les ordres de gouvernement. Nous songeons au régime confédéral dans le cadre duquel le gouvernement national est subordonné au gouvernement régional, ou au transfert de responsabilités dans le cadre duquel le gouvernement régional est subordonné au gouvernemental national. Au Canada, un certain nombre de mécanismes politiques ont permis de transférer des pouvoirs de gouvernance aux peuples autochtones et inuits, notamment sous la forme du territoire du Nunavut. Cependant, la Constitution canadienne n'assigne de responsabilités gouvernementales qu'aux gouvernements provinciaux et fédéral. Pourtant, au cours des quatre dernières décennies, des traités modernes ont été conclus à travers l'Arctique canadien pour structurer l'autonomie gouvernementale, les droits culturels et les droits territoriaux des peuples autochtones (voir la figure 1).

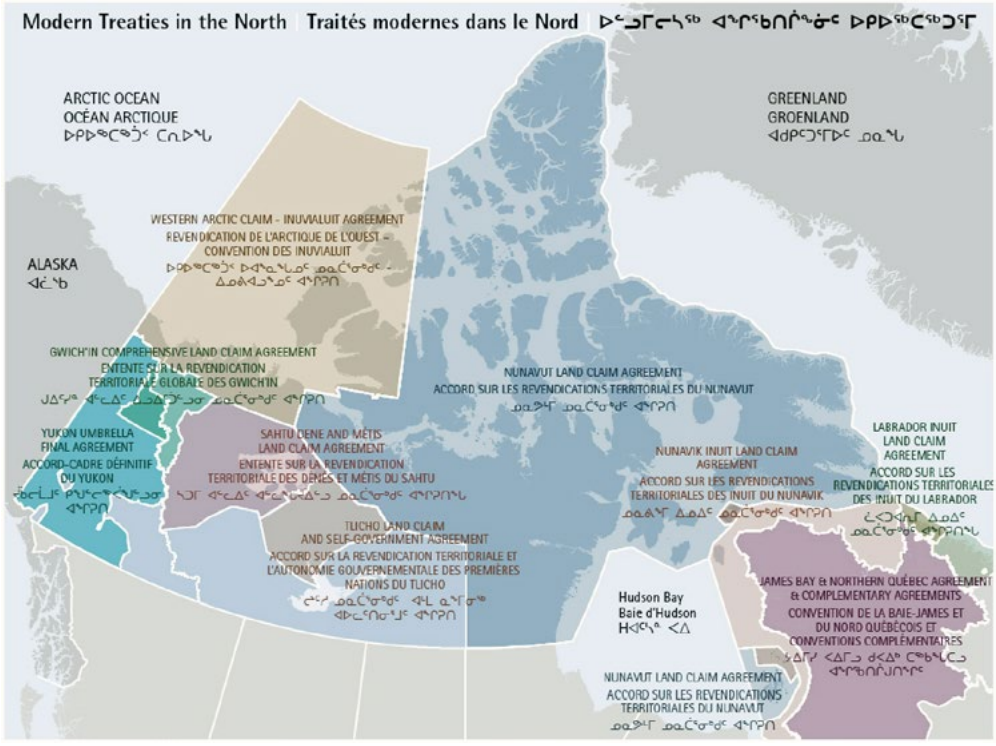


**Figure 1.** Traités modernes dans le Nord[11].

## La politisation de la souveraineté dans l'Arctique

Depuis plus d'un siècle, la souveraineté dans l'Arctique est un sujet politiquement chargé et délicat pour les Canadiens du Sud. Elle est associée à une inquiétude quant à la capacité nationale d'exercer un contrôle et une gérance sur des terres perçues comme immenses et exotiques. Cependant, un certain nombre de facteurs ont concouru à en faire une question particulièrement importante à la fin des années 2000, en raison de l'« ouverture » de la région résultant de la fonte de la glace marine, provoquée elle-même par les changements climatiques. Dans le cadre de leur campagne électorale de 2005-2006, les conservateurs dirigés par Stephen Harper choisirent un plan de dépenses militaires en grande partie axé sur l'Arctique,

> […] comme une manière de combattre les accusations portées par les Libéraux d'après lesquels M. Harper léchait obséquieusement les bottes des Américains. Avec le Plan pour l'Arctique, Stephen Harper a pu renverser la situation et attaquer Paul Martin en l'accusant de ne pas défendre la souveraineté canadienne dans le Nord alors que les sous-marins américains étaient autorisés à circuler sous la glace canadienne. Comme dans toutes les campagnes, il s'agissait surtout de théâtre politique renvoyant plus au registre de la mise en scène qu'à celui de la conduite des affaires de l'État[12].

Lorsque les conservateurs sont ensuite parvenus au pouvoir, la souveraineté dans l'Arctique est devenue une caractéristique de leurs politiques relatives au Nord et à la défense. Lors de son deuxième voyage sur les dix qu'il fera dans l'Arctique en tant que premier ministre, M. Harper a

tenu les propos suivants, devenus célèbres : « quand il s'agit de défendre notre souveraineté dans l'Arctique, le Canada a un choix : soit l'exercer, soit la perdre. Et soyons clairs, notre gouvernement entend l'exercer[13]. » Dans la *Stratégie pour le Nord du Canada* de 2009[14] qui a suivi, la « souveraineté » était désignée comme constituant la principale priorité. Il en fut de même dans l'*Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique* de 2010[15]. De nombreux investissements réalisés alors que M. Harper était au pouvoir, notamment des moyens militaires, des centres de recherche scientifique, des missions océanographiques et des capacités en recherche et sauvetage ont été présentés comme appuyant et faisant progresser la souveraineté dans l'Arctique canadien.

Il n'est donc guère surprenant que les dirigeants autochtones et du Nord aient commencé à imiter le vocable et les priorités du gouvernement fédéral pour parvenir à leurs propres fins. Presque tous les types d'investissements réalisés dans le Nord du Canada pouvaient être interprétés comme des soutiens aux revendications du Canada quant à sa souveraineté dans l'Arctique. Il s'agissait d'une formule gagnante pour l'obtention de financement lorsque Stephen Harper était au pouvoir. Par exemple, la souveraineté a servi de justification au financement des projets suivants : un port à Churchill (Manitoba)[16]; une route praticable en toute saison reliant Inuvik à Tuktoyaktuk[17]; ou encore, un centre de recherche à Cambridge Bay[18]. La souveraineté a également servi de justification pour l'apport de réponses à la pénurie de logements; aux faibles taux de réussite scolaire et à l'abus de drogues et d'alcool[19]. La compréhension de la souveraineté juridique du Canada est devenue plus nébuleuse lorsque l'on y a intégré le concept flou de gérance pour le Nord du Canada.

## Le contexte de la souveraineté dans l'Arctique

D'un point de vue juridique, la vision de la souveraineté canadienne dans l'Arctique est relativement claire et a été étudiée de manière complète. Bien que le grand public puisse parfois avoir le sentiment que la souveraineté de la totalité de l'Arctique canadien, ou du moins de l'archipel Arctique, est contestée, en réalité, il n'existe qu'une poignée de différends non résolus relatifs à la souveraineté. Parmi ces derniers, citons le statut juridique du passage du Nord-Ouest, les limites maritimes dans les mers de Beaufort et de Lincoln, respectivement, et l'île Hans. La revendication du Canada au titre du droit de la mer concernant son plateau continental étendu dans l'océan Arctique s'opposera probablement aux revendications du Danemark et de la Russie, mais elle n'a pas encore été présentée.

Pour le dire autrement, la souveraineté canadienne sur les terres et îles n'est pas contestée, sauf pour ce qui a trait à l'île Hans[20]. La souveraineté canadienne repose sur un mélange de découvertes, de contrôle législatif et administratif et de possession pacifique par ses ressortissants, en particulier les Inuits, sur une longue période de temps[21]. Comme le remarque Michael Byers, le Canada a fusionné plutôt que marginalisé les revendications inuites sur l'Arctique[22].

De manière peut-être plus importante, la communauté internationale accepte la revendication du Canada sur les terres arctiques. Dans cette perspective, il n'est pas besoin de la renforcer dans la mesure où elle n'est pas contestée. Comme on pouvait le lire dans un document de la Bibliothèque du Parlement : « on risquerait peu de nuire aux prétentions du Canada en faisant valoir qu'il n'est pas suffisamment présent ni actif pour honorer le principe de l'occupation. Sa position serait fragilisée uniquement s'il abandonnait carrément le territoire ou s'il tolérait la présence effective d'un autre État cherchant à établir sa souveraineté sur l'archipel[23]. »

## Relations autochtones et conséquences pour les revendications relatives à la souveraineté du Canada dans l'Arctique

En dépit de l'absence de menaces sérieuses pesant sur la souveraineté canadienne dans l'Arctique, l'idée selon laquelle la relation du Canada avec les peuples autochtones de l'Arctique canadien aurait des conséquences sur ses revendications en matière de souveraineté a fait des adeptes au cours des dix dernières années. La présente section récapitule les arguments avancés à cet effet par divers dirigeants du Nord et d'autres intervenants.

### Situation économique et sociale

Au titre de la première allégation, la souveraineté canadienne dans l'Arctique serait sapée par des lacunes concernant le bien-être social et économique dans certaines parties de l'Arctique canadien. Michael Mifflin soutient que le faible développement social a une incidence sur le titre historique du Canada. Pour cet auteur : « [e]n n'offrant pas au Nunavut tous les moyens pour garantir son développement économique, social et culturel, le Canada affaiblit l'argument juridique le plus convaincant en soutien à ses prétentions, celui d'un titre historique reposant sur l'occupation inuite[24] ». Mary Simon, ancienne ambassadrice aux affaires circumpolaires du Canada et représentante spéciale de la ministre pour l'Arctique a fait la déclaration suivante en 2017 dans la publication de l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) sur le passage du Nord-Ouest : « lorsque j'étais présidente de l'ITK, de 2006 à 2012, nous avons déterminé que la souveraineté du Canada était affaiblie et compromise à l'échelle internationale en raison de l'asymétrie sociale et économique inadmissible qui existe entre le Sud du Canada et les communautés et régions inuites[25]. »

### Transfert de responsabilités au Nunavut

Au titre de la deuxième allégation, l'incapacité à parachever le transfert de responsabilités au Nunavut compromettrait la souveraineté canadienne dans l'Arctique. Kirk Cameron et Alastair Campbell soutiennent que ce transfert de responsabilités au Nunavut dans le domaine des hydrocarbures et des ressources naturelles dans les zones hauturières renforcerait « la compétence du Canada sur ses eaux intérieures », ce qui renvoie « aux points de vue américain et européen selon lesquels le passage du Nord-Ouest est un détroit international que les transporteurs maritimes de tous les pays doivent pouvoir emprunter[26] ».

L'ancien premier ministre du Yukon, Tony Penikett, et son co-auteur Adam Goldenberg vont un peu plus loin et soutiennent que l'écart dans le domaine de la citoyenneté provenant d'un manque de transfert de responsabilités (de pouvoirs équivalents à ceux des provinces) au territoire du Nunavut « affaiblit la position géostratégique du Canada dans le monde ». Ils donnent la description suivante des Inuits :

> Des citoyens canadiens qui par leur occupation du Grand Nord représentent le socle humain sur lequel reposent les prétentions du Canada à y exercer sa souveraineté. Le fait de mettre en œuvre l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut en totalité et de parachever un accord de transfert de responsabilités avec le Nunavut pourrait stimuler la sécurité et la souveraineté canadiennes dans la région […] La citoyenneté édulcorée des habitants du Nunavut peut être conçue comme affaiblissant les prétentions du Canada à la souveraineté sur la base de l'occupation[27].

Michael Mifflin soutient dans la même veine que « les retards pris dans la mise en œuvre de l'Accord [sur les revendications territoriales du Nunavut] et les problèmes et écarts persistants auxquels le Nunavut est confronté au chapitre de l'autonomie fiscale et de la gouvernance ont considérablement affaibli les revendications du Canada sur les terres et les eaux de l'Arctique ». Il affirme en outre que la meilleure « monnaie d'échange » du gouvernement du Nunavut dans le cadre des négociations sur le transfert de responsabilités tient à sa capacité à « soutenir la revendication canadienne de souveraineté dans l'Arctique ou à la rejeter[28] ». Les mêmes auteurs ne formulent pas de commentaires sur la situation existant dans les régions visées par des revendications territoriales des Inuvialuits, du Nunavik et du Nunatsiavut.

## Plateau continental étendu

L'ancien sénateur Charlie Watt du Nunavik a évalué les rôles et les droits des Autochtones dans le cadre des efforts entrepris par le Canada pour établir les limites de son plateau continental étendu. (Au moment où nous rédigeons ces lignes, aucune revendication n'a été déposée). Il a commandé un rapport au nom du caucus libéral au Sénat dans lequel on peut lire les éléments suivants :

- « Il y a des régions de l'Arctique qui échappent à la compétence souveraine du Canada, où les Inuits ont des droits et sont, dans un sens, des agents libres. Le Canada ne peut revendiquer la souveraineté sur ces régions de l'Arctique qu'en collaboration avec les Inuits[29]. »
- « La reconnaissance [internationale croissante] des droits des Inuits à titre de peuple autochtone renforce l'argument à savoir que les Inuits peuvent revendiquer des droits souverains sur la glace et les eaux de l'Arctique, en vertu de leur titre historique… [et] "compétence fonctionnelle"[30]. »
- « Les Inuits pourraient revendiquer des droits sur la partie des eaux de l'Arctique qui échappe à la souveraineté étatique, appelée "la Zone"[31]. »

Le sénateur Watt (qui a démissionné du Sénat après avoir été élu président de la société Makivik en janvier 2018) a par ailleurs soutenu que le Canada devait négocier sa revendication relative au plateau continental étendu avec la participation des Inuits dans sa motion officielle de mai 2017 en vue de la création d'un comité spécial au Sénat qui examinerait les questions se rapportant à l'Arctique. Il soutenait que la revendication du Canada relative au plateau continental étendu « définirait les modalités pour la création de zones maritimes protégées et les règles de l'évaluation environnementale de projets risquant de nuire à la biodiversité, ainsi que pour le partage des ressources génétiques maritimes[32] ». Le sénateur Art Eggleton, dans un commentaire publié par *Liberal Senate Forum*, a en outre suggéré que « la revendication d'une plus vaste part du plateau continental de l'Arctique ne peut être légitimée que par une collaboration inclusive avec les peuples inuits de la région circumpolaire », car « le Canada est dans l'obligation de présenter à l'UNCLOS des preuves de sa présence historique, de ses droits et de son usage actuel à l'égard des régions revendiquées[33] ».

## Contestations des prétentions exprimées ci-dessus

Les prétentions exprimées ci-dessus ne sont pas crédibles pour les raisons exposées ci-après.

### Utilisation et occupation historiques

En ce qui concerne l'utilisation et l'occupation historiques, il n'y a ni débat ni contestation quant au fait que des siècles d'occupation inuite appuient la revendication canadienne de souveraineté sur l'archipel Arctique. Cela a même été instrumentalisé par le gouvernement canadien. Cependant, il ne s'agit pas là de la totalité des revendications canadiennes relatives à la souveraineté

dans l'Arctique ni de leur fondement principal en droit international. Cette situation résulte en partie du fait qu'une part importante de l'archipel Arctique n'a historiquement pas été occupée ni utilisée par les Inuits (voir la figure 2). De plus, le Canada a appliqué des lignes de base droites autour de son archipel Arctique en 1985 en affirmant que toutes les eaux se trouvant à l'intérieur de ces lignes étaient des eaux intérieures. Les États ont le droit d'exclure de leurs eaux intérieures tout étranger ou tout navire étranger. Cependant, l'établissement de lignes de base droites a pour effet de fermer des zones maritimes qui n'étaient pas considérées comme telles auparavant. Un droit de passage inoffensif doit toutefois continuer d'exister[34].

La question de savoir si le passage du Nord-Ouest est un détroit utilisé pour la navigation internationale n'est pas mue par l'utilisation et l'occupation inuites des eaux arctiques. En vertu du droit international, un détroit international remplit un critère géographique (une voie d'eau comprise entre des territoires terrestres adjacents reliant deux plans de haute mer ou autres plans d'eau) et un critère fonctionnel (le détroit doit être utilisé pour la circulation maritime internationale)[35]. L'utilisation locale d'un détroit n'empêche pas qu'il soit classé comme un détroit international. La revendication canadienne selon laquelle le passage du Nord-Ouest constituerait des eaux intérieures est mieux étayée par l'argument selon lequel le passage se trouve dans les lignes de base droites du Canada qu'en raison de l'utilisation historique[36].

### Transfert de responsabilités et statut socioéconomique

En ce qui concerne le transfert de responsabilités au Nunavut et le statut socioéconomique de ce territoire, des affirmations conformes à la description figurant à la section précédente imposent des conditions au Canada qui ne peuvent pas être appliquées à d'autres États, et ne leur ont d'ailleurs pas été, comme conditions préalables à l'affirmation de leur souveraineté. L'intégrité territoriale d'aucun État n'est subordonnée aux conditions de vie de ses habitants, ou à l'existence ou inexistence de droits de citoyenneté particuliers. Si cela était le cas, la majorité des États du monde perdrait leur statut d'État.

### Plateau continental étendu

En ce qui a trait au plateau continental étendu, il n'y a aucun fondement sur lequel revendiquer l'utilisation ou l'occupation par les Inuits, ni même une occupation humaine tout court, sur les fonds marins au-delà de la distance de 200 milles marins d'un territoire. La Commission des limites du plateau continental n'a pas fait du consentement ou de la participation des Autochtones ni de leur occupation des conditions pour légitimer des revendications relatives au plateau continental étendu au sujet desquelles elle a formulé des recommandations dans 29 cas à l'heure actuelle. L'UNCLOS prévoit plutôt que « les droits de l'État côtier sur le plateau continental sont indépendants de l'occupation effective ou fictive, aussi bien que de toute proclamation expresse[37] ».

### Les peuples autochtones en tant qu'« agents libres »

Sur la question de savoir si les peuples autochtones peuvent agir en qualité d'« agents libres » dans des zones hors de la souveraineté du Canada, comme l'expliquent David Vanderzwaag et Donat Pharand, le droit international n'a pas traité les Autochtones comme des personnes en capacité de transférer un titre international. Dans le précédent faisant autorité relatif au tribunal d'arbitrage des revendications américaines et britanniques de 1926 qui évaluait le statut juridique des Indiens cayuga, il est établi que « l'obligataire était la "Nation cayuga", une tribu indienne. Une telle tribu ne constitue pas une unité juridique au regard du droit international. Les Indiens des États-Unis n'ont jamais été considérés comme tels […] Une tribu indienne ne peut exister comme unité juridique qu'au titre de la loi nationale d'une nation souveraine sur le territoire de laquelle la tribu occupe des terres…[38] »

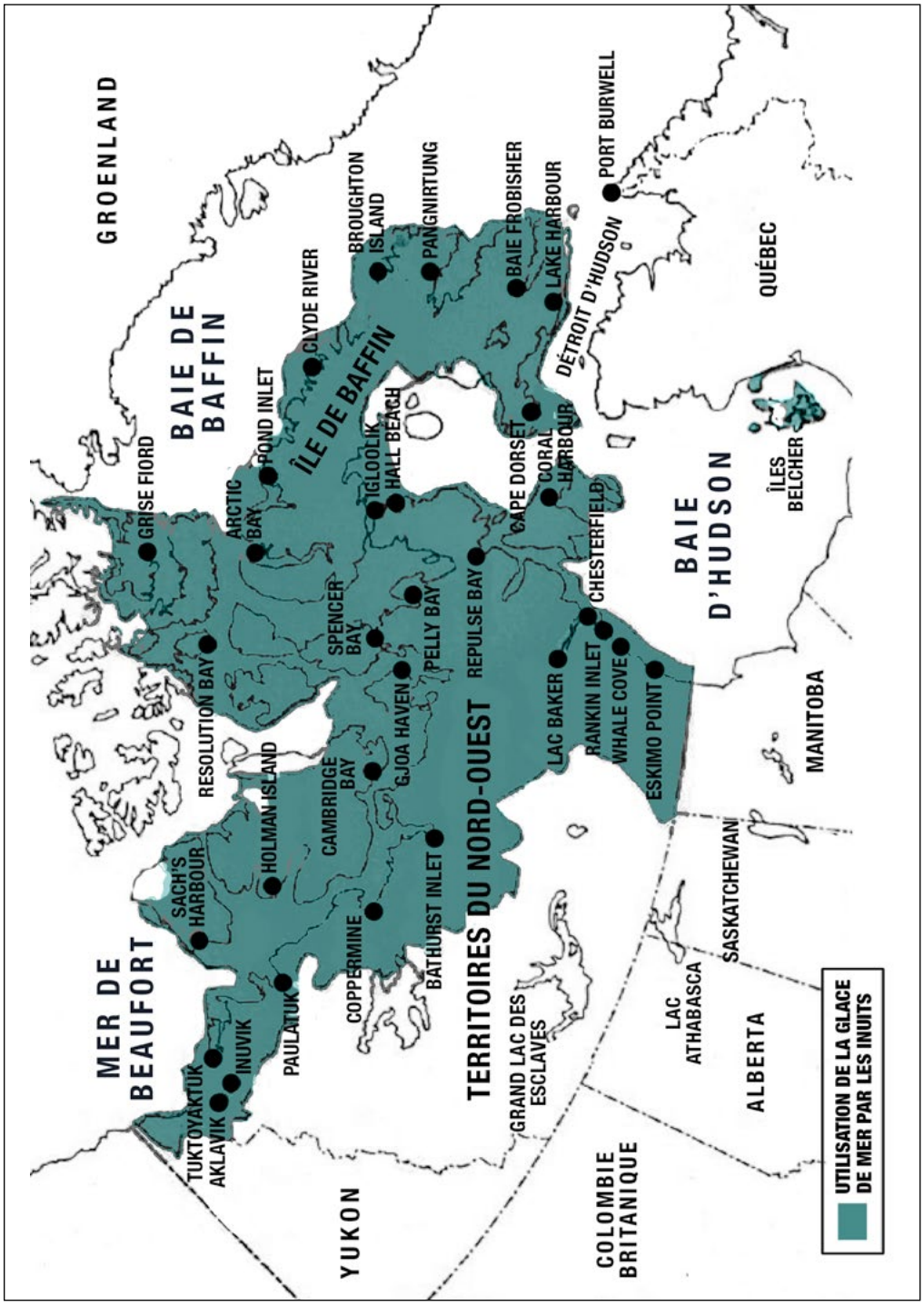


**Figure 2.** Utilisation historique de la glace marine par les Inuits sur la base des cartes produites par l'*Inuit Land Use and Occupancy Project*[89].

De plus, dans le Statut juridique du Groënland oriental de 1931, la Cour permanente de Justice internationale a répété que les peuples autochtones n'avaient pas la capacité de transférer un titre souverain dans les termes suivants : « La conquête ne produit une perte de souveraineté que lorsque deux États se font la guerre et qu'en raison de la défaite de l'un des deux États, la souveraineté sur le territoire de l'État défait échoit à l'État victorieux. Ce principe ne s'applique pas lorsque l'on est parvenu à un règlement dans un pays lointain et que ses habitants sont massacrés par la population autochtone[40]. » Quant au fait de savoir si les Inuits ou les nations autochtones peuvent exercer la souveraineté dans la « zone » se trouvant au-delà des limites de la souveraineté étatique du Canada, au titre du droit international, ces zones représentent la haute mer et « le patrimoine commun de l'humanité » sans puissance souveraine. L'utilisation économique ou culturelle antérieure de la haute mer ne constitue pas un motif juridique de souveraineté territoriale sur celle-ci.

## Qu'entend-on par souveraineté?

L'argument selon lequel le statut social, économique et politique des Inuits au Canada pourrait avoir une incidence sur les revendications juridiques du Canada portant sur ses eaux arctiques au titre du régime du droit de la mer est dénué de tout fondement. Plus important encore, on ne voit pas très bien comment la position des groupes autochtones canadiens de l'Arctique, et en particulier celle des Inuits, sur des questions telles que celles du statut du passage du Nord-Ouest ou de l'étendue du plateau continental du Canada serait différente de celle du Canada. Dans la mesure où les Inuits canadiens ont des droits que le Canada a l'obligation de protéger et que le pays transfère des pouvoirs gouvernementaux sur de vastes pans d'eaux et de terres arctiques canadiens par l'intermédiaire du règlement des accords avec les Inuvialuits et les Inuits du Nunavut, du Nunavik et du Labrador, il est dans l'intérêt des Inuits que le passage du Nord-Ouest relève des eaux intérieures canadiennes et que le Canada obtiennent les droits souverains sur la partie la plus importante possible de son plateau continental. Leurs intérêts sont mieux protégés et leur influence est plus efficace sous le régime du droit canadien que sous celui du droit international. De plus, le statut contesté du passage du Nord-Ouest et la superficie du plateau continental étendu du Canada ont eu un effet nul sur le bien-être social et économique et le poids politique des Autochtones du Nord jusqu'à maintenant. Ce statut n'a que peu de chances de devenir un facteur important à l'avenir. Bien qu'il soit possible de retirer de menus avantages politiques en instrumentalisant la souveraineté dans le cadre de la défense des politiques concernant le Nord, cela représente un domaine de politiques sans importance pour les personnes résidant dans le Nord.

## Orientations post-westphaliennes

Les Inuits et d'autres peuples autochtones n'ont pas la possibilité au titre du droit international actuel d'exercer leur souveraineté sur un territoire, et leur capacité à influer sur les revendications des États en matière de droits relatifs aux eaux côtières et aux fonds marins est limitée. De ce fait, il est peu productif de défendre ou d'affirmer un rôle visant à consolider ou au contraire à menacer la souveraineté canadienne dans l'Arctique.

Bien que le régime juridique international soit toujours centré sur les États, seuls les États étant reconnus comme disposant de la souveraineté sur leurs territoires, des possibilités apparaissent pour que les groupes autochtones exercent eux-mêmes une gouvernance internationale qui ne repose pas sur des définitions exclusives du concept de souveraineté. Depuis la fin de la guerre froide, les acteurs non gouvernementaux ont obtenu ou ont pris de plus en plus d'influence dans le sys-

tème international. Les nations autochtones sont perçues par de nombreuses personnes comme des acteurs légitimes et crédibles disposant du droit d'éclairer les forums internationaux de prise de décisions et d'y prendre part[41].

L'Arctique en particulier a été une région de mécanismes novateurs de gouvernance intérieure, transférant des pouvoirs et responsabilités vers les gouvernements autochtones. Cette région a également été celle des mécanismes internationaux novateurs dans lesquels l'espace a été créé sous la forme d'une participation permanente des groupes autochtones au principal forum intergouvernemental qu'est le Conseil de l'Arctique. De plus en plus, les États arctiques tels que le Danemark et le Canada intègrent également des représentants autochtones à leur délégation nationale sur les questions concernant l'Arctique qui ont une incidence directe sur les droits des Autochtones, par exemple, dans le cadre des négociations sur l'Accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central. Dans le régime international actuel, les peuples autochtones de l'Arctique ont été capables de modérer la primauté de la souveraineté étatique.

La meilleure illustration de ceci peut se trouver dans les travaux de la Commission Pikialasorsuaq qui a élaboré une stratégie rassemblant des Inuits du Nunavut et du Groenland afin de protéger, surveiller et gérer conjointement Pikialasorsuaq (ou polynie des eaux du Nord)[42]. La Commission réclame que Pikialasorsuaq soit géré par des Inuits de part et d'autre de la frontière. Elle demande aussi que les Inuits puissent se déplacer librement entre les communautés historiquement liées des deux pays. Au moment où nous rédigeons ces lignes, les gouvernements du Canada et du Danemark n'ont pas encore adopté ces recommandations, mais étudient sérieusement les propositions. Ces dernières représentent le type de mécanismes remettant en cause les pratiques westphaliennes qui peuvent être mis en œuvre dans le but d'appuyer les aspirations des Autochtones, malgré le cadre de la souveraineté classique.

## Conclusion

Les exagérations et les malentendus entourant la souveraineté canadienne dans l'Arctique (les aspects juridiques, les différends et les effets pratiques) ont débouché sur le fait que les dirigeants autochtones et du Nord l'ont invoquée dans des scénarios inapplicables. Dans le présent article, nous avons décrit comment certains dirigeants autochtones et du Nord ont faussement interprété ou employé la souveraineté dans l'Arctique. Nous avons soutenu qu'il n'était ni utile ni exact de formuler la valeur des droits et du bien-être des Autochtones dans l'Arctique au regard de leur contribution à la souveraineté dans cette région.

Des stratégies plus pratiques et immédiates permettant de parfaire l'autodétermination, le pouvoir et les résultats socioéconomiques autochtones et du Nord peuvent être définies en travaillant autour de concepts centrés sur les États tels que la souveraineté plutôt qu'en leur faisant concurrence. Des dirigeants autochtones avisés continueront de cerner des espaces post-westphaliens dans lesquels exercer leurs droits inhérents et en jouir indépendamment de la souveraineté territoriale.

---

Heather Exner-Pirot est rédactrice en chef de l'*Arctic Yearbook*. Elle contribue régulièrement au site Web Regard sur l'Arctique de Radio-Canada. Elle siège au conseil d'administration de The Arctic Institute et du Saskatchewan First Nations Economic Development Network. Mme Exner-Pirot siège également au comité de rédaction de *La politique étrangère du Canada* et préside la Fiduciaire canadienne d'études nordiques. Elle est actuellement responsable de la stratégie de mobilisation et d'implication des Autochtones à l'Université de la Saskatchewan. Elle a par le passé occupé plusieurs postes à l'International Centre for Northern Governance and Development et à l'Université de l'Arctique. Elle a terminé ses études de doctorat en science

politique en 2011 à l'Université de Calgary. Sa thèse portait sur la sécurité des personnes et la régionalisation dans l'Arctique. Parmi les autres domaines de recherche de Mme Exner-Pirot figurent la gouvernance, le développement économique, les soins de santé et les études postsecondaires autochtones et du Nord.

## Abréviations

**DNUDPA** Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones

**UNCLOS** Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

## Notes

1. « Canada: Statement Concerning Arctic Sovereignty », *Columbia University Press International Legal Materials*, vol. 24, nº 6, novembre 1985, p. 1723-1728.

2. Conseil circumpolaire inuit du Canada, A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic, 2009.

3. Tony Penikett et Adam Goldenberg, « Closing the Citizenship Gap in Canada's North: Indigenous Rights, Arctic Sovereignty, and Devolution in Nunavut », *Michigan State International Law Review*, vol. 22, nº 1, automne 2013, p. 23-65; Kirk Cameron et Alastair Campbell, « The Devolution of Natural Resources and Nunavut's Constitutional Status » *Revue d'études canadiennes*, vol. 43, nº 2, printemps 2009, p. 198-219.

4. Peter Hutchins, Robin Campbell et Monique Caron, *Les Inuits : Partenaires de traités du Canada ou agents libres?*, octobre 2012, consulté le 22 novembre 2018, http://liberalsenateforum.ca/wp-content/uploads/2014/02/Hutchins-Sommaire.pdf.

5. Art Eggleton, « La revendication territoriale du Canada dans l'Arctique dépendante du partenariat et de la collaboration avec les Inuits », *Liberal Senate Forum*, 2016, consulté le 22 novembre 2018, http://forumdessenateursliberaux.ca/publication-fr/la-revendication-territoriale-du-canada-dans-larctique-dependante-du-partenariat-et-de-la-collaboration-avec-les-inuits/.

6. Daniel Philpott, « Sovereignty: An Introduction and Brief History », *Journal of International Affairs*, vol. 48, nº 2, hiver 1995, p. 357.

7. Thomas Biersteker et Cynthia Weber, « The Social Construction of State Sovereignty », dans Patrick Macklem, *Indigenous Difference and the Constitution of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 2001, p. 109.

8. Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, *Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, 13 septembre 2007, p. 2, consulté le 22 novembre 2018, https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/faq_drips_fr.pdf.

9. Michael Byers, *International Law and the Arctic*, Londres, Cambridge University Press, 2013, p. 231.

10. Martin Breum, *The Greenland Dilemma: The quest for independence, the underground riches and the troubled relations with Denmark* , Danemark, Royal Danish Defence College, 2015.

11. « Traités modernes dans le Nord », consulté le 22 novembre 2018, http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/images/img5_large.jpg.

12. Tom Flanagan, « Arctic symbolism, Harper stagecraft », *The Globe & Mail*, 21 août 2013, consulté le 22 novembre 2018, https://www.theglobeandmail.com/opinion/arctic-symbolism-harper-stagecraft/article13876049/.

13. Canada, Cabinet du premier ministre, « Le premier ministre Stephen Harper annonce de nouveaux navires de patrouille extracôtiers pour l'Arctique », Communiqué de presse, 9 juillet 2007, consulté le 22 novembre 2018, https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2007/07/premier-ministre-stephen-harper-annonce-nouveaux-navires-patrouille-extracotiers-arctique.html.

14. Canada, Ministère des Affaires autochtones et du Nord canadien, *Stratégie du Nord pour le Canada : Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*, 2009, consulté le 22 novembre 2018, http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns.pdf.

15. Canada, *Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique : Exercer notre souveraineté et promouvoir à l'étranger la Stratégie pour le Nord du Canada*, 2010, consulté le 22 novembre 2018, https://international.gc.ca/world-monde/assets/pdfs/politique_etrangere_canada_arctique-fra.pdf.

16. Jeff Griffiths, « Churchill could be key to Arctic sovereignty: Our claim to the North needs action now », *Winnipeg Free Press*, 13 octobre 2016, consulté le 22 novembre 2018, https://www.winnipegfreepress.com/opinion/analysis/churchill-could-be-key-to-arctic-sovereignty-396978701.html.

17. Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, « Minister of Transportation's Inuvik to Tuktoyaktuk Highway Statement », 17 août 2011, consulté le 22 novembre 2018, http://www.gov.nt.ca/newsroom/minister-transportations-inuvik-tuktoyaktuk-highway-statement.

18. Meagan Fitzpatrick, « "Science and Sovereignty" key to new Arctic research centre », *CBC News*, 23 août 2012, consulté le 22 novembre 2018, http://www.cbc.ca/news/politics/science-and-sovereignty-key-to-new-arctic-research-centre-1.1231516.

19. Tony Penikett, « Arctic security means more than Arctic sovereignty », *The Globe & Mail*, 26 janvier 2011, consulté le 22 novembre 2018, https://www.theglobeandmail.com/opinion/arctic-security-means-more-than-arctic-sovereignty/article563433/.

20. Canada, *Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique*.

21. David Vanderzwaag et Donat Pharand, « Inuit and the Ice: Implications for Canadian Arctic Waters », *Annuaire canadien de droit international*, vol. 21, nº 53, 1984, p. 75.

22. Michael Byers, *Who Owns the Arctic?: Understanding Sovereignty Disputes in the North*, Madeira Park (Colombie-Britannique), Douglas & McIntyre, 2010, p. 119.

23. Canada, Bibliothèque du Parlement, *L'Arctique : les revendications juridiques du Canada*, Service d'information et de recherche parlementaires, Publication PRB 08-05F, 2008, p. 1, consulté le 13 février 2018, http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/bdp-lop/ym32-9/YM32-9-08-05-fra.pdf.

24. Michael Mifflin, « Canada's Arctic Sovereignty and Nunavut's Place in the Federation », *Options politiques*, Nunavut, juillet/août 2008, p. 87, consulté le 22 novembre 2018, http://landclaimscoalition.ca/pdf/Mifflin_M2008.pdf.

25. Inuit Tapirrit Kanatami, *Nilliajut 2: Inuit Perspectives on the Northwest Passage, Shipping and Marine Issues*, 27 décembre 2017, consulté le 22 novembre 2018, https://itk.ca/wp-content/uploads/2018/01/NilliajutTextPages_Draftv4_english_web.pdf.

26. Kirk Cameron et Alastair Campbell, « The Devolution of Natural Resources and Nunavut's Constitutional Status », *Revue d'études canadiennes*, vol. 43, nº 2, automne 2009, p. 213.

27. Penikett et Goldenberg, « Closing the Citizenship Gap in Canada's North », p. 58-59.

28. Michael Mifflin, « Canada's Arctic Sovereignty and Nunavut's Place in the Federation », p. 90.

29. Hutchins, Campbell et Caron, *Inuit: Canada's Treaty Partners or Free Agents?*, p. 2.

30. Hutchins, Campbell et Caron, *Inuit: Canada's Treaty Partners or Free Agents?*, p. 2.

31. Hutchins, Campbell et Caron, *Inuit: Canada's Treaty Partners or Free Agents?*, p. 4.

32. Lisa Gregoire, « Senate approves new Arctic committee, membership to come », *Nunatsiaq News*, 17 novembre 2017, consulté le 22 novembre 2018, http://www.nunatsiaq.com/stories/article/65674senate_approves_new_arctic_committee_membership_to_come/.

33. Eggleton, « La revendication territoriale du Canada dans l'Arctique dépendante du partenariat et de la collaboration avec les Inuits ».

34. Eggleton, « La revendication territoriale du Canada dans l'Arctique dépendante du partenariat et de la collaboration avec les Inuits ».

35. Canada, Bibliothèque du Parlement, *L'Arctique : les revendications juridiques du Canada*.

36. Canada, Bibliothèque du Parlement, *L'Arctique : les revendications juridiques du Canada*.

37. Nations Unies, Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982, paragraphe 77(3), consulté le 22 novembre 2018, http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf.

38. Vanderzwaag et Pharand, « Inuit and the Ice: Implications for Canadian Arctic Waters », p. 80.

39. Adam Lajeunesse, *Lock, Stock and Icebergs: A History of Canada's Arctic Maritime Sovereignty*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2016, p. 267.

40. Vanderzwaag et Pharand, « Inuit and the Ice: Implications for Canadian Arctic Waters », p. 80.

41. Heather Nicol, « Reframing Sovereignty: Indigenous peoples and Arctic states », *Political Geography*, vol. 29, 2010, p. 79.

42. Pikialasorsuaq Commission, *People of the Ice Bridge: The Future of Pikialasorsuaq*, Ottawa, Conseil circumpolaire inuit, novembre 2017.

# CHAPITRE 4

## LA SOUVERAINETÉ DU CANADA DANS L'ARCTIQUE : UNE PERSPECTIVE JURIDIQUE

**PAR KRISTIN BARTENSTEIN**

Note : L'auteur souhaite remercier Thomas Baumgarte de son aide pour la ligne de Karman, ainsi que Romain Schmitt de son aide éditoriale. Le projet a reçu l'appui du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

### Résumé

La discussion sur le sens du terme « souveraineté » est ardue et la discussion sur la souveraineté dans l'Arctique canadien n'y fait pas exception. La nature polysémique du terme n'est pas étrangère à ces difficultés. Cette contribution a pour but de donner un aperçu de la souveraineté du Canada dans l'Arctique d'un point de vue juridique, en abordant certains aspects distincts, mais interdépendants. Nous réfléchirons aux raisons pour lesquelles les juristes et les politologues ont tant de difficultés à engager un dialogue fructueux sur la souveraineté. Nous examinerons ensuite le concept juridique de la souveraineté étatique, avant de présenter certaines des questions juridiques les plus controversées de la souveraineté canadienne dans l'Arctique, soit les incertitudes entourant les frontières maritimes de l'Arctique, le statut juridique du passage du Nord-Ouest et l'étendue de l'autorité du Canada sur ses eaux arctiques. Sur cette base, nous conclurons par quelques remarques sur le rôle possible de l'Aviation royale canadienne (ARC) dans ce contexte.

### Introduction

La discussion sur le sens du terme « souveraineté » est ardue et la discussion sur la souveraineté dans l'Arctique canadien n'y fait pas exception. Lorsque les échanges sur le sujet débordent les limites disciplinaires — comme dans le cadre du dialogue entre juristes et politologues, sur lequel cette contribution est particulièrement axée —, les difficultés deviennent beaucoup plus fondamentales. Les points de vue divergent alors souvent non seulement sur la perspective à avoir sur le sujet, mais aussi sur l'importance à accorder à ses divers aspects et sur les conclusions à en tirer. Une terminologie identique peut désigner des choses différentes, masquant ainsi le fait que ce ne sont pas tant les points de vue sur le sujet que les sujets discutés qui diffèrent. Même s'ils connaissent le risque de malentendus, les interlocuteurs ne pourront pas nécessairement les éviter. Leurs parcours intellectuels et disciplinaires peuvent être si différents et leur formation et expérience peuvent les avoir si fortement marqués que les chercheurs peinent à bien comprendre l'autre discipline. Même les chercheurs travaillant dans le même domaine de recherche sont susceptibles de ne pas saisir les subtilités de l'autre discipline, faute de connaissances et de compréhension du contexte disciplinaire plus large. Acquérir la maîtrise d'une autre discipline nécessite temps et efforts, ainsi qu'une bonne dose d'humilité et la volonté de reconnaître la possibilité que différentes disciplines produisent différents types d'érudition. Pareille maîtrise est donc difficile à atteindre, mais l'effort semble en valoir la peine, car elle favorise des dialogues interdisciplinaires riches et significatifs. Les bienfaits d'initiatives telles que le symposium de l'ARC de 2017 sur la souveraineté canadienne[1], qui est à l'origine de la présente contribution, sont donc incontestables.

Le fait que le raisonnement juridique semble parfois incompatible avec des observations empiriques peut le rendre déconcertant, en particulier pour des chercheurs en sciences humaines, y compris en sciences politiques. Le concept juridique de souveraineté et son corollaire, l'égalité souveraine, permettent bien de l'illustrer. En effet, même les *failing states* ou *failed states* (ou « États en déliquescence »), c'est-à-dire les États au gouvernement extrêmement faible comme le Sud-Soudan ou la Somalie, sont considérés comme des États souverains. Des États aussi différents que les États-Unis, la Chine, le Canada et Haïti, dont la situation économique ou (géo)politique n'a rien en commun, sont considérés comme étant égaux en droit. Il serait banal et clairement insatisfaisant de renvoyer, pour toute explication, à la fiction juridique. La facilité avec laquelle les juristes semblent passer outre aux observations empiriques remet en cause leur regard sur la réalité. Afin de comprendre la raison pour laquelle le raisonnement juridique ne correspond pas parfaitement à l'expérience du monde réel, il faut savoir qu'il opère dans le cadre d'une tension particulière, dont les pôles, comme l'explique Martti Koskenniemi, sont la normativité du droit, d'une part, et son caractère concret, d'autre part[2]. Si le droit international ne gardait pas une certaine distance par rapport au comportement, à la volonté ou à l'intérêt des États et renonçait de ce fait à sa dimension normative, il éviterait certes de se heurter à l'expérience du monde réel, mais il serait également réduit à ce que Koskenniemi qualifie d'excuse non normative ou de simple description sociologique[3]. Cela ne veut pas dire pour autant que le droit doit être déconnecté de la réalité sociopolitique. Si le droit international manquait de concret et n'avait aucun rapport tangible avec le comportement, la volonté et l'intérêt des États, il pourrait bien exister en tant qu'idée philosophique ou utopie. Toutefois, dissocié ainsi des intérêts des États, il serait très difficile de comprendre d'où il tire son origine et comment il peut aspirer à encadrer les relations internationales[4].

Une partie des difficultés qui entravent régulièrement le dialogue entre juristes et politologues réside sans doute dans le fait que, même si ceux-ci semblent travailler dans le même domaine de recherche (soit les relations internationales), leurs intérêts et objets de recherche, eux, divergent. La plupart des juristes s'intéressent indirectement aux relations internationales, à travers le prisme de normes juridiques, dans le but de discerner leur sens. Ils ont intériorisé la tension entre le caractère concret et le caractère normatif du droit ainsi que l'oscillation requise entre les cas concrets, réels ou imaginaires, et les normes abstraites. La plupart des politologues, en revanche, étudient principalement les aspects concrets des relations internationales, les faits et questions de pouvoir et de politique. Bien qu'ils soient souvent conscients, et même extrêmement bien informés, des normes et cadres juridiques pertinents, leurs intérêts de recherche semblent les rendre réfractaires à la valeur de la dimension normative (trop utopique) du droit[5]. Lors d'une confrontation intellectuelle avec un juriste, les critiques adressées à la dimension normative du droit par le politologue pourraient pousser le juriste à exagérer cette facette, creusant ainsi l'écart entre les points de vue politiques et juridiques.

Les approches méthodologiques différentes créent d'autres dissensions. La discipline juridique est fortement et inévitablement liée à la pratique juridique. L'accent mis sur l'interprétation est bien évidemment un trait distinctif de la recherche juridique. En droit, le praticien et le chercheur interprètent tous deux les règles juridiques régissant les relations internationales dans le but de distinguer les actes licites des actes illicites. Comme le souligne Koskenniemi, en raison de l'indétermination du droit, l'argumentation juridique permet la défense de toute position, tout en étant restreinte par un langage rigoureusement formel[6]. La maîtrise parfaite de ce langage — y compris la capacité d'adapter le style des arguments au public — est la « clé de la compétence juridique[7] » [traduction]. En examinant de plus près l'oscillation susmentionnée, on s'aperçoit que la facticité et la normativité sont enchevêtrées dans le raisonnement juridique. Selon la théorie herméneutique, le travail

juridique consiste à effectuer la convergence de la norme abstraite et de la situation factuelle en faisant émerger le sens des catégories juridiques généralement déterminées et abstraites au regard du cas concret et précis, un processus linguistiquement circonscrit, mais nécessairement créateur[8]. Ce type de recherche universitaire peut être déroutant pour le politologue formé à maintenir une distance scientifique par rapport à son objet de recherche. Sans sous-estimer la diversité des méthodes de recherche appliquées dans les deux disciplines, il semble en effet possible de dépeindre le juriste type et le politologue type comme étant des chercheurs adhérant à deux paradigmes scientifiques très différents. Tandis que le premier est généralement engagé dans un travail herméneutique qui rassemble puis mobilise des connaissances dans un but de persuasion, le second est plus souvent engagé dans un travail empirique dans le but de développer des connaissances à travers des processus de démonstration tendant vers un idéal d'objectivité[9].

Il semble qu'il y ait un fort réflexe pour mettre l'accent sur ces différences. Bien qu'il s'agisse d'une réaction compréhensible devant de perspectives nouvelles et déconcertantes, il serait souhaitable qu'elle mène ultimement à un dialogue interdisciplinaire ouvert afin de mieux éclairer les politiques publiques et leur mise en œuvre. Une compréhension mutuelle nécessite que les chercheurs dévoilent leurs présupposés et expliquent les concepts en jeu. Bien souvent un réexamen rigoureux des fondements de la discipline s'avère alors inévitable. Dans le cadre d'un dialogue entre juristes et politologues, la notion juridique de souveraineté étatique, fondamentale pour l'ordre juridique international et le droit international, constitue un bon point de départ.

La discussion qui suit se déclinera en quatre étapes. Nous examinerons d'abord le sens juridique de la souveraineté étatique dans le but de clarifier les bases conceptuelles de l'analyse juridique subséquente de la souveraineté du Canada dans l'Arctique. En ce qui la concerne, nous traiterons plus en profondeur des questions juridiques les plus controversées, à savoir des frontières maritimes en Arctique, du statut juridique du passage du Nord-Ouest et de l'étendue de l'autorité canadienne sur ses eaux arctiques. Sur la base de ces discussions, nous conclurons par quelques remarques sur le rôle que l'ARC pourrait jouer dans ce contexte.

## Le sens juridique de la souveraineté étatique

Dans le cadre de discussions interdisciplinaires sur la souveraineté, en particulier entre juristes et politologues, deux approches très différentes du concept entrent souvent en collision : l'une fondée sur l'idée de capacité, l'autre sur l'idée d'autorité. Comme Robert Jackson dit à juste titre, « la souveraineté étatique est une idée aux facettes multiples et aux ramifications nombreuses nécessitant une investigation interdisciplinaire[10] » [traduction]. Ces collisions offrent donc l'occasion d'examiner de près la question de la souveraineté étatique, et ce, sous l'angle de perspectives complémentaires plutôt qu'antagonistes et mutuellement exclusives. Le concept juridique peut être décrit à travers les aspects de capacité et d'autorité — et de la nouvelle considération de responsabilité —, ainsi que de leur rôle respectif.

La souveraineté considérée comme synonyme de capacité peut intuitivement être associée à la science politique, mais la capacité est également une considération juridique, notamment en ce qui a trait à l'acquisition du statut d'État. Quand un nouvel État se forme, son émancipation effective du pouvoir d'un autre État est essentielle. Le statut d'État et, ce faisant, la souveraineté, ne peuvent être acquis que si le gouvernement de l'État en devenir fait preuve de suffisamment d'effectivité, ou de capacité, pour imposer son règne sur un territoire et une population donnés, pour entrer en relation avec d'autres États[11] et pour ainsi établir son indépendance[12]. Or, la construction d'État est un

processus complexe et l'acquisition du statut étatique échappe indéniablement, dans une certaine mesure, à l'analyse juridique. Dans les cas problématiques (en particulier lorsque la présence d'un gouvernement effectif semble douteuse), même si le processus en vue de la construction d'État est légitime et par ailleurs licite, la réalité sociopolitique de l'acquisition du statut étatique, elle, n'est pas entièrement saisie par les critères juridiques. Des éléments extrajuridiques du type économique, (géo)politique, stratégique et autre peuvent en effet influer sur le résultat du processus. Malgré cela et que ce soit à son avantage ou non, l'effectivité de l'État en devenir reste un critère clé et sera scrutée de près pendant le processus de construction d'État[13].

Cependant, une fois qu'un nouvel État a vu le jour, la capacité cesse d'être une considération juridiquement pertinente, cédant ainsi au principe de la continuité des États[14]. Par conséquent, même les *failing* et *failed states* sont des États souverains. Juridiquement parlant, ces termes sont trompeurs, car ils désignent en réalité un gouvernement ineffectif, et non un État en train de s'effondrer[15]. Le statut d'État est maintenu, même en cas de problèmes prolongés de capacité, afin principalement de protéger l'État contre l'hétéronomie. Du point de vue de la science politique, cela peut être difficile à accepter[16], et la cause d'un des malentendus les plus persistants entre juristes et politologues est peut-être bien le sens divergent attribué au mot « souveraineté[17] ».

Cela ne veut pas dire pour autant qu'au sein des États, la capacité est absente du débat public. Pour tout objectif politique qu'un gouvernement se fixe, il doit se demander s'il dispose des moyens nécessaires (ressources humaines, financières et matérielles) pour le réaliser. Il est certainement alarmant de constater que des acteurs atypiques, en particulier des acteurs non étatiques, tels que des sociétés multinationales ou des groupes terroristes opérant sur le plan international, exercent un tel pouvoir que des États, qu'ils soient faibles ou puissants, en viennent à craindre pour leur autonomie ou leur stabilité. Cependant, même si ces questions de capacité occupent une place prépondérante dans les États modernes, elles ne sont pas considérées comme des questions de souveraineté par le droit international.

La mise en œuvre de politiques étatiques, en revanche, soulève incontestablement des problèmes de souveraineté (juridique). L'action d'un État est évaluée en fonction de sa licéité, c'est-à-dire du droit de l'État à adopter les lois, règlements et mesures d'exécution requis. À cet égard, la souveraineté est conçue comme une question d'autorité ou un « mandat ou permis – une autorisation – d'exercer ses pouvoirs[18] » [traduction]. Par définition, un État est souverain et possède les pouvoirs internes et externes requis. Comme le juge Huber l'a déclaré dans la célèbre Affaire de l'Île de Palmas concernant l'aspect extérieur ou international de la souveraineté : « La souveraineté, dans les relations entre États, signifie l'**indépendance**. L'indépendance, relativement à une partie du globe, est le **droit d'y exercer à l'exclusion de tout autre État** les fonctions étatiques[19]. » [Nous soulignons.]

Selon James Crawford, citant Vattel, la souveraineté ou l'indépendance d'un État se manifeste par le fait que l'État n'est « soumis à l'autorité d'aucun autre État ou groupe d'États » et que, par conséquent, « il n'est assujetti à aucune autorité autre que celle du droit international[20] » [traduction]. La souveraineté est donc « l'autorité du dernier mot[21] » [traduction] conférant à l'État une autorité suprême et exclusive sur son territoire et sa population, sans égard aux considérations de puissance, de taille ou de richesse. Ce principe d'égalité souveraine est en effet si important qu'il occupe une place prépondérante comme principe fondamental dans l'article 2(1) de la Charte des Nations Unies (Charte)[22]. L'interdiction du recours à la force et le principe de non-intervention, énoncés aux articles 2(4) et 2(7) de la Charte, sont tout aussi importants[23]. Il n'est donc pas surprenant et c'est même une conséquence nécessaire de la primauté du droit qui oriente l'action de l'État canadien que, pour les Forces armées canadiennes, le sens du terme « souveraineté » soit ancré dans cette définition juridique[24].

Le concept de souveraineté ou d'indépendance n'implique pas, cependant, qu'un État, pour être considéré comme souverain, doit être libre de toute contrainte relative à l'exercice de ses pouvoirs. L'autorité suprême et exclusive n'équivaut pas à l'autorité absolue en droit international moderne. Les restrictions découlant du droit constitutionnel et d'autres lois nationales ne mettent pas en doute l'indépendance de l'État qui a librement choisi de les respecter[25]. Les restrictions découlant du droit international, telles que les obligations conventionnelles ou le droit coutumier, ne remettent généralement pas non plus en cause la souveraineté de l'État. L'État moderne se caractérise en effet par des restrictions considérables à l'autorité étatique; il est donc parfois très difficile de déterminer si un État a le pouvoir d'agir comme il le fait ou entend de le faire dans une situation donnée. L'Arctique est certainement un bon exemple pour l'absence d'une description simple et évidente de l'autorité étatique. Or, des points de vue divergents sur les règles et principes juridiques constituent l'essence même de la pratique juridique, et la controverse internationale porte souvent précisément sur la question de savoir si les actes d'un État relèvent de son autorité juridique. La réponse à cette question est obtenue par un travail qui consiste à déterminer le sens des normes juridiques pertinentes et de la situation factuelle mettant les universitaires et praticiens au défi de proposer des interprétations convaincantes.

Rappelons que le concept moderne de souveraineté s'est cristallisé dans le contexte des guerres de religion européennes des 16e et 17e siècles, comme moyen de protéger ce qui est devenu l'État moderne. Sa formalisation juridique peut être retracée à la *Paix de Westphalie* de 1648[26], depuis laquelle il structure les relations internationales, et ce, en dépit de ses faiblesses et de son ineffectivité intermittente[27]. L'accent mis sur la protection de l'État a longtemps incité juristes praticiens et universitaires à fermer les yeux sur le sort des particuliers au sein des États. Cette attitude a considérablement changé, cependant. Les atrocités commises par l'Allemagne nazie, la Seconde Guerre mondiale, le régime d'apartheid sud-africain, le génocide rwandais et la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en tant qu'organisation internationale universelle investie d'un mandat large pour promouvoir la paix et la sécurité internationales ont tous contribué à induire et renforcer le changement dans la compréhension qu'ont les États de la souveraineté. En plus de protéger l'État contre l'hétéronomie, la souveraineté inclut désormais aussi la responsabilité, pour l'État, de respecter et de protéger la dignité humaine à l'intérieur de ses frontières. Cette reconnaissance a conduit à envisager une « responsabilité de protéger », suivant laquelle la communauté internationale se substituerait à un État qui manque de volonté ou de capacité pour exercer son autorité pour le bien de sa population[28]. La cause est noble, mais une réinterprétation de la souveraineté qui irait jusqu'à permettre une substitution qui ne serait pas fondée sur des mesures approuvées par l'ONU entraînerait la fin de la souveraineté telle que nous la connaissons depuis 1648 — une perspective plutôt inquiétante[29]. C'est pour une bonne raison que la responsabilité de protéger s'applique à l'intérieur du cadre juridique en vigueur, tel qu'il est défini dans la Charte des Nations Unies.

On ne peut toutefois nier l'importance primordiale d'assurer le respect des droits de l'homme, du droit humanitaire, de la démocratie et des principes de bonne gouvernance à l'échelle mondiale. Le principe de souveraineté est certes loin de donner des résultats automatiquement satisfaisants. Le meilleur moyen pour remédier aux défauts du principe consiste cependant non pas à affaiblir le principe, mais plutôt à renforcer les contraintes visant à restreindre ces défauts. De nombreuses contraintes actuellement imposées à la souveraineté des États ont justement été conçues dans cet objectif. Une version contemporaine de la souveraineté voudrait donc que l'État soit tenu d'exercer son autorité de manière responsable, c'est-à-dire à l'intérieur d'une gamme de choix acceptables[30].

Politologues et juristes pourraient bien se rejoindre dans cette quête du choix responsable. Plus généralement, il semble que les trois dimensions de la souveraineté — autorité juridique, capacité concrète et responsabilité morale — ne s'excluent pas mutuellement et que l'une ne soit pas plus pertinente que les autres. Elles représentent tout simplement des facettes différentes d'un concept polysémique, et il importe de reconnaître que dans la pratique, ces dimensions prennent tout leur sens lorsqu'elles sont appliquées ensemble. Cela dit, les sections suivantes ont pour but de jeter une lumière sur les questions juridiques de la souveraineté canadienne dans l'Arctique, et ce, de manière très classique, c'est-à-dire en mettant l'accent sur les questions d'autorité.

## Les frontières maritimes incertaines dans l'Arctique

Dans un premier temps, il convient de noter que la souveraineté du Canada sur son territoire terrestre, c'est-à-dire la partie continentale et les îles, ainsi que leur sol et sous-sol et l'espace aérien surjacent, n'est pas remis en question. En particulier, à la seule exception de l'île Hans, toutes les îles de l'archipel situées au large du Canada continental sont incontestablement canadiennes[31]. Les questions litigieuses sont liées aux zones marines. Il convient donc de rappeler les éléments de base du droit de la mer, tels que reflétés notamment par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (UNCLOS)[32].

Au-delà de son territoire terrestre, la souveraineté territoriale d'un État s'étend à une bande d'eaux côtières qui comprend deux zones distinctes. Les eaux intérieures sont adjacentes au territoire terrestre. Leur largeur dépend des lignes de base qui marquent la limite extérieure de ces eaux[33]. Selon les circonstances naturelles et le type de lignes de base utilisé, les variations de largeur peuvent être importantes. La « ligne de base normale » suit la laisse de basse mer, en épousant la forme naturelle de la côte[34] et aboutit généralement à d'étroites bandes d'eaux intérieures. La « ligne de base droite[35] », quant à elle, relie les points saillants d'une côte marquée d'échancrures ou de chapelets d'îles, s'éloignant ainsi dans une certaine mesure de la forme naturelle de la côte et comprenant parfois de vastes étendues d'eau. La mer territoriale s'étend au large de ces lignes de base, avec une largeur maximale de 12 milles marins [22 kilomètres (km)][36]. À quelques exceptions près, le Canada revendique une mer territoriale de 12 milles marins[37].

Au large de son territoire, deux autres zones maritimes présentent un intérêt pour l'État côtier : la zone économique exclusive (ZEE) d'une largeur maximale de 200 milles marins (environ 370 km) mesurée à partir des lignes de base[38] et le plateau continental d'une largeur par défaut de 200 milles marins mesurée à partir des lignes de base ou plus large lorsque le plateau continental naturel s'étend au-delà de 200 milles marins[39]. Ces zones ne font pas partie du territoire de l'État. L'État côtier est néanmoins en droit d'exercer des droits souverains et une compétence exclusifs relativement aux ressources naturelles de la colonne d'eau, du sol et du sous-sol, respectivement[40]. Le Canada revendique, à quelques exceptions près, une ZEE de 200 milles marins dans l'Arctique[41] et est actuellement en train d'établir son plateau continental étendu[42]. Au-delà de la ZEE et du plateau continental sont situées deux zones totalement internationales, soit la haute mer et la Zone [ou les grands fonds marins], où aucun État n'a le pouvoir d'exercer une compétence territoriale[43].

La distinction entre les zones situées sur le territoire de l'État côtier et celles situées au-delà détermine le type et la portée de l'autorité étatique. Alors que l'État côtier peut exercer sa *souveraineté territoriale* sur son territoire, c'est-à-dire sur ses eaux intérieures et territoriales[44], il ne dispose que d'une *souveraineté fonctionnelle* sur les ressources et les questions connexes dans sa ZEE et sur son plateau continental (étendu)[45]. En d'autres termes, au-delà des eaux territoriales, l'État n'a aucune

autorité sur la colonne d'eau, le sol et le sous-sol du fait de son territoire, mais seulement une autorité du fait des ressources qui s'y trouvent. L'étendue de l'autorité de l'État côtier dans ces diverses zones sera décrite dans la dernière section. L'étendue de l'Arctique maritime canadien délimitée par les frontières internationales et le statut du passage du Nord-Ouest seront abordés dans un premier temps.

On trace une frontière maritime pour diviser les zones de chevauchement revendiquées par les États ayant des côtes opposées ou adjacentes. Des frontières maritimes peuvent être établies entre les eaux territoriales pour déterminer les territoires respectifs des États, ainsi qu'entre les ZEE et les plateaux continentaux pour déterminer les zones respectives des États en ce qui concerne les ressources naturelles[46]. Cependant, nombre de ces revendications se chevauchant demeurent non résolues pendant de longues périodes avant de se transformer en différends si pressants que les États se mettent à tracer une frontière. Dans l'Arctique, le Canada est impliqué dans deux différends de longue date.

Depuis 1977, le Canada et les États-Unis sont en désaccord sur la frontière maritime dans la mer de Beaufort. En se basant sur un traité de 1825 sur les frontières de l'Alaska, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest entre la Russie (prédécesseur des États-Unis) et la Grande-Bretagne (prédécesseur du Canada), le Canada soutient que la frontière suit le 141e méridien de longitude ouest, comme en territoire terrestre[47]. Les États-Unis, en revanche, insistent pour appliquer la règle de l'équidistance[48]. Le résultat est une zone de chevauchement en forme de tarte de 6250 milles carrés (21 440 $km^2$) qui s'étend à peu près jusqu'à la limite de 200 milles marins[49]. En raison d'une bizarrerie géographique, les deux États semblent être désavantagés par leur propre raisonnement au-delà des 200 milles marins, car l'influence qu'exercent les îles les plus à l'ouest de l'archipel Arctique canadien sur la ligne d'équidistance avantagerait le Canada, tandis que les États-Unis seraient mieux servis par une frontière suivant le 141e méridien[50].

En ce qui concerne la frontière entre le Canada et le Groenland/Danemark, plusieurs aspects sont discutés depuis des années. Tout d'abord, les deux États revendiquent l'île Hans, un îlot dénudé et sans grand intérêt situé dans le détroit de Nares entre l'île d'Ellesmere et le Groenland[51]. Alors que des efforts visant à régler le différend ont repris récemment[52], la question avait été laissée en suspens en 1973 lorsque le Canada et le Danemark conviennent de la délimitation de leurs plateaux continentaux respectifs entre la mer de Lincoln et la mer du Labrador et qu'ils omettent de régler le sort de l'îlot[53]. Les deux États décident alors également de reporter la délimitation dans la mer de Lincoln. Ce n'est qu'en 2012 qu'ils parviennent à un accord de principe sur la frontière jusqu'à la limite de 200 milles marins, un accord qui est toujours en attente de confirmation[54]. Enfin, un autre différend pourrait surgir concernant le plateau continental étendu au large de la mer de Lincoln. En effet, le Danemark a présenté sa demande à la Commission des limites du plateau continental en 2014[55], tandis que le Canada devrait faire de même au début de 2019[56], probablement avec des revendications chevauchant celles du Danemark, voire celles de la Russie.

Outre les frontières horizontales entre différents États et la limite du territoire de l'État au large de ses côtes, l'étendue verticale de la souveraineté étatique doit être abordée. Bien qu'elle soit particulièrement pertinente pour l'exercice de la puissance aérienne, cette frontière n'a pas de définition juridique universellement reconnue. Pour le moment, la pratique des États a été trop hésitante pour faire émerger du droit coutumier en la matière, malgré l'adhésion grandissante que suscite la théorie de la portance aérodynamique. Selon celle-ci, la limite verticale de la souveraineté de l'État se situe à l'altitude maximale permettant aux aéronefs d'utiliser la poussée de l'air pour se maintenir en vol. Son attrait est pratique, car l'intérêt principal des États dans leur espace aérien est de réglementer et de contrôler le trafic aérien au-dessus de leur territoire[57]. Cette considération sous-tend la « limite de juridiction primaire de Karman[58] » (ou « ligne de Karman ») située à une « altitude où la portance

aérodynamique cesse et où la force centrifuge prend le relais[59] » [traduction]. L'altitude de cette limite entre les zones de transport aérien et les zones de voyage dans l'espace dépend des variations de la densité de l'atmosphère, mais semble se situer entre 83 km et 100 km[60]. La ligne de Karman représente l'altitude maximale théorique pour l'aviation, car les avions ordinaires volent à une altitude beaucoup plus basse. Les satellites gravitent généralement bien au-dessus d'une altitude de 100 km, mais comme ils descendent parfois plus bas[61], il ne serait pas plus utile de fonder la démarcation sur des activités spatiales. Il est clair, dans tous les cas, que ces aspects scientifiques et techniques ne servent qu'à définir les paramètres du débat juridique[62]. Le besoin de sécurité juridique et la prédilection des États pour des règles simples pourraient ultimement s'avérer décisifs et expliquer la préférence qui se dessine pour la ligne de démarcation de 100 km[63]. Il importe de garder à l'esprit, en particulier en ce qui concerne le déploiement de la puissance aérienne, qu'au-delà de la ligne de démarcation, l'autorité de l'État pour gérer les activités qui se déroulent au-dessus de son territoire, telles que le survol et les activités orbitales, cesse : les principes de libre accès et d'absence de souveraineté s'appliquent à l'espace extra-atmosphérique[64].

## Le statut juridique du passage du Nord-Ouest

L'étendue géographique des espaces marins de l'État côtier n'est qu'un des éléments permettant de déterminer la portée de son autorité; le statut juridique des espaces, qui impose généralement un régime juridique particulier, est un autre facteur. La discussion sur « la souveraineté canadienne dans l'Arctique » dans les médias et dans le grand public porte souvent sur le statut juridique des eaux du passage du Nord-Ouest. Pour le Canada, il s'agit d'eaux intérieures; pour les ÉtatsUnis, cependant, ce serait un détroit international. Cette divergence de vues entraîne des différences majeures en ce qui concerne la latitude qu'a le Canada pour régir la navigation internationale dans le passage du Nord-Ouest; nous y reviendrons dans la dernière section.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, les eaux intérieures sont généralement établies par des lignes de base, normales ou droites[65]. Toutefois, dans certaines circonstances, les États peuvent revendiquer ce que l'on appelle les « eaux (intérieures) historiques ». Selon la Cour internationale de justice (CIJ), ce sont des eaux « que l'on traite comme des eaux intérieures, alors qu'en absence d'un titre historique elles n'auraient pas ce caractère[66] ». Elles acquièrent le statut d'eaux intérieures à condition que l'État côtier les traite comme telles pendant une période suffisamment longue sans que ce statut soit contesté[67]. La position du Canada que les eaux de l'archipel Arctique sont des eaux intérieures historiques est explicitée en 1973[68], mais les propos tenus à la fin des années 1960 et au début des années 1970 par des responsables canadiens, y compris le premier ministre Trudeau, traduisent déjà cette position[69]. Or, le lourd fardeau de preuve pourrait s'avérer délicat pour le Canada; l'exigence d'avoir exercé sa compétence exclusive sur les eaux pendant une période suffisamment longue et avec l'accord du moins tacite des États tiers est particulièrement problématique[70].

En 1985, le Canada trace des lignes de base droites autour de son archipel[71] en vue de définir « la limite extérieure des eaux internes qui sont considérées depuis toujours comme canadiennes[72] ». L'objectif est clairement de tracer les limites du titre historique et non de créer des eaux intérieures. Compte tenu de l'incertitude entourant le titre historique du Canada, la question qui se pose est toutefois de savoir si ces lignes de base permettent d'assurer la souveraineté canadienne pleine et entière sur les eaux ainsi délimitées. La réponse à cette question est affirmative si les lignes de base sont conformes au droit international et si les eaux intérieures ainsi créées sont exemptes de tout droit de passage. La conformité est analysée de manière approfondie dans la littérature juridique sans qu'un consensus se dégage. Donat Pharand considère que, en vertu de l'UNCLOS, de la Convention de

1958 sur la mer territoriale[73] et de l'Affaire des pêcheries, le Canada a non seulement le droit de recourir à des lignes de base droites, compte tenu des caractéristiques de l'archipel Arctique, mais qu'il a également établi ses lignes de base de manière à satisfaire aux exigences relatives à leur tracé[74]. En particulier, il fait valoir que les lignes de base suivent la direction générale de la côte et que les eaux fermées ont un lien suffisamment étroit avec le domaine terrestre[75]. W. Michael Reisman et Gayl S. Westerman notamment contestent cette conclusion[76]. Plus important encore, les États-Unis ont déclaré que la revendication de la ligne de base droite canadienne dans l'Arctique n'était pas fondée sur des principes du droit international [77]. D'après une note britannique de 1986, la Communauté européenne partageait ce point de vue[78].

Cependant, même en supposant la conformité des lignes de base, la souveraineté du Canada pourrait encore être limitée par l'existence d'un droit de passage inoffensif. En vertu du paragraphe 2 de l'article 8 de l'UNCLOS , reprenant le paragraphe 2 de l'article 5 de la Convention de 1958 sur la mer territoriale, un droit de passage inoffensif existe dans les eaux intérieures créées par des lignes de base droites, là où ces eaux « n'étaient pas précédemment considérées comme telles[79] ». Toutefois, le Canada n'est jamais devenu partie à la Convention de 1958 sur la mer territoriale et n'était pas encore partie à l'UNCLOS au moment de tracer ses lignes de base, ce qui amène Pharand à conclure que le droit coutumier tel qu'énoncé en 1951 par la CIJ dans l'Affaire des pêcheries est applicable[80]. Or, rien dans cette décision n'indique l'existence d'un droit de passage inoffensif dans les eaux intérieures.

Une question connexe, apparue dans les années 1960 ou 1970 et qui gagne en vigueur après la traversée du *Polar Sea* en 1985, est de savoir si le passage du Nord-Ouest est un détroit international assujetti au régime du passage en transit. C'est ce que'affirment les États-Unis[81]; le Canada maintient simplement que les eaux du passage du Nord-Ouest sont des eaux intérieures[82]. En tant que voie navigable reliant l'océan Arctique (mer de Beaufort) à l'océan Atlantique (mer du Labrador), le passage du Nord-Ouest, qui constitue en réalité un ensemble de voies navigables distinctes passant à travers l'Archipel arctique canadien[83], répond sans aucun doute au critère géographique, selon lequel deux parties de la haute mer ou de la ZEE doivent être reliées par un détroit international[84]. Les avis divergent sur la question de savoir si le passage satisfait également au critère fonctionnel selon lequel le détroit doit être utilisé pour la navigation internationale[85].

En l'absence d'un seuil d'utilisation clair, les États-Unis affirment que tous les détroits « pouvant » être utilisés pour la navigation internationale doivent être considérés comme des détroits au sens juridique[86], une position qualifiée d'« interprétation isolée[87] » qui pourrait s'avérer difficile à défendre. Cela n'empêche pas James Kraska d'affirmer qu'aucun critère fonctionnel n'existe[88]. Une grande partie du débat entre universitaires s'explique par la rareté de la navigation internationale dans le passage du Nord-Ouest, remettant en doute l'atteinte du seuil nécessaire pour en faire un détroit international[89]. En effet, on considère généralement que la navigation doit non seulement avoir un certain volume — certes indéterminé —, mais également un caractère international, en ce sens qu'elle doit être le fait de divers pavillons et ne pas être effectuée sous l'autorité canadienne[90]. Ce dernier aspect doit être considéré dans le contexte des discussions précédant la transformation de NORDREG, un système de signalement des navires et de trafic maritime, en règlement obligatoire en 2010[91], soumettant dans les faits la navigation internationale à l'autorité canadienne. Pharand, entre autres, estimait avant le changement réglementaire de 2010 que le passage du Nord-Ouest pourrait devenir un détroit international si le trafic augmentait tout en n'étant pas soumis à l'autorité canadienne[92]. La probabilité d'un tel changement de statut a sans doute quelque peu diminué depuis l'application obligatoire de NORDREG, mais une surveillance et une application rigoureuses visant à garantir son respect demeurent essentielles.

## Les incertitudes entourant la portée de l'autorité du Canada sur ses eaux arctiques

En principe, chaque statut juridique, c'est-à-dire chaque zone maritime, est assorti d'un régime juridique spécifique qui détermine l'étendue de l'autorité de l'État côtier sur la zone. Cependant, dans certaines circonstances, les régimes par défaut généralement applicables cèdent le pas à d'autres, et il faut alors décider du régime qui prévaut, ce qui complique les choses en ce qui concerne l'Arctique. En particulier, le régime du passage inoffensif peut être applicable dans les eaux intérieures basé sur l'article 8(2) de l'UNCLOS[93]. Par ailleurs, les régimes de passage inoffensif et de passage en transit pourraient céder la place à un autre régime, énoncé à l'article 234, pour les eaux couvertes de glace. En même temps, le nouveau Recueil international de règles applicables aux navires exploités dans les eaux polaires (ou Code polaire) pourrait limiter l'autorité de l'État côtier en vertu de l'article 234. Une partie du débat sur « la souveraineté canadienne dans l'Arctique » consiste donc à déterminer la portée de l'autorité du Canada pour régir la navigation internationale dans ses « eaux arctiques[94] ». Afin d'éclairer les enjeux, les caractéristiques des différents régimes potentiellement applicables et l'incidence du Code polaire seront brièvement présentées ci-après.

Le régime de la souveraineté pleine et entière dans les eaux intérieures est le plus favorable pour l'État côtier : il lui permet de déterminer les conditions d'accès et d'utilisation de manière *totalement discrétionnaire*[95]. C'est sans surprise que le Canada cherche à appliquer ce régime dans tout son archipel Arctique, y compris dans les voies navigables du passage du Nord-Ouest.

Le régime du *passage inoffensif*, applicable en mer territoriale[96], soit au large des lignes de base tracées autour de l'archipel Arctique, et éventuellement dans ses eaux intérieures en vertu de l'article 8(2) de l'UNCLOS[97], limite l'autorité de l'État côtier en ce qui concerne la navigation internationale. Bien qu'il dispose de pouvoirs législatifs et réglementaires sur un certain nombre d'aspects (dont la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution du milieu marin par les navires)[98], l'État côtier ne peut imposer de normes relatives à la conception, la construction et l'armement (CCA) des navires étrangers, à moins que celles-ci ne donnent effet à des règles ou normes internationales généralement acceptées[99]. En d'autres termes, l'État côtier peut édicter des normes de rejet, mais est par ailleurs limité à des normes reconnues internationalement. En outre, il peut prescrire des mesures relatives à la sécurité de la navigation et à la réglementation du trafic[100], mais il doit alors tenir compte des recommandations de l'Organisation maritime internationale (OMI)[101]. L'État côtier doit également s'assurer qu'aucune de ses exigences n'entrave le passage inoffensif, c'est-à-dire qu'aucune d'entre elles n'a « pour effet d'empêcher ou de restreindre l'exercice du droit de passage inoffensif[102] ». Cependant, il peut empêcher un passage non inoffensif[103], ayant la pleine compétence sur ces navires, y compris l'ensemble des compétences en matière d'exécution[104]. Enfin, il peut suspendre temporairement le passage dans des zones spécifiques à condition que cette suspension soit requise pour sa sécurité et qu'elle ne soit pas discriminatoire[105].

Des forces aériennes peuvent être déployées pour surveiller la navigation dans les eaux intérieures et territoriales et, le cas échéant, contribuer à faire respecter les réglementations nationales applicables. Notons également que les limites imposées à l'autorité de l'État côtier en vertu du régime de passage inoffensif ne s'appliquent qu'à la navigation internationale[106]. L'entrée dans l'espace aérien au-dessus de ces zones et leur survol demeurent sous la seule autorité et l'unique contrôle de l'État côtier.

Si le passage du Nord-Ouest était un détroit international, le régime de *passage en transit* s'appliquerait aux navires et aux aéronefs[107]. Tout comme le principe de la liberté des mers, le régime

de passage en transit vise à assurer une navigation et un survol internationaux sans entrave. Les États riverains peuvent réglementer le trafic maritime par des voies de circulation et des dispositifs de séparation du trafic[108], à condition qu'ils ne soient non pas recommandés, mais approuvés par l'OMI[109]. Ils peuvent également prescrire des normes visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires, mais, contrairement au régime de passage inoffensif, uniquement dans la mesure où ces normes respectent les normes de rejet internationales[110]. L'obligation de ne pas entraver le passage en transit est centrale[111] : c'est la raison pour laquelle aucune norme de CCA ne doit être prescrite. En outre, le transit ne peut être empêché ni suspendu pour une période limitée, même pas pour des raisons de sécurité nationale ou de protection de l'environnement[112]. Les sous-marins sont autorisés à opérer en mode normal, c'est-à-dire sous l'eau et sans s'identifier[113]. Les navires étrangers n'ont pas le droit de mener des activités de recherche et de levés hydrographiques, sauf s'ils en ont obtenu l'autorisation[114], ce qui soulève la question savoir comment les activités des navires peuvent être contrôlées dans le vaste archipel Arctique, en particulier si leur présence passe inaperçue.

Cela étant dit, conformément à l'article 234, les États bordant des eaux recouvertes de glace ont le « droit d'adopter et de faire appliquer des lois et règlements [...] afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires[115] ». Une caractéristique particulière de cette « exception arctique » est que l'État côtier bénéficie d'une autorité unilatérale qui n'est soumise à aucune norme ou procédure internationales[116]. Hormis le Canada, seule la Russie a jusqu'à présent eu recours à cette compétence particulière de l'État côtier. L'étendue du pouvoir accordé est controversée[117], de même que l'applicabilité de cette disposition aux détroits internationaux. Cependant, la principale motivation de son inclusion dans l'UNCLOS était de donner à l'État côtier le pouvoir d'adopter et de faire respecter des règles et des normes plus strictes afin d'augmenter le niveau de protection du milieu marin exceptionnellement vulnérable en eaux recouvertes de glace[118]. La disposition a été rédigée avec soin de manière à éviter toute incidence sur la position des États-Unis ou du Canada sur le statut du passage du Nord-Ouest[119]. Ted McDorman, en accord avec Suzanne Lalonde[120], est ainsi d'avis que le Canada est en droit, à l'égard de navires commerciaux étrangers, d'exiger et de faire respecter des mesures strictes de prévention de la pollution conformément à la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (LPPEA)[121], et ce, même si le passage du Nord-Ouest devait être considéré comme un détroit international[122]. Encore une fois, la puissance aérienne peut être déployée pour faire respecter le droit canadien.

Jusqu'en janvier 2017, les États du pavillon, pour leur part, n'avaient pas à imposer de normes spécifiques à leurs navires naviguant dans l'Arctique. Depuis, cependant, le Code polaire[123] — rendu applicable par le biais de modifications apportées à la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le Protocole de 1978 relatif à cette convention (MARPOL)[124], à la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS)[125] et à la Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW)[126] — impose des obligations en matière d'environnement et de sécurité. Cependant, il n'aborde pas l'ensemble des préoccupations environnementales[127] et ne s'applique pas à tous les navires[128]. Par ailleurs, le Canada n'est pas pleinement satisfait de l'ampleur et de la profondeur des normes, ce qui soulève la question de la relation entre le Code polaire et l'article 234. Autrement dit, il s'agit de savoir si le Canada, en tant qu'État côtier, peut continuer d'imposer ses propres règles en matière de navigation internationale dans ses eaux arctiques ou si les règles internationales du Code polaire, appliquées par les États du pavillon, auront préséance. Cette dernière solution serait logique du point de vue de la navigation internationale, pour laquelle des normes uniformes sont primordiales[129]. Cependant, il serait insensé de croire

que l'établissement de normes internationales a pour effet d'éroder la compétence des États côtiers en vertu de l'UNCLOS, et ce, même si les États côtiers les plus intéressés (dont le Canada) ont consenti aux nouvelles normes[130]. Une relation de complémentarité semble en effet plus adaptée[131]. Selon l'interprétation des règles de conflit applicables donnée par le Canada[132], telle qu'elle se reflète dans le nouveau Règlement sur la sécurité de la navigation et la prévention de la pollution dans l'Arctique[133], la compétence de l'État côtier est en effet maintenue[134].

## Conclusion

Le débat juridique — et certes technique — sur la portée de l'autorité canadienne dans l'Arctique n'a pas qu'un intérêt théorique. Son résultat a une incidence sur le monde réel en ce qu'il détermine la compétence législative et exécutive du Canada. L'Arctique abrite des peuples vulnérables et un environnement fragile, tous deux exposés à la pression combinée du réchauffement climatique et de l'intensification des activités humaines. Leur bien-être dépendra de plus en plus de la détermination du Canada à contrôler, à tout le moins, ce qui relève de son contrôle. Déjà, les changements climatiques affectent les modes de vie autochtones et l'environnement naturel, et il serait important d'avoir l'assurance que, quelles que soient les activités qui se développeront dans l'Arctique, le Canada dispose d'une certaine autorité pour limiter leurs effets potentiellement néfastes.

Quelles conclusions pratiques pouvons-nous ou devons-nous tirer de cette situation? Tout d'abord, le Canada devrait continuer à faire valoir ses revendications. Chaque fois qu'elles sont contestées, en paroles ou en actes, le Canada devrait réagir de manière ferme, mais mesurée. La puissance aérienne canadienne peut certainement être mise à contribution à cette fin et l'est d'ailleurs déjà. Les responsabilités de l'ARC comprennent des opérations de défense, mais ne s'y limitent pas[135]. Le Canada a besoin de la certitude que son territoire et ses frontières sont bien défendus, ce qui n'est pas un mince exploit dans l'Arctique, compte tenu de l'immensité et de l'éloignement du territoire. La collaboration avec l'armée de l'air américaine dans le cadre du Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD)[136], chargé de l'alerte et du contrôle aérospatiaux pour l'Amérique du Nord, s'est révélée importante à cet égard. Depuis 2006, le NORAD a également une mission « d'alerte maritime », qui couvre les « abords et zones maritimes et [les] voies navigables intérieures respectifs du Canada et des États-Unis », visant à développer « une compréhension d'ensemble commune des activités maritimes pour mieux identifier les menaces maritimes éventuelles à la sécurité nord-américaine[137] ». En conséquence, la portée du NORAD, et donc de l'ARC, dépasse les questions traditionnelles de défense et s'étend à des questions plus larges de sécurité publique[138]. L'ARC peut également jouer un rôle particulier dans l'affirmation de la souveraineté du Canada dans l'Arctique en manifestant sa présence. À une époque où les menaces posées par la Russie sont réévaluées[139], y compris devant des incursions potentielles d'avions militaires russes dans l'espace aérien nord-américain au-dessus de l'Arctique[140], le rôle de l'ARC relatif à la souveraineté canadienne peut revêtir une importance renouvelée. La recherche et le sauvetage au large des côtes canadiennes constituent une autre responsabilité de l'ARC[141], aux défis particuliers dans l'Arctique compte tenu de sa taille et de son éloignement. La puissance aérienne est particulièrement adaptée à ces tâches, car ses capacités en termes de vitesse, de portée et de manœuvrabilité la rendent souvent plus efficace que les activités terrestres ou navales[142]. La souveraineté du Canada dans l'Arctique, même si elle n'est pas menacée sur le plan juridique, peut parfois sembler précaire d'un point de vue politique. Dans ce contexte, il est bon de savoir que le Canada a l'autorité d'exercer et de défendre sa souveraineté, en déployant notamment sa puissance aérienne.

Kristin Bartenstein est professeure à la Faculté de droit de l'Université Laval (Québec). Ses recherches et son enseignement portent sur le droit international public, en particulier le droit international de la mer et les enjeux liés à l'Arctique, ainsi que sur la méthodologie juridique. Elle dirige actuellement un groupe de recherche interdisciplinaire pancanadien qui étudie l'incidence du nouveau Code polaire sur le droit interne et les politiques publiques du Canada.

## Abréviations

| | |
|---|---|
| **ARC** | Aviation royale canadienne |
| **CCA** | construction, conception et armement |
| **CIJ** | Cour internationale de Justice |
| **Code polaire** | Recueil international de règles applicables aux navires exploités dans les eaux polaires |
| **LPPEA** | Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques |
| **MARPOL** | Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires |
| **NORDREG** | Règlement sur la zone de services de trafic maritime du Nord canadien |
| **OMI** | Organisation maritime internationale |
| **RTNU** | Recueil des traités des Nations Unies |
| **SOLAS** | Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer |
| **UNCLOS** | Convention des Nations Unies sur le droit de la mer |
| **ZEE** | zone économique exclusive |

## Notes

1. Symposium sur la puissance aérienne de l'ARC 2017, La puissance aérienne et la souveraineté: l'avenir de l'ARC, ARC, Musée canadien de la nature, Ottawa, les 20 et 21 avril 2017.

2. Martii Koskenniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument,* Cambridge, Cambridge University Press, 2007, particulièrement la page 17.

3. Koskenniemi, *From Apology to Utopia,* p. 17 et suivantes.

4. Koskenniemi, *From Apology to Utopia,* p. 17 et 18.

5. De par sa trajectoire intellectuelle et professionnelle, Hans Morgenthau — qui a été avocat et professeur de droit dans l'Allemagne pré-nazie et l'Europe des années 1930, avant de devenir une figure emblématique de l'école réaliste en relations internationales à partir des années 1940 aux États-Unis — est un exemple éloquent de la façon dont même les juristes composent difficilement avec la dimension normative indispensable du droit.

6. Martti Koskenniemi, *The Politics of International Law*, Oxford, Hart Publishing, 2011, p. 294 et 298.

7. Koskenniemi, *Politics of International Law*, p. 298.

8. Arthur Kaufmann, « Durch Naturrecht und Rechtspositivismus zur juristischen Hermeneutik », *JuristenZeitung,* vol. 30, 1975, p. 339. Une traduction française de ce texte, préparée par l'auteure, paraîtra dans la *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* (2019/1).

9. Voir Royce A. Singleton Jr. et Bruce C. Straits, *Approaches to Social Research*, 5e éd., Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 33.

10. Robert Jackson, *Sovereignty*, Cambridge, Polity Press, 2007, p. xii: « [s]overeign statehood is a multifaceted and wide-ranging idea which calls for an interdisciplinary inquiry » [citation originale].

11. Voir également: Organisation des États américains, Septième conférence internationale, Convention de Montevideo sur les droits et les devoirs des États (1933) qui fait écho à la doctrine à trois éléments de Georg Jellinek, Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3e éd., Berlin, Verlag von O. Häring, 1914, pp. 394-434.

12. James R. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2e éd., Oxford, Oxford University Press, 2006, p. 63.

13. *Ex factis jus oritur* (le droit découle des faits). Pour en savoir plus, consulter notamment Crawford, *Creation of States*, p. 45 et suivantes.

14. Andreas Zimmermann, « Continuity of States », paragraphe 7, dans *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, éd. Rüdiger Wolfrum, Oxford, Oxford Public International Law, août 2006, consulté le 11 octobre 2018, http://opil.ouplaw.com/abstract/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1389?rskey=AuRzH1&Result=1&prd=EPIL.

15. Zimmermann, « Continuity of States », paragraphe 11.

16. Voir Stephen Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

17. Jackson, *Sovereignty*, p. 14. Jackson écrit: « La souveraineté est une forme d'autorité et non une sorte de pouvoir, mais la souveraineté peut facilement être construite et interprétée comme un pouvoir irrésistible ou impérieux. » [Traduction]

18. Jackson, *Sovereignty*, p. 14: « warrant or licence – an authorization – to exercise power » [citation originale].

19. *Island of Palmas Case* (USA c. Netherlands, 4 avril 1928), Reports of International Arbitral Awards, vol. 2 (copyright 2006), 829, consulté le 11 octobre 2018, http://legal.un.org/riaa/cases/vol_II/829-871.pdf tel que traduit par The Hague Justice Portal, consulté le 4 février 2019, http://www.haguejusticeportal.net/Docs/PCA/Ethiopia-Eritrea%20Boundary%20Commission/Island%20of%20Palmas%20French%20PCA%20final.pdf.

20. Crawford, *Creation of States,* p. 66.

21. Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1951, p. 60.

22. Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, CTS 1945/7, consulté le 11 octobre 2018, http://www.un.org/fr/charter-united-nations/index.html.

23. Charte des Nations Unies.

24. Major-général William Seymour, « Air Power Support to Maritime Sovereignty Operations », document, Symposium sur la puissance aérienne de l'ARC 2017, La puissance aérienne et la souveraineté: l'avenir de l'ARC, Ottawa, 20-21 avril 2017. La compréhension juridique de la souveraineté a également marqué le discours du lieutenant-général Michael Hood, « L'ARC et la souveraineté canadienne », document, Symposium sur la puissance aérienne de l'ARC 2017, La puissance aérienne et la souveraineté: l'avenir de l'ARC, Ottawa, 20-21 avril 2017, consulté le 11 octobre 2018, http://www.rcaf-arc.forces.gc.ca/fr/article-modele-standard.page?doc=l-arc-et-la-souverainete-canadienne/j1wgjk71.

25. Hood, « L'ARC et la souveraineté canadienne ».

26. Il est communément admis que l'ordre westphalien a été établi par le Traité de paix entre le Saint-Empire romain et la Suède (Traité de paix d'Osnabrück), (14)24 octobre 1648, et par le Traité de paix entre le Saint-Empire romain et la France (Traité de Münster), (14)24 octobre 1648. Des versions anglaises sont publiées dans la Consolidated Treaty Series, vol.1, respectivement 119 et 271.

27. Sur le caractère durable et évolutif de la souveraineté, voir Jackson, *Sovereignty*, p. 1. Pour trouver des solutions de rechange permettant de compenser les inégalités entre États, voir Benoît Kingsbury, « Sovereignty

and Inequality », dans *International Law: Critical Concepts in Law*, vol. 2, éd. Joseph Weiler et Alan T. Nissel, London, Routledge, 2011, p. 387 et 388. Voir également Wouter G. Werner et Jaap H. de Wilde, « The Endurance of Sovereignty », *European Journal of International Relations,* vol. 7, 2001, p. 283-313.

28. Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, *La Responsabilité de protéger: Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États,* Ottawa, Centre de recherches pour le développement international, 2001.

29. Pour un regard critique, voir Georg Nolte, « Sovereignty as Responsibility? », *Proceedings of the ASIL* [American Society of International Law] *Annual Meeting*, vol. 99, 2005, p. 389-392.

30. Jackson, *Sovereignty*, p. 18 et suivantes.

31. Les dernières incertitudes ont été résolues lorsque le Danemark a abandonné toute revendication sur l'île d'Ellesmere dans les années 1920 (voir Donat Pharand, *Canada's Arctic Waters in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 47) et lorsque la Norvège a reconnu la souveraineté britannique sur les îles Sverdrup en 1930 (voir « Échange de notes concernant la reconnaissance par le Gouvernement norvégien de la souveraineté de Sa Majesté sur les Îles Sverdrup », 8 août 1930, CTS 1930/17).

32. UNCLOS, 10 décembre 1982, Recueil des traités des Nations Unies (RTNU), vol. 1834, nº 31363, p. 4.

33. UNCLOS, articles 57.

34. UNCLOS, article 5.

35. UNCLOS, article 7.

36. UNCLOS, article 3.

37. *Loi sur les océans* (L.C. 1996), chapitre 31, article 4(a), dernière modification le 26 février 2015. Voir également UNCLOS, article 3.

38. UNCLOS, articles 55-75.

39. UNCLOS, voir les articles 76-85.

40. UNCLOS, partie V et VI respectivement, en particulier les articles 56 et 77.

41. *Loi sur les océans*, article 13(1)(a).

42. Canada, *Demande partielle du Canada à la Commission des limites du plateau continental concernant son plateau continental dans l'océan Atlantique: résumé,* Ottawa, Gouvernement du Canada, 2013, p. 3, consulté le 11 octobre 2018, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/can70_13/es_can_fr.pdf. Voir également UNCLOS, article 76; et *Loi sur les océans*, article 17(1).

43. Voir notamment UNCLOS, articles 86, 87 et 89 (haute mer) et l'articles1(1)1), 136 et 137 (Zone). Dans ces zones, les États exercent leur autorité en tant qu'États du pavillon (en haute mer) et en tant qu'États qui patronnent (dans la Zone).

44. UNCLOS, article 2.

45. UNCLOS, articles 56 et 77.

46. UNCLOS, articles 15 (eaux territoriales), 74 (ZEE) et 83 (plateau continental).

47. Voir Convention entre la Grande-Bretagne et la Russie concernant les limites de leurs possessions respectives sur la côte du nord-ouest de l'Amérique et la navigation de l'océan pacifique, 16 février 1825, Consolidated Treaty Series, vol. 75, 95. Le texte original étant en français, le problème découle de l'article III, selon lequel la frontière suit le 141e méridien « dans son prolongement jusqu'à la Mer Glaciale », ce qui, de l'avis du Canada, rend la disposition également applicable à la frontière maritime. Voir *Décret sur les zones de pêche du Canada* (*zone 6)*, DORS/77-173, 24 février 1977 (remplacé par le *Décret sur les zones de pêche du Canada* (*zone 6*), CRC, chapitre 1549), dernière modification le 29 janvier 2009.

48. États-Unis, *Maritime Boundaries between the United States and Canada*, Public Notice 506, 4 novembre 1976, 41 Fed Reg 48619-48620, ILM, vol.15, 1435-1436 (remplacé par: Département d'État, *Exclusive Economic Zone and Maritime Boundaries*, Public Notice 2237, 23 août 1995, 60 Fed Reg 43825-43829).

49. James S. Baker et Michael Byers, « Crossed Lines: The Curious Case of the Beaufort Sea Maritime Boundary Dispute », *Ocean Development and International Law,* vol. 43, nº 1 (2012), p. 72.

50. Baker et Byers, "Crossed Lines», p. 72.

51. Bien que notoire, le différend est plutôt de nature symbolique ou « much ado about very little », selon Ted McDorman, *Saltwater Neighbors: International Ocean Law Relations between the United States and Canada*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 20.

52. Chris Fitch, « Divided Island », *Geographical Week,* août 2018, consulté le 11 octobre 2018, https://geographical.co.uk/geopolitics/geopolitics/item/2834-divided-island.

53. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement du Royaume du Danemark relatif à la délimitation du plateau continental entre le Groenland et le Canada, 17 décembre 1973, RTNU, vol. 950, nº 13550, p. 155.

54. Canada, *Demande partielle du Canada*. Voir également Canada, ministère des Affaires étrangères, « Le Canada et le Royaume du Danemark concluent un accord de principe sur la frontière dans la mer de Lincoln », 28 novembre 2012, consulté le 11 octobre 2018, https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2012/11/canada-royaume-danemark-concluent-accord-principe-frontiere-mer-lincoln.html.

55. Royaume du Danemark, *Partial Submission of the Government of the Kingdom of Denmark together with the Government of Greenland to the Commission on the Limits of the Continental Shelf: The Northern Continental Shelf of Greenland, Executive Summary*, novembre 2014, consulté le 11 octobre 2018, http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/dnk76_14/dnk2014_es.pdf.

56. « Arctic Rocks Could Prove Canada Has Greater Claim over Resources in the North », CBC News, dernière mise à jour le 9 décembre 2017, consulté le 11 octobre 2018, https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/arctic-rocks-canada-north-Resources-1.4440796. Voir également: Canada, *Demande partielle du Canada.*

57. Gbenga Oduntan, *Sovereignty and Jurisdiction in the Airspace and Outer Space: Legal Criteria for Spatial Delimitation,* London, Routledge, 2012, p. 298.

58. Frans von der Dunk, International Space Law », dans *Handbook of Space Law*, éd. Frans von der Dunk, Northampton, Edward Elgar Publishing, 2015, p. 65.

59. Von der Dunk, dans « International Space Law », citant un discours prononcé en 1957 par le physicien Theodore Von Kármán à l'Université de Californie. La ligne de Karman est basée sur des considérations physiques. Les satellites suivent ce que l'on appelle des orbites képleriennes, qui ne résultent que de forces gravitationnelles. Pour les orbites circulaires, la vitesse de ces orbites ne dépend que de l'altitude au-dessus de la Terre. Les avions, en revanche, équilibrent les forces gravitationnelles avec la portance produite par leurs ailes. Cette portance dépend de la densité de l'atmosphère et de la vitesse de l'avion, entre autres facteurs. À des altitudes plus élevées, où la densité est plus basse, une vitesse plus élevée est nécessaire afin d'équilibrer les forces gravitationnelles. La ligne de Karman marque l'altitude à laquelle la vitesse de l'avion serait égale à la vitesse d'une orbite képlérienne circulaire.

60. Von der Dunk, « International Space Law », p. 65.

61. Von der Dunk, « International Space Law », p. 67.

62. À cet effet, voir également Gbenga Oduntan, « The Never Ending Dispute: Legal Theories on the Spatial Demarcation Boundary Plane between Airspace and outer Space », *Hertfordshire Law Journal,* vol. 1, nº 64 (2013), p. 65.

63. Voir von der Dunk, « International Space Law », p. 69 et suivantes, avec références supplémentaires.

64. Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes, 27 janvier 1967, RTNU, vol. 610, no. 8843, 220 articles I et II, consulté le 11 octobre 2018, https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20610/volume-610-I-8843-French.pdf .

65. UNCLOS, articles 5 et 7 et texte correspondant.

66. *Affaire des Pêcheries* (Royaume-Uni c. Norvège) [1951], CIJ recueil, p. 130.

67. *Affaire des Pêcheries*, p. 136.

68. Canada, Affaires extérieures, Direction générale des affaires juridiques, « Lettre », 17 décembre 1973, telle que reproduite dans *Annuaire canadien de droit international,* vol. 12 (1974), 279.

69. Voir McDorman, *Saltwater Neighbors*, p. 233, avec références supplémentaires.

70. Pharand, *Canada's Arctic Waters*, p. 125.

71. *Décret sur les coordonnées géographiques pour la mer Territoriale (région 7)*, DORS/85-872, 10 septembre 1985.

72. Joe Clark, ministre des Affaires étrangères, Débats de la Chambre des communes, 10 septembre 1985, 6462-6464.

73. Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, 29 avril 1958, RTNU, vol. 516, nº 7477, p. 207.

74. Pharand, *Canada's Arctic Waters*, p. 159 (avec renvois à des opinions concordantes) et conclusion, p. 178 (en particulier les points 3 et 4).

75. Pharand, *Canada's Arctic Waters*, p. 162 et suivantes. Pharand poursuit en soulignant plusieurs autres facteurs qui renforcent et consolident le titre.

76. W. Michael Reisman et Gayl S. Westerman, *Straight Baselines in Maritime Boundary Delimitation,* New York, St. Martin's Press, 1992, p. 168; voir également p. 111.

77. J. Ashley Roach et Robert W. Smith, éd., *United States Responses to Excessive Maritime Claims*, 2e éd., The Hague, Martinus Nijhoff, 1996, p. 118.

78. Haut-commissariat de Grande-Bretagne, Note nº 90/86, 9 juillet 1986; voir la réimpression partielle dans Roach et Smith, *United States Responses to Excessive Maritime Claims*, p. 121.

79. UNCLOS, article 8(2).

80. Pharand, *Canada's Arctic Waters*, p. 228 et suivantes.

81. États-Unis, The White House, « National Strategy for the Arctic Region », 10 mai 2013, p. 11, consulté le 11 octobre 2018, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf. Pour une réaffirmation plus récente, voir: États-Unis, Arctic Executive Steering Committee, « Implementation Framework for the National Strategy for the Arctic Region (Appendix A) », 10 mars 2016, p. 9-10, consulté le 11 octobre 2018, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/National%20Strategy%20for%20the%20Arctic%20Region%20Implementation%20Framework%20%28Appendix%20A%29%20Final.pdf.

82. Donat Pharand, « The Arctic Waters and the Northwest Passage: A Final Revisit », *Ocean Development and International Law,* vol. 38, 2007, p. 51.

83. Pharand, *Canada's Arctic Waters*, p. 190-91. Pharand identifie sept routes différentes.

84. UNCLOS, article 37 et *Affaire du Détroit de Corfou* (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord c. Albanie) [1949], Rapport de la CIJ, p. 28.

85. UNCLOS, article 37 et *Affaire du Détroit de Corfou*, p. 28-29.

86. États-Unis, Sénat, *Convention on the Law of the Sea,* Senate Executive Report 110-9, Part VIII: Test of Resolution of Advice and Consent to Ratification, 19 décembre 2007, section 3, declaration 3 (D), consulté le 11 octobre 2018, https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CRPT-110erpt9/html/CRPT-110erpt9.htm.

87. Pharand, « Arctic Waters and the Northwest Passage », p. 36.

88. James Kraska, « The Law of the Sea Convention and the Northwest Passage », *International Journal of Marine and Coastal Law,* vol. 22, nº 2 (2007), p. 275.

89. Pharand, « Arctic Waters and the Northwest Passage », p. 37; Frédéric Lasserre et Olga Alexeeva, « Analysis of Maritime Transit Trends in the Arctic Passages », dans *International Law and Politics of the Arctic Ocean: Essays in Honor of Donat Pharand*, éd. Suzanne Lalonde et Ted McDorman, Leiden, Brill/Nijhoff, 2015, p. 183 et suivantes. Pour une position critique concernant cette conclusion, voir Ashley Roach et Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims*, 3e éd., Leiden, Netherlands, Martinus Njhoff, 2012), p. 319-320.

90. Voir Donald R. Rothwell et Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, 2e éd., Oxford, Hart Publishing, 2016, p. 252.

91. *Règlement sur la zone de services de trafic maritime du Nord canadien* (NORDREG), DORS/2010-127, 23 juin 2010 et *Décret sur les zones de contrôle de la sécurité de la navigation*, C.R.C., ch. 356, 10 juin 2010. Pour les discussions, voir Canada, « La Garde côtière dans l'Arctique canadien: rapport provisoire », Rapport du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, 39e législature, 2e session, 2008, p. 43; Canada, « Relever le défi dans l'Arctique: rapport sur la Garde côtière canadienne », *Rapport du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans*, 40e législature, 2e session, 2009, p. 74 et 76; voir également F. Griffiths, « The Shipping News: Canada's Arctic is Not on Thinning Ice », *International Journal,* vol. 58, nº 2 (printemps 2003), p. 272; Suzanne Lalonde, « Increased Traffic through Canadian Arctic Waters: Canada's State of Readiness », *Revue Juridique Thémis,* vol. 38, nº 49 (2004), p. 121-124; et Pharand, « Arctic Waters and the Northwest Passage », p. 49-51.

92. Pharand, « Arctic Waters and the Northwest Passage », p. 44.

93. Voir UNCLOS, article 8(2).

94. Pour la définition de ces eaux, voir *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (L.R.C. [1985], chapitre A-12), article 2.

95. UNCLOS, article 2 (indirectement).

96. UNCLOS, article 17.

97. Voir UNCLOS, article 8(2); et Pharand, *Canada's Arctic Waters*, p. 228.

98. UNCLOS, article 21(1)f).

99. UNCLOS, article 21(2).

100. UNCLOS, article 21(1)a) et article 22.

101. UNCLOS, article 22(3)a).

102. UNCLOS, article 24(1)a).

103. UNCLOS, article 25(1). Voir également les articles 18-20. Il convient de noter que l'article 20 impose aux sous-marins de naviguer en surface et d'arborer leur pavillon.

104. Richard A. Barnes, « Article 25: Rights of Protection of the Coastal State », dans *The United nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, éd. Alexander Proelss, Munuch, Allemagne: C. H. Beck, 2017, paragr. 5.

105. UNCLOS, article 25(3).

106.UNCLOS, article 17.

107. UNCLOS, article 38.

108. UNCLOS, article 41(1).

109. UNCLOS, article 41(4).

110. Voir notamment UNCLOS, article 42(1)b).

111. UNCLOS, article 42(2) et article 44.

112. La partie III de l'UNCLOS n'inclut pas de disposition équivalente à l'article 25(1) et (3).

113. UNCLOS, article 39(1)c).

114. UNCLOS, article 40.

115. UNCLOS, article 234.

116. Kristin Bartenstein, « The 'Arctic Exception' in the Law of the Sea Convention: A Contribution to Safer Navigation in the Northwest Passage? », *Ocean Development and International Law,* vol. 42, nº 1-2 (2011), p. 31; Eric Franckx et Laura Boone, « Article 234: Zone recouverte par les glaces », dans Proelss, *Convention des Nations Unies*, paragr. 13.

117. Pour des interprétations complètes, voir Bartenstein, « Arctic Exception » et Franckx et Boone, « Article 234 ».

118. Franckx et Boone, « Article 234 », paragr. 2.

119. McDorman, *Saltwater Neighbors*, p. 242.

120. Lalonde, « Increased Traffic through Canadian Arctic Waters », p. 103.

121. *Loi sur la prévention de pollution des eaux arctiques* (*LPPEA*), St Can 1969-1970, chapitre 47 (maintenant: L.R.C., 1985, chapitre A-12. Il convient de noter que des négociations sur l'article 234 ont notamment été amorcées par le Canada, qui cherchait un fondement juridique en droit international pour sa *LPPEA*. Voir également Bartenstein, « Arctic Exception », p. 25 et Franckx et Boone, « Article 234 », paragr. 2.

122. McDorman, *Saltwater Neighbors*, p. 243 et suivantes.

123. Recueil international de règles applicables aux navires exploités dans les eaux polaires (Code polaire): « Amendments to the Annex of the Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships », 1973, Res MEPC.265(68), May 15, 2015, dans Report of the Marine Environment Protection Committee [MEPC] on its Sixty-eighth Session, IMO Doc MEPC 68/21/Add.1, Annex 11; et « Amendments to the International Convention for the Safety of Life at Sea », 1974, Res MSC.386(94), November 21, 2014, dans Report of the Maritime Safety Committee on its Ninety-Fourth Session, IMO Doc MSC 94/21/Add.1, Annex 7.

124. Convention internationale pour la prévention de la pollution causée par les navires, 1973, tel que modifié par le Protocole de 1978 (MARPOL 1973/1978), telle qu'amendée, 7 février 1978, RTNU, vol. 1341, nº 22484, 62 (MARPOL).

125. Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), 1er novembre 1974, RTNU, vol. 1185, nº 18961, 4, telle qu'amendée.

126. Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille, 7 juillet 1978, RTNU, vol. 1362, nº 23001, 4, telle qu'amendée en 1995 et en 2010.

127. Des problèmes tels que le bruit ou les émissions de carbone noir, entre autres, ne sont pas gérés.

128. SOLAS, chapitre 1, partie A, règlement 3.

129. Voir Aldo Chircop, « Jurisdiction Over Ice-Covered Areas and the Polar Code and the Polar Code: An Emerging Symbiotic Relationship? », *Journal of International Maritime Law,* vol. 22, nº 4 (2016), p. 282.

130. C'est pourquoi le Canada a cherché à inclure une clause de sauvegarde dans le Code polaire. Voir Ted McDorman, « A Note on the Potential Conflicting Treaty Rights and Obligations between the OMI's Polar Code and Article 234 of the Law of the Sea Convention », dans Lalonde et McDorman, *International Law and Politics*, p. 141.

131. Chircop, « Jurisdiction Over Ice-Covered Areas », p. 283.

132. MARPOL, article. 9(2); et SOLAS, chapitre XIV, règlement 2, paragr. 5.

133. Règlement sur la sécurité de la navigation et la prévention de la pollution dans l'Arctique, 19 décembre 2017, DORS/2017-286.

134. Voir Kristin Bartenstein, « Between the Polar Code and Article 234: The Balance Struck in Canada's New Arctic Shipping Safety and Pollution Prevention Regulations », *Ocean Development and International Law,* vol. 50 (2019), à paraître.

135. Hood, « L'ARC et la souveraineté canadienne ».

136. Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant l'organisation et le fonctionnement du Commandement de la défense aérienne de l'Amérique du Nord, 12 mai 1958, RTC 1958/9. Il relève actuellement de l'Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur le commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord [NORAD 2006], 28 avril 2006, RTC 2006/6.

137. NORAD 2006, articles I (1)(c) et (2)(c).

138. Pour une discussion sur la nécessité pour le NORAD de s'adapter aux changements qui touchent l'Arctique, voir Andrea Charron, « Canada, the Arctic, and NORAD: Status Quo or New Ball Game? », *International Journal,* vol 70, nº 2 (2015), p. 215-231.

139. En ce qui concerne les événements en Ukraine, en Crimée et ailleurs, voir Charron, « Canada, the Arctic, and NORAD », p. 217.

140. Lors du dernier incident, le 26 janvier 2019, des avions de chasse canadiens devaient décoller en mission d'interception afin d'assurer que les bombardiers russes respectent l'espace aérien canadien. « Canadian and U.S. fighter planes scramble to escort Russian jets out of Arctic region », CBC News, dernière mise à le jour 26 janvier 2019, consulté le 1er février 2019, https://www.cbc.ca/news/canada/airforce-arctic-canada-u-s-russia-1.4994702. Notons également l'extension, en mai 2018, de la zone d'identification de défense aérienne du Canada à l'ensemble de l'Arctique canadien: voir NAV Canada, *Avis de modification: Modification de la zone d'identification de défense aérienne du Canada*, consulté le 11 octobre 2018, http://www.navcanada.ca/FR/products-and-services/Service%20Project%20Announcements/SPA-2018-ADIZ-FR.pdf.

141. Hood, "L'ARC et la souveraineté canadienne".

142. Hood, "L'ARC et la souveraineté canadienne".

# CHAPITRE 5

## RESSOURCES DES FONDS MARINS DE L'ARCTIQUE ET IDÉES CONCURRENTES SUR LA SOUVERAINETÉ

**PAR ELIZABETH RIDDELL-DIXON**

Remarque de l'auteure : Le présent article est largement inspiré de mon livre, *Breaking the Ice: Canada, Sovereignty, and the Arctic Extended Continental Shelf*[1].

## Introduction

L'affirmation de la souveraineté dans l'Arctique constitue depuis longtemps un axe de la politique canadienne : que l'on songe ainsi au capitaine Joseph-Elzéar Bernier qui, au début du vingtième siècle, explorait l'archipel arctique, le revendiquant pour le Canada; à l'adoption de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* en 1970; aux affirmations de souveraineté du gouvernement dans les années 1970 et 1980, lorsque les pétroliers américains cherchaient à traverser le passage du Nord-Ouest; ou encore aux programmes en cours, tels que l'opération NANOOK et les Rangers de l'Arctique. Les fonds marins de l'Arctique sont connus pour renfermer d'importantes quantités de pétrole, de gaz et de minéraux. Il s'ensuit un puissant impératif économique d'établissement de la compétence des États côtiers. Selon les estimations avancées par le United States Geological Survey, il y aurait environ 90 milliards de barils de pétrole; 1 669 billions de pieds cubes de gaz naturel; et 44 milliards de barils de gaz naturels liquides restant à découvrir dans les régions situées au nord du cercle polaire[2]. La priorité initiale du Canada en ce qui concerne le plateau continental était de posséder et de contrôler les ressources non biologiques des fonds marins. Au cours des dernières décennies, la perspective a été élargie pour incorporer les préoccupations relatives à l'environnement arctique et les conséquences potentielles de l'exploitation des ressources sur le bien-être économique et culturel des habitants de l'Arctique, notamment les peuples autochtones. Le Canada possède le deuxième plus vaste plateau continental du monde (2 545 259 km), que seul surpasse en taille le plateau continental de la Fédération de Russie (4 099 812 km)[3]. L'établissement de droits sur les ressources de son plateau continental constitue pour le Canada une priorité en matière de droit de la mer depuis la Seconde Guerre mondiale.

Nous avançons dans le présent document deux séries d'arguments se rapportant à la souveraineté et au tracé du plateau continental étendu (PCE) canadien. La première série d'arguments n'a rien de surprenant. Il s'agit d'affirmer que le concept traditionnel de souveraineté étatique demeure fondamental dans le cadre des politiques étrangères des États arctiques, à la différence du concept de souveraineté panarctique que défend le Conseil circumpolaire inuit. Le deuxième point mis en avant tient au fait que contrairement à l'opinion répandue selon laquelle la concurrence visant les ressources arctiques produirait des conflits entre États souverains, le tracé du PCE dans l'Arctique a été caractérisé par un degré élevé de coopération. Dans un premier temps, nous procéderons à l'examen de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) qui précise les règles et règlements régissant les océans dans le monde, notamment les dispositions relatives au PCE[4]. Nous analyserons ensuite les deux séries d'arguments de manière successive.

## Le régime juridique international

L'UNCLOS confère aux États côtiers la souveraineté sur leur mer territoriale, d'une largeur de 12 milles marins[5]. Au-delà de sa mer territoriale, un État côtier dispose d'une zone économique exclusive s'étendant du rebord extérieur de sa mer territoriale jusqu'à « 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale[6] ». À l'intérieur de sa zone économique exclusive, l'État côtier exerce ses droits souverains d'explorer, d'exploiter, de conserver et de gérer les ressources biologiques et non biologiques se trouvant dans la colonne d'eau et les fonds marins[7]. Au-delà des 200 milles marins de la côte (c'est-à-dire au-delà de la zone économique exclusive), un État côtier dispose d'une extension lorsque le plateau continental forme un prolongement naturel de son territoire terrestre[8]. Le terme « prolongement » signifie qu'une continuité ininterrompue doit exister partant du littoral jusqu'au rebord externe de la marge continentale[9]. Sur son plateau continental, l'État côtier possède les droits souverains d'explorer et d'exploiter « les ressources minérales et autres ressources non biologiques des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi que les organismes vivants qui appartiennent aux espèces sédentaires[10] ».

Il incombe à l'État côtier de définir son plateau continental. L'État côtier doit procéder à des recherches scientifiques pour déterminer si son plateau continental s'étend au-delà des 200 milles marins et, le cas échéant, fixer les limites de son rebord externe conformément aux dispositions de l'UNCLOS. Le processus consistant à définir de manière précise les limites extérieures du PCE d'un pays conformément aux dispositions de l'UNCLOS est nommé « tracé ». La délimitation renvoie au processus consistant à fixer des frontières politiques lorsque les zones maritimes de deux États ou plus se chevauchent.

Après avoir collecté et analysé les données scientifiques et associé les constatations aux exigences juridiques du régime relatif au PCE, l'État côtier présente une demande à la Commission des limites du plateau continental[11]. Le régime international définit l'échéance de la présentation des demandes. Des pays tels que la Fédération de Russie et la Norvège qui ont ratifié l'UNCLOS ou qui y ont adhéré avant 1999 pouvaient présenter leur demande jusqu'en 2009, alors que les États tels que le Canada ou le Danemark qui sont devenus parties à la Convention après 1999 disposaient de dix ans à partir de la date de ratification ou d'adhésion. Dans la mesure où le Canada a ratifié l'UNCLOS le 7 novembre 2003 et en est devenu partie le 7 décembre de la même année, la date limite à laquelle il pouvait initialement présenter ses documents à la Commission était le 6 décembre 2013. Cependant, cette exigence a fait l'objet d'une modification avant la date limite. Dès 2008, il était évident que de nombreux pays, et notamment les pays en développement, ne pourraient pas respecter l'échéance de 2009. Par conséquent, les États parties à l'UNCLOS ont convenu que les pays pouvaient s'acquitter de leurs obligations en déposant des renseignements préliminaires indiquant leur intention de présenter leur demande, l'état de leurs travaux préparatoires et la date à laquelle ils envisageaient de déposer leur demande[12]. En décembre 2013, le Canada a présenté une demande relative à son PCE atlantique et des renseignements préliminaires se rapportant à son PCE arctique.

Les membres de la Commission examinent la demande présentée par l'État côtier, évaluent le degré de conformité de la définition qu'il propose de son propre PCE aux normes juridiques internationales existantes et formulent des recommandations à l'intention de cet État quant à la fixation des rebords externes de son plateau continental. L'UNCLOS dispose que « les limites fixées par un État côtier sur la base de ces recommandations [celles de la Commission] sont définitives et de caractère obligatoire[13] ». La Commission confère une légitimité dans le cadre du processus de tracé du PCE.

Ainsi,

> lorsqu'un État côtier et la Commission conviennent dans l'ensemble de l'emplacement de la limite extérieure, cette dernière bénéficie d'une importante légitimité relativement difficile à contester. La limite extérieure d'un État côtier qui ne correspond pas aux recommandations de la Commission bénéficie d'une légitimité moindre et se trouve plus exposée à la contestation par d'autres États voire même par l'Autorité internationale des fonds marins[14].

Cependant, c'est bien l'État côtier qui fixe les limites extérieures du plateau continental et non la Commission. Les égards témoignés à la souveraineté étatique que l'on retrouve dans les rôles attribués à l'État côtier et à la Commission constituent une bonne transition vers la première série d'arguments.

## Souveraineté étatique, non pas souveraineté panarctique

Dans le vocable classique de la science politique, la souveraineté désigne le droit dont dispose un État de décider de ses propres politiques nationales et étrangères sans subir d'ingérence étrangère. Cette approche centrée sur l'État s'oppose au concept de souveraineté que fait valoir le Conseil circumpolaire inuit, qui met l'accent sur une coopération qui dépasse les frontières nationales et dont l'objectif consiste à promouvoir le bien-être économique, social et culturel des habitants de l'Arctique et à protéger leur environnement. Dans la Déclaration circumpolaire inuite sur la souveraineté dans l'Arctique, le Conseil circumpolaire inuit dépeint les Inuits comme constituant un peuple uni et unique. Il y renvoie à l'expression « Inuit Nunaat » qui désigne la zone circumpolaire recouvrant l'Alaska, les trois territoires nordiques du Canada, le Groenland et la région côtière russe de la Tchoukotka[15]. La Déclaration décrit la souveraineté comme étant un concept contesté qui ne possède pas de sens figé. Elle en conteste l'acception traditionnelle à plusieurs égards. Dans la Déclaration, l'accent est mis sur les identités multiformes des Inuits qui dépassent largement l'identité de citoyen d'un État souverain pour englober une gamme d'autres attributs, et notamment le fait d'être autochtone, citoyen et citoyen autochtone de diverses unités infranationales. Dans la Déclaration figure la proclamation du droit à l'autodétermination et du caractère biaisé des discussions gouvernementales autour de la souveraineté arctique dans la mesure où elles n'incluent pas les Autochtones en qualité de partenaires et ne renvoient pas aux instruments internationaux existants en matière de promotion et de protection des droits des peuples autochtones.

Si les pays arctiques ont coopéré et collaboré dans le cadre du processus de tracé, ils n'ont jamais sérieusement envisagé un quelconque type de gestion en commun de leurs PCE arctiques, et encore moins une gestion conjointe axée sur le bien-être des habitants de l'Arctique. Les responsables canadiens tiennent les peuples autochtones arctiques informés de leurs travaux, ce qui est conforme à l'obligation de consultation des peuples autochtones lorsque des projets sont susceptibles d'avoir une incidence sur le bien-être de ces derniers[16]. Des réunions ont été organisées avec cinq collectivités autochtones côtières dans l'Arctique de l'Ouest ainsi qu'au fiord Grise au Nunavut. Les représentants du gouvernement fédéral ont procédé à des présentations expliquant leurs programmes de recherche qui ont été suivies de questions provenant des membres de la collectivité et d'une discussion générale[17]. Au cours de ces consultations, il a été convenu que les observateurs autochtones de mammifères se déplaceraient sur des brise-glaces et, dans la lignée de l'évaluation environnementale, qu'on n'utiliserait pas de canon à air à moins d'un kilomètre d'un mammifère. Dans la mesure où les Inuits sont des personnes de la mer, les poissons et les animaux marins sont essentiels à leur santé et à leur bien-être économique, social et culturel. Sans surprise, leur préoccupation principale se rapportait à l'incidence qu'aurait sur la faune le déploiement d'un canon à air sur le navire de

la Garde côtière canadienne, le *Louis S. St-Laurent*[18]. Bien que les mammifères soient relativement rares dans les régions nordiques complètement recouvertes par la glace au-delà des 200 milles marins de la côte, on a également fait appel à des surveillants de la faune autochtones dans les camps installés sur la glace. Les observateurs de mammifères étaient non seulement importants pour la sécurité des personnes et des autres mammifères, mais de plus, leurs connaissances des conditions de vie et de travail dans l'Arctique, notamment les techniques permettant de faire fonctionner le matériel à des températures de -30 ou -40 degrés Celsius, étaient très précieuses pour la réussite des missions d'étude. Néanmoins, le rôle des observateurs autochtones de mammifères ne doit pas être surestimé. Aucune mission d'étude n'a compris plus de quatre observateurs de mammifères et aucune femme autochtone n'a pris part à ces missions.

Certains Inuits tels que le sénateur Charlie Watt sont très préoccupés par le fait que leur peuple soit si peu impliqué dans la mise au point et la gestion du régime relatif au PCE. Les études commandées par le sénateur Watt[19] abordent des questions importantes qui sont souvent soulevées dans le cadre de la théorie féministe. Il s'agit de se demander qui prend les décisions, quel en est le contenu et le motif. Le questionnement concerne aussi l'identité des personnes ayant accès aux ressources et de celles qui contrôlent ces ressources; ou encore l'identité des publics ciblés par une politique ou un programme. On peut se demander qui en profitera, et qui en pâtira; ou encore qui sera consulté lors de la recherche de solutions à un problème. Les personnes les plus susceptibles d'être touchées par l'exploitation des ressources sur le PCE du Canada sont les habitants de l'Arctique canadien. Ainsi, Hutchin et coll. considèrent-ils que :

> toute extraction de ressources sur le PCE peut avoir des impacts sur la faune marine de l'océan Arctique, non seulement dans la zone immédiate, mais, dans tout l'océan Arctique. Cela s'explique par la migration des espèces, mais également par les courants marins et les cycles hydrologiques qui feraient voyager toute fuite de pétrole ou d'un autre contaminant environnemental bien au-delà de la zone immédiate de l'incident[20].

Les dommages causés à l'environnement arctique et à sa faune pourraient provoquer un préjudice irréparable pour le bien-être économique, social et culturel des Autochtones.

Ni les collectivités autochtones dans leur majorité ni les représentants du gouvernement fédéral ne semblent prêts à envisager que le tracé du PCE constitue une priorité pour les peuples autochtones, et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, les levés du PCE ont été menés très au nord de tout village ou territoire de chasse traditionnel. La zone cartographiée pour le PCE canadien s'étend du bassin d'Amundsen jusqu'au bassin Canada et sur plus de 800 km des côtes. Dans l'ensemble, les levés du PCE se sont déroulés au-delà du territoire de compétence des instances dirigeantes autochtones. Une faible partie de la zone concernée par les traités se prolonge dans le PCE arctique canadien[21]. Ensuite, l'exploitation des ressources de l'Arctique au-delà des 200 milles marins des côtes prendra des décennies. De plus, il y a tellement d'autres problèmes urgents ayant une incidence sur le bien-être des Autochtones qui réclament une attention immédiate.

Si le concept inuit de souveraineté panarctique ne se retrouve pas dans le régime relatif au PCE, le concept traditionnel de souveraineté étatique l'imprègne. L'UNCLOS a été négocié sous l'égide des Nations Unies, une organisation centrée sur l'État fondée sur le principe de la souveraineté étatique. La primauté de la souveraineté étatique est manifeste dans le régime relatif au PCE. C'est l'État côtier qui définit son PCE et non la Commission des limites du plateau continental. Des représentants des gouvernements des États arctiques ont pris part aux démarches de coopération et de collaboration multilatérales. Au Canada, le processus de tracé relève de la compétence du gouvernement fédéral.

Bien que le principe de la souveraineté étatique imprègne le régime relatif au PCE, il est loin de représenter un concept neutre. De nombreux universitaires canadiens de premier plan ont énergiquement critiqué ce concept qu'ils considèrent centré sur l'État, militariste, axé sur l'exploitation des ressources naturelles, et constituant un instrument de perpétuation des préjugés coloniaux, raciaux et sexistes. Ils lui ont également reproché de ne pas accorder l'importance requise aux changements climatiques et à la détérioration de l'environnement et de faire obstacle au traitement de la multitude de problèmes environnementaux, sociaux et économiques auxquels est confronté l'Arctique[22].

Les exigences du régime relatif au PCE se distinguent substantiellement de celles qui sont souvent associées à la souveraineté. Lorsqu'il s'agit de l'élaboration du droit international coutumier se rapportant à la compétence sur les terres ou le statut juridique du passage du Nord-Ouest, il est important d'exercer la souveraineté. Cependant, l'UNCLOS énonce clairement que l'État côtier n'a pas à exercer sa souveraineté sur le plateau continental pour jouir de ses droits. L'UNCLOS prévoit que « les droits de l'État côtier sur le plateau continental sont indépendants de l'occupation effective ou fictive, aussi bien que de toute proclamation expresse[23] ». Ces droits sont exclusifs. Si un État côtier ne procède ni à l'exploration ni à l'exploitation de son PCE, aucun autre État ne peut se lancer dans de telles activités sans la permission formelle de l'État côtier en question[24]. Par conséquent, en plantant un drapeau sur les fonds marins arctiques sous le Pôle Nord en août 2007, la Russie a accompli un geste symbolique sans conséquence juridique pour les pays arctiques dont le Canada. Le tracé des rebords externes du plateau continental n'est pas régi par le principe de préemption. Il ne s'agit pas d'une situation dans laquelle ce principe de préemption s'applique comme l'indiquait l'ancien premier ministre Stephen Harper en 2007[25]. De deux choses l'une : soit le plateau continental d'un État répond aux critères de l'UNCLOS en matière de PCE, soit il n'y répond pas.

Le concept traditionnel de souveraineté suppose l'égalité juridique des États. Cependant, le régime relatif au PCE favorise certains États au détriment d'autres États. Le plateau continental de la plupart des États côtiers ne répond pas aux critères de prolongement. Les pays qui comme le Canada satisfont à ces critères sont effectivement privilégiés. Les dispositions relatives au PCE sont peu utiles aux pays enclavés et défavorisés sur le plan géographique. Sous le régime de l'UNCLOS, les fonds marins situés au-delà de l'espace de compétence nationale doivent être exploités dans une perspective qui profite à l'humanité dans son ensemble, en accordant une attention particulière aux besoins et intérêts des pays du Sud[26]. Dans le contexte arctique, ces dispositions seront peu utiles aux pays du Sud dans la mesure où d'ici à ce que les cinq États côtiers arctiques aient tracé les limites extérieures de leurs PCE, il ne restera qu'une infime partie de l'Océan Arctique pour le patrimoine commun de l'humanité. En reconnaissance du fait que les PCE diminuent la taille de la zone autrement considérée comme faisant partie du patrimoine commun de l'humanité, l'article 82 de l'UNCLOS impose aux États côtiers d'effectuer des versements monétaires ou des contributions en nature qui soient liés à l'exploitation des ressources non biologiques des fonds marins situés au-delà des 200 milles marins.

Dans l'intérêt de la promotion d'une certaine notion de justice sociale, il s'agit d'espérer que les États côtiers disposant d'un PCE ne se concentrent pas seulement sur leurs droits aux ressources des fonds marins, mais qu'ils s'acquittent aussi de leurs responsabilités, dont celles exposées à l'article 82, consistant à mettre en œuvre les mesures destinées à améliorer le bien-être des habitants de l'Arctique et la protection de leur environnement. Lorsque l'exploitation des ressources sur le PCE canadien sera envisagée, il importera de veiller à ce que les peuples autochtones participent pleinement au processus de prise de décision et que leurs droits soient pleinement intégrés dans les règles et règlements nationaux qui sont formulés et mis en œuvre dans le but de gérer le plateau continental du Canada au-delà des 200 milles marins des côtes.

## Souveraineté étatique, ressources et conflit

Les grands titres des médias font régulièrement craindre que les pays arctiques participent à une lutte fortement concurrentielle pour revendiquer les ressources se trouvant au-delà des 200 milles marins des côtes. Voici quelques exemples de titres : « Cold Calling : Competition Heats Up for Arctic Resources[27] »; « Resource Grab Risks Arctic Arms Race, Study Says[28] »; « Arctic Draws International Competition for Oil[29] »; « International competition over Arctic resources imminent[30] »; « A New Cold War: Denmark Gets Aggressive, Stakes Huge Claim in Race for the Arctic[31] »; et « Arctic Resources: The Fight for the Coldest Place on Earth Heats Up[32] ». De tels titres suggèrent un degré d'anarchie et évoquent l'image d'un territoire sauvage.

Des universitaires tels que Michael Klare prédisent que la concurrence autour des ressources débouchera sur des conflits entre États souverains. Dans son ouvrage intitulé *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict,* Michael Klare analyse les réponses apportées par les États à la rareté du pétrole, du gaz naturel, des minéraux et de l'eau dans d'autres parties du monde. Il en conclut que les États ont de plus en plus recours à des politiques militaires dans le cadre de leur lutte mondiale autour des ressources naturelles[33]. Malgré la rhétorique militaire appuyant les revendications de souveraineté dans l'Arctique de manière générale, le processus de tracé des PCE a principalement été caractérisé par la coopération bilatérale et multilatérale et par le respect du droit international. Un régime est en vigueur. De plus, la conformité constitue la norme. Les cinq États côtiers arctiques que sont le Canada, le Danemark, la Norvège, la Russie et même les États-Unis, qui ne sont pas parties à l'UNCLOS, définissent ou ont défini leur PCE dans le respect des normes inscrites dans l'UNCLOS. En outre, 12 États non arctiques ont convenu de respecter la souveraineté des États arctiques à la condition que le statut d'observateur leur soit accordé aux réunions du Conseil de l'Arctique[34]. Cette condition comprend le respect des droits des États côtiers tels qu'ils sont précisés dans l'UNCLOS. Pour résumer, les États arctiques n'ont pas besoin de recourir à la diplomatie de la canonnière, car leurs droits ont déjà une existence juridique et sont respectés.

Le processus de tracé des limites extérieures des PCE arctiques a été caractérisé par des degrés élevés de coopération bilatérale et multilatérale entre les pays arctiques. En 2007, des scientifiques canadiens, danois et russes ont tenu pour la première fois des réunions annuelles pour débattre des questions scientifiques et techniques se rapportant aux PCE arctiques. En 2010, des conseillers juridiques et des scientifiques provenant des cinq États côtiers arctiques participaient aux réunions. Non seulement l'engagement en faveur d'une coopération pacifique est-il manifeste dans ces réunions, mais il a de plus aussi été officialisé. Dans la Déclaration d'Ilulissat de 2008, le Canada, le Danemark, la Norvège, la Fédération de Russie et les États-Unis se sont remémorés le cadre juridique détaillé qui s'applique à l'Océan Arctique; ils ont promis de renforcer leur étroite coopération dans l'établissement du tracé de leur PCE arctique respectif; et ils se sont engagés en faveur d'un règlement harmonieux de toutes revendications concurrentes susceptibles de survenir[35]. Sept années plus tard, l'ensemble des huit pays de l'Arctique ont réitéré dans la Déclaration d'Iqaluit de 2015 leur « engagement en faveur du maintien de la paix, de la stabilité et de la coopération constructive dans l'Arctique[36] ».

L'engagement en faveur de la coopération a également été illustré en pratique. Des scientifiques canadiens et danois ont mené sept levés conjoints entre 2006 et 2009 au cours desquels ils ont collecté et analysé des données relatives à la région située au nord du Groenland et de l'île d'Ellesmere. Des scientifiques américains et canadiens ont procédé à des levés ensemble dans le bassin Canada et dans l'Océan Arctique entre 2008 et 2011. Ces démarches collaboratives ont débouché sur de nombreuses publications communes et maints exposés conjoints dans des conférences scientifiques.

Puisque les membres de la Commission examinent les renseignements présentés en les comparant aux connaissances scientifiques admises, il est logique de disposer des données et de l'analyse reconnues par la communauté scientifique internationale avant de présenter une demande.

On peut se demander ce qui explique le degré élevé de coopération dans le processus de tracé des PCE dans l'Arctique. Il est possible de distinguer trois ensembles de facteurs explicatifs. Tout d'abord, les scientifiques possèdent une longue histoire de coopération dans l'Arctique et le tracé du plateau continental a principalement été un effort scientifique. Deuxièmement, les pays arctiques ont un intérêt mutuel à coopérer qui est largement admis. On en veut pour preuve les accords officiels bilatéraux et multilatéraux visant la coopération et la garantie de relations pacifiques, la mise en commun de l'information lors des réunions des États côtiers arctiques, les nombreux levés communs, l'analyse des données de manière collaborative, les publications et exposés communs. La collaboration est tout à fait logique au regard des coûts colossaux. En 2007, le Danemark et le Canada ont retenu les services d'escorte du brise-glace nucléaire le plus puissant du monde, le navire russe *50 Let POBEDY* (50 ans de victoire) contre une somme de 60 000 $ par jour[37]. Le nombre limité d'experts capables d'entreprendre ces travaux, ainsi que les difficultés logistiques relatives aux levés arctiques constituent des facteurs supplémentaires incitant à la coopération. Les opérations conjointes permettent de réduire le nombre de missions de collecte de données, ce qui a pour effet de diminuer les répercussions environnementales de la mise à l'essai. Par leur travail en commun, les représentants des pays coopérant peuvent échanger des renseignements et apprendre les uns des autres, ce qui augmente la qualité de leurs demandes. La position de chaque pays se trouvera renforcée si tous s'accordent sur les données scientifiques. De plus, la mission de la Commission sera facilitée si les données présentées sont homogènes et qu'elles font l'objet d'un accord. La collaboration contribue à la légitimation des résultats présentés à la Commission des limites du plateau continental.

Troisièmement, il existe peu de pressions immédiates à l'exploitation des ressources sur le PCE. Si le potentiel à long terme de l'exploitation de ressources naturelles au-delà des 200 milles marins peut être immense, l'espoir d'en retirer des richesses considérables doit à plusieurs titres être nuancé. Le potentiel le plus important est terrestre et se situe au sein des zones économiques exclusives. D'après le Service géologique des États-Unis (United States Geological Survey), les gisements de l'Arctique renferment 22 % des ressources mondiales non découvertes et techniquement extractibles d'hydrocarbures. Ces ressources sont à 84 % hauturières[38]. Cependant, 95 % de ces ressources se trouvent dans les zones économiques exclusives des pays arctiques[39], et en particulier de la Russie, plutôt que sur le PCE. Les ressources pouvant exister au-delà des 200 milles marins seraient difficiles et excessivement onéreuses à exploiter. L'exploration de ressources hauturières, leur extraction et leur transport vers des marchés distants situés dans le Sud, l'existence de saisons courtes et de conditions climatiques difficiles, ainsi que le caractère onéreux des primes d'assurance constituent les éléments d'un cauchemar logistique impliquant des coûts financiers considérables et des risques non moins importants pour l'environnement. En règle générale, plus l'eau est profonde, plus l'extraction se révélera difficile et coûteuse, et les eaux arctiques peuvent être très profondes. Citons par exemple le bassin Canada dont la profondeur est d'environ 3 800 mètres. La construction de plateformes pétrolières coûte très cher, sans parler du prix du transport vers les eaux arctiques. De plus, la saison de forage ne dure que trois à quatre mois durant l'été[40]. Des technologies sismiques et de forage très spécialisées sont nécessaires pour travailler dans les eaux arctiques dans lesquelles les icebergs sont légion, les tempêtes sont fréquentes et violentes, et de puissants courants sont largement répandus. En raison des réchauffements climatiques, les glaciers libèrent de la glace, la banquise devient plus mobile, le temps devient moins prévisible et plus extrême. Tous ces facteurs

augmentent le risque de dégâts pour les plateformes et celui d'accidents de transport. Lorsque des accidents surviennent, les dépenses montent en flèche. Après que le pétrolier *Exxon Valdez* se soit échoué en Alaska en 1989 et ait déversé 257 000 barils de pétrole, la société Exxon a été contrainte de verser 2,5 milliards de dollars américains au titre du nettoyage[41]. Il a fallu trois mois en 2010 pour mettre un terme au déversement d'hydrocarbures dans le golfe du Mexique où, en dépit « de la présence de milliers de travailleurs hautement qualifiés, d'une multitude de navires spécialisés et de l'existence de plusieurs ports et zones de rassemblement à proximité, un volume représentant près de cinq millions de barils de pétrole a jailli de manière inarrêtable pendant 87 jours avant que l'on puisse mettre fin à cette situation grâce à un effort représentant des milliards de dollars[42] » . Le nettoyage des dégâts provoqués par cette gigantesque marée noire se poursuit à ce jour. Une marée noire dans les eaux arctiques serait encore plus catastrophique en raison de la fragilité de l'écosystème de cette région. Une telle situation serait nettement plus délicate à résoudre en raison de l'existence d'une foule de problèmes tels que l'éloignement, les chenaux obstrués par les glaces, l'obscurité hivernale, les hautes vagues qui dispersent le pétrole et perturbent le travail des récupérateurs, et le brouillard de glace qui empêche les avions de pulvériser des produits dispersants. De plus, le pétrole emprisonné dans la glace ou sous celle-ci est moins susceptible de subir des dégradations bactériennes. Depuis la marée noire provoquée par Deepwater Horizon en 2010, les protections environnementales ont été renforcées pour les exploitants de plateformes extracôtières, ce qui a débouché sur une augmentation des dépenses liées au confinement et aux interventions en cas d'urgence. Tous ces facteurs rendent l'exploitation hauturière de pétrole et de gaz extrêmement risquée et onéreuse. Les dépenses et problèmes logistiques seraient infiniment plus importants dans un environnement arctique qu'ils ne le sont dans des eaux ouvertes plus proches des côtes.

Le pétrole et le gaz du PCE arctique canadien ne peuvent pas faire concurrence aux sources plus accessibles se trouvant au Sud, tels que les sables bitumineux d'Alberta et les gisements de gaz de schiste des États-Unis. Les entreprises pétrolières et gazières ont réduit leurs investissements dans les mers territoriales et les zones économiques exclusives de l'Arctique[43] où la logistique, les coûts et les risques seraient beaucoup moins colossaux qu'ils ne le seraient au-delà des 200 milles marins. Après avoir dépensé sept milliards de dollars américains dans l'exploration hauturière dans les mers de Beaufort et des Tchouktches, la société Royal Dutch Shell a annoncé en septembre 2015 qu'elle mettra fin à l'exploration au large des côtes de l'Alaska dans un avenir prévisible, car les quantités trouvées de pétrole et de gaz étaient insuffisantes, surtout lorsqu'on les rapporte aux risques énormes et à la chute des prix du pétrole[44]. En décembre 2014, Chevron Canada a annoncé que ses plans de forage dans l'Arctique étaient suspendus pour une durée indéterminée en raison du niveau d'incertitude économique[45]. La baisse de l'enthousiasme du secteur privé pour l'exploration dans l'Arctique a été renforcée le 20 décembre 2016 lorsque le président Obama et le premier ministre Trudeau ont publié une déclaration commune interdisant l'exploitation des ressources pétrolières et gazières extracôtières dans l'Arctique[46]. Le président américain a eu recours à une disposition obscure de l'*Outer Continental Shelf Lands Act* de 1953 pour interdire le forage extracôtier de pétrole et de gaz dans les eaux américaines des mers de Beaufort et des Tchouktches, et ce, pour une durée indéterminée. Le premier ministre a décrété un moratoire de cinq ans sur l'octroi de nouveaux permis dans les eaux arctiques. Cette décision fera l'objet d'un réexamen au bout des cinq ans qui tiendra compte du climat et de la science de la mer. Il reste encore à voir ce qui arrivera lorsque le Canada conduira son examen. La démarche du président Obama peut se voir contestée devant les tribunaux américains ou être abrogée par le président Trump.

Pour résumer, les coûts associés à l'exploitation dans les régions polaires au-delà des 200 milles marins devraient largement dépasser les retombées. Par conséquent, l'exploitation pétrolière

et gazière sur le PCE arctique ne sera pas viable sur le plan économique dans un avenir proche. Il reste de nombreuses ressources à exploiter dans la partie continentale du Canada où les risques et les problèmes logistiques sont moins colossaux. Par conséquent, l'exploitation des ressources sur les îles de l'archipel arctique ne présente pas un grand intérêt. L'exploitation sur les fonds marins au sein de la zone économique exclusive semble encore moins intéressante, sans parler de l'exploitation des ressources sur la marge continentale au-delà des 200 milles marins.

Néanmoins, les gisements terrestres sont limités et la demande mondiale de pétrole et de gaz devrait croître au cours des vingt prochaines années[47]. Le rapport de la Commission canadienne des affaires polaires met l'accent sur le fait que l'« on prévoit à long terme une augmentation de la demande d'énergie, de métaux et de pierres précieuses, en même temps qu'une baisse des réserves mondiales, ce qui continuera à transférer progressivement un avantage concurrentiel aux gisements à coût élevé de la région, stimulant la croissance future du secteur des ressources non renouvelables du Nord[48] ». Ainsi, un jour viendra peut-être où l'innovation technologique et la demande mondiale rendront une exploitation de ce type attractive sur les plans politique et économique, mais il n'y a pas pour l'instant de pression à agir dans ce sens.

L'absence de pression immédiate en faveur de l'exploitation des ressources, les incitatifs puissants à la collaboration bilatérale et multilatérale, et les schémas bien ancrés de coopération scientifique sont autant d'éléments qui ont contribué à faire du tracé des PCE arctiques un processus pacifique, harmonieux et remarquable pour les niveaux élevés de coopération produits. Peut-on en dire autant des efforts futurs pour résoudre les chevauchements des PCE du Canada et de ses voisins arctiques?

De la même manière que des chevauchements sont possibles dans les zones économiques exclusives entre des États adjacents ou opposés, par exemple le différend en cours relatif à la frontière maritime entre le Canada et les États-Unis dans la mer de Beaufort, des chevauchements existeront entre les PCE du Canada et de ses voisins. Le Canada, le Danemark et la Fédération de Russie ont intégré ou devraient intégrer des parties de la dorsale Lomonosov dans leurs demandes respectives, bien que l'on ne puisse pas connaître totalement le degré auquel les revendications concernant les mêmes fonds marins se superposent avant que le Canada ait présenté sa demande. De la même manière, des chevauchements sont probables entre les PCE des États-Unis et du Canada dans le bassin Canada.

La Commission est un organe technique auquel il incombe de formuler des recommandations se rapportant aux rebords externes du plateau continental. Elle n'a jamais eu vocation à être un tribunal et ne possède aucun mandat lui permettant de résoudre la question des frontières maritimes se chevauchant[49]. La responsabilité du règlement des revendications liées aux chevauchements échoit aux pays impliqués, ce qui constitue une autre illustration des égards témoignés à la souveraineté étatique[50]. Les expériences antérieures ont montré que le règlement de différends relatifs aux frontières maritimes pouvait être difficile et se prolonger dans le temps. Dans les années 1970, des négociateurs canadiens et américains ont travaillé pendant des années afin de parvenir à un accord sur les droits de pêche dans le golfe du Maine; tout cela pour que le Sénat des États-Unis finisse par rejeter l'entente. Le différend relatif à la frontière maritime a alors été renvoyé à la Cour internationale de justice qui a rendu son jugement en 1984[51]. Le différend frontalier entre le Canada et les États-Unis dans la mer de Beaufort a traîné pendant des années et a constitué une source d'irritation dans les relations bilatérales[52]. Ces exemples indiquent que le règlement des différends relatifs aux frontières maritimes peut être difficile et chronophage. Cependant, les canaux politiques et juridiques ont été utilisés par le passé et le seront à l'avenir, comme le démontre l'accord de 2010 entre la Fédération de Russie et la Norvège, accord qui a mis fin à leur âpre différend frontalier maritime

datant d'une quarantaine d'années dans la mer de Barents. Leur accord constitue un exemple encourageant de règlement d'un différend relatif à une frontière maritime mettant en jeu les intérêts qui importent aux deux parties (les ressources pétrolières et la pêche) et un déséquilibre substantiel du pouvoir entre les deux pays. Ni l'Union soviétique ni la Fédération de Russie qui lui a succédé n'ont eu recours à leur puissance militaire infiniment supérieure pour prendre le contrôle de la zone. Au lieu de cela, un lent processus de négociation a finalement débouché sur un règlement pacifique.

## Conclusion

Contrairement aux grands titres alarmistes des médias et aux constatations de travaux universitaires se rapportant aux guerres de ressources dans d'autres parties du monde, le processus de tracé des PCE arctiques a été caractérisé par une coopération bilatérale et multilatérale exemplaire entre les pays arctiques. Il n'est pas nécessaire de recourir à l'emploi de solutions militaires dans la mesure où un régime est en vigueur et ses règles sont respectées. Les collectivités autochtones ont été consultées relativement aux levés des PCE. De leur côté, elles apportent des connaissances et une expertise précieuses sur l'Arctique et fournissent des effectifs. Cependant, dans l'ensemble, leur participation a été relativement modeste. Par ailleurs, le concept inuit de souveraineté panarctique n'a jamais été sérieusement envisagé. La souveraineté étatique demeure le principe cardinal sous-tendant les relations internationales en général, et le régime relatif au PCE en particulier.

---

Mme Elizabeth Riddell-Dixon est agrégée supérieure de recherche au Bill Graham Centre for Contemporary International History du Trinity College de l'Université de Toronto; agrégée supérieure au Massey College, et professeure émérite de science politique à l'Université Western Ontario, où elle enseignait les relations internationales. Parmi ses publications, citons : *Breaking the Ice: Canada, Sovereignty, and the Arctic Extended Continental Shelf*; *Canada and the Beijing Conference on Women: Governmental Politics and NGO Participation*; *Canada and the International Seabed: Domestic Determinants and External Constraints*; *The Domestic Mosaic: Interest Groups and Canadian Foreign Policy*; *The State of the United Nations, 1993: North-South Perspectives; International Relations in the Post-Cold War Era*; ainsi que de nombreux articles et chapitres de livres. Elle a occupé le poste de directrice du programme de recherche sur l'Arctique du Canada and United States Institute de l'Université Western Ontario, de directrice du département de science politique de l'Université Western Ontario, de vice-présidente du Conseil universitaire pour le système des Nations Unies, de vice-présidente du conseil d'administration du Musée de l'archéologie de l'Ontario, de membre exécutive du conseil d'administration de l'Association canadienne de science politique, de présidente du Comité académique du conseil d'administration du Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix, de membre du Comité exécutif du Sénat de l'Université de Victoria, et de membre du conseil d'administration du Canadian Pugwash Group.

## Abréviations

| | |
|---|---|
| **PCE** | plateau continental étendu |
| **UNCLOS** | Convention des Nations Unies sur le droit de la mer |
| **USGS** | United States Geological Survey |

## Notes

1. Elizabeth Riddell-Dixon, *Breaking the Ice: Canada, Sovereignty, and the Arctic Extended Continental Shelf*, Toronto, Dundurn Press, 2017.

2. Kenneth J. Bird et coll., « Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle », United States Geological Survey (USGS) [2008], consulté le 28 novembre 2018, http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf.

3. The PEW Charitable Trusts, « Exclusive Economic Zones », in *Sea Around Us Project: Fisheries, Ecosystems and Biodiversity*, 2014, http://www.seaaroundus.org/data/#/eez (site actif, mais article non disponible).

4. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 16 novembre 1994, RTNU (Recueil des traités des Nations Unies) vol. 1833, p. 397. Les dispositions de la Convention sont juridiquement contraignantes pour les 167 parties. Le régime international visant le tracé du plateau continental au-delà des 200 milles marins et les droits et responsabilités des États côtiers dans cette zone sont précisés à la partie VI (articles 76 à 85) et à l'annexe II de l'UNCLOS.

5. UNCLOS, articles 2 et 3, p. 3.

6. UNCLOS, article 57, p. 18.

7. UNCLOS, article 56(1)*a*), p. 18.

8. UNCLOS, article 76(1), p. 27. Les scientifiques et les juristes adoptent des définitions relativement différentes du plateau continental. Dans une perspective scientifique, le plateau continental représente une partie de la marge continentale. Il s'agit autrement dit d'une formation géologique qui comprend le plateau continental, le talus continental et le glacis continental. Dans une optique juridique (ou légale), le plateau continental désigne le prolongement immergé du territoire terrestre d'un État côtier qui peut être moins large ou au contraire plus large que la marge continentale voire englober l'ensemble des éléments susmentionnés. L'expression « plateau continental » est entendue dans le cadre du présent article dans son sens juridique.

9. Thomas H. Heidar, « Legal Aspects of Continental Shelf Limits », dans Myron H. Nordquist, John Norton Moore et Thomas H. Heidar, éd., *Legal and Scientific Aspects of Continental Shelf Limits*, Leiden (Pays-Bas), Martinus Nijhoff, 2004, p. 24.

10. UNCLOS, article 77, p. 28. La colonne d'eau se situant au-dessus du PCE est classée comme relevant de la « haute mer ». Cela signifie que tous les États jouissent de la liberté de navigation et de survol, ainsi que du droit de pêcher, de mener des recherches scientifiques, de construire des îles artificielles et d'autres installations juridiquement autorisées, ainsi que de poser des câbles et pipelines sous-marins. UNCLOS, article 87(1), p. 30-31.

11. UNCLOS, article 76(8), p. 28. Tous les cinq ans, les États parties à l'UNCLOS élisent les 21 membres de la Commission. Les membres de la Commission sont choisis individuellement pour leur expertise en géologie, géophysique ou en hydrographie, et collectivement pour garantir le respect des règles des Nations Unies quant à la représentation géographique. Les procédures se rapportant au mandat, à l'appartenance et à la prise de décision dans le cadre de la Commission des limites du plateau continental (CLCS) figurent à l'annexe II de l'UNCLOS.

12. Réunion des États parties, « Décision relative au volume de travail de la Commission des limites du plateau continental et à la capacité des États, notamment des États en développement, de s'acquitter de leurs obligations en vertu de l'article 4 de l'annexe II à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et de respecter l'alinéa a) de la décision figurant dans le document SPLOS/72 », 18e réunion, 20 juin 2008, SPLOS/183, http://www.un.org/Depts/los/meeting_states_parties/SPLOS_documents.htm.

13. UNCLOS, article 76(8), p. 28.

14. Sara Cockburn et coll., « Intertwined Uncertainties: Policy and Technology on the Juridical Continental Shelf », document présenté lors de la Conférence du Comité consultatif sur le droit de la mer (ABLOS) en 2001 intitulée *Accuracies and Uncertainties in Maritime Boundaries and Outer Limits*, Monaco, 15-17 octobre 2001, p. 7. Voir également Ted L. McDorman, « The Role of the Commission on the Limits of the Continental Shelf: A Technical Body in a Political World », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 17, 2002, p. 301-324; et Ted L. McDorman, « The Continental Shelf » dans Donald R. Rothwell et coll., éd., *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 192.

15. Conseil circumpolaire inuit du Canada, *A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic*, 2010. consulté le 28 novembre 2018, http://www.inuitcircumpolar.com/sovereignty-in-the-arctic.html.

16. L'exigence consistant à consulter les peuples autochtones figure dans de nombreux articles de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ainsi qu'à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* du Canada et dans l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

17. Kevin DesRoches, spécialiste des sciences physiques, UNCLOS, Commission géologique du Canada, Ressources naturelles Canada, entretien, Halifax, Nouvelle-Écosse, 26 mai 2015. Il a également été possible de mettre en commun l'information grâce aux téléconférences et à la rencontre de scientifiques s'occupant du PCE et de dirigeants autochtones lors de conférences ou des réunions portant sur d'autres sujets.

18. DesRoches, entretien.

19. Peter W. Hutchins et coll., « Établir les obligations du Canada envers les Inuits sur le plateau continental étendu de l'océan Arctique », étude commandée par le sénateur Charlie Watt, 20 octobre 2015; et Hutchins Legal Inc., « Demande du Canada à la Commission des limites du plateau continental et protections juridiques pour les droits des Inuits sur l'océan Arctique », étude commandée par le sénateur Charlie Watt, mars 2014.

20. Hutchins et coll., « Établir les obligations du Canada envers les Inuits sur le PCE de l'océan Arctique », p. 25.

21. La région du village d'Inuvialuit représente une exception. Cette région se prolonge au-delà de la zone économique exclusive du Canada et « chevauche une partie du plateau continental étendu ». Hutchins et coll., « Établir les obligations du Canada envers les Inuits sur le PCE de l'océan Arctique », p. 18.

22. Lee-Anne Broadhead, « Canadian sovereignty versus northern security: The case for updating our mental map of the Arctic », *International Journal*, vol. 65, nº 4, 2010, p. 913-930; et Heather A. Smith, « Forget the Fine Tuning: Internationalism, the Arctic, and Climate Change », dans Heather A. Smith et Claire Turenne Sjolander, éd., *Canada in the World: Internationalism in Canadian Foreign Policy*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, 2013, p. 200-216, et « Choosing Not to See: Canada, Climate Change and the Arctic », *International Journal*, vol. 65, nº 4, 2010, p. 931-942. Franklyn Griffiths présente des arguments convaincants en faveur de l'élargissement de notre notion de souveraineté afin qu'elle incorpore l'idée de gérance. Cet auteur soutient que l'idée de gérance est non seulement indispensable pour protéger l'environnement naturel de l'Arctique et ses habitants, mais qu'elle met également en valeur la souveraineté nationale. Franklyn Griffiths, « Towards a Canadian Arctic Strategy », document de séance nº 5, dans *Foreign Policy for Canada's Tomorrow No. 1*, Toronto, Conseil international du Canada, Mai 2009; et Franklyn Griffiths, « Stewardship as Concept and Practice in an Arctic Context », dans *Cyber Dialogue 2012*, Toronto, Munk School of Global Affairs, mars 2012. Natalia Loukacheva prône l'élargissement de notre conception traditionnelle centrée sur l'État de la souveraineté à une conception qui incorporerait les perspectives nordiques. Natalia Loukacheva, « Nunavut and Canadian Arctic Sovereignty », *Revue d'études canadiennes*, vol. 43, nº 2, 2009, p. 82-108.

23. UNCLOS, article 77(3), p. 28.

24. UNCLOS, article 77(2), p. 28.

25. Selon Stephen Harper : « Quand il s'agit de défendre notre souveraineté dans l'Arctique, le Canada a un choix : soit l'exercer, soit la perdre. » Canada, Cabinet du Premier ministre, « Le Premier ministre Stephen Harper annonce de nouveaux navires de patrouille extracôtiers pour l'Arctique », communiqué de presse, 9 juillet 2007, consulté le 28 novembre 2018, https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2007/07/premier-ministre-stephen-harper-annonce-nouveaux-navires-patrouille-extracotiers-arctique.html.

26. Le 17 août 1967, l'ambassadeur de Malte, Arvid Pardo, a prononcé un discours historique devant l'Assemblée générale des Nations Unies dans lequel il disait des fonds marins (ceux qui sont situés au-delà de la zone de compétence nationale) qu'ils constituaient le « patrimoine commun des hommes ». Assemblée générale des Nations Unies, « Declaration and Treaty Concerning the Reservation Exclusively for Peaceful Purposes of the Sea-Bed and of the Ocean Floor Underlying the Seas Beyond the Limits of Present National Jurisdiction, and the Use of Their Resources in the Interest of Mankind », 22e session, 18 août, 1967, A/6695. Sa conception a été intégrée à l'UNCLOS par l'intermédiaire des dispositions particulières exposées dans la partie XI. La phrase de l'ambassadeur Pardo « patrimoine commun des hommes » est aujourd'hui souvent remplacée par la formulation non sexiste « patrimoine commun de l'humanité ».

27. Mark Galeotti, « Cold Calling: Competition Heats Up for Arctic Resources », *Jane's Intelligence Review*, octobre 2008, p. 8-15.

28. Chris Windeyer, « Resource grab risks Arctic arms race, study says », *Nunatsiaq News*, 5 avril 2010, consulté le 28 novembre 2018, http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/050410_resource_grab_risks_arctic_arms_race_study_says/.

29. Greg Flakus, « Arctic Draws International Competition for Oil », *Voice of America*, 26 août 2015, consulté le 28 novembre 2018, http://www.voanews.com/content/arctic-draws-international-competition-for-oil/2933283.html.

30. Andrey Gubin, « International competition over Arctic resources imminent », *Russia Beyond*, 25 avril 2014, consulté le 28 novembre 2018, http://in.rbth.com/opinion/2014/04/25/international_competition_over_arctic_resources_imminent_34803.

31. Tristin Hopper, « A new cold war: Denmark gets aggressive, stakes huge claim in Race for the Arctic », *The National Post*, 15 décembre 2014, consulté le 28 novembre 2018, http://news.nationalpost.com/news/a-new-cold-war-denmark-gets-aggressive-stakes-huge-claim-in-race-for-the-arctic.

32. « Arctic Resources: The fight for the coldest place on Earth heats up », RT Question More, 15 avril 2014, consulté le 28 novembre 2018, https://www.rt.com/news/arctic-reclamation-resources-race-524.

33. Michael Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, New York, Henry Holt, 2002.

34. La Chine, la France, l'Allemagne, l'Inde, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la République de Corée, la Pologne, Singapour, l'Espagne et le Royaume-Uni.

35. Arctic Ocean Conference, *2008 Ilulissat Declaration*, Ilulissat, Groenland, Arctic Ocean Conference, 2008, 28 mai 2008, consulté le 28 novembre 2018, https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/2008-Ilulissat-Declaration.pdf.

36. Conseil de l'Arctique, *Iqaluit Declaration (2015)*, Neuvième réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique, 24 avril 2015, p. 1, consulté le 28 novembre 2018, https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/662.

37. Vesna Guzina, juriste, Division du droit des océans et de l'environnement; Rodney Neufeld, juriste, Section du droit des océans; et Caterina Ventura, Directrice adjointe, Section du droit des océans, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, entretien, 5 décembre 2007, cités dans Elizabeth Riddell-Dixon, « Canada and Arctic Politics: The Continental Shelf Delimitation », *Ocean Development and International Law*, vol. 39, nº 4, 2008, p. 350.

38. Jessica Robinson, « 90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic », USGS, 23 juillet 2008, consulté le 28 novembre 2018, https://www.usgs.gov/media/audio/90-billion-barrels-oil-and-1670-trillion-cubic-feet-natural-gas-assessed-arctic.

39. Osman Askin Bak, *Le Grand Nord : Nouveaux défis et nouvelles opportunités – Rapport*, Bruxelles, Assemblée parlementaire de l'OTAN, Commission des sciences et des technologies, 2015, consulté le 28 novembre 2018, https://www.nato-pa.int/fr/document/2015-177-stcees-15-f-bis-grand-nord-rapport-bak.

40. L'exploitation de plateformes flottantes de forage pétrolier en mer coûte entre 260 000 et 513 000 $ par jour. Westwood Global Energy Group, « Offshore Rig Day Rates », *RigLogix*, 13 mai 2014, consulté le 28 novembre 2018, www.rigzone.com/data/dayrates.

41. Carrie Holba, « Exxon Valdez Oil Spill: FAQs, Links and Unique Resources at ARLIS [Alaska Resources Library and Information Services] », *Alaska Resources Library and Information Services*, 2014, consulté le 28 novembre 2018, www.arlis.org/docs/vol2/a/EVOS_FAQs.pdf.

42. Paul Koring, « Proposed Arctic Council Treaty on Oil Spills 'Useless,' Greenpeace Says », *Globe and Mail*, 4 février 2013, dernière mise à jour le 11 mai 2018, consulté le 28 novembre 2018, www.theglobeandmail.com/news/politics/proposed-arctic-council-treatyon-oil-spills-useless-greenpeace-says/article8158237

43. Entre vingt et vingt-cinq puits ont été forés par des sociétés pétrolières et gazières en 2002-2003, alors que moins de cinq puits l'ont été en 2011-2012. Canada, Ministère des Affaires autochtones et Développement du Nord, *Pétrole et gaz du Nord – Rapport annuel 2012*, p. 23, consulté le 28 novembre 2018, https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1367341676920/1367341870731.

44. Kamal Ahmed, « Shell Stops Arctic Activity After 'Disappointing' Tests », *BBC News*, 28 septembre 2015, consulté le 28 novembre 2018, https://www.bbc.com/news/business-34377434; Sean Davidson, « Oil Companies Give Arctic the Cold Shoulder », *CBC News*, 29 septembre 2015, consulté le 28 novembre 2018, www.cbc.ca/news/business/oil-arctic-drilling-shell-1.3248233.

45. Guy Quenneville et David Thurston, « Chevron Puts Arctic Drilling Plans on Hold Indefinitely », *CBC News*, 18 décembre 2014, consulté le 28 novembre 2018, www.cbc.ca/news/canada/north/chevron-puts-arctic-drilling-planson-hold-indefinitely-1.2877713; Steven Kopits, « Regional Report: The Arctic », *World Oil,* vol. 234, nº 11, (novembre 2013), consulté le 28 novembre 2018, https://www.worldoil.com/magazine/2013/november-2013/features/regional-report-the-arctic; et Chris Plecash, « Arctic Hydrocarbon Boom a Long Way Off » *Hill Times*, 2 novembre 2012, consulté le 28 novembre 2018, www.hilltimes.com/policybriefing/2012/11/05/arctic-hydrocarbon-boom-a-long-way-off/22672.

46. Canada, Cabinet du Premier ministre, « Déclaration commune des dirigeants du Canada et des États-Unis sur l'Arctique », communiqué de presse, 20 décembre 2016.

47. D'après les estimations de l'Agence internationale de l'énergie, « la demande mondiale de pétrole et de gaz pourrait progresser de plus de 35 % entre 2010 et 2035 ». Eurasia Group, *Opportunities and Challenges for Arctic Oil and Gas Development*, rapport destiné à The Wilson Center, 2013, p. 6, consulté le 28 novembre 2018, www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Artic%20Report_F2.pdf.

48. Canada, Commission canadienne des affaires polaires, *Rapport sur l'état du savoir nordique au Canada*, 2014, p. 9, consulté le 28 novembre 2018, https://www.canada.ca/fr/savoir-polaire/publications/etatsavoir-nordique2014.html.

49. Alexei A. Zinchenko, « Emerging Issues in the Work of the Commission on the Limits of the Continental Shelf », dans Nordquist, Moore et Heidar, éd., *Legal and Scientific Aspects of Continental Shelf Limits*, p. 225. Pour un examen plus détaillé de la délimitation des PCE arctiques, voir Monique Andree Allain, « Canada's Claim to the Arctic: A Study in Overlapping Claims to the Outer Continental Shelf », *Journal of Maritime Law and Commerce*, vol. 42, nº 1, 2011, p. 1-48; Michael Byers et James S. Baker, « Crossed Lines: The Curious Case of the Beaufort Sea Maritime Boundary Dispute », *Ocean Development and International Law*, vol. 43, nº 1, 2012, p. 70-95; Alex G. Oude Elferink et Constance Johnson, « Outer Limits of the Continental Shelf and 'Disputed Areas:' State Practice concerning Article 76(10) of the LOS Convention », *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 2, nº 4, 2006, p. 461-87; Bjarni Már Magnusson, *The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: Delineation, Delimitation and Dispute Settlement*, Leiden (Pays-Bas), Brill Nijhoff, 2015, chapitre 5; et Suzette V. Suarez, *The Outer Limits of the Continental Shelf: Legal Aspects of their Establishment*, Berlin, Heidelberg, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften e.V, 2008, p. 223-238.

50. Les États peuvent recourir à un éventail de mécanismes, notamment les négociations bilatérales, les négociations multilatérales, l'arbitrage, la médiation et le fait de porter une affaire devant le Tribunal international du droit de la mer ou la Cour internationale de justice. UNCLOS, article 287(1), p. 98.

51. Affaire de la délimitation de la frontière maritime dans la région du golfe du Maine (Canada c. États-Unis d'Amérique), arrêt, Cour internationale de justice, Recueil 1984, p. 246.

52. Voir Ted L. McDorman, *Salt Water Neighbors: International Ocean Law Relations Between the United States and Canada*, New York, Oxford, 2009, p. 181-190.

# CHAPITRE 6

## LA STRATÉGIE DE LA CHINE À L'ÉGARD DE L'ARCTIQUE : MENAÇANTE OU OPPORTUNISTE?

**PAR FRÉDÉRIC LASSERRE, OLGA V. ALEXEEVA ET LINYAN HUANG**


### Résumé

Les changements rapides touchant le climat dans l'Arctique – la fonte rapide du pergélisol, le déclin des glaciers et la fonte de la glace de mer – offrent aux États du littoral des possibilités stratégiques et économiques apparentes, mais ils ont aussi attiré l'attention d'États de l'extérieur de la région. Ainsi, la Chine, qui n'a pas un accès direct à l'Arctique, s'intéresse aux recherches sur l'Arctique, aux ressources naturelles et aux possibilités touchant la navigation maritime. Les efforts qu'elle fait sur les plans diplomatique, économique, politique et scientifique dans cette région font toutefois naître des réactions négatives dans les médias occidentaux. Les médias dépeignent souvent une Chine ambitieuse et arrogante, prête à rejeter la souveraineté des pays de l'Arctique pour défendre les intérêts chinois dans l'Arctique. Il semble de ce point de vue pertinent d'analyser les activités de la Chine dans la région et d'essayer d'évaluer la stratégie de Pékin dans l'Arctique, qui semble motivée par l'opportunisme plutôt que par un désir à long terme de contester la souveraineté des États du littoral.


Les incidences commerciales et stratégiques des changements climatiques et de la fonte de la glace de mer dans l'Arctique ont attiré l'attention tant des États de l'Arctique que de certains autres pays qui n'ont aucun accès territorial à la région, comme la Chine et le Japon. L'intérêt croissant de la Chine pour l'Arctique semble plutôt récent[1]. La question a fait l'objet de nombreuses publications et de conjectures considérables, qui ont donné l'image d'une Chine qui peut être menaçante, souvent dite très intéressée par les ressources minérales de l'Arctique et l'ouverture des routes de navigation de l'Arctique. En outre, la Chine se décrit également de plus en plus comme un État « du proche-Arctique[2] [近北极国家]», comme si elle cherchait à légitimer son intérêt croissant pour la région. Cette description suggère toutefois une certaine menace, car les commentateurs soulignent souvent le fait que l'appétit de la Chine peut amener Pékin à voir le passage du Nord-Ouest comme un détroit international et à considérer que les ressources de l'Arctique sont à prendre. L'intérêt accru de la communauté internationale pour l'Arctique et pour la présence croissante de la Chine dans cette région a donc soulevé plusieurs questions. Qu'est-ce que l'intérêt de la Chine pour l'Arctique dénote quant à ses objectifs à long terme? Quelle est l'ampleur des recherches polaires et de la collaboration de la Chine? Quelle est la position officielle du gouvernement chinois concernant l'Arctique? Quelle est la stratégie de Pékin concernant les questions liées à l'Arctique, c'est-à-dire concernant la souveraineté des États de l'Arctique, l'exploitation des ressources naturelles et l'ouverture de nouvelles voies de navigation? En fait, après une longue réflexion, la Chine a enfin, en janvier 2018, publié sa politique sur l'Arctique[3], mais elle ne souhaite pas être une menace pour les revendications des États côtiers de l'Arctique et elle ne l'est pas.

## L'intérêt scientifique de longue date de la Chine pour les régions polaires

L'intérêt politique de la Chine pour l'Arctique semble relativement récent, mais il date en réalité des années 1980, époque où la Chine a lancé des programmes scientifiques. Le rapport du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *China Prepares for an Ice-Free Arctic*, est une des premières publications de recherche à avoir attiré l'attention du monde sur la présence croissante de la Chine. Le rapport analysait les activités de la Chine dans l'Arctique de même que l'évolution du discours officiel de Pékin sur les questions liées à l'énergie et au commerce touchant la région[4]. Depuis, la Chine a fait l'objet d'un grand nombre de reportages dans les médias de masse et de publications universitaires analysant les aspirations de Pékin à devenir un des principaux acteurs de la gestion des ressources et du débat concernant la gouvernance de l'Arctique[5].

### Quelle est la production scientifique de la Chine concernant l'Arctique?

Le programme de recherches de la Chine sur l'Arctique a officiellement commencé en 1989 par la mise sur pied de l'Institut chinois de recherche polaire (ICRP) à Shanghai[6]. D'après la base de données chinoise principale *Wanfang Data* [万方数据 – *wanfang shuju*], les premières recherches sur l'Arctique ont été menées à la fin des années 1980. En 1988, l'Académie chinoise des sciences a aussi lancé une nouvelle revue trimestrielle qui se consacre essentiellement aux questions concernant l'Arctique et l'Antarctique, *Beiji yanjiu* [北极研究], ou *Chinese Journal of Polar Research*.

Depuis la fin des années 1980, différentes revues chinoises ont publié des centaines d'articles sur l'Arctique écrits par des chercheurs chinois dans tous les champs de spécialisation. La plupart d'entre eux traitent de sujets liés aux sciences exactes, par exemple les problèmes liés au réchauffement climatique dans l'Arctique et l'impact du réchauffement climatique sur les variations de température et les précipitations en Chine[7]. Nous avons examiné *Wanfang Data* et relevé 10 262 entrées différentes où le terme « Arctique[8] » figure dans le titre, dont 9 692 articles publiés dans une centaine de revues chinoises entre 1988 et 2017. Les autres entrées sont des travaux universitaires, par exemple des thèses de maîtrise et de doctorat soutenues au cours de la même période (330), et des travaux de congrès (240). La plupart de ces publications (21% du total) portent sur un large éventail de sujets relatifs à la science de la Terre (climatologie, océanographie, géologie, astronomie et géophysique)[9], alors que d'autres portent sur des questions touchant l'éducation (15 %), l'économie (7 %), la biodiversité (6 %), l'industrie et la technologie (6 %), la politique et le droit (5 %), l'agriculture (5 %) et l'environnement (3 %). Enfin, un nombre important d'articles porte sur des sujets concernant l'histoire, la culture, les arts et les langues parlées dans les différentes régions et les différents pays de l'Arctique (13 %).

Depuis 2007, le nombre de publications traitant de questions propres aux sciences sociales, comme la souveraineté dans l'Arctique, l'analyse de la politique des pays circumpolaires sur l'Arctique et la place de l'Arctique dans le développement économique et géostratégique futur de la Chine[10], a augmenté. Nous avons trouvé 258 documents (208 articles, 46 thèses de doctorat et de maîtrise de même que 4 travaux d'un congrès) publiés entre 2006 et 2017, surtout entre 2012 et 2017, qui traitent de la place de l'Arctique dans les relations internationales (53 %), de questions géopolitiques ou économiques (6 %) et d'aspects juridiques, particulièrement des questions de droit international (41 %). À notre connaissance, ces questions ont été soulevées pour la première fois en 2006 dans un article[11] sur la stratégie du Canada concernant l'Arctique. En 2007, Wang a examiné les rivalités politiques et les enjeux de souveraineté dans l'Arctique. En 2008, Liu a analysé la stratégie de la Russie dans l'Arctique, et Ren et Li ont, une nouvelle fois, abordé des questions de souveraineté. Depuis 2009, il s'est publié beaucoup d'articles sur les enjeux politiques qui existent dans l'Arctique ou sur ceux qui sous-tendent les intérêts de la Chine dans la région.

L'intérêt de la Chine pour l'Arctique semble avoir été au cœur de discussions théoriques en Chine et, pendant un certain temps, il n'a été traité qu'avec une retenue et une prudence minimes[12]. Certains scientifiques chinois ont demandé au gouvernement d'abandonner sa neutralité en participant davantage au processus de délimitation des zones de souveraineté dans l'Arctique et de division des ressources, peut-être même en faisant la promotion de l'idée voulant que les ressources de l'Arctique doivent être considérées comme faisant partie du patrimoine de l'humanité[13]. La presse a adopté cette position[14], mais personne n'a jamais précisé en vertu de quel fondement juridique cette politique pourrait être poursuivie. Jia Yu[15], qui est un chercheur de l'Institut responsable de la stratégie de développement en océanographie de l'Administration océanique d'État (SOA), et Cheng Baozhi[16], de l'Institut des études internationales de Shanghai (SIIS), soutiennent que le prolongement des plateaux continentaux au-delà des limites des zones économiques exclusives devrait être limité et que l'espace maritime situé au-delà de ces limites devrait faire partie du patrimoine de l'humanité. Pékin semble, au moyen de ces publications semi-officielles, contester discrètement la notion de plateau continental agrandi appliquée dans l'Arctique.

Ces opinions, parfois très différentes de la position officielle de Pékin, sont publiées non seulement dans des revues universitaires classiques, mais aussi dans des périodiques chinois officiels qui ne publient jamais de textes ou d'opinions qui n'ont pas été autorisés au préalable. L'existence de pareilles publications dans le courant général de nationalisme croissant en Chine est difficile à interpréter. Ce pourrait être un signe de la volonté de Pékin de convaincre la population de l'importance des questions liées à l'Arctique pour l'avenir socio-économique du pays et de la nécessité, pour la Chine, d'être plus active dans cette partie du monde ou de sa volonté de laisser la population exprimer ce nationalisme afin de détourner l'attention de l'opinion publique sans intervenir intentionnellement (ainsi que Godement le laisse entendre[17]). Il serait toutefois erroné de penser que les articles scientifiques chinois font tous activement la promotion des intérêts de la Chine dans l'Arctique. Liu et Yang ou Mei et Wang présentent un message très modéré et les journaux chinois semblent, après 2014, avoir atténué leur critique du fait que la Chine se contente du rôle d'observateur[18]. Il serait difficile de voir dans la position du gouvernement chinois une contestation du droit international. Au-delà de la reconnaissance officielle des droits souverains des États côtiers lorsque le pays a obtenu le statut d'observateur au Conseil de l'Arctique, la Chine ne semble pas caresser d'idées révisionnistes concernant l'Arctique selon l'analyse de ses points de vue et de ses déclarations officielles[19]. La politique de la Chine relative à l'Arctique, publiée en 2018, le confirme.

### Mise en place d'outils de recherche sur le terrain

L'intérêt de la Chine pour l'Arctique se voit non seulement dans des publications universitaires, mais aussi sur le terrain dans le cadre de l'exploration scientifique. En 1992, avant que la possibilité d'ouvrir des routes dans l'Arctique soit largement discutée, Pékin a organisé son premier programme quinquennal de recherche scientifique dans l'océan Arctique en collaboration avec les universités allemandes de Kiel et de Brême. Ce projet a été suivi de l'admission de la Chine au sein d'organisations internationales chargées de mener des recherches coopératives sur l'Arctique, par exemple l'International Arctic Science Committee (IASC) et le Pacific Arctic Group (PAG)[20].

L'acquisition d'un brise-glace de classe polaire 5 en Ukraine en 1994, appelé *Xuelong* [雪龙 ou *Dragon de neige*], a permis à la Chine d'élaborer un programme indépendant de recherches polaires et de mener plusieurs expéditions scientifiques dans l'Arctique et dans l'Antarctique. Les recherches coordonnées par l'organisme national – c'est-à-dire l'Administration arctique et antarctique de la Chine – ont pris une très grande envergure. Un second brise-glace, le *Xuelong* 2, a été mis sur cale

en 2016, lancé en 2018 et devrait être operationnel en 2019[21]. Outre les 34 expéditions faites par ce brise-glace en Antarctique jusqu'au début de 2018, la Chine a préparé et mené neuf expéditions dans l'Arctique (1999, 2003, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2017 et 2018, l'expédition de 2017 sous-entendant un passage autorisé du brise-glace chinois *Xuelong* dans le passage du Nord-Ouest) et a établi sa première station, *fleuve Jaune* [黄河- Huang He], à Ny-Ålesund, dans l'archipel du Svalbard (Norvège). Elle a ainsi complété un réseau de quatre stations polaires en Antarctique (Grande Muraille, établie en 1985, Zhongshan, établie en 1989, Kunlun, depuis 2009, et Taishan, depuis 2014). L'établissement d'une cinquième station est prévu dans la région de la mer de Ross (Xinhua, en 2017). En Chine, ce sont les recherches en Antarctique et non dans l'Arctique qui obtiennent la plus grande part du budget de recherches polaires (près de 80 %)[22], principalement parce que, selon le Traité sur l'Antarctique (1959), Pékin n'a pas besoin d'autorisation pour y établir des bases et pour y réaliser des programmes de recherches[23]. Il serait inexact de présumer que, en raison de l'établissement de programmes polaires en 1981, les organismes chinois de recherches considèrent l'Antarctique comme un pas vers l'Arctique. Rien, dans la documentation, ne permet de tirer pareille conclusion. Le programme de recherches de la Chine dans l'Arctique est principalement consacré à l'étude des interactions entre l'océan glacial de l'Arctique, les glaces de mer et l'atmosphère en vue de mieux comprendre l'influence que des changements climatiques anormaux, au pôle Nord, ont sur le climat de la Chine[24]. Les expéditions du brise-glace de recherche *Xuelong*, qui ont lieu presque exclusivement dans la portion eurasienne de l'Arctique – rarement dans la mer des Tchouktches, dans la mer de Beaufort, dans les îles canadiennes de l'Arctique, au Groenland ou aux environs de ces deux derniers – semblent confirmer l'intérêt accru pour les recherches océanographiques menées dans l'Arctique en lien avec les mécanismes climatiques qui touchent l'Asie du Nord-Est.

Les outils de recherche de ce genre révèlent un intérêt scientifique réel, mais ils donnent aussi à Pékin la possibilité d'accroître sa présence sur le terrain, ce qui structure une véritable diplomatie de la recherche en Antarctique, où la Chine est beaucoup plus active que dans l'Arctique[25]. Les missions polaires permettent à la Chine de mieux comprendre la navigation dans l'Arctique et les problèmes technologiques qui y sont liés. Elles aident aussi la Chine à établir toutes les procédures scientifiques nécessaires pour travailler dans des conditions polaires[26]. Certains analystes prétendent qu'il s'en faut de peu pour que la Chine réduise la politique scientifique relative à l'Arctique à un simple instrument politique[27]. Ils insistent sur le fait que les recherches donnent de piètres résultats, compte tenu de l'argent investi, et que les intérêts pétroliers et gaziers de la Chine sont dans le secteur sibérien de l'Arctique. Il peut être tentant de tirer un parallèle de ce genre, mais il ne faut pas sauter aux conclusions concernant les programmes scientifiques de la Chine relatifs à l'Arctique, en particulier pour ce qui est de l'intérêt de la Chine pour l'Arctique canadien. D'une part, l'Institut de recherche polaire a sérieusement envisagé un projet de campagne dans l'Arctique canadien en 2013[28], qui a plus tard été suspendu jusqu'à l'été de 2017. D'autre part, alors que les projets de transport maritime et de coopération pétrolière et gazière sont tous situés dans l'Arctique russe (sauf un au large de la côte de l'Islande), les projets miniers de la Chine sont tous dans les portions de l'Arctique canadien et groenlandais.

## Une diplomatie vigoureuse de la Chine dans l'Arctique?

### Silence à l'égard de la position officielle de la Chine

Malgré l'intérêt croissant de la Chine pour l'Arctique, en particulier dans le domaine scientifique, mais de plus en plus sur les plans diplomatique et économique, il n'y a pas eu de stratégie

officielle guidant les actions et les déclarations du gouvernement chinois relatives à cette région et à son potentiel (énergétique, maritime, économique, scientifique, militaire, etc.) jusqu'à la publication du Livre blanc sur la politique de la Chine relative à l'Arctique en 2018[29]. Pékin nie vigoureusement l'existence de pareille stratégie et souligne la nature avant tout scientifique de son intérêt pour l'Arctique[30], même si elle reconnaît d'emblée s'intéresser à la région[31].

Les déclarations des hauts responsables étaient auparavant prudentes et elles portaient surtout sur les changements climatiques et les questions environnementales[32]. Les changements touchant la circulation atmosphérique depuis l'Arctique semblent être la cause principale des changements importants touchant les conditions météorologiques observés ces dernières années en Chine, notamment la diminution des précipitations dans le nord de la Chine. La région de l'Arctique est donc directement liée à la sécurité du développement socio-économique de la Chine et c'est pour mieux comprendre les mécanismes climatiques dans cette région que le gouvernement chinois s'y intéresse[33]. Toutefois, les hauts responsables de la République populaire de Chine (RPC) soulignent aussi que la plupart des questions liées à l'Arctique ont un caractère « régional » et pas simplement « national[34] », ce que souligne l'avant-propos même de la politique de la Chine relative à l'Arctique publiée en 2018 : « La situation concernant l'Arctique ne se limite plus maintenant aux États originaux qui sont en Arctique ou à sa nature régionale, car elle touche de façon vitale les intérêts d'États qui sont à l'extérieur de la région et les intérêts de la communauté internationale dans son ensemble[35] ». En conséquence, simplement en vertu de leur emplacement géographique, les États de l'Asie du Nord-Est et de l'Union européenne (UE) auraient un droit légitime de participer aux débats sur les affaires relatives à l'Arctique et de jouer un rôle actif dans les initiatives régionales de coopération.

En ce qui concerne la souveraineté de l'Arctique et l'exploitation des ressources naturelles dans la région, l'information provenant de Pékin est rare et reste vague. Depuis longtemps, maintenant, le gouvernement chinois laisse planer un doute sur son intérêt pour ces ressources de l'Arctique : « Comme il n'y a pas d'information fiable sur les réserves pétrolières et gazières de l'Arctique, la Chine s'intéresse seulement aux changements climatiques dans cette région. Avant de formuler une politique sur ce sujet, nous devons d'abord recueillir de l'information sur le potentiel minéral et pétrolier [de l'Arctique][36] », a déclaré le directeur de la division des politiques de l'Administration arctique et antarctique de la Chine, Xu Shijie, d'où des doutes concernant la manière dont la Chine réagirait si des champs importants étaient découverts.

Le gouvernement de la Chine n'a ni reconnu ni nié les droits souverains que les États de l'Arctique revendiquent aux termes de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS 1982, entrée en vigueur en 1994). La Chine a ratifié la Convention en 1996 et elle l'appuie donc officiellement. Toutefois, étant donné sa politique dans la mer de Chine méridionale, une abondante littérature qui va au-delà de la portée du présent article traite de la compréhension que la Chine a des dispositions de la Convention. La Chine se cantonne derrière une prudente politique attentiste énoncée de manière à entretenir toutes les conjectures possibles quant à ses véritables intentions : « La Chine prend note des zones économiques exclusives et des plateaux continentaux agrandis des pays qui bordent l'Arctique, en particulier parce que lesdits plateaux continentaux n'ont pas encore été définis. La Chine prend en considération… le caractère indéterminé de la position juridique des zones maritimes de la région de l'Arctique », a déclaré le ministre adjoint des Affaires étrangères, Hu Zhengyue, au Svalbard, en 2009[37].

De nombreux auteurs chinois, qui concluent généralement que la communauté internationale devrait se conformer aux recommandations de la Convention, ont analysé ces désaccords, mais

certains disent que les plateaux continentaux étendus que revendiquent les pays qui bordent l'Arctique devraient rester ouverts à tous[38]; ils devraient autrement dit continuer à faire partie de ce que la Convention appelle la « zone ». Le contre-amiral Yin Zhuo, qui est souvent cité, aurait déclaré que « l'Arctique appartient à tous les pays du monde et qu'aucun État n'a de souveraineté à son égard[39] ». Nous ignorons de quelles zones maritimes ce contre-amiral parlait et ignorons si le gouvernement approuve ses remarques radicales, certainement retransmises par l'agence de presse de la Chine, le China News Service.

Cette position est toutefois surprenante parce que, si elle devenait la politique officielle de la Chine, elle pourrait nuire aux intérêts chinois dans la mer de Chine méridionale et la mer de Chine orientale. Il serait difficile pour Pékin, qui cherche depuis des années à faire reconnaître ses revendications maritimes, de justifier le prolongement des zones maritimes chinoises tout en niant ce droit aux États de l'Arctique. De même, plusieurs analystes canadiens craignent que la Chine conteste la souveraineté que le Canada revendique concernant le passage du Nord-Ouest. Toutefois, si Pékin niait le statut d'eaux intérieures qu'Ottawa revendique à l'égard du passage, il serait difficile pour la Chine de défendre une revendication très similaire à l'égard du détroit de Qiongzhou[40]. En fait, dès mars 2013, au cours d'une rencontre entre des chercheurs canadiens (dont F. Lasserre), des représentants de l'ambassade du Canada, des chercheurs chinois et de hauts responsables de l'ICRP, les responsables scientifiques chinois officiels ont souligné que la Chine entend demander pour son brise-glace de recherche la permission de traverser le passage du Nord-Ouest, reconnaissant ainsi implicitement la position du Canada. Le gouvernement chinois a de plus respecté les procédures prescrites par la réglementation canadienne pendant l'escale du brise-glace *Xuelong* à Tuktoyaktuk (au Canada) en 1999[41] et les procédures prescrites par la Russie pendant son passage dans le passage du Nord-Est en 2012[42].

C'est seulement en mai 2013, après l'admission de la Chine à titre d'observateur au Conseil de l'Arctique, que Pékin a dissipé toute ambiguïté quand le porte-parole du ministère chinois des Affaires étrangères, Hong Lei, a déclaré que « la Chine reconnaît la souveraineté, les droits souverains et l'autorité des pays de l'Arctique dans la région de l'Arctique[43] ». Toutefois, la reconnaissance « de la souveraineté, des droits souverains et de l'autorité[44] » des États de l'Arctique était depuis l'adoption des critères de Nuuk, en 2011, une condition préalable obligatoire pour que la Chine devienne un observateur. Cette reconnaissance a été réitérée dans la politique de la Chine relative à l'Arctique en 2018.

## Diplomatie active de la Chine visant l'Arctique européen

Le gouvernement chinois a aussi, outre ses activités scientifiques et parallèlement à celles-ci, conclu de nombreux partenariats politiques et économiques avec des pays de l'Arctique tels que le Danemark, l'Islande, la Suède et la Finlande[45]. Dans la foulée de la crise financière qui a touché l'Islande en 2008, l'ancien président de ce pays, Ólafur Ragnar Grimsson (1996-2016), a visité Pékin cinq fois pendant la crise et a jugé l'aide financière de la Chine inestimable. En échange, le président Grimsson a promu l'Islande comme un centre logistique possible dans l'Arctique. La Chine occupe maintenant une place importante dans la vie économique de l'Islande[46].

Durant la visite officielle du premier ministre chinois Wen Jiabao à Reykjavik en avril 2012, la Chine a signé six accords de coopération avec l'Islande dans les domaines de l'énergie, de la science et de la technologie[47], confirmant ainsi le partenariat conclu en 2010. En avril 2013, l'Islande et la Chine ont signé un accord de libre-échange. De même, la confirmation du soutien de la

candidature de la Chine à titre d'observateur au sein du Conseil de l'Arctique[48] par l'Islande a facilité l'accession de la Chine au statut d'observateur en mai 2013. Des analystes ont à plus d'une reprise affirmé que la Chine a la plus grande ambassade à Reykjavik[49], ce qui est correct du point de vue des dimensions du bâtiment, mais certainement pas pour ce qui est du nombre des Chinois en poste. Le 31 décembre 2014, l'ambassade de la Chine avait sept employés chinois, autant que le Mexique, l'Allemagne et la France. Les ambassades de l'Inde et du Japon comptaient toutefois huit personnes, celle de Singapour en comptait 11, celle de la Russie en comptait 13 et celle des États-Unis (É.-U.) en comptait 14[50]. On ne peut donc pas affirmer que la délégation chinoise domine le paysage diplomatique islandais.

Le gouvernement chinois a aussi conclu de nombreux partenariats politiques et économiques avec des pays de l'Arctique, en particulier la Norvège (2001) et le Danemark (2010). En mai 2010, le Danemark a accueilli la première délégation de négociants et d'investisseurs chinois, qui ont signé des contrats et des lettres d'intention dans les domaines de l'énergie, de l'économie verte, de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, pour une valeur estimée totale de plus de 740 millions de dollars américains[51]. Selon des universitaires norvégiens, les perspectives d'un engagement des pays d'Asie dans l'Arctique vont augmenter lentement mais sûrement, surtout dans les domaines du transport maritime et du pétrole.

Les accords signés mettent principalement l'accent sur le développement de la coopération dans les domaines de la recherche sur la navigation dans l'Arctique, l'exploitation des ressources naturelles et un programme conjoint de recherches scientifiques. Or, ils portent également sur le soutien de la demande d'adhésion de la Chine au Conseil de l'Arctique. En fait, depuis 2008, la Chine demande le statut d'observateur permanent auprès du Conseil; ce statut ne conférerait aucune influence sur le plan décisionnel, mais il donnerait à la Chine une voix dans ce forum intergouvernemental régional qui fait la promotion de la coopération et de consultations entre les pays de l'Arctique[52]. N'ayant pas réussi à obtenir ce statut en 2009, la Chine a de nouveau présenté sa candidature et a été admise en mai 2013. Le 15 mai 2013, le ministère chinois des Affaires étrangères a vite déclaré qu'il reconnaissait la souveraineté des États qui bordent l'Arctique, dissipant en même temps de nombreux doutes concernant les intentions à long terme de la Chine.

La question de la participation de la Chine à titre d'observateur semblait être un enjeu majeur pour la diplomatie de la Chine dans l'Arctique; or, il ne s'agit pas de modifier la gouvernance de la région, puisque d'une part le Conseil de l'Arctique prend peu de décisions contraignantes pour les membres et de l'autre les observateurs n'ont pas de droit de vote, mais de simplement faire en sorte que la voix de Pékin soit entendue concernant l'exploitation des ressources, le régime de navigation et l'application de l'UNCLOS. Par ailleurs, la présence de la Chine au sein du Conseil de l'Arctique aide Pékin à légitimer son intérêt actif pour cette région. Ainsi, tout en participant au débat sur la gouvernance de l'Arctique, les délégués chinois utilisaient constamment des termes tels que « pays du centre de l'Arctique » ou « pays proches de l'Arctique », qui, selon Pékin, incluent la RPC[53]. La promotion de pareils termes, qui entrent lentement dans le vocabulaire international utilisé dans les recherches et dans les débats publics sur divers sujets touchant l'Arctique, pourrait renforcer la position de la Chine à titre d'acteur majeur dans la région.

## Des intérêts économiques pour la Chine?

Il semble que le comportement de la Chine dans l'Arctique laisse entendre que sa stratégie a un caractère opportuniste : Pékin semble tenir à se procurer un accès aux ressources et aux routes

commerciales, car elle comprend que l'Arctique ne représente qu'une possibilité commerciale parmi tant d'autres. Cette perspective est compatible avec le fait que des entreprises chinoises pourraient aussi, surtout dans le secteur minier, être en train d'élaborer des stratégies économiques autonomes qui leur sont propres sans avoir reçu de directives du gouvernement chinois, ce qui est aussi apparent en ce qui concerne l'intérêt relativement faible des sociétés chinoises de navigation pour le transport maritime dans l'Arctique, exception faite de quelques sociétés appartenant à l'État telles que COSCO[54].

### Un intérêt pour le domaine des mines prend forme

La Chine ne s'intéresse pas seulement au Conseil de l'Arctique. Au Danemark, Pékin a souligné le potentiel minier substantiel du Groenland. Xinye Mining a investi des capitaux chinois considérables dans la société britannique London Mining, qui a été désignée pour exploiter une très importante mine de fer à Isua en 2015. Cette société a fait faillite en octobre 2014, mais la société General Nice, qui est un des plus grands importateurs de charbon et de fer de la Chine, a pris la relève dans le projet de la mine d'Isua en janvier 2015.

Au Canada, la société chinoise WISCO (Wuhan Iron and Steel Co.) envisage l'exploitation d'un important gisement de fer au lac Otelnuk (au Nunavik, au Québec). En janvier 2010, la société minière Jilin Jien Nickel, un des plus importants producteurs chinois de nickel, a acquis Canadian Royalties Inc. et investi près de 800 millions de dollars américains pour exploiter un gisement de nickel près de Kangiqsujuaq, une communauté inuite aussi située au Nunavik (Investissement Québec 2011). La société MMG prévoit ouvrir deux grandes mines de zinc et de cuivre près du golfe Coronation, dans la partie continentale du Nunavut (à Izok Lake et à High Lake)[55]. En 2008, le Jinduicheng Molybdenum Group a acquis la société canadienne Yukon Zinc. Depuis 2009, Jiangxi Zhongrun Mining et Jiangxi Mining Union explorent des gisements de cuivre et d'or dans la partie sud du Groenland après l'acquisition de la société britannique Nordic Mining[56]. Dans la plupart des autres cas, les intérêts miniers chinois se limitent à une participation au capital social des sociétés, pour la plupart canadiennes, qui lancent des projets souvent reliés au minerai de fer.

Beaucoup de ces projets ont été remis en question à cause de la chute des cours du minerai de fer à l'automne de 2014. La faillite de London Mining a souligné le fait que pour toutes les sociétés, y compris les sociétés chinoises, l'Arctique reste un milieu où l'exploitation d'un gîte minéral coûte très cher. Toutefois, pour la plupart des projets, les sociétés chinoises ont cherché un partenaire industriel et soutenu leurs intérêts conformément aux règles du marché. Même si les pays d'Asie investissent effectivement dans les ressources naturelles de l'Asie et de l'Arctique, le montant des investissements dans l'Arctique est minime en comparaison de ce qui est investi partout dans le monde[57], même dans le secteur minier[58].

### L'exploitation des hydrocarbures : un rêve coûteux?

La question de l'importance des gisements pétroliers et gaziers est au cœur de la couverture très médiatisée de l'exploration des ressources minérales et énergétiques de l'Arctique. Les médias ont grandement véhiculé l'idée que la région renferme d'énormes gisements. Le rapport du United States Geological Survey (USGS) datant de 2000 a souvent été mal cité de sorte qu'il indiquerait que l'Arctique renferme environ 25 % des réserves pétrolières non découvertes, mais l'étude de 2000 portait tant sur l'Arctique que sur les régions boréales. Une étude plus précise et plus rigoureuse publiée par le USGS en mai 2008 évaluait les réserves arctiques d'hydrocarbures (c'est-à-dire

les réserves situées au nord du cercle polaire arctique) à quelque 90 milliards de barils de pétrole, à 47 261 milliards de mètres cubes de gaz naturel et à 44 milliards de barils de condensat de gaz, soit 29 % des gisements de gaz non découverts et 10 % des gisements de pétrole[59], ce qui est nettement moins que ce qu'indiquait le premier rapport datant de 2000. Même ces nombres révisés provenant du USGS ne font pas l'unanimité. Par exemple, Paul Nadeau, de la société norvégienne Statoil-Hydro, a déclaré que les évaluations du USGS sont de deux à quatre fois trop optimistes. « Nous croyons que leurs valeurs sont trop élevées. Cela n'a pas d'importance pour les sociétés pétrolières, mais elles pourraient induire les gouvernements en erreur[60] ». Une étude publiée en 2012 situe les réserves dans l'Arctique et dans l'ancienne Union soviétique à quelque 66 milliards de barils de pétrole, dont 43 % (28,4 milliards de barils) sont dans l'Arctique, et à quelque 60 100 milliards de mètres cubes de gaz naturel, dont au moins 58 % seraient dans l'Arctique (34 860 milliards de mètres cubes de gaz naturel)[61]. Au fil du temps et à mesure que nous accumulons des données plus précises, les évaluations de l'ampleur des gisements de l'Arctique diminuent.

La découverte de gisements dans le nord de l'Alaska et dans les mers de Barents et de Kara soulève la question de la livraison du produit aux consommateurs. La dimension arctique, qui est aussi au cœur des relations sino-russes, est traitée dans le cadre de discussions plus larges sur le partenariat stratégique et énergétique entre les deux pays. Il semble qu'en dépit de la méfiance qui peut influencer les relations bilatérales, la Russie a l'intention de profiter de l'intérêt économique de la Chine pour l'Arctique au moment où la Chine devient un acheteur important de pétrole et de gaz russes[62]. Depuis les années 1990, les économies de la Chine et de la Russie sont devenues de plus en plus complémentaires. Le partenariat stratégique sino-russe prévoit une coopération dans plusieurs volets de développement économique et comprend une « coopération scientifique dans l'Arctique ». La Chine et la Russie ont en conséquence réalisé plusieurs programmes conjoints de recherches scientifiques afin de s'attaquer aux problèmes techniques et technologiques liés à la construction de gazoducs et d'oléoducs dans des conditions arctiques et subarctiques[63].

Pour Moscou, qui contrôle le passage du Nord-Est et aimerait accélérer l'exploitation des ressources naturelles dans sa partie de l'Arctique, la Chine est un utilisateur potentiel de la route maritime du Nord (RMN)[64] et une source potentielle des capitaux nécessaires pour soutenir son développement[65]. L'exploitation de ces ressources en milieu arctique exige toutefois des compétences à la fine pointe de la technologie et un matériel particulier (c'est-à-dire des plateformes de forage adaptées) que la Chine n'a pas et que la Russie maîtrise peu[66]. C'est ce que démontrent les fréquents retards et les dépassements de coûts qui ont précédé la mise en service du champ de pétrole de Prirazlomnoye dans la mer de Petchora en décembre 2013 (dix ans de retard) et le report, en août 2012, du champ de gaz Shtokman dans la mer de Barents. Le déclin du cours actuel des hydrocarbures tend à indiquer que les contretemps et les reports de ce genre ne seront pas corrigés à court terme. Pour Pékin, obtenir cet accès nécessite des investissements en recherche, en développement et en compétences spécialisées totalisant des milliards de dollars au cours de plusieurs années, d'où la pertinence de programmes conjoints[67].

Ces difficultés techniques touchant l'exploitation des hydrocarbures et le coût élevé des activités dans l'Arctique en général ont poussé la Russie à rechercher des partenaires à l'étranger, en particulier en Chine, pour faciliter l'exploitation actuelle des gisements continentaux. Les récentes sanctions occidentales adoptées en conséquence du conflit qui s'est déroulé en Ukraine à l'été de 2014 ont accru les ouvertures de Moscou envers la Chine, mais aussi envers l'Inde et le Viet Nam. Le partenariat stratégique sino-russe a récemment été réaffirmé, ce qui confirme que la Russie a besoin de partenaires pour financer la coûteuse exploitation des ressources de l'Arctique. Trois sociétés

chinoises ont offert de fournir des capitaux de même que la main-d'œuvre nécessaire : la China National Petroleum Corporation (CNPC), la China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) et la China Petroleum and Chemical Corporation (Sinopec). La CNPC et les sociétés Transneft et Rosneft ont signé, dès 2009, une entente conformément à laquelle la société chinoise accorde un prêt à long terme de 25 milliards de dollars américains pour la construction de l'oléoduc Sibérie orientale – océan Pacifique (ESPO). Une nouvelle entente majeure a été signée en juin 2013, quand la CNPC a acheté à Novatek 20 % de ses projets d'exploitation de gaz naturel. Une entente signée en octobre 2013 entre Sinopec et Sibneft prévoit la fourniture annuelle de 100 millions de tonnes de pétrole russe à la Chine. Cette entente d'une durée de dix ans ferait de la Chine le plus grand acheteur de pétrole russe du monde. La majeure partie du pétrole et du gaz que la Russie prévoit extraire des gisements de l'Arctique est destinée au marché asiatique et en particulier à la Chine. En novembre 2014, la Russie a accordé un permis d'exploration gazière à la société chinoise CNOOC[68], qui avait déjà conclu une entente similaire avec l'Islande en mars 2014[69].

Confrontée à des difficultés concernant l'acquisition de matériel de forage dans l'Arctique pour la Russie et encore plus pour elle-même, au coût élevé de la mise en valeur des ressources de l'Arctique et à l'embargo technique imposé depuis mars 2014 par l'Occident à la suite de la guerre en Ukraine, la Chine sera probablement plus portée à acheter un pétrole extrait en vertu d'ententes d'achat ou de programmes conjoints qu'à essayer d'acheter elle-même des sites en utilisation. Elle a toutefois des capitaux et peut souhaiter utiliser ce levier pour former avec la Russie un partenariat en vue de réaliser des projets. La Russie a trop besoin du partenariat avec la Chine pour se priver de son soutien, au risque de devenir tout à fait dépendante du marché et des capitaux chinois. À cause de cette situation géopolitique, en octobre 2014, une entente majeure d'une valeur de 400 milliards de dollars américains a été signée entre Gazprom et la CNPC en vue de la livraison annuelle de 38 milliards de mètres cubes de gaz sibérien à la Chine pendant 30 ans (2018-2048)[70]. Malgré le coût impressionnant du contrat, la Russie doit financer la plus grande partie des infrastructures reliées au projet, ce qui nécessite un total de 70 milliards de dollars américains. La RPC a accepté de fournir seulement 25 milliards de dollars américains; c'est la Russie qui doit fournir le reste de cette somme. Étant donné la structure de prix, il est peu probable que Gazprom retire un grand profit de l'entente[71].

Les sociétés chinoises ne coopèrent pas seulement avec la Russie : en novembre 2013, la CNOOC a signé un accord de coopération avec les sociétés islandaises Petoro et Eykon Energy pour l'exploration du secteur de Dreki, sur le plateau continental islandais. Comme dans le cas des activités minières, les sociétés pétrolières chinoises révèlent leur intérêt en signant des ententes de partenariat à caractère juridique et commercial dans les secteurs qu'elles ciblent. Il n'y a aucune tentative d'intimidation, contrairement à ce que certains médias laissent entendre.

De plus, depuis 2011, la découverte d'importants gisements de gaz et de schiste bitumineux en Chine a grandement accru les réserves d'hydrocarbures locales. L'extraction de ces gisements coûte toutefois cher et elle pose de graves problèmes environnementaux, en particulier en raison des grandes quantités d'eau nécessaires pour leur exploitation dans un environnement très aride. Est-ce que ces constatations vont réduire l'intérêt de la Chine pour les hydrocarbures de l'Arctique? La question se pose. Toutefois, depuis la chute stupéfiante des cours du pétrole en 2014, la Chine concentre ses efforts sur une exploitation axée sur la faiblesse des prix et retient temporairement les investissements plus coûteux et plus incertains dans les hydrocarbures. L'évolution future des cours mondiaux du pétrole aura assurément une certaine incidence sur l'ampleur des interventions de la Chine dans les relations internationales dans l'Arctique[72].

## La navigation dans l'Arctique

Dans la littérature universitaire chinoise, de même que dans les réflexions sur les raisons qui expliquent l'intérêt de la Chine pour l'Arctique, la navigation est un élément clé. Que ce soit pour l'Occident ou pour la Chine, l'ouverture possible de routes maritimes plus courtes entre l'Asie et l'océan Atlantique présenterait un grand intérêt pour la Chine. Le directeur administratif de l'ICRP, Yang Huigen, estime, que d'ici à 2020, entre 5 % et 15 % du commerce international de la Chine passeront par la RMN (qui est le nom commercial de la portion du passage du Nord-Est située entre le détroit de Kara et le détroit de Béring), au nord de la Sibérie[73].

Des voyages expérimentaux consistant principalement à transporter des matières premières exploitées dans l'Arctique ont été faits. La première tentative de transport d'hydrocarbures russes à destination de la Chine en passant par la RMN a eu lieu en août 2010, quand le navire-citerne *Baltica* a transporté du condensat de gaz naturel de Mourmansk à Ningbo, dans la province chinoise de Zhejiang.

Cette première tentative a été suivie, en novembre 2010, de la signature d'une entente de coopération à long terme en matière de navigation dans l'Arctique en vue du développement de la RMN entre Sovcomflot, qui est une société russe de transport maritime, et la CNPC. Cette entente souligne le fait que la Chine ne conteste pas la souveraineté que Moscou revendique à l'égard des eaux intérieures des îles russes de l'Arctique. Il serait par conséquent pour la Chine difficile de contester la revendication du Canada, qui est très semblable à celle de la Russie.

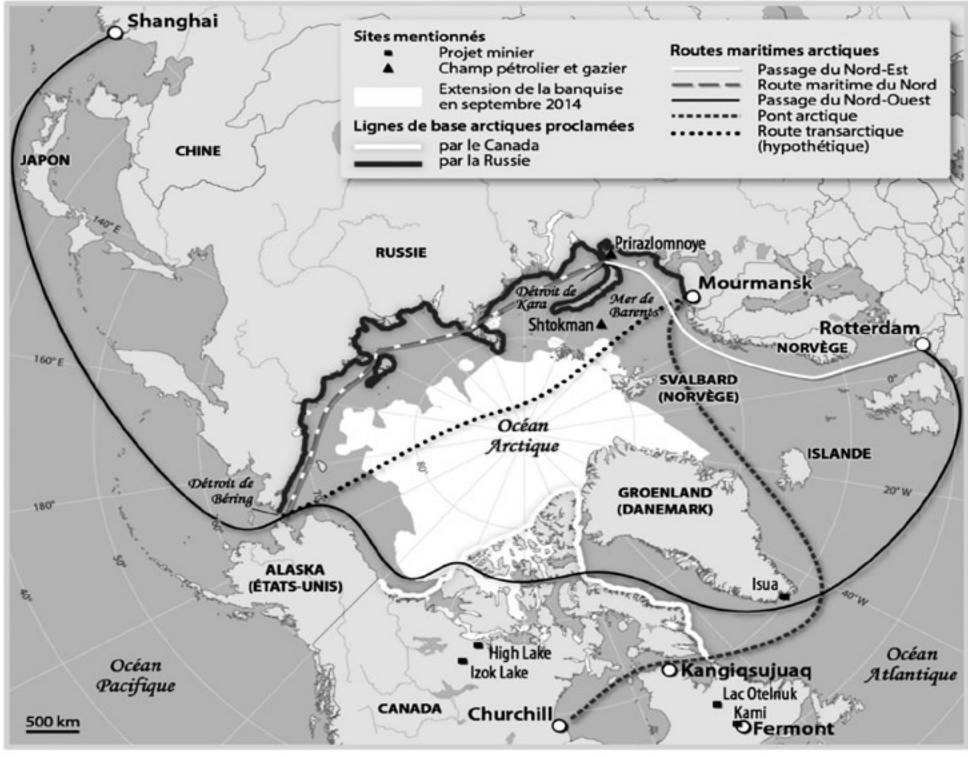


**Figure 1.** Routes maritimes possibles en Arctique

Cette entente, qui s'ajoute aux conventions existantes, détermine les conditions d'une possible utilisation conjointe du passage du Nord-Est, qu'il s'agisse de le traverser ou d'y transporter des hydrocarbures provenant des gisements pétroliers et gaziers de l'Arctique, et souligne l'intérêt commun pour cette route. Pour Moscou, l'entente pourrait aboutir à un partenariat lucratif; pour Pékin, il s'agit d'une route rapide permettant de transporter les matières premières dont la Chine a besoin. Moscou fait depuis 1991 la promotion de la RMN à titre de route maritime internationale. En 2011 et en 2012, plusieurs vraquiers ont transporté du minerai de fer, chargé à Mourmansk ou à Kirkenes (en Norvège), vers des ports chinois, en passant par la RMN. Plusieurs pétroliers et méthaniers ont fait de même entre Vitino, en Russie, et la Chine[74].

Les efforts de la Russie pour accroître la circulation maritime internationale le long de la RMN commencent à donner des résultats. Il y a eu seulement quatre passages en 2010, mais 34 en 2011, 46 en 2012 et 71 en 2013, après quoi leur nombre est tombé à 31 en 2014, à 18 en 2015, à 19 en 2016 puis 27 en 2017[75]. Le nombre qui augmentait effectivement s'est effondré après 2014. La circulation dépend principalement de l'exportation des ressources naturelles de l'Arctique vers les marchés finaux d'Europe et d'Asie; les statistiques russes révèlent que peu de passages n'étaient ni en provenance ni à destination de l'Arctique[76]. Ils sont en outre très inférieurs au nombre des passages dans le détroit de Malacca (65 000 par année), le canal de Suez (18 000) ou le canal de Panama (11 000). Les sociétés chinoises de navigation commerciale ne sont pas très nombreuses dans l'Arctique. La circulation est composée de navires russes ou européens, ce qui explique le faible intérêt des armateurs chinois pour la navigation dans l'Arctique[77]. Pendant l'automne de 2013 et l'été de 2014, les auteurs ont mené une série d'entrevues avec 31 grandes sociétés chinoises de navigation. Au cours de ces entrevues, COSCO, China Shipping Development, China LNG CLSICO et Tong Li étaient les seuls transporteurs qui ont démontré un intérêt pour les routes de l'Arctique. COSCO, qui est une grande société de navigation, a admis que la rentabilité n'était pas assurée; pour leur part, China Shipping Development et China LNG CLSICO s'intéressaient aux projets d'exploitation de gaz naturel de la péninsule de Yamal et, par conséquent, au transport vers les marchés finaux liés à ces ressources. Une autre étude générale menée auprès de sociétés de navigation d'Asie, d'Europe et d'Amérique du Nord a aussi souligné l'intérêt très limité des sociétés de navigation d'Asie pour le transport maritime dans l'Arctique[78].

Malgré le recul économique déclenché par les sanctions internationales et la chute des cours du pétrole, le gouvernement russe a récemment déclaré qu'il va continuer à investir dans l'Arctique et qu'il envisage même de lancer de nouveaux projets dans la région[79]. L'un d'eux est la construction d'un nouveau terminal à conteneurs à Mourmansk, qui aura pour but principal de relier Mourmansk à la péninsule de Tchoukotka, à Magadan et au Kamtchatka. Selon le vice-gouverneur de la région de Mourmansk, des sociétés de transport chinoises et japonaises privées ont démontré un très vif intérêt pour la réalisation de ce projet[80]. Un autre investissement concerne la construction de la nouvelle ligne de chemin de fer de Belkomour, qui devrait relier la mer Blanche, la République des Komis et l'Oural pour faciliter l'exportation de bois vers la Chine[81]. Le gouvernement russe semble lier la concrétisation des ambitions russes dans l'Arctique à la constitution d'un partenariat fort et proactif avec la Chine.

En fait, la Chine semble plus intéressée aux routes de l'Arctique dans la mesure où elles donnent accès aux bassins additionnels de ressources naturelles – c'est-à-dire à des ressources que la Chine prévoit obtenir au moyen de mécanismes de marché – plutôt que par d'autres possibilités de passage, qui ne semblent pas intéresser les transporteurs maritimes, occidentaux ou asiatiques[82]. De ce point de vue, la stratégie de la Chine est opportuniste : des sociétés chinoises examinent les possi-

bilités qu'offre un accès amélioré aux ressources et aux routes commerciales, car la Chine sait que, dans les deux domaines, l'Arctique ne représente qu'une possibilité parmi d'autres. Cette pratique pourrait aussi être reflétée dans les voyages expérimentaux faits dans l'Arctique par le géant chinois du transport maritime COSCO, qui a envoyé cinq navires le long de la RMN à l'été de 2016 : deux, le *Yong Sheng* et le navire polyvalent *Tian Xi*, ont suivi le passage du Nord-Est en partant de la Finlande et trois autres navires polyvalents ont apporté du matériel de construction, destiné au projet de gaz naturel liquéfié de la péninsule de Yamal, au port de Sabetta, en Russie[83]. En ce qui concerne les ressources, les sociétés chinoises sont beaucoup plus actives en Asie Centrale et en Afrique. Qui plus est, la Chine investit beaucoup plus dans la mise sur pied d'un service de fret ferroviaire vers l'Europe, qui aurait aussi pour avantages de contourner la Russie et, certainement, d'avoir des effets politiques en Asie Centrale[84]. À la fin de mars 2015, la National Development and Reform Commission (Commission nationale du développement et des réformes), le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Commerce de la Chine ont publié ensemble le plan officiel à long terme sur la politique étrangère et économique – *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*[85], qui prévoit des investissements se comptant en milliards de dollars en Asie le long des routes maritimes et continentales entre la Chine et l'Europe. Ce plan mentionne la RMN, mais il met aussi en évidence les projets ferroviaires en cours reliant la Chine et l'Europe en passant par la Russie ou par l'Asie Centrale, où le trafic de conteneurs augmente rapidement depuis 2013, de même que les intérêts que les sociétés chinoises de navigation acquièrent dans des ports majeurs le long des routes de Suez ou de Panama[86].

Néanmoins, en septembre 2012, la presse chinoise a annoncé la conclusion d'une entente entre les autorités russes et COSCO pour étudier la rentabilité de routes commerciales dans la zone russe de l'Arctique[87]. Le 8 août 2013, un navire polyvalent de COSCO, le *Yong Sheng*, est parti de Dalian, dans la province chinoise de Liaoning, à destination de l'Europe. Même si le *Yong Sheng* a fait un deuxième voyage dans le passage du Nord-Est en 2015, et un troisième en 2016, il est encore trop tôt pour dire que COSCO est fortement motivée par les perspectives commerciales de transport maritime dans l'Arctique. Est-ce un signe du début de l'utilisation commerciale du passage du Nord-Est par la Chine ou est-ce avant tout une expérience politique, étant donné que COSCO est une entreprise d'État qui n'a pas manifesté un grand enthousiasme pour les routes de l'Arctique?

L'actuelle stratégie maritime militaire de la Chine, qui met surtout l'accent sur ses intérêts géopolitiques dans la mer de Chine méridionale et la mer de Chine orientale, n'exclut néanmoins pas entièrement la possibilité que des manœuvres militaires aient lieu dans des zones polaires. Même si la région de l'Arctique n'est pas mentionnée dans le premier Livre blanc de la Chine sur la stratégie militaire publié en 2015, celui-ci insiste de façon particulière sur la gestion stratégique des zones maritimes. Selon cette nouvelle position stratégique militaire, la Chine doit protéger ses intérêts au-delà de ses eaux territoriales et aider activement à garantir les lignes de communication maritimes internationales. La Chine entend se donner des forces militaires capables d'exécuter certaines opérations dans des « eaux lointaines ». Il n'est pas sûr que ces eaux lointaines englobent les régions arctiques, mais il est difficile d'imaginer qu'une intervention militaire chinoise puisse avoir lieu prochainement dans des conditions polaires en raison de l'état actuel des forces militaires chinoises[88].

## Conclusion

Malgré la présence croissante de la Chine dans l'Arctique et le fait que des programmes de recherches sont en cours depuis un certain temps, la volonté politique présumée du pays est un élément nouveau très récent. Il reste beaucoup d'aspects à découvrir et à étudier parce que Pékin n'a

pas encore énoncé de doctrine officielle à ce sujet. Toutefois, l'analyse de l'évolution de la politique de Pékin relative à l'Arctique au cours des quinze dernières années nous permet d'attirer l'attention sur l'existence d'une stratégie que la Chine met progressivement en œuvre pour défendre ses intérêts dans cette région.

La Chine a d'une part réalisé un vaste programme de recherches polaires et établi une structure de gestion concrète pour ses activités dans l'Arctique, ce qui renforce sa présence dans la région. Elle est d'autre part maintenant, après avoir établi des relations avec des pays voisins de l'océan Arctique et pris part à des discussions internationales concernant l'avenir de l'Arctique et son rôle dans le développement global du monde, vue comme un acteur clé dans l'Arctique bien qu'elle n'y ait pas un accès géographique direct. Même si bon nombre des variables de l'équation Chine-Arctique sont encore inconnues, la Chine semble avoir atteint son premier objectif de cette question internationale : se faire entendre dans les discussions sur la gouvernance régionale et avoir plusieurs choix dans le développement des ressources commerciales au moyen des mécanismes de marché. Enfin, il n'y a pas de doute que la Chine s'intéresse aux ressources naturelles de l'Arctique et aux possibilités du transport maritime. Le pays lui-même est très actif sur la scène diplomatique et ses sociétés sont très dynamiques dans la région par les efforts qu'elles font pour que les intérêts de la Chine se matérialisent, conduite qui n'est ni menaçante ni différente de celle de n'importe quel autre acteur international.

Tandis que la Chine continue à édifier une diplomatie interrégionale par l'entremise de nouvelles institutions, dont les initiatives commerciales de la Ceinture et de la Route, il est de plus en plus apparent que le gouvernement de Xi Jinping ait commencé à considérer l'Arctique comme une zone de possibilités économiques, même s'il faut des années ou même des décennies pour que les investissements portent leurs fruits[89]. L'action diplomatique et économique de la Chine a pour but de placer celle-ci d'une manière qui en fait un partenaire indispensable dans le développement de l'Arctique.

---

Frédéric Lasserre est professeur au département de géographie de l'Université Laval. Il est titulaire d'une maîtrise en commerce (ESC Lyon), d'une maîtrise en administration des affaires de l'Université York, d'une maîtrise en géopolitique de l'Université de Paris VIII et d'un doctorat en géographie de l'Université Saint-Étienne.

Olga V. Alexeeva est professeure agrégée au département d'histoire de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Elle a obtenu son doctorat en études chinoises à l'Université Paris-Diderot, en France, et a profité d'une bourse postdoctorale à l'Université Laval, au Canada. Ses recherches portent principalement sur la géopolitique, l'énergie et la sécurité en Asie et, en particulier, sur la stratégie de la Chine dans l'Arctique.

Linyan Huang est candidate au doctorat en géopolitique à l'Université Laval. Ses recherches portent principalement sur la politique de la Chine en matière de transport maritime dans l'Arctique et sur son intérêt pour celui-ci. Elle est aussi membre étudiante du Conseil québécois d'études géopolitiques (CQEG) et chercheure associée du réseau Genesys (Network for geopolitical studies).

## Abréviations

| | |
|---|---|
| **CHNL** | Centre for High North Logistics |
| **CNOOC** | China National Offshore Oil Corporation |
| **CNPC** | China National Petroleum Corporation |
| **ICRP** | Institut chinois de recherche polaire |
| **RMN** | Route maritime du Nord |
| **RPC** | République populaire de Chine |
| **SCIO** | State Council Information Office |
| **Sinopec** | China Petroleum and Chemical Corporation |
| **UNCLOS** | Convention des Nations Unies sur le droit de la mer |
| **USGS** | United States Geological Survey |

## Notes

1. Frédéric Lasserre, « China and the Arctic: Threat or Cooperation Potential for Canada? », *China Papers,* vol. 11, Toronto, Canadian International Council and Center of International Relations, University of British Columbia, 2010, p. 14; Anne-Marie Brady, *China as a Polar Great Power,* Christchurch (Nouvelle-Zélande), Cambridge University Press, 2017; et W. Whitney Lackenbauer et autres, *China's Arctic Ambitions and What They Mean for Canada,* Calgary, Calgary University Press, 2018.

2. Shiloh Rainwater, « Race to the North: China's Arctic Strategy and Its Implications », *Naval War College Review*, vol. 66, nº 2, 2013, article 7; et Institut international d'études stratégiques (IISS), « China's strategic Arctic interests », *Strategic Comments*, vol. 20, nº 2, 2014, p. i-ii, doi : 10.1080/13567888.2014.914777.

3. République populaire de Chine (RPC), State Council Information Office (SCIO), *China's Arctic Policy*, janvier 2018, consulté le 3 août 2018, http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1618243/1618243.htm.

4. Linda Jakobson, « China Prepares for an Ice-Free Arctic », *SIPRI Insights on Peace and Security*, nº 2, 2010, p. 1-16.

5. Frédéric Lasserre, « China and the Arctic: Threat or Cooperation »; et Olga Alexeeva et Frédéric Lasserre, « Quelle stratégie pour la Chine en Arctique? », dans *La Chine et le Monde. Quelles nouvelles relations, quels nouveaux paradigmes?*, sous la direction d'Éric Mottet et autres, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2018.

6. Chine, ICRP, présentation de l'ICRP, 2007, consulté le 3 novembre 2013, www.China.org.cn/english/features/PolarResearch/168048.htm [le site n'est plus accessible].

7. Q. Yan, « The Arctic and global change », *Science,* vol. 57, nº 3, 2005, p. 14-17.

8. Bai Jiayu, « Research on the Legal Regime Development of States Bordering Arctic Passages about Arctic Passages' Management – An Analysis from the Discussion about Disputes of Legal Status of Arctic Passages and Waters Forming Arctic Passages », *Journal of Social Sciences*, vol. 8, 2014.

9. Gong Daoyi et Wang Shaowu, « Influence of Arctic Oscillation on winter climate over China », Journal of Geographical Sciences, vol. 13, nº 2, 2003, p. 208-216; B. Wu et autres, « Arctic dipole anomaly and summer rainfall in Northeast China », Chinese Science Bulletin, vol. 53, nº 14, 2008, p. 2222-2229.

10. J. Lu, « Analysis of geopolitical trends characteristics in the Arctic », *World Regional Studies*, vol. 19, nº 1, 2010, p.1-5; et C. Shi, « Use and role of maritime routes in the Arctic for Chinese economic development », *Inquiry Into Economic Issues*, vol. 8, 2010, p. 47-52.

11. T. Y. Yu, « From ocean to ocean … and finally to the Ocean – How would Canada run the North », *World Knowledge*, vol. 23, 2006.

12. Z. Li, « Analysis of the Chinese strategy regarding the Northern Sea Route [NSR] », *China Soft Science*, vol. 1, 2009, p. 1-7; Z. Li, « Obstacles to China's Participation in the International Arctic Route Mechanism and Countermeasures », *Navigation of China*, vol. 2, 2009, p. 98-103; S. Zhang et X. Li, « Energy Security for China and its geopolitical position in the Arctic », *International Review*, vol. 4, 2010, p. 64-71; H. Liu et Y. Dong, « Polar Research from the Perspective of Legal Protection of China's Maritime Rights and Interests », *Journal of the Ocean University of China – Social Sciences*, vol. 5, 2010, p. 1-7; H. Liu, Y. Dong et Y. Hou, « The legal approach to protect Chinese rights and interests in the Arctic », *Journal of the Ocean University of China – Social Sciences*, vol. 6, 2010, p. 1-4; Baozhi Cheng, « Arctic Aspirations », *Beijing Review*, vol. 34, 2011; et J. Lu, « Analysis on China's strategic benefit in the Arctic: from a non-traditional security perspective », *South Yangzi River Human Science University Journal*, vol. 13, nº 4, 2011, p. 23-27.

13. Li, « Analysis of the Chinese strategy regarding the Northern Sea Route »; Jia Yu, « An Analysis of the Dispute over Arctic Region's Territorial Sovereignty and Maritime Rights », *Journal of the Ocean University of China – Social Sciences*, vol. 1, 2010, p. 6-10; P. Dutton, « Law of the Sea for the 21st century », *Twenty-first Century Seapower*: *Cooperation and Conflict at Sea*, sous la direction de Peter Dutton, Robert Ross et Øystein Tunsjø, Londres, Routledge, 2012; et Z. Chen, « China's South China Sea Policy and its implications for the Canadian Arctic », présentation faite à l'occasion de la conférence *La Chine et l'Arctique*, Montréal, OPSA-UQAM, 30 avril 2012.

14. Gordon G. Chang, « China's Arctic Play », *The Diplomat*, 9 mars 2010, consulté le 12 décembre 2018, https://thediplomat.com/2010/03/chinas-arctic-play/; S. Zhu, « Arctic competition heats up as ice melts », *Global Times*, 2011, consulté le 8 décembre 2011, www.globaltimes.cn/content/666783.shtml [le site n'est plus accessible]; D. C. Wright, *The Dragon Eyes the Top of the World: Arctic Policy Debate and Discussion in China*, Newport (Rhode Island), U.S. Naval War College – China Maritime Studies Institute, 2011, consulté le 12 décembre 2018, https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1007&context=cmsi-red-books.

15. Yu, « An Analysis of the Dispute ».

16. Cheng, « Arctic Aspirations ».

17. Françoise Godement, *Que veut la Chine? De Mao au Capitalisme*, Paris, Odile Jacob, 2012.

18. H. Liu et F. Yang, « Research on Arctic environmental law issues from an international law point of view », *Beijing Shi*, 2010; et H. Mei et Z. Wang, « The Dispute of the Legal Status of the Arctic Waters and Its Solution », *Journal of the Ocean University of China – Social Sciences*, vol. 1, 2010, p. 23-27.

19. Olya Gayazova, « China's Rights in the Marine Arctic », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 28, nº 1, 2013, p. 61-95.

20. S. Xu, « Chinese Arctic and Antarctic Administration – China's Activities and Prospecting in the Arctic », conférence « La Chine et l'Arctique », Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES), Montréal, 30 avril 2012.

21. Maritime Executive, China Launches Icebreaker Xuelong 2, September 10, 2018, https://www.maritime-executive.com/article/china-launches-icebreaker-xuelong-2.

22. Anne-Marie Brady, « Polar Stakes: China's Polar Activities as a Benchmark for Intentions », *China Brief*, vol. 12, nº 14, 2012, p. 11-15.

23. Zou Keyuan, « China's Antarctic policy and the Antarctic Treaty system », *Ocean development & international Law*, vol. 24, nº 3, 1993, p. 237-255; Anne-Marie Brady, « China's Rise in Antarctica? », *Asian Survey*, vol. 50, nº 4, 2010, p. 759-785.

24. X. Wang, « On the link between spatial and temporal distribution of ice in the Arctic Ocean and Yangzi flow during floods ». Thèse de maîtrise, Université de Hohai, Chine, 1988; et L. Chen et autres, « Étude des principaux facteurs qui influencent les changements rapides qui se produisent dans l'Arctique », *Chinese Journal of Polar Research*, vol. 15, nº 4, 2003, p. 283-302.

*port to Ministers*, Nuuk, Groenland, mai 2011, consulté le 12 décembre 2018, https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1068.

45. Cleo Pascal, *Global Warring. How Economical, Economic and Political Crises Will Redraw the World Map*, Toronto, Key Porter Books, 2010.

46. A. Ward et L. Hook, « Iceland's president welcomes Chinese interest », *Financial Times*, 2 septembre 2011, consulté le 21 avril 2017, https://www.ft.com/content/4716d5c2-d57f-11e0-9133-00144feab49a.

47. Islande, Cabinet du Premier ministre, « Agreements and declarations signed following a meeting between Prime Minister Jóhanna Sigurðardóttir and Premier Wen Jiabao in Reykjavik today », communiqué de presse, 20 avril 2012, consulté le 12 décembre 2018, https://www.government.is/news/article/2012/04/20/Agreements-and-declarations-signed-following-a-meeting-between-Prime-Minister-Johanna-Sigurdardottir-and-Premier-Wen-Jiabao-in-Reykjavik-today/.

48. Laine Skoba, « China-Iceland Free Trade Agreement European Parliament », *Library Briefing*, Bibliothèque du Parlement européen, 12 septembre 2013, consulté le 12 décembre 2018, http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130631/LDM_BRI(2013)130631_REV1_EN.pdf.

49. R. Wade, « A Warmer Arctic Needs Shipping Rules », *Financial Times*, 16 janvier 2008; Jakobson, « China Prepares »; et Andrea Beck, « China's strategy in the Arctic: A case of lawfare? », *The Polar Journal*, vol. 4, nº 2, 2014, p. 306-318.

50. Islande, Ministère des Affaires étrangères, *Diplomatic and Consular List, December 2014 : Foreign Missions to Iceland*, https://www.government.is/library/01-Ministries/Ministry-for-Foreign-Affairs/Myndir/Diplomatic%20list%20-%20December%202018.pdf.

51. RPC, Ministère des Affaires étrangères, *China and Denmark Bilateral Relations*, consulté le 22 octobre 2013, http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/xos/gjlb/3281/ [le site n'est plus accessible].

52. Timo Koivurova, « Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance », *Polar Record*, vol. 46, nº 2, 2010, p. 146-156.

53. Konyshev et Kobzeva, « China's Policy in the Arctic ».

54. Frédéric Lasserre et autres, « Polar seaways? Maritime transport in the Arctic: An analysis of shipowners' intentions II », *Journal of Transport Geography*, vol. 57, 2016, p. 105-114, consulté le 12 décembre 2018, www.researchgate.net/publication/309281636_Polar_seaways_Maritime_transport_in_the_Arctic_An_analysis_of_shipowners'_intentions_II.

55. « MMG forges ahead with Izok zinc-copper mine proposal », *Nunatsiaq News*, Iqaluit (Nunavut), 4 septembre 2012, consulté le 8 mai 2017, https://nunatsiaq.com/stories/article/65674mmg_forges_ahead_with_izok_zinc-copper_mine_project_proposal/.

56. Frédéric Lasserre et Pierre-Louis Têtu, « La Chine à la conquête de l'Arctique? », *Diplomatie – Grands Dossiers*, vol. 20, 2014.

57. Iselin Stensdal, « Chinese Climate-Change Policy, 1988–2013: Moving On Up », *Asian Perspective*, vol. 38, nº 1, 2014, p. 111-135.

58. Pierre-Louis Têtu et Frédéric Lasserre, « Géographie de l'approvisionnement chinois en minerai de nickel : le Grand Nord québécois est-il un territoire prioritaire pour les entreprises chinoises? » *Annales de Géographie*, vol. 2, nº 714, 2017, p. 216-243.

59. Peter H. Stauffer, dir., « Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle », *United States Geological Survey* (USGS), 2008, consulté le 12 décembre 2018, https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf; D. L. Gautier et autres, « Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic », *Science*, vol. 324, nº 5931, 29 mai 2009, p. 1175-1179.

60. « Experts dispute figures on Arctic hydrocarbons », *Barents Observer*, 2008, consulté le 2 mai 2017, http://barentsobserver.com/en/node/21645 [site inaccessible].

61. Christopher J. Schenk, dir., « An Estimate of Undiscovered Conventional Oil and Gas Resources of the World, 2012 », *USGS*, 2012, consulté le 12 décembre 2018, https://pubs.usgs.gov/fs/2012/3042/fs2012-3042.pdf.

62. « China becomes main buyer of Russian oil and gas », *News.ru*, 23 octobre 2013, consulté le 12 décembre 2018, https://www.newsru.com/finance/23oct2013/rosgazkitay.html.

63. M. Du, G. Ma et X. Chen, « Numerical Simulation of temperature drops in a warm pipeline during a complete stop in permafrost regions », *Natural Gas and Oil*, vol. 28, nº 4, 2010.

64. V. A. Popov, « Perspectives on development of Arctic and Northeast Passage ports », *Développement des ports*, vol. 5, 2010, p. 12-15.

65. Konyshev et Kobzeva, « China's Policy in the Arctic ».

66. S. B. Savelieva et G. N. Shiyan, « Arctic: Strengthening of geopolitical positions and economic development », *Herald of the Moscow State University*, vol. 13, nº 1, 2010.

67. Jean-Thomas Bernard, Département d'économie de l'Université d'Ottawa, communication personnelle, 25 octobre 2012.

68. Atle Staalesen, The Independent Barents Observer, « The Arctic Dimension of the Russia-China alliance », *Eye on the Arctic*, 14 novembre 2014, consulté le 12 décembre 2018, http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2014/11/14/the-arctic-dimension-of-the-russia-china-alliance/.

69. Sophie Song, « China National Offshore Oil Corp (CNOOC) First Chinese Firm Licensed to Explore Arctic Oil and Gas Resources », *International Business Times*, 3 juillet 2014, consulté le 12 décembre 2018, www.ibtimes.com/china-national-offshore-oil-corp-cnooc-first-chinese-firm-licensed-explore-arctic-oil-gas-resources.

70. A. Volyntchuk et I. Volyntchuk, « Russian-Chinese cooperation: The syndrome of sidestepped cooperation », *Russia and the Asia-Pacific Region*, vol. 92, nº 2.

71. Alec Luhn et Terry Macalister, « Russia signs 30-year deal worth $400bn [billion] to deliver gas to China », *The Guardian*, 21 mai 2014, consulté le 12 décembre 2018, https://www.theguardian.com/world/2014/may/21/russia-30-year-400bn-gas-deal-china; Gazprom, « Gazprom and CNPC sign Technical Agreement on gas supplies via eastern route », communiqué de presse, 12 octobre 2014, consulté le 12 décembre 2018, www.gazprom.com/press/news/2014/october/article203444/.

72. Konyshev et Kobzeva, « China's Policy in the Arctic ».

73. Jacqui Kenyon, The Economist, « China Is Making a Huge Arctic Play – Even Though It Has No Claim », *Business Insider*, 2014, consulté le 12 décembre 2018, https://www.businessinsider.com/china-is-making-a-huge-arctic-play-2014-7. Voir la figure 1.

74. Norvège, Centre for High North Logistics (CHNL) / Northern Sea Route Information Office, 2012.

75. Norvège, CHNL, *Northern Sea Route Administration Figures 2011-2017: NSR Transit Traffic Statistics*, http://arctic-lio.com/?cat=27.

76. Arild Moe, « The Northern Sea Route: Smooth Sailing Ahead? », *Strategic Analysis*, vol. 38, nº 6, 2014, p. 784-802; Malte Humpert, « Arctic Shipping: An Analysis of the 2013 Northern Sea Route Season », *Arctic Yearbook*, 2014; Lasserre et autres, « Polar Seaways? »

77. S. W. Lee, « Potential Arctic Shipping – Change, Benefit, Risk, and Cooperation », présentation faite à l'occasion de la North Pacific Arctic Conference de 2012, Honolulu, du 8 au 10 août 2012.

78. Leah Beveridge, « Interest of Asian shipping companies in navigating the Arctic », *Polar Science*, vol. 10, nº 3, 2016, p. 404-414; Lasserre et autres, « Polar Seaways? »

79. A. Romanova, « Despite the sanctions, the Arctic infrastructure is going to be developed », *Russian Newspaper*, 30 décembre 2014, consulté le 12 décembre 2018, https://rg.ru/2014/12/30/arktika.html.

80. Romanova, « Despite the sanctions ».

81. « Russia and China sign agreement on Belkomur railroad », *Barents Observer*, 4 septembre 2015, consulté le 15 mai 2017, http://barentsobserver.com/en/business/2015/09/russia-and-china-sign-agreement-belkomur-railroad-04-09 [site inaccessible].

82. Frédéric Lasserre et Sébastien Pelletier, « Polar super seaways? Maritime transport in the Arctic: an analysis of shipowners' intentions », *Journal of Transport Geography*, vol. 19, nº 6, 2011, p. 1465-1473; Frédéric Lasserre et autres, « Polar Seaways? »

83. Malte Humpert, « China's COSCO Shipping Company Expands Activities on Northern Sea Route », *High North News*, mise à jour la plus récente le 30 septembre 2016, consulté le 12 décembre 2018, https://www.highnorthnews.com/en/chinas-cosco-shipping-company-expands-activities-northern-sea-route.

84. Linyan Huang, Frédéric Lasserre et Olga Alexeeva, « Is China's interest for the Arctic driven by Arctic shipping potential? », *Asian Geographer*, vol. 32, nº 1, 2015, p. 59-71, doi : 10.1080/10225706.2014.928785; Hong, « Emerging interests »; et Mia Bennett, « China's Silk Road plans could challenge Northern Sea Route », *Cryopolitics*, 29 décembre 2014, consulté le 12 décembre 2018, http://www.cryopolitics.com/2014/12/29/chinas-silk-road-plans-could-challenge-northern-sea-route/.

85. RPC, National Development and Reform Commission, « Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road », communiqué de presse, 28 mars 2015, consulté le 25 juillet 2016, http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html.

86. Frédéric Lasserre et Linyan Huang, « La Chine regarde-t-elle vraiment vers l'Arctique? », *Monde Chinois, Nouvelle Asie*, vol. 44, nº 4.

87. Zhong Nan, « Arctic trade route opens », *China Daily*, 10 août 2013.

88. Konyshev et Kobzeva, « China's Policy ».

89. Marc Lanteigne, « Have you entered the storehouses of the snow? China as a norm entrepreneur in the Arctic », *Polar Record*, vol. 53, nº 2, 2017, p. 117-130.

# CHAPITRE 7

## L'AVIATION ROYALE CANADIENNE ET LES INTÉRÊTS SOUVERAINS DANS L'ESPACE

**PAR LE COLONEL KEVIN BRYSKI (RETRAITÉ)**

### Contexte

Ce document décrit les intérêts souverains du Canada dans l'espace, dont les messages clés ont été initialement présentés lors du symposium sur la puissance aérienne 2017 de l'Aviation royale canadienne (ARC) dans une allocution prononcée par le Directeur général – Espace (DG Espace). À la suite du symposium, le Canada a publié sa nouvelle politique de défense, *Protection, Sécurité, Engagement* (*PSE*)[1], qui comprenait des politiques et des niveaux d'ambition considérablement actualisés pour le programme spatial de défense. Ce document donne un aperçu de l'environnement spatial et présente le programme spatial et le plan stratégique de l'ARC.

### L'environnement spatial

Le Canada a une longue histoire de réalisations en matière d'opérations spatiales, qui débute par le satellite Alouette 1 en 1962. C'était le premier satellite lancé dans l'espace qui a été entièrement construit par un autre pays que les États-Unis ou l'Union des républiques socialistes soviétiques, et il a montré au monde entier que le Canada était une nation spatiale. Après être devenu le troisième pays à devenir une nation spatiale, le Canada s'est ensuite imposé comme chef de file dans de nombreux domaines relatifs à l'espace, notamment dans l'observation de la Terre (surveillance depuis l'espace, particulièrement grâce au programme RADARSAT et à sa technologie de radar à synthèse d'ouverture [RSO]), dans la robotique (principalement par le Canadarm sur la navette spatiale de la NASA et la station spatiale internationale), dans l'exploration spatiale (notamment avec le colonel Chris Hadfield, commandant de la station spatiale internationale) et dans les domaines des télécommunications par satellite (SATCOM). Les Forces armées canadiennes (FAC) utilisent depuis longtemps les capacités spatiales dans le cadre de la défense de la souveraineté canadienne. De telles capacités comprennent la position, la navigation et la synchronisation (PNT), SATCOM et la connaissance de la situation spatiale (CSS). La participation de l'ARC remonte à 1961, lorsque la United States Air Force a transféré une caméra de surveillance de l'espace Baker-Nunn au Canada; elle a été installée à la station de l'ARC à Cold Lake, en Alberta, puis une autre a rapidement été installée à St. Margarets, au Nouveau-Brunswick, en raison de l'augmentation du nombre de satellites en orbite[2]. La mission de CSS s'est étendue afin d'inclure l'alerte aux missiles. Depuis 1988, et encore à ce jour, le ministère de la Défense nationale (MDN) utilise un système de satellites commerciaux loués dans le cadre du Système d'alerte du Nord pour permettre les communications depuis les sites radar vers le Secteur de la défense aérienne du Canada (SDAC) et, ultimement, vers le Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord (NORAD) en vue d'appuyer la surveillance et le contrôle aérospatiaux. En 2013, les FAC ont lancé leur premier satellite opérationnel, Sapphire, en tant que capteur intégré qui contribue au réseau de surveillance spatiale (SSN) du Département de la défense des États-Unis (DoD) en appui à la CSS. Enfin, la PNT, fournie par le système de positionnement mondial (GPS) du DoD, est omniprésente dans toutes les opérations des FAC, car elle est intégrée dans la plupart des flottes et exploitée par les unités tactiques pour la navigation et pour de nombreuses autres applications.

### Souveraineté dans l'environnement spatial

L'environnement spatial est considéré comme un bien commun dont l'utilisation libre est essentielle à la sécurité et à la souveraineté des États. Les systèmes spatiaux, par exemple, stimulent les économies du monde de manière importante – il faut considérer que les signaux de synchronisation du système GPS sont notamment utilisés dans les domaines de la défense, des banques, des échanges, du commerce, des opérations aériennes et des télécommunications. Le fait que l'espace sous-tende l'économie mondiale signifie que ce qui se passe dans l'espace a un impact sur la sécurité d'un État et, par conséquent, constitue un élément essentiel de l'infrastructure nationale des États. Un système spatial comprend non seulement les satellites, mais aussi la composante terrestre qui commande et contrôle le satellite; les systèmes de communication et d'information qui portent les signaux et, finalement, les données et les utilisateurs qui exploitent, gèrent et utilisent les données.

Le concept de souveraineté étatique (tel qu'il s'applique aux environnements aérien, terrestre, maritime, cybernétique et spatial) est basé sur le droit international. Bien que chaque État puisse revendiquer la souveraineté de son espace aérien, il n'en va pas de même pour l'espace. « Dès 1919, le droit aérien international prévoyait que la souveraineté d'une nation s'étendait à la verticale de l'espace aérien de son territoire[3]. » Il est généralement admis, bien qu'imprécisément défini, que l'espace aérien se termine et que l'espace commence à une altitude d'environ 100 kilomètres, une démarcation connue sous le nom de ligne de Karman. Conformément au droit international de l'espace, fondé en grande partie sur le Traité sur l'espace extra-atmosphérique de l'Organisation des Nations Unies (ONU)[4], l'espace est un patrimoine mondial et n'appartient à aucun État. Bien que la notion de souveraineté soit différente de celle qui existe dans l'espace aérien, cela ne signifie pas que la souveraineté est nulle dans l'espace. Les satellites lancés par les États (ou par des entités sous leur contrôle) sont considérés comme souverains. Une nation spatiale conserve la souveraineté, la juridiction et la responsabilité concernant tout engin spatial avec ou sans pilote, et un satellite demeure la propriété de son propriétaire même après sa vie opérationnelle[5].

En plus de ces faits uniques sur la souveraineté dans l'espace, les capacités spatiales sont essentielles pour permettre la défense et la protection de la souveraineté canadienne. Compte tenu de la vaste étendue du territoire canadien et de sa population dispersée, les FAC doivent relever certains défis pour garantir la souveraineté nationale. Exploiter les avantages des capacités spatiales est donc un élément clé de la planification et de l'exécution des missions. Le programme spatial de l'ARC fournit une surveillance de l'espace et à partir de celui-ci, les SATCOM et la PNT en vue de soutenir chaque mission de défense, que ce soit au pays ou à l'étranger. Les SATCOM permettent le commandement et le contrôle à l'échelle mondiale pour les commandants et assurent une communication directe entre les quartiers généraux stratégiques et déployés ou une communication directe avec les unités tactiques, comme les navires ou les forces d'opérations spéciales. La surveillance de l'espace est utilisée pour obtenir la CSS permettant de considérer le statut des biens précieux dans l'espace et d'assurer leur protection en coopération avec les alliés. La surveillance depuis l'espace, également connue sous le nom d'observation de la Terre, contribue aux besoins en matière de renseignement et à la connaissance indispensable du domaine maritime. Ce sont là quelques exemples de la façon dont l'espace est utilisé pour appuyer chaque rôle des FAC, y compris les missions de souveraineté menées par le Commandement des opérations interarmées du Canada (COIC), le Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada (COMFOSCAN) et le NORAD. À mesure que l'activité spatiale augmente, notre vigilance vis-à-vis de la protection de ces capacités doit également augmenter.

### L'espace est de plus en plus congestionné et concurrentiel

La politique de défense canadienne, *PSE*, décrit avec justesse l'environnement spatial « comme étant congestionné, concurrentiel, et contesté[6] ». Cette caractérisation se traduit à la fois par un sentiment d'urgence pour le développement accéléré du programme spatial de l'ARC et des capacités connexes, ainsi que par une détermination des risques qui doivent être atténués.

Selon Space-track.org, la base de données publique d'objets spatiaux fournie par le DoD et son SSN, plus de 70 États (l'État lui-même ou des entités commerciales/de recherche sous son contrôle) et plus d'une douzaine d'organisations internationales de partenariat (comme l'Agence spatiale européenne [ESA]) exploitent des satellites dans l'espace. Le taux de lancement dans le secteur commercial a augmenté de façon *spectaculaire* au cours des cinq dernières années, le nombre de satellites actifs en orbite ayant augmenté de près de 40 %. Les chiffres continueront d'augmenter, puisque les coûts ont chuté et que l'industrie voit des occasions à saisir. « SpaceX a déployé deux satellites dans le cadre de son test pour un réseau de constellations qui comprendra environ 4 500 satellites. Une autre entreprise, OneWeb, a reçu l'approbation pour un réseau de 720 satellites et Télésat Canada, pour un réseau de 117[7]. » Le Canada compte actuellement 47 satellites (commerciaux et gouvernementaux) dans l'espace, dont 42 sont en orbite. En 2015, le secteur spatial canadien a permis d'ajouter 2,7 milliards de dollars au produit intérieur brut du pays, en plus de représenter 24 000 emplois et plus de 256 millions de dollars en recherche et développement[8].

L'innovation et la technologie ont considérablement progressé au cours de la dernière décennie, ce qui a permis de réduire les coûts et d'ouvrir l'industrie spatiale en pleine croissance à de plus petits acteurs qui représentent une zone de marché en expansion appelée « NewSpace ». Space-track.org suit plus de 24 000 objets plus gros qu'une balle de softball en orbite autour de la Terre. Il existe un nombre incalculable d'objets dont le diamètre est beaucoup plus petit, lesquels pourraient provoquer des conséquences catastrophiques en cas de collision et de création de débris. « Selon le Center for Orbital and Reentry Debris Studies, un débris spatial métallique de la taille d'une balle de tennis est aussi mortel que 25 bâtons de dynamite[9]. » La probabilité de collision reste faible, mais elle n'est pas insignifiante et des collisions ont eu lieu. De plus, une activité délibérée de création de débris s'est produite. En 2007, le satellite météorologique sur orbite polaire FENGYUN 1C a été détruit à la suite de l'essai d'une arme antisatellite. Le test ne contrevenait à aucun accord légal, mais il a créé un grand champ de débris composé de milliers de pièces (plus de 3 000 débris traçables) qui menacent la sécurité des orbites des autres satellites. Le champ de débris restera longtemps, car le taux de dégradation se mesure en *décennies*. « En moins d'un quart de siècle, le nombre de fragments en orbite assez gros pour détruire un vaisseau spatial a plus que doublé […] Et le nombre estimé d'objets minuscules – qui peuvent nuire aux engins spatiaux ou les dégrader en cas de collision, et qui sont difficiles à suivre – est maintenant de l'ordre de 150 millions[10]. » « On estime que plus de 750 000 fragments d'un centimètre sont déjà en orbite autour de la Terre, et chacun pourrait gravement endommager ou même détruire un satellite[11]. » Il y a des quasi-collisions sur une base quotidienne, et bien que les exploitants de satellites soient normalement prévenus d'une collision à venir (appelée conjonction), il y a peu de choses à faire, à moins que le satellite puisse manœuvrer. En outre, le nombre d'objets dans l'espace continue de croître, mais le nombre d'orbites utiles demeure le même. Les meilleurs « terrains » de l'espace sont en forte demande, notamment pour ce qui est de l'orbite terrestre basse; des créneaux très prisés des orbites géostationnaires; et, de plus en plus, des orbites polaires héliosynchrones. Les attributions de spectre de fréquences font l'objet d'une forte demande et nécessitent une gestion judicieuse.

La communauté internationale est consciente de ces problèmes, et des solutions sont proposées pour gérer l'utilisation de l'espace d'une manière plus responsable, puisqu'il n'y a pas d'autre solution viable. Affaires mondiales Canada (AMC)[12], avec l'aide de l'Agence spatiale canadienne (ASC) et d'autres organisations, joue un rôle important dans ce domaine, ayant récemment tenu la présidence du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique de l'ONU (COPUOS), qui travaille sur des initiatives telles que les lignes directrices sur l'atténuation des débris[13]. Le Canada est également un membre actif de l'Union internationale des télécommunications, une agence spécialisée de l'ONU chargée de gérer le spectre des radiofréquences (RF). Grâce à son partenariat avec l'ESA, l'ASC participe également à l'initiative menée par l'Union européenne pour élaborer un code de conduite international pour les activités spatiales[14]. L'objectif global est d'assurer une approche coordonnée qui continue à promouvoir l'utilisation pacifique de l'espace pour assurer un accès continu à l'environnement spatial.

### L'espace est de plus en plus contesté

Le droit international relatif à l'utilisation de l'espace est largement ancré dans le Traité sur l'espace extra-atmosphérique, créé en 1967. Pour l'article II : « L'espace extra-atmosphérique […] ne peut faire l'objet d'appropriation nationale par proclamation de souveraineté ni par voie d'utilisation ou d'occupation, ni par aucun autre moyen[15]. » L'utilisation pacifique de l'espace est traitée à l'article IV :

> Les États parties au Traité s'engagent à ne mettre sur orbite autour de la Terre aucun objet porteur d'armes nucléaires ou de tout autre type d'armes de destruction massive, à ne pas installer de telles armes sur des corps célestes et à ne pas placer de telles armes, de toute autre manière, dans l'espace extra-atmosphérique.
>
> Tous les États parties au Traité utiliseront la Lune et les autres corps célestes exclusivement à des fins pacifiques. Sont interdits sur les corps célestes l'aménagement de bases et installations militaires et de fortifications, les essais d'armes de tous types et l'exécution de manœuvres militaires. N'est pas interdite l'utilisation de personnel militaire à des fins de recherche scientifique ou à toute autre fin pacifique. N'est pas interdite non plus l'utilisation de tout équipement ou installation nécessaire à l'exploration pacifique de la Lune et des autres corps célestes[16].

Bien que le Traité sur l'espace extra-atmosphérique soit largement accepté par les États, il fait face à de nouveaux défis, étant donné que l'espace n'est plus uniquement du ressort des gouvernements. Le Traité sur l'espace extra-atmosphérique a été ouvert à la signature en 1967 au plus fort de la course à l'espace entre les deux seules puissances nucléaires. L'environnement de sécurité mondiale d'aujourd'hui est beaucoup plus complexe. De plus, les concepts émergents (p. ex., l'entretien en orbite) peuvent servir à des fins pacifiques déclarées (p. ex., pour appuyer la réparation d'un satellite en temps opportun), mais ils peuvent aussi être utilisés comme arme (p. ex., désactiver un satellite ou le déplacer de son orbite prévue). Cette question est notée dans *PSE* : « Par exemple, à quelle distance doit-on se tenir des satellites militaires? Faudrait-il interdire les essais ou l'utilisation de capacités de supériorité spatiale qui créent des débris?[17] » Les États-Unis, la Russie et la Chine, comme nous l'avons déjà mentionné, ont tous testé des armes antisatellites (terrestres, aériennes ou spatiales) capables de neutraliser ou de détruire d'autres satellites. Les autres armes incluent des lasers, pour aveugler les capteurs; des radiateurs pour brouiller les liaisons de communication

(que ce soit pour les données ou pour commander le satellite); des cyberattaques[18]; et d'autres qui demeurent des secrets nationaux. La réalité est qu'il existe un large éventail de contre-mesures spatiales qui menacent la notion d'utilisation pacifique de l'espace. *PSE* reconnaît que « [l]e retour de la rivalité entre les grandes puissances, de nouvelles menaces des acteurs non étatiques et des défis que posent le domaine spatial et le cyberdomaine ont replacé la dissuasion au centre de la réflexion sur la défense[19] ». Malgré ces menaces et le travail continu de la communauté internationale pour y remédier, le cadre juridique actuel régissant les actions qu'un État peut légalement entreprendre peut être ambigu.

## Programme spatial de la Défense et plan stratégique de l'ARC

*PSE* reconnaît l'importance de l'espace en tant que domaine émergent indispensable dans la défense du Canada[20]. Au moyen de la politique *PSE*, le gouvernement a confié la responsabilité d'une mission spatiale élargie à l'Équipe de la Défense, dans le but précis de « défendre et protéger les capacités spatiales militaires[21] » tout en respectant l'engagement dans l'utilisation pacifique de l'espace. Il reconnaît également la nature globale de l'espace et charge l'équipe de travailler en « étroite collaboration avec nos alliés et partenaires afin d'assurer une approche coordonnée devant permettre un accès continu au domaine spatial et aux ressources spatiales[22] ». Depuis 2014, l'ARC et ses partenaires associés travaillent en collaboration et coordonnent leurs efforts en matière d'espace extra-atmosphérique dans le cadre de l'Initiative sur les opérations spatiales interalliées (CSpO). *PSE* exige que les FAC fassent ce qui suit :

> Investir dans une gamme de capacités spatiales, notamment la connaissance de la situation dans l'espace, l'observation de la Terre par satellite, la connaissance du domaine maritime par satellite et les communications par satellite […].
>
> Mener des travaux de recherche et développement de pointe sur de nouvelles technologies spatiales en étroite collaboration avec nos alliés, l'industrie et les universitaires afin d'accroître la résilience des capacités spatiales et d'appuyer les besoins en matière de capacités spatiales et les missions des Forces armées canadiennes[23].

En 2016, le vice-chef d'état-major de la Défense a transféré la responsabilité fonctionnelle de l'espace à l'ARC. Le commandant de l'ARC, appuyé par le DG Espace, a élaboré le *Plan quinquennal de l'espace de la Défense des Forces armées canadiennes* qui :

> présente le cadre du Programme spatial de la Défense [voir la figure 1] [...] conçu pour intégrer les effets spatiaux aux opérations militaires interarmées au moyen d'une approche globale dans l'ensemble du développement, de la mise sur pied et de l'emploi d'une force. Le programme est conçu pour appuyer les objectifs spatiaux du MDN et des FAC en employant des capacités spatiales à l'appui des engagements du Canada en matière de défense, en vue d'assurer l'accès et l'utilisation de l'espace par le MDN et les FAC et de protéger les systèmes spatiaux nationaux et alliés indispensables[24].

Ce plan fournit une base solide et doit maintenant être mis à jour et intégré au *Plan de campagne de l'Aviation royale canadienne* pour assurer un alignement optimal avec *PSE*.

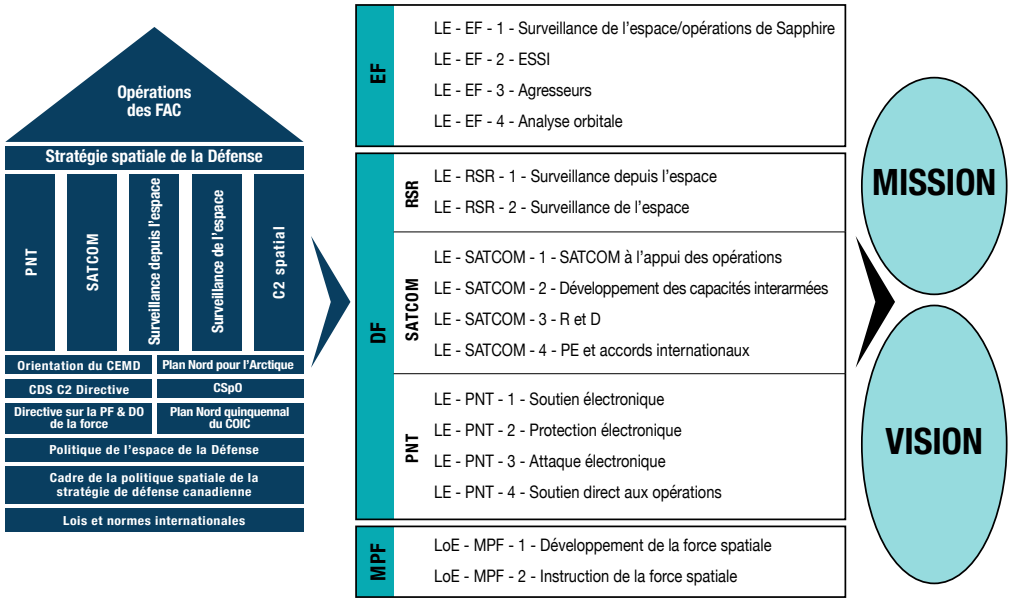


**Figure 1.** Programme spatial de la Défense[25]

La mission du DG Espace est de « maintenir la connaissance du domaine spatial et de développer, de fournir et d'assurer des capacités basées dans l'espace afin de soutenir le combattant interarmées au Canada et à l'étranger[26] ». Les ressources et le personnel actuellement affectés à la prestation de cette mission vitale ont été modestes, mais le travail accompli à ce jour a été remarquable avec, outre les membres de l'ARC, un soutien intégré du personnel de l'Armée canadienne, de la Marine royale canadienne, du COMFOSCAN, du Commandement du renseignement des Forces canadiennes (COMRENSFC), du Groupe de gestion de l'information (Gp GI) et de Recherche et développement pour la défense Canada (RDDC). Reconnaissant le besoin d'une capacité accrue, *PSE* fournit 120 postes civils et près de deux douzaines de postes militaires supplémentaires pour l'entreprise spatiale du MDN/des FAC. En outre, compte tenu de l'importance de l'espace pour le Canada, la coordination avec les autres ministères (dont AMC, Innovation, Sciences et Développement économique Canada [ISDE], ASC et Ressources naturelles Canada) demeurera également une exigence clé pour des résultats pangouvernementaux optimaux[27].

### Emploi de la force

Dans le rôle de l'emploi de la force (EF), l'ARC assure la fourniture et la prestation des capacités spatiales intégrées aux commandants du COIC et au COMFOSCAN. Le poste de DG Espace est un poste à double responsabilité en tant que commandant de la composante spatiale, et les responsabilités sont mentionnées dans la note de doctrine 17/01 de l'Aviation royale canadienne, intitulée *Puissance spatiale*[28]. Relevant du DG Espace, le directeur – Disponibilité opérationnelle (Opérations spatiales) est responsable de la coordination des effets spatiaux par l'entremise du Centre des opérations spatiales canadiennes (COSC). Le COSC a atteint sa capacité opérationnelle initiale (COI) en 2014 et est doté d'un personnel chargé d'assurer une veille spatiale 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, intégrée au Centre de commandement intégré des Forces canadiennes (CCIFC). Par l'entremise du CSpO, le COSC coordonne avec le Joint Space Operations Center (JSpOC) du DoD, qui sera bientôt transformé en un centre d'opérations spatiales interalliées, et d'autres centres

d'opérations spatiales du Groupe des cinq. La surveillance de l'espace surveille et fait des rapports sur la CSS, l'alerte aux missiles (comme il est rapporté par le JSpOC du DoD), les conditions météorologiques de l'espace et l'état des systèmes de mission spatiale. Le COSC a la capacité de créer des équipes de soutien spatial interarmées (ESSI), qui fournissent une expertise en matière d'effets spatiaux à un commandant déployé. Par exemple, une ESSI est créée pour être déployée en Lettonie en appui à la contribution du Canada à la présence avancée rehaussée de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) dans le cadre de l'opération REASSURANCE[29]. Le COSC assure également la coordination avec le Centre des opérations SATCOM, qui relève du 764e Escadron des communications au sein du Gp GI, et le Centre des opérations du système de détecteurs, qui est intégré à la 22e Escadre/au SDAC et soutient les opérations de Sapphire.

Le COSC évolue en faveur de *PSE*; développe une amélioration de la CSS, de l'analyse des données orbitales et de la planification opérationnelle spatiale; et est responsable de la supervision du programme de guerre de la navigation (NAVWAR). L'objectif du programme NAVWAR est d'obtenir la supériorité de l'information en matière de PNT pour les FAC dans tous les domaines et dans l'ensemble des opérations. La PNT permet de nombreuses applications, mais en cas de brouillage ou de mystification de la capacité, cela pourrait se traduire par de graves répercussions sur les opérations. En collaboration avec des partenaires australiens, britanniques et américains ainsi que grâce aux efforts conjoints de recherche et de développement menés par RDDC, le programme de NAVWAR vise à fournir les outils, l'entraînement, les tactiques et les procédures nécessaires pour que les forces et commandants opérationnels puissent intervenir dans les environnements de PNT dégradés. Le COSC fournit également un soutien à ISDE dans l'élaboration d'une stratégie de PNT pour le Canada.

### Développement des forces

Dans le rôle de développement d'une force (DF), l'ARC vérifie et coordonne les besoins des FAC en matière d'espace, et développe, fournit et assure des projets qui sont ensuite mis en œuvre par le Gp GI, les autres ministères ou en partenariat avec les alliés. Le résultat est un mélange de ressources ou de systèmes des FAC, du gouvernement du Canada, des alliés ou du commerce qui est utilisé pour générer des effets spatiaux à l'appui des opérations et de la défense de la souveraineté. Ce rôle incombe au directeur – Besoins (Espace), qui rend compte au DG Espace. L'ARC dispose d'une gamme de capacités spatiales pour les SATCOM, la surveillance de l'espace et la surveillance depuis l'espace.

#### *SATCOM*

En tant que partenaire clé de l'ARC, le Gp GI offre des capacités de SATCOM aux FAC, gère le spectre de RF du MDN et des FAC et fournit un soutien en matière de gestion du cycle de vie pour la composante terrestre des systèmes spatiaux. Dans le passé, les services de SATCOM étaient fournis au moyen de contrats avec des fournisseurs commerciaux ou par l'utilisation de la bande passante des satellites militaires alliés de façon ponctuelle. Aucune de ces options n'a été suffisante pour répondre de manière fiable à la demande des FAC en temps opportun. Pour fournir la capacité requise par la communauté opérationnelle, les FAC se sont associées au DoD et à d'autres alliés pour fournir des télécommunications militaires par satellite (MILSATCOM) à l'aide de deux projets. Le premier, les télécommunications militaires protégées par satellite (TMPS), actuellement en phase de mise en œuvre, tire parti de la constellation du système évolué de télécommunications militaires dans la bande de fréquences extrêmement hautes (AEHF) des États-Unis pour fournir des SATCOM surviables et résistantes au brouillage dans les bandes[30] Ka et Q aux utilisateurs

mondiaux. La capacité a atteint la COI en 2013 et atteindra sa capacité opérationnelle totale (COT) en 2024. Grâce à un protocole d'entente (PE) et à des ventes militaires étrangères, le projet fournira deux stations terrestres (qui se connectent aux réseaux du MDN et offrent une bande passante garantie sur la constellation AEHF [équivalant à 4,3 % de la capacité totale]) et 43 terminaux mobiles (tactiques), navals et stratégiques. Le deuxième, le projet Mercury Global (MG), également dans la phase de mise en œuvre, tire parti de la constellation du Système mondial de communications par satellite à large bande (WGS) du DoD pour fournir des SATCOM à large bande passante en bande X et bande Ka militaire aux utilisateurs mondiaux. La capacité a atteint la COI en 2013 et atteindra la COT en 2018. Le projet comprend des stations au sol nationales et internationales qui se connectent aux réseaux du MDN ainsi que 1,9 % de la largeur de bande du WGS. Le WGS peut être accessible par des terminaux dans les environnements terrestres, aériens et navals.

Malgré les capacités offertes par les TMPS et MG, plusieurs défis subsistent dans le domaine des SATCOM. *PSE* reconnaît ces défis et deux nouveaux projets sont lancés pour remédier aux graves lacunes de capacités. Le premier, le projet de télécommunications par satellite tactique à bande étroite[31] (TNS) fournira des services SATCOM (voix et données) garantis, fiables et sécurisés dans la bande de fréquence décimétrique (UHF) pour les opérations et offrira une couverture de 65 degrés Sud à 65 degrés Nord. Un PE avec le DoD sera établi en vertu du projet de TNS étroite afin d'obtenir un accès garanti à la constellation des SATCOM UHF du MUOS (Mobile User Objective System). Cette entente comblera un déficit de capacité critique, avec une COI prévue en 2021 et une COT en 2023. Le deuxième projet est le projet de communications par satellite améliorées – Polar (ESCP-P); il offrira un accès garanti, fiable et sécurisé en bande étroite et en bande large pour soutenir les opérations aux niveaux opérationnel et tactique dans l'Arctique, ce qui est essentiel pour les missions de souveraineté nationale, y compris pour les opérations du NORAD. La COI est prévue au plus tard en 2029 et la COT au plus tard en 2031. Ce projet vise à inclure les exigences des autres ministères et alliés, comme les États-Unis, la Norvège et le Danemark. Compte tenu de la portée internationale de l'ESCP-P, le projet en est un où le Canada fera preuve de leadership dans le domaine des MILSATCOM.

### *Surveillance de l'espace*

Comme mentionné ci-dessus, la surveillance de l'espace a été une activité ayant une longue histoire dans l'ARC. Avoir une connaissance de la situation de l'immensité de l'espace est la première étape pour s'assurer que les capacités spatiales peuvent être défendues et protégées. La dernière amélioration des capacités, Sapphire, a atteint sa COI en 2013 et constitue une contribution nationale stratégique au SSN. *PSE* reconnaît la nécessité de remplacer Sapphire par une nouvelle capacité grâce au projet de surveillance de l'espace 2 (SofS 2). Des capacités pourront être acquises au moyen de la SofS 2 afin de détecter et suivre des objets dans l'espace qui pourraient menacer les systèmes spatiaux[32] canadiens et *alliés* et de *défendre* et *protéger* les capacités spatiales militaires. Comme Sapphire, la capacité fournie par SofS 2 sera intégrée dans le SSN.

### *Surveillance depuis l'espace*

La capacité de l'environnement spatial qui a peut-être le plus progressé est la surveillance depuis l'espace. Des technologies en constante évolution, des approches novatrices et l'adaptation des utilisateurs ont permis aux FAC de réaliser des gains opérationnels considérables. À ce jour, la surveillance depuis l'espace a été principalement utilisée pour soutenir le renseignement, la surveillance et

la reconnaissance (RSR) ainsi que la connaissance du domaine maritime – connue également sous le nom de détection des navires en temps quasi réel. La surveillance depuis l'espace est un domaine où la coopération avec les autres ministères s'est avérée importante, compte tenu de l'application de cette technologie. Sous l'égide de l'ASC, par exemple, les RADARSAT et RADARSAT-2 ont évolué pour devenir des programmes stratégiques de RSO et d'identification maritime. Pour répondre aux besoins du MDN et des FAC, la composante terrestre du projet Polar Epsilon a été mise en œuvre pour obtenir des données sur la liaison descendante du satellite RADARSAT-2 et fournir des données du RSO aux forces opérationnelles régionales et déployées du COIC, ainsi qu'au NORAD.

Le projet de suivi de RADARSAT-2, la mission de la Constellation RADARSAT (MCR), fournira une connaissance accrue de la situation mondiale, y compris des domaines arctique et maritime, grâce à l'identification et au suivi[33]. La MRC, un projet gouvernemental dirigé par l'ASC, comprend trois satellites dont le lancement est prévu pour l'automne 2018. Chacun d'entre eux est doté d'une double charge utile : le RSO et le système d'identification automatique (SIA) maritime[34]. Le traitement par satellite qui en résulte permet une fusion améliorée des données entre les deux charges utiles pour exposer des contacts « sombres » dans l'environnement maritime, avec une latence considérablement réduite par rapport aux méthodes existantes. La MCR, un autre atout stratégique national, fournira également des produits de surveillance terrestre et de renseignement améliorés. La COI de la MCR est prévue pour le début 2019. Les données classifiées seront transmises aux FAC par l'intermédiaire d'une composante terrestre augmentée appelée Polar Epsilon 2.

Le système non classifié de connaissance de la situation par télédétection (URSA), fourni grâce au projet de surveillance spatiale interarmées, est une autre capacité de surveillance depuis l'espace. L'URSA tire parti des données du RSO de RADARSAT-2 et de l'imagerie provenant de sept satellites commerciaux, et comprend deux stations terrestres transportables par voie aérienne pouvant être déployées pour appuyer les commandants déployés. Comme le système est mobile et que l'imagerie n'est pas classifiée, les produits peuvent être partagés avec des alliés et des partenaires. Le déploiement de la capacité d'URSA a été reconnu par la National Geospatial Intelligence Foundation des É.-U. lors de son programme annuel de prix en 2017. Dirigée par le régiment des transmissions interarmées des Forces canadiennes du COIC, l'équipe de l'URSA a reçu une citation qui se lit comme suit :

> **Prix d'excellence militaire :**
>
> *Forces armées canadiennes*
>
> En décembre 2016, dans le cadre de l'opération FOUNDATION, les Forces armées canadiennes (FAC) ont déployé le système non classifié de connaissance de la situation par télédétection (URSA) dans la zone de responsabilité du Moyen-Orient. L'ajout novateur d'une capacité de détection de navires en temps quasi réel permet au système d'appuyer les opérations maritimes des FAC et de la coalition en échangeant des données avec les Forces maritimes multinationales déployées dans la région et le U.S. Central Command. Il en résulte une meilleure image commune de la situation maritime opérationnelle dans des zones d'intérêt auparavant impossibles à surveiller, une meilleure connaissance de la situation pour les commandants des forces déployées ainsi que des échanges d'information entre des ressources spatiales, aériennes et maritimes. Le système URSA est un multiplicateur de force qui met en valeur l'utilisation opérationnelle efficace de la connaissance du domaine maritime[35].

Avec le récent transfert de l'autorité fonctionnelle pour l'espace, la capacité de l'URSA est en voie d'être déplacée du COIC à l'ARC.

Comme cela est indiqué dans *PSE*, le Projet de surveillance avancée de défense depuis l'espace (DESS-P) mettra en œuvre un suivi de la MRC pour les capacités de surveillance depuis l'espace pour les FAC. Les exigences du DESS-P peuvent inclure toute combinaison d'imagerie multispectrale et hyperspectrale du RSO ainsi que les systèmes fondés sur les RF. L'ASC développe également un projet appelé Radar à synthèse d'ouverture – pérennité des données (SAR-DC), destiné à fournir des capacités de télédétection pour des applications civiles, avec une capacité supérieure à la fin de vie prévue de la MCR en 2025. Comme pour toutes les initiatives spatiales nationales, la synergie potentielle entre ces deux projets sera pleinement évaluée au fur et à mesure de leur évolution afin d'assurer des résultats optimaux pour les objectifs nationaux.

## Conclusion

Pour mener des opérations visant à défendre la souveraineté du Canada, les FAC doivent être assistées par des systèmes spatiaux indispensables, notamment le GPS, les SATCOM et la surveillance de l'espace et depuis l'espace. Les capacités spatiales sont des éléments effectifs et des multiplicateurs de force de grande valeur, surtout lorsque l'on tient compte de la superficie du territoire que les FAC doivent défendre et de la population dispersée du Canada. Les FAC doivent pouvoir défendre et protéger les capacités spatiales pour assurer des systèmes résilients et une redondance dans la coopération avec les alliés et les partenaires. L'ARC continuera de faire progresser les capacités spatiales afin de renforcer les opérations de souveraineté dans les domaines de la disponibilité des SATCOM améliorée, ainsi que de la couverture et de la surveillance accrues depuis l'espace et de l'espace. Compte tenu de l'augmentation mondiale prévue de l'activité spatiale et des zones de risques croissants, la mission de défense et de protection des capacités spatiales exigera une attention plus poussée. En plus d'améliorer les capacités, les efforts internationaux doivent continuer à affermir les normes acceptées relatives à l'espace pour répondre aux défis émergents d'un environnement congestionné, contesté et concurrentiel. Les problèmes de congestion et de débris ainsi que la saturation de l'orbite et de la fréquence requièrent des solutions largement acceptées par les nations spatiales au bénéfice de tous. Avec l'ensemble des intervenants de l'entreprise spatiale de défense des FAC (et en collaboration avec les autres ministères partenaires et les alliés), l'ARC continuera de jouer son rôle de chef de file dans le développement, la prestation et l'assurance des capacités spatiales essentielles pour presque toutes les missions des FAC, y compris pour la défense de la souveraineté du Canada.

---

Le colonel Kevin Bryski, OMM, CD (retraité) est titulaire d'une maîtrise en génie du Collège militaire royal du Canada et est le conseiller spécial du DG Espace de l'ARC. Ancien combattant décoré, il a servi pendant plus de 38 ans dans la Marine royale canadienne et l'ARC, notamment en occupant pendant plus de 10 ans des postes liés à l'espace et couvrant les projets, les opérations, la gouvernance et l'engagement international. Il possède une vaste expérience au service des alliés du Canada, particulièrement en tant que gestionnaire du projet de modernisation du Système aéroporté d'alerte et de contrôle (AWACS) de l'OTAN; il a été déployé à Kandahar, en Afghanistan, en tant que chef d'état-major dans un quartier général de l'armée des États-Unis; et, plus récemment, il a occupé le poste d'officier de liaison canadien du Commandement stratégique des États-Unis, où il était chargé de développer l'engagement dans les domaines qui découragent les attaques stratégiques contre le Canada et ses alliés (à savoir les opérations mondiales dans l'espace, le cyberespace et RSR).

## Abréviations

| | |
|---|---|
| **AEHF** | fréquence extrêmement haute évoluée |
| **AMC** | Affaires mondiales Canada |
| **ARC** | Aviation royale canadienne |
| **ASC** | Agence spatiale canadienne |
| **C2** | commandement et contrôle |
| **CEMD** | Chef d'état-major de la défense |
| **COI** | capacité opérationnelle initiale |
| **COIC** | Commandement des opérations interarmées du Canada |
| **COMFOSCAN** | Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada |
| **COSC** | Centre des opérations spatiales canadiennes |
| **COT** | capacité opérationnelle totale |
| **CSpO** | Initative des opérations spatiales interalliées |
| **CSS** | connaissance de la situation spatiale |
| **DESS-P** | Projet de surveillance avancée de défense depuis l'espace |
| **DF** | développement des forces |
| **DG Espace** | Directeur général – Espace |
| **DoD** | Département de la Défense (É.-U.) |
| **É.-U.** | États-Unis |
| **EF** | emploi de la force |
| **ESA** | Agence spatiale européenne |
| **ESCP-P** | Projet de communications par satellite améliorées – Polar |
| **ESSI** | équipe de soutien spatial interarmées |
| **FAC** | Forces armées canadiennes |
| **Gp GI** | Groupe de gestion de l'information |
| **GPS** | système mondial de positionnement |
| **ISDE** | Innovation, Sciences et Développement économique Canada |
| **JSpOC** | Joint Space Operations Center (É.-U.) |
| **LE** | ligne d'effort |
| **MCR** | mission de la Constellation RADARSAT |
| **MDN** | ministère de la Défense |
| **MG** | Mercury Global |
| **MILSATCOM** | télécommunications militaires par satellite |
| **MPF** | mise sur pied de la force |

| | |
|---|---|
| **NAVWAR** | guerre de la navigation |
| **NORAD** | Commandement de la défense aérospatiale de l'Amérique du Nord |
| **ONU** | Organisation des Nations Unies |
| **PE** | protocole d'entente |
| **PF & DO** | posture de la force et disponibilité opérationnelle |
| **PNT** | position, navigation et synchronisation |
| ***PSE*** | *Protection, Sécurité, Engagement : La politique de défense du Canada* |
| **R et D** | recherche et développement |
| **RDDC** | Recherche et développement pour la défense Canada |
| **RF** | radiofréquence |
| **RSO** | radar à synthèse d'ouverture |
| **RSR** | renseignement, surveillance et reconnaissance |
| **SATCOM** | télécommunications par satellite |
| **SDAC** | Secteur de la défense aérienne du Canada |
| **SofS 2** | Surveillance de l'espace 2 |
| **SSN** | réseau de surveillance spatiale |
| **TMPS** | télécommunications militaires protégées par satellite |
| **TNS** | télécommunications par satellite tactique à bande étroite |
| **UHF** | fréquence décimétrique |
| **URSA** | système non classifié de connaissance de la situation par télédétection |
| **WGS** | Système mondial de communications par satellite à large bande |

## Notes

1. Canada, MDN, *Protection, Sécurité, Engagement : La politique de défense du Canada,* Ottawa, MDN, 2017, consulté le 12 avril 2018, http://dgpaapp.forces.gc.ca/fr/politique-defense-canada/index.asp.

2. Tim Dunne, « Canadian Military's 'Eye in the Sky' », *Chronicle Herald*, 2 mars 2013, consulté le 12 avril 2018, http://thechronicleherald.ca/opinion/823592-canadian-military-s-eye-in-the-sky.

3. Matthew J. Kleiman, « Space Law 101: An Introduction to Space Law », American Bar Association, consulté le 12 avril 2018, https://www.americanbar.org/groups/young_lawyers/publications/the_101_201_practice_series/space_law_101_an_introduction_to_space_law.html.

4. ONU, Bureau des affaires spatiales, « Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes », consulté le 12 avril 2018, http://www.unoosa.org/pdf/gares/ARES_21_2222F.pdf.

5. « Traité sur les principes régissant », Article VIII.

6. Canada, MDN, *Protection, Sécurité, Engagement*, p.56.

7. Nicole Mortillaro, « Space Junk Threatens to Disrupt our Daily Lives. Here's What Experts Are Trying to Do About It », CBC News, 26 février 2018, consulté le 12 avril 2018, http://www.cbc.ca/news/technology/space-debris-1.4545467.

8. Canada, ASC, « État du secteur spatial canadien en 2015 », consulté le 12 avril 2018, http://www.asc-csa.gc.ca/fra/publications/etat.asp.

9. ONU, « Space Debris: Orbiting Debris Threatens Sustainable Use of Outer Space », consulté le 12 avril 2018, http://www.un.org/en/events/tenstories/08/spacedebris.shtml.

10. « Space Debris Problem Getting Worse, Say Scientists », Phys.Org, 18 avril 2017, consulté le 12 avril 2018, https://phys.org/news/2017-04-space-debris-problem-worse-scientists.html.

11. « As Orbit Becomes More Crowded, Risk from Space Debris Grows », Phys.Org, 21 avril 2017, consulté le 12 avril 2018, https://phys.org/news/2017-04-orbit-crowded-space-debris.html.

12. Canada, AMC, « Questions relatives à l'espace », consulté le 12 avril 2018, http://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/peace_security-paix_securite/space-espace.aspx?lang=fra. Pour un examen de la *Loi sur les systèmes de télédétection spatiale*, voir Ram S. Jakhu et Aram Daniel Kerkonian, *Examen indépendant de la Loi sur les systèmes de télédétection spatiale,* Montréal, Université McGill, Institut de droit aérien et spatial, 17 février 2017, consulté le 12 avril 2018, http://international.gc.ca/arms-armes/assets/pdfs/2017_examen_loi_sur_systemes_teledetection_spatiale.pdf.

13. « Space Debris: Orbiting Debris ». Voir également, ONU, Bureau des affaires spatiales, « Space Debris Mitigation Guidelines of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space », Vienne, ONU, 2010, consulté le 12 avril 2018, https://www.orbitaldebris.jsc.nasa.gov/library/space-debris-mitigation-guidelines_copuos.pdf. Pour une vue d'ensemble des efforts du Canada dans ce domaine, voir Hugues Gilbert, « Implementation of the UN Space Debris Mitigation Guidelines in Canada » (ASC), consulté le 12 avril 2018, https://www.mcgill.ca/iasl/files/iasl/Session_3_Hugues_Gilbert.pdf.

14. « Security and Sustainability in Outer Space », Union européenne, consulté le 12 avril 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8466/security-and-sustainability-outer-space_en.

15. « Traité sur les principes régissant », Article II.

16. « Traité sur les principes régissant », Article IV.

17. Canada, MDN, *Protection, Sécurité, Engagement*, p. 71.

18. Canada, MDN, *Protection, Sécurité, Engagement*, p. 71.

19. Canada, MDN, *Protection, Sécurité, Engagement*, p. 50.

20. Canada, MDN, *Protection, Sécurité, Engagement*, p. 8.

21. Canada, MDN, *Protection, Sécurité, Engagement*, p. 111.

22. Canada, MDN, *Protection, Sécurité, Engagement*, p. 111.

23. Canada, MDN, *Protection, Sécurité, Engagement*, p. 111.

24. 3000-1 (DG Espace), 20 juillet 2016, *Plan quinquennal de l'espace de la Défense des Forces armées canadiennes*, consulté le 12 avril 2018, http://vcds.mil.ca/cas/dmcs2005/filesO/DMCS37788.pdf.

25. Aviation royale canadienne, *Plan quinquennal de l'espace de la Défense des Forces armées canadiennes*, Version 1.0, sous-version 6.2 (15 juin 2016), p. 1/13.

26. Brigadier-général Kevin Whale, « RCAF Defence Space Program » (séance d'information du DG Espace, 5 avril 2018), consulté le 12 avril 2018, http://collaboration-airforce.forces.mil.ca/sites/AirStaff/dgspace/SitePages/Home.aspx.

27. Voir David L. Emerson, « Examen de l'aérospatiale – Document de discussion » consulté le 12 avril 2018, http://examenaerospatiale.ca/eic/site/060.nsf/fra/h_00009.html pour un rapport complet en 2012 sur la façon dont les politiques et les programmes fédéraux peuvent aider à maximiser la compétitivité des secteurs aérospatial et spatial du Canada. On l'appelle aussi le rapport Emerson.

28. Canada, MDN, Note de doctrine 17/01 de l'Aviation royale canadienne, *Puissance spatiale*, 2017-06-27, Chapitre 3, consulté le 12 avril 2018, http://w08-ttn-vmweb01/CFAWC/en/doctrine/index.asp. C'est la toute première publication de la doctrine spatiale pour les FAC, et une version mise à jour est prévue pour 2018.

29. Canada, MDN, « Opération REASSURANCE », consulté le 12 avril 2018, http://www.forces.gc.ca/fr/operations-etranger/otan-ee.page.

30. Utilisées pour les systèmes SATCOM (et autres RF), les bandes X (8-12 GHz), Ka (27-40 GHz) et Q (33-50 GHz) sont des plages de fréquences dans le domaine des micro-ondes du spectre des RF/électromagnétique. En général, ces bandes offrent une très bonne résistance à la pluie et peuvent être utilisées par des utilisateurs dans des zones reculées qui ne sont normalement pas connectées à des systèmes à bande passante plus élevée. Les systèmes de ces gammes de fréquences utilisent des antennes paraboliques plus petites qui offrent des coûts réduits et des avantages de mobilité accrus.

31. « Télécommunications satellite (SATCOM) tactique à bande étroite », Canada, MDN, consulté le 12 avril 2018, http://www.forces.gc.ca/fr/faire-affaires-guide-acquisition-de-la-defense-2015/systemes-joints-444.page.

32. Canada, MDN, *Protection, Sécurité, Engagement*, p. 39.

33. Canada, ASC, « Constellation RADARSAT », consulté le 12 avril 2018, http://www.asc-csa.gc.ca/fra/satellites/radarsat/default.asp.

34. « Système d'identification automatique », Wikipédia, consulté le 12 avril 2018, https://fr.wikipedia.org/wiki/Syst%C3%A8me_d%27identification_automatique.

35. Canada, MDN, « La U.S. Geospatial Intelligence Foundation remet un prix à une équipe de l'ARC », 27 octobre 2017, consulté le 12 avril 2018, http://www.rcaf-arc.forces.gc.ca/fr/nouvelles-modele-standard.page?doc=la-u-s-geospatial-intelligence-foundation-remet-un-prix-a-une-equipe-de-l-arc/j92z7z8r.

# CONCLUSION

## DÉFIS ASSOCIÉS À LA SOUVERAINETÉ DU CANADA ET NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE DÉFINITION

**PAR PIERRE-GERLIER FOREST ET JEAN-CHRISTOPHE BOUCHER**

Comme il est indiqué dans l'introduction, ce projet a débuté au cours d'un échange dans le cadre d'un dîner à Calgary entre le lieutenant-général Hood, alors commandant de l'ARC, et P. G. Forest, qui reconnaissaient tous deux les difficultés de l'ARC à promouvoir ses missions de base et à convaincre les décideurs et la population canadienne d'affecter des ressources considérables à l'organisation pour accomplir ces tâches. Pour eux, le problème résidait principalement dans la méthode utilisée par l'ARC pour exprimer clairement ses « revendications en matière de politique » et définir sa pertinence, en tant qu'institution, pour les Canadiens nés ou élevés après la Guerre froide. Dans ces revendications, l'ARC souligne son rôle lié à la politique du Canada en matière de défense et de façon plus générale, pour la société canadienne, comme le font tous les autres organisations ou groupes importants (y compris les acteurs du secteur privé).

La reconnaissance de la légitimité de ces revendications entraîne des conséquences considérables sur la formulation des politiques et, bien sûr, sur l'affectation des ressources publiques. Dans une société démocratique, les choses se portent toujours mieux lorsque le gouvernement en place est convaincu que les ressources et l'influence revendiquées correspondent aux préférences de la population. Si une grande partie de la population n'est pas d'accord avec l'approche d'une organisation ou n'y accorde tout simplement pas d'attention, cette organisation peut facilement se retrouver au bas de la liste des priorités du gouvernement — même si son dossier était de qualité et fondé sur les meilleures données probantes possibles. Bien entendu, les discussions nationales en cours sur la situation de l'ARC, surtout en ce qui concerne le remplacement de ses appareils anciens importants, ont été marquées par les contestations de différents segments de la population canadienne quant aux affirmations de l'organisation en matière de politique. À maints égards, ces débats ont nui à l'ARC dans la promotion des possibilités d'action devant le gouvernement en place et honnêtement, il est difficile de déterminer si son approche actuelle correspond réellement aux préoccupations et aux priorités de beaucoup de jeunes Canadiens.

Que pense l'ARC de son rôle dans le contexte plus général de la politique en matière de défense du Canada? Quelles sont les menaces auxquelles les Canadiens devront faire face au 21e siècle? La vision de l'ARC concorde-t-elle avec la compréhension qu'a le Canada de son rôle dans les affaires mondiales? Ces questions fondamentales concernant la mission de l'ARC font partie d'un sujet plus vaste : le concept de souveraineté. En effet, défendre le Canada signifie aussi de protéger sa souveraineté, l'intégrité du territoire canadien et l'autorité de son gouvernement démocratique.

Néanmoins, les discussions un peu partout au Canada dans le cadre de tables rondes ainsi que les chapitres du présent livre mettent en évidence en quoi ce concept traditionnel de souveraineté est problématique. En fait, les contributions apportées dans le présent livre proposent une compréhension beaucoup plus nuancée et riche de la signification de la notion de souveraineté pour les Canadiens. Cette brèche conceptuelle, ce fossé entre le point de vue de l'ARC et celui des autres Canadiens relativement à la souveraineté, a des conséquences réelles sur les politiques.

Comme l'ARC fonde ses revendications sur un point de vue traditionnel de la souveraineté, l'organisation est incapable d'exprimer clairement une vision misant sur l'enthousiasme que cette notion génère dans d'autres secteurs, comme l'économie internationale (qu'est-ce que la souveraineté à l'ère de la communication numérique, de la technologie des chaînes de blocs et de l'impression 3D?) ou les études culturelles (comment les autres acteurs, comme les peuples autochtones, voient-ils cette question?). En outre, l'ARC ne profite pas de l'occasion de redéfinir sa mission dans le cadre de la politique en matière de défense. En ce sens, ce projet découle de la reconnaissance par les cadres supérieurs de l'ARC de la nécessité de reformuler ses revendications traditionnelles en matière de politique et, notamment, de s'éloigner des considérations opérationnelles pour se concentrer sur les défis plus grands associés à l'administration d'une organisation militaire au sein d'une société démocratique moyennant la prise de dispositions particulières régissant les relations civilo-militaires.

Au Canada, trois revendications distinctes qui remettent en question la définition westphalienne de souveraineté ont été formulées. Premièrement, certains acteurs croient que le Canada dispose de ressources limitées, qui doivent être affectées en fonction des menaces « réelles » qui touchent notre pays plutôt que pour s'attaquer à des problèmes symboliques (une guerre contre le Danemark? Soyons sérieux!) ou aborder de vagues possibilités. À Calgary, par exemple, les participants ont indiqué que nous devons reconnaître que les ressources limitées doivent d'abord être consacrées aux menaces réelles et plus immédiates. Par exemple, être en mesure d'intervenir à l'étranger si des pays en déroute deviennent un risque pour l'ordre international est peut-être plus important que préserver une vision dépassée de la souveraineté du Canada sur le passage du Nord-Ouest.

Des économistes, comme ceux qui se sont réunis pendant la table ronde à Calgary, pensent en fonction des échanges. Si nous regardons le monde dans une optique westphalienne, très peu de choses sont plus pertinentes, sur le plan de la souveraineté, que de protéger l'intégrité de notre territoire, y compris les frontières de l'Arctique ou nos zones de pêche commerciale. Mais qu'arrive-t-il si des gens ne croient pas que ce sont des obstacles essentiels et cruciaux pour la souveraineté du Canada? Si nous devons investir davantage dans la défense de l'Arctique, moins de ressources pourront être affectées ailleurs. Qu'arrive-t-il si des gens croient plutôt que nous devons investir dans des activités multinationales, y compris des opérations militaires? Qu'arrive-t-il si des gens pensent que les principales menaces proviennent d'acteurs infranationaux, du secteur privé, des pays en déroute et ainsi de suite?

La majeure partie de la discussion à Calgary était essentiellement axée sur la relation du Canada avec les É.-U. et notamment sur l'avenir de l'ALENA. Ce que je puis dire pour le moment, c'est que pour un pays commerçant comme le Canada, dont plus de 50 % du produit intérieur brut (PIB) dépend du commerce, il s'agit réellement d'une discussion existentielle. Nos libertés ne sont pas indépendantes de notre prospérité, et celle-ci dépend beaucoup de notre capacité commerciale. Tout comme les Pays Bas pendant le siècle d'or — une petite fédération démocratique entourée de puissants voisins — notre politique économique est un outil essentiel pour l'affirmation et la promotion de nos intérêts nationaux. On peut soutenir qu'un pays prospère est mieux placé pour disposer d'une solide armée de terre, aviation ou marine. Compte tenu de notre relative richesse, nous devrions donc dépenser plus pour notre défense collective. Néanmoins, des gouvernements successifs ont évité d'accroître substantiellement les dépenses militaires, et nous ne pouvons pas nous attendre de façon réaliste à ce que le Canada affecte 2 % de son PIB au respect de la Déclaration du sommet du Pays de Galles de 2014 de l'OTAN. Malgré les appels au nationalisme et au patriotisme sous-tendant certains événements politiques récents, le concept de souveraineté lui-même est remis en question.

Certains acteurs croient également que nous sommes déjà entrés dans un nouveau régime international post-westphalien, dans lequel les pays jouent un rôle limité (mais important) comparativement aux rôles des forces transnationales et des organisations internationales « hybrides ». Nous nous souvenons probablement tous de la prédiction de Thomas Friedman à savoir que la mondialisation économique et la circulation de données et de renseignements dans le monde entier entraîneraient un « monde plat[1] ». Toutefois, il semble qu'en réalité nous entrons plutôt dans un monde rempli d'aspérités : de vastes zones économiques fortement peuplées qui aspirent à vivre en quasi autarcie. C'est un monde où la souveraineté de quelques grandes puissances comme la Chine, la Russie ou les É.-U. est affirmée, mais où de plus petits pays se retrouvent forcés de vivre selon les règles imposées par leur chef impérial. Les récentes tendances liées à l'assertivité des Chinois et des Russes ainsi que le sabotage sous-jacent de la structure de gouvernance multilatérale justifient le pessimisme quant à la capacité du Canada de promouvoir seul un système international fondé sur des règles.

Visiblement, à court terme, le régime né du Traité de Westphalie prévaut toujours : pour chaque territoire, un gouvernement, indivisible, avec toutes les répercussions juridiques et politiques qu'entraîne une telle structure. Pourtant, il serait risqué de croire que l'ordre westphalien sera présent pour toujours; une illusion semblable à la croyance erronée qui a suivi la chute du mur de Berlin, lorsque de nombreuses personnes ont lu la célèbre thèse de Francis Fukuyama sur la fin de l'histoire à titre de déclaration sur le triomphe définitif de la démocratie[2]. Une bonne réflexion stratégique exige que nous examinions les limites, où les nouvelles tendances sont nées et d'où émergent les nouveaux dogmes, même lorsque les probabilités sont très faibles. Dans notre esprit, deux processus étroitement imbriqués indiquent déjà un monde en perpétuel changement. Premièrement, si nous parlions avec les Canadiens, nous serions surpris du nombre de personnes qui pensent déjà à un monde différent, guidé par des principes différents. Deuxièmement, tout porte à croire qu'en fait, l'ordre qui a suivi la fin de la Deuxième Guerre mondiale et ses institutions fondamentales sont menacés et que les bases traditionnelles de la politique étrangère canadienne sont déplacées, ce qui nous force à réexaminer nos hypothèses.

Troisièmement, d'autres acteurs (comme les Inuits en Arctique) pensent que notre pays est une réalité multinationale, dont les frontières ne concordent pas nécessairement avec les frontières de divers pays. Pendant les tables rondes qui se sont déroulées au Massey College de Toronto et à l'Université Laval, le groupe a entendu plusieurs intervenants affirmer que les peuples autochtones pourraient bien se questionner sur la notion selon laquelle l'Arctique est effectivement un territoire canadien. Dans le présent volume, Heather Exner-Pirot présente un argument semblable à savoir que la gestion des territoires du Nord devrait prendre en considération de multiples revendications de souveraineté. Nous pouvons multiplier les exemples, mais le message sous-entendu devrait être clair : les élites politiques canadiennes, et certainement les cadres supérieurs de l'ARC, ne peuvent pas continuer de tenir pour acquis la définition de la souveraineté sur laquelle sont fondées la plupart des revendications traditionnelles en matière de politique.

Ces trois groupes d'acteurs, qui sont prêts à remettre en question le concept traditionnel de la souveraineté, ont tous le droit de s'exprimer. Certaines de leurs opinions peuvent même être assez approfondies. En outre, ils peuvent aussi compter sur l'attention de certains de nos propres chefs politiques. Par exemple, si le gouvernement doit prendre au sérieux son propre programme de réconciliation avec les peuples autochtones du Canada, il ne peut que finir par définir un nouveau concept de souveraineté. L'ARC, comme d'autres services des Forces armées canadiennes, est-elle prête à discuter de cette question? L'ARC est-elle prête non seulement à défendre la définition

traditionnelle de souveraineté, ce que nous pouvons tous faire parfaitement avec certitude, mais aussi à imaginer quel serait son rôle dans des systèmes de pensée complètement différents? Comment peut-on intégrer la réconciliation à la réflexion stratégique? Quel rôle essentiel l'Aviation royale canadienne peut-elle jouer pour soutenir le rôle du Canada dans le nouvel ordre mondial? Comment peut-on montrer aux Canadiens que les cadres supérieurs de l'ARC ne sont pas seulement les gardiens d'une collection d'aéronefs vieillissants — comme les médias aiment le faire croire — mais plutôt un bouclier contre des menaces actuelles et réelles pour nos libertés et notre sécurité?

Nous croyons que le temps est venu pour le gouvernement du Canada, les Forces armées canadiennes et l'ensemble des Canadiens de prendre part à une réflexion difficile sur la politique, une réflexion à laquelle nous ne sommes pas habitués dans ce pays où nous concentrons généralement notre attention sur le monde tel que nous le souhaitons : un système régi par les principes du libéralisme international.

## Notes

1. Thomas Freedman, *La terre est plate : une brève histoire du XXIe siècle*, Paris, Saint-Simon, 2006.

2. Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.