

Le passage du Nord-Ouest et le plateau continental arctique : zone de concurrence ou de coopération ?

The Norwest Passage and the Arctic Continental Shelf: an area of competition or cooperation?

Igor Chervov

Traducteur : Gala Barychnikova



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/eccs/418>

DOI : 10.4000/eccs.418

ISSN : 2429-4667

Éditeur

Association française des études canadiennes (AFEC)

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2012

Pagination : 161-168

ISSN : 0153-1700

Référence électronique

Igor Chervov, « Le passage du Nord-Ouest et le plateau continental arctique : zone de concurrence ou de coopération ? », *Études canadiennes / Canadian Studies* [En ligne], 72 | 2012, mis en ligne le 23 juin 2015, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/eccs/418> ; DOI : 10.4000/eccs.418

LE PASSAGE DU NORD-OUEST ET LE PLATEAU CONTINENTAL ARCTIQUE : ZONE DE CONCURRENCE OU DE COOPÉRATION ?

Igor CHERVOV¹

Le Canada et la Russie ont beaucoup de préoccupations communes dans la résolution des problèmes de la gestion des passages du Nord-Ouest et du Nord-Est. Ces intérêts communs concernent également la gestion des territoires arctiques y compris la question de la répartition imminente du fonds de l'Océan Arctique.

On sait que la Russie et le Canada occupent une situation géographique dominante dans l'Arctique. Les trois quarts du littoral de l'Océan Arctique appartiennent à ces deux pays qui ont la plus grande dimension territoriale dans le monde².

Je pense que ce thème est extrêmement intéressant parce qu'il ouvre des perspectives à des recherches immédiates mais aussi à des recherches futures incluant les questions du développement de la politique internationale et de la politique de la sécurité au XXI^{ème} siècle.

Après cette brève introduction je voudrais aborder le cœur de ma problématique qui se résume dans le titre « Le passage du Nord-Ouest et le plateau continental arctique : zone de concurrence ou de coopération? ». J'ai en effet hésité entre les termes « de confrontation » et « de concurrence », avant de décider de ne pas exacerber les situations et de remplacer le mot de « confrontation » par celui de « concurrence ». J'aimerais croire que les Etats qui ont manifesté leurs intérêts dans l'Arctique pourront trouver une solution raisonnable aux questions en discussion.

Je partage l'opinion qui consiste à penser que la résolution d'un grand nombre de questions qui se posent dans l'Arctique dépend plus des recherches scientifiques et de l'économie que de la politique. Je suis également d'accord avec la position qui consiste à mettre en avant que les pays intéressés doivent trouver une solution juridique aux problèmes de la gestion de l'Arctique dans

¹ Directeur du Centre d'information sur la Sécurité internationale, Volgograd (Russie)
Traduction : Gala Barychnikova, docteur es lettres, professeur de français de l'Académie de la fonction publique de Volgograd (texte présenté au colloque AFEC 2011)

² <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/russia-and-canada-partners-in-the-north/article1406087/>

Ivan CHERVOV

les plus brefs délais. Cette lourde tâche consiste à créer un régime juridique, acceptable par tous les pays polaires, qui permettra de mettre en valeur les ressources et de les exploiter.

Ce régime devra avoir la capacité de savoir transformer des conflits potentiels en activités mutuelles et collectives en respectant les droits souverains de chaque partie, conformément aux réalités géopolitiques actuelles³.

Il est à noter qu'entre les pays arctiques et non-arctiques il existe un certain conflit d'intérêts. Les pays arctiques réunis dans le Conseil Arctique, organisation qui fait autorité internationale, voudraient garder la maîtrise de la gestion du droit de l'Arctique qui s'est formée historiquement. La plupart des pays arctiques appliquent la Convention de l'ONU du droit de la mer de 1982, dans le cadre de laquelle peuvent se résoudre tous les différends territoriaux. Mais d'autres propositions ont vu le jour. L'une d'entre elles consiste en l'élaboration d'une nouvelle convention portant sur les problèmes de l'Arctique. Convention ouverte, elle renferme un facteur très important qui consiste en la possibilité pour un Etat extérieur d'exercer un contrôle réel sur le territoire.

La plupart des pays participant aux activités du Conseil de l'Arctique acceptent que l'approche commune se trouvant à la base de la résolution des différends dans l'Arctique suive une approche écologique. La protection et la garde des systèmes écologiques fragiles de l'Arctique représente l'héritage de toute l'humanité. Le Canada y joue un rôle primordial et je voudrais attirer l'attention du lecteur sur ce point.

Une attention toute particulière a été portée aux itinéraires du Nord (aux passages du Nord-Ouest et du Nord-Est) après la déclaration de l'Agence spatiale européenne faite au mois de septembre 2007. Les experts européens annonçaient la diminution considérable de la glace arctique maritime au cours des trente dernières années, ce qui avait comme conséquence de transformer le passage du Nord-Ouest en voie navigable. En réponse à ces propos, le gouvernement du Canada a déclaré que ce passage faisait partie des eaux territoriales du Canada. La Communauté internationale n'a pas interprété cette déclaration de la même manière. En réalité ce vif intérêt pour les régions de l'Extrême Nord résulte de facteurs très divers : les changements du climat, la

³ <http://www.russedina.org/frontend/heading/russia?id=16588>

PASSAGE DU NORD-OUEST ET PLATEAU CONTINENTAL ARCTIQUE

fonte active des glaciers en Arctique, les perspectives de la mise en valeur et de l'exploitation des ressources naturelles et « l'ouverture » des itinéraires maritimes du Nord pour la navigation commerciale.

C'est dans la période 2007-2009 que le plus important flux d'informations, présentant un caractère d'affrontement à connotation plus ou moins militariste, s'est propagé. On peut supposer que le changement du climat et les changements en Arctique étaient inattendus pour beaucoup de monde. C'est par ce fait qu'on pourrait expliquer une réaction aussi nerveuse s'exprimant dans quelques pays y compris le Canada, la Russie et les Etats-Unis.

Les organisations internationales comme l'UE et l'OTAN se sont trouvées obligées aussi de réagir à cette situation. L'UE a activé des pourparlers destinés à faire adhérer l'Islande dans une perspective de renforcement de l'impact et de la présence de la CE en Arctique. De leur côté, Mr. Jaap de Hoop Scheffer, le Secrétaire général de l'OTAN et Mr James Stavridis, Amiral, Chef Suprême des armées de l'OTAN, ont fait quelques déclarations importantes portant sur la participation de l'OTAN dans le maintien de la sécurité en Arctique et soulignant la nécessité de la coopération avec la Russie afin de faire face aux défis lancés par l'Extrême Nord.

En guise d'exemple je voudrais citer une discussion extraite des publications des journaux de cette période. Au début d'août 2007 un journal américain *The Wall Street Journal* a publié le texte suivant :

Ottawa a déclaré l'intention de construire des navires de patrouille en vue d'assurer la souveraineté canadienne sur le passage. Cette déclaration récente reflète un caractère belliqueux qui n'est pas propice aux relations de bon voisinage... Le Canada déclare également que les détroits qui forment le passage du Nord-Est représentent 'des mers nationales', c'est pourquoi le Canada a des droits sur elles comme les Etats-Unis les ont pour le lac Michigan.⁴

Dans sa réponse, Washington affirme que les détroits représentent une partie de l'océan ouvert ce qui suppose que tous les navires peuvent y naviguer sans demander de permission auprès du Canada».

⁴ <http://www.inosmi.ru/world/20070804/235871.html>

Ivan CHERVOV

Beaucoup d'articles au caractère plus ou moins belliqueux ont été publiés dans la presse de l'Amérique du Nord, de l'Europe et de la Russie. Ils traitent des questions de la lutte pour les richesses de l'Arctique, de la concurrence politique et militaire entre les grandes puissances mondiales et leurs unions ou alliances, de la transformation de l'Arctique en région la plus militarisée du monde, celle d'une nouvelle guerre froide. Pourtant, les tendances de ces deux dernières années montrent que le bon sens prend le dessus et que l'élaboration d'une solution constructive à ce problème semble possible.

La gestion du passage du Nord-Ouest et la fixation des frontières du plateau de l'Arctique au niveau juridique, le partage du fonds de l'océan Arctique sont des questions d'une brûlante actualité qui se trouvent à l'ordre du jour des débats politiques et économiques des prochaines années.

Quel rôle joue le Canada dans ces processus?

La volonté de se réserver la souveraineté sur la partie de ses territoires arctiques et un élargissement possible de sa zone d'influence au delà des 200 milles de sa zone économique exclusive dans le plateau arctique, sont des problèmes très importants pour le Canada.

En 2003, à la suite de la ratification par le Canada de la Convention de l'ONU sur le droit de la mer de 1982, le pays a obtenu la possibilité d'élargir les frontières de sa zone économique en Arctique. Cette Convention fixe les frontières maritimes des pays et la procédure d'élargissement de la zone économique exclusive en fonction du plateau continental.

De leur côté les Etats-Unis qui avaient déclaré tout l'intérêt qu'ils portaient à l'Arctique, n'ont toujours pas ratifié cette Convention et limitent l'étendue de leur plateau continental conformément aux prescriptions de la Convention sur le plateau continental adoptée le 29 avril 1958, dans le cadre de laquelle le plateau continental s'achève dans un endroit où la profondeur marine ne permet pas l'exploitation des ressources naturelles du fonds⁵.

Le Canada est en concurrence avec la Russie et le Danemark en ce qui concerne des questions d'appartenance des secteurs de la zone du plateau arctique, surtout de la crête Lomonossov et de la crête Mendéleev. Toutes les parties cherchent à prouver que ces crêtes sous-marines sont des prolongements

⁵ <http://www.rgo.ru/2010/04/pravovoj-rezhim-arktiki/>

PASSAGE DU NORD-OUEST ET PLATEAU CONTINENTAL ARCTIQUE

de leur plateau continental. C'est une question très importante parce que le « destin » du Pôle Nord et la question de sa « possession », en résultent.

Le passage du Nord-Ouest est un objet de discussion entre le Canada et les Etats-Unis, le Danemark et l'UE. Ottawa soutient avec insistance que la majorité de son cours appartient aux eaux nationales du Canada. Les Etats-Unis qui s'intéressent à ce corridor de transport, affirment qu'il est soumis aux règles juridiques des détroits internationaux qui sont ouverts à la navigation libre comme le précise la définition suivante: « voie de navigation qui relie des secteurs de la pleine mer ou des zones économiques exclusives. » Il est à noter que si grâce au progrès technique ou à la fonte des glaciers, ce passage devient navigable, le Canada aura des difficultés à affirmer qu'il n'est pas de fait un passage international.

En fin de compte, il n'est pas interdit d'imaginer que tous les protagonistes fassent des concessions en passant à une gestion en commun du passage entre alliés.

La pratique de ces trois dernières années confirme une tendance au développement de la navigation dans la région de l'archipel arctique du Canada : en 2009, 17 navires ont navigué à travers le passage du Nord-Ouest⁶.

Du point de vue historique le régime juridique de l'Arctique est déterminé par la législation nationale des pays arctiques et par les Conventions internationales. La plupart des conventions et des traités internationaux abordant les problèmes de l'Arctique réglementent la protection de l'environnement. Le Canada participe beaucoup aux activités du Conseil Arctique, il a fait partie des pays qui ont signé, par exemple :

- la Déclaration de Nuuk sur l'environnement et le développement de l'Arctique signée le 16 septembre 1993 (Nuuk, Groenland)
- la Déclaration de Ilullissat signée le 28 mai 2008 (Ilullissat, Groenland)⁷.

Analysons à présent les débats internationaux au sujet de l'Arctique auxquels le Canada participe. Il y a longtemps que le Canada mène des négociations avec les Etats-Unis au sujet d'un territoire à la superficie de

⁶ *Ibid*

⁷ <http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/russia-and-canada-partners-in-the-north/article1406087/>

Ivan CHERVOV

16200 km² qui se trouve dans la mer de Beaufort, au nord de l'Alaska et du Yukon, au Canada. Le Canada se réfère au traité signé entre la Grande Bretagne et la Russie en 1825 à l'époque où l'Alaska appartenait à la Russie. Le traité trace une frontière entre l'Alaska et le Yukon le long du méridien 141 et affirme que la frontière maritime doit suivre la même ligne "aussi loin jusqu'à ce que l'océan se glace". Du point de vue de Washington, la frontière maritime doit être tracée à égale distance de deux côtes, conformément à la pratique du tracé de la limite des eaux⁸. Quel est le prix de cette approche? En application des recherches faites en 2009 par le Conseil Arctique, les offres de contrat de bail dans ces secteurs pour l'exploitation des gisements de pétrole et de gaz dans la région de la mer de Beaufort, ont atteint leur niveau record en juin 2008. Un de ces contrats se chiffrait à 1,2 milliards de dollars canadiens.

Une petite île, Hans Island, située entre le Groenland et l'île canadienne d'Ellesmere Island est aussi une pierre d'achoppement entre le Canada et le Danemark. Dans le mémorandum arctique elle est notée comme « île de la superficie de 1300 km² appartenant au Canada, mais auquel le Danemark prétend. » Qui en bénéficiera ? L'évolution générale des positions dépendra de la résolution de cette question.

A présent le Canada se fixe comme tâche prioritaire d'atteindre des progrès dans le domaine des questions des frontières non-résolues en Arctique. Mr. Lawrence Cannon, le Ministre des affaires étrangères l'a rappelé en août 2010. Mais à mon avis, la question la plus prioritaire pour le Canada de nos jours ne concerne plus le plateau Arctique mais celle de savoir « à qui appartient le secteur discutable du fonds de l'océan Arctique ? » Cette question doit être résolue par la Commission de l'ONU chargée de l'établissement des frontières du plateau continental, et le Canada doit y déposer sa demande avant 2013.

Garder sa souveraineté dans la gestion du passage du Nord-Ouest et protéger ses intérêts nationaux sur le fonds de l'Océan Arctique sont les deux questions primordiales pour le Canada.

Je pense que le Canada a le droit pour lui, et cela non seulement pour des raisons historiques mais également en raison de sa responsabilité envers la sécurisation de l'itinéraire du nord et la protection écologique des territoires. Il y a des experts qui croient que le Canada doit affirmer ses prétentions juridiques sur le passage du Nord-Ouest. Je voudrais citer par exemple

⁸ *Ibid*

PASSAGE DU NORD-OUEST ET PLATEAU CONTINENTAL ARCTIQUE

l'opinion d'Eric Posner, Professeur de droit de l'université de Chicago qui a écrit dans un de ses articles que « l'issue des débats sera résolue non par le droit international, mais par la puissance militaire des parties intéressées. » Ce fait est reconnu par la législation internationale elle-même où le titre de droit du pays pour n'importe quel territoire dépend de son pouvoir d'effectuer un contrôle sur cette zone... Là où le pays est en état de contrôler une situation, il doit exercer ses pouvoirs puisque cela permet d'éviter les problèmes et de ne pas suivre le dicton « cela appartient à tous, c'est-à-dire, n'appartient à personne ».

C'est pourquoi le contrôle du Canada sur le passage du Nord-Ouest correspond aux intérêts de toute la communauté mondiale, même si ce pays en tire un avantage du point de vue économique et profite du droit formel de ne pas y admettre des navires internationaux. Le Canada s'est intéressé à la protection du passage et à l'exploitation des ressources arctiques, le Canada a une prime sur ces richesses qui pourront être achetées par d'autres pays. Pourtant tenant compte de son faible potentiel militaire, ce pays ne peut pas le contrôler sans aide de la part des Etats-Unis.

Je voudrais rappeler aussi le point de vue des experts russes. Ils apprécient beaucoup l'expérience du Canada en ce qui concerne l'élaboration des normes juridiques et des traités relatifs au maintien et à la protection des systèmes écologiques arctiques. Les évaluations des experts soulignent les points suivants :⁹

- les prétentions de droit du Canada par rapport à l'Arctique sont appuyées par un ensemble des motifs juridiques : par la théorie des secteurs arctiques, la théorie de contiguïté, celle de l'identification des glaciers et des terres, par l'obligation de défendre les intérêts de la population autochtone et de protéger l'environnement, par une occupation continue efficace ;
- la politique arctique menée par le Canada porte ses fruits dans le contexte de l'argumentation internationale des droits de ce pays pour le secteur arctique déclaré en 1907 ;
- le Canada a créé un mécanisme juridique efficace en vue de régler la navigation à travers le passage du Nord-Ouest.

Les experts russes pensent que du point de vue de la protection de l'environnement les efforts du Canada ciblés, contre l'insécurité dans le

⁹ http://www.morvesti.ru/analytics/index.php?ELEMENT_ID=8002

Ivan CHERVOV

passage du Nord-Ouest et contre la non-participation d'étrangers à sa gestion et à sa protection écologique, sont nécessaires et justes.

Je voudrais attirer l'attention du lecteur sur le fait que la position du Canada sur la protection de l'environnement est bien argumentée et qu'elle ne retient pas la navigation internationale à travers le passage du Nord-Ouest. Pour des raisons objectives, la position du Canada est très convaincante et répond au droit international actuel. Cette position est reconnue partiellement par les Etats-Unis. En guise d'exemple je pourrais nommer la Convention sur la coopération en Arctique, signée entre le gouvernement du Canada et celui des Etats-Unis en 1988, qui est présentée comme une importante victoire juridique du Canada. Cette Convention contient une formulation clé pour le Canada : «Le gouvernement des Etats-Unis promet que n'importe quelle navigation des brise-glaces américains dans les eaux que le Canada considère comme nationales, sera effectuée avec l'accord du gouvernement du Canada. »¹⁰

En revenant au titre de cet article, je voudrais donner un exemple qui montre que la situation est sur la voie d'une coopération constructive entre les Etats arctiques. A la fin de l'année 2010 les représentants de huit pays faisant partie du Conseil Arctique, se sont réunis à Reykjavik pour négocier un accord de coopération dans le domaine de la réalisation des opérations de recherches et de sauvetage en Arctique. Cet accord important permettra de rendre la zone de l'Arctique plus sûre et donnera de l'impulsion pour le développement de la nouvelle coopération internationale.

¹⁰ *Ibid*