

La politique internationale dans l'Arctique : une perspective américaine

International Politics in the Arctic: An American Perspective

Oran R. Young

Volume 20, numéro 1, 1989

L'Arctique : ses dimensions économiques, politiques, stratégiques et juridiques

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702462ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702462ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Young, O. R. (1989). La politique internationale dans l'Arctique : une perspective américaine. *Études internationales*, 20(1), 97-114.
<https://doi.org/10.7202/702462ar>

Résumé de l'article

The Arctic is emerging today as an international region whose importance in political, economic, and environmental terms rivals that of the world's other major regions. What remains in doubt, at this juncture, is how the Arctic states -not to mention others — will respond to this development in policy terms. Are these states likely to upgrade their capacity to handle Arctic issues by adding substantial Arctic expertise to their policy planning staffs; creating bureaux of Arctic or northern affairs in their foreign ministries; establishing effective interagency coordinating mechanisms to handle complex Arctic issues, or devising new Arctic policies to replace the policies of benign neglect they have long relied on in dealing with Arctic matters ? These are serious concerns whose resolution will take time and may differ from state to state. Just as the recognition of the Arctic as a distinctive international region has been a major development of the 1980s, the formulation of appropriate public responses to this development seems likely to become a central Arctic concern of the 1990s.

La politique internationale dans l'Arctique: Une perspective américaine

Oran R. YOUNG*

ABSTRACT — International Politics in the Arctic: An American Perspective

The Arctic is emerging today as an international region whose importance in political, economic, and environmental terms rivals that of the world's other major regions. What remains in doubt, at this juncture, is how the Arctic states — not to mention others — will respond to this development in policy terms. Are these states likely to upgrade their capacity to handle Arctic issues by adding substantial Arctic expertise to their policy planning staffs; creating bureaux of Arctic or northern affairs in their foreign ministries; establishing effective interagency coordinating mechanisms to handle complex Arctic issues, or devising new Arctic policies to replace the policies of benign neglect they have long relied on in dealing with Arctic matters? These are serious concerns whose resolution will take time and may differ from state to state. Just as the recognition of the Arctic as a distinctive international region has been a major development of the 1980s, the formulation of appropriate public responses to this development seems likely to become a central Arctic concern of the 1990s.

Simplement considéré autrefois comme un vaste désert glacé n'intéressant qu'une poignée d'explorateurs, de commerçants, de missionnaires, de scientifiques et d'autochtones, l'Arctique s'affirme aujourd'hui comme une région internationale dont l'importance sur le plan militaire et économique et sur celui de l'environnement rivalise avec celle des autres grandes régions du monde.¹ Cette situation nouvelle s'explique par l'intensification des activités humaines dans l'Arctique lui-même. Elle tient également en partie au développement de liens de causalité entre les phénomènes particuliers à l'Arctique et les activités humaines concentrées sous les latitudes moyennes. La conjugaison de ces deux phénomènes propulse au premier plan un nouveau calendrier de questions internationales dans l'Arctique. Beaucoup de ces

* Professeur au Centre for Northern Studies, Wolcott, Vermont, États-Unis.

1. Oran, R. YOUNG, « The Age of the Arctic, » *Foreign Policy*, 61, hiver 1985-1986, pp. 160-179. Pour une analyse plus complète de l'émergence de l'Arctique comme région internationale importante, consulter Gail OSHERENKO et Oran R. YOUNG, *The Age of the Arctic: Hot Conflicts and Cold Realities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

questions mettent en jeu des combinaisons d'intérêts inhabituelles et on ne peut les résoudre en se contentant de réaffirmer les alignements et les rapports actuels entre États dans cette région. Après un bref examen des forces sous l'effet desquelles la visibilité de l'Arctique a considérablement augmenté, l'auteur de cette étude examine donc les problèmes qui commencent à se poser dans l'Arctique ainsi que les questions auxquelles les preneurs de décision seront appelés à répondre à cause d'eux dans un bref avenir.

I – Émergence de l'Arctique

Toute évaluation sérieuse de la croissance des activités humaines dans l'Arctique doit prendre en compte les préoccupations militaires, économiques, environnementales, culturelles et scientifiques qui s'y attachent. Quelques observations concernant ces diverses préoccupations permettront de montrer combien l'Arctique a changé depuis l'époque où on n'y voyait rien d'autre qu'un vaste désert glacé.

Si, dans les années 1960 et 1970, à l'apogée du missile balistique intercontinental (ICBM), les stratèges militaires avaient tous tendance à traiter l'Arctique comme une région éloignée qui pourrait être survolée à haute altitude par des missiles, l'Arctique offre aujourd'hui un milieu de manœuvres commode et relativement sûr aux sous-marins à propulsion nucléaire équipés de missiles balistiques de haute précision (SLBM) et aux bombardiers pilotés transportant des missiles de croisière à longue portée (ALCM).² S'alliant aux craintes croissantes inspirées par la vulnérabilité des ICBM, ces avantages offerts par l'Arctique ont retenu l'attention des responsables du déploiement et de la protection des systèmes d'armes stratégiques. Cela a à son tour stimulé l'intérêt des responsables de la conception de méthodes de lutte contre les systèmes offensifs. C'est pourquoi nous sommes aujourd'hui témoins d'un regain d'intérêt pour les dispositifs de défense aérienne dans l'Arctique, tels que le Système d'alerte du Nord que les États-Unis et le Canada construisent actuellement pour remplacer le Réseau d'alerte avancé, aujourd'hui dépassé, ainsi que l'importance beaucoup plus grande accordée aux systèmes de défense maritime dans l'Arctique tels que le sous-marin d'attaque 21 ou *Seawolf* que la marine américaine projette de construire dans le cadre de sa stratégie maritime. À moins de percées spectaculaires dans le domaine de la défense stratégique, l'Arctique continuera encore pendant un certain temps à beaucoup compter dans les calculs des stratèges. La militarisation de l'Arctique qui en résulte n'augure rien de bon pour les propositions qui se limitent à un contrôle de l'armement dans l'Arctique, telles que celles qui concernent des plans complets de démilitarisation de la région, comme l'avait fait le Traité sur l'Antarctique de 1959 pour cette région.³ Pourtant, il y a aussi du bon dans cette militarisation de l'Arctique. Comme les vecteurs stratégiques déployés dans l'Arctique, tels

2. W. Harriet CRITCHLEY, « Polar deployment of soviet submarines, » *International Journal*, XXXIX, 1984, pp. 828-865.

que les SLBM embarqués sur des sous-marins à propulsion nucléaire ou les ALCM transportés par des bombardiers pilotés à grand rayon d'action, risquent singulièrement peu d'être détectés et détruits, l'Arctique est en mesure de jouer un rôle-clé dans le maintien de rapports fondés sur la stabilité qu'assure la dissuasion mutuelle entre les grandes puissances, dans un avenir prévisible.

Le second facteur qui a contribué à l'émergence de l'Arctique est son rôle croissant comme source de matières premières sûres (bien que très coûteuses) revêtant une grande importance pour les sociétés industrielles avancées. Environ 20 % du pétrole produit aux États-Unis provient maintenant du versant nord de l'Alaska et, de toutes les possibilités de développement pétrolier et gazier sur le territoire des États-Unis, les plus attrayantes sont presque certainement aujourd'hui celles qui sont offertes par la plaine côtière de la réserve faunique nationale de l'Arctique. Les précieuses matières premières de l'Arctique ne se réduisent d'ailleurs pas aux dépôts d'hydrocarbures situés en territoire américain. Une mine de plomb et de zinc qui deviendra peut-être la plus importante au monde, est actuellement en cours de développement dans le nord-ouest de l'Alaska. Le nord-est des États-Unis est de plus en plus lourdement tributaire de l'électricité produite par les énormes complexes hydroélectriques du nord du Québec. De leur côté, les gisements d'hydrocarbures au large de la côte nord de la Norvège semblent appelés à contribuer à l'indépendance accrue de l'Europe de l'Ouest à l'égard des expéditions de gaz naturel de l'Union soviétique. On peut dire que le Grand Nord occupe une place encore plus importante dans les efforts déployés par les Soviétiques pour développer des sources sûres de matières premières. Plus de 60 % du pétrole et du gaz naturel produits aujourd'hui dans ce pays proviennent de gisements géants du nord-ouest de la Sibérie, et les Soviétiques sont passés maîtres dans l'utilisation industrielle de l'énergie fournie par les barrages hydroélectriques construits sur les fleuves sibériens, dont ils ont besoin pour assurer l'industrialisation du Nord soviétique.⁴ Naturellement, l'exploitation de toutes ces matières premières du Nord a créé, partout dans l'Arctique, un regain d'intérêt pour les systèmes de transport à grande échelle, qu'il s'agisse de pipelines, de pétroliers renforcés contre les glaces ou de lignes électriques à haute tension.

Il y a déjà un certain temps que nous savons que l'Arctique est une région à l'écologie tout à fait particulière, se caractérisant par des liens complexes, encore que souvent mal compris, entre ses systèmes physique et biologique. Jusqu'à ces derniers temps, cela constituait simplement un thème

3. Pour un examen des propositions de contrôle des armes dans l'Arctique, consulter Ronald G. PURVER, « Arctic Arms Control: Constraints and Opportunities, » *Occasional Paper*, No. 3, Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, Ottawa, 1988.

4. John HANNIGAN, « Oil and Gas Development in the Soviet North: Exploration, Production, Transportation, » Division des Affaires circumpolaires du ministère des Affaires indiennes et du Nord, Ottawa, 1986.

de recherches pour les scientifiques, et de réflexion pour les naturalistes, au lieu d'être un des moteurs de l'expansion des activités humaines dans l'Arctique. Aujourd'hui, la situation évolue rapidement. Notons tout d'abord que les défenseurs de l'environnement et de la faune ont découvert l'existence de l'Arctique. C'est dans cette région que l'on trouve un grand nombre des réserves naturelles les plus vastes et des spécimens fauniques les plus divers existant encore sur notre planète.⁵ Nous pouvons donc nous attendre à un redoublement des efforts des organisateurs de campagnes en faveur de la mise en réserve de zones étendues de l'Arctique pour en assurer la conservation à long terme, ou de l'interdiction d'utiliser les animaux sauvages du Nord pour se nourrir.⁶ Il existe, en outre, des raisons purement pragmatiques qui justifient l'intérêt accru pour les phénomènes qui caractérisent l'environnement arctique. L'état des glaces peut y créer des obstacles à l'exploitation de sous-marins dans le bassin arctique ou entraver le fonctionnement des plates-formes de forage sur les plateaux continentaux. Certains phénomènes atmosphériques propres à l'Arctique peuvent nuire à l'efficacité des radars et autres systèmes de communications, et créer ainsi des problèmes pour les planificateurs militaires comme pour les gestionnaires commerciaux. Les activités militaires aussi bien qu'industrielles dans l'Arctique peuvent avoir des conséquences très graves pour les écosystèmes fragiles du Nord et pour les systèmes socio-économiques des collectivités nordiques qui pratiquent une économie de subsistance. En outre, les interactions entre les glaces marines et l'atmosphère dans l'Arctique sont un des éléments déterminants des conditions météorologiques dans l'ensemble de l'hémisphère nord.⁷

Les peuples autochtones de l'Arctique (Inuit, Indiens, Lapons, etc.) connaissent actuellement un remarquable regain de vitalité culturelle et d'intérêt pour leur patrimoine culturel. Chose tout aussi importante, ils ont pris l'initiative de la promotion de l'Arctique qu'ils veulent faire reconnaître comme une zone internationale originale, et ils étudient les possibilités de coopération internationale dans cette région. Les principales organisations transnationales fonctionnant actuellement dans l'Arctique, telles que la Conférence circumpolaire Inuit, Indigenous Survival International, et le Conseil nordique des Lapons, doivent toutes leur existence à l'initiative des peuples autochtones. C'est à ces organisations que l'on doit les tentatives les plus originales pour concevoir des stratégies de gestion cohérentes de l'Arctique, comme c'est le cas de la campagne permanente qui a pour objet d'élaborer une stratégie de conservation régionale Inuit. D'ailleurs, ceux qui vivent en permanence dans l'Arctique s'intéressent fort légitimement à toute la gamme des questions militaires, économiques, et environnementales qui se posent actuellement dans la région. Bien qu'ils soient peu nombreux, ils n'ont

5. C'est ce qui a amené certains défenseurs de la nature dans l'Arctique à dire de certaines parties de celui-ci qu'elles étaient le Serengeti du Nord. Voir John MADSON, « Serengeti North », *Audubon*, 90, mai 1988, pp. 54-65.

6. Shelagh Jane WOODS, « The Wolf at the Door », *Northern Perspectives*, 14, mars-avril 1986, pp. 1-8.

7. D. James BAKER, « The Arctic's Role in Climate », *Oceanus*, 29, 1986, pp. 41-46.

aucune intention de quitter l'Arctique, et ce seul fait est une raison suffisamment importante et justifiée de tenir au maintien de l'intégrité socio-économique et de l'équilibre écologique de la région. Il est donc tout à fait compréhensible que ce groupe ait voulu avoir voix au chapitre lors de la prise de décisions intéressant l'Arctique, non seulement en intervenant à l'échelon de l'État et sur la scène fédérale, mais aussi, en prenant les mesures nécessaires pour constituer un groupe transnational influent de défense de ses intérêts.⁸

L'Arctique n'a pas connu la création d'un groupe uni de scientifiques comparable à celui que représentent pour nous les spécialistes de l'Antarctique. Dans le cas de l'Arctique, il n'y a rien eu de semblable à l'impulsion que l'Année géophysique internationale de 1957-1958 a donné aux sciences de l'Antarctique.⁹ Il est indiscutable que l'essor limité de l'Arctique s'explique en partie par le fait qu'il ne bénéficie pas d'un régime international comme celui qui a été établi par le Traité de l'Antarctique de 1959. Cela tient également au fait que l'Arctique est le cadre de la poursuite d'intérêts militaires, économiques et culturels importants, si bien que la recherche scientifique y joue un rôle secondaire, au lieu de tenir le haut du pavé, comme elle le fait aujourd'hui dans l'Antarctique. Cela ne signifie cependant pas du tout que les sciences de l'Arctique sont sans importance ou ne réussissent pas à transcender les frontières politiques. En fait, nous constatons actuellement une recrudescence du soutien à la recherche scientifique dans un certain nombre de pays riverains de l'Arctique. Aux États-Unis, par exemple, l'adoption de l'*Arctic Research and Policy Act* de 1984 a manifestement provoqué un nouvel essor de cette recherche.¹⁰ Ajoutons que les plans de création d'un comité international des sciences de l'Arctique, qui permettra aux spécialistes des sciences de l'Arctique de disposer d'une tribune commune et de se faire entendre sur le plan international, vont actuellement bon train.¹¹

II – Liens avec l'Arctique

Dans le même temps, l'existence de rapports de cause à effet entre les phénomènes de l'Arctique et certaines activités humaines se déroulant dans d'autres régions du globe nous a été révélée de manière dramatique. Sous

8. Au sujet des efforts de la Conférence circumpolaire Inuit, en particulier, consulter les articles dans Marianne STENBAEK, Éd., *Arctic Policy*, Montréal, McGill Centre for Northern Studies and Research, 1986.

9. En ce qui concerne l'évolution et le rôle des scientifiques de l'Antarctique, consulter Polar Research Board, *Antarctic Treaty System: An Assessment*, Washington, National Academy Press, 1986, en particulier les chapitres 8 à 12.

10. Pour plus de renseignements sur les activités qui se déroulent en vertu de cette loi, consulter *Arctic Research of the United States*, périodique publié, depuis l'automne de 1987, par la National Science Foundation au nom du Interagency Arctic Research Policy Committee.

11. Pour le contexte, consulter Fred ROOTS, Odd ROGNE, et Jorgen TAAGHOLT, *International Communication and Coordination for Arctic Science — A Proposal for Action*, document de travail datant de novembre 1987. Il est à peu près certain que ce comité sera officiellement constitué en 1989.

l'action des courants océaniques, des métaux lourds et d'autres substances toxiques, dont divers pesticides venus de très loin dans le sud, contaminent maintenant régulièrement les ours polaires, les morses, et les phoques de l'Arctique. D'autres effets sont encore plus frappants: c'est le cas du transport à distance des polluants de l'air créés par les activités industrielles qui ont lieu très loin des limites de l'Arctique lui-même.¹² Les vents prédominants transportent du gaz carbonique, des composés de sulfate, de la suie, de l'anhydride sulfureux, des chlorofluorocarbures (CFC), et même des produits radioactifs, des latitudes moyennes jusqu'au Grand Nord. Comme les masses d'air arctique sont relativement stationnaires pendant une grande partie de l'année, et comme les précipitations sont faibles à cause du froid, ces particules s'accumulent dans l'atmosphère arctique, et ne se dispersent que graduellement sous l'effet des précipitations ou des courants aériens. L'Arctique est donc maintenant victime, pendant les mois d'hiver et de printemps, de la brume arctique, nappe dense de particules en suspension qui réduit plus la visibilité, dans certaines zones, que le smog de Los Angeles ou la pollution de l'air créée par l'industrie pétrochimique dans le nord du New Jersey. D'autre part, il se confirme que la perte d'ozone est plus grave sous les hautes latitudes que sous les latitudes moyennes où sont produits et utilisés la plupart des CFC. Bien que la situation qui règne dans le Grand Nord ne s'avérera peut-être pas aussi dramatique que celle de l'Antarctique et son célèbre trou d'ozone, elle n'en constitue pas moins un exemple frappant des liens existant entre l'Arctique et d'autres parties du globe.¹³ De plus, les masses d'air arctique réussissent particulièrement bien à retenir les gaz formés par l'effet de serre, en particulier le gaz carbonique et les chlorofluorocarbures. Les scientifiques prévoient maintenant que le réchauffement du globe provoquera une augmentation de la température dans l'Arctique au cours des 50 à 100 prochaines années, de deux à trois fois supérieure à celle à laquelle on s'attend sous les latitudes moyennes.

Au premier abord, certains observateurs trouvent facile de nier l'importance des conséquences, pour l'Arctique, des activités humaines qui se déroulent sous les latitudes moyennes. Non seulement le Grand Nord est-il éloigné sur le plan géographique, mais sa population clairsemée fait que l'opinion des habitants de cette région ne pèse guère dans les prises de décisions publiques. Il est donc tentant de considérer le Nord comme une zone dans laquelle l'environnement est sacrifié. Outre qu'il est très discutable sur le plan moral, ce genre de raisonnement perd tout son sens lorsque l'on songe que les liens entre l'Arctique et les autres régions existent dans les deux sens. Il est à prévoir que les processus décrits aux paragraphes précédents auront de lourdes conséquences pour le système climatique de l'Arctique.¹⁴ D'autre part,

12. Bernard STONEHOUSE Éd., *Arctic Air Pollution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

13. Robert C. COWEN, « Halting worldwide loss of ozone shield, » *Christian Science Monitor*, 7 juin 1988, p. 22.

14. Voir Barrie MAXWELL, « Atmospheric and Climatic Change in the Canadian Arctic: Causes, Effects, and Impacts, » *Northern Perspectives*, 15, décembre 1987, pp. 2-6.

comme l'Arctique joue un rôle critique sur le plan météorologique pour l'ensemble de l'hémisphère nord, il est probable que si son climat subit des changements importants, il provoquera de graves perturbations dans le climat des régions où vit une grande partie de la population mondiale. Les effets du réchauffement de l'Arctique appellent des observations analogues. À court terme, cette tendance devrait entraîner une augmentation des chutes de neige et de la formation de glace dans le Grand Nord, ce qui pourrait donner lieu à une hausse sensible du niveau de la mer dans le monde entier. Si cette tendance devenait encore plus prononcée, elle pourrait entraîner la fonte des glaces marines de l'Arctique et de la calotte glacière du Groenland, ce qui accroîtrait à son tour le réchauffement au fur et à mesure que l'albédo* de la surface de l'Arctique diminue. Dans ces circonstances, il est facile de voir que l'Arctique est appelé à jouer un rôle très important dans la transformation du globe qui, selon de plus en plus de scientifiques, pourrait complètement modifier les conditions d'existence des êtres humains sur la planète au cours des cent prochaines années. Ce serait donc faire preuve d'une naïveté extrême que de ne tenir aucun compte de ce qui se passe dans l'Arctique sous prétexte que cette région est éloignée et faiblement peuplée.

III – Le calendrier de l'Arctique

Quelles sont les conséquences politiques de l'émergence de l'Arctique comme région internationale de grande importance sur le plan militaire, économique, et environnemental? Les problèmes qui s'y posent risquent-ils d'entraîner de graves conflits internationaux ou même de provoquer des crises majeures dans un proche avenir? L'émergence de l'Arctique comme théâtre stratégique d'une importance vitale risque-t-elle de provoquer des réalignements majeurs de ses États riverains? La militarisation de l'Arctique aura-t-elle une incidence profonde sur l'équilibre stratégique mondial? Y a-t-il des chances appréciables de promouvoir la coopération internationale entre ces pays de manière à trouver une solution aux difficultés communes et aux problèmes transfrontaliers qui commencent à se manifester dans cette région? Si c'est le cas, quels sont les États de l'Arctique qui devraient participer à des accords de coopération conçus pour cette région? À partir du moment où nous reconnaissons que l'Arctique n'est plus une région d'importance secondaire sur le plan politique et stratégique, c'est là le genre de questions qui se posent et qui exigent un examen systématique.

A — Politique internationale et États riverains de l'Arctique

Pendant la plus grande partie de la période d'après-guerre, les relations internationales entre le Canada, le Danemark/Groenland, l'Islande, la Norvège, l'Union soviétique et les États-Unis, ont paru simples et sans ambiguïté. D'un côté, il y avait l'Union soviétique, qui contrôlait environ la moitié du

* Fraction de la lumière reçue que diffuse un corps non lumineux. (N.D.L.R.)

littoral de l'Arctique mais qui voyait surtout dans cette région une base de lancement de ses forces navales dans l'Atlantique nord en cas de guerre en Europe centrale. De l'autre, il y avait le reste des États de l'Arctique, étroitement unis au sein de l'OTAN, dont le principal souci était d'opposer une force de dissuasion à une agression soviétique possible en Europe. Dans un tel contexte, l'Arctique constituait manifestement une zone périphérique, à laquelle on ne s'intéressait que dans le cadre de préoccupations accessoires, visant la protection du flanc nord de l'OTAN et des craintes suscitées dans les années 1950 et 1960 par des attaques de bombardiers pilotés empruntant la route du pôle (menace à laquelle le Réseau d'alerte avancé et NORAD doivent leur création dans les années 1950).¹⁵ Il est en tout cas certain que personne ne considérait l'Arctique comme une arène politique ou stratégique importante.

La situation qui prend forme aujourd'hui, en revanche, est loin d'être aussi simple et claire. Cela est en partie dû au fait qu'il est de plus en plus difficile de persuader les gens qui se donnent la peine de réfléchir à la question que l'Europe demeure le centre des préoccupations stratégiques mondiales, et plus encore, qu'il y a de sérieux risques d'un affrontement militaire majeur en Europe centrale. Cependant, une des raisons pour lesquelles les interactions entre les États de l'Arctique deviennent plus complexes tient aux événements qui se déroulent dans cette région. C'est ainsi que les leaders groenlandais (ainsi d'ailleurs que de nombreux observateurs au Danemark) considèrent avec beaucoup d'inquiétude la décision des Américains de moderniser les installations du Système d'alarme avancé pour les missiles balistiques (BMEWS) à Thulé;¹⁶ le gouvernement autonome du Groenland a déclaré l'île zone dénucléarisée, et les partis de l'opposition au Danemark ont forcé une élection en mai 1988 sur l'utilisation des ports danois par les navires de l'OTAN transportant des armes nucléaires. Pour leur part, de nombreux Norvégiens sont très inquiets, non seulement à cause de l'intensification de la présence militaire soviétique dans l'Arctique (en particulier dans la péninsule de Kola), mais souvent, pour des raisons qui n'ont pas grand chose à voir avec les risques de guerre en Europe centrale.¹⁷ De plus en plus, les craintes norvégiennes sont axées sur les questions qui les opposent directement aux Soviétiques dans l'Arctique, comme c'est le cas du différend au sujet de la frontière maritime dans la mer de Barents et celui qui a trait aux plateaux continentaux entourant l'archipel Svalbard.¹⁸ En revan-

15. Melvin CONANT, *The Long Polar Watch: Canada and the Defense of North America*, New York, Harper, 1962.

16. Michael A. GORDON, « Radar in Greenland Becomes an Issue in Denmark, » *New York Times*, 27 janvier 1987, A26.

17. Voir Willy OSTRENG, « The Soviet Union in Arctic Waters, » *Occasional Paper*, No. 36, The Law of the Sea Institute, Honolulu, 1987.

18. Willy OSTRENG, « Soviet-Norwegian Relations in the Arctic, » *International Journal*, XXXIX, 1984, pp. 866-887 et Finn SOLLIE, « Military and Political Significance of the North, » *Norwegian Defense Review*, numéro spécial sur l'état de la défense norvégienne 1986, pp. 30-38.

che, l'Union soviétique et les États-Unis se découvrent des intérêts communs dans l'Arctique au fur et à mesure que cette région croît en importance. Les deux superpuissances ont intérêt à maintenir la liberté d'accès du bassin arctique pour leurs navires et leurs aéronefs, par exemple, ainsi qu'à préserver la source sûre de matières premières que ce bassin représente.

Un des éléments les plus intéressants des relations internationales entre les pays riverains de l'Arctique est peut-être l'évolution du rôle du Canada.¹⁹ Comme en témoignent l'accord de 1985 sur la construction du Système d'alerte du Nord et l'accord de 1986 sur la prolongation de cinq ans de NORAD, l'alliance canado-américaine demeure une réalité politique importante. Cependant, l'émergence de l'Arctique comme région internationale distincte a été un des éléments qui ont le plus contribué à modifier le point de vue canadien, changement qui pourrait avoir des conséquences profondes dans les années à venir.²⁰ Les craintes généralisées au sujet de la souveraineté canadienne dans l'Arctique sont réelles et régulièrement entretenues par la présence croissante des Américains dans la région.²¹ Le Polar 8, brise-glace dont la construction est projetée par le Canada, a pour principal objet d'affirmer la présence canadienne dans l'Arctique en réaction aux incursions américaines.²² On peut en dire à peu près autant de la flottille de 10 à 12 sous-marins d'attaque à propulsion nucléaire dont l'achat est prévu dans le programme décrit dans le Livre blanc sur la Défense canadienne de 1987.²³ Bien que, pour justifier aux yeux du public l'acquisition de ces sous-marins, on insiste sur la nécessité de disposer de bâtiments à propulsion nucléaire afin de surveiller les activités soviétiques dans l'Arctique, la véritable raison tient aux craintes inspirées par la présence de plus en plus marquée des Américains dans la région. En outre, les Canadiens sont très inquiets des conséquences que pourraient avoir toute une série de politiques américaines en matière de sécurité qui font une large place au rôle de l'Arctique.²⁴ Ainsi, beaucoup de Canadiens qui se livrent à une réflexion sur ces questions, craignent de voir leur pays de plus en plus attiré par une participation aux plans américains de défense aérienne et de défense de l'espace dans le Grand Nord, en vertu de la *Strategic Defense Architecture 2000* (Programme d'orga-

19. Pour un contexte général de la politique extérieure du Canada, consulter Kim Richard NOSSAL, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice-Hall, 1985.

20. Oran R. YOUNG, « Canada and the United States in the Arctic: Testing the 'Special Relationship,' » *Northern Perspectives*, 15, mai-juin 1987, pp. 2-6. Pour un examen plus général du changement de l'attitude canadienne à l'égard de la sécurité internationale, consulter Don MUNTON, « Superpowers and National Security, » *Peace and Security*, 2, hiver 1987-1988, pp. 2-3.

21. Pour se faire une idée précise de l'importance de la place de l'Arctique pour les Canadiens, consulter « Frozen Assets », *Canada Today/d'aujourd'hui*, vol. 18, no. 1, 1987. Largement diffusé par l'Ambassade du Canada à Washington, cette publication est un bon baromètre des préoccupations canadiennes à l'égard des rapports entre le Canada et les États-Unis.

22. Pour un contexte approprié, consulter T.C. PULLEN, « That Polar Ice-Breaker, » *Northern Perspectives*, 14, septembre-octobre 1986, pp. 9-10.

23. Ministère de la Défense nationale, *Défis et Engagements: Une politique de défense pour le Canada*, Livre blanc sur la défense, Ottawa, juin 1987.

24. Pour un énoncé très clair de ces préoccupations, consulter John HONDERICH, *Arctic Imperative: Is Canada Losing the North?*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

nisation de la défense stratégique 2000). Cela consacrerait non seulement la subordination du Canada aux États-Unis dans le domaine stratégique mais fournirait également une excuse à une présence américaine encore accrue dans des zones arctiques où le Canada a déjà bien des difficultés à prouver sa présence effective.²⁵

L'effet de ces préoccupations sur l'état d'esprit des Canadiens a été d'autant plus remarquable que le gouvernement Mulroney adopte une attitude conservatrice et résolument pro-américaine. La préparation du Livre blanc sur la défense a poussé les Canadiens à examiner sérieusement la possibilité de délaisser l'Europe et l'OTAN et de reporter leur attention et leurs ressources sur la défense du Nord, changement d'orientation qui doit manifestement plus à la crainte de servir de tampon entre les deux superpuissances dans l'Arctique qu'au désir de partager la charge des plans stratégiques américains pour cette région.²⁶ Nous constatons en même temps aujourd'hui un accroissement sensible de l'intérêt du public canadien pour un Nord dénucléarisé, mesure qui viendrait s'ajouter aux diverses interventions conventionnelles destinées à assurer la souveraineté du Canada dans la région.²⁷ Cette attitude est également compatible avec le sentiment croissant, chez les Canadiens, que les Américains menacent leurs intérêts dans l'Arctique et elle n'a rien à voir avec le désir de s'associer à eux pour ériger des défenses dans cette région contre des menaces soviétiques possibles émanant, elles aussi de l'Arctique.²⁸

Où cela nous mènera-t-il dans les cinq à dix prochaines années? Les questions de sécurité et de souveraineté dans l'Arctique constitueront-elles une menace de plus en plus grave pour les « relations privilégiées » entre le Canada et les États-Unis? Déjà, certains documents publics ainsi que des publications non officielles influentes indiquent que le Canada pourrait trouver attrayante l'idée d'assumer le leadership dans la constitution d'un groupe des États secondaires de l'Arctique, dont la Norvège, l'Islande, et le Groenland.²⁹ Un tel groupe s'affirmera-t-il comme une force importante de

25. Douglas ROSS, « Canada, the Arctic and SDI: The Case for Early Disengagement from Integrated Defense, » communication présentée à la Conférence sur la souveraineté, la sécurité et l'Arctique, Toronto, 8 et 9 mai 1986.

26. David R. FRANCIS, « Canada Ponders Major Shift in Defense Policy, » *Christian Science Monitor*, 4 février 1987, p. 9.

27. Voir également l'examen des changements des programmes de partis dans David R. FRANCIS, « Canada's Socialists Stride Onto National Political Scene, » *Christian Science Monitor*, 22 avril 1987, pp. 7 et 10.

28. John KIRTON, « Beyond Bilateralism: United States-Canadian Cooperation in the Arctic », pp. 295-318 dans William E. WESTERMEYER et Kurt M. SHUSTERICH, Éd., *United States Arctic Interests: The 1980s and 1990s*, New York, Springer-Verlag, 1984.

29. Comité mixte spécial d'étude des relations internationales du Canada, *Indépendance et internationalisme: Rapport du comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada*, Ottawa, juin 1986, chapitre 10, et Groupe de travail de la Direction de la Capitale nationale de l'Institut canadien des affaires internationales, *The North and Canada's International Relations*, Ottawa, comité des ressources arctiques canadiennes, 1988. Noter, cependant, que l'attrait de telles idées ne garantit pas que le gouvernement canadien affectera des ressources importantes à leur poursuite.

promotion des diverses formes du contrôle des armements dans l'Arctique? Ce genre d'orientation serait certainement compréhensible de la part d'États moins importants qui se trouvent pris entre deux grandes puissances, dans une région dont l'importance stratégique croît rapidement.³⁰ La révision de l'alignement des États occidentaux riverains de l'Arctique offrira-t-elle de nouvelles possibilités à l'Union soviétique de jeter des ponts entre elle et le Canada, le Groenland, l'Islande, et même la Norvège? Manifestement, les leaders soviétiques sont extrêmement conscients de cette possibilité, comme en témoignent leurs démarches récentes auprès du Groenland et du Canada (notamment la proposition d'un traité bilatéral avec le Canada sur la coopération dans l'Arctique).³¹ Tandis que l'importance internationale de l'Arctique continue à croître, ces questions, ainsi que beaucoup d'autres questions connexes, exigeront d'être suivies de plus près. Le fait qu'elles nous contraindront peut-être à renoncer à certaines des hypothèses familières de l'après-guerre leur donne d'autant plus d'importance.

B — L'Arctique et l'équilibre stratégique mondial

La militarisation de l'Arctique a-t-elle un effet foncièrement stabilisateur ou déstabilisateur sur le plan stratégique? Il y a beaucoup d'arguments pour et contre. Des bombardiers pilotés et, en particulier, des sous-marins à propulsion nucléaire, lance-missiles balistiques, opérant dans l'Arctique sont remarquablement bien protégés contre toute attaque ennemie.³² Ils peuvent donc jouer un rôle important de stabilisation d'un système de dissuasion fondé sur l'idée de destruction mutuelle assurée (DMA) ou de toute autre variante. Ce point est particulièrement important, compte tenu des inquiétudes croissantes inspirées par la vulnérabilité des missiles stratégiques terrestres (ICBM) à l'égard de contre-attaques soigneusement orchestrées. En conséquence, la sécurité relative de l'Arctique comme zone d'exploitation de systèmes d'armes stratégiques sera sans doute un élément de plus en plus important de la stabilisation de l'équilibre stratégique global entre les superpuissances, dans un avenir prévisible. En fait, l'émergence de l'Arctique comme théâtre stratégique d'une importance vitale pourrait même favoriser de sérieux progrès dans la réduction massive des stocks actuels de ICBM. Il ne serait pas étonnant que les deux superpuissances trouvent, l'une et l'autre,

30. Pour un examen de ce point de vue datant déjà de plusieurs années, voir Franklyn GRIFFITHS, « A Northern Foreign Policy », *Wellesley Papers*, 7, 1979. Et pour un commentaire plus récent, voir Erik SOLEM, « The Canada-Scandinavia Axis, » *Northern Perspectives*, 15, mai-juin 1987, pp. 14-15.

31. Au sujet de la proposition d'accord canado-américain sur la coopération dans l'Arctique, voir John MERRITT, « Has Glasnost Come Knocking? » *Northern Perspectives*, édition spéciale, octobre 1987. Pour un compte rendu plus général des nouveaux points de vue soviétiques sur l'Arctique, lire le discours prononcé par le Secrétaire général Gorbachev à Mourmansk, le 1^{er} octobre 1987 — Federal Broadcast Information Service (FBIS)-SOV-87-191, 2 octobre 1987.

32. Pour le contexte de ces questions, consulter W. Harriet CRITCHLEY, *op. cit.* et Helge Ole BERGESEN, Arild MOE et Willy OSTRENG, *Soviet Oil and Security Interests in the Barents Sea*, New York, St. Martin's, 1987.

un certain avantage à des réductions réciproques importantes des stocks existants de missiles terrestres de plus en plus vulnérables, notamment dans le contexte du rôle stabilisateur de l'Arctique comme théâtre d'utilisation de SSBN et de bombardiers pilotés équipés de ALCM.

Ce tableau des conséquences de la militarisation de l'Arctique présente cependant aussi un côté moins rassurant pour l'équilibre stratégique. Tout d'abord, cela provoquera inévitablement une prolongation de la course aux armements stratégiques et nous entraînera dans un domaine nouveau et relativement peu familier. Déjà, les calendriers de production des sous-marins Typhoon et Delta-IV, chez les Russes, ainsi que des sous-marins Trident II et des bombardiers B-52 réaménagés pour transporter des ALCM, chez les Américains, ont déclenché de vigoureuses pressions de la part de ceux qui voudraient que l'on ignore les limites imposées aux armements stratégiques qui figurent dans l'accord SALT II, ou qu'on y passe outre.³³ Le potentiel d'une course aux armements offensifs et défensifs dans l'Arctique est considérable, car, des deux côtés, on s'efforce de mettre au point des sous-marins d'attaque à propulsion nucléaire plus perfectionnés (comme le SSN-21 américain) et d'autres dispositifs de lutte anti-sous-marine ainsi que des moyens de défense aérienne améliorés pour faire pièce à la menace représentée par les ALCM. Les observateurs bien informés considèrent en général fort justement que les courses aux armements offensifs et défensifs sont les plus dangereuses, pour ne pas dire les plus coûteuses. D'autre part, l'Arctique risque d'attirer des innovations militaires exceptionnellement dangereuses, comme c'est le cas des versions les plus extrêmes de la stratégie maritime américaine.³⁴ Dans un tel contexte, il ne faut jamais perdre de vue le fait que les conditions atmosphériques dans l'Arctique posent de graves problèmes de commandement et de contrôle et que les deux superpuissances sont extrêmement proches l'une de l'autre dans la région.³⁵ Les marges d'erreur y seront d'autant plus réduites. Il faudrait peu de choses pour déclencher dans cette région un affrontement qui pourrait devenir incontrôlable. Dans les circonstances, il n'y a pas lieu de se montrer complaisant à l'égard des conséquences stratégiques de la militarisation de l'Arctique.

Bien qu'il soit peu probable que l'on parvienne à un accord sur une démilitarisation générale de l'Arctique, les possibilités de concevoir des mesures de contrôle des armements plus spécifiques et adaptées aux conditions de cette région méritent qu'on s'y attarde. Une des méthodes consisterait à mettre l'accent sur les mesures de stabilisation stratégique de l'Arctique. Il s'agirait ici surtout d'élaborer des codes de comportement efficaces, conçus pour minimiser la tentation de la première frappe et de réduire les risques d'affrontement accidentel ou involontaire, plutôt que d'une réduction

33. Charlotte SAIKOWSKI, « Breaking SALT II », *Christian Science Monitor*, 11 février 1987, pp. 1 et 36.

34. Jack BEATTY, « In Harm's Way », *The Atlantic Monthly*, mai 1987, pp. 37-53.

35. G. Leonard JOHNSON, David BRADLEY, et Robert S. WINOKUR, « United States Security Interests in the Arctic », pp. 268-294 in WESTERMEYER and SHUSTERICH Éds., *op. cit.*

proprement dite des armements.³⁶ Comme un des attraits stratégiques principaux de l'Arctique est la sécurité qu'il offre pour l'installation de systèmes de seconde frappe ou de repréailles, les superpuissances pourraient convenir, explicitement ou non, d'éviter d'engager des dépenses considérables et probablement inutiles pour la mise en place de contre-mesures dans l'Arctique, telles que des sous-marins d'attaque perfectionnés, conçus pour les opérations dans l'Arctique ou des moyens d'interception aérienne plus poussés, pour accompagner les systèmes d'alerte du Nord. De manière moins ambitieuse, l'Union soviétique et les États-Unis pourraient désigner, explicitement ou tacitement, un certain nombre de zones sûres dans l'Arctique où des SSBN pourraient être utilisés sans opposition de part et d'autre.³⁷ Au-delà, il pourrait être possible de concevoir des systèmes de surveillance du trafic aérien dans l'Arctique, en s'inspirant de l'accord américano-sino-soviétique pour le Pacifique nord signé en 1985, au lendemain de la destruction de l'avion de la Korean Air Lines 007 en 1983, qui serviraient à minimiser les risques d'affrontements involontaires dans l'espace aérien de l'Arctique.³⁸ Étant donné l'utilisation militaire croissante de cet espace aérien, les problèmes de communications posés par les conditions atmosphériques qui y règnent, et le penchant des forces aériennes soviétiques et américaines pour tester leur comportement réciproque dans cet espace aérien, l'élaboration de ce genre de mesures de stabilisation présente des avantages évidents.

Une autre méthode consisterait à étudier les perspectives de limitation ou de réduction des armements dans l'Arctique. Bien que sa démilitarisation ne soit pas réalisable, des propositions en faveur d'une formule quelconque de zone dénucléarisée toucherait une corde sensible dans de nombreux milieux.³⁹ Certes, l'expression « zone dénucléarisée » englobe une large gamme d'accords possibles sur la limitation des armements. Fonctionnellement, une telle zone pourrait impliquer toutes sortes de restrictions imposées aux armes ou aux matériaux nucléaires, notamment en ce qui concerne la fabrication ou l'achat d'armes nucléaires, l'établissement de bases permanentes ou d'installations d'armement nucléaires (ou de vecteurs nucléaires), le déploiement ou le mouvement périodique d'armes nucléaires dans la zone, les essais d'armes

36. Pour un examen plus général des codes d'éthique ou des règles du jeu internationaux, consulter Raymond COHEN, *International Politics: The Rules of the Game*, London, Longman, 1981.

37. PURVER, *op. cit.* 1988 et Ron PURVER, « The Arctic and Arms Control Options, » communication présentée à la Conférence sur la souveraineté, la sécurité et l'Arctique, Toronto, 8 et 9 mai 1986.

38. Officiellement, cet accord porte le titre de Protocole d'entente concernant le contrôle de la circulation aérienne entre le Japon, les États-Unis et les Républiques socialistes soviétiques, signé à Tokyo le 29 juillet 1985.

39. Owen WILKES, « A Proposal for A Demilitarized Zone in the Arctic, » document 84-4 pour le projet Ploughshares, Waterloo 1984; Johan H. HOLST, « Norway's search for a Nordpolitik », *Foreign Affairs*, 60 (1981), pp. 63-86 et Kari MOTTOLA, ed., *Nuclear Weapons and Northern Europe*, Helsinki, Institut finlandais des affaires internationales, 1983. Noter, également la proposition de création d'une « zone de paix » dans l'Arctique, évoquée par Gorbatchev dans son discours prononcé à Mourmansk, le 1^{er} octobre 1987.

nucléaires ou de systèmes de lancement, les usages pacifiques de dispositifs nucléaires, et l'élimination des déchets nucléaires. Sur le plan géographique, une zone dénucléarisée pourrait s'étendre à la totalité de l'Arctique, ou seulement à certaines parties bien définies de celui-ci. Une entente sur ce point pourrait également comprendre différentes dispositions concernant le fond de la mer, la colonne d'eau, la surface des zones marines, les surfaces terrestres, et l'espace aérien. Quant aux participants à un tel arrangement, ils pourraient être tous les États riverains de l'Arctique ou simplement, un sous-groupe de ceux-ci. Du point de vue des superpuissances, toute formule de zone dénucléarisée dans l'Arctique peut manquer d'attrait.⁴⁰ Cependant, le fait que ces idées intéressent beaucoup et, dans certains cas, de plus en plus, les États riverains moins importants qui se trouvent de plus en plus coincés entre les superpuissances dans cette région, montre combien il est important d'étudier sérieusement ces idées du point de vue politique comme sur le plan stratégique.⁴¹

Enfin, il y a beaucoup à dire en faveur des efforts déployés pour réduire au minimum les effets d'activités militaires de plus en plus nombreuses dans l'Arctique sur des zones à l'écologie fragile et sur les activités de subsistance et le bien-être général de la population permanente de l'Arctique. Il n'est que trop tentant de considérer celui-ci comme une région désertique lointaine et pratiquement déserte constituant le cadre idéal d'activités militaires qui ne sont plus politiquement acceptables lorsqu'elles se déroulent dans les régions les plus peuplées d'Europe ou d'Amérique du Nord. C'est la raison pour laquelle nous sommes aujourd'hui, témoins de diverses activités militaires perturbatrices dans l'Arctique, telles que les vols d'entraînement à basse altitude de chasseurs à réaction qui effraient les troupeaux de caribous, et la construction d'emplacements avancés de radar d'alerte sans évaluation suffisante des effets de ces projets sur le milieu.⁴² Sans pour cela déclarer l'accès de l'Arctique interdit aux activités militaires, on pourrait faire beaucoup pour élaborer des restrictions raisonnables permettant de minimiser ou d'éviter totalement les effets de ces activités sur certaines zones de l'Arctique particulièrement fragiles sur le plan écologique (par exemple, les grandes polynies) ou sur le bien-être des habitants permanents de l'Arctique dont la dépendance à l'égard des ressources de subsistance demeure élevée.

C — Coopération internationale dans l'Arctique

Il est facile de voir que la militarisation et l'industrialisation de l'Arctique sont en train de créer une foule de difficultés transfrontalières et de

40. Étant donné le rôle crucial de l'Arctique dans le déploiement des forces nucléaires soviétiques, il importe de ne pas céder à la tentation d'exploiter les propositions en faveur de la création d'une zone dénucléarisée afin de faire une propagande embarrassante pour les Soviétiques.

41. Comité mixte spécial d'étude des relations internationales du Canada, *op. cit.*, p. 135.

42. Voir *Information North*, automne 1986, numéro spécial sur la « Militarisation du Nord. »

problèmes de ressources communes dans la région. Si ces problèmes sont sérieux aujourd'hui, ils le seront certainement encore bien plus dans un proche avenir, au fur et à mesure que les activités humaines dans l'Arctique continueront à augmenter.⁴³ Ainsi, le flux et le reflux des eaux à la frontière maritime canado-américaine dans la mer de Beaufort revêt une importance nouvelle du fait des importants efforts d'exploration en mer, de part et d'autre de cette frontière. Les voies migratoires des mammifères marins, dont des espèces menacées d'extinction, comme la baleine franche, entraînent non seulement ces animaux dans des zones d'exploitation pétrolière et de transport maritime mais les font également passer d'une juridiction politique à l'autre. Le trafic des navires-citernes dans l'Arctique, qui commence déjà à devenir important à cause du transport des minéraux non combustibles et du pétrole (depuis 1985), soulèvera inévitablement des questions qui intéressent des groupes d'un certain nombre de pays de l'Arctique. La brume arctique constitue un phénomène encore plus préoccupant; c'est une forme de pollution de l'air qui, tous les hivers et tous les printemps, envahit la totalité du bassin arctique, avec une superbe indifférence à l'égard des frontières juridictionnelles. Et la tendance générale au réchauffement dû aux activités industrielles dans le sud provoquera probablement des hausses excessives de température dans l'Arctique, ce qui pourrait avoir des conséquences dramatiques pour des villes côtières beaucoup plus méridionales.⁴⁴

Aucun de ces problèmes ne peut être résolu de manière satisfaisante sans un effort de coordination de la part de certains, ou de tous les États riverains de l'Arctique. Pourtant, comme tout spécialiste bien informé des sciences sociales le sait, l'existence même de difficultés transfrontalières ou de problèmes de ressources communes fait que les parties concernées auront bien du mal à élaborer des arrangements ou des régimes institutionnels permettant de les surmonter. Individuellement, ceux qui s'efforcent d'exploiter la situation au maximum ont souvent un comportement qui donne des résultats qui sont loin d'être satisfaisants sur le plan social (et qui ont parfois un effet terriblement destructeur).⁴⁵ C'est là monnaie courante dans toute situation qui présente le genre de logique de la situation sans issue traditionnelle du prisonnier, dont la « tragédie du partage des ressources communes » est un exemple.⁴⁶ Mais cela se produit également lorsque d'autres problèmes d'action collective se posent, comme par exemple, ceux dont la logique consiste à savoir « qui lâchera le premier » ou « qui l'emportera sur l'autre ». Il s'ensuit que tout effort pour régler les difficultés transfrontalières ou les problèmes de

43. Lincoln P. BLOOMFIELD, « The Arctic: Last Unmanaged Frontier, » *Foreign Affairs*, 60, 1981, pp. 87-105, et Cynthia LAMSO et David VANDERZWAAG, « Arctic Waters: Needs and Options for Canadian-American Cooperation, » *Ocean Development and International Law*, 18, 1987, pp. 49-99.

44. BAKER, *op. cit.*

45. Russell HARDIN, *Collective Action*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1982.

46. Robert AXELROD, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.

ressources communes suscités par le rôle international croissant de l'Arctique doit être axé sur la politique de constitution d'un régime.⁴⁷

Plusieurs considérations fondamentales doivent guider ces analyses des perspectives de coopération internationale dans l'Arctique. En premier lieu, il faut absolument éviter de recourir à de simples analogies entre l'Arctique et l'Antarctique, qui pourraient facilement créer l'idée erronée que l'établissement d'un régime réussira dans l'Arctique pour la simple raison qu'il a été un succès dans l'Antarctique. En fait, les deux régions polaires sont aux antipodes l'une de l'autre aussi bien sur le plan de l'établissement d'un régime que sur le plan géographique.⁴⁸ En 1959, lorsque fut signé le Traité sur l'Antarctique, les diverses parties de cette région n'étaient pas totalement intégrées aux systèmes politiques d'États limitrophes. Les États qui présentaient des revendications territoriales dans cette région n'auraient sans doute pu satisfaire aux simples critères juridiques d'« occupation effective » si ces revendications avaient été soumises à un examen sérieux. L'Antarctique tout entier était déjà démilitarisé *de facto*. Aucune activité industrielle n'avait lieu sur le continent et aucune n'était envisagée dans un avenir prévisible. Il n'existait (il n'existe toujours pas) de présence humaine permanente dans l'Antarctique. Aucune de ces conditions n'existe aujourd'hui dans l'Arctique. Nous devons donc non seulement tenir compte du fait que le groupe des pays intéressés dans la politique de l'Arctique n'est pas le même que celui des participants à la politique de l'Antarctique, et nous devons également bien comprendre que les intérêts, les problèmes, et les bases de négociation des parties probablement appelées à participer aux régimes de l'Arctique sont différents de ceux des signataires du Traité sur l'Antarctique.

Fait tout aussi important, personne ne détient l'hégémonie dans le domaine de la politique de l'Arctique. De ce fait, toute entente internationale conçue pour régler les difficultés transfrontalières ou les problèmes de ressources communes dans l'Arctique doit prendre la forme d'un régime négocié.⁴⁹ À cet égard, il n'est pas sûr qu'un État ou une combinaison d'États soit bien placé pour assurer le leadership du processus de constitution d'un

47. Voir, sur le plan général, Robert AXELROD et Robert O. KEOHANE, « Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions, » *World Politics*, 38, 1985, pp. 226-254 et Oran R. YOUNG, « The Politics of International Regime Formation: Governing the Global Commons, » communication présentée aux réunions annuelles de l'Association des études internationales, mars 1988. En ce qui concerne plus particulièrement l'Arctique, consulter Oran R. YOUNG, « 'Arctic Waters': The Politics of Regime Formation, » *Ocean Development and International Law*, 18, 1987, pp. 101-114.

48. Pour les comptes rendus utiles de la coopération internationale dans l'Antarctique, consulter Philip QUIGG, *A Pole Apart: The Emerging Issue of Antarctica*, New York, McGraw-Hill, 1983; Deborah SHAPLEY, *The Seventh Continent: Antarctica in a Resource Age*, Washington, (D.C.): Resources for the Future, 1985, et M.J. PETERSON, *Managing the Frozen South: The Creation and Evolution of the Antarctic Treaty System*, Berkeley, University of California Press, 1988.

49. En ce qui concerne le rôle de l'hégémonie dans la formation du régime, voir Robert O. KEOHANE, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984, chapitre 3.

régime propre à l'Arctique.⁵⁰ Il va de soi que ni les États-Unis, ni l'Union soviétique, ne peuvent assurer individuellement ce rôle. Une telle initiative de la part d'une des superpuissances déclencherait automatiquement l'opposition de l'autre. À eux deux, les États-Unis et l'Union soviétique pourraient certainement exercer des pressions efficaces en faveur de l'établissement de tels régimes. Mais ces deux pays n'ont pas l'habitude de travailler en équipe à la réalisation de ce genre de projet; il est bien plus probable qu'ils s'affronteront pour s'assurer un avantage militaire dans l'Arctique – arène stratégique d'une importance croissante – qu'ils ne collaboreront à l'établissement de régimes internationaux afin de régler les difficultés transfrontalières ou les problèmes de ressources communes qui sont en train de prendre des proportions considérables dans la région. Cela laisse aux États riverains secondaires, et en particulier au Canada, le rôle de chef de file dans les efforts destinés à concevoir des régimes internationaux pour l'Arctique. À bien des égards, c'est là un rôle qui ne manque pas d'attrait pour ces États,⁵¹ en particulier, pour le Canada.⁵² C'est un rôle qui correspondrait à l'idée que de nombreux leaders canadiens en sont venus à se faire d'eux-mêmes au cours de la période d'après-guerre et qui a inspiré les efforts du Canada dans le domaine du contrôle des armements et du maintien de la paix. Cela contribuerait également à apaiser les craintes des Canadiens qui ont peur de se trouver pris entre les deux grandes puissances dans le Grand Nord et de succomber aux pressions américaines sur le plan de la souveraineté et de la sécurité dans l'Arctique. Que les États secondaires soient capables d'offrir un leadership efficace dans la recherche de régimes pour l'Arctique, demeure, certes, discutable. Ce qui est certain, c'est que l'analyse des perspectives de coopération internationale dans l'Arctique doit faire intervenir une étude des moyens de négociations et des facteurs qui influent sur l'établissement de régimes négociés plutôt qu'une étude de l'hégémonie et de la politique de domination.⁵³

50. Charles P. KINDLEBERGER, « Hierarchy versus inertial cooperation, » *International Organization*, 40, 1986, pp. 841-847.

51. Il n'y a donc rien de surprenant à ce que l'Institut finlandais des affaires internationales ait organisé un séminaire sur « Les démarches et les politiques canadiennes et nordiques à l'égard de la sécurité dans l'Arctique » à Helsinki, en septembre 1987, ni que les ministères des Affaires extérieures de Norvège et du Canada aient organisé un séminaire ministériel sur les problèmes de l'Arctique à Tromsø, en décembre 1987.

52. En ce qui concerne la recherche, par le Canada, d'un nouveau rôle international, consulter Jocelyn COULON, « Another Path for Canada? », *Peace and Security*, 2, 1987, pp. 8-9.

53. Pour un examen intéressant de certains des efforts déjà déployés pour promouvoir la coopération internationale dans l'Arctique, consulter Clive ARCHER et David SCRIVENER, « Frozen Frontiers and Resource Wrangles: Conflict and Cooperation in Northern Waters », *International Affairs*, 59, hiver 1982-1983, pp. 59-76. Et pour un compte rendu de l'effet des aménagements généraux apportés au Droit de la mer en ce qui concerne l'Arctique, consulter Bo JOHNSON THEUTENBERG, *The Evolution of the Law of the Sea: A Study of Resources and Strategy with Special Regard to the Polar Areas*, Dublin, Tycooly, 1984, chapitre 4.

IV – Conclusion

L'Arctique s'affirme progressivement aujourd'hui comme une zone internationale dont l'importance sur le plan militaire, économique, et celui de l'environnement, rivalise avec celle d'autres grandes régions du globe. La question qui continue à se poser pour le moment est la suivante: Comment les États riverains de l'Arctique – pour ne citer qu'eux – réagiront-ils à cette situation sur le plan des politiques? Y a-t-il des chances, dans un avenir prévisible, pour que ces États parviennent à traiter plus efficacement les problèmes de l'Arctique en renforçant, avec des spécialistes de l'Arctique, leur personnel de planification des politiques; en créant des bureaux des affaires de l'Arctique ou du Nord dans leurs ministères des affaires extérieures; en établissant des mécanismes efficaces de coordination interorganismes pour traiter les questions complexes intéressant l'Arctique; ou en élaborant de nouvelles politiques pour cette région, destinées à remplacer les politiques de bienveillante négligence sur lesquelles ils se sont longtemps appuyés dans ce domaine? Ou bien se pourrait-il que les preneurs de décision de ces pays continuent à reléguer l'Arctique à la lointaine périphérie de leurs préoccupations, ce qui leur permet de régler les problèmes propres à l'Arctique en les assimilant à des catégories de politique plus générales ou en les laissant suivre leur cours sans intervention publique délibérée? Ce sont là des questions graves qui demanderont un examen attentif et dont le règlement sera peut-être très différent d'un État à l'autre. Si la reconnaissance de l'Arctique comme région internationale distincte a été un des grands événements des années 1980, la mise au point de mécanismes publics appropriés de réaction à cette situation deviendra probablement une des préoccupations fondamentales concernant l'Arctique au cours des années 1990.

[Traduit de l'anglais]