LA SOUVERAINETÉ ET LA SÉCURITÉ DANS LE NORD CANADIEN : (RÉ)APPRENDRE NOS LEÇONS

P. WHITNEY LACKENBAUER, Ph.D., est professeur agrégé et titulaire d'une chaire au Département d'histoire à l'Université St Jérôme et à l'Université de Waterloo, en Ontario. Auteur et commentateur sur de nombreuses questions touchant au Nord, il a tout récemment publié *The Canadian Rangers* (UBC Press, 2013) et *Canada and the Changing Arctic: Sovereignty, Security and Stewardship* (coauteur, WLU Press, 2011). Le livre *Arctic Front: Defending Canada in the Far North*, dont il est le coauteur, a reçu le Prix Donner en 2009 pour le meilleur ouvrage sur les politiques publiques rédigé par un auteur canadien.

RÉSUMÉ

Comprendre l'histoire du Nord canadien est essentiel afin de saisir notre façon de penser particulière lorsqu'il est question d'enjeux dans l'Arctique – en particulier lorsqu'il est question de souveraineté. L'histoire nous donne une certaine assurance en nous permettant de rompre avec notre fixation sur la perte de souveraineté, et nous prodigue des leçons valables quant aux conséquences imprévues que peuvent avoir les mesures de souveraineté et de sécurité, conçues dans les centres politiques du sud mais déployées dans le Nord, sans qu'une considération appropriée soit accordée à leurs impacts sur la localité.

« L'Arctique canadien est essentiel à la façon dont nous concevons notre identité nationale en tant que nation nordique. Il fait partie de notre histoire. Et il représente l'énorme potentiel que comporte notre futur ». Ces mots, énoncés par le premier ministre Stephen Harper à Inuvik, dans les Territoires du Nord-Ouest en 2007, établissent un lien entre le passé, le présent et le futur. Le Canada possède la plus longue ligne côtière du monde et la plus grande partie de celle-ci se trouve dans l'Arctique. Cette région, qui relève de l'autorité et des lois canadiennes, est considérée comme une mine d'or de ressources pour le pays, une terre natale pour ses habitants du Nord et une source d'identité pour la nation.

Au cours de la dernière décennie, les changements qui se sont effectués dans l'Arctique ont souvent fait la une dans les journaux canadiens et autour du monde. L'incertitude créée par les changements climatiques, le regard international intéressé aux ressources de l'Arctique, des frontières continentales mal définies, des routes maritimes potentiellement viables (en particulier le passage du Nord-Ouest que le Canada considèrent comme faisant partie de ses eaux intérieures, et non comme étant un détroit international), et les menaces ressenties envers sa souveraineté et sa sécurité font en sorte que les Canadiens sont de fins observateurs lorsqu'il est

question de dynamiques géopolitiques touchant au Nord et de leur signification sur les politiques étrangères, intérieures et de défense.

À l'échelon politique le plus élevé, le gouvernement canadien a entremêlé les enjeux autour de la souveraineté et de la sécurité avec une forte rhétorique affirmant le statut du Canada en tant que « superpuissance de l'Arctique ». D'autre part, on retrouve un message plus optimiste dans la *Stratégie pour le Nord* et son énoncé sur la politique étrangère dans l'Arctique canadien, stratégie qui démontre une assurance inébranlable de la position de souveraineté du Canada et qui accorde une grande priorité à l'amélioration du bien-être social et économique des habitants du Nord, la protection de l'environnement et l'amélioration de la gestion de l'Arctique – au niveau régional aussi bien qu'international. Ce message double qui met l'accent sur la souveraineté, la sécurité et les intérêts nationaux, aussi bien que sur la gestion et la coopération internationale, témoigne de la perspective et de la position complexe du Canada par rapport aux enjeux touchant l'Arctique.

Comprendre l'histoire du Nord canadien est essentiel afin de bien saisir notre attitude particulière face aux enjeux de l'Arctique – en particulier ceux qui touchent à la souveraineté.

Les universitaires ont déployé des efforts considérables afin de souligner les vulnérabilités et les incertitudes de nos revendications de souveraineté sur l'Arctique au fil du temps – faisant abstraction des avancées remarquables que le pays a réalisé, depuis les années 1800, dans la consolidation de sa position de souveraineté dans l'Arctique par la démocratie et des actions menées par l'état.

La dispute autour de la frontière de l'Alaska est le meilleur exemple de l'agressivité et des tendances expansionnistes américaines, de l'assentiment de la Grande-Bretagne et du désir de notre jeune pays de prendre le contrôle de son propre destin – puisque nos intérêts ne seront jamais aussi bien défendus que par nous-mêmes. Mais est-ce que le Canada possède les meilleurs arguments ? Probablement pas, mais de telles considérations ne sont pas d'une grande importance lorsque l'on s'interroge sur la création du mythe nationaliste.

Les historiens utilisent souvent la Seconde Guerre mondiale et le début de la Guerre froide comme exemples des impératifs de sécurité des Américains ayant forcé le Canada à considérer le Nord-Ouest et l'Extrême Arctique de manière stratégique, étant donné que ceux-ci menaçaient la souveraineté et le contrôle du pays. Ceci étant dit, la route de l'Alaska s'est avérée bénéfique pour le Canada en fin de compte, et des accords bilatéraux de construction et d'opération de stations conjointes de météorologie arctique dans des iles éloignées en Arctique vers la fin des années 1940 ainsi que le réseau d'alerte avancée (ligne DEW) entre 1955 et 1957 ont également contribué à solidifier la souveraineté canadienne dans la région. Ni le Canada ni les États-Unis n'ont fait de concessions par rapport à leurs principes fondamentaux, mais ont tout de même agi en voisins et alliés respectueux ayant des intérêts communs dans la défense de leur continent.

Depuis les années soixante, lorsque l'attention accordée à la souveraineté et la sécurité s'est déplacée vers les débats autour des eaux de l'Arctique, les positions divergeantes du Canada et des États-Unis par rapport au statut légal des canaux traversant l'Archipel arctique canadien ont mené à des discussions beaucoup plus difficiles. Les passages du pétrolier S.S Manhattan en 1969 et du garde-côte américain Polar Sea en 1985 ont démontré que les États-Unis voyaient le passage du Nord-Ouest comme un détroit international ouvert à la navigation, comme tout autre détroit stratégique situé n'importe où dans le monde. Le Canada soutient que ces eaux lui appartiennent et qu'elles sont sujettes à son contrôle et à sa souveraineté. Rallier les deux camps s'est avéré impossible, mais les deux pays ont su arriver à des façons de s'accorder par des moyens constructifs – tel que l'Accord sur la coopération dans l'Arctique de 1988, concluant ainsi un compromis pratique sur les passages de brise-glaces américains tout en confirmant une « différence d'opinion à l'amiable » quant au statut légal de l'endroit.

La manière dont nous comprenons l'histoire façonne notre perception des rapports Canada-États-Unis dans l'Arctique, ainsi que nos attentes quant à la place du pays dans le monde circumpolaire plus généralement. Le politicologue Rob Huebert soutient que nous sommes en train d'entamer une nouvelle ère en dans l'Arctique, une ère où les changements climatiques, les ressources

nouvellement accessibles, et l'intérêt mondial pour l'endroit qui bourgeonne positionnent le Canada dans un contexte plutôt précaire relativement à sa souveraineté et sa sécurité dans le Nord. Selon Huebert, l'histoire nous démontre, au mieux, que le Canada possède une faible capacité de protéger sa souveraineté et sa sécurité dans la région, ce qui explique pourquoi certaines autres nations ont avancé des revendications pour l'Arctique aux dépens du Canada.

Cependant, si on prend l'angle de la coopération historique, la stratégie responsable et de longue date du Canada lui garantit une souveraineté aussi forte que la loi internationale le permet, ainsi qu'un maintien des rapports constructifs avec ses voisins de l'Arctique. Des « crises » intermittentes en matière de sécurité et de souveraineté, cependant, n'ont pas su rallier d'intérêt politique et populaire suffisant autour d'un engagement durable et stratégique dans la région. L'histoire peut nous donner une certaine assurance qui nous permet de rompre avec notre fixation sur la perte de souveraineté, et nous prodigue aussi des leçons valables sur les conséquences inattendues pouvant émerger des mesures de sécurité et de souveraineté, instaurées par les centres politiques au sud du pays ou ceux établis dans le Nord, et qui ne prennent pas suffisamment en considération leur impact sur la communauté locale.

Bien que plusieurs commentateurs comme Rob Huebert suggèrent qu'un « désastre parfait » se dessine à l'horizon promettant de déstabiliser fondamentalement la vie dans le Nord, ce scénario n'est cependant pas nouveau. Les Inuits et les autres habitants du Nord sont déjà familiers avec les impacts causés par les installations de défense sur leurs terres après la Deuxième Guerre mondiale. Les stations établies par la ligne DEW ont été les têtes de pont annonçant le modernisme : des emplois salariés, de nouveaux types d'habitations, l'accès à des services sociaux, les technologies et le matérialisme de la culture occidentale. Bien que les initiatives liées à la défense ne fussent pas initialement conçues pour placer les peuples autochtones sous le contrôle de l'État, elles ont été lourdes de conséquence. Mary Simon, chef politique inuit, décrit la situation en ces mots : « trop souvent, les projets militaires sont des projets centralisés qui sont unilatéralement imposés sur les peuples autochtones et sur leurs territoires ». De ce point de vue, la prétendue « militarisation » de l'Arctique semble s'aligner au discours sur l'état coercitif s'intéressant au réaménagement de la vie du Nord afin de la conformer aux priorités modernes (et militaires).

Dans d'autres cas, cependant, les forces militaires ont su comment établir un véritable dialogue et respecter les points de vue des habitants du Nord afin de soutenir les mesures de souveraineté et de sécurité du Canada dans la région. Les Rangers canadiens, une organisation militaire créée en 1947, en est un bon exemple. Plutôt que de poster des soldats à plein temps dans des régions côtières isolées dans le Nord afin d'assurer la défense du pays contre une invasion peu probable, l'armée a reconnu la valeur d'avoir recours à des bénévoles qui, habitant déjà dans ces communautés isolées, pouvaient lui servir d'« yeux et d'oreilles ». Avec le temps, des liens forts reposant sur le respect et un apprentissage mutuel se sont tissés entre l'armée, les Rangers et leurs communautés hôtes. Servant de passerelle entre les cultures et entre le monde militaire et le monde civil, les Rangers ont fini par incarner l'image d'une intégration réussie, ralliant les mesures de sécurité nationale et de souveraineté avec les activités communautaires et la gestion locale. Aujourd'hui, ce partenariat pratique, ancré dans la tradition et les savoir-faire traditionnels, est un important exemple de coopération, d'autonomisation personnelle et communautaire, et de compréhension interculturelle.

Situer les habitants du Nord au milieu des débats nationaux sur la souveraineté, la sécurité et la gestion nécessite de dépasser les déclarations politiques, la couverture médiatique et les opinions de soi-disant « experts » universitaires tirées d'archives et de documents publics. Cela nécessite d'être en mesure de considérer plusieurs perspectives différentes afin de comprendre le passé du Nord et son présent, et que l'on se dote d'une détermination à entretenir le dialogue.

Mes voyages à travers le Nord canadien durant la dernière décennie m'ont permis de me poser de nouvelles questions et m'ont poussé à penser de façon différente. Par exemple, au mois d'août 2010, j'ai été affecté à une unité militaire canadienne sur l'Opération Nanook. Durant la première nuit, après que nous eûmes monté notre camp sur l'île Bylot, le Ranger Pauloosie Atagootak m'a invité à l'accompagner pour une courte randonnée à pied. Alors que nous nous frayions un chemin à travers la toundra et de luxuriantes vallées, je lui ai posé des questions à propos

du territoire et il m'a raconté des histoires et a partagé ses idées sur la vie dans le Nord.

Après avoir marché pendant près d'une demi-heure, Paul s'est assis sur une petite colline. Après quelques minutes de silence, il a prononcé ces simples mots : « Je suis chez moi ». Et je ressentis ses paroles à ce moment : son lien avec la terre, avec sa patrie, avec son identité. Il avait passé la grande partie de son enfance dans des camps le long de cette côte. Cette terre lui était tout aussi familière qu'elle me semblait distante et exotique.

Assis sur le sol, nous avons discuté de la vie en communauté. Il me parla de ses inquiétudes quant à la jeune génération qui passe tout son temps plongée dans ses iPod et ses jeux vidéo. Paul me confia qu'il était possible de prédire les conditions météorologiques par l'observation des nuages. Combien d'enfants au Nunavut lèvent les yeux au ciel chaque soir comme son grand-père le lui avait enseigné ? Est-ce que les changements climatiques modifient les conditions météorologiques au point de rendre ce genre de connaissances traditionnelles sans intérêt ? Si l'exploitation de ressources a déclenché une ruée vers l'or des temps modernes au Nunavut, comment la nouvelle génération de Nunavummiuq va-t-elle se comporter ? Je n'ai pas fait de spéculations. Néanmoins, Paul a conclu avec un message rassurant ; les Inuits ont face à des difficultés dans le passé, mais ils ont toujours su faire preuve de résilience.

Une « mentalité de crise » nous conditionne à réagir avec précipitation plutôt que d'écouter et d'agir avec discernement et prudence. La notion que le changement se produit à « un rythme sans précédent » semble vouloir insinuer que l'on devrait éviter de se référer au passé pour guider nos décisions concernant notre avenir. Mais le passé peut, devrait même, servir de base pour nous orienter. Les autorités canadiennes ont acquis beaucoup d'expérience quant à la gestion de la souveraineté et de la sécurité à la lumière des changements géopolitiques majeurs qui se sont produits depuis la Deuxième Guerre mondiale. Trouver un équilibre entre ces considérations et les besoins locaux afin d'améliorer la qualité de vie des habitants du Nord et concrétiser notre stratégie dans le Nord en offrant des services promouvant la sécurité et le développement du monde circumpolaire sont de réels défis auxquels devra faire face le Canada en Arctique en ce vingt-et-unième siècle.