



## Quand Nanook rencontre Xue Long Les rapports entre la Chine et le Canada dans l'Arctique

**Ting-Sheng Lin et Stéphane Roussel**  
Professeurs au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM)

Jusqu'à récemment, les Américains constituaient, aux yeux d'une majorité de Canadiens, la principale menace à la souveraineté canadienne. Les choses ont commencé à évoluer à partir de 2007, lorsque les Russes, dont les bombardiers effleurent du bout des ailes l'espace aérien du Canada dans le Nord, les ont remplacés dans ce rôle de vilain. Dernièrement, la Chine est de plus en plus citée comme étant à la source des menaces qui pèsent sur la souveraineté et la sécurité du Canada dans l'Arctique.<sup>1</sup>

Deux choses attiseraient la convoitise de la Chine pour l'archipel canadien, soit les ressources énergétiques et minérales que recèleraient la région, et la possibilité d'utiliser de nouvelles routes maritimes (passant par le Passage du Nord-Ouest) offertes par la fonte des glaces.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> David Curtis Wright, « Canada must stand up against China's increasing claim to Arctic », *Calgary Herald*, 7 mars 2011 ; Robert Sibley (feat. Rob Huebert), « Arrival of China in Arctic puts Canada on alert », *Ottawa Citizen*, 28 octobre 2011.

<sup>2</sup> David Curtis Wright, *The Panda Bear Readies to Meet the Polar Bear: China Debates and Formulates Foreign Policy Towards Arctic Affairs and Canada's Arctic Sovereignty*, CDFAI, Calgary, mars 2011 ; Linda Jakobson, « China Prepare for an Ice-Free Arctic », *SIPRI Insights on Peace and Security*, no 2010/2, mars 2010, p.1.

Le premier argument avancé pour donner corps à la thèse de la « menace chinoise » dans l'Arctique repose sur une logique stratégique, qui veut que « l'Arctique canadien possède ce que la Chine n'a pas<sup>3</sup> », soit des ressources énergétiques et l'accès possible à une voie maritime la rapprochant des grands ports occidentaux. Cette idée trouve un terrain fertile dans d'autres débats ou affirmations de portée plus générale qu'elle se trouve à renforcer et à alimenter. Ainsi, la thèse de la « menace chinoise en Arctique » reflète le débat sur les conséquences d'un renforcement de la capacité économique et militaire de la Chine pour l'Occident et le Canada en particulier.<sup>4</sup> Mais elle reflète aussi les préoccupations, exprimées par de nombreux commentateurs, en ce qui a trait à la « course aux ressources » dans l'Arctique, et selon laquelle les grandes puissances pourraient entrer en conflit pour s'approprier les richesses de la région.<sup>5</sup> La Chine, souvent dépeinte comme un État particulièrement avide de ressources énergétiques, trouve aisément sa place dans ces scénarios

<sup>3</sup> David Curtis Wright, « Panda bear... » (2011), p. 1.

<sup>4</sup> Elinor Sloan, « The Rise of China: Military Implications for Canada », *The Dispatch*, CDFAI, printemps 2011, p. 19-21 ([www.cdfai.org](http://www.cdfai.org))

<sup>5</sup> Scott G. Borgerson, « Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming », *Foreign Affairs*, no 87, mars-avril 2008, p. 63-77; Sur la « course aux ressources », voir Geneviève King-Ruel, « The (Arctic) Show Must Go On : Natural Resources Craze and National Identity in Arctic Politics », *International Journal*, vol. 66, no 4, automne 2011, 825-833.

pessimistes. Toutefois, il faut garder à l'esprit que les scénarios sur la montée en puissance de la Chine ou sur la course aux ressources dans l'Arctique sont eux-mêmes matière à débat. De plus, comme le démontre Frédéric Lasserre, même l'intérêt manifesté par certains chercheurs chinois pour les ressources et les routes maritimes de l'Arctique demeure sujet à caution lorsque l'on étudie l'éventail des options qui s'offre à la Chine dans ces deux sphères d'activités.<sup>6</sup>

Le second argument est fondé sur une évaluation des capacités dont se dote actuellement le pays. À ce chapitre, il est vrai que l'importance des ressources consacrées par la Chine à l'étude et la présence dans cette région est étonnante pour un État non arctique. Elle s'est en effet dotée de structures de recherche polaires impressionnantes qui comprennent notamment un vaste complexe scientifique à Shanghai, une base de recherche sur l'île de Spitzberg (Norvège) et le brise-glace *Xuelong* (auquel devrait se joindre un autre navire du même type en 2013).<sup>7</sup> De même, l'importance du capital chinois dans certains projets de développement économique, ou encore la présence diplomatique chinoise significative dans certaines capitales (comme à Reyjavik) peuvent parfois faire sourciller.<sup>8</sup> Le risque ici est de confondre les capacités avec les intentions, de la même manière où l'on déduisait les visées expansionnistes de

<sup>6</sup> Frédéric Lasserre, *China and the Arctic: Threat or Cooperation Potential for Canada?*, China Papers no 11, Canadian International Council (CIC), juin 2010, p. 5-8.

<sup>7</sup> Jakobson, *op. cit.*, Voir aussi Parlement du Canada, Sénat, *Sécurité et souveraineté dans l'Arctique canadien. Rapport provisoire*, Comité sénatorial permanent de la sécurité nationale et de la défense, mars 2011, p. 35.

<sup>8</sup> Isabella Mroczkowski, « China's Arctic Powerplay », *The Diplomat*, 15 février 2012. <http://the-diplomat.com/flashpoints-blog/2012/02/15/chinas-arctic-powerplay/>

l'URSS contre l'Europe occidentale essentiellement à partir de ses capacités militaires. Plus encore, les ressources déployées par le gouvernement chinois ne sont pas de nature militaire, mais bien scientifique, économique et diplomatique.

Enfin, un troisième argument réside dans les textes des rares chercheurs chinois qui se sont penchés sur la question et qui pressent leur gouvernement d'accorder plus d'attention à cette région, et même d'envisager des réclamations territoriales (quoique sur une base encore floue) ou de se joindre à ceux qui remettent en question la souveraineté canadienne sur le Passage du Nord-Ouest.<sup>9</sup> Toutefois, la documentation demeure encore très limitée et ne trouve que peu d'écho dans le discours officiel de Beijing. À cet égard, l'absence de politique arctique formelle, pourtant attendue par la plupart des observateurs, demeure significative.

Tout compte fait, les arguments servant à étayer la thèse d'une Chine agressive et menaçante pour l'Arctique canadien sont ténus et fragiles. Toutefois, il n'en demeure pas moins que la présence grandissante de ce pays dans la région polaire soulève des questions d'une autre nature, qui vont bien au-delà des considérations immédiates de sécurité et de souveraineté. En fait, cette problématique doit être abordée dans le contexte élargi de la mise en place d'un système de gouvernance d'une région jusqu'à récemment à la marge de la géopolitique mondiale.

### *La grande faille : États arctiques et non arctiques*

La création d'un système de gouvernance de la région arctique destiné à

<sup>9</sup> Voir les différents auteurs cités par Jakobson, pp. 6-9, et Wright (*Panda Bear...* 2011)

gérer la croissance probable des activités humaines (économiques, sociales, militaires) est certainement souhaitable. Mais les projets en ce sens se heurtent à certains clivages qui divisent les acteurs, comme celui qui oppose les gouvernements centraux aux nations autochtones, ou encore les États membres de l'Alliance atlantique (Canada, États-Unis, Norvège, Danemark, Islande) à la Russie. Mais la plus importante de ces lignes de faille est sans doute celle qui sépare les États arctiques (les cinq États riverains de l'Océan arctique, soit le Canada, le Danemark, les États-Unis, la Norvège et la Russie, auxquels s'ajoutent la Finlande, l'Islande, et la Suède) aux États non arctiques. La question centrale qui les oppose consiste à déterminer si la gestion de cet espace doit être d'abord confiée aux cinq ou aux huit États arctiques, ou si, au contraire, la gouvernance de la région est l'affaire des tous les États qui déclarent un intérêt, sans discrimination géographique.

Jusque récemment, cette opposition se manifestait surtout dans les débats entre les cinq États riverains (qui se sont réunis à deux reprises, soit à Ilulissat, au Groenland, en mai 2008, et à Chelsea, au Québec, en mars 2010) et l'Union européenne, qui s'opposait farouchement, jusqu'en 2011, aux prétentions des Cinq. Si l'UE semble avoir adouci ses positions<sup>10</sup> et si les Cinq semblent avoir renoncé (du moins pour l'instant) à se réunir en caucus restreint, le débat est loin d'être clos. En effet, d'autres voix commencent à s'élever pour contester la prédominance des Cinq ou des Huit. Que ce

---

<sup>10</sup> Sur la position de l'Union européenne, voir Steffen Weber et Iulian Romanyshyn, « Breaking the Ice. The European Union and the Arctic », *International Journal*, vol. 66, no 4, automne 2011, 848-860 ; Vincent Eiffing et Tanguy Struye de Swielande, *L'Arctique : nouvel eldorado ?* Note d'analyse no 15, Université catholique de Louvain – Chaire InBev Baillet-Latour « Union européenne – Chine », mars 2011.

soit en Inde, au Japon, en Afrique du Sud et, surtout, en Chine, l'intérêt pour l'Arctique est de plus en plus marqué.<sup>11</sup>

C'est dans la composition du Conseil de l'Arctique, une institution pourtant louée pour son ouverture et sa convivialité, que s'exprime le mieux le clivage entre États arctiques et non arctiques, puisque les Huit sont les seuls membres de plein droit, tandis que six autres États non arctiques (l'Allemagne, l'Espagne, la France, les Pays-Bas, la Pologne et le Royaume-Uni) sont confinés au rang d'observateurs permanents. Même si ce statut est perçu comme secondaire, d'autres gouvernements souhaiteraient l'obtenir. Certains, comme l'Union européenne ou la Chine, ont été admis comme observateurs *ad hoc*, mais doivent renouveler leur demande d'admission à chaque réunion. Toutefois, l'obtention du statut d'observateur permanent est loin d'être automatique, comme le démontre le cas de l'Union européenne, dont la candidature suscite de fortes réserves au Canada et en Russie.<sup>12</sup>

### *La stratégie chinoise*

La Chine, qui a participé à deux rencontres ministérielles du Conseil en 2007 et 2009, cherche également à obtenir ce statut d'observateur permanent.<sup>13</sup> Pour le gouvernement chinois, l'obtention de ce siège complèterait, sur le plan politique, les efforts scientifiques et économiques déployés dans la région. Elle lui permettrait

---

<sup>11</sup> Eiffing et Struye de Swielande, *op. cit.*; Raja Murthy, « China, India enter heating-up Arctic race », *Asia Times*, 25 janvier 2012, [http://www.atimes.com/atimes/South\\_Asia/NA25Df01.html](http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/NA25Df01.html)

<sup>12</sup> Weber et Romanyshyn, p. 857-858 ; Kristine Offerdal, « The EU in the Arctic. In Pursuit of Legitimacy and Influence », *International Journal*, vol. 66, no 4, automne 2011, p. 861-877.

<sup>13</sup> Jakobson, p. 9-10.

d'avoir un mot à dire dans la mise en place des mesures de gouvernance qui peuvent déterminer la façon dont les richesses naturelles seront exploitées et dont les routes maritimes seront gérées. Mais comme pour l'Union européenne, la partie est loin d'être gagnée.

La candidature de la Chine est sans doute handicapée par la méfiance qui se répand en Occident face à sa montée en puissance économique et militaire. Mais en ce qui a trait au dossier particulier de l'Arctique, Beijing paye aussi le prix pour se poser en champion de la position des États non arctiques.

N'ayant absolument aucun accès géographique direct sur l'Arctique, ni de partenaire privilégié dans la région (à la différence de l'Union européenne, représentée au Conseil par le Danemark, la Suède et la Finlande, et pouvant compter sur les sympathies de l'Islande et de la Norvège), la Chine semble adopter une stratégie en trois volets pour asseoir la légitimité de sa présence dans les affaires arctiques.

Le premier volet consiste à tisser des alliances économiques et diplomatiques avec des partenaires arctiques. Ainsi, Beijing semble courtiser certains gouvernements de la région, comme celui de l'Islande ou de la Suède, mais aussi certains groupes autochtones.<sup>14</sup> « From China's viewpoint, an ice-free Arctic will increase the value of strong ties and broader cooperation with the Nordic countries that otherwise struggle to be noticed by the rising great power that is preoccupied by global challenges. »<sup>15</sup> Dans

<sup>14</sup> Sur les liens entre les diplomates chinois et les groupes autochtones canadiens, voir Cleo Paskal, *Global Warring. How Economical, Economic and Political Crises will Redraw the World Map*, Toronto, Key Porter Books, 2010, p. 129.

<sup>15</sup> Jakobson, p. 13

l'immédiat, l'enjeu de ces partenariats consiste à obtenir un appui pour obtenir le siège d'observateur convoité, mais aussi de s'assurer que les capitaux chinois reçoivent un bon accueil.

Le second volet est de s'en tenir à une approche dénuée de toute forme d'agressivité, qui privilégie les instruments diplomatiques, économiques et scientifiques, mais qui exclue une présence militaire. « China remains a low-key player in the Arctic and maintains a non confrontational approach in order not to alarm the Arctic states and thereby jeopardize future access to the region and its resources ».<sup>16</sup>

Enfin, le troisième volet consiste à se poser en défenseur des droits et intérêts des États non arctiques, en tenant un langage qui rappelle celui employé par la Commission européenne entre 2008 et 2010.<sup>17</sup> Le cœur de l'argumentaire justifiant la présence des États non arctiques autour de la table repose sur l'idée que cet océan, comme les autres, doit être considéré comme un « patrimoine de l'humanité » auquel tous ont librement accès et vis-à-vis duquel tous ont une responsabilité, en particulier en matière de droits des autochtones et de protection de l'environnement.

Plusieurs auteurs chinois semblent aller en ce sens. Ainsi, Linda Jakobson cite deux chercheurs:

*As Hu [Zhengyue, Chinese assistant minister of foreign affairs] said, 'When*

<sup>16</sup> Kristopher Bergh et Ingmar Oldberg, « The New Arctic: Building Cooperation in the Face of Emerging Challenges », *SIPRI Conference report*, 26 avril 2011, p. 7.

<sup>17</sup> Il est d'ailleurs symptomatique de noter que dans plusieurs textes, l'UE et la Chine soient présentées comme les deux principaux représentants du groupe de non arctiques. Par exemple, Bergh et Oldberg, *op. cit.* ; Eiffing et Struye de Swielande, *op. cit.*

*determining the delimitation of outer continental shelves, the Arctic states need to not only properly handle relationships among themselves, but must also consider the relationship between the outer continental shelf and the international submarine area that is the common human heritage, to ensure a balance of coastal countries' interests and the common interests of the international community.' Professor Guo Peiqing put it more directly: 'Circumpolar nations have to understand that Arctic affairs are not only regional issues but also international ones.'*<sup>18</sup>

Dans le même ordre d'idées, un journaliste rapporte les paroles du contre-amiral Yin Zhuo selon qui « L'Arctique appartient à l'humanité, aussi aucune nation ne peut prétendre à une souveraineté sur cette partie du monde. La Chine doit jouer un rôle indispensable dans l'exploration de l'Arctique, puisque nous comptons un cinquième de la population mondiale. »<sup>19</sup>

C'est ce dernier élément de la stratégie qui peut poser problème.

### *Quand le Dragon des neiges rencontre l'Ours polaire*

Le troisième élément de la stratégie place la Chine en opposition directe avec certains gouvernements, et en particulier ceux de la Russie et du Canada, qui sont généralement partisans d'une approche qui laisse aux États arctiques (les Huit, voire les Cinq) un rôle privilégié dans la gestion de la région et la mise en place d'un système de gouvernance.

<sup>18</sup> Jacobson, *op. cit.*, p. 10.

<sup>19</sup> David Akin, « La Chine a des ambitions dans l'Arctique », Mise à jour: 23/06/2010, <http://fr.canoe.ca/cgi-bin/imprimer.cgi?id=688039>. La citation originale est de, Gordon G. Chang, « China's Arctic Play », *The Diplomat*, 9 mars 2010, <http://the-diplomat.com/2010/03/09/china%E2%80%99s-arctic-play/>

Sur ce point, la politique du gouvernement canadien, qui reprend à son compte les termes de la déclaration d'Ilulissat,<sup>20</sup> affirme que :

*De plus en plus, le monde tourne son attention vers le Nord. De nombreux intervenants, bien éloignés de la région elle-même, cherchent à y jouer un rôle et, dans certains cas, remettent en question la gouvernance de l'Arctique. Bien qu'un grand nombre de ces intervenants puisse apporter une contribution dans l'aménagement du Nord, le Canada ne reconnaît pas la prémisse que l'Arctique ait besoin d'une structure de gouvernance refondue ou d'un cadre juridique. Le Canada n'accepte pas, non plus, que les États nations de l'Arctique soient incapables de dûment gérer le Nord, alors qu'il subit des changements fondamentaux.*<sup>21</sup>

Organisateur de la seconde réunion des Cinq à Chelsea en mars 2010, le Canada s'est posé en promoteur d'une approche au sein de laquelle les États arctiques jouent un rôle prédominant - ceci même si la rencontre aura presque été un fiasco compte tenu des critiques soulevées par la Secrétaire d'État américaine Hilary Clinton et l'absence de la ministre responsable du Danemark.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> La déclaration affirme notamment que « We (les Cinq États arctiques) remain committed to this legal framework and to the orderly settlement of any possible overlapping claims. This framework provides a solid foundation for responsible management by the five coastal States and other users of this Ocean through national implementation and application of relevant provisions. We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean. »

<sup>21</sup> Gouvernement du Canada, *Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique*, Ottawa, 20 août 2010, p. 8.

<sup>22</sup> Sur la rencontre de Chelsea, voir Douglas C. Nord, « The Shape of the Table, the Shape of the Arctic », *International Journal* vol. 65, no 3, automne 2010, p. 828-830. Sur la réaction américaine et danoise : Marc



Le Canada héritera de la présidence du Conseil de l'Arctique en 2013, au moment où la Chine posera sa candidature pour devenir observateur. Or, jusqu'à présent, Ottawa s'est dressé contre tout élargissement de la liste des acteurs participants à la gestion des Affaires de l'Arctique. Il s'est objecté à l'admission de l'Union européenne au Conseil de l'Arctique comme observateur permanent, comme il a refusé que l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ne se commette davantage dans cette région. Avec une telle feuille de route, il y a lieu de craindre que la Chine soit la prochaine victime de l'opposition canadienne.

Pourtant, au-delà de cette collision appréhendée, il y a matière à coopération entre les deux pays. Ainsi, contrairement à l'Union européenne et aux États-Unis, la Chine n'a pas encore ouvertement dénoncé les revendications territoriales canadiennes. En fait, selon Wright, qui demeure par ailleurs prudent face aux intentions chinoises,

*Canada needs to be aware that in the course of these discussions and debates, some Chinese scholars are carefully examining Canada's claims of historical sovereignty over the Arctic in general and the Northwest Passage in particular. Although it appears at present that Beijing does not want to affirm the accuracy or appropriateness of Canada's historical claims, Canada should be aware that the small number of scholars in China who consider these claims in detail seem largely to end up sympathetic with, and supportive of, them.*<sup>23</sup>

---

Auchet, « Greenland at the Crossroads. What strategy for the Arctic? *International Journal*, vol. 66, no 4, automne 2011, p. 955-956 ; Parlement du Canada, *op. cit.*, p. 25-26

<sup>23</sup> Wright, *The Panda Bear...* p. 1. Voir aussi Lasserre, *op. cit.*

La Chine est l'un des États qui est le plus chatouilleux en ce qui a trait au respect de la souveraineté et a son propre lot de contentieux maritimes. La crainte de Beijing de créer un précédent en dénonçant les revendications du Canada pourrait bien jouer en faveur de ce dernier.

Mais d'autres calculs peuvent aussi faciliter un rapprochement entre les deux pays et ainsi paver la voie à un éventuel accord. En premier lieu, le gouvernement conservateur de Stephen Harper pourrait bien être sensible au fait que la Chine est un formidable marché pour les ressources énergétiques, y compris celles du Canada. « China's value to Canada has increased, especially with the U.S.-Canada Keystone stall. Prime Minister Stephen Harper has reaffirmed his intentions to pursue potential energy partners in Asia and notably, energy has been the focal point in Prime Minister Stephen Harper's February [2012] visit to China ». <sup>24</sup>

Mais comme le souligne Frédéric Lasserre, un rapprochement avec la Chine peut aussi fort bien servir les intérêts du Canada dans l'Arctique. <sup>25</sup> Outre les opportunités économiques (marchés et capitaux chinois), un appui à la candidature de Beijing permettrait de relancer les discussions sur un certain nombre de thèmes, et d'atténuer l'impression d'intransigeance que projette de plus en plus la politique arctique du Canada. <sup>26</sup> De plus, relativement isolé sur certains dossiers délicats comme celui du statut juridique du Passage de Nord-Ouest, le Canada pourrait bien trouver son compte en invitant un nouvel observateur qui a intérêt à garder une attitude prudente et conciliante. Enfin, il y a fort à parier que la Chine sera

---

<sup>24</sup> Mroczkowski.

<sup>25</sup> Lasserre, p. 9-10.

<sup>26</sup> « The Bad Guy of the Arctic », *The Dispatch* (CDFAI), été 2011, p. 22-23.

reconnaissante de tout appui qu'elle pourrait obtenir dans ce dossier. Or, puisqu'il présidera le Conseil, le Canada sera dans la meilleure position qui soit pour offrir l'appui le plus important.

À bien des égards, la Chine est victime d'une image négative l'associant plus ou moins ouvertement à une « menace » pour l'Occident. Pourtant, rien n'indique que sa présence autour de la table posera plus de problèmes que celle des autres observateurs. Les États européens qui ont le statut d'observateur permanent sont également soucieux de trouver de nouvelles sources d'énergie et de pouvoir exploiter de nouvelles routes maritimes. De même, plusieurs d'entre eux tendent à endosser la position des États non arctiques. Compte tenu de la nécessité pour la Chine de se trouver des partenaires dans la région, il serait peut-être même plus facile, pour les dirigeants canadiens, de s'entendre avec Beijing qu'avec Paris, Varsovie ou Bruxelles.

L'OPSA tient à remercier ses partenaires :



Institut d'études  
internationales de Montréal

UQÀM

