

POLITIQUE

ÉTRANGÈRE

CANADIENNE



Affaires extérieures External Affairs
Canada Canada

DÉCLARATIONS ET DISCOURS

La Souveraineté dans un monde interdépendant

Allocution du très honorable Joe Clark,
secrétaire d'État aux Affaires extérieures, à
l'Université Carleton

Ottawa, Ont.

le 18 octobre 1988

Canada

J'aimerais aborder la question de la souveraineté du Canada. En quoi consiste-t-elle? Est-elle menacée? Que fait le gouvernement pour la défendre et la renforcer? J'aimerais en particulier vous parler du Nord, où certains problèmes se sont posés à cet égard.

Permettez-moi de commencer par une définition. La souveraineté est une notion de droit, c'est la condition juridique nécessaire à l'inclusion dans les frontières d'un pays indépendant de terres et d'eaux particulières. Il s'agit de savoir sous quelle juridiction celles-ci sont placées.

Le Canada n'a aucun problème réel en ce qui concerne sa souveraineté sur son territoire. De fait, toutes les terres, y compris les îles, qu'il revendique sont reconnues comme canadiennes par la communauté internationale. Certaines questions se posent au sujet du tracé des frontières, mais c'est un problème que connaissent la plupart des nations, un problème de frontières et non de souveraineté.

Par contre, la souveraineté du Canada sur certaines de ses eaux arctiques a été contestée. Le gouvernement canadien considère en effet comme des eaux intérieures celles qui baignent les îles de l'archipel arctique ainsi que celles qui séparent ces îles du continent et qui forment, pour une part, le passage du Nord-Ouest.

Depuis notre entrée en fonctions, on nous prodigue des conseils quant à la manière de défendre et de renforcer la souveraineté canadienne dans l'Arctique. Certains sont venus du comité parlementaire auquel nous avons demandé de passer en revue notre politique étrangère; d'autres, de Canadiens de toutes les régions, qui nous en ont fait part dans des lettres, des mémoires et des conversations; enfin, nous avons pu disposer d'études précieuses, notamment celle qu'a publiée au début de l'année l'Institut canadien des affaires internationales, sous le titre The North and Canada's International Relations, et dont je recommande la lecture à tous ceux qui s'intéressent au Nord canadien. Nous remercions ces députés et ces citoyens car nombre de leurs avis nous ont été utiles. De fait, nous les avons adoptés en grande partie.

Examinons ce que le présent gouvernement a réalisé dans le Nord et plus particulièrement les mesures qu'il a prises pour affirmer plus fortement la souveraineté canadienne dans cette région. Les deux questions sont liées car à la longue les négociations et le droit international trancheront entre les revendications concurrentes. Notre position sera renforcée par les mesures que nous prenons actuellement afin

de faire la preuve de l'activité et de la présence du Canada dans le Nord ainsi que du contrôle qu'il y exerce. L'issue de notre revendication dépendra de ce que nous aurons réellement fait pour affirmer notre emprise sur cette région. Or, nous avons pris six mesures importantes afin d'étayer les prétentions du Canada à la souveraineté sur ses terres et sur ses eaux arctiques.

- Le 10 septembre 1985, nous avons tracé des lignes de base droites autour de nos îles arctiques, confirmant ainsi que les eaux comprises entre elles, ainsi qu'entre elles et le continent, sont des eaux intérieures.
- À la même date, nous avons retiré notre réserve quant à la soumission, à notre gré, de notre revendication à la Cour internationale de Justice. Nous préférons un règlement à l'amiable, mais nous sommes certains de l'emporter si nous devons défendre notre position devant la Cour.
- Le 11 janvier 1988, George Shultz et moi-même avons signé l'Accord entre le Canada et les États-Unis sur la coopération dans l'Arctique, aux termes duquel les brise-glace américains devront désormais obtenir l'autorisation canadienne pour pénétrer dans des eaux que le Canada considère comme siennes, notamment le passage du Nord-Ouest.
- En novembre dernier, le gouvernement a passé à Vancouver un contrat visant la conception d'un nouveau brise-glace, le Polar 8, qui sera le plus grand du monde. Il jouera un rôle important pour la sécurité de la navigation dans le Nord ainsi que pour le contrôle exercé sur celle-ci par le Canada.
- Il s'agit du Nord canadien et nous mettons en place l'infrastructure nécessaire à la sécurité de son utilisation: dispositifs d'aide à la navigation, surveillance des glaces, coordination des activités arctiques, conservation, protection de l'environnement. Nous avons créé un nouveau parc national sur l'île d'Ellesmere, établi il y a deux mois la Commission canadienne de recherches polaires; par ailleurs, nous avons mis sur pied une commission des refuges et des parcs marins de l'Arctique.
- Afin de défendre notre indépendance et notre souveraineté, nous agrandissons les terrains d'aviation, modernisons les systèmes de radar,

déployons des systèmes de sonar, accroissons la surveillance des vols aériens et organisons dans le Nord un plus grand nombre de manoeuvres militaires. Nous sommes en train de nous doter de sous-marins à propulsion nucléaire qui permettront la défense, la surveillance et le contrôle de nos eaux arctique. Sans qu'il s'agisse de leur fonction principale, ces sous-marins joueront un rôle important à cet égard car ils peuvent seuls opérer sous les glaces.

En quatre ans, nous avons en réalité fait plus qu'aucun autre gouvernement canadien pour affirmer la souveraineté du Canada dans le Nord. Nous poursuivrons nos efforts dans la mesure de nos moyens.

J'ai mentionné l'accord que nous avons récemment conclu avec les États-Unis sur la navigation dans les eaux de l'archipel arctique. Les négociations à cet égard ont été engagées après le voyage du brise-glace américain Polar Sea qui, en 1985, a emprunté le passage du Nord-Ouest.

Nous considérons ces eaux comme intérieures en vertu de droits historiques. Elles sont couvertes de glaces durant la majeure partie de l'année; elles font partie d'une masse continentale, n'ont jamais servi à la navigation internationale et sont depuis longtemps utilisées par les autochtones canadiens. Les États-Unis, quant à eux, craignent que, si ce passage est déclaré intérieur, d'autres pays ne puissent élever des revendications analogues relativement à des eaux qu'emprunte la navigation internationale.

Le 11 janvier 1988, j'ai annoncé la conclusion d'un accord sur la coopération dans l'Arctique qui répond aux objectifs du Canada. Il est entièrement conforme à nos vues sur la souveraineté, bien que les deux parties soient restées sur leurs positions de principe. Dorénavant, les États-Unis nous demanderont la permission de faire passer leurs brise-glace dans les eaux arctiques.

Cela signifie qu'ils ne peuvent pénétrer dans les eaux que nous revendiquons sans notre autorisation préalable. Nous sommes parvenus à imposer notre contrôle sur les brise-glace américains s'engageant dans nos eaux, et l'incident du Polar Sea ne pourra se répéter. Ce renforcement considérable de notre contrôle effectif constitue un important progrès.

Un événement survenu ce mois-ci a constitué une reconnaissance de ce nouvel état de choses. Un brise-glace de la Garde côtière américaine, le Polar Star - navire jumeau du Polar Sea, en fait - qui s'efforçait de longer la côte nord-ouest de l'Alaska pour regagner son port d'attache, Seattle, en a été empêché par l'épaisseur des glaces.

Le gouvernement américain - conformément à notre nouvel accord - nous a donc demandé d'autoriser ce navire à emprunter le passage du Nord-Ouest pour gagner l'océan Atlantique. Nous y avons consenti après nous être assurés de l'état du navire et avoir reçu des autorités américaines la promesse d'assumer la responsabilité de toutes les conséquences qui pourraient en résulter pour l'environnement. Ce navire américain, escorté d'un brise-glace de la Garde côtière canadienne et ayant à son bord un officier de cette dernière, fait actuellement route vers les eaux plus hospitalières de l'Atlantique Nord.

Nous avons réalisé un autre progrès important dans l'affirmation de notre contrôle sur nos eaux arctiques lorsque les États-Unis ont reconnu que les dispositions de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques de 1970 s'appliquent à leurs navires de commerce. De ce fait, tout pétrolier américain s'engageant dans le passage du Nord-Ouest, comme le Manhattan en 1970, est maintenant assujetti au contrôle canadien.

Un pays indépendant affirme son indépendance et sa souveraineté en se montrant actif au niveau international. Prendre des engagements sur la scène mondiale n'est pas renoncer à sa souveraineté, mais au contraire l'affirmer. Les traités relatifs à la couche d'ozone ou au commerce, ou encore les ententes concernant la migration des caribous et les déplacements des brise-glace en sont la confirmation. Les accords conclus par le Canada constituent de la part d'autres pays une reconnaissance de son indépendance. C'est pourquoi il importe particulièrement pour le Canada d'avoir une politique étrangère qui protège et promeut ses intérêts dans le Nord. Voici ce qu'a fait le gouvernement canadien:

-- Au cours des années soixante, nous avons joué un rôle majeur dans la formation de l'International Conference en Permafrost, et notre coopération scientifique et technique avec nos voisins du Nord s'intensifie;

- Nous nous sommes associés à de nombreux efforts et accords internationaux visant à protéger l'environnement et la faune arctiques; il y a un peu plus d'un an, nous avons réussi à négocier avec les États-Unis un accord visant à protéger la magnifique harde de caribous de la Porcupine, dont les migrations s'effectuent au Yukon et en Alaska;
- Dans les années quatre-vingt, nous avons appuyé la création de la Conférence circumpolaire inuit; cette année, le Canada sera l'hôte du camp de jeunes Inuit;
- En 1987, nous avons ouvert un consulat honoraire au Groenland, tenant compte de nos relations de plus en plus étroites avec ce pays, tant au niveau des gouvernements que des populations.
- En 1987, j'ai conduit une délégation canadienne réunissant des représentants du gouvernement fédéral, du secteur privé et des gouvernements des territoires du Nord à un colloque historique organisé à Tromsø (Norvège) sur les questions arctiques, au cours duquel nos voisins nordiques ont examiné des questions relatives à l'environnement, au développement économique, à la défense et à la culture qui concernent le Nord canadien. J'espère que nous serons en mesure de faire franchir une nouvelle étape au processus entamé à cette occasion en tenant une réunion de suivi au Canada l'année prochaine.

La question de la coopération circumpolaire soulève bien entendu celle de nos relations avec l'immense pays qui nous fait face de l'autre côté du Pôle.

Nous sommes la seule nation à avoir pour voisines les deux superpuissances. Il se produit en Union soviétique des changements auxquels les Canadiens doivent prêter la plus grande attention. Il s'agit notamment du plus grand intérêt manifesté par l'URSS pour le monde extérieur - nous nous félicitons, par exemple, de voir le gouvernement soviétique s'intéresser davantage au renforcement du système des Nations Unies et au règlement de certains conflits régionaux. Nous continuons à presser l'Union soviétique de respecter les engagements qu'elle a contractés en vertu de l'Acte final d'Helsinki. La coopération s'accroît dans d'autres domaines.

Nos autorités policières et douanières ont uni leurs efforts pour saisir des quantités importantes de drogues illicites. Des spécialistes canadiens et soviétiques de l'espace ont fait équipe avec des Français et des Américains pour produire le SARSAP, système de recherche et de sauvetage par satellite qui a prouvé son efficacité en maintes occasions. Nous mettons au point un plus vaste programme de coopération spatiale entre le Canada et l'Union soviétique. L'URSS est l'un de nos principaux partenaires commerciaux. Nos échanges avec ce pays deviennent de plus en plus complexes, particulièrement dans les secteurs du pétrole et du gaz d'une part, des services d'autre part. D'une manière générale, d'immenses perspectives s'ouvrent à la coopération bilatérale. C'est pourquoi nous avons été particulièrement frappés par certaines des propositions inattendues formulées par le secrétaire général Gorbatchev dans un discours prononcé l'an dernier à Mourmansk et qu'il a depuis renouvelées à Krasnoïarsk.

M. Gorbatchev s'est déclaré favorable à une coopération plus étroite dans les domaines de l'environnement, de la mise en valeur des ressources et des sciences ainsi que, pour la première fois, à une coopération multilatérale. Nous en prenons note avec plaisir car nous oeuvrons depuis longtemps à l'établissement dans le Nord d'une telle coopération.

De fait, la proposition du secrétaire général visant une rencontre de scientifiques spécialistes de l'Arctique a été dépassée par les événements - il s'en est tenue une à Stockholm au début de l'année. Des efforts sont en cours pour établir une structure de coopération scientifique dans l'Arctique faisant place à l'Union soviétique, et nous rencontrons de la part de ce pays une attitude de plus en plus favorable à la mise en valeur des ressources.

M. Gorbatchev a lancé un appel à la coopération entre les peuples de l'Arctique. L'Union soviétique n'avait encore jamais permis aux Inuit de son territoire de participer aux conférences inuit, ce qui explique le scepticisme avec lequel a été accueilli cet appel. Je crois toutefois savoir que les Inuit soviétiques assisteront à la Conférence circumpolaire inuit de 1989. Le Canada faisait depuis longtemps des démarches en ce sens, et il se réjouit de cette manifestation de "transparence" internationale.

Le mois prochain, une délégation canadienne se rendra à Moscou pour y négocier un accord de coopération dans l'Arctique. Selon nous, un tel accord devrait permettre des échanges multiples dans les domaines des sciences et de l'environnement. Nous nous félicitons par ailleurs des préoccupations publiquement exprimées par M. Gorbatchev en ce qui concerne la pollution atmosphérique dans l'Arctique. Cela devrait ouvrir la porte à des discussions multilatérales sur le problème des brumes arctiques - question qui revêt pour nous une importance certaine.

À Mourmansk, M. Gorbatchev a également fait certaines propositions en matière de sécurité, les unes nouvelles, les autres reprenant des vues déjà exprimées par l'Union soviétique. Il s'agissait notamment de la création dans le nord-ouest de l'Europe d'une zone exempte d'armes nucléaires, de la limitation de l'activité militaire dans certaines eaux et de l'étude d'une interdiction totale de l'activité navale dans des zones délimitées par accord mutuel.

Les propositions du secrétaire général concernant la sécurité dans le Nord ont suscité un vif enthousiasme dans certains milieux. Elles ont contribué à sa réputation d'artisan de la paix, tandis que les dirigeants occidentaux semblaient y faire obstacle. Je voudrais aujourd'hui examiner la teneur de ces propositions, et non leur valeur d'instruments de propagande. Il importe toutefois, chemin faisant, de porter un jugement sur ce que font réellement les Soviétiques aussi bien que sur ce qu'ils disent. Ce que je demande, à cette époque où il est de rigueur de se montrer cynique, c'est que le monde occidental fasse preuve d'autant de scepticisme à l'égard de M. Gorbatchev qu'envers les dirigeants occidentaux qui parlent de paix.

Permettez-moi de vous citer pour commencer quelques faits essentiels qui viennent immédiatement à l'esprit lorsqu'on examine de plus près les propositions soviétiques relatives à l'Arctique.

L'Union soviétique est la seule nation du Nord à déployer dans l'Arctique, en permanence, un grand nombre d'armes nucléaires. Dans le secteur nord-ouest de ce pays, la péninsule de Kola recèle un énorme arsenal militaire.

Il se compose de près d'un quart des forces nucléaires stratégiques de l'Union soviétique - de ses missiles lancés par sous-marin et de ses bombardiers stratégiques. La

flotte soviétique du Nord, basée dans la péninsule, comprend 126 sous-marins dont, soit dit en passant, 90 à propulsion nucléaire; 38 d'entre eux sont porteurs de 580 missiles balistiques.

Elle se compose également de 12 croiseurs, d'un porte-avions, de 18 destroyers, de 17 frégates et d'un nombre considérable de petits navires de surface.

Les forces terrestres entretenues par l'Union soviétique dans le Nord-Ouest, soit plus de 13 divisions, suffiraient, en cas de mobilisation, à constituer deux armées comptant 2 000 pièces d'artillerie.

Toute mesure en vue de la réduction des forces militaires déployées dans le Nord exigerait donc des changements considérables de la part des Soviétiques. Nous serions par conséquent très curieux d'avoir des précisions sur ce que propose M. Gorbatchev.

Même si l'Union soviétique retirait ces armées, démantelait cette flotte, réduisait et détruisait les missiles balistiques et les escadrilles de bombardement qu'elle déploie dans l'Arctique, cela ne supprimerait pas la menace pesant sur le Canada. C'est tout simplement que le plus court chemin entre l'Union soviétique et les États-Unis passe par l'Arctique. Il formerait un axe d'attaque mais non, bien entendu, le seul, étant donné la menace que constituent les autres bases, forces aériennes et forces navales de l'Union soviétique. Une attaque peut venir de toutes les directions - sur les eaux, au-dessus ou au-dessous d'elles, y compris dans l'océan Arctique.

Il est donc tout à fait illusoire de penser qu'une réduction des armements dans l'Arctique accroîtrait la sécurité de l'Amérique du Nord ou même du Nord canadien. La menace qui pèse sur la sécurité de l'Occident est globale. Réduire nos armements défensifs du Nord ne diminuerait en rien la menace des armes stratégiques à l'échelle planétaire. Elle aurait, au contraire, un effet déstabilisateur. La sécurité du monde en serait amoindrie, et non renforcée.

C'est par les négociations en cours à Genève et à Vienne au sujet du contrôle des armements et du désarmement que doivent être réglés les problèmes mondiaux en ce domaine. Dans le contexte des discussions américano-soviétiques sur la réduction des armements

stratégiques, le Canada a fait sienne la cause de la négociation d'une limitation efficace des missiles de croisière aéroportés et lancés de la mer, lesquels pourraient de plus en plus constituer pour nous une menace directe, comme c'est actuellement le cas des missiles intercontinentaux. Nous avons eu la satisfaction de constater qu'au Sommet de Washington il a été décidé de s'attaquer à ce problème. Nos alliés de l'OTAN, y compris les Danois et les Norvégiens, reconnaissent sans réserve que la question de la sécurité de l'Arctique ne peut être réglée isolément. Elle ne concerne pas seulement le Nord, mais l'OTAN, et nous nous tiendrons fermement aux côtés de nos alliés.

L'autre attitude que certains préconiseraient pour le Canada - la neutralité - mérite également quelques commentaires à cet égard. Permettez-moi de citer l'étude récemment effectuée par l'Institut canadien des affaires internationales:

"Il serait vain de choisir la neutralité, parce que nous ne pourrions pas la faire respecter et que ne rien faire pour assurer notre propre défense serait contraire à notre dignité autant que préjudiciable à notre souveraineté et à notre sécurité. D'ailleurs, la seule politique de défense raisonnable à l'ère nucléaire consiste à prévenir la guerre par la dissuasion. Il est donc dans l'intérêt du Canada de coopérer avec les autres membres de l'OTAN à la défense collective de l'Europe occidentale, de l'Atlantique Nord et de l'Amérique du Nord, ainsi que de partager avec eux la protection offerte par la force de dissuasion nucléaire des États-Unis. L'Arctique revêt une importance particulière à ce dernier égard..."

Bien qu'il nous reste à régler avec nos voisins la question de nos frontières maritimes orientales et occidentales dans l'Arctique, permettez-moi cependant de vous redire que le Canada n'a qu'un grand problème de souveraineté, celui qui concerne les eaux arctiques. Progressivement, nous renforçons notre revendication sur celles-ci en accroissant notre contrôle, notre activité et notre participation à la coopération internationale dans le Nord.

Même si l'on tient compte de ce différend, le Canada est aussi libre, indépendant et souverain que tout autre État, et il le restera. À ce titre, il est partie à des accords internationaux dans l'ensemble avantageux et dont il peut se retirer s'il le souhaite.

Le fait de vivre et de travailler dans le village planétaire comporte naturellement des obligations, qu'il s'agisse des Nations Unies et de l'OTAN, du GATT et de l'Accord de libre-échange, des accords sur la pollution ou de cent autres questions. Par définition, l'ordre international l'exige. Cependant, les accords que nous avons signés et les organisations auxquelles nous avons adhéré contribuent à préserver et à renforcer notre sécurité, notre indépendance, notre prospérité et notre genre de vie. Ils limitent peut-être la liberté d'action unilatérale des nations contractantes, mais ils ne portent pas atteinte à leur souveraineté.

L'isolement n'a jamais été une attitude concevable pour le Canada, qui a une longue tradition d'internationalisme. Nous maintiendrons celle-ci et, en votre nom, nous protégerons et nous renforcerons la souveraineté canadienne.