

Le Conseil de l'Arctique face aux convoitises : coopération ou compétition ?

44 /// 2 juin 2017

A l'attention du lecteur • Ce bulletin de veille a pour objet d'éclairer un événement marquant de l'actualité récente, d'en qualifier l'importance et d'en apprécier les conséquences éventuelles, à partir des analyses et des arguments d'experts internationaux. Les sources mentionnées ne sont en aucun cas exhaustives.

Directeur de publication : Franck Smith - Rédacteur en chef : Dr Stéphanie Savina - Rédacteur : Mikaa Mered, enseignant associé en économie et innovation arctique, Université des sciences appliquées de Laponie (Finlande) ; chercheur Arctique/Antarctique, Center for International Maritime Security (USA) - Appui documentaire : Dr Franck Sabourin.

Le sommet ministériel du Conseil de l'Arctique qui s'est tenu à Fairbanks (Alaska, USA) les 10-11 mai derniers, ainsi que les événements diplomatiques de ces derniers mois semblent faire de 2017 une année charnière en matière de coopération en Arctique. Clôturant deux ans de présidence tournante du Conseil par les États-Unis, Fairbanks 2017 a attiré l'attention des médias du monde entier, alléchés par le duel entre le ministre des Affaires étrangères russe, Serguei Lavrov, et le nouveau secrétaire d'État américain, Rex Tillerson. Toutefois, comme attendu, il n'y a eu ni confrontation, ni provocation. L'administration Trump a tenté mais n'a finalement pas bouleversé les codes du théâtre Arctique. Elle a joué le jeu de la coopération, et même assuré une forme de continuité avec l'ère Obama. L'Arctique vérifie les thèses de l'école fonctionnaliste¹ : plus des enjeux protéiformes et complexes à appréhender y apparaissent, plus la coopération pragmatique l'emporte sur la compétition féroce tant annoncée.

1. FAITS

Un sommet plus positif que prévu. Fondé en 1996, le Conseil de l'Arctique rassemble les huit pays dont le territoire s'étend au-delà du Cercle polaire Arctique : Russie, États-Unis, Canada, Danemark, Islande, Norvège, Suède et Finlande. Présidé par le secrétaire d'État américain Rex Tillerson — contesté du fait de ses anciennes fonctions en tant que PDG d'ExxonMobil² — le sommet de Fairbanks a connu un intérêt médiatique inhabituel alors que les spécialistes

de l'Arctique s'accordaient sur le fait qu'il ne fallait en attendre que peu, faute de lisibilité sur la stratégie de l'administration Trump³. En réalité, le sommet fut productif avec la signature de l'accord de coopération scientifique, la réaffirmation des groupes de travail à travers la validation de nombreux rapports⁴, le renforcement du Conseil Economique de l'Arctique, la création d'un fonds de dotation pour une meilleure représentativité autochtone⁵, l'admission de 7 nouveaux observateurs — dont un pays, la Suisse⁶, et 2 ONG, Oceana et National Geographic⁷ — ainsi que de nombreux événements annexes durant toute une semaine, dont un festival artistique, coordonnés par un comité d'organisation local confié par l'État à un think tank, une première.

Une institution fragile. S'inscrivant dans la dynamique de la conférence GLACIER⁸ de 2015 et du sommet ministériel scientifique⁹ de 2016, tous deux présidés par Barack Obama, Fairbanks 2017 fut le tout premier sommet ministériel du Conseil de l'Arctique depuis sa création en 1996, auquel les ministres des Affaires étrangères des huit pays membres ont participé. Prodigeux pour un Conseil

³ EXNER-PIROT, Heather. Arctic Council continues to defy pessimism. *Eye on the Arctic*, 16/5/2017. Consulté le 17/5/2017. <http://urlz.fr/5iMg>

⁴ Les rapports et discours officiels du Conseil de l'Arctique dans le cadre du sommet de Fairbanks sont disponibles sur <http://urlz.fr/5jjB>

⁵ STAALESEN, Atle. Establishment of \$30 million Álgu Fund marks new beginning in Arctic Council, indigenous peoples say. *Independent Barents Observer*, 12/5/2017. Consulté le 17/5/2017. <http://urlz.fr/5iN0>

⁶ BERNARD, Martin. Élu au Conseil de l'Arctique, la Suisse entend jouer un rôle stratégique dans le Grand Nord. *La Cité*, 12/05/2017. Consulté le 13/5/2017. <http://urlz.fr/5iN1>

⁷ THOMPSON, John. Introducing the New Arctic Council Observers. *Arctic Deeply*, 17/5/2017. Consulté le 17/5/2017. <http://urlz.fr/5iM1>

⁸ BRIGHAM, Lawson. The GLACIER Conference and President Obama's Links to the Arctic. *Arctic Yearbook 2015*. Consulté le 16/5/2017. <http://urlz.fr/5iM1>

⁹ KEIL, Kathrin. A Legacy of Science Cooperation for Future Generations: The White House Arctic Science Ministerial. *The Arctic Institute*. Consulté le 16/5/2017. <http://urlz.fr/5iMn>

¹ Pour aller plus loin sur le fonctionnalisme, lire : DEVIN, Guillaume. Que reste-t-il du fonctionnalisme international ? *Critique Internationale* n°38, pp 137-152. <http://urlz.fr/5n27>

² Rex Tillerson's Company, Exxon, Has Billions at Stake Over Sanctions on Russia. *New York Times*, 12/12/2016. Consulté le 16/5/2017. <http://urlz.fr/5iLV> <http://urlz.fr/5iLV>

qui n'est ni une organisation internationale, ni un organe diplomatique issu d'un traité multilatéral. Le Conseil de l'Arctique demeure une institution fragile reposant intégralement sur la bonne volonté diplomatique et financière de ses membres. Il requiert la bienveillance de tous les participants et l'observance de règles internes en perpétuelle co-construction. Cette bienveillance existe bien et s'inscrit dans la durée, comme l'a prouvé Fairbanks 2017 où la poursuite de l'élargissement du Conseil de l'Arctique a contribué à cette même dynamique : être plus inclusif pour légitimer plus encore l'institution et en conserver *in fine* le contrôle.

2. CONTEXTE

Protéger des risques exogènes et endogènes. En effet, malgré le régime de sanctions à l'égard de la Russie, malgré les tensions en rapport avec l'Ukraine ou la Syrie, malgré les violations répétées d'espace aérien souverain en Arctique, ou malgré encore le flou de l'administration Trump sur son degré de coopération, le Conseil de l'Arctique a poursuivi ses travaux sans perturbation majeure. Mieux : à Fairbanks, les huit ministres ont signé un accord contraignant¹⁰ et adopté une déclaration qui va jusqu'à reconnaître la pertinence de l'Accord de Paris sur le climat et le besoin d'investir dans la recherche pour anticiper les changements climatiques¹¹. Aucune polémique liée à l'Arctique lui-même n'est venue entacher le sommet. Du début à la fin du conseil, la préservation de l'environnement, le soutien aux peuples locaux et le développement d'infrastructures sont restés le cœur des discussions. La question de l'accession de l'Union européenne — premier financeur public en matière de recherche scientifique en Arctique — au statut d'observateur de plein droit a été gérée sans heurts. Depuis Iqaluit 2015, Moscou conditionne l'accession de l'UE à ce statut à la levée des sanctions. L'UE campant sur ses positions, la Russie a fait de même. Il a donc été convenu que la question de l'UE ne soit pas traitée ouvertement afin d'éviter d'obliger la Russie à enclencher une polémique. De même, afin d'éviter une polémique sur les prérogatives limitées du Conseil, ni le développement économique, ni le *Arctic Investment Protocol*, ou encore les enjeux sécuritaires dans la zone n'ont fait l'objet de débats. En définitive, chaque acteur avait pour objectif premier de protéger cet instrument diplomatique innovant qu'est le Conseil de l'Arctique des pressions exogènes, mais aussi endogènes comme l'hostilité de l'administration

Trump à l'égard des références aux changements climatiques et à leurs conséquences¹². La Maison Blanche a lancé une révision intégrale des stratégies et feuilles de route arctiques produites par les différents ministères et agences gouvernementales depuis 2012. Il est donc important de noter la victoire de l'approche de compromis poussée par les diplomates arctiques américains issus de l'ère Obama.

Accélération de l'innovation. Le contexte dans lequel Fairbanks 2017 s'est tenu est très particulier. L'intérêt du grand public, des médias, des investisseurs, ainsi que des décideurs politiques de nombreux Etats étrangers à cette zone n'a jamais été aussi grand que depuis les fontes estivales record de 2007 et 2012¹³. En effet, des innovations en matière de forage, d'exploration, de surveillance ou de robotique ont permis de baisser les coûts humains, environnementaux et financiers nécessaires pour investir en Arctique ces 10 dernières années. De plus, l'explosion de la démographie et de l'urbanisation, la recherche de nouveaux relais durables de croissance et l'intérêt grandissant des médias nourrissent l'intérêt des investisseurs, des décideurs et du grand public.

Un intérêt commercial accru. À cela viennent s'ajouter la construction d'infrastructures terrestres, maritimes, aériennes, spatiales et cyber qui rendent l'Arctique plus accessible et plus sécurisé. La région attire, comme en témoigne le sondage annuel des décideurs du secteur minier de l'Institut Fraser qui, en 2016, voit huit juridictions arctiques ou sub-arctiques se hisser dans le top 20 des plus attractives au monde¹⁴. De même, les secteurs de la construction ou du tourisme connaissent une croissance record¹⁵. Les pétroliers poursuivent également leur pénétration en Arctique avec, notamment, le début de la production, à la fin 2017, du projet Yamal LNG, un formidable pied de nez aux canons habituels de la géopolitique passé au travers des sanctions et de la crise. Le consortium russo-franco-chinois Yamal LNG a consacré 27 milliards de dollars US financés uniquement en roubles, euros et renminbis¹⁶ et poursuit sa dynamique autour de nouveaux projets similaires comme Arctic LNG-2.

¹² ROSEN, Yereth. Trump administration sought last-minute changes to soften Arctic Council climate-change commitment. *Alaska Dispatch News*, 26/5/2017. Consulté le 2/6/2017. <http://urlz.fr/5nk5>

¹³ 2016 ties with 2007 for second lowest Arctic sea ice minimum. NSIDC. 15/9/2016. Consulté le 2/6/2017. <http://urlz.fr/5nk8>

¹⁴ JACKSON, Taylor and GREEN, Kenneth. Annual Survey of Mining Companies 2016. Fraser Institute, Février 2017. Consulté le 12/5/2017. <http://urlz.fr/5iN3>

¹⁵ ANSELMINI, Elaine. Iceland's Tourism Boom Offers Lessons to Arctic Nations. *Arctic Deeply*, 4/1/2017. Consulté le 17/5/2017. <http://urlz.fr/5iN4>

¹⁶ FEITZ, Anne. Dans le Grand Nord russe, le projet gazier géant de Total sort de terre. *Les Echos*, 22/5/2016. Consulté le 12/5/2017. <http://urlz.fr/5iN5>

¹⁰ BLOOM, Evan. The Arctic Council Produces a New Arctic Science Cooperation Agreement. *Arctic Yearbook 2016*. Octobre 2016. Consulté le 16/5/2017. <http://urlz.fr/5iMB>

¹¹ MEAD, Leila. Arctic Council Reaches Fairbanks Declaration, Agreement on Enhanced Scientific Cooperation. *IISD*, 16/5/2017. Consulté le 22/5/2017. <http://urlz.fr/5jij>

Beaucoup de symbolique. Tout comme Fairbanks 2017, le forum bisannuel « Arctique : territoire de dialogue » organisé par le Kremlin fin mars à Arkhangelsk a une nouvelle fois permis d'observer la mécanique du théâtre politique Arctique avec les présidents russe, islandais et finlandais à la tribune. Des décideurs politiques et/ou économiques se réunissent autour d'un thème positif (*e.g.* recherche scientifique, développement, préservation...) pour en réalité se jauger, proposer de nouvelles lectures et interprétations du droit, du climat, de la situation géopolitique, hausser légèrement le ton sur la question de la sécurité des infrastructures, pour toujours revenir à des engagements vers plus de coopération¹⁷.

Peu de tensions. Souvent mis en avant par les médias pour justifier de potentielles tensions, les conflits territoriaux actuels en Arctique sont en réalité minimes. Le conflit russo-norvégien sur la frontière maritime en mer de Barents a été levé en 2010 par un accord bilatéral. La frontière maritime en mer de Beaufort entre les Etats-Unis et le Canada ne fait pas encore l'objet d'une entente, mais cela n'empêche pas les deux voisins de coopérer étroitement. Il en va de même pour l'îlot de Hans entre le Canada et le Danemark. Cependant, le statut des passages maritimes du Nord-Est (NSR)¹⁸ et du Nord-Ouest (NWP)¹⁹, ainsi que la propriété de la Norvège sur les ressources de la ZEE de l'archipel du Svalbard font toujours débat²⁰ ; sans toutefois provoquer d'urgence stratégique ni d'escalade militaire. Reste enfin la question des demandes d'extension au plateau continental des droits souverains sur les fonds marins et les ressources sous-marines portées par le Danemark, la Russie et le Canada, qui devrait se régler par un traité de partage territorial dans, au mieux, plus d'une dizaine d'années, la Commission des Limites du Plateau Continental de l'ONU étant incompétente pour trancher de pareils cas²¹.

Exercices et renseignement militaires. Les puissances arctiques comme non-arctiques (France, Royaume-Uni, Chine...) assurent une présence de plus en plus régulière en Arctique par des patrouilles navales, des exercices signalés au grand public, et des

opérations de renseignement HUMINT, IMINT et SIGINT. Depuis 2013, treize des seize agences du renseignement américain ont créé une cellule arctique pour analyser, quantifier et anticiper les menaces²². Pour le moment, même si des exercices tels que *Cold Response* ou *Arctic Challenge* sont régulièrement organisés entre alliés arctiques et non-arctiques, et même si la Russie poursuit un programme ambitieux de construction et de rénovation de quatorze bases sur l'ensemble de sa façade arctique, un consensus dans la communauté stratégique existe sur le fait qu'une guerre pour l'Arctique est hautement improbable à court comme à long terme²³. En effet, l'on observe une récurrence dans la fonction stratégique des opérations militaires menées aujourd'hui en Arctique : elles relèvent encore de l'ordre de la quantification du risque, de l'évaluation des menaces, de la cartographie du terrain et de la symbolique politique. Les tests capacitaires ou manœuvres défensives restent rares car la coopération résiste, même sur le militaire²⁴. Personne n'est prêt à allumer la mèche. Lorsque l'Assemblée parlementaire de l'OTAN organise un séminaire de trois jours au Svalbard sur la sécurité en Arctique, que des exercices d'envergure tel que Joint Viking sont organisés ou que des violations d'espaces interviennent, la réponse russe se limite à un communiqué ou à un exercice riposte pour affirmer sa capacité d'action dans la région. Contrairement à d'autres régions du monde où la moindre « provocation » peut rapidement dégénérer en « incident diplomatique » ou en « conflit », l'Arctique reste une zone où, même si des tensions se manifestent sporadiquement, le contexte qui prévaut reste celui de la coopération. L'interdépendance des pays arctiques pour viabiliser, assurer et optimiser l'exploitation de la zone l'impose.

3. ENJEUX

Viabiliser l'Arctique à tout prix ? La question n'est pas de savoir s'il faut exploiter l'Arctique, car la région l'est déjà et continuera de l'être. L'objectif du Conseil de l'Arctique est de tendre, par la voie du consensus, vers un équilibre entre préservation, développement et émancipation. Or, pour exploiter une région aussi mal connue que l'Arctique, il faut d'abord la viabiliser. Les infrastructures nécessaires à son exploitation restent la prérogative de la puissance publique. Cependant, mis à part la Norvège, les

¹⁷ BREUM, Martin. Russian and the Nordics: Northern approaches. *The Arctic Journal*, 30/3/2017. Consulté le 16/5/2017. <http://urlz.fr/5nkd>

¹⁸ BJØRKLII, Hans-Petter. Understanding the geopolitics of commercial shipping via the Northern Sea Route. University of Bergen. June 2015. Consulté le 14/5/2017. <http://urlz.fr/5iNu>

¹⁹ JIA, Bing Bing. The Northwest Passage: An Artificial Waterway Subject to a Bilateral Treaty Regime? *Ocean Development & International Law*, vol.44, issue 2. Mai 2013. Consulté le 14/5/2017. <http://urlz.fr/5iNs>

²⁰ YERKES, Andrew. Whose fish? Looking at Svalbard's fisheries protection zone. *Polar Research and Policy Initiative*. 4/12/2016. Consulté le 12/5/2017. <http://urlz.fr/5iNp>

²¹ BREUM, Martin. Three countries, one pole. *The Arctic Journal*, 5/8/2015. Consulté le 16/5/2017. <http://urlz.fr/5nkh>

²² BENNETT, Brian and HENNIGAN, W.J. U.S. builds up Arctic spy network as Russia and China increase presence. *Los Angeles Times*, 7/9/2015. Consulté le 16/5/2017. <http://urlz.fr/5iNS>

²³ SCHALLER, Benjamin. Deconstructing the Narrative of Arctic War. World Policy Institute. *Arctic In Context initiative*. 9/3/2016. Consulté le 17/5/2017. <http://urlz.fr/5iN9>

²⁴ PETERS, Jennifer. Russia Isn't Trying to Start a War in the Arctic - It's Just Keeping Out the Riffraff. *Vice News*, 2/10/2015. Consulté le 16/5/2017. <http://urlz.fr/5iNN>

gouvernements de la région ne peuvent agir sans partenariats public-privé, voire subissent les conditions posées par des investisseurs étrangers.

Dépendances stratégiques. Cette mainmise du privé a parfois des conséquences négatives pour l'environnement mais tend surtout à créer des dépendances stratégiques. Par exemple, Moscou veut attirer en Arctique des investisseurs, idéalement russes, mais ce sont d'abord des investisseurs étrangers qui répondent à l'appel, principalement du capital-risque chinois. Or, un trop grand engagement chinois en Arctique reste vu comme une menace à long-terme par Moscou, qui voudrait que ses entreprises soient moins dépendantes de l'Occident en technologies et de l'Asie en capital-risque²⁵. Cela conduit l'État fédéral à s'endetter pour créer les infrastructures nécessaires, directement par le biais de l'armée, et alimente de ce fait les craintes de militarisation offensive de l'Arctique. De même, l'extrême dépendance du Groenland vis-à-vis de quelques investisseurs étrangers, chinois là encore, pour financer ses velléités d'indépendance est vue comme un facteur de risque sécuritaire direct par les États-Unis, le Canada et le Danemark²⁶.

Redistribution de la puissance par l'économie. Ces développements, quel que soit le secteur économique et quelle que soit la région de l'Arctique concernée, reposent quasi-exclusivement sur un modèle de croissance exogène, c'est-à-dire d'une croissance basée essentiellement sur l'import en Arctique de capitaux humains, financiers et technologiques venus du sud. La conséquence directe de ce modèle de développement est que la dépendance des projets arctiques vis-à-vis de puissances publiques et privées situées hors de la zone conduit à une disparition progressive de la frontière entre l'Arctique et les régions septentrionales des zones tempérées, d'une part. D'autre part, elle conduit à une redistribution de la puissance entre les régions arctiques, lesquelles sont en compétition pour les mêmes ressources venues du sud. Enfin, elle conduit également à une redistribution de la puissance entre les pays et acteurs de l'Arctique et les acteurs non-arctiques. Par ailleurs, cette redistribution de la puissance économique conduit à de nouveaux besoins logistiques et de nouvelles logiques sécuritaires.

Préserver la stabilité institutionnelle. Fairbanks 2017 marque l'entrée de l'Arctique dans l'âge de la

maturité politique et de l'équilibre institutionnel²⁷. Cet équilibre prend source dans le besoin de durabilité et de prévisibilité des peuples de l'Arctique pour créer les conditions d'une attractivité économique réelle et des États pour assurer l'exercice de leur souveraineté dans la région. Cet équilibre se matérialise dans les multiples continuités engagées ou réaffirmées à Fairbanks, jusqu'à être même incarné par la continuité des slogans entre la présidence américaine du Conseil (*One Arctic*) et la présidence finlandaise (*Exploring Common Solutions*). Sans stabilité institutionnelle, il ne peut y avoir d'inclusivité, de coopération à finalités politiques, stratégiques, scientifiques, administratives ou commerciales.

L'Arctique : espace ou concept ? L'un des enjeux à suivre est le processus de définition géoéconomique de l'Arctique car celui-ci aura des incidences diplomatiques. L'Islande et la Norvège n'ont pas de port pris dans les glaces, même l'hiver, tandis que sur la côte kazakhe de la mer Caspienne, la température peut descendre à -40°C et les infrastructures être paralysées par les glaces. Jusqu'à présent, l'Arctique fut une zone géographique délimitée par des critères variant selon les disciplines, allant jusqu'à varier d'un groupe de travail du Conseil de l'Arctique à l'autre. Or, au fur et à mesure des changements climatiques, l'on tend vers une redéfinition de l'espace Arctique à partir de ses réalités climatiques et de ses flux économiques. Dit autrement, l'Arctique devient progressivement un concept géoéconomique plus qu'une zone d'intégration régionale géographiquement bornée. Voilà une potentielle brèche dans la mécanique du Conseil de l'Arctique dans laquelle pourront s'engouffrer les territoires se revendiquant implicitement ou explicitement du « proche-Arctique » comme la Chine, l'Écosse, Hokkaidō, la province sud-coréenne du Gangwon, l'Estonie, la Mongolie, ou encore Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette dynamique vaut également pour les territoires qui revendiquent une filiation polaire entre l'Arctique et la très haute montagne comme la Suisse ou l'Inde²⁸. Ces questions sont éminemment géopolitiques, contemporaines et bien réelles. Elles doivent être adressées selon une approche systémique des enjeux et des acteurs. Alors que la Finlande assume désormais la présidence du Conseil pour deux ans, l'enjeu principal des acteurs de l'Arctique est de préserver les dynamiques de coopération plutôt qu'attiser la concurrence et la compétition.

²⁵ PEZARD, Stephanie, et SMITH, Timothy. Friends if we must: China and Russia in the Arctic. *RAND Corporation*. 7/5/2016. Consulté le 2/6/2017. <http://urlz.fr/5nko>

²⁶ MATZEN, Erik. Denmark spurned Chinese offer for Greenland base over security. *Reuters*. 7/4/2017. Consulté le 16/5/2017. <http://urlz.fr/5iOT>

²⁷ Au sens de True, Jones et Baumgartner, *Punctuated-Equilibrium Theory*, 2006. Disponible sur : <http://urlz.fr/5iMt>. Voir MERED, Mikaa. Saving the Arctic with Endogenous Growth Theories, *Arctic Business Forum 2017 Yearbook*. À paraître. <http://urlz.fr/5iMs>

²⁸ ROSEN, Yereth. From the south, keen interest in the Arctic and the Arctic Council. *Alaska Dispatch News*, 14/5/2017. Consulté le 16/5/2017. <http://urlz.fr/5iOX>