



Comprendre les rivalités arctiques

Mikkel Runge Olesen

TRADUCTION **Sophie Fabre**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2017/3 Automne , PAGES 15 À 25

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365677202

DOI 10.3917/pe.173.0015

Date de mise en ligne : 06/09/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-3-page-15?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Comprendre les rivalités arctiques

Par **Mikkel Runge Olesen**

Mikkel Runge Olesen, docteur en science politique de l'université de Copenhague, est chercheur à l'Institut danois d'études internationales (DIIS).

Traduit de l'anglais par Sophie Fabre.

Avec le réchauffement climatique, de nouvelles perspectives s'ouvrent pour l'Arctique. Des opportunités apparaissent dans le domaine du transport maritime et de l'exploitation des ressources naturelles. Si des différends territoriaux persistent dans la zone, nul acteur n'a intérêt à ce que les tensions dégénèrent. La stabilité de la région est en effet essentielle à son développement économique. Les tensions entre la Russie et les États arctiques membres de l'OTAN devraient donc être contenues.

politique étrangère

Le réchauffement climatique modifie progressivement la donne dans l'Arctique. Après être restée en marge de la politique mondiale pendant des siècles, cette région fut brièvement propulsée au-devant de la scène durant la Seconde Guerre mondiale puis durant la guerre froide – ceci notamment parce que des bâtiments équipés d'armes nucléaires y opéraient¹. L'Arctique glissa de nouveau à la marge des raisonnements stratégiques à la fin de la guerre froide. Aujourd'hui, l'intérêt que suscite cette zone repose non seulement sur des facteurs géostratégiques et militaires, mais aussi et de plus en plus, sur son potentiel en termes de ressources naturelles, et son rôle dans le développement du commerce international.

En outre, l'Arctique est un espace de tensions, avec des différends liés d'une part à la souveraineté sur les Zones économiques exclusives (ZEE) et les plateaux continentaux étendus, et d'autre part au statut juridique des passages du Nord-Est et du Nord-Ouest. Ces différends déboucheront-ils sur de vrais conflits, ou la coopération et une « concurrence amicale » prendront-elles le dessus ? Cette question est devenue d'autant plus pertinente avec le débordement de la crise ukrainienne

1. O. R. Young, *Arctic Politics Conflict and Cooperation in the Circumpolar North*, Hanover, Dartmouth College Press, 1992, p. 179-213.

vers l'Arctique en 2014, et en particulier le déclenchement de sanctions occidentales sur l'extraction russe de pétrole et de gaz dans les fonds marins arctiques.

La sécurité de l'Arctique en question

Si conflit en Arctique il devait y avoir, le plus probable serait qu'il oppose la Russie aux pays occidentaux. En effet, à l'exception de la Russie, tous les États de la zone sont membres de l'OTAN. Il faut aussi mentionner le cas de la Chine, qui n'est pas un État arctique mais qui s'intéresse de près à la région. Sa présence est toutefois insuffisante pour que les dirigeants chinois envisagent de s'y engager dans une confrontation armée. Un conflit entre la Russie et l'Occident dans l'Arctique est-il vraisemblable ? On ne peut répondre à cette question qu'en examinant les intérêts de la Russie et des membres arctiques de l'OTAN.

Les intérêts russes dans l'Arctique

La côte arctique russe représente environ la moitié du pourtour de l'océan Arctique, et sa flotte de brise-glaces nucléaires offre à la Russie un accès inégalé à la région. Toutefois, la Russie est également la plus vulnérable des puissances arctiques. Parmi les « cinq de l'Arctique » (Russie, États-Unis, Canada, Danemark et Norvège²), la Russie est le seul pays qui n'appartient pas à l'OTAN. Ensuite, la Russie conserve une grande partie de ses moyens de dissuasion stratégique dans l'Arctique, surtout au niveau de la péninsule de Kola³. Du point de vue des Russes, cette péninsule serait une cible potentielle pour l'OTAN dans l'éventualité d'un conflit⁴. Enfin, point peut-être le plus important, la Russie est économiquement vulnérable dans l'Arctique, du fait du poids de l'extraction *offshore* de pétrole et de gaz arctique dans sa stratégie énergétique. L'activité *offshore* est aujourd'hui relativement faible, mais elle est amenée à croître significativement au fur et à mesure de l'assèchement des réserves de pétrole et de gaz terrestres. Le défi, pour la Russie, est que pour mener à bien ses projets d'expansion *offshore*, elle dépend des investissements, de la technologie et du savoir-faire des Occidentaux⁵ – qui sont actuellement bloqués en raison de la crise ukrainienne⁶.

2. Ces cinq États possèdent des territoires bordant l'océan Arctique.

3. E. Klimenko, « Russia's Arctic Security Policy. Still Quiet in the High North? », Stockholm, SIPRI, *Policy Paper*, n° 45, 2016, p. 26-28, disponible sur : <www.sipri.org>.

4. V. Konyshov et A. Sergunin, « Russian Military Strategies in the High North », in L. Heininen (dir.), *Security and Sovereignty in the North Atlantic*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014, p. 82-83.

5. K. Keil, « The Arctic. A New Region of Conflict? The Case of Oil and Gas », *Cooperation and Conflict*, vol. 49, n° 2, p. 180.

6. J. Rahbek-Clemmensen, « The Ukraine Crisis Moves North. Is Arctic Conflict Spill-Over Driven by Material Interests? », *Polar Record*, vol. 53, n° 1, 2017, p. 1-15, disponible sur : <www.cambridge.org>.

Cette combinaison de vulnérabilités militaire et économique a généralement incité Moscou à poursuivre dans la région une double stratégie. D'un côté, d'anciennes bases militaires soviétiques sont en cours de réouverture⁷, et le nombre d'exercices militaires russes dans la zone a augmenté, probablement pour montrer à l'Occident que la Russie est prête à protéger concrètement ses intérêts dans l'Arctique⁸. D'un autre côté cependant, la tendance générale de la diplomatie arctique russe s'est montrée très conciliante avec ses voisins. La Russie faisait partie des signataires de la déclaration d'Ilulissat de 2008, par laquelle les cinq États riverains de l'Arctique s'engageaient en faveur d'une résolution pacifique des conflits dans la région arctique⁹.

Moscou fait d'ailleurs généralement preuve de bonne volonté lorsqu'il s'agit par exemple des négociations sur l'extension du plateau continental. Ainsi, à l'exception de certains « coups » de communication – comme la pose semi-officielle d'un drapeau russe en titane au fond de l'océan Arctique en 2007¹⁰, ou le déplacement « conflictuel » du vice-Premier ministre russe Dmitri Rogozine en 2015¹¹ –, la Russie a généralement adopté une approche diplomatique relativement modérée. Ce fut le cas tant avant la crise ukrainienne qu'au début de celle-ci. La Russie, peut-être plus qu'aucun autre État arctique, a beaucoup à gagner à une coopération arctique, et beaucoup trop à perdre à un conflit dans cette région. Cela pourrait peut-être changer si les sanctions s'avéraient durables, mais la continuité que l'on observe jusqu'à présent dans la politique arctique russe semble prouver son degré de résilience.

Les intérêts des pays arctiques de l'OTAN

Alors que les sous-marins nucléaires américains n'ont jamais quitté l'Arctique, et que dès le début des années 2000 Washington tournait son attention vers la défense antimissile nationale en utilisant et en modernisant les bases existantes en Alaska et au Groenland, les États-Unis ont longtemps été considérés comme le géant endormi de la région arctique. La cause de ce décalage réside dans la perception générale que les États-Unis ont de l'Arctique. Les responsables politiques américains

7. E. Klimentko, « Russia's Arctic Security Policy. Still Quiet in the High North? », *op. cit.*, p. 26-28.

8. K. Roberts, « Why Russia Will Play by the Rules in the Arctic », *Canadian Foreign Policy Journal*, vol. 21, n° 2, 2015, p. 1-17.

9. Voir sur : <www.oceanlaw.org>.

10. T. Parfitt, « Russia Plants Flag on North Pole Seabed », *The Guardian*, 2 août 2007, disponible sur : <www.theguardian.com>.

11. T. Nilsen, « Russia's Sanctioned Rogozin Landed on Svalbard », *The Barents Observer*, disponible sur : <<http://barentsobserver.com>>.

ont en effet depuis longtemps placé cette région au bas de l'échelle de leurs priorités. Les États-Unis n'ont toujours pas ratifié la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), le cadre juridique le plus important pour l'Arctique. En dépit du soutien de présidents à la fois démocrates et républicains, la ratification n'a toujours pas été validée par le Congrès¹². La clarification effective des revendications américaines de souveraineté dans l'Arctique se fait donc toujours attendre. En outre, ce n'est qu'en 2011 que les États-Unis décident de participer au niveau du secrétaire d'État aux réunions ministérielles biennuelles du Conseil de l'Arctique. Enfin, l'hésitation de Washington se reflète dans la lenteur du processus d'acquisition de nouveaux brise-glaces. Actuellement, les États-Unis n'ont que deux bâtiments de ce type en fonctionnement dans l'Arctique : le *Polar Star* et le *Healy*, en service respectivement depuis une quarantaine et une vingtaine d'années¹³. Dans ce domaine, qui représente une capacité clé dans l'Arctique, les États-Unis se positionnent donc loin derrière la Russie.

Le fait que les États-Unis n'accordent pas de priorité à l'Arctique les conduit à éviter de provoquer Moscou dans cette région. La politique américaine a ainsi été de ne pas chercher à engager l'OTAN dans l'Arctique. Certes, les sanctions sur l'extraction russe de pétrole et de gaz représentent une exception à cette approche, mais ces sanctions doivent être considérées comme un simple débordement de la crise ukrainienne. Les intérêts russes dans l'Arctique ne furent ciblés que parce que les Russes étaient vulnérables face à de telles sanctions. Elles sont peu révélatrices des stratégies arctiques de Washington et de ses alliés.

Le Canada, puissance moyenne de l'Arctique, tend à s'aligner sur les positions des États-Unis sur les stratégies générales de sécurité dans l'Arctique. Certes, le discours canadien sur la Russie a récemment beaucoup évolué – d'une tonalité très véhémence sous Stephen Harper¹⁴ vers une approche plus conciliante sous Justin Trudeau¹⁵. Mais Ottawa s'est constamment opposée, sous ces deux Premiers ministres, à l'implication de l'OTAN dans la région. Voilà qui vise à éviter que les relations avec les Russes ne se détériorent trop¹⁶, en même temps qu'à maintenir « à leur

12. T. Wright, « Outlaw of the Sea », *Foreign Affairs*, 7 août 2012, disponible sur : <www.foreignaffairs.com>.

13. R. Scarborough, « Ice-Cold War: Russian Icebreakers Outnumber U.S. Vessels in Vital Arctic », *The Washington Times*, 19 février 2017, disponible sur : <www.washingtontimes.com>.

14. J. Plouffe, « Stephen Harper's Arctic Paradox », Calgary, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, 2014, disponible sur : <<https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net>>.

15. G. Sharp, « Trudeau and Canada's Arctic Priorities: More of the Same », *The Arctic Institute*, 6 décembre 2016, disponible sur : <www.thearcticinstitute.org>.

16. K. Atland, « Interstate Relations in the Arctic: an Emerging Security Dilemma? », *Comparative Strategy*, vol. 33, n° 2, 2014, p. 145-166.

place» les nations qui cherchent à gagner une nouvelle influence – si l'on en croit une remarque non officielle qui aurait été prononcée en privé par Harper¹⁷.

Parmi les plus petits membres arctiques de l'OTAN, le Danemark s'est pour l'instant positionné en faveur d'une implication limitée de l'organisation transatlantique. Ainsi, si les Danois rappellent clairement que l'article 5 du traité de Washington s'applique aussi à l'Arctique, le royaume voit aujourd'hui peu de raisons pour un accroissement de l'activité otanienne dans la région¹⁸. Cette orientation correspond à la politique étrangère générale du Danemark, qui cherche à préserver la paix dans l'Arctique de concert avec les Russes, en dépit des différends qui peuvent exister dans d'autres régions¹⁹. En parallèle, le royaume entend confirmer qu'il est un allié utile et loyal de Washington. Ainsi le Groenland accueille-t-il la base militaire de Thulé, qui occupe une place importante dans le système de défense antimissiles américain, et garantit un minimum de bonnes dispositions de la part des États-Unis (même si c'est probablement moins le cas que durant la guerre froide²⁰). Mais cette base est également un sujet récurrent de controverse entre le Danemark, le Groenland et les États-Unis. La dernière controverse en date portait sur la perte par une entreprise groenlandaise d'un important contrat de services avec la base aérienne américaine au profit d'un concurrent américain, alors que le traité de 1951 entre les États-Unis et le Danemark prévoyait de réserver ces contrats à des entreprises danoises ou groenlandaises. La question reste en suspens et le Danemark tente de s'appuyer sur son excellente relation avec Washington pour résoudre ce problème contractuel – ainsi que d'autres problèmes du même type –, avant qu'il ne réussisse à polluer la vie politique danoise²¹.

Pour les Danois, l'article 5 du traité de Washington s'applique à l'Arctique

Enfin, la Norvège, autre petit pays limitrophe de l'Arctique faisant partie de l'OTAN, s'est montré jusqu'ici le plus fervent défenseur d'une

17. J. Ivison, «Canada under Increasing Pressure to Come Up with Co-Ordinated NATO Response to Russia in Arctic», *The National Post*, 25 janvier 2015, disponible sur : <<http://news.nationalpost.com>>.

18. Ministère danois de la Défense, «Sikkerhedspolitisk redegørelse om udviklingen i Arktis», 2016, p. 18, disponible sur : <www.fmn.dk>.

19. S. Kruse, «Samuelson advarer mod konflikt og konfrontation i Arktis», *Berlingske*, 29 mars 2017, disponible sur : <www.b.dk>.

20. J. Rahbek-Clemmensen et H. Anders, «Gronlandskortet: Arktis' Betydning for Danmarks Indflydelse i USA», *CMS Report*, Copenhagen, université de Copenhagen, 2017.

21. M. R. Olesen, «Lightning Rod: The US, Greenlandic and Danish Relations in the Shadow of Post-Colonial Reputations», in K. S. Kristensen et J. Rahbek-Clemmensen (dir.), *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic – Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*, Londres, Routledge, 2018.

plus grande implication de l'OTAN dans la zone²². Pour Oslo, la région arctique se compose en réalité de deux régions. En tant qu'État limitrophe de l'océan Arctique, la Norvège est un membre actif à la fois des « cinq de l'Arctique » et des « huit de l'Arctique » (le Conseil de l'Arctique). En outre, s'agissant de la sécurité de la Norvège dans l'Arctique, il convient de prendre particulièrement en considération les dynamiques en jeu dans le sud de la région arctique – région dite « nordique » qui recouvre la Norvège continentale du Nord, le Svalbard et la mer de Barents. Ici, la Norvège partage de manière critique à la fois une frontière maritime et une frontière terrestre avec la Russie. D'un côté, la Norvège a été au premier rang des efforts diplomatiques déployés pour que la Russie reste au sein des institutions arctiques. À preuve des succès de ces efforts : l'accord entre Oslo et Moscou de 2010 sur la répartition des dernières zones contestées de la mer de Barents²³. D'un autre côté, la Norvège a toujours joué un rôle important dans la dissuasion de l'OTAN à destination de la Russie dans la région nordique. Depuis l'époque de la guerre froide, elle sert de poste de surveillance des mouvements militaires russes dans la zone très militarisée de l'oblast de Mourmansk. Ajoutons que la Norvège a signalé son intention de répondre à une présence militaire accrue de la Russie dans l'Arctique par un renforcement correspondant des forces armées norvégiennes dans la région²⁴.

L'Arctique : une exception sécuritaire ?

Les enjeux de sécurité majeurs de l'Arctique ne viennent pas directement de l'Arctique lui-même. Comme pendant la guerre froide, le plus grand danger opposé à la stabilité arctique provient de conflits importés. L'Arctique a en lui-même plutôt un effet stabilisateur. La région est loin d'être le champ de bataille idéal. En 2009, le chef d'état-major de la Défense canadienne, le général Walter Natynczyk, déclarait : « Si quelqu'un venait à envahir l'Arctique canadien, ma première mission serait de le secourir²⁵. » Ainsi, la coopération autour de tâches comme la recherche et le sauvetage, la prévention de fuites de pétrole, ou les projets scientifiques, est mise en valeur dans l'Arctique, beaucoup plus que dans d'autres régions moins inhospitalières. Les évidents avantages de la coopération face à ces défis ont incité les pays arctiques

22. R. Gronning, « NATO Reluctant to Engage in the Arctic », *High North News*, 24 novembre 2016, disponible sur : <www.highnorthnews.com>.

23. M. Arild, D. Fjaertoft et I. Overland, « Space and Timing: Why Was the Barents Sea Delimitation Dispute Resolved in 2010? », *Polar Geography*, vol. 34, n° 3, 2011, p. 145-162.

24. Ministère norvégien des Affaires étrangères, « Nordomradestrategi - mellom geopolitikk og samfunnsutvikling », 2017, p. 20, disponible sur : <www.regjeringen.no>.

25. P.-H. Deshayes, « Arctic Threats and Challenges from Climate Change », *The Sydney Morning Herald*, 6 décembre 2009, disponible sur : <www.smh.com.au>.

à conclure des accords juridiquement contraignants²⁶. À quelques exceptions près, l'attitude généralement coopérative des pays arctiques s'est maintenue, même après la crise ukrainienne²⁷. Les dynamiques régionales contrebalancent les retombées négatives des conflits externes, du moins jusqu'à un certain point.

Questions de souveraineté, enjeux économiques et intérêts externes

L'Arctique est le théâtre de nombreux différends irrésolus et d'intérêts divergents, même si le risque d'une escalade y demeure limité. Au nombre de ces différends, ceux qui portent sur les Zones économiques exclusives (ZEE) et les plateaux continentaux étendus sont centraux. Selon la CNUDM, chaque pays a droit à 200 milles marins de ZEE au-delà de ses eaux territoriales, ainsi que le droit de postuler pour obtenir l'extension de son plateau continental au-delà de cette zone. Chaque pays ne pouvant prétendre à un plateau continental étendu que dans la mesure où il peut prouver que ses plateaux continentaux s'étendent au-delà des 200 milles de ZEE²⁸.

En 2017, le processus de délimitation dans l'océan Arctique est toujours en cours. Les États-Unis et le Canada sont toujours en désaccord au sujet des frontières des ZEE dans la mer de Beaufort²⁹. Ce différend est d'autant plus complexe qu'il se double de perspectives d'exploitation de ressources en hydrocarbures. La présence de ces ressources est pourtant à la fois une complication et une incitation à trouver une solution, puisque peu d'entreprises seraient prêtes à investir dans l'extraction de pétrole ou de gaz tant que le statut juridique de la région reste indéterminé. Une dynamique semblable a sans doute joué dans la résolution d'un différend similaire entre la Russie et la Norvège en mer de Barents en 2010³⁰.

Concernant les revendications de plateaux continentaux étendus, de nombreuses questions restent encore ouvertes. Tous les États limitrophes de l'Arctique, à l'exception des États-Unis qui doivent encore

26. Voir sur : <www.arctic-council.org>.

27. L. Heininen, «Security of the Global Arctic in Transformation – Potential for Changes in Problem Definition», *Future Security of the Global Arctic: State Policy, Economic Security and Climate*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016, p. 12-34.

28. M. R. Olesen, «Common and Competing Interests», in J. Jokela (dir.), *Arctic Security Matters*, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, 2015, disponible sur : <www.iss.europa.eu>.

29. G. Sharp, «An Old Problem, a New Opportunity: A Case for Solving the Beaufort Sea Boundary Dispute Where They Don't Belong», *The Arctic Institute*, 2016, disponible sur : <www.thearcticinstitute.org>.

30. M. Arild, D. Fjaertoft et I. Overland, «Space and Timing: Why Was the Barents Sea Delimitation Dispute Resolved in 2010?», *op. cit.*, p. 151-152.

Russie, Canada et Danemark s'opposent sur l'extension des plateaux continentaux

ratifier la CNUDM, prétendent à un plateau continental étendu, ou vont le faire. Les principaux différends, en termes de chevauchement direct, opposent la Russie, le Canada et le Danemark (à travers le Groenland). Tous trois sont cependant d'accord pour suivre les règles posées par la CNUDM, ce qui signifie que chacun a consenti à soumettre à la Commission des Nations unies sur les limites du plateau continental des preuves scientifiques à l'appui de ses demandes. Le Danemark a déposé sa dernière demande en 2014, la Russie en 2016, tandis que le Canada a soumis une requête partielle en 2013, qu'il est censé renouveler en 2018³¹. Or il se pourrait que certaines demandes se chevauchent, sans qu'on puisse les départager de manière scientifique. Dans ce cas, les États concernés devront trouver un accord pacifique. Enfin, le différend portant sur l'île Hans mérite d'être mentionné : il est le seul en Arctique à concerner un territoire terrestre. Cette petite île de 1,3 km² est revendiquée à la fois par le Danemark et par le Canada, faisant l'objet d'une controverse depuis des années³².

Un point commun aux « cinq de l'Arctique » est la volonté d'éviter toute ingérence externe dans leur division de la zone. Ainsi, l'une des principales motivations de la Déclaration d'Ilulissat de 2008 était-elle aussi d'adopter une position commune contre toute influence extérieure – y compris, par exemple, celle du Parlement européen, qui s'est prononcé en faveur d'un traité qui considérerait l'océan Arctique comme patrimoine commun de l'humanité³³.

Les passages du Nord-Est et du Nord-Ouest

Le réchauffement progressif de l'Arctique ouvre de nouvelles perspectives d'usage des passages du Nord-Est et du Nord-Ouest comme routes alternatives du commerce international. La première question est celle du passage du Nord-Est, qui offrirait l'intérêt de raccourcir considérablement beaucoup de routes commerciales entre l'Europe et l'Asie de l'Est³⁴. Le sujet fait cependant l'objet d'une controverse importante avec la Russie, qui considère ce passage comme une voie maritime interne, alors que d'autres acteurs, notamment les États-Unis et l'Union européenne (UE),

31. L. Sevunts, « Canada to Submit its Arctic Continental Shelf Claim in 2018 », *RCI*, disponible sur : <www.rcinet.ca>.

32. M. Byers, *International Law and the Arctic*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 14-15.

33. Parlement européen, « European Parliament Resolution of 9 October 2008 on Arctic Governance », 9 octobre 2008, disponible sur : <www.europarl.europa.eu>.

34. E. Guy et F. Lasserre, « Commercial Shipping in the Arctic: New Perspectives, Challenges and Regulations », *Polar Record*, vol. 52, n° 3, mai 2016, p. 294-304.

insistent pour traiter ce passage comme une voie maritime internationale. La Chine, acteur clé de tout développement du commerce mondial, s'est pour le moment montrée disposée à accepter la souveraineté de Moscou sur le passage du Nord-Est³⁵.

Le statut juridique du passage du Nord-Ouest est également contesté. Le Canada soutient que ce passage fait partie de ses eaux intérieures, tandis que les États-Unis sont les plus ardents défenseurs du principe des voies maritimes internationales. Pour l'heure toutefois, ces deux conflits ont été contenus, ce qui dénote le faible intérêt porté par les États-Unis et l'UE à ces zones, ainsi que leur volonté d'éviter toute confrontation immédiate³⁶. En outre, le potentiel économique immédiat de ces passages ne doit pas être surestimé. Pour les entreprises de transport, la distance entre les ports n'est qu'un facteur parmi d'autres pour calculer le coût global d'un itinéraire de transit. Les passages du Nord-Est et du Nord-Ouest restent fermés la plus grande partie de l'année, et leur intérêt limité par l'imprévisibilité de la météo. En outre, le transit demeure risqué sans l'aide d'un brise-glace³⁷.

Les enjeux économiques de l'Arctique

À quel point ces différends sont-ils sérieux, et peuvent-ils conduire à une escalade ? Les perspectives d'extraction de ressources naturelles dans l'Arctique sont intrinsèquement liées aux questions de souveraineté. Or, de telles perspectives sont bien plus grandes dans les zones non contestées de l'Arctique que dans les zones contestées. Voilà qui incite les États limitrophes de l'Arctique à coopérer : l'extraction des ressources dans les zones non contestées, que l'on estime à environ 80 % de la richesse en ressources de la région arctique³⁸, requiert une certaine stabilité politique afin d'attirer l'intérêt de l'industrie de l'extraction. Cela concerne tout spécialement la Russie, qui a clairement intérêt à ce que soient levées le plus tôt possible les sanctions occidentales dans cette région.

Les puissances extérieures, notamment l'UE et la Chine, ont également un rôle à jouer à cet égard. Plusieurs États membres de l'UE sont aussi membres du Conseil de l'Arctique (Danemark, Suède, Finlande),

35. L. Huang, F. Lasserre et O. Alexeeva, « China's Strategy in the Arctic: Threatening or Opportunistic? », *Polar Record*, vol. 53, n° 1, 2015, disponible sur : <www.cambridge.org>.

36. E. Guy et F. Lasserre, « Commercial Shipping in the Arctic: New Perspectives, Challenges and Regulations », *op. cit.*

37. *Ibid.*

38. E. Buchanan, « Arctic Thaw: Arctic Cooperation and Russian Rapprochement », *Foreign Affairs*, 21 janvier 2016, disponible sur : <www.foreignaffairs.com>.

L'UE a cherché à obtenir le statut d'observateur permanent au Conseil de l'Arctique

ou y sont des observateurs, et le Danemark est un État limitrophe de l'Arctique³⁹. L'UE elle-même a cherché à obtenir le titre d'observateur permanent au sein du Conseil de l'Arctique, mais sa demande a été refusée en 2013 en raison d'un différend avec le Canada sur l'interdiction par l'UE du commerce des produits dérivés du phoque. L'affaire s'est renouvelée en 2015 puis 2017, cette fois en lien avec le conflit ukrainien⁴⁰. Les conséquences pratiques de ce refus sont limitées, car l'UE peut participer au Conseil de l'Arctique comme observateur temporaire⁴¹, mais la controverse sur le commerce des produits dérivés du phoque souligne le dilemme général de l'UE dans l'Arctique : comment trouver un équilibre entre une position ferme en faveur de la protection de l'environnement et les préoccupations liées au développement économique de l'Arctique⁴² ?

À l'heure actuelle, la Chine semble plus intéressée par l'extraction de ressources que par l'exploitation de nouvelles voies maritimes⁴³. Les intérêts chinois incluent le pétrole et le gaz – domaines dans lesquels Pékin cherche à établir une relation de plus en plus proche avec Moscou⁴⁴ –, mais également les minéraux comme le minerai de fer ou les terres rares. La Chine fournit déjà 90 % de la demande mondiale en terres rares, et son intérêt pour les terres rares du Groenland a suscité quelque inquiétude chez les Occidentaux. Ces inquiétudes doivent toutefois être tempérées, le monopole chinois reposant sur le fait que Pékin maintient des prix bas pour que l'extraction de terres rares dans d'autres zones ne soit pas viable commercialement⁴⁵.

L'extraction de ressources dans l'Arctique est cependant coûteuse. Le faible prix des ressources naturelles sur les marchés mondiaux décourage actuellement de nombreux projets d'extraction, et la plupart des industries

39. Le Groenland lui-même a quitté l'UE en 1985 en raison d'un différend concernant la pêche. Il est maintenant classé parmi les « pays et territoires d'outre-mer de l'UE ».

40. L. Haines, « EU Bid to Become Arctic Council Observer Deferred Again », *The Barents Observer*, 4 mai 2015, disponible sur : <<http://barentsobserver.com>> et A. Holm, « Norway's Foreign Minister Warns Against Arctic Resource Race », *High North News*, 12 mai 2017, disponible sur : <www.highnorthnews.com>.

41. Voir sur : <www.arctic-council.org>.

42. C. Pelaudeix et T. Rodon, « The European Union Arctic Policy and National Interests of France and Germany: Internal and External Policy Coherence at Stake? », *Northern Review*, n° 37, 2013, p. 75-76.

43. L. Huang, F. Lasserre et O. Alexeeva, « China's Strategy in the Arctic: Threatening or Opportunistic? », *op. cit.*, p. 39.

44. *Ibid.*, p. 37-38.

45. C. Lo, « The False Monopoly: China and the Rare Earths Trade », *Mining Technology*, 20 août 2015, disponible sur : <www.mining-technology.com>.

attendent une hausse des prix des matières premières avant de s'intéresser à l'Arctique. Voilà qui devrait donner aux acteurs de la région le temps de trouver des solutions à leurs différends.

À l'heure actuelle, une escalade militaire dans l'Arctique est fort peu probable. Les plus grandes sources d'instabilité viennent de débordements extérieurs à la région, plutôt que de dynamiques internes. Nul pays n'a plus intérêt que la Russie à une région arctique stable. Bien que la vulnérabilité économique russe dans l'Arctique en ait fait une cible des sanctions occidentales liées à la crise ukrainienne, la coopération dans la région s'est jusqu'à présent révélée relativement résistante. Ni une possible ruée vers les ressources arctiques, ni les questions de souveraineté en suspens ne risquent de changer cette donne dans l'avenir prévisible – d'autant que la plus grande partie des richesses potentielles se trouve sans doute dans des régions non contestées. À l'avenir, les relations entre États arctiques devraient osciller entre coopération et concurrence, plutôt qu'aller vers le conflit ouvert.



Mots clés

Arctique
Cercle polaire
Russie
OTAN

