

Les États-Unis et l'Arctique : de l'hibernation à l'engagement

Christelle Calmels

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2018/2 Été**, PAGES 145 À 157

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365678155

DOI 10.3917/pe.182.0145

Date de mise en ligne : 08/06/2018

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2018-2-page-145?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.

Les États-Unis et l'Arctique : de l'hibernation à l'engagement

Par **Christelle Calmels**

Christelle Calmels est doctorante au Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po Paris.

Jusqu'à très récemment, les États-Unis n'ont accordé que peu d'attention à l'Arctique. Avec le réchauffement climatique et l'ouverture croissante de la région au reste du monde, on observe cependant un changement d'attitude du pays à son égard. La multiplication des documents stratégiques, à compter de la fin des années 2000, ainsi que le réinvestissement diplomatique du Conseil de l'Arctique, témoignent alors de l'intérêt accru des États-Unis pour une région en pleine mutation.

politique étrangère

Depuis l'achat de l'Alaska à la Russie en mars 1867 pour 7,2 millions de dollars, les États-Unis possèdent le statut de nation arctique, aux côtés de la Russie, du Canada, de la Norvège, de la Suède, de la Finlande, de l'Islande et du Danemark (*via* le Groenland). La localisation de l'Alaska en fait d'ailleurs le principal objet de la stratégie américaine en Arctique durant la guerre froide. La formule employée en 1971 par l'ancien secrétaire de l'Intérieur Walter Hickel résume alors bien son importance stratégique : « Nous pouvons apercevoir [l'Union soviétique] de chez nous¹. » En effet, seul le détroit de Béring sépare les deux États dans la région. Dans un premier temps, il est donc question pour les États-Unis de se protéger contre l'URSS grâce à la militarisation de leur territoire. L'Arctique est ainsi considéré à cette époque comme une arrière-cour glacée des deux grandes puissances nucléaires, un espace stratégique de dissuasion où se font face les deux blocs.

Si la région n'existe donc pas en tant que telle durant la guerre froide, un élan de coopération régionale ne tarde pas à être impulsé par la

1. B. M. Botelho, « I Can See Russia from Here: The Alaska Statehouse and International Law », *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution*, vol. 20, 2012, p. 91.

Russie et les autres nations arctiques à la sortie de l'ordre bipolaire. Les États-Unis choisissent néanmoins de rester en retrait de cette dynamique naissante. Ce manque d'implication peut notamment s'expliquer par le fait que l'Arctique n'est alors pas considéré comme une priorité par les responsables américains².

On observe cependant depuis quelques années un engagement croissant des États-Unis dans le processus de gouvernance régionale. Ce sursaut survient alors que l'Arctique est affecté par des changements environnementaux drastiques, et s'ouvre de plus en plus au reste du monde. À partir de la fin des années 2000, Washington restructure sa stratégie nationale pour l'Arctique autour d'objectifs sécuritaires, économiques, environnementaux et diplomatiques. Si l'Alaska reste un élément fondamental de la stratégie arctique des États-Unis, il n'en est plus la seule clé de lecture, à mesure que le pays s'implique dans la principale instance de gouvernance régionale : le Conseil de l'Arctique.

En retraçant l'évolution de la posture américaine en Arctique depuis la fin de la guerre froide, on constate que la stratégie adoptée par les États-Unis en Arctique se focalise aujourd'hui sur la mise en place d'une gouvernance régionale ouverte, plus à même de servir leurs intérêts dans la région. Cependant, l'arrivée au pouvoir de Donald Trump en janvier 2017 jette quelque incertitude sur le positionnement futur du pays dans la région, en matière environnementale et diplomatique.

La difficile implication des États-Unis dans la construction post-guerre froide d'un ordre régional

La posture américaine en Arctique à l'issue de la guerre froide complique son implication dans le processus de construction régionale : le pays est le seul État côtier à ne pas avoir ratifié la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) ; sa position relative aux routes maritimes arctiques l'oppose au Canada et à la Russie, et il refuse de se voir contraint par une organisation régionale institutionnalisée.

Une position ambivalente à l'égard du droit de la mer

La CNUDM, adoptée en 1982, est le principal régime juridique gouvernant les espaces maritimes. Elle délimite les droits de souveraineté des États côtiers (en Arctique, les États côtiers sont le Danemark, Norvège,

2. Les États-Unis n'ont pas élaboré de véritable stratégie nationale pour l'Arctique avant 2009.

Russie, États-Unis et Canada) et sert de cadre de référence pour la réglementation des activités maritimes. L'Arctique étant essentiellement un territoire océanique, la Convention y constitue le principal instrument de régulation des relations entre les nations arctiques.

Si sept d'entre elles ont ratifié la CNUDM et sont parties à ses deux accords relatifs, les États-Unis ne l'ont toujours pas ratifiée. À la suite de la conclusion de la Convention, Ronald Reagan refuse de la signer et exprime d'importantes réserves au regard de sa partie XI, dont les dispositions sont inspirées des revendications des pays en voie de développement vis-à-vis de l'exploitation des fonds marins situés au-delà des juridictions nationales. Les critiques américaines encouragent alors la conclusion d'un nouvel accord relatif à la mise en œuvre de la partie XI, plus consensuel que les dispositions initiales. Les États-Unis signent cet accord, et Bill Clinton le soumet en 1994, avec la CNUDM, à l'avis du Sénat³. Mais celui-ci refuse la ratification, et n'a pas changé sa position depuis 23 ans, en dépit du soutien unanime que lui ont apporté les présidents successifs, républicains comme démocrates. Le Comité sénatorial des relations internationales a pourtant voté en faveur de la ratification de la Convention en 2004 et en 2007. Mais aucun nouveau vote du Sénat réuni au grand complet n'a encore eu lieu⁴. Cela est notamment dû à une vigoureuse opposition idéologique d'une faction isolationniste du camp républicain, qui bloque le processus⁵.

La CNUDM est néanmoins reconnue aujourd'hui par les États-Unis comme relevant du droit coutumier, et le pays se considère donc comme contraint par ses dispositions, qu'il respecte aussi bien en Arctique que dans les autres mers et océans. Il va même jusqu'à citer explicitement l'article 76 de la Convention sur le site internet relatif à son plateau continental⁶.

Cependant, la non-ratification marginalise les États-Unis au regard de la question de l'élargissement des plateaux continentaux de ses voisins. En effet, seuls les États ayant ratifié la Convention sont autorisés à soumettre une demande d'extension de leur plateau continental à la Commission des limites du plateau continental (CLPC), organe créé par la Convention

3. R. Pedrozo, « Arctic Climate Change and U.S. Accession to the United Nations Convention on the Law of the Sea », *International Law Studies*, vol. 89, 2013, p. 761, disponible sur : <<https://stockton.usnwc.edu>>.

4. « Law of the Sea Convention », département d'État des États-Unis, 2017, disponible sur : <www.state.gov>.

5. J. N. Moore, « Navigational Freedom: The Most Critical Common Heritage », *International Law Studies*, vol. 93, 2017, p. 260.

6. « U.S. Extended Continental Shelf: About », département d'État des États-Unis, 2017, disponible sur : <www.state.gov>.

pour rendre des avis consultatifs aux États membres. Ce qui n'empêche pas les États-Unis de suivre de très près les demandes déposées par les autres nations côtières, comme en témoigne en 2001 leur vive réaction à la demande russe d'extension du plateau continental jusqu'au pôle Nord⁷. Leur marge de manœuvre reste toutefois limitée, puisque Washington ne peut endosser qu'un rôle de commentateur passif des demandes d'extension des plateaux continentaux des autres nations côtières.

Des disputes maritimes en suspens avec les voisins russe et canadien

Des différences de doctrine sur la circulation maritime

La doctrine navale des États-Unis repose sur la liberté de navigation dans les mers et les océans afin d'y projeter leur puissance économique et militaire⁸. L'océan Arctique ne fait pas exception à la règle. Deux couloirs maritimes cristallisent dès lors les tensions entre les États-Unis d'un côté et le Canada et la Russie de l'autre : le passage du Nord-Ouest (PNO), et la route maritime du Nord (RMN). Les États-Unis considèrent que ces couloirs sont des détroits internationaux, alors que les deux autres nations côtières estiment qu'il s'agit d'eaux intérieures, soumises à leur souveraineté.

Dans le cas du PNO, deux incidents diplomatiques majeurs ont créé des tensions entre les États-Unis et le Canada : les voyages sans autorisation des brise-glaces américains *Manhattan* en 1969, et *Polar Sea* en 1985. Suite au second incident, les deux pays signent un accord de coopération bilatérale en 1988⁹. Dans ce document de deux pages, les États-Unis s'engagent à demander l'autorisation au gouvernement canadien avant d'envoyer leurs brise-glaces dans les eaux disputées, afin de ne pas rompre leur amitié. Mais les deux pays soulignent également que l'accord ne change rien à leurs positions respectives sur le sujet : les États-Unis considèrent toujours le PNO comme étant un détroit international, alors que le Canada considère qu'il fait partie de ses eaux intérieures. Cet accord n'est donc rien d'autre qu'une déclaration officielle de *statu quo*, qui perdure encore aujourd'hui.

La contestation américaine de la souveraineté russe sur la RMN est moins véhémente. Cela est notamment dû au fait que, contrairement au Canada, la Russie a fortement développé ses infrastructures portuaires

7. « États-Unis d'Amérique : Notification concernant le texte soumis par la Fédération de Russie à la Commission des limites du plateau continental », 18 mars 2002, p. 2, disponible sur : <www.un.org>.

8. B. Posen, « Command of the Commons: the Military Foundation of US Hegemony », *International Security*, vol. 1, n° 28, 2003, p. 5-46.

9. « Canada-United States: Agreement on Arctic Cooperation and Exchange of Notes Concerning Transit of Northwest Passage », *International Legal Materials*, vol. 28, n° 1, 1989, p. 141-145.

civiles et militaires tout au long du ^{xx}^e siècle, afin d'exploiter les nombreuses ressources naturelles qui s'y trouvent mais aussi de protéger son territoire¹⁰. Elle est d'ailleurs le pays arctique qui bénéficie de la flotte la plus développée, étant à ce jour le seul constructeur de brise-glaces à propulsion nucléaire¹¹. Ainsi la revendication américaine de liberté de circulation sur la RMN se cantonne-t-elle à un stade purement discursif. La Russie est une nation bien plus puissante et mieux équipée que son homologue canadienne, et cette route revêt un intérêt moins direct pour les États-Unis, car plus éloignée.

Un acteur réticent de la gouvernance arctique naissante

Le discours que Mikhaïl Gorbatchev prononce à Mourmansk le 1^{er} octobre 1987 est généralement considéré comme le catalyseur d'un élan de coopération régionale post-guerre froide¹². Le président de l'URSS y proclame sa volonté de transformer l'Arctique en région pacifique, où la coopération scientifique occuperait une place de choix. Il est d'ailleurs le premier à proposer la création d'un Conseil orienté vers ce dessein, suivi par la Finlande et le Canada qui commencent peu après à organiser des sessions de négociation¹³.

Les États-Unis, loin d'avoir joué un rôle moteur dans la formation de ce Conseil, obtiennent la garantie que celui-ci restera le plus informel possible, en dépit de la volonté du Canada de l'institutionnaliser. Le Conseil de l'Arctique est donc créé par la déclaration d'Ottawa de 1996, et prend la forme d'un forum de discussion de haut niveau traitant des « problèmes de développement durable et de protection de l'environnement dans l'Arctique¹⁴ ». Les questions environnementales ont ici été choisies délibérément pour leur caractère dépolitisé et non conflictuel. Les huit nations arctiques sont les acteurs principaux de ce Conseil. Les représentants des peuples autochtones y possèdent un siège permanent, mais ne bénéficient pas du droit de vote. Enfin, plusieurs États non arctiques et organisations internationales et non gouvernementales jouissent d'un statut d'observateur, qui leur permet de participer aux six groupes de travail du Conseil

10. P. Thorez, « La Route maritime du Nord. Les promesses d'une seconde vie », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1066, vol. 2, 2008, p. 48-51.

11. T. Garcin, « Où en est la course à l'Arctique ? », *Revue internationale et stratégique*, n° 95, vol. 3, 2014, p. 142.

12. M. Gorbatchev, discours de Mourmansk, 1^{er} octobre 1987, disponible sur : <www.arctic.or.kr>.

13. O. Young et G. Osherenko, *Polar Politics, Creating International Environmental Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1993, p. 206.

14. « Declaration on the Establishment of the Arctic Council », Ottawa, 19 septembre 1996, p. 2, disponible sur : <<https://oarchive.arctic-council.org>>.

de l'Arctique¹⁵. S'il constitue une réussite en termes de construction régionale et de mise à l'agenda international des problématiques environnementales de la région, son manque d'institutionnalisation pose cependant problème. En effet, les premières décisions prises au sein du Conseil n'ont aucune valeur contraignante pour les États membres, et revêtent donc la forme de *soft law* (droit mou), dont les recommandations peinent à être appliquées durant les premières années de son existence. Ces insuffisances commencent à être ressenties à partir de la seconde moitié des années 2000, alors que l'Arctique connaît des bouleversements profonds.

Un regain d'intérêt dans un contexte de réchauffement climatique

À mesure que l'océan Arctique s'ouvre au reste du monde, les revendications de souveraineté se durcissent dans la région, et s'opposent aux demandes d'accès à ses ressources et voies maritimes. Les États-Unis décident alors de renouveler leur stratégie arctique, qu'ils articulent autour de leur implication croissante au sein du Conseil de l'Arctique afin de promouvoir une gouvernance ouverte de la région.

Une crise de gouvernance marquée par le changement climatique

Depuis 2002, le rétrécissement de la surface de la banquise atteint chaque année des records et libère de nouveaux espaces et de nouvelles routes dans l'océan Arctique, tout en altérant profondément son écosystème¹⁶. L'ouverture des voies maritimes commence dès lors à attiser la convoitise d'acteurs éloignés de l'Arctique, tels la Chine, le Japon, la Corée du Sud et l'Union européenne, qui entrevoient la possibilité future d'emprunter des routes maritimes plus courtes et plus sûres¹⁷.

C'est dans ce contexte de réchauffement climatique que le PNO s'ouvre en 2007 pour la première fois à la navigation estivale, ravivant les tensions entre revendications de souveraineté d'un côté, et demandes d'accessibilité accrue de l'autre. La même année, une expédition scientifique russe menée par Arthur Tchilingarov se rend au pôle Nord pour collecter des données géologiques. Durant l'expédition, un drapeau russe est planté au fond de l'océan¹⁸. Cette action est très mal accueillie par la communauté

15. «The Arctic Council: A Backgrounder», Conseil de l'Arctique, 25 septembre 2017, disponible sur : <www.arctic-council.org>.

16. C. Kergomard, «L'Arctique face au changement climatique», *Annales de géographie*, vol. 1, n° 653, 2007, p. 5-12.

17. O. Young, «Arctic Tipping Points: Governance in Turbulent Times», *Ambio*, vol. 1, n° 41, 2012, p. 79.

18. L. C. Jensen et G. Honneland (dir.), *Handbook of the Politics of the Arctic*, Londres, Edward Elgar Publishing Limited, 2015, p. 12.

internationale, qui perçoit ce planter de drapeau comme une violation du droit de la mer et une appropriation unilatérale d'une grande partie de l'océan Arctique par la Russie. La région commence alors à être dépeinte par les médias internationaux comme un théâtre de futures guerres pour les ressources, alors que les autres États côtiers – en tête desquels le Canada – durcissent leurs discours et réinvestissent militairement la région.

Le porte-parole du département d'État américain choisit pour sa part le sarcasme pour commenter l'action russe : « Je ne suis pas sûr de savoir s'ils ont planté un drapeau en métal, en caoutchouc ou un drap de lit au fond de l'océan. Dans tous les cas, il n'a aucun statut ou effet légal¹⁹. » Les États-Unis ont en 2007 une politique arctique très peu développée, mais l'événement relance l'intérêt du pays pour les affaires de la région, et le Conseil de sécurité nationale commence à réfléchir à une nouvelle feuille de route pour l'Arctique²⁰.

Le réinvestissement diplomatique des États-Unis

Le 28 mai 2008, la signature de la déclaration d'Ilulissat par les cinq États côtiers marque un apaisement des tensions entre ces derniers, qui réaffirment que « le droit de la mer » est un cadre juridique permettant de répondre aux profonds bouleversements que subit l'océan Arctique²¹. Cette réunion en groupe restreint – surnommé *Arctic 5* – court-circuite la principale plate-forme de coopération régionale : le Conseil de l'Arctique. Le mode de gouvernance de la région se caractérise alors par la fermeture (*enclosure*) de l'océan Arctique en faveur des États côtiers, qui se considèrent comme étant les « intendants » de sa gestion et de sa protection.

L'*Arctic 5* se réunit une seconde fois à Chelsea en 2010 à la demande du Canada, mais les États-Unis critiquent fortement l'initiative. Pour la première fois, un secrétaire d'État – Hillary Clinton – assiste à une réunion arctique, et désapprouve la manière dont elle a été organisée : « Les discussions importantes sur les problématiques arctiques devraient inclure ceux qui ont des intérêts légitimes dans la région [...] et j'espère que l'Arctique démontrera toujours notre capacité à travailler ensemble, et non à créer de nouvelles divisions²². » Alors même que les États-Unis avaient fait partie des plus réticents à l'établissement du Conseil

19. M. Klare, *The Race for What's Left: The Global Scramble for the World's Last Resources*, Londres, Picador, 2012, p. 7.

20. Cette feuille de route (NSPD-66) sera publiée en janvier 2009, juste avant que George W. Bush ne quitte la présidence des États-Unis.

21. « The Ilulissat Declaration », Ilulissat, Groenland, 28 mai 2008, p. 1, disponible sur : <www.oceanlaw.org>.

22. M. B. Sheridan, « Clinton Rebukes Canada at Arctic Meeting », *The Washington Post*, 30 mars 2010, disponible sur : <www.washingtonpost.com>.

de l'Arctique, la position qu'ils prennent lors de cette réunion semble favoriser la prédominance de ce forum au détriment de l'*Arctic 5*. Ce qui peut s'expliquer notamment par le fait que les États-Unis se trouvent dans une posture particulièrement délicate au sein de l'*Arctic 5*, puisqu'ils sont les seuls à ne pas avoir ratifié la CNUDM et donc à ne pas pouvoir revendiquer officiellement une extension de leur plateau continental. De plus, alors que le Canada et la Russie adoptent une position très souverainiste dans la région, les États-Unis sont favorables à une gestion ouverte de l'océan Arctique, position partagée par l'Union européenne, les nations asiatiques et les États observateurs au Conseil de l'Arctique²³. Enfin, en critiquant ouvertement l'*Arctic 5*, les États-Unis rallient à leur cause non seulement les trois autres nations arctiques exclues (la Finlande, la Suède et l'Islande), mais également les populations autochtones de la région qui n'ont pas non plus voix au chapitre dans ces négociations, alors qu'elles bénéficient d'un siège permanent au Conseil de l'Arctique. Les États-Unis tentent donc de renverser la balance en leur faveur dans la gouvernance arctique, alors même qu'ils se trouvent marginalisés au sein de l'*Arctic 5*.

Revalorisation du Conseil de l'Arctique et multiplication des documents stratégiques

La déclaration de Kiruna adoptée par le Conseil de l'Arctique en 2013 semble alors faire la synthèse entre les deux visions de la gouvernance arctique. La prééminence des huit nations arctiques dans la gestion des affaires de la région est réaffirmée pour apaiser le Canada et la Russie. Mais ces dernières indiquent également qu'elles sont ouvertes à l'admission de nouveaux observateurs souhaitant contribuer au travail du Conseil²⁴. Ainsi les États-Unis soutiennent et encouragent l'accession de la Chine, de l'Inde, de l'Italie, de Singapour, du Japon et de la Corée du Sud au statut d'observateurs²⁵.

La même année, Washington publie sa Stratégie nationale pour la région Arctique²⁶, qui énonce les grands intérêts du pays dans la région : «Sécuriser les États-Unis ; protéger la libre circulation des ressources et du commerce ; protéger l'environnement ; répondre aux besoins

23. En 2010, les États observateurs sont la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Pologne, l'Espagne et le Royaume-Uni.

24. Conseil de l'Arctique, «Vision for the Arctic», Kiruna, 15 mai 2013, disponible sur : <<https://oaaarchive.arctic-council.org>>.

25. D. Balton, «The Arctic in a Global Context», discours prononcé lors de la conférence internationale Arctic Frontiers à Tromsø (UiT), 24 janvier 2017.

26. «National Strategy for the Arctic Region», Washington, Maison-Blanche, 10 mai 2013, disponible sur : <<https://obamawhitehouse.archives.gov>>.

des communautés autochtones et permettre la recherche scientifique²⁷. » La liberté de navigation est de nouveau revendiquée, avec la nécessité de conserver des relations étroites entre les nations arctiques pour résoudre pacifiquement les disputes. De ce fait, le document souligne explicitement le rôle central du Conseil de l'Arctique dans la promotion « des intérêts américains dans la région²⁸ ». Fait notable : la stratégie nationale aborde également la question de l'accession des États-Unis à la CNUDM afin de « protéger les droits américains, les libertés, [...] et de renforcer [leurs] arguments en faveur de la liberté de navigation et de survol dans le Passage du Nord-Ouest et la Route Maritime du Nord²⁹ ». L'accession à la CNUDM est aussi considérée par l'administration comme nécessaire pour revendiquer des plateaux continentaux étendus au-delà des côtes de l'Alaska, lesquels contiendraient de « grandes quantités de pétrole, de gaz, et d'autres ressources³⁰ ».

Une nouvelle stratégie nationale des États-Unis dans la région

Toujours en 2013, le département de la Défense publie à son tour une Stratégie arctique – réactualisée en 2016 –, dans laquelle il détaille son principal objectif : « Une région sûre et stable dans laquelle les intérêts nationaux américains sont préservés, le territoire américain est protégé, et les nations travaillent en coopération pour affronter les défis³¹. » C'est, enfin, au tour de l'US Navy de publier en 2014 sa stratégie arctique sous le titre : « Feuille de Route arctique de l'US Navy 2014-2030³². » Celle-ci fait suite à une première feuille de route publiée en 2009, et présente les objectifs de court et de moyen termes de la marine américaine dans la région. Elle s'inscrit dans la continuité du plan d'exécution de la Stratégie nationale pour la région arctique³³ publié en janvier 2014, et de la stratégie arctique du département de la Défense.

Mais c'est en 2015 que l'implication américaine en Arctique connaît son apogée, lorsque le pays accède à la présidence du Conseil de l'Arctique sous la thématique : « Un Arctique : Opportunités, défis et responsabilités partagés³⁴. » Cette présidence s'est conclue le 11 mai 2017 à Fairbanks

27. *Ibid.*, p. 4.

28. *Ibid.*, p. 9.

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*

31. « Arctic Strategy », Washington, département de la Défense, novembre 2013, disponible sur : <www.defense.gov>.

32. « U.S. Navy Arctic Roadmap 2014-2030 », département de la Marine, Washington, février 2014, disponible sur : <www.navy.mil>.

33. « Implementation Plan for the National Strategy for the Arctic Region », janvier 2014, disponible sur : <www.virginia.edu>.

34. « U.S. Chairmanship of the Arctic Council », département d'État des États-Unis, 2017, disponible sur : <www.state.gov>.

avec la signature d'un accord sur l'amélioration de la coopération scientifique internationale arctique, activement soutenu par les États-Unis qui considèrent avoir joué un rôle moteur dans son élaboration³⁵.

Dans la déclaration de Fairbanks, les ministres des nations arctiques réaffirment l'importance du Conseil de l'Arctique, « forum intergouvernemental prééminent pour la région Arctique », ainsi que leur volonté de « renforcer le Conseil de l'Arctique et ses activités³⁶ ».

Ainsi, alors que les États-Unis avaient fait partie des acteurs les plus réticents à l'établissement d'un organe de gouvernance régionale, ils sont devenus l'un des plus fervents défenseurs du Conseil de l'Arctique, outil de promotion par excellence d'une gouvernance ouverte de la région.

Les défis présents et à venir

Si les États-Unis sont aujourd'hui pleinement intégrés dans la gouvernance arctique, l'arrivée au pouvoir de Donald Trump risque de fragiliser la posture du pays dans la région. L'orientation pro-énergies fossiles du président constitue un pas en arrière sur les questions environnementales. De plus, le tabou militaire perdure en Arctique et crée des frictions entre les États côtiers.

Une remise en cause de l'engagement environnemental américain ?

Toujours lors du sommet ministériel de Fairbanks, le secrétaire d'État Rex Tillerson a affirmé que « les États-Unis [allaient] continuer à être un membre actif du [Conseil de l'Arctique] », mais aussi qu'ils « passent actuellement en revue plusieurs politiques importantes, y compris la manière dont l'administration Trump abordera la question du changement climatique³⁷ ».

L'annonce du retrait américain de l'accord de Paris sur le climat, au mois de juin 2017, constitue un signal particulièrement négatif envoyé aux autres nations arctiques. La perception d'un désengagement environnemental américain a été renforcée par la visite en Alaska en mai du secrétaire à l'Intérieur Ryan Zinke, qui a déclaré devant un parterre de producteurs pétroliers que l'État était « ouvert au business³⁸ ». Cette visite fait suite

35. E. Bloom, « The Arctic Council Produces a New Arctic Science Cooperation Agreement », in L. Heinen, H. Exner-Pirot et J. Plouffe (dir.), *Arctic Yearbook 2016*, Akureyri, Northern Research Forum, 2016, p. 257.

36. « Declaration on the Occasion of the Tenth Ministerial Meeting of the Arctic Council », Fairbanks, 11 mai 2017, disponible sur : <www.state.gov>.

37. R. W. Tillerson, « Remarks at the Arctic Council Ministerial Meeting », Fairbanks, 11 mai 2017, disponible sur : <www.state.gov>.

38. « The White House Sees Only Dollar Signs in the Arctic », *The New York Times*, 18 octobre 2017, disponible sur : <www.nytimes.com>.

à la signature par Donald Trump en avril 2017 d'un décret autorisant le forage au large des côtes américaines, et notamment dans l'océan Arctique. La nouvelle administration républicaine s'inscrit donc en opposition avec l'administration Obama, qui avait, en coordination avec le gouvernement canadien, déclaré une interdiction du forage dans de larges zones des eaux arctiques pour y protéger l'écosystème. La publication le 18 décembre 2017 de la Stratégie nationale de sécurité américaine³⁹, qui consacre toute une partie de son second pilier à la « domination énergétique », confirme le virage pro-énergies fossiles de l'administration Trump.

Un « effet Trump » ?

L'ancien président américain du Conseil de l'Arctique David Balton pense pourtant que la politique américaine en Arctique ne va pas changer drastiquement sous la présidence de Donald Trump⁴⁰. Il est vrai que l'adoption, le 30 novembre 2017, d'un moratoire sur la pêche en haute mer en Arctique pour 16 ans, n'a pas suscité d'opposition de l'administration américaine, qui a même joué un rôle central dans sa conclusion⁴¹. Néanmoins, la posture radicale du gouvernement à l'égard des questions climatiques est susceptible de fragiliser le pays au sein de la gouvernance régionale. En effet, le Conseil de l'Arctique traite principalement des questions environnementales, et jouit pour l'heure d'un certain consensus entre ses membres, même si ses recommandations peinent parfois à être appliquées. Une posture américaine trop divergente pourrait marginaliser le pays dans les négociations à venir.

La problématique du tabou militaire dans les relations russo-américaines en Arctique

Les questions militaires ont été écartées par les États membres lors de la constitution du Conseil de l'Arctique, considérées comme trop sensibles. Or l'océan Arctique présente encore aujourd'hui une valeur stratégique pour les nations qui le bordent, et même au-delà. Les risques de conflit dans la région sont faibles au vu de l'interdépendance des nations arctiques et de son caractère hostile aux déploiements militaires. Mais le peu de coopération sur le plan sécuritaire pose problème.

Ainsi des tensions subsistent-elles entre la Russie et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) qui a déjà manifesté son intérêt envers

39. « National Security Strategy of the United States of America », Washington, Maison-Blanche, décembre 2017, disponible sur : <www.whitehouse.gov>.

40. A. L. Storholm, « Does not Think the USA Will Change its Arctic Policy », *High North News*, 1^{er} février 2017, disponible sur : <www.highnorthnews.com>.

41. Cela s'explique notamment par le fait que David Balton était en charge de la conclusion de cet accord.

la région. En effet, plusieurs exercices ont été réalisés en Norvège et en Suède, tel Cold Response, en 2012, auquel la Russie a répondu par ses propres exercices⁴². Les États-Unis ont déployé en janvier 2017 des militaires en Norvège pour un stationnement par rotation, ce qui a été accueilli très froidement par la Russie : « De fait, Washington lance une nouvelle course aux armements en essayant de nous entraîner dans une confrontation semblable à celle qui existait du temps de la guerre froide⁴³. » La modernisation des capacités militaires dans la région et la multiplication des exercices, attisent les tensions entre les nations arctiques, et plus particulièrement les États-Unis et la Russie.

Une première tentative de rapprochement avait pourtant été initiée en 2012 et 2013 avec les rencontres des Hauts représentants militaires des nations arctiques, sous l'impulsion du Conseil de l'Arctique⁴⁴. Mais celles-ci ont rapidement pris fin avec le début du conflit ukrainien, ce qui démontre que la région n'est pas totalement hermétique aux crises externes. La création en 2015 d'un Forum des garde-côtes en Arctique à l'initiative des États-Unis constitue une seconde tentative encourageante de coopération militaire⁴⁵. Les efforts demeurent néanmoins insuffisants alors que les défis sécuritaires augmentent, à mesure que la région s'ouvre au reste du monde. La dégradation des relations diplomatiques entre les États-Unis et la Russie n'est pas de nature à encourager pour le moment de plus grandes avancées en la matière.

De la fin de la guerre froide à aujourd'hui, on peut donc relever une implication croissante des États-Unis dans le processus de gouvernance arctique. Leur non-ratification de la CNUDM continue cependant à les fragiliser au sein de cette gouvernance. C'est pourquoi l'administration américaine insiste sur la nécessité d'accéder à cette convention dans ses différents documents stratégiques. L'emphasis est également mise sur le Conseil de l'Arctique, qui permet une gouvernance ouverte de la région grâce à l'implication d'un grand nombre d'observateurs non arctiques. Ces derniers demandent un accès croissant aux routes maritimes arctiques,

42. A. Taithe, I. Facon, P. Hebrard et B. Tertrais, « Arctique : perspectives stratégiques et militaires », *Recherches & documents*, n° 3, FRS, novembre 2013, p. 34.

43. M. Zakharova, citée dans « Déploiement de soldats américains en Norvège », *Le Figaro*, 16 janvier 2017, disponible sur : <www.lefigaro.fr>.

44. T. Koivurova et P. Graczik, « The Arctic Council », in L. C. Jensen et G. Honneland (dir.), *Handbook of the Politics of the Arctic*, Londres, Edward Elgar Publishing Limited, 2015, p. 315.

45. K. Braynard, « Establishment of the Arctic Coast Guard Forum », *Coast Guard Compass*, 30 octobre 2015, disponible sur : <<http://coastguard.dodlive.mil>>.

et s'inscrivent donc dans la continuité des revendications américaines dans la région. L'implication des États-Unis en Arctique reste néanmoins récente et fragile. Elle nécessite un investissement continu, aux niveaux diplomatique et financier. De plus, les questions militaires ne devront pas être négligées à l'avenir, afin de maintenir une gouvernance pacifique de l'Arctique.



Mots clés

Arctique

États-Unis

Droit de la mer

Réchauffement climatique