OBSERVATOIRE ETUDIANT DES RELATIONS INTERNATIONALES

DOSSIER - MAI 2021

GOUVERNER L'ARCTIQUE



OBSERVATOIRE ETUDIANT DES RELATIONS INTERNATIONALES



O.E.R.I.OFFICIEL



OERI_SGEL

O.E.R.I.OFFICIEL



OERI.FR

Observer ensemble les enjeux d'aujourd'hui et de demain.

Impulsé par des étudiants de Sciences Po Saint-Germain-en-Laye, l'OERI a pour ambition d'apporter sa pierre à l'édifice dans l'analyse du monde qui nous entoure.

Suivez-nous!



CONFLITS, VIOLENCES ET DROITS HUMAINS



SECURITE ET DEFENSE



ECONOMIE & ENVIRONNEMENT



JADE ANDRZEJEWSKI SECRETAIRE GENERALE MASTER II



GIANNI GABORET
LICENCE I



ELSA AYACHE MASTER I



MAïSSA ZIDANE LICENCE III



EMILIE DELFOSSE

MASTER I

RELECTEURS

4 INTRODUCTION

LES SPÉCIFICITÉS DE LA RÉGION ARCTIQUE: UN ESPACE GÉOSTRATÉGIQUE

LE CHANGEMENT CLIMATIQUE: CATALYSEUR D'ENJEUX GÉOPOLITIQUES

VERS UNE GOUVERNANCE INTEGRÉE DE L'ARCTIQUE

CONCLUSION: UN REGIME COMPLEX

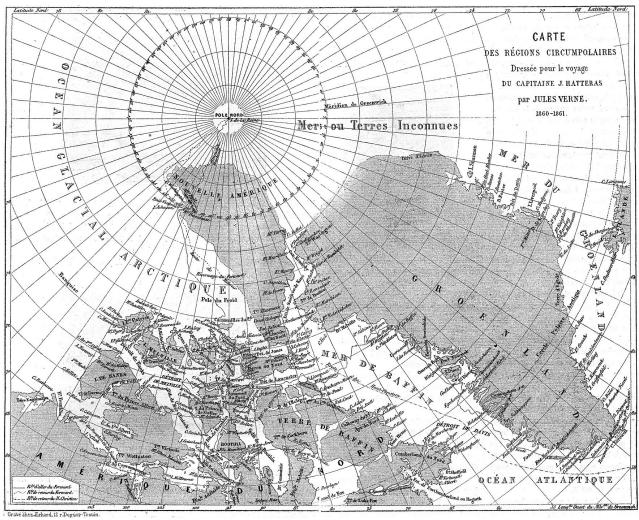
INTRODUCTION

L'appel du septentrion, auquel le Capitaine Hatteras sous la plume de Jules Verne a un jour répondu, séduit désormais la littérature des relations internationales.

Imprévisible, l'Arctique, dont le nom grec signifiant *ours* le lie essentiellement à son univers naturel, est un espace géostratégique d'abord mis en récit. Point où se rencontrent les méridiens du globe, où la mer polaire est rendue impraticable par la glace, l'Arctique pâti de lieux-communs occultant sa complexité, ou l'y condamnant. Au XVIe siècle il est déjà objet de conjectures. À la recherche d'une route reliant plus directement l'Europe à l'Asie, les explorateurs danois ou anglais se risquent à la traversée de son océan. Au XIXe siècle, là où ses frontières rejoignent le Yukon, il devient l'horizon où s'achève la ruée vers l'or. Dans l'imaginaire occidental, il a longtemps été la dernière terre laissée vierge de toute activité humaine. L'Arctique est désormais l'une des premières victimes du réchauffement climatique.

Définir cet espace impose un premier temps d'arrêt. Si la science s'accorde à dire qu'il est composé des territoires s'étirant au-delà du cercle polaire arctique, sa définition politique souligne la prééminence des huit États l'encerclant: États-Unis, Canada, Danemark, Islande, Norvège, Suède, Finlande et Russie. La 'problématique de l'arctique' a remplacé le stéréotype littéraire par une attention du monde médiatique et académique portée sur des enjeux territoriaux menaçant la stabilité régionale. Un paradoxe doit être relevé: celui, malgré l'effervescence, de l'absence de menace immédiate. L'Arctique reste un espace où conjectures, hypothèses, scénarios stratégiques se cristallisent.

Son actualité politique est celle de la recherche d'une organisation de ses territoires, dans un contexte d'urgence climatique. Une marge de manœuvre, réduite par la chronologie du réchauffement de la planète, est avancée par de nombreuses institutions internationales et États afin de justifier la multiplication des politiques arctiques. Face au constat de la fragmentation des gouvernances et cadres juridiques dans le Grand Nord, la gouvernance de l'Arctique est pensée comme devant être globale. Ainsi, la Commission européenne annonce en 2016 une « Politique arctique intégrée de l'Union européenne ». Le 6 mai 2021, Ursula von Der Leyen, en annonçant la renaissance de l'Europe, affirme une volonté de déployer le succès interne du projet européen au-delà de ses frontières. Comme le Capitaine Hatteras marchait « invariablement vers le Nord », l'Arctique est devenu ce nouvel horizon des politiques étrangères.



Carte de l'expédition du Capitaine Hatteras, Voyages et aventures du capitaine Hatteras, Jules Verne

La gouvernance, verbe transitif, désigne un processus de coopération. En théorie de sciences politiques, un consensus ne fixe pas sa définition. Platon est le premier à en esquisser les contours. « Saine », plutôt que bonne, la gouvernance permet l'organisation juste de la société, elle est donc une technique d'agencement faisant advenir l'ensemble de la multitude. Selon l'Union européenne, elle diffère du gouvernement en tant qu'institution. Cette distinction souligne la verticalité liant gouvernés aux gouvernants. Fixer un cap... Les métaphores navales souhaitant illustrer la gouvernance sont nombreuses. Platon déjà employait le verbe *kubernaô*. Il signifie gouverner, tout autant que naviguer. Filant la métaphore, il questionne l'efficacité d'une entreprise de navigation où plusieurs mains s'empareraient du gouvernail. Ordonner, serait également discriminer, subordonner. La gouvernance d'un espace complexe nécessite-t-elle une hiérarchisation des acteurs en présence ?

Gouverner l'Arctique impliquerait bâtir une cohérence, en dépit d'une complexité présupposée; forcer ou permettre la coopération des éléments engagés dans la traversée, dompter les éléments d'un environnement peu propice à l'heure du réchauffement climatique. Quelle gouvernance de l'Arctique, en révélant la fragmentation de sa densité institutionnelle, la crise climatique fait-elle advenir?

LES SPECIFICITES DE L'ESPACE GEOSTRATEGIQUE ARCTIQUE

L'Arctique est une région qui s'étend du cercle polaire, un des cinq parallèles du globe, jusqu'au pôle Nord. Sur une superficie de 21 millions de km² (Laura Berny, 2020), l'océan Arctique en occupe 13 millions de km². Elle est donc majoritairement composée d'espace maritimes et de fonds marins (pouvant aller à 4000 mètres de profondeur). Ces eaux sont recouvertes par la banquise et les glaciers, qui occupent 4,27 millions de km² de la surface maritime. Quant aux espaces terrestres (côtes, îles, archipels et portions de terres intérieures), le pergélisol (sols gelés), engendré par le climat polaire de la région, empêche la formation d'une végétation étendue, qui se limite à la présence de toundra. Cette végétation circumpolaire s'étend en haute montagne, on peut alors parler de « toundra alpine » ou « toundra d'altitude ». La végétation est basse, discontinue avec très peu d'arbres, à l'exception de quelques arbustes. À l'inverse, la faune est diverse dans cette région entre ses mammifères terrestres (rennes, caribous, renards polaires), marins (phoques, baleines) et ses oiseaux (chouette harfang). Le cercle polaire arctique englobe huit États, dont cinq côtiers de l'océan Arctique : les États-Unis, le Canada, la Russie, la Norvège et le Groenland (rattaché au Danemark), puis la Suède, la Finlande et l'Islande. Chacun de ces États dispose d'une langue nationale, auxquelles il faut ajouter celles des peuples de la région. En effet, l'Arctique est constitué de communautés autochtones disséminées de l'Est à l'Ouest du territoire régional, dans tous les États. Ces 500 000 personnes autochtones sont regroupées dans trois familles ethnolinguistiques régionales : ouralo-sibérienne, altaïque et déné-caucasienne. De ce fait, une guarantaine de langues et dialectes se côtoient dans cet espace.

Le potentiel limité de la région polaire

L'Arctique est un espace géostratégique car il dispose d'atouts économiques. Depuis le XVIIIe siècle, les ressources halieutiques de la mer de Barents ont d'abord attiré beaucoup de pêcheurs européens. L'océan Arctique et les mers de la région comptent des espèces uniques telles que la crevette nordique ou le colin d'Alaska. Depuis les années 1960, ce sont les hydrocarbures et les minerais qui intéressent le commerce mondial. Découverts dans les années 1920 dans le nord de l'Alaska, les hydrocarbures

constituent le potentiel majeur de la région polaire. Progressivement, les pays riverains de la région ont étendu leur exploitation du Sud de leur territoire vers le Nord, en direction du pôle. Par ailleurs, la région dispose de minerais variés, entrainant un foisonnement d'ouverture de mines à charbon, mais également pour d'autres minerais tels que l'or, le zinc, le plomb, le nickel et le platine. L'uranium et les « terres rares », aujourd'hui, attirent les regards des États au-delà du cercle polaire.

Le Groenland disposerait d'importantes quantité d'uranium, sachant que l'interdiction de l'extraction de cette ressource a été levée en 2013 par le Parlement groenlandais. Cette perspective n'est pas sans conséquence pour la Chine car les sites de terres rares sont majoritairement situés sur son territoire : « Le Groenland disposerait de réserves considérables, alors même que la production des terres rares est actuellement excessivement concentrée en Chine, ce qui a permis à ce pays de mener une sorte de guerre commerciale contre les pays occidentaux en limitant ses exportations ». (Commission Parlementaire des Affaires Étrangères, 2015). D'autre part, le potentiel touristique est un avantage de cette région. Cette activité se développe : le nombre de croisières augmente chaque année et a atteint 1,5 millions de touristes dans les années 2000. Pourtant, l'exploitation des ressources arctiques reste limitée par les contraintes géographiques de ce territoire. Cela s'explique par les conditions climatiques rudes. Les glaces empêchent de pêcher et de naviguer dans certaines zones, notamment dans le cœur de l'océan Arctique. Les activités sont dès lors limitées aux mers de Barents, de Béring et à la baie de Baffin. Précisément, l'océan Arctique est composé d'une banquise étendue (2012 : 3,4 millions

de km² sur ses 13 millions de km²), mais surtout d'une calotte glacière importante, ainsi que d'icebergs, qui rendent la navigation très dangereuse. De ce fait, sur cent millions de tonnes de poissons, l'Arctique ne compte que sept millions de prises en 2006. Le tourisme et l'exploitation pétrolière tentent de contourner cet obstacle, mais cela nécessite des fonds importants. Un briseglace est un investissement colossal pour un État (huit-cent millions de dollars), ce qui force les entreprises à investir ailleurs ou à mettre fin aux extractions en cours en Arctique. Des projets d'extraction se sont alors arrêtés. Par exemple, le champ gazier de Chtokman dans la mer de Barents, géré un consortium international, abandonné en 2019 par l'entreprise Gazprom en raison de coûts d'exploitation trop élevés. De ce fait, les compagnies pétrolières et gazières se tournent vers des exploitations plus rentables, comme celle du gaz de schiste. Par ailleurs, l'incertitude freine les investisseurs. Dans le Klondike, depuis la ruée vers l'or (1896), ouvertures et fermetures de mines se sont succédées en raison des mauvaises prévisions des compagnies minières sur la quantité de ressources présentes.



Estimation des hydrocarbures en Arctique

Source : Le Dessous des Cartes : Le détroit de Béring, pont ou frontière ?, ARTE (2014)

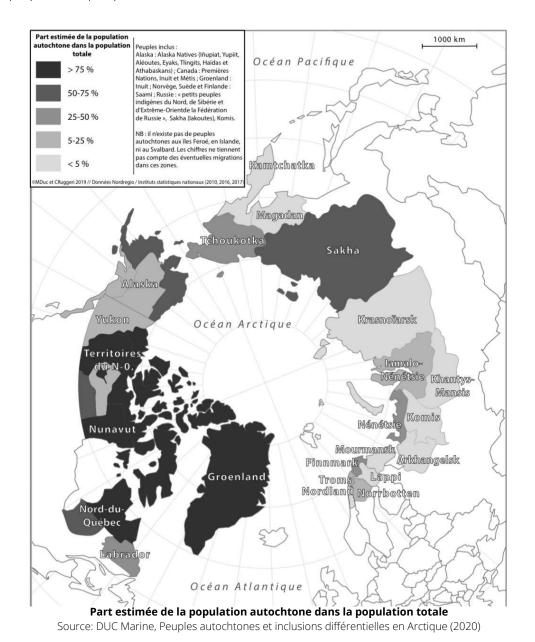
Ces obstacles restreignent l'activité économique d'entreprises et d'États qui n'ont pas les moyens d'exploiter l'Arctique. Ainsi, les ressources sont majoritairement détenues par les huit États-riverains, qui apprennent à exploiter cet espace aux conditions rudes : « Plus de 90% des ressources de l'océan Arctique appartiennent aux cinq pays côtiers depuis qu'ils ont étendu leur ZEE à 350 miles ». Ce qui fait dire à Mikaa Mered, chercheur à l'Ileri et auteur d'un livre récent Les Mondes polaires, que « l'Arctique n'est ni un eldorado ni un far west » (Laura Berny, 21 février 2020). Autrement dit, la gestion des ressources est utilisée par les États riverains afin de revendiguer la gouvernance de la région Arctique. Néanmoins, les membres de ce club ne sont pas égalitaires, certains disposent de moyens plus sophistiqués, mais aussi de savoir-faire comme la Russie : «Depuis des décennies, ils savent faire décoller un hélico par -30 °C, monter une chaîne sanitaire, une chaîne carburants, etc. Les autres pays partent de très très loin...» (Les Échos, 2020). À l'inverse, les États-Unis n'ont pas développé leur flotte puisqu'ils ne comptent que quelques briseglaces tandis que la Russie en aurait une quarantaine. Cela résulte de choix politiques, la Russie a déclaré la région polaire comme une priorité aux vues des ressources disponibles et Moscou n'hésite pas à investir pour développer des projets d'exploitation. En décembre 2019, elle a installé la première centrale nucléaire flottante au monde pour alimenter la ville de Pevek dans l'Extrême-Orient russe.

L'Arctique face aux peuples et au monde

La zone de l'Arctique révèle sa singularité par une grande diversité politique. Partagée entre plusieurs États, elle conserve néanmoins, pour les peuples, une identité commune liée à la colonisation. La région est composée de grandes puissances comme les États-Unis, la Russie, membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, ou le Canada ainsi que des pays développés avec de moindres capacités de projection comme la Norvège, la Finlande, Danemark. L'île du Groenland, appartenant au Danemark depuis 1953, participe à la formation politique diversifiée du pôle par son statut particulier. Le Groenland revendique une autonomie accrue envers le Danemark. Sa position géographique apparentée à l'Amérique du Nord et la présence de peuples autochtones inuits éloignent les groenlandais de la couronne danoise. Dès 1979, le Danemark a autonomie accordé une interne Groenland, celle-ci s'est accrue suite au référendum sur l'autonomie renforcée du 25 novembre 2008, approuvé par 75% des suffrages. Depuis son application en 2009, le Danemark a cédé 32 domaines compétences (police, justice, gestion des ressources naturelles...) tout en gardant sous contrôle les domaines-clés de la politique monétaire, de la défense et de la politique étrangère. Le groenlandais, langue inuite, devient également la seule langue officielle du territoire.

Cette dynamique d'autonomisation, voire d'indépendance, se renforce avec le résultat des élections législatives et communales du 6 avril dernier en faveur du parti indépendantiste Inuit Ataqatigiit. Qualifiée d' « élection de l'uranium », la campagne du parti s'est construite en opposition au projet de mines de terres rares et d'uranium de Kuannersuit, dans le sud du Groenland. Certains partis groenlandais ont soutenu ce projet car les retombées financières permettraient de subvenir aux besoins d'un territoire aux ambitions indépendantistes. Les revenus nationaux dépendent aujourd'hui des exportations de l'industrie de la pêche mais également de la dotation annuelle du Danemark, équivalent à 400 millions d'euros par an. Cependant, le refus du parti Inuit Ataqatigiit face à cette manne financière, ne signifie pas une moindre volonté d'indépendance. Simplement, l'électorat majoritairement jeune prend en compte les futures générations et l'environnement pour construire un projet indépendantiste durable.

L'histoire commune de ces territoires, aux périphéries des États est liée à la colonisation. Ce point commun entre ces territoires et ces peuples, fait de l'Arctique une « somme d'espaces nationaux périphériques » (Commission des Affaires Étrangères française, 2015). L'occupation et la colonisation de ces territoires ont engendré une répartition inégale. L'essentiel des populations se trouvant au sud du cercle polaire, les espaces les plus nordiques sont les lieux de vie de la plupart des peuples autochtones.



Les peuples autochtones présents en Arctique partagent donc un héritage colonial commun. Pour les territoires arctiques des États-Unis, du Canada ou encore de la Russie tsariste et communiste, le colonialisme d'occupation instaure une présence durable au sein de settler societies. Contrairement aux processus de colonisations motivés par l'exploitation des ressources, les colonies de peuplement ont été marquées par l'installation pérenne des colons européens afin d'établir des sociétés autonomes. Cette notion est moins présente concernant le processus colonial en Scandinavie et au Groenland. Cependant, toutes ces sociétés et tous ces peuples ont été imbriqués dans des processus similaires « d'exclusion, de spoliations et de contrôle ». En s'appuyant sur des « technologies spatiales de pouvoir » (Sandercock, 2004) passant par l'exploration, la cartographie et des dispositifs juridiques visant à ordonner et contrôler l'espace et les peuples qui le composent. Ces dispositifs ont eu trois conséquences en Arctique : la dépossession de terres, le déplacement et l'assimilation forcée des peuples autochtones aux sociétés coloniales.

Ainsi, au Canada, le cas des pensionnats illustre ces dispositifs, alliant déplacement et assimilation. Des années 1820 jusqu'à la dernière fermeture en 1996, ces institutions destinées à la scolarisation des enfants autochtones permettaient la perpétuation de processus d'évangélisation et d'assimilation. Obligatoire dès 1920 pour les Premières Nations de 7 à 15 ans, l'apprentissage tournait autour des langues française, anglaise et des travaux physiques, conditionnant ces enfants aux classes sociales les plus populaires. Les abus physiques et psychologiques y étaient fréquents. Les enfants étaient éloignés de leurs frères et sœurs en instaurant une séparation genrée, de leur famille et de leur culture, en interdisant la pratique de leur langue natale. En 2008, le Premier ministre Stephen Harper présente des excuses officielles et des systèmes de dédommagement se mettent en place.



La persistance de ces systèmes à travers les décennies a conduit à la perpétuation des structures coloniales en général. Les peuples autochtones se distinguent des autres habitants de l'Arctique notamment par de fortes inégalités socio-économiques, un exode vers les villes et des inégalités en matière de santé et de bien-être.

Indicateurs socio-économiques clés entre Inuit Nunangat et les moyennes canadiennes,

Atlas des peuples autochtones du Canada (2018): Les Inuits sont le groupe le plus marginalisé au Canada [Statistiques Canada, 2018] et résident en grande majorité dans l'Inuit Nunangat. Les recensements ethniques au Canada permettent de dresser un état de lieux des conditions de vie des peuples autochtones. Les travaux de Marine Duc permettent de mettre en lumière les inégalités entre ces peuples. Entre 2006 et 2016, la population autochtone a augmenté de 42, 5% - c'est près de 4 fois la croissance de la population nonautochtone. Ce taux de fécondité plus élevé s'explique par un accès difficile à l'éducation et au marché du travail. Par exemple, les Premières Nations (30 %), les Métis (18 %) et les Inuits (43,9 %) sont beaucoup plus nombreux que les non-autochtones (17 %) à ne détenir aucun certificat ou diplôme, l'isolement géographique, la langue et les pratiques d'enseignement expliquant en partie ces tendances.

Par ailleurs, les peuples autochtones se déplacent progressivement vers les villes. Plus de la moitié des autochtones du Canada vivent en ville (56 % en 2011). Environ 27 % des Inuits vivent désormais en dehors d'Inuit Nunangat. Dans la province de l'Ontario, on estime que le nombre d'Inuits est passé de moins de 100 en 1987 à plus de 3 800 en 2017, dont au moins la moitié vivrait à Ottawa. Pourtant, ce déplacement vers des zones urbaines, à la recherche de meilleures conditions de vie ne porte pas ses fruits. En Ontario, les Inuits sont la catégorie de la population dont les revenus sont les plus bas. Le revenu des non-autochtones s'y élève à 30 833 dollars canadiens en 2016, contre 22 487 dollars canadiens pour les Inuits, soit 40% de moins.

Le corps des personnes autochtones subit également l'héritage des politiques coloniales et des inégalités. Sur le plan alimentaire, la transformation des modes de vie liée aux politiques d'assimilation a provoqué une augmentation du diabète et des maladies cardio-vasculaires. La pollution touche également les mammifères marins qui font partie intégrante des moyens de subsistance des communautés autochtones côtières, représentant ainsi une menace pour la santé publique.

La précarité de ces populations participe également au nombre élevé de violences domestiques, touchant particulièrement les femmes. Au Canada, les femmes autochtones sont davantage victimes de ces violences que les femmes non-autochtones. Au Nuvavik, dans la région du Nord-du-Québec, la difficulté de guitter le domicile familial s'explique par un manque de moyens matériels. 63 % des logements considérés comme suroccupés et hébergent majoritairement des Inuits. Les conditions économiques défavorables et l'absence de politiques fortes en faveur du logement accentuent l'expérience de la violence au sein du foyer.

Enfin, les conditions de vie de ces populations participent à la détérioration du bien-être Groenland, mental. Au et particulièrement à Tasiilag sur la côte Est, l'alcoolisme y est répandu dans un contexte marqué par le chômage et l'isolement. Près d'un tiers des jeunes groenlandais a connu une agression sexuelle. Le taux de suicide atteint ici 75,6 pour 100 000 habitants entre 2013 et 2017, un des taux les plus élevés au monde. Le manque de personnel qualifié, comme des psychologues, et de lieux d'accueil rendent difficile la gestion de la situation.



Une jeune femme fume une cigarette aux abords de la ville de Tasiilaq, au Groenland, le 18 juin 2018. (LUCAS JACKSON / REUTERS)

Des spécificités culturelles et sociétales

La proximité avec le pôle Nord s'accompagne de faibles densités de population. Cependant, dans ces pays, les populations sont davantage installées au Sud du cercle polaire les températures maximales dépassent jamais les 10°C. La région est peuplée par des minorités à l'intérieur de ces États, qui ont développé des savoirs-faire et des cultures riches en lien avec le territoire polaire. Une communauté scientifique internationale s'est installée dans l'archipel norvégien du Svalbard, partie la plus au Nord du pays, dans le village Ny-Ålesund. Leurs principaux domaines de recherche sont la météorologie, la biologie marine, la glaciologie mais également la recherche d'une autre planète avec le projet « Mars-analogie ». Le but est de trouver des similitudes entre le Grand Nord et la planète Mars afin de prouver que cette planète disposerait, ou a disposé, de ressources semblables à celles de la Terre. Ce village est le résultat de la coopération internationale dans le domaine scientifique qui est l'un des enjeux de gouvernance de l'Arctique.

Parmi les quatre millions d'habitants de l'Arctique, plusieurs communautés autochtones ont résisté à l'assimilation coloniale des États arctiques. Elles sont évaluées à 10% de la population totale régionale et sont éparpillées dans plusieurs États, sur les côtes ou dans les terres. Les groupes les plus nombreux sont les populations autochtones russes du Nord, de la Sibérie et de l'Extrême Orient (41 communautés, 250 000 individus environ) les Inuits (150 000) au Canada, Groenland et en Alaska, et les Sàmi (100 000) répartis dans le

Nord de la Norvège, de la Finlande, de la Suède et de la Russie (aux abords de Mourmansk). Certains sont moins nombreux tels que les Athabaskanes en Alaska et au Canada (32 000), les Gwich'in localisés au même endroit (9000) et les Aléoutes (2000). Ces communautés sont connues pour leur capacité d'adaptation sur un territoire aux conditions extrêmement rudes qui les a poussées à développer des techniques pour vivre en Arctique. Par exemple, ces peuples se déplacent sur la neige et les lacs gelés à l'aide de rennes qu'ils élèvent. Ce sont également des pêcheurs qui se nourrissent des espèces que l'Arctique leur offre. Ils ont également développé une culture de la chasse des animaux à fourrures et des phoques. Ainsi, le territoire a une dimension centrale dans l'identité autochtone en général puisqu'il rythme leur vie. Globalement, leurs modes de vie ont été plus ou moins sauvegardés après la colonisation. Si certains Inuits adoptent un style de vie plus « occidental », les Nenets en Russie restent attachés à leur tradition d'élevage de rennes. La plupart de ces peuples autochtones ont une culture et des modes de vie reposant sur une relation à la terre, l'environnement et les animaux qui les entourent. Ces communautés ont le point commun d'avoir une conception du territoire différente de celle des États. Une industrialisation des modes de vie propres aux peuples autochtones d'Arctique menace les identités culturelles de ces sociétés. Une assimilation, évitée jusque-là, tend à se réaliser. Souvent nomades, ces communautés n'hésitent pas à se déplacer au gré des saisons comme les Nenets - vivant temporairement dans des abris qu'ils transportent pendant leur voyage (des tchoums en peau de rennes), contrairement aux États qui établissent des frontières fixes et durables dans le temps.

Cette divergence contribue aux différences d'intégration des enjeux autochtones dans l'agenda des États de la région Arctique. Les politiques des États concernant les communautés autochtones sont loin d'être uniformes et à la hauteur des attentes de ces peuples. La Norvège et la Finlande reconnaissent dans leur Constitution les Sàmi, à la différence qu'il s'agit d'un peuple à part entière pour le premier et d'une minorité linguistique pour le second. Cela se traduit par une gouvernance nationale différente. Ils sont davantage intégrés en Norvège, même s'ils disposent d'un Parlement dans les trois pays scandinaves (depuis 1989 pour la Norvège, 1973 pour la Finlande et 1993 pour la Suède). L'inclusion des Sàmi en Norvège reste toutefois limitée sur certains points tels que les droits de pêche dans les zones côtières du pays, ainsi que dans les discussions ayant attrait à la violation de leur territoire, notamment avec les projets miniers, dont l'exploitation dégrade les terres des Sàmi. Cependant, les autres pays de la région n'ont pas mieux intégré leurs peuples autochtones. Le Canada reconnaît les droits autochtones aux Inuits dans le territoire de Nunavut, devenu autonome, en 1999 mais les discriminations subsistent. Quant à la Russie, elle mène une politique d'assimilation à l'égard de la communauté Nenets en envoyant les jeunes enfants de 7 ans dans des internats, loin de leurs familles, pendant 9 mois pour apprendre le russe. En parallèle, l'État empiète sur les territoires de ce peuple nomade pour en exploiter les ressources. Cela contribue à la disparition de la culture Nenets, minorité spoliée de ses terres et poussée à se sédentariser. Ces communautés font face au refus de leur accorder des terres car elles ne correspondent pas à l'organisation sociétale considérée comme la plus aboutie: un État. Afin de préserver ces identités, la mobilisation des peuples autochtones au niveau local et communautaire se fait de plus en plus forte, notamment en lien avec la question des ressources, de l'exploitation et la dépossession des terres. Se pose alors la question de l'ampleur et de l'institutionnalisation des mouvements de contestation et de résistance pour protéger ces sociétés et cultures. Les Sàmi sont un exemple pertinent. Après la tentative de construction d'une centrale électrique sur le fleuve Alta par le gouvernement norvégien à la fin des années 1970, ce peuple s'est mobilisé à travers la désobéissance civile et les grèves de la faim face aux parlementaires du pays. Cette situation a débouché sur la création d'un Parlement Sàmi. Les différences entre ces communautés se ressentent aussi dans les enjeux culturels auxquels ils font face de manière inégale. La disparition de certaines langues autochtones comme l'Alleux ou le Yukagir fait peser la menace de disparition des spécificités et du patrimoine immatériel de ces cultures ancestrales. Le militantisme linguistique, autant au Groenland avec la reconnaissance de la langue officielle, que dans la Toundra, peuplée par les Nenets, avec la simple survie de la langue, fait office d'enjeu de préservation. La région de l'Arctique constitue une mosaïque culturelle aux multiples spécificités, ces particularités sociétales et culturelles font partie intégrante des modes de vies de peuples qui les composent.

LE CHANGEMENT CLIMATIQUE: CATALYSEUR D'ENJEUX GEOPOLITIQUES

Le réchauffement climatique est causé par un surplus d'émissions de gaz à effet de serre, d'origine anthropologique, notamment à cause de l'activité industrielle, selon le quatrième rapport du GIEC. Ces émissions dépassent en effet la capacité d'absorption de la biosphère et des océans et augmentent l'effet de serre, qui conserve la chaleur à la surface de la terre. Il s'agit d'un phénomène mondial, mais particulièrement présent dans les milieux polaires aux hautes latitudes, tel que l'Arctique. En effet, la glace réfléchit 80 % du rayonnement solaire quand l'océan n'en renvoie que 10 %. Ainsi, la température moyenne augmente deux à trois fois plus vite que dans les autres régions du monde selon les rapports du GIEC d'AMAP, et un écart 2°C est observé entre la première et la dernière décennie du XXe siècle. L'étendue de la glace à la fin de l'été dans l'océan Arctique diminue alors drastiquement. L'observation d'images satellites permet de constater que la banquise estivale a perdu 50 % de sa superficie et 75 % de son volume en trente ans.

Les conséquences du changement climatique en Arctique

Le changement climatique a des effets tant sur l'environnement de l'Arctique que sur les populations qui y vivent.

• L'environnement

Le réchauffement climatique a pour première conséquence la fonte des glaces, et donc, la diminution du territoire Arctique. En plus d'une réduction de son espace, la topographie même de l'Arctique se voit modifiée. La faune et la flore sont directement touchées par ce changement climatique. La forêt boréale et la toundra s'expandent vers le nord au détriment du désert polaire. Les ours polaires, les phoques et oiseaux de mer, qui dépendent de la présence de la banquise ainsi que de la biodiversité marine se retrouvent alors

menacés, tandis que des espèces qui ne font pas initialement parties de la faune arctique, comme le saumon ou encore le merle d'Amérique, font leur apparition au large des côtes. De même, la fréquence catastrophes naturelles s'intensifie, inondations et les sécheresses deviennent partie intégrante du quotidien des peuples d'Arctique. La rivière Taiya, en Alaska, sort ainsi fréquemment de son lit, jusqu'à atteindre près de cinq mètres de hauteur supplémentaire à plusieurs reprises en août 2019.

Les populations d'Arctique sont elles aussi confrontées aux conséquences du réchauffement climatique, particulièrement important dans leur région.

• Santé publique

De nouvelles maladies font leur apparition, en lien avec le réchauffement climatique et la pollution. L'accès à de nouvelles ressources, permis par la fonte des glaces, renforce la présence de polluants déjà particulièrement présents en Arctique ; entre 10 à 20 fois plus que les autres régions du monde par effet de condensation selon un article publié par le service public fédéral de la santé publique, de la sécurité de la Chaîne alimentaire et de Environnement. La présence de ces polluants organiques persistants, notamment par le relais des mammifères marins, peut des cancers, des troubles provoquer neurologiques, de l'insuffisance rénale ou encore des dysfonctionnements de l'appareil reproducteur.

• Impact socio-économique

populations sont aussi touchées Les socioéconomiquement. La fonte des glaces fragilise les infrastructures, et certains emplois sont eux aussi menacés. Au Québec, par exemple, le taux de chômage chez les autochtones est en 2016 deux fois supérieur au reste de la population québécoise et l'insécurité alimentaire touche trois fois plus les Inuits que la population non autochtone selon le rapport statistique de 2016 sur l'équité matière d'emploi en du gouvernement Canadien.

Le réchauffement du climat empêche les lacs de geler en hiver, qui représente pourtant une période cruciale pour leur écosystème et pour l'économie locale. La glace forme une protectrice conservant couche l'eau suffisamment froide et empêchant son évaporation. Elle permet la reproduction des poissons et évite la prolifération d'algues. En hiver, les lacs gelés constituent les principales routes hivernales. L'impossibilité du gel de ces lacs impact donc l'approvisionnement en nourriture, ou encore les urgences de santé. L'ensemble de ces difficultés peut contraindre les populations à émigrer vers le sud.

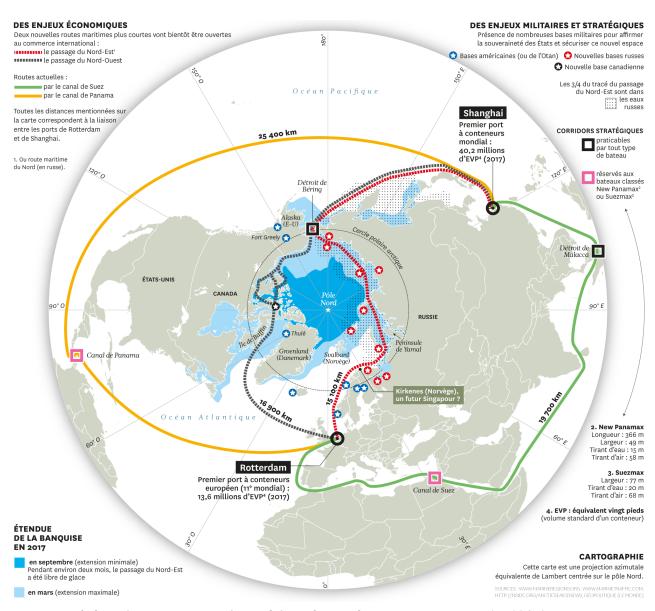
Culture

La culture des peuples autochtones est dès directement menacée par leur émigration, qui peut impliquer une assimilation forcée. La culture des populations autochtones de l'Arctique est basée sur leur relation à l'écosystème Arctique. L'adaptation une à industrielle impliquerait l'assimilation des peuples autochtones. Le patrimoine matériel est également impacté par le réchauffement climatique ; le Grand Nord compte près de archéologiques, 180.000 sites majoritairement dans l'Arctique norvégien, que le climat froid a préservé. Or, l'érosion côtière et la fonte du pergélisol ont détruit un grand nombre de ces sites historiques et archives culturelles, certain avant même d'avoir pu été fouillés par des archéologues, ce qui fait dire à Matthew Betts, conservateur au Musée Canadien d'Histoire, qu'il s'agit là de la pire catastrophe patrimoniale du monde contemporain.

Enjeux géopolitiques de ces mutations

L'Arctique en chiffres

- 88% du commerce de marchandises a lieu entre l'Asie, l'Europe et l'Amérique du Nord (OMC)
- 80% du PIB mondial est produit par des Etats acteurs dans la zone
- 30% du gaz conventionnel et 13% du pétrole mondial se trouveraient en Arctique
- 30% d'économies en passant par le Nord plutôt que le canal de Suez pour rejoindre l'Europe depuis l'Asie



Les routes de l'Arctique, un raccourci stratégique de 4500 km, Courrier International, Publiée le 09/07/2018

L'émergence de nouvelles voies navigables

Le réchauffement climatique dévoile de nouvelles routes maritimes passant par l'Arctique. Ces dernières pourraient réduire considérablement la distance entre les ports asiatiques et occidentaux et donc les coûts et les temps de transport. Ces voies navigables soulèvent des enjeux politiques, économiques et environnementaux, sources de compétition mais également de coopération.

Il existe deux routes maritimes traversant l'Arctique. La route du Nord-Ouest (*North West Passage, NWP*), longe les côtes canadiennes particulièrement difficiles en raison de la multitude d'îlots. La route du Nord-Est (*Northern Sea Route, NSR*) appartient à la Zone Économique Exclusive (ZEE) russe en vertu du droit de la mer.

Les premières tensions autour de ces voies apparaissent déjà. Au nom de la protection de l'environnement, le Canada et la Russie revendiquent des îles qui seraient dans la continuité de leur territoire, leur permettant ainsi d'étendre leurs eaux intérieures. A cela s'ajoute la volonté de tous les Etats riverains d'étendre leur ZEE au-delà du plateau continental afin de pouvoir exploiter des hydrocarbures sous-marins.

Droit international en zone Arctique

Face aux revendications, les Etats-Unis et les pays européens en appellent au strict respect du droit et donc des eaux internationales, tandis que les membres du Conseil de l'Arctique se sont engagés à toujours s'appuyer sur le droit maritime international pour résoudre d'éventuels conflits. La Convention de Montego Bay est le traité principal qui régit le droit de la mer depuis 1982. L'article 234 permet de légitimer le contrôle des voies maritimes dans les ZEE au nom de la protection de l'environnement. C'est en s'appuyant sur ce principe que le Canada et la Russie tentent d'assurer leur mainmise sur les deux routes commerciales.

Les Etats côtiers se sont engagés à régler leurs différends au sein du Conseil de l'Arctique. Deux accords contraignants ont été conclus entre les parties pour organiser la navigation. L'accord Search and Rescue de 2011 répartit entre les Etats les zones de responsabilité en cas de sauvetage en mer, tandis que l'accord de 2013 coordonne les moyens pour lutter contre la pollution aux hydrocarbures. Autre instrument législatif, un moratoire sur la préservation des ressources halieutiques au-delà des ZEE datant de 2018. Cet activisme normatif ne doit pas masquer la faiblesse des moyens mis en œuvre tant pour lutter contre la pollution dans l'Arctique qu'au niveau des secours en cas d'accident.



Depuis 2017, il existe également un Code polaire, mis en place par l'Organisation Maritime Internationale (OMI) qui impose aux bateaux naviguant dans la zone de respecter Convention internationale sauvegarde de la vie humaine en mer (Safety of Life at Sea, SOLAS). Cette dernière impose aux navires de respecter un ensemble de réglementations maritimes spécifiques aux pôles. C'est en s'appuyant sur ce Code ainsi que sur l'Article 234 de la Convention de Montego Bay que la Russie peut interdire aux navires l'accès à la route du Nord-Est, ou leur imposer l'escorte d'un brise-glace contre indemnité (Article 26, Montego Bay). Tous les navires doivent également être capables de pouvoir attendre cinq jours l'arrivée des secours sans que cela constitue une menace pour la vie des marins à bord.

Des ressources naturelles désormais accessibles

Ces nouvelles routes rendent accessibles des ressources naturelles autrefois inatteignables en raison de la glace. 95% des hydrocarbures sont situés dans les ZEE du Canada, des Etats-Unis, de la Norvège, du Danemark et de la Russie ce qui limite les risques de conflit pour leur exploitation.

La route du Nord-Est est à ce jour la plus prometteuse. La Russie souhaite faire de cette voie un axe majeur, raison pour laquelle elle investit dans des infrastructures le long de ses 3000 km de côtes afin de sécuriser un parcours encore considéré comme risqué. L'Arctique est essentiel au développement économique de la Russie, 60% du gaz de la région se trouve dans sa ZEE. De fait, 80% du gaz et 20% du pétrole du pays proviennent de cette zone, atout de taille pour l'indépendance énergétique.

Le gaz et le pétrole ne sont pas les seules ressources naturelles présentes dans la zone. Des gisements de nickel et de charbon sont exploités ainsi que d'autres minerais, qui sont tous exportés via la route du Nord-Est.

Plusieurs projets ont ainsi été lancés le long des côtes russes afin de réindustrialiser la zone, comme l'illustre l'usine de liquéfaction du gaz à Sabetta. Cette stratégie commerciale s'étend au-delà de la Russie puisque le pays a passé des accords avec d'autres Etats côtiers développant des infrastructures de transports afin de faciliter l'exportation. Parallèlement, la Russie construit ou rouvre des bases militaires côtières afin de sécuriser le trafic, rappelant la stratégie chinoise du collier de perle.

Le projet de « route de la soie sur glace » proposé par la Russie à la Chine en 2011 fut décliné par cette dernière. En 2017, la « route de la soie polaire » naît, fruit d'une coopération multilatérale entre neuf pays de la région dont la Russie. La Chine est le principal investisseur de cette initiative qui s'inscrit dans le cadre de l'ambitieuse Belt & Road initiative. La zone arctique offre l'opportunité à la Chine de réduire les distances avec l'Occident tout en diversifiant géographique l'origine de son approvisionnement en ressources naturelles.

Ainsi, la Chine est en train de devenir un partenaire économique majeur dans le domaine des énergies en Arctique et plus particulièrement au Groenland. Territoire danois bénéficiant d'une certaine autonomie, la découverte d'uranium mais surtout de terre-rare, un composant central électronique a complètement changé le poids du Groenland sur la scène internationale. 12 à 25% des réserves mondiales se situeraient sur son territoire. L'ancien président des Etats-Unis Donald Trump avait proposé aux danois de leur racheter le Groenland, la Chine à ce jour le monopole l'approvisionnement mondial en terre-rare.

Cette dernière a adopté une autre stratégie en investissant massivement dans les entreprises locales liées au secteur énergétique. En contrepartie, le Groenland gagne en indépendance visà-vis du Danemark. Les dernières élections remettent en cause la place de l'exploitation de l'uranium et des terres rares.

Aujourd'hui la plupart du trafic dans les zones est lié à l'exploitation énergétique et non au transport de marchandises, ce qui soulève certaines limites.

Des projections surestimées?

La Russie est pour l'instant l'Etat le plus engagé dans la route du Nord Est en raison de sa position géographique. Cependant, plusieurs obstacles risquent de contrarier les projets russes dans les prochaines années. Premièrement, un dilemme persiste au sein des autorités entre une ouverture source de profits économiques ou une fermeture au nom de la sécurité nationale. Deuxièmement, la Russie investit massivement pour que les navires traversent sa ZEE, mais le réchauffement climatique pourrait permettre d'ici quelques années de passer par les eaux internationales pour l'instant encore gelées.

La glace demeure un facteur à prendre en compte. Aujourd'hui, la route est praticable six mois par an, les projections climatiques, même les plus pessimistes, ne prévoient pas pour l'instant que la glace fonde même en hiver. En outre, 60 navires par an empruntent cette route, ce qui correspond à une journée de trafic dans le canal de Suez. Les conditions climatiques, rendant les conditions de navigation incertaines, pourraient entraîner des retards de livraison. De nombreuses marchandises ne peuvent pas être soumises à de tels aléas ce qui réduit considérablement les possibilités commerciales.

A cela s'ajoutent les risques environnementaux, les navires étant source de pollution. Le tourisme croissant constitue une menace pour la biodiversité. Les navires de croisières sont déjà plus nombreux en Arctique qu'en Antarctique. Or, ni les populations locales, ni les infrastructures ne sont prêtes pour accueillir le tourisme de masse.



Plateforme pétrolière russe dans l'Océan Arctique. Krichevsky

VERS UNE GOUVERNANCE INTEGREE DE L'ARCTIQUE

La fragmentation du cadre juridique

Questionner la cohérence d'une gouvernance de l'Arctique invite l'examen du régime juridique applicable à ses espaces. Une comparaison entre les deux pôles est ici pertinente. Signée à Washington le 1er décembre 1950, le Traité sur l'Antarctique est guidé par un souhait de réaliser une internationale. Accord coopération exceptionnel dans la configuration géopolitique de la guerre froide, sa ratification a réuni URSS et États-Unis à la table des négociations. Par sa ratification, les États reconnaissent qu'il est « de l'intérêt de l'humanité toute entière que l'Antarctique soit à jamais réservé aux seules activités pacifiques et ne devienne ni le théâtre ni l'enjeu de différends internationaux. (Préambule du Traité sur l'Antarctique, 1950). le cadre juridique régional l'Antarctique prévoit spécifiquement préservation de cet espace de convoitises géostratégiques.

L'Arctique ne jouit pas d'un cadre juridique spécifique semblable. régional et argument démographique a notamment empêché l'adoption d'un traité global: l'Antarctique n'était pas habité, au contraire de l'Arctique. Il demeure que l'Arctique n'est pas protégé des litiges d'une manière égale, à mesure que le réchauffement climatique associé au retrait de la banquise étirent les conjectures quant à la possibilité d'emprunter de nouvelles routes maritimes libérées de la glace, et l'accès à des quantités importantes d'hydrocarbures.

À qui, dès lors, l'Arctique appartient-il ? De quelle souveraineté relève-t-il ?

En l'état du droit international, les compétences des cinq états Arctique sont

limitées par la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer: une frontière posée à 200 miles marins.

Or, des crispations diplomatiques autour de revendications territoriales, concentrées principalement sur les espaces maritimes, reportées par le monde médiatique dans les années 2000 et 2010, laissent à penser que le cadre juridique ne règle pas la question posée.

Frédéric Lasserre, dans Frontières maritimes dans l'Arctique: le droit de la mer est-il un cadre applicable, précise: deux enjeux politico-juridique soutiennent les dynamiques géopolitiques de l'Arctique; le statut des eaux de passage Nord-Ouest et Nord-Est, ainsi que la définition des frontières des espaces maritimes arctiques, et plus particulièrement, celles des plateaux continentaux. Le premier cristallise autour du principe souveraineté. L'État parvenant à faire valoir sa souveraineté sur un passage maritime pourrait récolter une rente au passage de navires étrangers. L'argument opposé est celui de la libre navigation. Les pays tels que le Canada et la Russie multiplient les hypothèses quant à la praticabilité de nouvelles routes maritimes, dans un contexte de changement climatique qui précipite également la nécessité de régler détermination du régime juridique s'appliquant aux passages. États-Unis et Canada ne s'entendent par exemple pas quant à la qualification du passage Nord-Ouest, ouvrant la voie de l'Atlantique à l'Asie. Les États-Unis n'ont pas ratifié la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM), ils sont partisans du principe de libre circulation et identifient ainsi le passage comme étant un détroit international, défini aux articles 29 et 37 de la CNUDM.

Le Canada préfère placer le passage dans la limite de ses eaux territoriales, hors du cadre du droit de passage et de transit. Seul ce cas de figure permet à un État souverain de contrôler la navigation et le transit. Ainsi, défend chacun des acteurs une détermination juridique sauvegardant ses intérêts. Le régime juridique général des eaux de l'Arctique s'en retrouve fragmenté, affaibli contesté. Malgré le caractère hypothétique de ces conjectures, la crispation s'est intensifiée durant les années 2010, alors que le deuxième enjeu discerné par Frédéric Lasserre y ajoutait l'intérêt du monde médiatique.

Le 2 août 2007, un drapeau russe en titane est planté au fond de l'Océan Arctique. Les médias s'affolent: l'Arctic Rush, après la ruée vers l'Or, serait un nouvel intervalle de course à la conquête d'un territoire. Preuve avancée, revendications des États arctiques d'extension de leurs plateaux continentaux. Le drapeau russe est le point d'orgue d'une expédition scientifique dont la mission était preuves géologiques d'extraire les l'extension du plateau continental russe dans l'océan Arctique. Le droit international applicable étant dominé par le prédominant accordé aux États côtiers (Kaufmann, 2010), la CNUDM prévoit une procédure leur permettant d'étendre leurs plateaux continentaux élargis, et donc leurs compétences. Si l'extension est un point de crispation, ce n'est pas du fait de l'objet même de la demande, mais plutôt celui d'une anticipation d'exploitations futures des fonds marins et d'une superposition revendications sur un même espace. Une de montagne, la dorsale est ainsi disputée par le Lomonosov, Danemark, le Canada et la Russie. Le nœud se noue autour de la qualification des compétences des États au-delà des limites de la ZEE. Référée aux articles 137, 140 et 141 de la CNUDM, cette interrogation trouve une réponse: le régime de la haute mer s'applique.

L'exploitation des ressources est indexée à trois principes: non appropriation, intérêt de l'Humanité, fins exclusivement pacifiques. Malgré la controverse soulevée par le monde médiatique, la CNUDM prévoit déjà la résolution de l'enjeu d'une extension du plateau continental d'un État souverain. La demande doit être supportée par des preuves géologiques. Les seules informations géologiques sont considérées - ni les raisons politiques, ni la chronologie du dépôt des demandes. L'affolement, l'angoisse même, quant à une multiplication des revendications et la montée des tensions jusqu'à explosion inévitable du conflit est une idée fausse. Frédéric Lasserre précise: « L'idée erronée préséance chronologique demandes comme les campagnes océanographiques destinées à collecter les informations géologiques dans un contexte de changements climatiques et de forte rhétorique politique alimenté ont perception d'une course à la conquête des plateaux continentaux, d'une absence de règles internationales ouvrant sur l'arbitraire, et à la circulation de scénarios farfelus de partage de l'océan Arctique. Ceux-ci sont souvent fondés sur l'idée d'un partage complet de l'océan Arctique, alors que rien, dans le droit de la mer, ne prévoit de légitimer une telle approche ».

Un dernier élément nuance une analyse réaliste: la CNUDM précise, après ratification, l'État signataire dispose de 10 ans pour soumettre sa demande d'extension du plateau continental.

La CNUDM donne le cadre global de la gouvernance juridique de l'espace Arctique. Hors de son champs, le corpus normatif multiplie les accords-cadres mondiaux, les accords multilatéraux ou bilatéraux, les accords économiques internationaux, les conventions, etc.

Ainsi, la question guidant le dernier développement est de savoir si la cohérence d'une gouvernance de l'Arctique est vérifiée ou si son étude révèle une densité institutionnelle multipliant acteurs et visions politique. Il faudra dès lors estimer l'incidence de cette complexité sur la capacité de cohérence, de coordination, des gouvernances de l'Arctique.

En analysant l'article 193 de la CNUDM, Kaufmann démontre que la gouvernance juridique de l'Arctique est fragmentée et partielle. De plus, elle dépend de la volonté des États souverains, comme l'illustre l'étude du cadre normatif relatif à la protection de l'environnement: « les États ont le droit d'exploiter leurs ressources naturelles selon leur politique en matière d'environnement et conformément à leur obligation de protéger et préserver le milieu marin. L'efficacité de la protection dépend avant tout de la volonté politique de chaque État ». L'auteur conclut à la précarité d'un tel régime, sa perméabilité aux intérêts et variables géopolitiques. Aussi, des vides sont identifiables, c'est notamment le cas pour l'épineux sujet de la pêche, qu'aucune réglementation régionale ne spécifie. Cette absence de coopération est l'héritage de la Guerre Froide. Elle a retardé l'aboutissement d'une approche intégrée de l'Arctique.



Drapeau russe en titane planté dans le plateau continental de l'Océan Arctique, Associated Press

Fragmentation de la gouvernance

• Densité Institutionnelle

La gouvernance de la région Arctique a la particularité d'être fragmentée. Depuis la seconde moitié du XXe siècle, les États de la région font chacun face à des enjeux relatifs à la gestion des ressources, la délimitation des territoires et des zones maritimes. Cependant, le climat de guerre froide n'est pas propice à la coopération entre les acteurs. Deux pays Arctiques, les États-Unis et l'URSS, déplacent l'attention sur le clivage Est-Ouest et empêchent la coopération inter-bloc régionaux. acteurs Certains néanmoins tenté de s'organiser à l'instar des pays nordiques. Le Conseil nordique (1952) est la formation la plus ancienne de gouvernance et réunit les parlementaires du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège, de la Suède et des territoires autonomes que sont les îles (constitutives du Danemark), le Groenland et l'Åland (constitutive de la Finlande). L'initiative des pays scandinaves et du Danemark s'explique par le contexte après la Seconde Guerre Mondiale. Ils n'ont pas oublié l'invasion du Danemark par l'Allemagne nazie et souhaitent dès lors s'organiser pour une défense commune. Cependant, ce projet n'a jamais vu le jour puisque le Danemark, la Norvège et l'Islande ont préféré rejoindre l'OTAN en 1949. Ce Conseil se cantonne donc à la coopération nordique et dispose d'un secrétariat général à Copenhague. En 1971 est créé le Conseil nordique des ministres par l'Islande, la Suède, le Danemark, la Finlande et la Norvège en union avec les territoires autonomes cités précédemment. d'une tribune reconnue par le Conseil de l'Arctique qui porte sur de nombreuses auestions (travail, culture, numérique, finance) afin de rendre la région nordique "la région la plus durable et intégrée du monde d'ici 2030 » (Site Internet de la Coopération Nordique).

Les acteurs non-étatiques ont moins souffert de la logique des blocs et ont pu se regrouper pour faire valoir leurs causes plus tôt. Les peuples autochtones se rassemblent à leur tour en organisation régionales devant rassembler les communautés éparpillées dans plusieurs pays. La plus ancienne est le Conseil Sàmi (1956) qui entend défendre les droits et les intérêts économiques des Sàmi dans les quatre pays où ils sont présents (Suède, Norvège, Finlande et Russie). De plus, cette organisation non-gouvernementale a pour but de forger un sentiment de communauté partagée par ce peuple. Constitué de neuf organisations Sàmi, cette instance publie des déclarations et des programmes politiques et prend décisions en assemblée appliquées par un secrétariat général. En parallèle, on retrouve le Conseil circumpolaire Inuit (1977) qui représente la communauté Inuit en Arctique de la même manière que le Conseil Sàmi. Ce peuple autochtone s'organise pour l'unité de la communauté et la prise en compte de ses intérêts, aussi internationale. Les Inuits souhaitent, grâce à cette instance, participer au développement et à la protection de l'environnement dans la région Arctique. Ces deux formations ont permis aux peuples autochtones de se forger savoir-faire dans la gouvernance collective et des savoir-être pour représenter leurs intérêts. Il est intéressant de noter que ces dernières ont aidé les organisations autochtones plus récentes à gagner en visibilité au Conseil de l'Arctique : "Dans le cadre de ce Conseil, les organisations autochtones les plus anciennes et structurées ont aidé les autres à s'affirmer, en particulier l'Association russe des populations autochtones du nord, de la Sibérie et de l'Extrême-Orient." (Commission

Parlementaire des Affaires Étrangères française, 2014). Plus largement, ces organisations forgent un sentiment d'appartenance commune, ce qui a un impact sur la gouvernance régionale au Conseil de l'Arctique.

Après l'effondrement de l'URSS, les acteurs de l'Arctique se regroupent et engendrent un foisonnement d'instances, de forums et d'organisations de coopération à plusieurs échelles, spécifiques à des territoires ou des enjeux précis. Majoritairement, les États ont dépassé les anciens clivages pour s'organiser dans des organisations régionales en réponse aux dégradations des espaces Arctiques. Ces cadres de coopération traitent surtout des questions environnementales et de pollution dans des aires régionales ayant chacune leurs propres enjeux. Cela s'explique par le fait qu'ils portent sur une problématique incontournable. Ils se développent à partir de froide, de la guerre multilatéralisme émerge. Cependant, ces organisations ne sont pas véritablement contraignantes C'est le cas de la convention OSPAR (Oslo-Paris) signée en 1992 et appliquée depuis 1998 l'Union par Européenne, la la Belgique, France, l'Allemagne, le Portugal, l'Irlande, l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Danemark, le Royaume-Uni, la Suisse et quelques États de l'Arctique : la Norvège, la Suède, la Finlande et l'Islande. Il s'agit d'engagements juridiques sur la protection des milieux marins. Les États signataires sont dès lors encouragés à prendre des mesures pour la préservation des écosystèmes marins et contre les activités humaines nocives pour ces espaces. Ce cadre fonctionne sur la logique de la « pression des pairs (Commission Parlementaire des Affaires Étrangères françaises, 2014). Autrement dit, l'adhésion à des valeurs communes pousse les membres à agir dans le sens de ce qu'ils ont signé. Elle a d'ailleurs contribué à la réduction des émissions de substances nucléaires, au point que la concentration soit proche de zéro (objectif de 2020).

De surcroît, l'instance régionale de gouvernance la plus représentative et, de ce fait, plébiscitée par les acteurs régionaux, est le Conseil de l'Arctique.

Mis en place en 1996 par la déclaration d'Ottawa, ce forum intergouvernemental a été aux inquiétudes soviétiques créé suite la dégradation concernant l'environnement à la fin de la guerre froide Mikhaïl de Gorbatchev (discours Mourmansk en 1987). Le climat bipolaire de l'époque a empêché une coopération sur la question militaire, objet d'oppositions trop fortes entre les États-Unis et l'ex-URSS. Les compétences du Conseil de l'Arctique concernent uniquement la protection de l'environnement terrestre et maritime grâce à ses six groupes de travail : développement durable, conservation de la faune et de la protection en cas de pollution accidentelle, protection de l'océan, réduction de la pollution, surveillance et évaluation de l'environnement. Le Conseil ne s'inscrit pas les critères d'une organisation internationale classique avec des capacités juridiques mais constitue davantage une tribune pour ses membres, dont la diversité participe à la reconnaissance régionale et internationale de cette instance. En effet, il compte les huit pays riverains de la région, trente-huit membres observateurs composés des États européens (Allemagne, France, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Espagne, Italie, Suisse) et asiatiques depuis peu (Chine, Japon, Corée du Sud, Inde, Singapour) ainsi treize organisations intergouvernementales interparlementaires, douze ONG et, pour la première fois, six organisations des peuples Précisément, l'originalité du autochtones. Conseil tient de la place qu'il accorde à ces peuples, d'habitude peu représentés dans les instances internationales. Il est également à l'origine du moratoire sur la pêche dans les eaux internationales de l'océan Arctique (2018) signé par tous les pays concernés, et des accords sur le secours en mer, la coopération scientifique et la lutte contre la pollution. Globalement, cette constitue une architecture solide d'une gouvernance pour l'Arctique qui prend en

compte les enjeux environnementaux de chacune de ses parties. Le changement climatique a eu pour effet d'ouvrir la représentation aux États non-riverains pour une gouvernance plus légitime. Pourtant, le bilan de ce forum paraît mitigé selon ses détracteurs. Son poids juridique est d'abord pointé du doigt : les accords passés au Conseil ne sont pas contraignants, sauf celui sur les secours (2011). Le Conseil lance les initiatives mais n'oblige aucun de ses membres à respecter leur parole : « Pour le reste, comme on l'a vu, c'est dans d'autres cadres, qui se sont révélés plus efficaces pour « créer du droit », tels que par exemple l'Organisation maritime internationale, avec le Code polaire, ou la convention OSPAR, que les progrès récents ont été effectués » (Commission Parlementaire des Affaires Étrangères française, 2015). Le droit international participe davantage à la gestion de la région, ce qui permet une coopération harmonieuse entre les membres : « S'il y a si peu de litiges aujourd'hui dans l'océan Arctique, c'est pour une raison simple, souligne l'ambassadeur islandais Gunnarsson, président du comité des hauts fonctionnaires du Conseil de l'Arctique, présent à Tromsø" (Laura Berny, 2020).

Ces niveaux se superposent et tissent un patchwork institutionnel. En effet, à l'intérieur de la région les acteurs s'organisent dans des instances subrégionales cantonnées à une activité ou une zone. On retrouve des coopérations moins formelles entre le club des cinq pays riverains de l'océan Arctique, à savoir les États-Unis, le Canada, la Norvège, la Russie et le Danemark. La Suède, la Finlande et l'Islande en sont exclus car ils ne sont pas des États côtiers de l'océan Arctique. Ces pays organisent des réunions et conférences non-institutionnalisées sur la gestion de l'océan Arctique (la biodiversité, le secours en mer, les voies maritimes).

Ils rejettent une gouvernance internationale pour l'Arctique, comme exprimé dans la déclaration d'Illulissat (2008).

Ainsi, ils ont vivement rejeté le projet de sanctuariser l'Arctique, à l'image du traité de l'Antarctique, porté par l'Union Européenne pour neutraliser la croissance de l'activité humaine dans une région déjà fortement impactée par le changement climatique. Ce cadre restreint permet à ces États de se recentrer sur leurs propres intérêts concernant l'océan Arctique et d'affirmer leur rejet des ingérences internationales dans la gouvernance de la région.

Encore plus réduit, les accords bilatéraux façonnent en partie la gouvernance de l'Arctique. C'est le cas en particulier de la coopération entre la Norvège et la Russie, qui se ressent dans certaines instances. Elle débute dans les années 1950 lorsque la Norvège cherche à délimiter les eaux territoriales dans la mer de Barents. Cela débouche sur un traité en 1957 suivi par d'autres accords sur la gestion de la pêche dans ce même espace, concrétisé par un traité en 2010. Il encadre cette activité afin de protéger certaines espèces. Cependant, des pays européens critiquent cet accord qui privilégieraient les intérêts économiques plutôt que la préservation des ressources halieutiques.

Depuis, la Norvège oriente les projets de coopérations arctiques dans le sens de la Russie : « Une analyse de ces projets présentée dans un article universitaire montre que la grande majorité sont en fait financés par la Norvège et orientés principalement vers la Russie : selon cette étude, en 2002-2003, 43 projets ont été financés par la Norvège contre 9 par la Finlande et 3 par la Suède ; sur ces projets, 24 étaient orientés vers la Russie, notamment la promotion de ses peuples autochtones arctiques. » (Commission Parlementaire des Affaires Étrangères française, 2015).

Leur coopération s'étend aujourd'hui dans le domaine pétrolier et du gaz dans la région de Barents car la Norvège suscite plus de confiance que la Russie, surtout lorsqu'il est question des risques de cette activité auxquels la Norvège peut faire face grâce à sa technologie. Autrement dit, ces deux États s'associent pour leurs intérêts communs dans la région de Barents, pour qu'aucun autre cadre ne puisse limiter leurs activités.

Cependant, cette échelle ne fait pas l'unanimité dans la région au point qu'une contreorganisation se met en place. Basé sur le fait que les États côtiers excluent non seulement des États de la région arctique mais également les communautés autochtones, leur format est vivement critiqué, notamment par l'Islande. Même si les gouvernements islandais successifs se réfèrent au Conseil de l'Arctique pour une gouvernance régionale, le pays a lancé une nouvelle organisation: Le Cercle Arctique en 2013. Elle ne fait en aucun cas concurrence au Conseil de l'Arctique puisqu'il s'agit d'une ONG qui entend développer le dialogue entre les acteurs politiques, scientifiques, économiques (des entreprises) et autochtones de la région mais aussi du monde entier. Des personnalités de la société civile font également partie du Cercle, à l'instar du prince de Monaco. De plus, cette organisation est ouverte aux pays asiatiques puisque l'Islande a élargi ses partenariats économiques à ce continent, en particulier la Chine. L'organisation se rencontre lors d'une assemblée chaque année, mais aussi lors de forums plus spécifiques à certains enjeux. Il est tout de même clair que les organisations de gouvernance peuvent se confronter pour obtenir le titre de meilleure gouvernance, ou décrédibiliser les autres coopérations.

Cette absence de cohérence et de projets communs entre tous les acteurs régionaux pour l'Arctique fragmente la gouvernance. Elle s'explique par le fait que des enjeux en présence sont relatifs à des espaces arctiques en particulier, et ils concernent de ce fait uniquement certains acteurs de la région. C'est ainsi qu'est né le Conseil des États de la Mer Baltique qui réunit les États côtiers de cet espace maritime tels que la Scandinavie, les États Baltes, l'Allemagne, la Pologne, la Russie et la Commission Européenne. Ce Conseil compte également des pays observateurs tels que la France et les États-Unis. Ce forum régional prône la coopération dans les domaines économique, environnemental et social (protection des enfants). Établi en 1992, les ministres des affaires étrangères danois et allemand ont souhaité incarner le changement des relations internationales par une coopération régionale dans la région Baltique. En conséquence, chaque échelle apporte son lot de questions à régler, en cadre restreint ou plus large, la gouvernance de l'Arctique est de ce fait une coopération multiforme.

Néanmoins, ce pragmatisme s'explique de deux manières. D'une part, restreindre la gouvernance a pour but de limiter la logique multilatérale onusienne qui pourrait porter préjudice aux intérêts nationaux des États riverains qui profitent plus ou moins de l'exploitation des ressources. Avec la perspective du changement climatique, les États veulent d'autant plus garder la mainmise sur les ressources à découvrir. D'autre part, chaque État porte finalement son projet pour la région, et de ce fait une priorisation à des degrés différents avec le temps.



Source : Les Échos : "L'arctique, la route de la soie russe" (2019)

CONCLUSION: UN "REGIME COMPLEX"

Des transformations profondes de l'espace géostratégique arctique invitent à l'examen des gouvernances s'y déployant.

Le projet d'un cadre juridique global semblable à celui de l'Antarctique ayant été rejeté durant les années 2000, la littérature de relations internationales doit désormais donner sens à la complexité du régime en présence.

Estimer d'une gouvernance qu'elle est fragmentée relève d'un cadre de pensée imposant un jugement, celui de la faillibilité technique des institutions et acteurs de l'espace étudié, du fait de l'absence d'une approche intégrée - ou centralisée. De plus, cette analyse présuppose qu'une institution évolue dans un vide. Réduire la fragmentation devient dès lors la priorité d'une entreprise d'amélioration de la gouvernance. Un consensus considère ensuite la nécessaire résolution totale, intégrée des problématiques de l'espace géostratégique. Pour l'Arctique, il s'agit de contentieux territoriaux, d'enjeux de sécurité, ou d'enjeux économiques sociaux et environnementaux.

Une théorie des régimes née au début des années 2000 correspond à la configuration identifiée d'une multiplicité d'institutions dont les champs de compétences se croisent (Young, 2019). Cette dynamique s'organise dans un espace unique, en l'absence d'une hiérarchie coordonnant leurs activités. La densité institutionnelle et juridique de l'Arctique s'aligne à la définition e du regime complex, dont la théorie est fixée par Oran Young et Vinod Aggarwal. Chaque acteur afin de maximiser ses gains, y reconnait l'institution ou le cadre juridique sauvegardant ses intérêts (Alter, Raustiala, 2018). Cette stratégie est celle adoptée, notamment, par les États-Unis et le Canada quant à la qualification du passage Nord-Est.

La crise climatique presse la quête de coordination des gouvernances, plutôt que d'ajouter à la densité observée par la création d'une institution internationale de gouvernance ou l'adoption d'un cadre juridique global. Ainsi, le Conseil de l'Arctique, malgré les limites de ses prérogatives, a développé dans les années récentes des cadres contraignants portant sur des problématiques spécifiques, notamment le sauvetage en mer et les règles de navigation, avec le Code Polaire.

BIBLIOGRAPHIE

Articles Scientifiques

- BRODERSTAD Else Grete, Implementing Indigenous Self-Determination: The Case of the Sámi in Norway, (2014), *E-International Relations*
- COMETTI Geremia, Réchauffement climatique et migrations forcées : le cas des tuvalu, (2020) Graduate Institute Geneva
- DUC Marine, Peuples autochtones et inclusions différentielles en Arctique (2020)
- FAURY Olivier, La route maritime du Nord, eldorado ou miroir aux alouettes ? (2017), *The Conversation*
- LARUELLE Marlène, La politique arctique de la Russie : une stratégie de puissance et ses limites (2020), IFRI
- LAVISSIERE Alexandre, LAVISSIERE Mary C., SOHIER Romain, L'Arctique doit-il vraiment être la nouvelle autoroute de la mer ? (2020), *The Conversation*
- LEISBET Irena, CONNON Ceridwen, SIMPSON Archie W, Student Feature Theory in Action: Critical Geography and Inuit Views (2019), *E-International Relations*
- ROULAND Norbert, L'Arctique, un enjeu international, (2020), *The Conversation*
- SHADIAN Jessica, Searching for the Indigenous Voice in a New Arctic Scramble: Berlin Conference Part II or a New Global Politics? (2008), *E-International Relations*
- SMITH D, Le changement climatique dans l'arctique : Une réalité chez les inuits, (2013) *Chronique ONU*
- STEPIEN Adam, Arctic Indigenous Peoples, Climate Change Impacts, and Adaptation, (2014), E-International Relations
- YOUNG R. Oran, Building an international regime complex for the Arctic: current status and next steps, (2012), *The Polar Journal*
- YOUNG R. Oran, Is it Time for a Reset in Arctic Governance?, (2019), *Bren School of Environmental Science and Management*

Articles de Presse

- Émission Un Jour dans le monde, « Élections au Groenland : victoire écrasante du parti écologiste Inuit Ataqatigiit », France Inter, 8 avril 2021
- Au Groenland, le désespoir de la jeunesse, France 24, 4 janvier 2019
- Russie: Arctique, la nouvelle frontière, Reportage Arte, 2019
- Interview. Michel Rocard : L'Arctique est géré comme un syndic propriété, *Libération*, 3 février 2013
- Climat : à quoi sert le Conseil de l'Arctique ? Les Echos, 2020

Documentations officielles

- Arctique : nouvelles routes maritimes, nouveaux enjeux stratégiques (2019), Vie publique
- Duane Smith, « Le changement climatique dans l'arctique : Une réalité chez les inuits », Chronique ONU
- Les effets des changements climatiques sur l'exercice effectif des droits de l'homme, OHCHR
- L'Arctique : les acteurs de la coopération circumpolaire, (2016), *Bibliothèque du Parlement Canadien*
- UNESCO : Développement durable de la région arctique face au changement climatique: défis scientifiques, sociaux, culturels et éducatifs, 2010, pp.114 125
- Rapport d'information sur les enjeux écologiques, économiques et géopolitiques du changement climatique en Arctique et en Antarctique (2015), Commission Parlementaire des Affaires Étrangères de l'Assemblée Nationale