

Les changements climatiques : moteur des politiques étrangères en Arctique?

Frédéric Lasserre¹

¹ Professeur à l'Université Laval et directeur du Conseil québécois d'études géopolitiques (CQEG); Frederic.Lasserre@ggr.ulaval.ca

Résumé : l'Arctique est largement associé dans les médias aux changements climatiques, car leurs impacts y sont très importants et conduisent à des bouleversements majeurs des écosystèmes et de l'accessibilité de la région. Les changements climatiques sont au cœur de la coopération que développe le Conseil de l'Arctique et des pistes de développement économique. De fait, les changements climatiques sont-ils le moteur des relations régionales ?

Mots-clés : Arctique, changements climatiques, gouvernance, diplomatie régionale, politique étrangère, Chine, Japon, Union européenne.

Summary : the Arctic is largely associated in the media with climate change, as its impacts are very important and lead to major changes in the ecosystems and accessibility of the region. Climate change is at the heart of the cooperation mechanisms being developed by the Arctic Council and the economic development openings. In fact, is climate change the driving force behind regional relations?

Keywords : Arctic, climate change, governance, regional diplomacy, foreign policy, China, Japan, European Union.

C'est notamment dans la région arctique que les impacts des changements climatiques se font le plus sentir, avec une augmentation moyenne des températures bien supérieure à l'accroissement moyen global : les températures ont augmenté de 2 à 3°C au cours des 50 dernières années dans l'Arctique, contre une augmentation moyenne globale de 0,6°C à 0,8°C (NASA

2013 ; Lee 2014). Ce phénomène appelé amplification polaire se traduit en bonne partie dans la fonte plus rapide des neiges et dans le déclin de la banquise, les deux phénomènes conduisant à la baisse de l'albédo, donc à une plus grande absorption du rayonnement solaire et à une rétroaction positive dans l'augmentation régionale des températures. L'ampleur du phénomène d'accroissement des températures accentue l'impact des changements climatiques : retrait accéléré de la banquise, fonte des glaciers et du pergélisol, érosion côtière, perturbations des précipitations, de la récurrence des tempêtes et des migrations de la faune et de la flore notamment, changements qui ont des impacts majeurs sur les populations autochtones (Overland *et al.*, 2018).

Si les discours gouvernementaux et la coopération internationale soulignent de plus en plus la nécessité de développer des mécanismes d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques (CC), on peut se demander si ces CC ont été et sont un moteur fondamental du développement des politiques étrangères dans la région arctique. Est-ce les CC qui suscitent l'intérêt des États tiers et qui structurent la coopération internationale en Arctique ? La réalité est plus subtile :

les CC certes sont devenus un référent incontournable dans le fonctionnement institutionnel du Conseil de l'Arctique, dans les politiques des États arctiques et dans les politiques arctiques de nombreux États asiatiques ou européens. Cependant, les transformations majeures que connaît la région arctique à l'heure actuelle ne résultent pas tous des CC, d'une part; et d'autre part, ces CC servent parfois davantage de prétexte au développement de politiques arctiques qu'ils n'en constituent la motivation fondamentale.

1. Les changements climatiques ne sont pas à l'origine de la coopération arctique

Contrairement à une idée répandue, ce ne sont pas les changements climatiques qui ont porté le développement de la coopération arctique contemporaine. Celle-ci débute par des pourparlers initiés dès 1989 par la Finlande avec l'Union soviétique, les pays scandinaves, le Canada et les États-Unis. Ce qui est appelé l'initiative finlandaise aboutit en juin 1991 à la signature à Rovaniemi (Finlande) de l'accord sur l'*Arctic Environmental Protection Strategy* (AEPS) (AEPS, 1991; Russel, 1996). Le document fondateur mentionne certes les CC comme paramètre

important des risques environnementaux, mais seulement en page 31. Les CC sont donc loin d'avoir un poids politique majeur à cette époque. Ce qui motive les pays signataires, c'est de développer des mécanismes de coopération régionaux pour intégrer l'URSS dans des structures de dialogue pour sortir du cadre de la guerre froide – l'environnement fournissant un cadre de dialogue adéquat (Russel, 1996; Åtland, 2008). En 1996, les pays signataires de l'AEPS décident, à travers la déclaration d'Ottawa, de mettre sur pied un forum de discussion, le Conseil de l'Arctique, comme mécanisme formel destiné à renforcer leur dialogue et leur coopération (VanderZwaag *et al.*, 2002). La déclaration d'Ottawa promeut le développement durable, le bien-être des habitants de l'Arctique, la coopération pour résoudre les enjeux et l'inclusion des peuples autochtones de la région, mais ne dit rien des CC (Conseil de l'Arctique, 1996). La déclaration ministérielle d'Iqaluit qui clôt le premier sommet du Conseil en 1998, mentionne rapidement les CC au point 21 (Conseil de l'Arctique, 1998); dans la déclaration de Barrow de 2000, les ministres du Conseil « endorse and adopt the Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) » (point 3), sans accorder plus d'importance aux CC (Conseil de l'Arctique, 2000). Lors de la déclaration d'Inari (2002), en préambule, les ministres réaffirment « l'engagement des gouvernements des États de l'Arctique et des

peuples autochtones à œuvrer de concert pour promouvoir le développement durable et la protection de l'environnement dans la région arctique, en mettant davantage l'accent sur les changements climatiques », tandis qu'une section spécifique est consacrée aux CC.

C'est par la suite que les déclarations tout comme les travaux du Conseil ont été marqués par une importance croissante accordée au phénomène des CC et à leurs impacts sur les écosystèmes et les sociétés arctiques, une place que ceux-ci n'avaient pas initialement. L'adaptation aux CC, présente dans toutes les déclarations de clôture des sommets du Conseil depuis 2000, sauf en 2019, constitue désormais l'un des éléments majeurs qui structurent la coopération arctique à l'heure actuelle. C'est l'importance accordée au développement durable, à la protection environnementale et donc à l'adaptation aux CC, devenue depuis le tournant du siècle un enjeu majeur de la gouvernance régionale, qui justifie en retour l'accent mis sur la coopération scientifique, comme levier d'une meilleure action gouvernementale pour atteindre ces objectifs, mais aussi, indirectement, comme levier d'influence des États membres ainsi que des États observateurs (Goodsite *et al.* 2016; Binder 2016; Brady 2017).

En mai 2019, le secrétaire d'État américain Mike Pompeo a refusé d'appuyer la déclaration clôturant traditionnellement le sommet du

Conseil de l'Arctique. Il n'y a donc pas eu de déclaration conjointe (*joint declaration*) à la fin de la 11^e rencontre ministérielle à Rovaniemi, mais une simple prise de position *a minima (statement)* (Tømmerbakke et Breum 2019). Pour M. Pompeo, porte-parole des positions de l'administration Trump, il était inacceptable que le concept de changement climatique figure dans la déclaration, tandis qu'il s'est livré à un vigoureux réquisitoire contre la Chine, la Russie et le Canada dans son allocution de fin de sommet (Quinn, 2019; Trellevik 2019). Il rompait ainsi avec les habitudes feutrées de ce forum fonctionnant par consensus qui avait su préserver des relations cordiales avec la Russie malgré la crise ukrainienne en 2014, et ce faisant suscitant une vague de réprobation diplomatique contre ce double accroc à la coopération arctique.

2. Les changements climatiques à l'origine des bouleversements géoéconomiques de la région?

Ceci dit, les CC sont souvent présentés comme le moteur des bouleversements géoéconomiques et géopolitiques actuels dans la région arctique. Les CC seraient-ils à l'origine tant des politiques des États que de l'avènement des transformations économiques de la région ?

2.1. Une adaptation des discours et des politiques de défense des États arctiques

En conduisant à la fonte accélérée de la banquise et à l'ouverture des mers arctiques, les CC sont souvent dépeints par les médias comme par de nombreux chercheurs comme le moteur direct du développement de la navigation commerciale dans l'Arctique et de l'exploitation des ressources naturelles de la région : c'est parce que la banquise fond que l'intérêt des compagnies maritimes se développerait et conduirait à une rapide expansion du trafic maritime le long de routes nettement plus courtes entre Asie et Europe; c'est parce que la banquise fond que se préciserait l'intérêt des compagnies minières et pétrolières pour les ressources arctiques (Lasserre et Pelletier 2011; Beveridge *et al.* 2016; Lasserre *et al.*, 2016). On le relève souvent dans les médias, avec des titres comme « Melting Arctic ice opens new route from Europe to east Asia »^[1], « The Arctic's fabled passage is opening up. This is what it looks like »^[2], « Arctic ambition: The race to sail Northwest Passage heats up »^[3]; « Race Is On as Ice Melt Reveals Arctic Treasures »^[4]; « Canada well behind Russia in race to claim Arctic sea ways and territory »^[5]

Cette ouverture et ces développements ont conduit les États arctiques à préciser leur politique de défense des espaces maritimes arctiques, afin de mieux contrôler ces espaces qui effectivement connaissent une ouverture relative

mais croissante depuis une quinzaine d'années : il s'agit de s'assurer du respect des normes environnementales en matière de rejets en mer, des normes en matière de navigation, des quotas de pêche, d'assumer les responsabilités en matière de recherche et sauvetage^[6], de surveiller les mouvements de navires et de prévenir d'éventuels trafics illicites... L'ouverture croissante des espaces maritimes, couplée aux discours médiatiques dominants faisant état de l'avènement d'autoroutes maritimes arctiques stratégiques et de l'exploitation d'eldorados miniers et pétroliers (Huebert 2003; Lasserre 2010; Lasserre et Pelletier 2011; Klare 2013; Lasserre 2018), a conduit les États arctiques à progressivement développer un discours soulignant la nécessité de mieux contrôler les mers arctiques, parfois à des fins électoralistes ou politiques (Piskunova 2010; Dittmer *et al.* 2011; Dodds 2011; Genest et Lasserre 2015; Dodds et Nuttall 2016; Steinberg *et al.* 2015; Burke 2018) parfois avec des arguments fallacieux (Bartenstein 2010). Cet aiguillon de la nécessité de s'adapter à une ouverture graduelle des mers arctiques a conduit les États arctiques à soutenir activement le processus de négociation du Code polaire sous l'égide de l'Organisation Maritime Internationale (OMI), et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017 (Conseil de l'Arctique 2015). En particulier, c'est la perspective du développement de la navigation commerciale dans l'Arctique qui est à l'origine du

renouveau du débat sur le statut des passages arctiques, revendiqués par le Canada (passage du Nord-Ouest) et la Russie (passage du Nord-Est, communément appelé la Route Maritime du Nord sur une bonne partie de sa longueur), et donc du retour sur la scène politique d'inquiétudes canadiennes quant à d'éventuelles menaces américaines ou européennes face à cette revendication canadienne^[7], surtout suite à la prise de position de l'UE et de certains pays européens comme l'Allemagne en faveur de la liberté de transit (Dodds 2011; Huebert 2011; Lackenbauer et Lalonde 2017) : un fort développement du trafic, transformant les passages arctiques en routes stratégiques, aurait suscité un vif intérêt des États tiers ou opposés aux positions russe ou canadienne.

2.2. Un développement économique moindre que prévu

Vingt ans après le développement de ces idées, force est de constater que la menace que pouvait comporter le développement rapide du trafic maritime envers la gouvernance des États arctiques ne s'est (pour l'instant ?) guère concrétisée. Le trafic maritime s'est certes accru, dans des proportions importantes, mais pas démesurée. 416 voyages en 2017 et 406 voyages en 2018 ont été effectués par divers navires dans l'Arctique canadien, contre 121 en 2005 (Nordreg 2019). Le trafic commercial, nettement plus développé côté russe, a atteint 18 millions de tonnes en 2018 le long

de la Route Maritime du Nord (RMN), contre 2 Mt en 2010. Mais ce trafic est essentiellement dit « de destination » : les navires viennent pour y effectuer des activités économiques dans l'Arctique, essentiellement liées à la pêche, à la desserte des communautés nordiques ou, surtout, à la desserte des sites d'extraction des ressources naturelles. Le trafic de transit demeure très faible : 71 en 2013 puis 27 en 2018 le long de la RMN (Staalesen 2018; CHNL 2019; Humpert 2019); 22 en 2013 puis 5 en 2018 à travers le passage du Nord-Ouest (Nordreg 2019). On est très loin des autoroutes maritimes que les médias annoncent encore malgré les faits et que les compagnies maritimes expliquent ne pas souhaiter développer pour des raisons stratégiques et commerciales, notamment la très grande variabilité de l'ouverture des détroits d'une année sur l'autre, la permanence des risques envers les navires, les contraintes du juste-à-temps pour le conteneur qui imposent le respect d'horaires publiés plusieurs mois en avancement, le poids des règlements visant à assurer la sécurité dans ces mers encore difficiles (Lasserre et al 2016).

Quant à l'ouverture accrue que les CC induiraient, la tendance lourde est effectivement à la fonte de la banquise estivale, mais ce constat se nuance de grandes variabilités inter-annuelles et de l'accroissement d'autres phénomènes qui viennent limiter la liberté des navires. Ainsi, à l'été 2018, l'englacement a été très

supérieur dans l'Arctique canadien à celui des années précédentes du fait des courants et d'un ensoleillement moindre qui a moins contribué à la débâcle de la banquise (Paquin 2019). Cette variabilité rend la planification d'opérations commerciales plus hasardeuse et coûteuse pour les armateurs. La fonte des glaciers, en particulier de l'inlandsis du Groenland, se traduit par le vêlage accru d'icebergs en baie de Baffin, icebergs qui se décomposent ensuite en nombreux *growlers* ou bourguignons, blocs de glace très dure, peu détectables et qui représentent un réel risque pour la navigation. Une moindre densité de la glace, de plus, permet au pack de la banquise de se déplacer plus vite, ce qui représente un risque que les ingénieurs doivent prendre en compte dans la construction de plates-formes de forage.

Enfin, sur terre, les CC se traduisent par la fonte du pergélisol, rendant le sol très mou, ce qui rend nettement plus complexe tout projet de transport terrestre : si autrefois la construction d'une route de gravier sur le sol gelé pouvait se faire à coûts maîtrisés, la fonte du pergélisol renchérit considérablement de telles infrastructures.

2.3. Des stratégies qui ne dépendent qu'en partie des changements climatiques

En réalité, tant pour le développement de la navigation commerciale que pour l'exploitation des

ressources naturelles, les changements climatiques ne sont pas un moteur suffisant. Certes, la fonte de la banquise rend l'accès aux espaces maritimes relativement plus aisé, avec des nuances importantes selon les années et les régions, tandis que l'accessibilité terrestre s'en trouve plus complexe. Mais ce n'est pas l'accessibilité seule qui emporte la décision d'investir dans ces nouveaux marchés : c'est l'adéquation entre ces occasions et les contraintes stratégiques des marchés, pour la navigation (Lasserre et Pelletier 2011; Lasserre *et al.* 2016); c'est le coût d'exploitation comparé aux revenus escomptés, lesquels découlent des cours des matières premières (Lasserre, 2010). C'est ce qui explique la mise en exploitation de nombreux gisements dans l'Arctique nord-américain dans les années 1980-1990, alors que les conditions de navigation n'avaient guère été améliorées par la fonte de la banquise, puis la fermeture de nombre d'entre eux dès que les cours des matières premières ont chuté^[8]. De même, ce ne sont pas les CC qui animent les États dans leurs efforts pour cartographier et documenter leur revendication de plateaux continentaux étendus, mais bien la contrainte incontournable du délai de 10 ans après la date de ratification de la convention du droit de la mer (Lasserre 2011). Ainsi, les CC ont certes un effet facilitateur, mais ne sont pas un moteur direct des développements économiques de l'Arctique, entraînant mécaniquement l'accroissement d'un trafic

bien davantage alimenté par les stratégies commerciales des compagnies maritimes mondialisées et par les cours des matières premières. A ce titre, leur impact sur la géo-économie de la région est certes réel mais pas prépondérant.

3. Les changements climatiques, prétexte à des projets géopolitiques

L'impact de plus en plus manifeste des CC dans la région arctique a contribué à nourrir, chez des acteurs extérieurs à l'Arctique, la représentation, discutable donc, d'une région au fort potentiel économique dans laquelle il fallait défendre ses intérêts. Il a également servi de prétexte pour justifier le développement de politiques arctiques pour nombre de ces acteurs extérieurs.

3.1. Le cas de l'Union européenne

Ainsi, l'Union européenne s'est-elle intéressée à l'Arctique, tant à travers le Parlement que la Commission, dans un mouvement politique qui a été interprété par plusieurs États arctiques comme une contestation de leur prééminence dans la gouvernance de la région arctique (Wilson 2016).

L'Union européenne a notamment pris la décision de promouvoir un volet arctique à sa politique étrangère, sur la base notamment de l'impact des CC :

Compte tenu du rôle du changement climatique en tant que « multiplicateur des craintes », la Commission

et le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune ont fait observer que les modifications environnementales altèrent la dynamique géostratégique de l'Arctique, ce qui peut avoir des conséquences pour la stabilité internationale et les intérêts européens en matière de sécurité, lesquelles requièrent l'élaboration d'une politique arctique de l'UE (Commission européenne 2008, p.3).

La Commission européenne a ainsi établi une série d'objectifs en matière de transport maritime et de gouvernance des espaces maritimes arctiques et de l'exploitation des ressources naturelles (Commission européenne 2008; Nicol et Heininen 2014) qui n'ont pas été très bien accueillis par les États riverains de l'océan Arctique : le Conseil de l'Arctique a rejeté, le 29 avril 2009, la candidature de l'Union au statut d'observateur, et en 2019 l'UE n'avait toujours pas obtenu de statut d'observateur régulier, se contentant du statut d'observateur *ad hoc*. En ciblant la question politique du Passage du Nord-Ouest mais pas du Passage du Nord-Est (Commission européenne 2008, p.11), Bruxelles a fortement irrité le Canada, déjà passablement fâché, ainsi que la Norvège, par la politique européenne en matière de chasse au phoque. Dans ce contexte d'un projet politique européen en Arctique porté par la Commission européenne, le projet du Parlement européen de neutralisation de l'océan Arctique, sur le modèle du

traité de Madrid sur l'Antarctique (Parlement européen 2008), a contribué à saper la sympathie dont pouvait jouir l'UE auprès des membres du Conseil de l'Arctique, même si la résolution n'a pas été avalisée par la Commission. De plus, la Commission a souligné (Commission européenne, 2008, p.10) que le cadre juridique en Arctique souffrait d'une grande fragmentation, accréditant probablement la représentation chez les États arctiques que la Commission nourrissait elle aussi l'idée de contribuer à l'élaboration d'un nouveau traité. Le Parlement, se basant notamment sur le poids des CC^[9], proposait ainsi la création d'une nouvelle norme de gouvernance et demandait en substance aux pays riverains de l'Arctique de renoncer à leurs droits prévus dans la Convention du Droit de la mer de 1982, convention négociée internationalement et qui prévoit le cadre juridique pour la définition des espaces maritimes, dont les plateaux continentaux. « Nous ne voyons donc pas le besoin de développer un nouveau régime juridique global pour régir l'océan Arctique »^[10] (Arctic Five 2008) ont ainsi clairement affirmé à Ilulissat les représentants des cinq États arctiques riverains de l'océan. Cette volonté de défendre les intérêts stratégiques européens en matière énergétique et de transport en se servant du prétexte de l'urgence climatique pour remettre en cause les prérogatives des États arctiques découlant de l'entrée en vigueur de la Convention sur le droit de la mer

de 1982, a fortement déplu aux États de la région, déjà irrités par l'embargo sur les produits du phoque. Ils y ont vu une volonté de se poser en arbitre du développement de la gouvernance arctique, voire en acteur du développement de nouvelles normes de la gouvernance de la région. Cette représentation de la légitimité de l'intervention européenne dans la gouvernance arctique trouve des échos dans des travaux universitaires comme ceux de Mare (2009) ou Delangle (2017), qui développent l'idée qu'il n'y a pas ou peu de gouvernance arctique et que l'ampleur des transformations de la région est trop grave pour que cette gouvernance soit laissée aux seuls États de la région.

Face à l'opposition des États arctiques et aux réticences du Conseil européen, la Commission et le Parlement ont abandonné l'idée de traité arctique, explicite pour le Parlement, ambiguë chez la Commission, ne serait-ce qu'aux yeux des États arctiques. La communication de 2016 de la Commission européenne (Commission européenne 2016) ne mentionne pas de projet de traité, et se propose simplement de favoriser la coopération pour mieux faire face aux « menaces pesant sur la sécurité maritime du fait de l'ouverture du passage du Nord-Est » (idem, p.14) ; nulle mention du statut des passages arctiques, ni du Passage du Nord-Ouest. En revanche, elle n'abroge pas la communication de 2012 qui mentionne dans l'inventaire des activités menées dans le cadre de

l'élaboration d'une politique de l'UE pour l'Arctique, la défense et la promotion de la liberté de navigation et du passage inoffensif (Commission européenne 2012).

3.2. Le cas de la Chine et du Japon

L'intérêt politique de la Chine a commencé à se préciser en 2009 lorsqu'elle a déposé sa candidature comme observateur au Conseil de l'Arctique. Elle a été admise au sommet de 2013 après que Pékin eut reconnu la souveraineté des États arctiques dans la région, un préalable exigé par les normes du Conseil de l'Arctique suite à la déclaration de Nuuk de 2011 (Manicom et Lackenbauer 2013). La Chine n'a jamais caché son intérêt pour les ressources naturelles et la navigation commerciale potentielle en Arctique (Huang *et al.* 2015). À l'instar du Japon, elle a également souligné l'impact des CC en Arctique sur les changements climatiques en Asie du Nord-est et les possibles conséquences sur le régime climatique en Chine, justifiant ainsi son intérêt pour la recherche scientifique en Arctique (Zhuravel 2016; Brady 2017). Sans surprise, les deux États soulignent activement l'importance des CC pour justifier leur intérêt pour la région.

La politique arctique du Japon, énoncée en 2015 lors du forum de l'*Arctic Circle* à Reykjavik, mentionne trois fois le concept de CC, et 11 fois le concept de changement environnemental. Le gouvernement japonais était d'avis que l'Arctique

« devrait être reconnu comme faisant partie du patrimoine commun de l'humanité. La communauté internationale devrait protéger cette zone et l'utiliser à des fins pacifiques » (Horinouchi 2010), même si ce point de vue n'a finalement pas été retenu dans l'énoncé de la politique arctique du Japon. Le Japon met plutôt en avant son désir d'« assurer l'état de droit et de promouvoir la coopération internationale » (Gouvernement du Japon 2015). En 2017, le gouvernement japonais a affirmé son souhait de « contribuer au processus de réglementation internationale dans l'Arctique »^[11] (Study Group for the Future of the Arctic 2017, p.14), sans que l'on sache très bien comment le gouvernement japonais compte s'y prendre puisque le Conseil de l'Arctique ne réglemente pas les activités en Arctique. Être présent, contribuer à la définition des normes de gouvernance, préserver les possibilités d'accès aux ressources et aux activités maritimes, et conserver un certain statut dans cette région face à la Chine (Wegge 2014) semblent être les objectifs du Japon dans la région.

La politique arctique de la Chine, publiée en janvier 2018, commence d'emblée par le concept de « global warming » (State Council Information Office 2018). Le réchauffement global est mentionné 3 fois et les changements climatiques, 24 fois. Dans le cadre de l'urgence que supposent les rapides CC en Arctique, « les objectifs de la Chine

en matière de politique arctique sont les suivants : comprendre, protéger, développer et participer à la gouvernance de l'Arctique afin de protéger les intérêts communs de tous les pays et de la communauté internationale dans l'Arctique et de promouvoir le développement durable de l'Arctique » (idem, p.5). Il s'agit donc de participer activement à la gouvernance de la région afin de mieux la protéger – un argument proche de celui de l'UE là encore.

Il apparaît cependant, malgré la volonté de rassurer les partenaires arctiques qui transparait dans l'énoncé de la *Politique arctique chinoise* de 2018 (Lasserre 2018), que des objectifs politiques figurent, comme pour le Japon et l'UE. Le 21 juin 2011, deux ans avant que la Chine n'obtienne le statut d'observateur auprès Conseil de l'Arctique, le vice-ministre chinois de l'Administration océanique d'État Chen Lianzeng a précisé que l'objectif global du plan polaire quinquennal de la Chine était de renforcer le « statut et l'influence » de la Chine dans les affaires polaires afin de mieux protéger ses « droits polaires » (Brady 2014, p.31), non définis mais que la Chine cherche indirectement à justifier en se prévalant du statut d'État du « proche Arctique » (*near Arctic*) (Østreng 2017; State Council Information Office, 2018, p.3; Lasserre 2018).

Conclusion

Depuis le tournant du siècle, le concept de CC structure le fonctionnement de la principale organisation de coopération dans la région arctique, le Conseil de l'Arctique, et se trouve au cœur des discours des États non-arctiques qui souhaitent participer à la gouvernance de cette région. Les CC, de plus, en introduisant des bouleversements majeurs dans l'accessibilité de la région, ont contribué à relancer les perspectives de développement de routes commerciales maritimes majeures et d'exploitation des ressources naturelles, ce qui par la suite a imposé aux États arctiques de s'adapter pour contrôler l'accès à leurs espaces maritimes. Les CC, de ce point de vue, semblent au cœur des politiques étrangères déployées tant par les États arctiques que non-arctiques dans la région.

Pourtant, ce constat demeure à nuancer. Tout d'abord, les CC ne sont pas à l'origine de la coopération arctique, ils sont devenus un pilier du fonctionnement du Conseil par la suite. Ensuite, les CC facilitent certes un accès accru aux espaces maritimes arctiques, mais cet accès demeure risqué et coûteux; quant aux espaces terrestres, leur accessibilité s'est vue amoindrie avec l'avènement des CC. Tout autant sinon plus que les CC, c'est l'insertion de la région dans la globalisation, avec l'évaluation mitigée de la pertinence commerciale de développer des routes maritimes arctiques, et le cours des matières

premières, qui constitue le moteur du développement de ces activités économiques dans la région arctique. Enfin, l'argument des CC constitue parfois un prétexte pour plusieurs États non-arctiques pour faire valoir leur désir d'être intégrés dans la gouvernance de la région : à ce titre, les CC ne sont pas le moteur de l'intérêt de ces États pour y développer des politiques visant à promouvoir leurs intérêts, mais la base de leur plaidoyer pour une gouvernance plus inclusive.

Références

- AEPS (1991). Arctic Environmental Protection Strategy. Rovaniemi.
http://library.arcticportal.org/1542/1/artic_environment.pdf.
- Arctic Five (2008). Déclaration d'Ilulissat, 29 mai, <https://www.arctic-report.net/product/859/>.
- Åtland, K. (2008). Mikhail Gorbachev, the Murmansk initiative, and the desecuritization of interstate relations in the Arctic. *Cooperation and Conflict*, 43(3), 289-311.
- Bartenstein, K. (2010). "Use it or Lose it": an Appropriate and Wise Slogan? *Options Politiques/Policy Options*, 31(7), 69-73.
- Beveridge, L., M. Fournier, F. Lasserre, L. Huang, and P.-L. Têtu (2016), 'Interest of Asian shipping companies in navigating the Arctic'. *Polar Science* 10(3):404-414.
- Binder, C. (2016). Science as Catalyst for Deeper Arctic Cooperation? Science Diplomacy & the Transformation of the Arctic Council. *Arctic Yearbook 2016*, https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2016/Scholarly_Papers/6.Binder.pdf.
- Brady, A. M. (2017). *China as a polar great power*. Cambridge University Press.
- Brady, A.-M. (2014). China's Undeclared Arctic Foreign Policy. *Wilson Policy Brief Series*, Woodrow Wilson Institute, Washington D.C.
<https://www.wilsoncenter.org/publication/chinas-undeclared-arctic-foreign-policy>, c. le 24 mai 2019.
- Burke, D. C. (2018), *International Disputes and Cultural Ideas in the Canadian Arctic*. Cham: Springer.
- CHNL (2019). Transit Statistics.
<http://arctic-lio.com/?cat=27>.
- Commission européenne (2008). *L'Union européenne et la région Arctique*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2008) 763, Bruxelles, 20 novembre.

- Commission européenne (2012). Joint Staff Working Document. *The inventory of activities in the framework of developing a European Union Arctic Policy*. SWD(2012) 182. Bruxelles, 26 juin.
- Commission européenne (2016). *Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. Une politique arctique intégrée de l'Union européenne*. JOIN(2016) 21, 27 avril, Bruxelles.
- Conseil de l'Arctique (1996). Déclaration d'Ottawa. Ottawa, septembre, <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>.
- Conseil de l'Arctique (1998). Déclaration d'Iqaluit. <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/94>.
- Conseil de l'Arctique (2000). Déclaration de Barrow, <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/94>.
- Conseil de l'Arctique (2011). Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic, <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/531>
- Conseil de l'Arctique (2015). [Environmental Provisions of Polar Code adopted](https://www.arctic-council.org/en/our-work2/8-news-and-events/130-environmental-provisions-of-polar-code-adopted). Arctic Council, 20 mai, <https://www.arctic-council.org/en/our-work2/8-news-and-events/130-environmental-provisions-of-polar-code-adopted>, c. le 23 mai 2019.
- Delangle, A. (2017). Diplomatie arctique Gouvernance par temps froid. *Cahiers Thucydide* 19, <http://www.afri-ct.org/wp-content/uploads/2017/06/Cahier-Thucydide-19.pdf>, c. le 24 mai 2019.
- Dittmer, J., Moiso, S., Ingram, A., & Dodds, K. (2011). Have you heard the one about the disappearing ice? Recasting Arctic geopolitics. *Political Geography*, 30(4), 202-214.
- Dodds, K. (2011). We are a northern country: Stephen Harper and the Canadian Arctic. *Polar Record*, 47(4), 371-374.
- Dodds, K., & Nuttall, M. (2016). *The scramble for the poles: The geopolitics of the Arctic and Antarctic*. John Wiley & Sons.
- Genest, P. & F. Lasserre (2015): Souveraineté, sécurité, identité: éléments-clés du discours du gouvernement canadien sur l'Arctique. *Canadian Foreign Policy Journal*, 21(1), 64-84.
- Goodsite, M. E., Bertelsen, R. G., Pertoldi-Bianchi, S. C., Ren, J., van der Watt, L. M., & Johannsson, H. (2016). The role of science diplomacy: a historical development and international legal framework of arctic research stations under conditions of climate change, post-cold war geopolitics and globalization/power transition. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 6(4), 645-661.
- Gouvernement du Japon (2015). Japan's Arctic Policy. Tokyo, Headquarter for Ocean Policy, 16 octobre, https://www8.cao.go.jp/ocean/english/arctic/pdf/jap_ans_ap_e.pdf, c. le 24 mai 2019.
- Horinouchi, H. (2010). Deputy Director-General, International Legal Affairs Bureau, Japan Ministry of Foreign Affairs, 'Japan and the Arctic', communication, Japan—Norway Polar Seminar, Tokyo, 26 avril 2010.
- Huang, L.; F. Lasserre et O. Alexeeva (2015): Is China's interest for the Arctic driven by Arctic shipping potential? *Asian Geographer*, 32(1), 59-71.
- Huebert, R. (2003). The shipping news part II: How Canada's Arctic sovereignty is on thinning ice. *International Journal*, 58(3), 295-308.
- Huebert, R. (2011). Climate change and Canadian sovereignty in the Northwest Passage. *The Calgary Papers in Military and Strategic Studies*
- Humpert, M. (2019). 'Russia's Northern Sea Route sees record cargo volume in 2018'. *Arctic Today*, Feb. 20, www.arctictoday.com/russias-northern-sea-route-sees-record-cargo-volume-in-2018/, a. April 30, 2019.
- Ikeshima, T. (2016). Japan's role as an Asian observer state within and outside the Arctic Council's framework. *Polar Science*, 10(3), 458-462.
- Klare, M. (2013). Rushing for the Arctic's Riches. *The New York Times*, 7 décembre, <https://www.nytimes.com/2013/12/08/opinion/sunday/rushing-for-the-arctics-riches.html>
- Lackenbauer, P. W. et Lalonde, S. (2017). Searching for Common Ground in Evolving Canadian and EU Arctic Strategies. Dans N. Liu, E. Kirk et T. Henriksen (dir.), *The European Union and the Arctic*. Leiden : Brill, p. 119-171.
- Lasserre, F. (2010). Mines et pétrole. Vers une rapide expansion de l'exploitation des ressources naturelles du sous-sol dans l'Arctique ? Dans Lasserre, Frédéric (dir.). *Passages et mers arctiques. Géopolitique d'une région en mutation*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 373-407.
- Lasserre, F. (2018). Arctic Shipping : a contrasted expansion of a largely destination market. Dans M. Finger et L. Heininen (dir.), *The Global Arctic Handbook*. Cham : Springer, p.83-100.
- Lasserre, F. (2018). La publication de la politique arctique de la Chine: la fin de l'ambiguïté? *Regards géopolitiques – Bulletin du Conseil québécois d'Études géopolitiques* 4(4), 14-18.
- Lasserre, F. et S. Pelletier (2011). Polar super seaways? Maritime transport in the Arctic: an analysis of shipowners' intentions. *Journal of Transport Geography*, 19(6), 1465-1473.
- Lasserre, F (2011). Frontières maritimes dans l'Arctique : le droit de la mer est-il un cadre applicable ? Dans *Frontières. Droit, territoire et individus, CERIScope Frontières*, Institut d'Études Politiques de Paris, 2011, 6 p., <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/frontieres-maritimes-dans-larctique?page=3>.
- Lasserre, F.; L. Beveridge; M. Fournier; P.-L. Têtu; L. Huang (2016). Polar Seaways? Maritime Transport in the Arctic: An Analysis of Shipowners' Intentions II. *Journal of Transport Geography*, 57(2016):105-114.
- Lee, S. (2014). A theory for polar amplification from a general circulation perspective. *Asia-Pacific Journal of the Atmospheric Sciences*, 50 (1), 31-43.
- Manicom, J. et P. W. Lackenbauer (2013). East Asian States, the Arctic Council and International Relations in the Arctic. *CIGI Policy Brief* 26, http://observgo.quebec.ca/observgo/fichiers/42526_Asie_Arctique.pdf, c. le 24 mai 2019.
- Mare, C. (2009). L'Arctique : Eldorado polaire menacé cherche désespérément régime de protection Juridique. *Annuaire Français de Relations Internationales*, 10.
- NASA (2013). Temperatures are warming faster in the Arctic than anywhere else in the world. Here's why. NASA Earth Observatory, 26 mai, <https://earthobservatory.nasa.gov/images/81214/arctic-amplification>, c. le 22 juin 2019.
- Nicol, H. N., & Heininen, L. (2014). Human security, the Arctic Council and climate change: competition or co-existence?. *Polar Record*, 50(1), 80-85.
- Nordreg (2019). Maritime Traffic, Canadian Arctic. Iqaluit.
- Østreg, W. (2017). The Arctic Council and the "One Arctic": A Historic Stocktaking of Some Circumpolar Challenges, Dilemmas and Inconsistencies. Dans Lackenbauer, P. Whitney, Heather Nicol, and Wilfrid Greaves (dir.), *One Arctic*. Ottawa : CARC, 191-203.
- Overland, J. et al (2018). The urgency of Arctic change. *Polar Science*, nov. Online, <https://doi.org/10.1016/j.polar.2018.11.008>.
- Paquin, S. (2019), Directrice exécutive de Nunavut Eastern Arctic Shipping (NEAS). Entrevue avec Frédéric Lasserre, Montréal, 23 janvier.
- Parlement européen (2008). Résolution du Parlement européen du 9 octobre 2008 sur la gouvernance arctique, art. 15, Parlement européen, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//FR, c. le 24 mai 2019.
- Piskunova, E. (2010). Russia in the Arctic: What's Lurking behind the Flag? *International Journal*, 65(4), 851-864.
- Quinn, E. (2019). Washington keeps climate change out of Arctic Council closing statement. *CBC News*, <https://www.cbc.ca/news/politics/arctic-council-pompeo-trump-climate-change-1.5126535>, c. le 27 mai 2019.
- Russel, B. (1996). The Arctic Environmental Protection Strategy & the New Arctic Council. *Arctic Research of the United States*, Fall/Winter, 2-8.
- Staalesen, A. (2018). Arctic seaports bustle as shipping on Northern Sea Route reaches new high. *The Independent Barents Observer*, 16 janvier, <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2018/01/arctic-seaports-bustle-shipping-northern-sea-route-reaches-new-high>, c. le 22 mai 2019.
- State Council Information Office (2018). *China's Arctic Policy*. 26 janvier. http://english.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm.
- Steinberg, P. E., Tasch, J., Gerhardt, H., Keul, A., & Nyman, E. A. (2015). *Contesting the Arctic: Politics and imaginaries in the circumpolar North*. Bloomsbury Publishing.
- Study Group for the Future of the Arctic (2017). Japan's Future Priority Areas of Arctic Policy Policy Elements to be Considered on the Development of the Third Revised Basic Plan on Ocean Policy. Tokyo, <https://tinyurl.com/y28vt25s>, c. le 24 mai 2019

Tømmerbakke, S. G. et M. Breum (2019). Did Not Manage to Agree: First Ever Arctic Council Ministerial Meeting Without Joint Declaration. *High North News*, 7 mai, <https://www.highnorthnews.com/en/first-ever-arctic-council-ministerial-meeting-without-joint-declaration>, c. le 27 mai 2019.

Trellevik, A. (2019). Tensions Rise Before Arctic Council Ministerial Meeting: USA Launches Head-On Verbal Attack on Russia and China. *High North News*, 7 mai, <https://www.highnorthnews.com/en/usa-launches-head-verbal-attack-russia-and-china>, c. le 27 mai 2019.

VanderZwaag, D., R. Huebert et S. Ferrara (2002). The Arctic Environmental Protection Strategy, Arctic Council and Multilateral Environmental Initiatives: Tinkering while the Arctic Marine Environment Totters. *Denver Journal of International Law and Policy*, 30, 131-141.

Wegge, N. (2014). China in the Arctic. Interests, actions and challenges. *Nordlit* 32, 83-98.

Wilson, P. (2016). Society, steward or security actor? Three visions of the Arctic Council. *Cooperation and Conflict*, 51(1), 55-74.

Zhuravel, V. (2016). China, Republic of Korea and Japan in the Arctic: politics, economy, security. *Arctic and North* 26, doi: 10.17238/issn2221-2698.2016.24.112, www.arcticandnorth.ru/upload/iblock/278/09_zhuravel.pdf

Notes

[1] *The Guardian*, 28 sept. 2018, www.theguardian.com/world/2018/sep/28/melting-arctic-ice-opens-new-route-from-europe-to-east-asia

[2] *Washington Post*, 7 août 2017, www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2017/08/07/the-arctics-fabled-passage-is-opening-up-this-is-what-it-looks-like/?noredirect=on&utm_term=.0c2a7feb124

[3] *CNN*, 8 sept. 2014, <http://edition.cnn.com/2014/09/08/sport/arctic-sailing-northwest-passage/index.html>.

[4] *New York Times*, 18 sept. 2012, www.nytimes.com/2012/09/19/science/earth/arctic-resources-exposed-by-warming-set-off-competition.html.

[5] *The Star* (Toronto), 22 déc. 2011, www.thestar.com/news/world/2011/12/22/canada_well_behind_russia_in_race_to_claim_arctic_seaways_and_territory.html.

[6] Objet d'un traité du Conseil de l'Arctique partageant la zone arctique entre les zones de responsabilité des huit États membres. *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*, signé le 12 mai 2011 à Nuuk (Groenland) (Conseil de l'Arctique, 2011).

[7] Pour le Canada comme pour la Russie, les passages du Nord-ouest et du Nord-est constituent des eaux intérieures et relèvent donc de la pleine souveraineté du Canada et de la Russie, respectivement. Pour les États-Unis, et dans une moindre mesure l'Union européenne, il s'agit de détroits internationaux, donc grevés d'un droit inaliénable de passage innocent.

[8] On peut ainsi mentionner les mines de Red Dog en Alaska (plomb, zinc, argent) (depuis 1989); de Nanisivik (nord de l'île de Baffin, Nunavut; plomb, zinc, argent) (1976-2002); de Polaris (île Cornwallis, Nunavut; plomb, zinc, argent) (1981-2002); de Raglan (Baie Déception, Québec; nickel) (depuis 1997) et le gisement de pétrole de Bent Horn (île Cameron, Nunavut, 1985-1996).

[9] « Art. 9. Le Parlement européen attire l'attention sur le fait qu'il importe de tenir particulièrement compte de la région arctique, en raison de son influence sur le climat mondial et du caractère singulier de son environnement naturel » (Parlement européen 2008).

[10] « We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean » (Arctic Five, 2008).

[11] « Contribute to the process of international rule-making on the Arctic ».