



**MINISTÈRE
DE L'ÉDUCATION
NATIONALE,
DE LA JEUNESSE
ET DES SPORTS**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

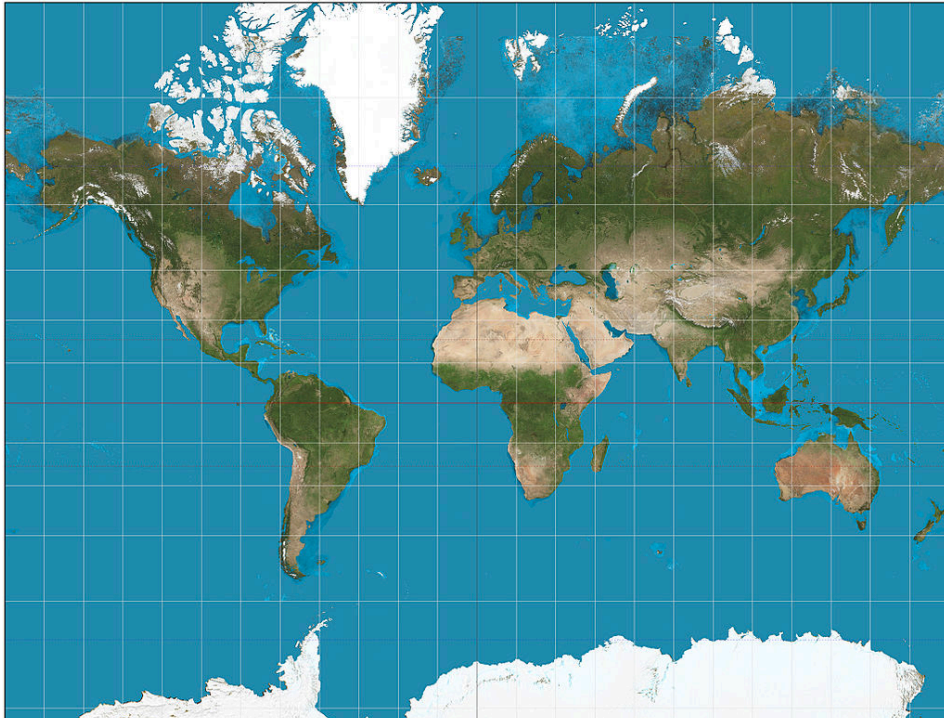
La France et la gouvernance de l'Arctique

Ancien Représentant spécial pour les pôles et coordonnateur de la
mise en œuvre de la Feuille de route nationale sur l'Arctique au
ministère des Affaires étrangères
Inspecteur général de l'Éducation, du Sport et de la Recherche
(IGESR)

Sommaire

1. Introduction
2. Enjeux de gouvernance
3. Le club des 5 Etats côtiers
4. L'Arctique, un océan comme les autres
5. L'Arctique, un enjeu global
6. Les différends juridiques entre Etats côtiers
7. Le statut juridique des passages arctiques
8. Les revendications de plateau continental étendu
9. L'extension mondiale des fonds marins sous juridiction nationale
10. L'Arctique, pôle de paix et de coopération
11. 11. La théorie périphérique de l'Arctique
12. Enjeux de sécurité et de défense dans le Nord circumpolaire
13. La relative militarisation de l'Arctique
14. Le tournant de la crise russo-ukrainienne
15. Conclusion et perspectives
16. Un inventaire des formations à la hauteur du défi relevé par la France

L'Arctique, confins du monde



Planisphère du monde selon la projection Mercator

La région circumpolaire-Nord



Représentation de la zone circumpolaire-Nord en projection polaire

1. Introduction

La question de la gouvernance de l'océan Arctique n'est pas neutre même si, en son sens général, elle recouvre un enjeu élémentaire d'encadrement des activités humaines qui pourraient s'intensifier ou se développer dans un environnement marin très préservé et fragile, dont l'accessibilité augmente avec le retrait des glaces de mer, et dont le potentiel économique paraît prometteur. L'évolution de la gouvernance de cet espace océanique dévoilant année après année une connexion nouvelle entre l'Atlantique Nord et le Pacifique Nord recouvre deux orientations distinctes dont il faudra bien faire une synthèse : un régime juridique *sui generis* à même de prendre en compte l'unicité et la fragilité de ce milieu marin sévèrement affecté par le changement climatique et l'application de normes internationales à une zone marine longtemps soustraite et désormais promise à la globalisation. On verra que le droit international ménage, dans une mesure à définir, la reconnaissance de ce que l'océan Arctique n'est pas tout à fait un océan comme les autres.

Autre trait caractéristique de la nouvelle donne boréale : le tropisme des États riverains à concevoir un océan, grand comme plus de 5 fois la superficie de la mer Méditerranée, comme une *mare nostrum*, freinant la mise en place de la coopération internationale seule à même de répondre à la dimension globale des enjeux et des défis qui se posent dans la zone arctique. Dans cette confrontation de vues et d'intérêts, **la France qui ne possède pas de territoire dans l'océan arctique - à la différence des 4 autres océans de la planète où elle a une présence nationale - mais qui a des intérêts scientifiques, économiques, politiques et de défense appelés à se renforcer, se positionne aux côtés d'autres puissances non arctiques comme l'Allemagne ou la Chine, pour favoriser un équilibre entre intérêts nationaux et intérêt général, et promouvoir une approche de précaution dans cette zone sujette à une mutation environnementale majeure sous l'effet du changement climatique.** À défaut d'être une région à part entière, les hautes latitudes de l'hémisphère Nord se laissent décrire du point de vue géographique, comme la périphérie¹ du monde et cette situation pèse lourdement sur l'évolution de la gouvernance arctique. La coopération entre les puissances du Nord circumpolaire est mise à mal par la crise diplomatique internationale de l'Ukraine et le renforcement des bases militaires russes dans l'Arctique réactualise la figure de l'ennemi commun fédérateur auprès des pays membres et partenaires de l'Alliance comprenant tous les États de la zone arctique sauf un.

2. Enjeux de gouvernance

Que la zone marine arctique ait besoin d'un système de gouvernance ou, à tout le moins, d'une gouvernance (sectorielle) renforcée est une idée qui s'est imposée dans les milieux spécialisés à mesure que les confins septentrionaux de l'hémisphère Nord gagnaient en actualité politique et en visibilité médiatique. L'Année polaire internationale 2007-2008 mit l'accent sur les effets amplifiés du changement climatique dans la zone boréale quand des ONG (*WWF, le Cercle Polaire...*) agitaient la perspective d'usages non réglementés de l'espace océanique arctique. Longtemps soustraite à l'emprise de l'homme du fait de son inaccessibilité et paralysée pendant plus de quarante ans par des tensions militaro-stratégiques, la zone Nord circumpolaire, par la grâce, si l'on peut dire, du changement climatique, semblait promise à un

¹ En référence au modèle Centre/Périphérie utilisé par les géographes pour décrire les interactions entre les lieux du Monde.

développement économique peu ou mal encadré. Cette perception d'un défaut de gouvernance de la zone arctique mêle une méconnaissance du droit international applicable et des expertises éclairées sur les défauts de gestion coordonnée et règlementée des activités humaines potentielles. À l'échelle régionale, la coopération pan-Arctique entre les 8 États côtiers (Fédération de Russie, États-Unis d'Amérique, Canada, Groenland/Danemark et Norvège) et non côtiers (Finlande, Islande et Suède) est une dynamique initiée il y a moins de vingt ans². Hormis un singulier accord sur la protection des ours polaires³ signé par les cinq États côtiers en pleine guerre froide, en 1973, le premier accord multilatéral⁴ doté d'une portée opérationnelle signé par les 8 États de la zone arctique remonte à mai 2011.

Le spectre des options de renforcement de la gouvernance de l'océan Arctique est large, depuis des approches de type *soft law* comme l'harmonisation des normes techniques et environnementales relatives à l'exploitation des hydrocarbures entre les pays limitrophes ou l'ajustement des réglementations nationales sur le trafic maritime dans les mers arctiques avec le droit international, jusqu'à des approches de type *hard law* comme la création d'une organisation régionale de gestion des activités dans l'océan Arctique central ou l'extension de l'aire de compétence de l'organisation régionale de gestion des pêches dans l'Atlantique du nord-est⁵. Ces exemples donnent quelques indications de la nature et de l'ampleur du chantier de la gouvernance arctique ainsi que des échelles de temps potentiellement en jeu.

À titre indicatif, la négociation *ex nihilo* d'une nouvelle organisation régionale de gestion des pêches sur une zone géographique spécifique entre les pays côtiers et les pays ayant des intérêts dans les pêcheries de cette région, y compris ceux pratiquant la pêche lointaine, peut prendre entre 7 et 10 ans. Certes, les activités de pêche dans les zones marines arctiques situées au-delà des zones sous juridiction nationale ne semblent pas connaître encore de développement notable, mais au rythme où la banquise estivale arctique recule, **il n'est pas prématuré d'engager la discussion à ce sujet, en l'occurrence, pour nous État membre de l'Union, auprès de la Commission européenne. L'objectif est de promouvoir une gestion raisonnée des ressources biologiques dans la zone arctique en atténuant l'influence russo-norvégienne prédominante dans l'Atlantique du Nord-Est.**

Au-delà des intérêts virtuels de pêche, la méconnaissance des écosystèmes marins arctiques et de leur évolution future sous la pression du changement climatique conduit à recommander la mise en place d'un moratoire sur la pêche dans les zones marines arctiques nouvellement découvertes par les glaces de mer. Sur suggestion de la France, cette proposition d'intérêt général a été adoptée par la Commission européenne et présentée, mais rejetée à l'Assemblée générale des Nations Unies en 2009.

On touche ici à une dimension fondamentale de la nouvelle donne arctique, à savoir que, par-delà des facteurs économiques (cours des matières premières, demande énergétique mondiale, part des hydrocarbures non conventionnels, alternative groenlandaise aux terres rares en provenance de la République populaire de Chine...) et des facteurs politiques (Stratégie de développement de l'Arctique russe jusqu'à 2020, programme de la présidence du

² Le conseil de l'Arctique a été créé en 1996.

³ *Agreement on conservation on polar bears*, Oslo, November, 15th, 1973.

⁴ Accord de coopération sur la recherche et le sauvetage maritime et aéronautique dans l'Arctique, signé à Nuuk, au Groenland, le 12 mai 2011, lors de la 7^e réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique.

⁵ La Commission des pêches de l'Atlantique du Nord-Est (CPANE) est une organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) dans l'Atlantique du Nord-Est.

Conseil de l'Arctique par les États-Unis d'Amérique pour la période 2015-2017...), le tempo général de l'évolution de la zone arctique est dicté par les effets, cumulés dans la durée, du changement climatique sur l'environnement marin et terrestre boréal. Dans les vingt ou trente prochaines années, l'océan Glacial arctique pourrait être entièrement libre de glaces pendant plusieurs semaines chaque été.

3. Le club des 5 États côtiers

Face à l'intérêt accru de la communauté internationale pour le Grand Nord circumpolaire, les cinq États riverains de l'océan Arctique, sous l'impulsion de la Norvège, acteur essentiel dans le montage de cette entente d'affichage, endossèrent une déclaration conjointe⁶ présentée le 28 mai 2008 à Ilulissat, au Groenland, dans laquelle ils revendiquaient le leadership des « Arctic 5 » (pour « Five Arctic Coastal States ») : « En vertu de leur souveraineté, de leurs droits souverains et de leur droit de juridiction sur de larges portions de l'océan Arctique, les cinq États côtiers sont dans une position unique pour répondre aux défis et aux enjeux qui se présentent dans cette région ». Le principal message de cette déclaration est que, le droit de la mer s'appliquant à l'océan Glacial arctique, il n'est point besoin d'un « nouveau cadre juridique international pour gérer et gouverner l'océan arctique ». Cette déclaration joue sur l'ambiguïté du terme « gouvernance » et au nom du rejet de principe d'un projet de traité international sur l'Arctique promu à cette époque par plusieurs organisations internationales⁷ (Conseil Nordique, Conférence des parlementaires de la région Arctique, IUCN, WWF, GRID-Arendal/PNUe, le Cercle Polaire⁸, etc.) et, un peu plus tard, par le Parlement européen⁹, en vient à affirmer que le droit de la mer est le système de gouvernance de l'océan Arctique.

C'est là un raccourci que l'on retrouve notamment dans les déclarations de l'ancien Ambassadeur pour l'Arctique de la Fédération de Russie, M. Anton Vassiliev¹⁰, qui en maintes circonstances expliqua que la question de la gouvernance de l'Arctique était dénuée de sens¹¹ puisqu'au regard du droit de la mer, l'océan Arctique est pour une large part sous la juridiction nationale des États limitrophes¹². Cette vision étroitement nationaliste se comprend par la priorité accordée par les États riverains à la consolidation de leur « souveraineté maritime » (extension du plateau continental, différends frontaliers maritimes, statut juridique des détroits polaires...) dans des zones marines septentrionales très peu fréquentées et rendues plus accessibles par le retrait des glaces de mer; au final, ce souverainisme indûment appliqué à des espaces maritimes conduit à placer au second rang les enjeux de gouvernance perçus comme des menaces pour les souverainetés nationales. Il conduit également à entraver la dynamique de coopération internationale, seule à même de répondre aux enjeux et aux défis globaux qui se profilent dans la zone Nord circumpolaire.

⁶ The Ilulissat Declaration, Arctic Ocean Conference, Ilulissat, Greenland, 27-29 May 2008.

⁷ Cf. *Canada, The EU, and Arctic Ocean Governance: A tangled and shifting seascape and future directions*, T. Koivurova, E.J. Molenaar, and D.L. Vanderzwaag, *Journal of transnational Law & Policy*, Vol. 18.2

⁸ Traité relatif à la protection de l'environnement arctique, août 2008, www.lecerclepolaire.com

⁹ Résolution du Parlement européen du 9 octobre 2008 sur la gouvernance de l'Arctique.

¹⁰ Actuellement en poste à Reykjavik, en tant qu'ambassadeur de la Fédération de Russie en Islande.

¹¹ « *There is no such thing as an Arctic governance issue* »

¹² Le 2 juin 2015, lors de la réunion de consultation lancée par le service européen pour l'action extérieure en vue de la préparation de la politique européenne sur la région Arctique, le représentant suédois suggéra que l'Union européenne ne s'occupe pas de questions liées à la gouvernance de l'Arctique.

Notre analyse est que la pression exercée par la communauté internationale autour de la promotion d'une gouvernance internationale de l'Arctique a contribué à braquer les États riverains mobilisés par la consolidation de leurs intérêts nationaux dans le Grand Nord, laquelle requiert pour l'essentiel, une coopération bilatérale avec les États voisins et, dans une autre mesure, le resserrement des liens de coopération au niveau régional. La sensibilité froissée de certains États limitrophes de la zone arctique, en particulier la Fédération de Russie et le Canada, s'est notamment traduite en mai 2011 par l'adoption d'un « code d'admission et de conduite pour les Observateurs » lors de la 7^e réunion ministérielle du conseil de l'Arctique à Nuuk, au Groenland, qui dispose que les Observateurs « *reconnaissent la souveraineté, les droits souverains et la juridiction des États arctiques dans la zone arctique* »¹³. Cette règle d'allégeance à la souveraineté des États de la zone arctique a pu surprendre dans la mesure où elle engage des positionnements officiels que le Conseil de l'Arctique n'a ni compétence ni vocation à traiter. **La France qui s'est ralliée aux États-Unis dans sa contestation officielle de la revendication canadienne du caractère non international du passage du Nord-Ouest s'expose-t-elle à voir son statut d'observateur mis en cause ? Il est vrai qu'en faisant cause commune avec un puissant État membre du conseil de l'Arctique, les États-Unis d'Amérique, le risque d'une mise en cause de son statut d'observateur pour ce motif est moindre.** Au final, cette règle d'allégeance eut l'heur de rappeler qu'au-delà des questions de souveraineté territoriale et maritime qui engagent les États côtiers chacun pour soi et en accord avec ses voisins, les enjeux de gouvernance de l'océan Arctique concernent « *tous les États qu'ils soient côtiers ou sans littoral* »¹⁴ et que certaines revendications des États limitrophes (extension du plateau continental, statut juridique des détroits polaires...) sont soumises à l'approbation de la communauté internationale représentée au travers d'organisations internationales compétentes, notamment l'Organisation maritime internationale et la Commission des limites du plateau continental.

Retenons cette circonstance toujours d'actualité au conseil de l'Arctique, à savoir que l'intérêt croissant de la communauté internationale pour la zone arctique est vécu comme un débordement par les États directement concernés qui ressentent de ce fait la nécessité de consolider l'autorité politique d'un dispositif de coopération encore très souple entre les *Arctic 8* (pour « *Eight Arctic States* »), ou selon les cas, entre les *Arctic 5*. Le *timing* est malheureux et le conseil de l'Arctique se voit contraint, dans un même temps, de consolider la coopération au niveau régional et de gérer l'inflation des demandes de statut d'observateur en provenance de pays extérieurs à la zone arctique, notamment les pays asiatiques (Chine, Corée du Sud, Inde, Japon et Singapour) et au-delà (Estonie, Principauté de Monaco, Mongolie, Québec, Suisse, Turquie...), qui ne se dément pas depuis plusieurs années. Cette concomitance tient, encore une fois, à l'ampleur et à la rapidité de la transition environnementale dans l'Arctique sous la pression du changement climatique dont les conséquences sont, tant du point de vue économique que stratégique et environnemental, à dimension planétaire.

Dans cette confrontation d'intérêts entre États côtiers et États indirectement intéressés, chaque acteur politique tient son rôle. La communauté internationale, dont **la France qui a décidé la mise en place en avril 2009 d'une mission diplomatique sur les négociations internationales sur les zones polaires, entend favoriser un équilibre entre**

¹³ *Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers, Nuuk, Groenland, mai 2011. The criteria for admitting observers and role for their participation in the Arctic Council*, pp. 50-51

¹⁴ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, paragraphe 1, article 58

intérêts nationaux et intérêt général dans un espace maritime où les enjeux de souveraineté sont quelque peu exacerbés. Cela tient à la conjugaison de facteurs géomorphologique (convergence des côtes autour d'un bassin océanique semi-fermé¹⁵ centré sur le pôle Nord géographique), climatique (réchauffement du climat deux fois plus important que partout ailleurs à la surface de la planète), environnemental (désenglacement de la zone arctique), économique (richesse des ressources naturelles) et historique (ancienne zone de confrontation stratégique).

4. L'Arctique, un océan comme les autres

L'océan Arctique est souvent décrit dans les médias comme le théâtre d'une course effrénée à la prise de possession des ressources naturelles voire à la conquête des espaces maritimes, en l'absence de règles internationales. Il s'agirait d'« *Un nouvel eldorado de la pêche et de l'énergie que se disputent États et multinationales* »¹⁶, titrait par exemple le quotidien *Libération* dans son édition du 3 février 2013. Cette présentation erronée de la donne boréale invite à penser que l'océan Arctique ne serait pas doté d'un cadre juridique international à même d'encadrer les revendications des États limitrophes ni de préserver les droits des autres États. Or, l'océan Arctique est certes, le plus petit des cinq océans du globe, mais au regard du droit de la mer, il est un océan comme les autres, c'est-à-dire que les dispositions de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer adoptée le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1996 (ci-après, « la Convention ») s'y appliquent. Cet instrument est l'un des traités les plus importants jamais négociés et peut-être l'un des plus méconnus par les non spécialistes, y compris par nombre de responsables politiques qui nourrissent à tort une vision territorialiste des espaces maritimes sous juridiction nationale. La Convention est le premier traité général où sont abordés virtuellement tous les aspects des utilisations des mers et des océans. Ce traité international est aujourd'hui juridiquement contraignant pour 166 États et l'Union européenne¹⁷, et nombre d'États non parties à la Convention le reconnaissent comme une codification du droit international coutumier applicable à tous les océans. La Convention définit les différents espaces maritimes sous juridiction nationale (eaux intérieures, eaux archipélagiques, mer territoriale, zone contigüe, zone économique exclusive et plateau continental) et fixe, dans chacun de ces espaces, les droits et les obligations des États côtiers et des autres États.

Contrairement à une croyance répandue, l'État côtier n'exerce pas sa souveraineté sur l'ensemble des espaces maritimes sous sa juridiction, mais seulement sur la « mer territoriale » et les « eaux intérieures ». La Convention organise un véritable « dégradé de compétences¹⁸ » de l'État côtier selon le type d'espace maritime considéré, consacrant un compromis entre les intérêts souverains des États côtiers et la liberté de navigation. Dans les zones sous souveraineté, l'État côtier a l'obligation de garantir le libre « passage inoffensif » et la sécurité de la navigation internationale. Dans les espaces maritimes sous juridiction nationale situés au-delà de la mer territoriale, l'État côtier n'est pas souverain, mais exerce des compétences finalisées. Dans la zone située au-delà de la mer territoriale qui ne s'étend pas au-delà de 200

¹⁵ La présente référence à un bassin océanique semi-fermé est indépendante de la question débattue relative au statut de « mers fermées ou semi-fermées » de l'océan Arctique au sens de la CNUDM, (Partie IX).

¹⁶ Anne Denis, « Arctique, la conquête glaciaire », *Libération*, 3 février 2013.

¹⁷ Listes chronologiques de ratifications, adhésions et successions à la Convention aux Accords y relatifs État au 3 octobre 2014.

¹⁸ Terminologie proposée par Nguyen Quoc Dinh, *Droit international public*, LGDJ, 1992

milles marins ou « zone économique exclusive » (ZEE), l'État côtier dispose de droits souverains (exploration, exploitation et conservation des ressources naturelles) et de droits de juridiction (îles artificielles, recherche scientifique marine). Mis à part ces compétences finalisées exercées par l'État côtier, la ZEE est un espace dédié à la liberté (navigation, pose de câbles sous-marins et pipelines, etc.) ; l'État côtier y exerce ses droits en tenant « dûment compte des droits et des obligations des autres États et agit d'une manière compatible avec la Convention »¹⁹. Au-delà des zones sous juridiction nationale se situe la « haute mer » qui n'appartient à personne et est insusceptible d'appropriation.

Les dispositions de la Convention sont étroitement liées entre elles et forment un tout²⁰ qui répond à plusieurs grands principes (paix internationale, liberté de navigation, etc.) :

- « La Convention promeut le maintien de la paix et de la sécurité internationales, en substituant à une pléthore de revendications conflictuelles de la part des États côtiers des limites universellement acceptées sur la mer territoriale, la zone contigüe, les zones économiques exclusives et le plateau continental.
- Les intérêts de la communauté internationale en matière de liberté de navigation seront facilités par l'important compromis sur le statut des zones économiques exclusives, par le régime du droit de passage innocent dans la mer territoriale, par le régime du droit de passage en transit dans les détroits utilisés pour la navigation internationale et par le régime dans les canaux archipélagiques.
- L'intérêt de la communauté internationale dans la résolution pacifique des différends et dans la prévention du recours à l'usage de la force dans la résolution des conflits a été promu dans le système obligatoire de règlements des conflits de la Convention.
- Les droits et les obligations vont de pair et il n'est pas possible de revendiquer aux termes de la convention sans être prêt à assumer les obligations correspondantes »²¹.

Ce bref rappel de **l'esprit et de la lettre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 auxquels une puissance maritime comme la France avec près de 18 000 kilomètres de côtes²² adhère sans réserve**, permet de préciser l'articulation entre les enjeux de gouvernance et le cadre juridique international qui s'applique à l'océan Arctique. La Convention est une « *Constitution des océans et des mers* » qui « *définit le cadre juridique dans lequel doivent être entreprises toutes les activités intéressant les mers et les océans* »²³.

¹⁹ CNUDM, paragraphe 2, article 56

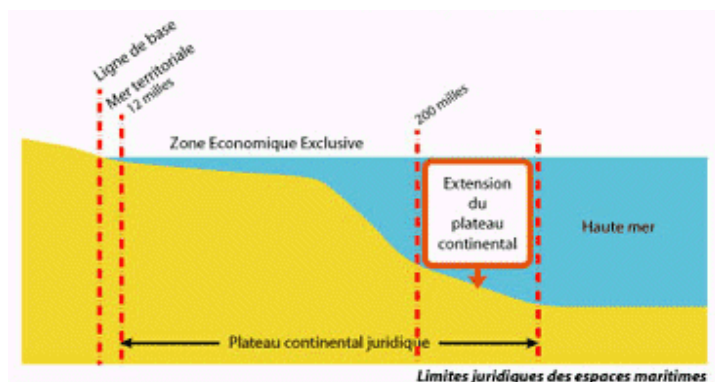
²⁰ CNUDM, article 309 qui exclut toute possibilité d'émettre des réserves sur des dispositions autres que celles expressément ouvertes à ce droit par la Convention.

²¹ Remarques prononcées par Tommy T.B. Koh, Président de la troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, 11 décembre 1982. http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_french.pdf

²² Dont 5 853 km pour la métropole, selon le SHOM

²³ A.G. Res. 63/111, A/RES/63/111 (12 février 2009).

Espaces maritimes selon la CNUDM



Les eaux intérieures sont les eaux qui baignent les côtes de l'État ; elles se situent en deçà de la ligne de base ; assimilées au territoire côtier, l'État y est souverain. Les eaux intérieures sont néanmoins soumises au droit d'accès à la mer des États sans littoral et au droit de passage en transit.

La mer territoriale est constituée par la zone adjacente au territoire et aux eaux intérieures de l'État. Cette zone fait partie du territoire maritime de l'État côtier. L'État dispose d'une pleine souveraineté sur la mer territoriale. Toutefois, cette souveraineté s'exerce sous réserve du droit de passage inoffensif reconnu aux navires étrangers dans la mer territoriale.

La zone contiguë est une zone adjacente à la mer territoriale qui s'étend sur une distance de 24 milles depuis la ligne de base. Dans cette zone l'État côtier est autorisé à exercer le contrôle qui lui est nécessaire pour prévenir ou réprimer les infractions à sa législation.

La zone économique exclusive est une zone située au-delà de la mer territoriale ne s'étendant pas au-delà des 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale. L'État côtier y dispose de droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents ; droits de juridiction en ce qui concerne la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages, la recherche scientifique marine, la protection et la préservation du milieu marin.

Le plateau continental d'un État côtier comprend les **fonds marins** et leur **sous-sol** au-delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet État jusqu'au rebord externe de la marge continentale, ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure.

La haute mer est un espace maritime situé au-delà des zones sous juridiction nationale. Elle est l'espace international par excellence, elle n'appartient à personne et est insusceptible d'appropriation. Chaque État y exerce son contrôle et sa juridiction sur ses propres navires.

La Zone internationale des fonds marins est constituée par les fonds marins et leur sous-sol situés au-delà des limites de juridiction nationale. La Convention a consacré la Zone comme « patrimoine commun de l'humanité ». L'appropriation nationale de la zone et de ses ressources y est interdite. Les activités qui y sont conduites sont placées sous l'autorité d'une organisation internationale instituée par la Convention, l'Autorité internationale des fonds marins.

La Convention n'est pas le système de gouvernance des océans et des mers, mais le cadre juridique dans lequel doivent être définis les dispositifs de gouvernance locale, régionale et mondiale²⁴ des océans. S'agissant par exemple de la protection et de la préservation de l'environnement marin, de la prévention de la pollution ou de la réglementation sur la recherche scientifique en milieu marin, la Convention sert de cadre pour fixer les principes qui structurent le développement d'autres instruments, règles ou normes internationales spécifiques. S'agissant des droits et des obligations des États côtiers et des autres États, la Convention fixe les règles selon lesquelles les États côtiers délimitent leur zone de juridiction, selon des modalités variables qui s'échelonnent de la déclaration unilatérale de la limite extérieure d'une zone économique exclusive (au maximum 200 milles marins), à la négociation d'un accord bilatéral (ou trilatéral) de délimitation d'une frontière maritime, jusqu'à des revendications (statut juridique des détroits polaires, extension du plateau continental au-delà de 200 milles marins...) soumises à l'approbation de la communauté internationale représentée au travers d'organisations internationales compétentes.

Dans l'océan Arctique comme ailleurs, la mise en application des dispositions de la Convention et le développement de nouveaux instruments (par exemple, le « recueil de règles obligatoires pour les navires exploités dans les eaux polaires » qui a été élaboré à l'OMI ou le projet d'encadrement des pêches dans l'océan Arctique central discuté entre les *Arctic 5*) constituent à proprement parler le chantier de la gouvernance de l'océan Arctique. On a tort d'opposer gouvernance et souveraineté maritime, car la mise en place de la gouvernance passe par l'affirmation des souverainetés maritimes. Mais on a raison de rappeler que l'établissement des souverainetés doit être compatible avec les droits et les obligations des autres États.

5. L'Arctique, un enjeu global

À proprement parler, la souveraineté n'est pas un concept approprié pour s'appliquer à un espace maritime, ne serait-ce que parce que la mer, y compris celle que l'on appelle « territoriale », n'est pas un territoire. La Convention distingue clairement entre souveraineté et droits souverains, et les seconds ne peuvent pas être interprétés comme une forme dérivée ou atténuée de la première²⁵. Pour éviter la contagion sémantique, certains spécialistes parlent de « compétences finalisées » plutôt que de « droits souverains » de l'État côtier. Libéré de la référence au territoire et à la souveraineté, la Convention définit les espaces maritimes situés au-delà de la mer territoriale (ZEE et plateau continental) comme des espaces de coopération et de solidarité internationales en même temps que des espaces dans lesquels l'État côtier a des compétences exclusives. Cette précision peut paraître un peu technique, mais elle a son importance, car, outre le fait que « *l'homme a toujours pensé la mer avec les yeux de la terre* »²⁶, presque vingt ans après l'entrée en vigueur de la Convention, nombreux sont les responsables politiques qui nourrissent une vision territorialiste des espaces maritimes sous juridiction nationale. Dans l'Arctique circumpolaire comme ailleurs ce tropisme n'est pas pour rien dans l'origine et la pérennisation de certains différends juridiques de nature maritime, notamment dans les revendications de plateau continental étendu des États côtiers. Ces revendications

²⁴ Le concept de gouvernance mondiale des océans a été introduit dans le Rapport Brundtland en 1987.

²⁵ Droit de la mer, Jean-Paul Pancraccio, Dalloz, 2010

²⁶ *Ibid.*, p. 15

sont invariablement décrites par les responsables politiques comme des extensions de territoire alors qu'elles recouvrent des compétences finalisées sur fond de liberté de navigation. Au fil des paragraphes qui suivent, nous trouverons de quoi composer un florilège de déclarations qui témoignent de ce territorialisme indûment appliqué aux espaces maritimes sous juridiction nationale.

Aux termes de la Convention, la mise en place de la gouvernance de l'océan Arctique engage ainsi un processus d'équilibrage entre les intérêts des États côtiers et ceux des autres États. La limitation du rôle des États observateurs à la simple observation des travaux du Conseil de l'Arctique sans possibilité d'exprimer un avis ni oralement ni par écrit montre que ce processus d'équilibrage n'est pas engagé au niveau du forum intergouvernemental référent de coopération sur les questions arctiques. **Loin d'être une lubie française, la demande de participation des États non arctiques au processus d'élaboration et de prise de décisions relatives à la gouvernance de l'océan Arctique est politiquement mal acceptée, mais parfaitement fondée au regard du droit international.**

L'une des tâches les plus urgentes pour les États limitrophes de l'océan Arctique consiste en la mise en application des dispositions de la Convention. Tous les États côtiers, à l'exception notable des États-Unis d'Amérique, ont ratifié la Convention et se sont solennellement engagés dans la déclaration d'Ilulissat²⁷ à définir leurs revendications et à résoudre leurs différends juridiques dans le cadre du droit de la mer. Les États-Unis reconnaissent la Convention comme une codification du droit international coutumier. Les États côtiers de l'océan Arctique, y compris les États-Unis, ont déclaré des ZEE dont la totalité représente environ 65% de la superficie de cet océan et des mers adjacentes²⁸. Selon des estimations de l'agence géologique américaine, la quasi-totalité des réserves non encore découvertes d'hydrocarbures off-shore arctiques (13% des réserves mondiales de pétrole non encore découvertes et 30% des réserves mondiales de gaz non encore découvertes) seraient localisées dans les ZEE des États côtiers par moins de 500 mètres de profondeur. La « *Ruée vers l'or noir de l'océan arctique* » annoncée par le quotidien *Le Figaro* dans son édition du 3 juin 2010 est donc tout sauf une ruée, puisqu'en vertu des dispositions pertinentes de la Convention, l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles des fonds marins et de leur sous-sol sont une compétence exclusive des États côtiers. Au lieu de dramatiser la question de la propriété des ressources naturelles off-shore qui, dans la zone arctique, n'ouvre qu'un nombre restreint de différends entre États côtiers, il eut été plus éclairant d'insister sur l'émergence d'une nouvelle frontière énergétique en l'absence de normes d'environnement pour le forage off-shore en milieu polaire.

C'est là un enjeu de gouvernance qui intéresse les États côtiers et potentiellement, les grands opérateurs énergétiques mondiaux. À défaut de normes internationales *sui generis*, les compagnies calculent leur intérêt sur la base d'arguments économiques (cours du gaz et du baril de brut, coût d'exploitation en milieu polaire...), technologiques et de nuisances médiatiques potentielles. Le 27 septembre 2010, cinq mois après la catastrophe de la plateforme-forme *Deepwater Horizon* dans le golfe du Mexique, le président de la compagnie *Total*, Christophe de Margerie créait la surprise en déclarant dans un entretien au *Financial Times* que la compagnie n'irait pas forer le pétrole dans les zones marines arctiques recouvertes

²⁷ « Nous [États côtiers] nous engageons à suivre les procédures visées par la Convention pour régler les éventuels différends relatifs à des revendications chevauchantes [dans l'océan Arctique] », déclaration d'Ilulissat, 28 mai 2008.

²⁸ Au niveau mondial, la haute mer représente environ les 2/3 de la surface totale des océans.

par les glaces de mer. « Une marée noire au Groenland serait un vrai désastre » et « ferait beaucoup trop de mal à l'image de la compagnie ». Cette prise de position du 5^e géant mondial du gaz et du pétrole sur la zone arctique a indéniablement favorisé une meilleure prise en compte des aspects environnementaux auprès des professionnels et des responsables politiques concernés. Mais le présent cercle vertueux revêt un caractère conjoncturel et la question des normes internationales juridiquement contraignantes ou non contraignantes, mais standardisées conserve toute son importance.

En 2011, un sous-comité « Opérations en Arctique »²⁹ a été créé au sein du comité technique³⁰ de l'organisation internationale de normalisation (ISO), chargé d'élaborer des normes relatives au « matériel, équipement et structures en mer pour les industries pétrolière, pétrochimique et du gaz naturel ». Ce sous-comité dont le secrétariat est assuré jusqu'à la fin de l'année 2016 par l'agence nationale de normalisation de la Fédération de Russie (GOST R), comprend 12 pays participants dont cinq États de la zone arctique (Canada, États-Unis d'Amérique, Finlande, Norvège et Russie), cinq États extérieurs à la zone arctique (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et Singapour) observateurs au Conseil de l'Arctique, et le Kazakhstan, pays pétrolier de la mer Baltique. La France y est représentée par l'association française de normalisation (AFNOR). Lors de la 9^e réunion ministérielle du conseil de l'Arctique à Iqaluit, au Nunavut, Canada, en mai 2015, le ministre des Ressources naturelles et de l'Environnement, Sergei Donskoi, a déclaré que la Russie était favorable au principe de normes d'environnement ambitieuses pour le forage off-shore en milieu arctique.

La question se pose de savoir pourquoi la nouvelle conjoncture dans la zone arctique est invariablement décryptée par les experts et les médias à travers le prisme des enjeux de souveraineté - (« à qui appartient l'Arctique ») - quand ce n'est pas à travers celui d'une « nouvelle guerre froide », si souvent évoquée par les médias, au détriment des enjeux de gouvernance. Dans l'imaginaire collectif occidental, l'Arctique est associé à la période héroïque (fin du 19^e siècle – début du 20^e siècle) de la « conquête du pôle Nord » qui recouvrait pour l'essentiel un enjeu sportif de prestige national (« le premier qui a.. »). Dans un autre registre, mais les deux dimensions se mêlent parfois confusément dans les esprits, le Nord continue de connoter l'ancien théâtre arctique de la guerre froide, zone de confrontation nucléaire privilégiée entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Cette donne stratégique est comme chacun sait révolue, mais il suffit parfois, d'un planté de drapeau au pôle Nord ou d'un exercice militaire des puissances de l'Alliance en milieu froid pour que ces représentations mythiques du Nord regagnent dans les esprits une certaine actualité. Ce travers ne surprend guère de la part des médias dont la recette éprouvée consiste à décliner l'actualité à partir des lieux communs les plus éculés, mais le diagnostic vaut aussi pour des experts et des responsables politiques. Les mythes de la conquête du pôle Nord et de la guerre froide ont la vie dure, et l'intelligence de la conjoncture arctique requiert de neutraliser ces lieux communs qui constituent des obstacles épistémologiques. Ce qui vaut au plan intellectuel vaut aussi au plan pratique et la réalité géostratégique du Nord relève autant d'une prospective sur les menaces et les risques stratégiques dans cette région que de la vision du Nord développée par les états-majors militaires concernés. Au final, l'enjeu consiste à développer une approche stratégique du Nord libérée des représentations mythiques, et inscrite dans une vision de politique internationale (« Le Nord que nous voulons »). À défaut d'une intelligence du contexte géostratégique, la

²⁹ ISO/TC 67/SC 8 Opérations en Arctique http://www.iso.org/iso/fr/iso_technical_committee?commid=652790

³⁰ ISO/TC 67

référence à la guerre froide continue de tenir lieu d'explication et Hillary Clinton n'hésitait pas à déclarer en mars 2014 à propos de l'annexion de la Crimée par la Russie : « C'est à Poutine de décider s'il y aura ou pas une nouvelle guerre froide »³¹ quand, à propos de la crise ukrainienne, l'hebdomadaire *l'Express* titrait en mars 2015 « Comment Poutine a rallumé la guerre froide »³².

6. Les différends juridiques entre États côtiers

À l'échelle de la région Nord circumpolaire, la plupart des disputes au sujet des terres émergées ont été réglées à l'exception de l'île Hans (1,3 km²) située dans le détroit de Nares, à équidistance entre l'île Ellesmere, au Nunavut, et le Groenland. Revendiquée depuis les années 1970 par le Canada et le Royaume du Danemark, l'île n'a jamais abrité de base permanente et aucun indice ne permet de conjecturer l'existence de ressources naturelles notables. Depuis la visite surprise en juillet 2005 du ministre de la Défense nationale du Canada, Bill Graham, à laquelle le Danemark avait répondu en envoyant un navire de la Marine Royale danoise, les deux puissances ont entrepris de renforcer la légitimité de leur revendication en dépêchant de temps à autre, des unités militaires pour patrouiller sur l'île, conformément au principe d'occupation³³ en droit international, et accessoirement de retirer l'emblème national rival pour y planter le leur : « Quand des militaires danois viennent sur l'île, ils laissent en évidence des bouteilles vides de Schnaps et quand les Forces Armées canadiennes font un passage sur l'île, elles abandonnent des cadavres de Canadian Club »³⁴, rapporte un média public américain.

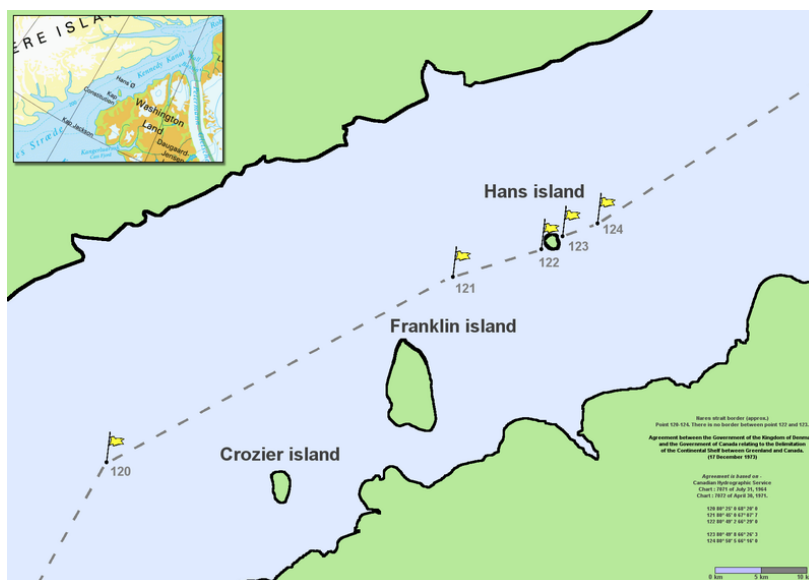


Figure 1 : Ile Hans dans le détroit de Kennedy

³¹ <http://politicalticker.blogs.cnn.com/2014/03/18/hillary-clinton-its-up-to-putin-whether-theres-another-cold-war/>

³² *L'express*, par Catherine Gouéset, 3 mars 2015.

³³ « L'occupation est l'acte d'appropriation par lequel un État acquiert intentionnellement la souveraineté sur un territoire qui à cette époque ne relève pas de la souveraineté d'un autre État », Oppenheim, *International Law*, vol. I, 8e éd. (1955), p. 55. « L'occupation est, d'une manière générale, le fait par un État d'appréhender, avec l'intention de s'en comporter en maître, une chose qui n'appartient à aucun autre État, mais qui est susceptible de souveraineté », Fauchille, *Traité de droit international public*, tome 1^{er} 2e partie, 8e éd. (1925), p. 680-681.

³⁴ NPR.org, Richard Reynolds, August 12, 2005

En septembre 2005, Copenhague et Ottawa sont officiellement convenus de traiter ce différend territorial par la voie diplomatique. Les deux options de travail envisagées sont une souveraineté conjointe ou un partage de l'île en deux territoires côtiers. À ce jour, aucun compromis n'a été atteint. À noter enfin que l'île Hans fait partie d'un triptyque insulaire du canal Kennedy dont les deux autres îles (l'île Franklin et l'île Crozier) sont sous souveraineté danoise non contestée.

D'un intérêt stratégique modeste, le conflit de souveraineté territoriale sur l'île Hans est une occasion pour le gouvernement fédéral du Canada de montrer à la communauté internationale et à ses électeurs, son intransigeance à l'égard de ses revendications territoriales contestées dans la zone arctique. Le 30 mars 2012, William Graham, ministre des Affaires étrangères du Canada, déclarait au Parlement à propos du différend juridique sur l'île Hans: « Je vous assure que mon gouvernement n'abandonnera sa souveraineté sur aucune des terres émergées canadiennes ni dans l'Arctique ni où que ce soit ailleurs dans le monde »³⁵. Cette déclaration s'inscrit dans la droite ligne de la politique souverainiste du Canada sur le Nord conduite depuis 2006 par le Premier ministre Stephen Harper, résumée dans l'« Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique »:

*Grâce à notre politique étrangère pour l'Arctique, nous envoyons [...] un message clair : le Canada a la mainmise sur ses terres et ses eaux arctiques et prend au sérieux son rôle et ses responsabilités de gérance. Le Canada continue à défendre ses intérêts dans l'Arctique. Quand d'autres parties prennent des positions et des mesures qui touchent notre intérêt national, minent les relations de coopération que nous avons bâties ou manquent de sensibilité aux intérêts ou aux perspectives des peuples et des États de l'Arctique, nous réagissons. [...] nous ne faiblirons jamais dans notre engagement de protéger notre Nord*³⁶.

Le Canada, « superpuissance arctique »³⁷, fait des enjeux de sécurité et de souveraineté, la pierre angulaire de sa « Stratégie pour le Nord » lancée en 2009. L'exercice de la souveraineté dans l'Arctique canadien comprend plusieurs volets : le « renforcement de la présence canadienne dans le Nord », le « règlement des différends frontaliers dans l'Arctique » et « la reconnaissance internationale de toute l'étendue du plateau continental élargi » du Canada. En écho à peine voilé à la déclaration d'Ilulissat, l'Énoncé de politique étrangère rappelle que : « Le Canada, comme les autres États arctiques, soutient le cadre juridique international solide [la Convention] qui s'applique à l'océan Arctique ». La déclaration d'Ilulissat remplit son office et permet au Canada d'afficher un front uni des Arctic 5 face aux parties qui « manquent de sensibilité aux intérêts ou aux perspectives des peuples et des États arctiques ». Cette entente d'affichage ne doit pas masquer les divergences de vues et d'intérêts entre les puissances limitrophes de l'Arctique qui se traduisent notamment par la pérennisation d'un dispositif de coopération intergouvernementale purement consultatif.

³⁵ 30 mars 2004. <http://openparliament.ca/politicians/124/?page=63>

³⁶ Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'Arctique : Exercer notre souveraineté et promouvoir à l'étranger la Stratégie pour le Nord du Canada, 20 août 2010.

³⁷ Ministre des Affaires étrangères Lawrence Cannon cité par Randy Boswell dans son article, « Canada is "Arctic Superpower" » Ottawa Citizen, 28 June 2009.

Hormis ce conflit de souveraineté territoriale, les litiges qui subsistent aujourd'hui dans l'Arctique maritime concernent la définition des frontières maritimes entre États voisins. On en dénombre deux principaux : l'un en mer de Beaufort, entre le Canada et les États-Unis, et l'autre en mer de Béring, entre les États-Unis et la Russie. La Convention prévoit que la délimitation de la ZEE entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face est effectuée par voie d'accord conformément au droit international³⁸ et lorsqu'un accord est en vigueur entre les États concernés, les questions relatives à la délimitation de la ZEE sont réglées³⁹. Elle prévoit également, et c'est un point essentiel en l'occurrence, que la solution du différend doit être « équitable » et doit prendre en compte « toutes les circonstances pertinentes, compte tenu de l'importance que les intérêts en cause présentent pour les différentes parties et pour la communauté internationale dans son ensemble »⁴⁰.

Le différend frontalier en mer de Beaufort entre le Canada et les États-Unis réside dans une différence d'interprétation des termes du traité de Saint-Petersbourg signé en 1825 entre le Royaume-Uni et la Russie. Le Canada soutient que la frontière maritime entre le Yukon et l'Alaska est le prolongement linéaire de la frontière terrestre sur l'« océan gelé », à savoir le 141^e méridien de longitude. Les États-Unis contestent l'application de cette frontière à une zone maritime et définissent la limite sur la base du principe d'équidistance⁴¹. Le Canada conteste l'interprétation juridique des États-Unis en faisant valoir qu'elle ne prend pas en compte des « circonstances spéciales »⁴². Le Canada dénonce l'iniquité de l'application du principe d'équidistance qui lui ferait perdre environ 1/3 de la superficie de sa ZEE en mer de Beaufort au profit de l'Alaska.

Les données concrètes manquent sur l'importance exacte du potentiel énergétique du plateau continental longeant le 141^e méridien, mais la structure géologique du plateau continental adjacent aux côtes de l'Alaska et du Yukon est favorable à la présence d'hydrocarbures commercialement recouvrables⁴³. Au regard des réserves énergétiques que pourraient recéler la zone marine disputée, d'une superficie d'environ 21 000 km², le différend frontalier canado-américain en mer de Beaufort promet de perdurer et l'idée, un temps évoquée, d'une gestion conjointe des ressources minérales de la zone disputée a peu de chances de voir le jour. En 1977, les gouvernements du Canada et des États-Unis engagèrent des négociations bilatérales pour résoudre le différend relatif à la frontière maritime entre ces deux pays. Ces négociations furent abandonnées en 1978 à la suite d'une sérieuse querelle entre les pêcheurs américains et canadiens dans le golfe du Maine. La priorité fut accordée à la résolution du conflit sur les pêcheries dans cette région frontalière. À noter que dans le contexte du réchauffement du climat de l'Arctique, la référence à l'« océan gelé » contenu dans le Traité de 1825 promet de perdre un peu de sa portée juridique. Le problème de la délimitation du plateau continental entre le Canada et les États-Unis en mer de Beaufort

³⁸ CNUDM, para. 1, article 74

³⁹ CNUDM, para. 4, article 74

⁴⁰ CNUDM, art. 59

⁴¹ Toutes les parties du plateau continental plus proches d'un État riverain que de tout autre point situé sur la côte d'un autre État relèvent du premier État.

⁴² CNUDM, Article 15

⁴³ Ressources du Canada en pétrole et gaz naturel, rapport présenté par Énergie, Mines et Ressources Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1977.

<https://www.ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/8314/1/MK48528.PDF>

demeure entier et il faut envisager la possibilité que ce différend soit soumis à terme à une procédure de règlement institutionnelle de règlement des différends internationaux.

Le différend frontalier en mer de Béring entre la Fédération de Russie et les États-Unis recouvre des intérêts économique et stratégique de premier plan pour les deux puissances concernées. La mer de Béring est l'une des mers les plus poissonneuses au monde. Les captures en mer de Béring représentent 1/3 pour la Russie, et la moitié pour les États-Unis, des prises annuelles totales⁴⁴. Des traces de gaz et de pétrole *on shore* et *off-shore* ont été découvertes des deux côtés de la mer de Béring. Une autre pomme de discorde entre les États-Unis et la Russie dans la zone Arctique sont les frontières maritimes dans les mers adjacentes, périphériques de l'océan Arctique, à savoir la mer des Tchouktches et les mers de Sibérie orientale. Selon les estimations de l'agence américaine de gestion des ressources minérales⁴⁵, le potentiel en gaz et de pétrole des mers de Béring et des Tchouktches serait d'environ 24 milliards de barils et 126 trillions de pieds cubes de gaz naturel⁴⁶.

Enfin, la mer de Béring est un important canal de transport entre le *Far East* russe et l'Asie de l'Est, d'une part, l'Alaska d'autre part. Dans la perspective du développement d'un trafic maritime transarctique, la mer de Béring et plus particulièrement le détroit de Béring sont susceptibles de devenir une zone de transit entre l'Asie orientale et l'Europe d'une part, l'Amérique du Nord d'autre part.

Le différend russo-américain en mer de Béring remonte au traité de cession de l'Alaska de 1867. Les États-Unis et la Russie reconnaissent l'application de la ligne géographique en mer de Béring définie dans le traité de 1867, pour calculer la limite où les deux zones de juridiction nationale se chevauchent. Mais leur méthode de calcul diffère et font apparaître une zone marine contestée d'une superficie d'environ 15 000 milles marins au carré. Au terme de neuf années de négociations, un accord sur la délimitation de leur ZEE respective fut signé le 1^{er} juin 1990⁴⁷. Cet accord consacre une répartition de la zone disputée ainsi que la reconnaissance par les deux États voisins d'une « poche » de haute mer, la « lacune en beignet » (« *Donut Hole* »), coïncée entre les ZEE russe et américaine, dont la superficie représente environ 10% de la superficie totale de la mer de Béring. L'accord de 1990 a été ratifié par le Sénat des États-Unis d'Amérique le 16 septembre 1991. Bien que les deux États aient, dans cet accord, ravalé certaines de leurs prétentions, la zone maritime sous juridiction américaine est beaucoup plus importante que celle à laquelle les États-Unis auraient pu prétendre si le principe d'équidistance, ordinairement appliqué pour régler les différends frontaliers de nature maritime, avait été utilisé.

⁴⁴ Conley, H. & Kraut, J. (2010). U.S. Strategic Interests in the Arctic. An Assessment of Current Challenges and New Opportunities for Cooperation. A Report of the CSIS Europe Program. Washington, DC: The Center for Strategic and International Studies. http://csis.org/files/publication/100426_Conley_USStrategicInterests_Web.pdf

⁴⁵ U.S. Minerals Management Service

⁴⁶ Kaczynski, V. (2007). US-Russian Bering Sea Marine Border Dispute: Conflict over Strategic Assets, Fisheries and Energy Resources. Russian Analytical Digest 20, 2-5. <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/RAD-20-2-5.pdf>

⁴⁷ Agreement between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics, 1990



Figure 2 : La frontière maritime russo-américaine selon l'accord de 1990.

Source : <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/128740.htm>

Du côté russe, l'accord de 1990 est depuis son origine, vivement critiqué d'abord par le Soviet suprême puis par la Douma d'Etat qui n'ont cessé de dénoncer son iniquité au regard du principe de la « solution équitable » à laquelle les parties doivent parvenir par inflexion de la ligne d'équidistance. Selon la résolution du 14 juillet 2002 de la Douma⁴⁸, la Russie aurait perdu avec cet accord, deux secteurs de ZEE en mer de Béring (23 700 km² et 7 700 km²) ainsi que 43 600 km² de plateau continental situé dans la partie centrale de la mer de Béring, au-delà de 200 milles marins. Le Soviet suprême puis la Douma d'Etat ont reporté la ratification de l'accord de 1990 à une date indéterminée. Washington maintient depuis une position ferme, à savoir que l'accord bilatéral de 1990 est contraignant pour les deux Parties et que le tracé géographique inclus dans cet accord, constitue la limite maritime entre les deux Etats en mer de Béring. La directive présidentielle sur la sécurité nationale signée par le Président Georges W. Bush en date du 9 janvier 2009 précise que « Les États-Unis d'Amérique continuent les démarches auprès de la Fédération de Russie pour lui demander de ratifier l'accord de 1990 » et « se tiennent prêts à procéder à l'entrée en vigueur du traité bilatéral de frontière maritime de 1990 dès que la Fédération de Russie l'aura ratifié »⁴⁹.

Hormis ces deux différends de nature maritime, l'océan Arctique et les mers périphériques totalisent 6 accords bilatéraux de délimitation de frontière maritime déjà entrés

⁴⁸ Resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, July 14, 2002, N° 2880-III GD "On the Implications of the Provisional Implementation of the Agreement Between the Union of Soviet Socialist Republics and the United States of America on the Line of Demarcation of Maritime Spaces of 1990 for National Interests of the Russian Federation. <http://zakon.law7.ru/base68/part1/d68ru1536.htm>

⁴⁹ NSPD-66, 9 janvier 2009

en vigueur entre les 5 États circumpolaires, auquel il convient d'ajouter un sixième acteur étatique, la République d'Islande, non riveraine de l'océan Arctique, qui partage un plateau continental avec, d'une part, le Groenland/Danemark et d'autre part, le territoire norvégien de l'île Jan Mayen situé à la latitude 71° Nord. Rappelons que l'Islande revendique un statut d'État côtier de l'océan Arctique⁵⁰ notamment sur la base de la définition géographique des « eaux arctiques » consacrée par la convention OSPAR⁵¹ (au-delà de la latitude 60° N). Elle oublie cependant qu'elle doit son statut d'État membre du conseil de l'Arctique aux vertus de la méthode mathématique de l'arrondi appliquée aux coordonnées géographiques de l'île de Grimsey (latitude 66° 32' 30 Nord), située à trente secondes d'arc au-dessous du cercle polaire arctique.

La liste des traités bilatéraux de délimitation maritime dans la zone arctique est présentée ci-dessous selon l'ordre de succession des territoires nationaux en progressant le long du cercle polaire arctique dans le sens trigonométrique sur la base d'une projection polaire.

⁵⁰ A *Parliamentary Resolution on Iceland's Arctic policy*, Approved by Althingi at the 139th legislative session March 28, 2011.

⁵¹ La Convention OSPAR (Oslo-Paris) est l'instrument légal actuel qui guide la coopération internationale pour la protection de l'environnement marin de l'Atlantique du Nord-Est.

États parties à l'accord	Accord bilatéral	Date de signature
Canada et Groenland/Danemark	Accord entre le gouvernement du Royaume du Danemark et le gouvernement du Canada relatif à la délimitation du plateau continental entre le Groenland et le Canada.	17 décembre 1973
Groenland/Danemark et Norvège (Jan Mayen)	Accord entre le Royaume du Danemark et le Royaume de Norvège concernant la délimitation du plateau continental dans la zone comprise entre Jan Mayen et le Groenland, et concernant la frontière entre les zones de pêche dans la zone	18 décembre 1995
Groenland/Danemark et Norvège (Svalbard)	Accord entre le gouvernement du Royaume de Norvège d'une part et le gouvernement du Royaume du Danemark de concert avec le gouvernement local du Groenland d'autre part, concernant la délimitation du plateau continental et des zones de pêches dans la zone située entre le Groenland et le Svalbard.	20 février 2006
Groenland/Danemark et République d'Islande	Accord entre le gouvernement du Royaume du Danemark de concert avec le gouvernement local du Groenland d'une part, et le gouvernement de la République d'Islande d'autre part, concernant la délimitation du plateau continental et de la zone de pêche dans la Zone comprise entre le Groenland et l'Islande.	11 novembre 1997
République d'Islande et Norvège (Jan Mayen)	Accord entre la Norvège et l'Islande relatif au plateau continental compris entre l'Islande et Jan Mayen.	22 octobre 1981
Norvège et Fédération de Russie	Traité entre la Fédération de Russie et le Royaume de Norvège concernant la délimitation maritime et la coopération en mer de Barents et dans l'océan Arctique.	15 septembre 2010

Figure 3 : Traités bilatéraux de frontières maritimes dans l'Arctique

Source : Ocean & Law of the Sea United Nations - database⁵²

⁵² Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, United Nations, Maritime Space: legislation and treaties (database). <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/index.htm>

Sur les 6 traités bilatéraux existants, la Norvège est partie à 4 d'entre eux. Le territoire stratégique de l'île Jan Mayen (377 km²) ayant requis pour sa part, deux traités bilatéraux, l'un avec le Groenland/Danemark et l'autre avec la République d'Islande. Acteur proactif dans la conduite de négociations avec ses voisins arctiques, la Norvège est à l'heure actuelle le seul Etat limitrophe de la zone Nord circumpolaire à avoir délimité son plateau continental et le premier des « Arctic 8 » à avoir adopté en 2006 une stratégie officielle de développement dans le Grand Nord. On ne soulignera jamais assez le rôle proactif de la Norvège dans la mise en place d'un régime de négociations pacifiques entre les puissances du « Grand Nord ». Les deux principaux accords bilatéraux manquants pour atteindre une partition complète et stabilisée des zones sous juridiction nationale dans l'océan Arctique dans la limite des 200 milles marins sont un traité de délimitation maritime entre les États-Unis et le Canada, et un accord bilatéral ratifié par les États-Unis d'Amérique et la Russie.

7. Le statut juridique des passages arctiques

Des litiges d'une autre nature opposent les États-Unis au Canada et à la Russie, au sujet du statut des passages arctiques, le « passage du Nord-Ouest » (PNO) dans l'archipel canadien et la « route maritime du Nord » (RMN) le long de la Sibérie. Cette question du régime juridique applicable aux eaux des passages arctiques constitue le cœur de la dispute sur les passages arctiques.

7.1. Le passage du Nord-Ouest

Le PNO est le nom d'un réseau de détroits et chenaux compris entre l'île de Baffin et le détroit de Davis à l'Est, et le détroit de Béring à l'Ouest qui sinue dans l'archipel arctique. Ce passage comprend cinq principaux tracés⁵³ dont deux d'entre eux sont potentiellement navigables pendant quelques semaines en été. Du fait de la tendance au recul des glaces de mer, ce passage pourrait, à terme, gagner en attractivité pour la navigation commerciale transarctique. Un rapport de la Marine américaine annonçait déjà en 2001 que « *dans les 5 à 10 prochaines années, le passage du Nord-Ouest sera ouvert aux navires non renforcés glace pendant une durée d'au moins un mois par été* »⁵⁴. L'impact du changement climatique sur la couverture de glaces dans l'archipel arctique canadien ravive le différend entre les États-Unis et le Canada relatif au statut juridique du PNO.

Le Canada soutient que les eaux du PNO sont des « eaux intérieures »⁵⁵ et que par conséquent, l'État côtier y est souverain, quand les États-Unis et l'Union européenne revendiquent un statut de détroit international ouvrant à un « droit de passage en transit sans entrave »⁵⁶. Dans la Convention, la qualification juridique de « détroits qui servent à la navigation internationale » repose sur deux critères, l'un géographique : un détroit international est un détroit qui relie une « partie de la haute mer ou une zone économique exclusive et une

⁵³ Donat Pharand, *Canada's Arctic Water in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 187-189.

⁵⁴ Office of Naval Research, Naval Ice Center, Oceanographer of the Navy, and the Arctic Research Commission, [Naval Operations in an Ice-Free Arctic](#), Symposium, April 2001.

⁵⁵ CNUDM, part. II, art. 8

⁵⁶ CNUDM, art. 38

autre partie de haute mer ou une zone économique exclusive »⁵⁷, l'autre, d'utilité et « servant à la navigation internationale ».



Figure 4 : Itinéraires possibles de chemins navigables contemporains à travers le PNO
Source : Site web de Canadian Geographic

Une application stricte de la Convention conduit à la conclusion selon laquelle le PNO, en tant que détroit interocéanique, constitue bel et bien un détroit international puisque, quel que soit le tracé suivi par un navire en transit dans l'archipel arctique, celui-ci débouchera inmanquablement sur une autre partie de la haute mer ou une ZEE, dès lors que la fonte des glaces de mer les rend utiles à la navigation internationale.

Le règlement en 1949 par la Cour Internationale de Justice du différend entre le Royaume-Uni et l'Albanie relatif au statut juridique du détroit de Corfou⁵⁸ a fixé deux critères à la définition d'un « détroit international » : un critère géographique préfigurant la disposition de la Convention mentionnée plus haut, et un critère fonctionnel qui porte sur l'« utilité » avérée dudit détroit pour la navigation internationale. La Convention a repris ces critères. Au regard des statistiques sur le volume du trafic transarctique dans l'archipel, le PNO est encore loin de remplir ce deuxième critère qui souffre cependant d'une absence de quantification. À titre de comparaison, alors que le détroit de Corfou comptait en 2007, 2 884 navires déclarés⁵⁹, en 100 ans, sur la période 1903-2005, le PNO a enregistré un total de 69 transits⁶⁰.

⁵⁷ CNUDM, art. 34, 36, 37

⁵⁸ Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania), 1949 WL 1 (I.C.J. 1949)

⁵⁹ La Cour Internationale de Justice ne s'appuyant que sur des données publiques validées n'est pas susceptible de prendre en compte les données relatives aux nombreux transits de sous-marins dans le passage du Nord-Ouest pendant la période de la Guerre Froide. Voir à ce sujet : Lajeunesse Adam (2008). The Northwest Passage in Canadian Policy: An approach for the 21st century. *International Journal*, 63, 1037-1052.

⁶⁰ Pharand Donat (2007), *The Arctic Waters and the Northwest Passage: A final Revisit. Ocean Development & International Law*, 34, 37-38

L'enjeu de ce différend juridique est le contrôle du passage du Nord-Ouest. Si le Canada obtenait gain de cause, les navires étrangers continueraient à jouir d'un droit de passage inoffensif dans la mer territoriale⁶¹ canadienne, mais l'État côtier pourrait décider unilatéralement, sans consulter l'organisation internationale compétente, d'adopter des lois et des règlements relatifs à la préservation de l'environnement marin, à la sécurité de la navigation⁶² ou encore à la régulation du trafic maritime sous la forme de dispositifs de voies de circulation et de séparation du trafic désignés par lui et prescrits par lui⁶³. À la différence, si le PNO était reconnu juridiquement comme un détroit international, tous les navires jouiraient d'un droit de passage en transit sans entraves, sans obligation de demande d'autorisation⁶⁴. L'État côtier pourrait toujours désigner des voies de circulation et prescrire des dispositifs de séparation du trafic, mais il devrait soumettre ses propositions, pour adoption, à l'organisation internationale compétente⁶⁵.

La revendication canadienne de non-internationalité du PNO s'appuie également sur le recours à la notion d'« eaux historiques » qui ne possède pas de définition au sein de la Convention. Un cas important dans la jurisprudence de la doctrine des eaux historiques est l'affaire des pêcheries de 1951 dans laquelle la Norvège, opposée au Royaume-Uni, réclamait pour des motifs historiques comme ses eaux intérieures, « *tous les fjords et sunds qui ont le caractère de baies, et tous les espaces d'eau situés entre la frange des îles et le continent* »⁶⁶. Le motif historique invoqué recouvrait à la fois des « *titres nationaux bien établis* » et l'argument de la protection « *des intérêts vitaux des habitants des régions situées dans les parties les plus septentrionales du pays* »⁶⁷. Un document des Nations-Unies de 1962 sur le « Régime juridique des eaux historiques »⁶⁸ établit une liste de trois critères pour déterminer si un État a ou non acquis un titre historique sur un espace maritime :

- L'État doit premièrement exercer son autorité sur cet espace.
- Cette autorité doit avoir été exercée de façon continue pendant un laps de temps considérable ; en fait, elle doit avoir acquis la valeur d'un usage.
- Le troisième élément a trait à la position des autres États à l'égard de cet exercice d'autorité. Certains auteurs estiment que l'assentiment des autres États est nécessaire pour la formation d'un titre historique ; d'autres pensent que l'absence d'opposition de la part de ces États suffit.

Un quatrième critère est parfois mentionné relatif à la question de savoir si la revendication est justifiée par la nécessité économique, la sécurité nationale, l'intérêt vital ou un motif

⁶¹ CNUDM, article 17

⁶² CNUDM, art. 21

⁶³ CNUDM, para. 1, art. 22.

⁶⁴ CNUDM, art. 38

⁶⁵ CNUDM, para. 4, art. 41.

⁶⁶ Affaire des pêcheries, Arrêt du 18 décembre 1951 : C.I.J. Recueil 1951, p. 116.

<http://www.icj-cij.org/docket/files/5/1809.pdf>

« On désigne communément comme « eaux historiques » des eaux que l'on traite comme des eaux intérieures, alors qu'en l'absence d'un titre historique elles n'auraient pas ce caractère », p.18

⁶⁷ Affaire des pêcheries, Arrêt du 18 décembre 1951 : C.I.J. Recueil 1951, p. 116 « Le décret royal norvégien du 12 juillet 1935 relatif à la délimitation de la zone de pêche norvégienne énonce dans son préambule les considérations qui motivent ses dispositions. À cet égard, il fait état de "titres nationaux bien établis", des "conditions géographiques qui prédominent sur les côtes norvégiennes", de la protection "des intérêts vitaux des habitants des régions situées dans les parties les plus septentrionales du pays" ; il s'appuie, en outre, sur les décrets royaux du 22 février 1812, du 16 octobre 1869, du 5 janvier 1881 et du 9 septembre 1889 », p.13.

⁶⁸ Commission du droit international, Document A/CN.4/143, 9 mars 1962.

http://legal.un.org/ilc/documentation/french/a_cn4_143.pdf

analogue. Il existe même une thèse selon laquelle ces motifs doivent être considérés comme le fondement principal d'un droit à des « eaux historiques », si bien que leur existence suffirait à justifier le droit, même si l'élément historique faisait défaut⁶⁹.

À l'instar de la Norvège qui, en son temps, avait argué d'un privilège exclusif sur la pêche et la chasse des communautés norvégiennes occupant les eaux du *Lopphavet* situé entre les comtés du Troms et du Finnmark depuis plus de 250 ans, le Canada avance que les communautés autochtones Inuit, présentes depuis des temps immémoriaux dans l'archipel arctique, ont exercé de façon continue leur autorité sur le PNO. Cette position a été notamment exposée à la Chambre des Communes, le 10 septembre 1985 par le secrétaire d'État aux Affaires étrangères Joe Clark :

*Ces îles sont réunies et non pas divisées par les eaux qui les entourent. La majeure partie de l'année, elles sont reliées par la glace. De tout temps, les Inuits du Canada ont utilisé et occupé la glace de la même façon qu'ils ont utilisé et occupé la terre ferme*⁷⁰.

Les deux premiers critères mentionnés plus haut pourraient ainsi être remplis. Il n'en va pas de même pour le troisième critère, puisque les États-Unis, l'Union européenne et potentiellement, d'autres États qui ne se seraient pas encore déclarés, contestent la validité d'un titre historique du Canada et voient dans cette revendication canadienne une entrave à la liberté de navigation dans le PNO. Le temps promet en l'occurrence, de jouer contre le Canada, car à mesure que la route maritime polaire gagnera en attractivité et en navigabilité, de nouvelles puissances maritimes risquent fort de se rallier à la position américaine.

La revendication canadienne relative au PNO est principalement étayée par une disposition de la Convention, appelée « exception arctique » :

Les États côtiers ont le droit d'adopter et de faire appliquer des lois et règlements non discriminatoires, afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires dans les zones recouvertes par les glaces et comprises dans les limites de leur zone économique exclusive, lorsque des conditions climatiques particulièrement rigoureuses et le fait que ces zones sont recouvertes par les glaces pendant la majeure partie de l'année font obstacle à la navigation ou la rendent exceptionnellement dangereuse [...]»⁷¹.

Sur la base de cette disposition, le Canada a décidé unilatéralement la mise en place d'une réglementation sur le trafic maritime dans les eaux arctiques sous sa juridiction, la réglementation NORDREG (*Northern Canada Vessel Traffic Services Zone Regulations*) destinée à prévenir la pollution du milieu marin par les navires. Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2010 - le jour de la fête nationale du Canada - cette réglementation a substitué au système de compte-rendu volontaire qui prévalait jusqu'alors dans la zone NORDREG non officielle (zone de Services de Trafic Maritime de l'Arctique du Canada), une exigence de déclaration pour tous les navires non gouvernementaux opérant dans les eaux arctiques canadiennes y compris les eaux du PNO pour lesquelles le Canada revendique un statut d'eaux intérieures. Les États-Unis,

⁶⁹ Voir le traitement de cette question dans : Commission du droit international, Document A/CN.4/143, 9 mars 1962.

⁷⁰ Cité par R. Huebert, "Impact du changement climatique sur le passage du Nord-Ouest", *Isuma*, vol. 2, n°4, hiver 2001.

⁷¹ CNUDM, art. 234.

la France, l'Union européenne, l'Allemagne et Singapour se sont officiellement opposés au caractère obligatoire du système NORDREG ainsi qu'à l'unilatéralisme de l'approche canadienne.

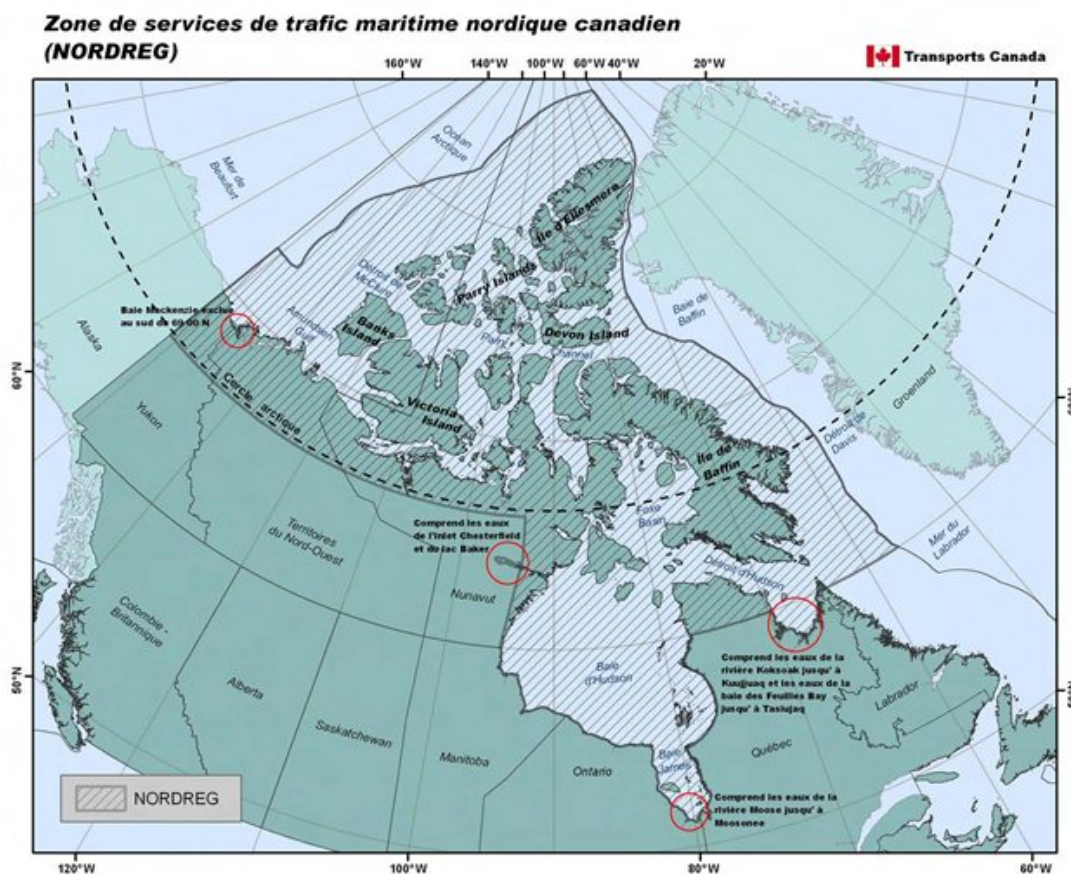


Figure 5 : Zone NORDREG Canada.
Source : Garde côtière canadienne.

Peu après l'entrée en vigueur de la réglementation NORDREG, lors d'une réunion du sous-comité sur la sécurité et la navigation de l'OMI⁷², les États-Unis expliquèrent qu'ils considéraient que le système NORDREG n'était pas en accord avec plusieurs principes fondamentaux du droit de la mer relatifs à la liberté de navigation, notamment le droit de passage inoffensif et le droit de passage en transit dans les détroits utilisés par la navigation internationale. Le Canada répondit que « l'article 234 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 fournit une justification juridique complète en droit international du système NORDREG »⁷³. À noter que la zone NORDREG débordant largement la zone de revendication canadienne des « eaux intérieures historiques » dans le PNO, la réglementation NORDREG aux fondements juridiques relativement bien assurés fait diversion avec la revendication du Canada de non-internationalité du PNO dont les bases juridiques sont plus incertaines.

⁷² IMO, Sub-Committee on Safety and Navigation, « Report on the Maritime Safety Committee », Doc.NAV/56/20, 31 August 2010, para. 19-21.

⁷³ Canada, Comments on Documents MSC 88/11/2, IMO Doc. MSC/88/11/3, 5 October 2010, para. 5.

Au niveau français, la consigne de la Direction des Affaires Juridiques du ministère des Affaires étrangères à l'adresse des navires sous pavillon français prévoyant une entrée dans la zone NORDREG officielle est de continuer à appliquer le système de compte-rendu volontaire. Auditionnée⁷⁴ en avril 2014, la compagnie de croisières sous pavillon français *Ponant*, spécialisée dans les croisières polaires, a déclaré être pleinement satisfaite de la réglementation NORDREG (officielle) qui renforce la sécurité des bâtiments, des équipages et des passagers et assure un appui logistique sans lequel par exemple, le navire *Austral* serait resté bloqué dans les glaces dérivantes et les petits icebergs du PNO en août 2014, avec 206 passagers à son bord. L'appui logistique du brise-glace moyen canadien *Pierre Radisson* fut en l'occurrence déterminant dans l'ouverture d'un passage navigable dans le détroit de Bellot et le président de la Compagnie *Ponant* précisa que ce service était non facturé. L'écart entre le point de vue d'un opérateur privé français et celui des autorités françaises recouvre la question de l'équilibre entre les enjeux de sécurité maritime et le maintien de la liberté de navigation dans les mers arctiques. Si l'Arctique gagne en accessibilité du fait du recul de la banquise estivale, et dans une moindre mesure hivernale, il n'en demeure pas moins un océan d'une grande dangerosité où les moyens de recherche et de sauvetage en mer sont très limités.

Le Canada justifie cette initiative unilatérale par la priorité accordée dans la réglementation NORDREG à la « sauvegarde du milieu marin unique et fragile de l'Arctique »⁷⁵. Pareil niveau d'exigence environnementale n'aurait pu être atteint avec des standards négociés dans l'enceinte multilatérale de l'OMI dont les mesures relèvent souvent du plus petit commun dénominateur⁷⁶. La politique canadienne de sauvegarde de l'environnement marin arctique est interprétée par plusieurs États comme une approche subtile de renforcement de la souveraineté canadienne sur le PNO⁷⁷, mais cette duplicité reflète aussi la dualité d'intérêts entre l'État côtier (exploitation des ressources naturelles, protection de l'environnement marin) et les autres États navigants (liberté de navigation).

Le réseau de détroits de l'archipel arctique est un environnement marin fragile, encore très peu exposé aux impacts des activités humaines et l'exception arctique autorise de manière non ambiguë l'adoption de lois et de règlements visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin par les navires dans le cas où « la pollution du milieu marin risque de porter gravement atteinte à l'équilibre écologique ou de le perturber de façon irréversible »⁷⁸. L'exception arctique invite à reconnaître que du point de vue du droit international de la mer, l'océan Arctique n'est pas tout à fait un océan comme les autres.

L'impact du changement climatique dans la zone arctique marquée par une tendance au retrait de la couverture de glaces de mer, notamment dans le PNO où certains experts prédisent la disparition prochaine des glaces flottantes pendant une durée d'au moins un mois chaque été, promet cependant de diminuer la portée juridique de l'exception arctique. À noter que le recul des glaces de mer observée depuis une trentaine d'années dans l'Arctique

⁷⁴ Audition de la compagnie Ponant par le groupe Alidade sur l'Arctique du CESM en avril 2014.

⁷⁵ Règlement sur la zone de services de trafic maritime du Nord canadien

<http://gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2010/2010-02-27/html/reg4-fra.html>

⁷⁶ John Kennair, *An Inconsistent Truth: Canadian Foreign Policy and the Northwest Passage*. *Vermont Law Review*, 2010, p. 21

⁷⁷ Andrea Raspotnik, *Positive Unilateralism – An Effective Strategy to Protect the Canadian Arctic Environment or a Subtle Approach to Establish Sovereignty?*, The Arctic Institute, December, 23, 2011.

<http://www.thearcticinstitute.org/2011/12/92743-positive-unilateralism-effective.html>

⁷⁸ CNUDM, art. 234

maritime ne signifie pas que l'océan Arctique ne continuera pas à geler quasi intégralement en hiver. À l'instar de l'océan Austral, l'océan Arctique continuera d'être recouvert par les glaces de première année, c'est-à-dire d'épaisseur inférieure à 120 cm, pendant la majeure partie de l'année.

Au final, les fondements juridiques de la revendication canadienne de souveraineté sur le PNO comme les arguments de son principal opposant, les États-Unis, s'avèrent pour une part, dépendants de l'évolution de la couverture de glaces de mer dans le PNO et de celle du trafic maritime international. D'autant que la qualification juridique des eaux au sein de l'archipel canadien (« eaux intérieures » ou « eaux territoriales ») n'a pas une influence déterminante sur le caractère de détroit international ou non. Le statu quo qui prévaut sur ce différend entre le Canada et les États-Unis, à savoir « *they agree to disagree* », perdure depuis plusieurs décennies et pourrait à terme passer par une procédure d'arbitrage.

En dépit des relations très étroites entre le Canada et les États-Unis sur le plan géographique, militaire et économique, les deux nations alliées connaissent depuis plusieurs années quelques divergences (relations économiques plus étroites du Canada avec l'Union européenne, participation du Canada à l'organisation du Traité de l'Atlantique Nord, conflits sur les pêcheries, engagement dans la lutte contre le changement climatique...). Le non-règlement entre les deux puissances des différends de nature maritime dans la zone arctique (statut juridique du PNO, frontière maritime en mer de Beaufort) participe d'une posture nationaliste adoptée par le gouvernement conservateur de Stephen Harper, d'autant plus marquée que le Premier ministre a fait du Nord, un thème privilégié de renforcement de l'identité nationale canadienne. Comme le soulignait avec humour une journaliste canadienne à propos d'une tournée du Premier ministre Harper dans le Grand Nord en août 2012 : « *La vision du Canada du Premier ministre Stephen Harper n'est pas centrée sur les villes du Sud très peuplées, mais sur le Nord, vaste et vide* »⁷⁹. Cette posture nationaliste à visée électorale à l'égard du « *Vrai Nord, fort et libre* » ne porte pas atteinte aux équilibres entre les deux puissances alliées, et la « superpuissance arctique » consolide ses liens de dépendance avec la superpuissance américaine, comme en témoigne notamment, la stratégie de coopération militaire *Tri-Command*⁸⁰ signée le 11 décembre 2012 entre le Canada et les États-Unis, destinée à renforcer la coopération militaire dans l'Arctique et à « préparer et conduire des opérations de sécurité, de sûreté et de défense ».

S'agissant du développement de la navigation dans l'Arctique canadien, la tendance actuelle est une croissance significative des mouvements de navires liée principalement à l'augmentation du transport maritime généré par l'exploitation des ressources minérales de la région⁸¹, à la croissance des activités de ravitaillement par cargo général et pétrolier des

⁷⁹ « *Même les canadiens qui n'ont jamais vu la beauté de ces vastes espaces vierges savent dans leur cœur que le Nord est l'appel du Canada vers la grandeur et que le plus grand rêve de notre pays réside dans nos plus hautes latitudes* », a déclaré le Premier ministre Harper lors d'une tournée dans le Grand Nord en août 2012. PM lays out national dream for the North, by Jessica Murphy, August 25, 2012, orillia.packet.com.

⁸⁰ Framework for Arctic Cooperation among North American Aerospace Defense Command (NORAD), US Northern Command (USNORTHCOM) and Canadian Joint Operations Command (CJOC), 11 December 2012.

⁸¹ F. Lasserre (éd.) Passages et mers arctiques-Géopolitique d'une région en mutation, Québec, Presses de L'Université du Québec, pp. 427-447.

communautés arctiques⁸² et à l'essor du secteur des croisières touristiques⁸³. Les transits purement arctiques ou voyages « dans l'Arctique » constituent la majeure partie de la croissance actuelle des activités et non les liaisons avec le sud (ou voyages « vers l'Arctique ») et encore moins les liaisons est-ouest (ou l'inverse) à travers le PNO⁸⁴.

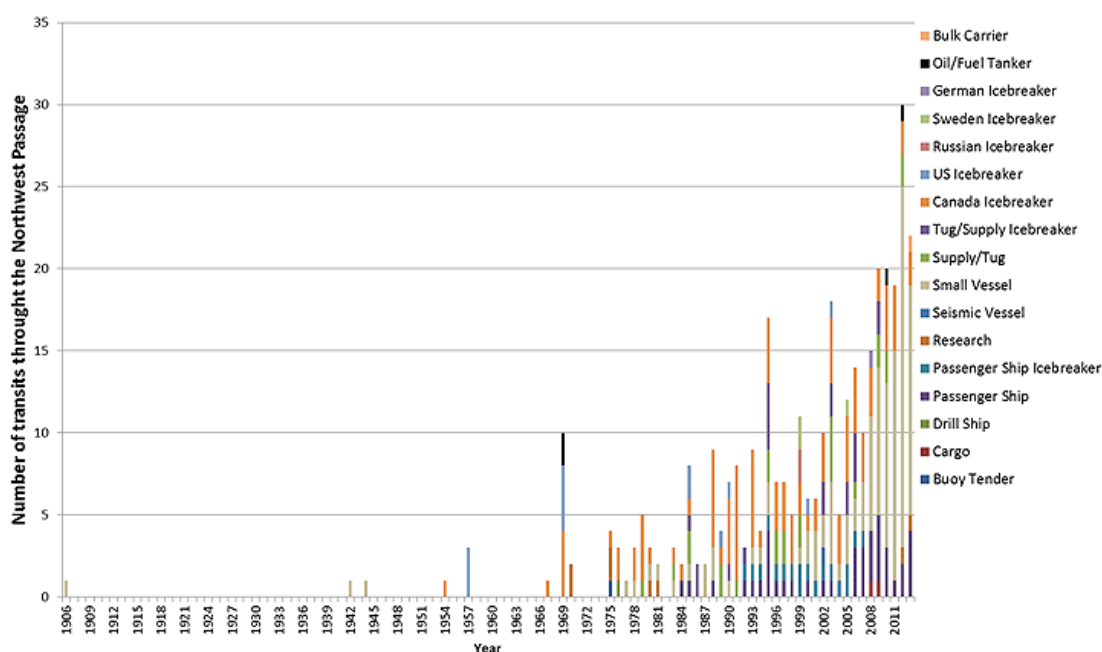


Figure 6 : Nombre de transits annuels dans le PNO par type de navire.

Source : NORDREG

La France comme d'autres États indirectement concernés, dans l'ambition qui est la sienne de favoriser un équilibre entre intérêts nationaux et intérêt général dans la gouvernance de l'océan Arctique ne doit pas négliger l'importance politico-diplomatique d'assurer une présence nationale limitée, mais dans la durée dans les eaux arctiques.

Les missions Grand Nord de la Marine nationale française assurées par les remorqueurs de haute mer (RHM) *Malabar* (A 664) et *Tenace* (A 669), ainsi que par le patrouilleur *Fulmar* (P 740) à l'été 2014 et à l'été 2015 ont permis de remplir cette exigence. Le dé-commissionnement des deux RHM programmé en 2017 pose la question de la relève. Outre les bâtiments d'État, la présence chaque été dans la zone marine arctique de navires de croisières (compagnie *Ponant*) et de navires de plaisance sous pavillon français (*Tara*, *Vagabond*, etc.) est un facteur de renforcement de notre revendication d'État utilisateur de l'océan Arctique en même temps qu'une source de préoccupation grandissante pour la sécurité maritime de nos ressortissants.

Le rapport sur les enjeux de défense pour la France dans l'Arctique du ministère de la Défense présenté en janvier 2013 identifie les risques sécuritaires et environnementaux

⁸² *Ibid*, pp. 411-425.

⁸³ *Ibid*, pp. 345-371.

⁸⁴ J.-F. Pelletier, G. Emmanuel, Evaluation des activités de transport maritime en Arctique canadien, Cahiers scientifiques du transport, N°61/2012, Pages 3-33

(recherche et sauvetage, lutte contre la pollution) comme les principaux enjeux de la région arctique pouvant nécessiter des interventions des capacités militaires. « *C'est probablement pour ce type de mission* », précise le rapport de la Défense, « *que les capacités militaires des pays arctiques seront sollicitées dans les prochaines années* [embarquement d'officiers à bord des bâtiments des pays côtiers de l'Arctique, participation à l'exercice *Cold Response*, participation à *POMOR 2015*⁸⁵...] *plutôt que pour des missions de défense classiques* ».

7.2. La route maritime du Nord

L'autre différend majeur relatif au statut juridique des passages arctiques concerne la route maritime du Nord (RMN), que les experts occidentaux appellent parfois « passage du Nord-Est », qui s'étend sur une longueur, variable selon les trajectoires suivies en fonction des conditions d'englacement, d'environ 4800 km, traversant les mers de Kara, de Laptev, de Sibérie orientale et des Tchouktches. Selon les trajectoires suivies, les navires sont susceptibles d'emprunter un ou plusieurs des sept détroits que comprennent les mers arctiques russes en progressant dans les eaux territoriales, la zone économique exclusive voire dans l'espace international de la haute mer (route dite « transpolaire »). La Fédération de Russie considère que les eaux de la RMN ou les chenaux les plus étroits de la RMN sont des eaux nationales et historiques, et qu'à la différence des eaux territoriales, les navires étrangers ne jouissent pas d'un droit d'accès sans autorisation de l'État côtier. La position de la Russie à l'égard du statut juridique de la RMN n'est pas claire, car le régime de navigation dans la RMN repose encore sur la législation soviétique et présente plusieurs dissonances par rapport aux normes internationales. Depuis l'accession de la Russie à la Convention en 1997, la législation russe sur la RMN a connu plusieurs amendements visant à la mettre en accord avec le droit international, mais l'héritage soviétique pèse encore, y compris dans la récente loi fédérale sur la navigation dans les eaux de la RMN⁸⁶ du 28 juillet 2012 qui dispose que :

La navigation dans les eaux de la RMN, route historique nationale de transport de la Fédération de Russie, est soumise aux principes et normes généralement acceptés du droit international, aux traités internationaux signés par la Fédération de Russie, à la présente loi fédérale, à d'autres lois fédérales et à d'autres réglementations en vigueur développées en accord avec eux.

⁸⁵ En raison du contexte international lié à la crise de l'Ukraine, cette action n'est plus envisagée.

⁸⁶ Loi fédérale sur la route maritime du Nord, 28 juillet 2012, N° 132 FZ, entrée en vigueur le 26 janvier 2013.

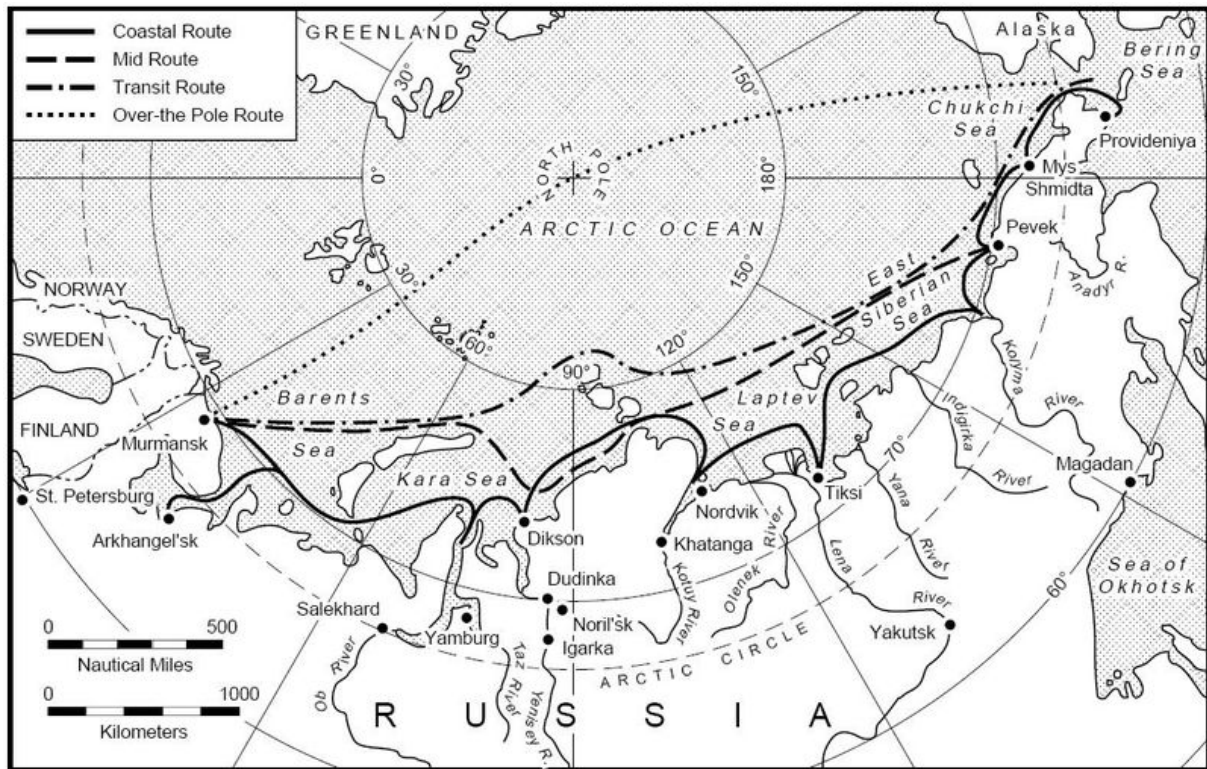


Figure 7 : Les différentes options de la route maritime du Nord

Le caractère fragmenté de la législation russe sur la navigation dans la RMN conduit à entretenir une « créative ambiguïté juridique »⁸⁷, notamment pour ce qui concerne le statut juridique de la RMN. La définition juridique de la RMN comme « route historique nationale de transport de la Fédération de Russie » qui fait écho à une définition similaire inscrite dans la Loi fédérale sur la mer territoriale de 1998⁸⁸ a à l'évidence pour but de servir la revendication d'un statut d'eaux « nationales et historiques ». Cette définition qui, dans le droit russe, cohabite avec les normes de la Convention transposées en droit interne, peut être vue comme un *joker* de la Fédération de Russie se réservant la possibilité d'invoquer le statut spécial de la zone arctique fondé sur la référence à des titres historiques et le droit international coutumier, pour déroger aux règles générales du droit international de la mer. Cette revendication d'un statut spécial de la RMN pourrait, à l'instar de la position du Canada sur le PNO, être appuyée par le recours à l'exception arctique de la Convention qui autorise le renforcement de la juridiction au-delà des eaux intérieures ; ce faisant la Fédération de Russie assoirait sa revendication sur les normes internationales généralement reconnues. Mais la Fédération de Russie reste attachée à l'idée que l'Union soviétique et elle-même ont exercé au cours des décennies leur souveraineté sur des espaces maritimes qui revêtent un intérêt vital, et que dans ces conditions cette zone d'intérêt spécial relève du régime exceptionnel des « eaux historiques » non pris en compte par les règles du droit international conventionnel. Au sein de la Douma d'État, cette priorité du droit coutumier sur la Convention défendue par des parlementaires prônant l'unilatéralisme, est notamment attestée par le fait que dans le projet de loi fédérale sur la navigation dans la

⁸⁷ Franck, Erik, *Maritime Claims in the Arctic: Canadian and Russian Perspectives*. Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993. p.193.

⁸⁸ « Une voie historique nationale de la Fédération de Russie dans l'Arctique »

RMN, soumis en première lecture à la Commission des transports, la référence aux « traités internationaux signés par la Russie » était placée devant la référence aux « principes et normes généralement acceptés du droit international » alors que cet ordre a été inversé dans les versions ultérieures⁸⁹.

À l'ombre de la déclaration d'Ilulissat signée en mai 2008 par le ministre russe des Affaires étrangères Sergueï Lavrov, il semble que « *la Fédération de Russie ne partage pas la position selon laquelle la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 est la principale et unique source du droit dans les zones marines arctiques* ». Cette déclaration qui émane du directeur du centre de recherche juridiques de l'Académie des sciences russe⁹⁰, le Dr Ivan Bunik, exprime bien l'ambiguïté juridique de la législation russe sur le statut de la RMN. Elle ne reflète cependant pas une position officielle des représentants d'État qui, à l'instar de leurs homologues soviétiques, se gardent bien de formaliser leurs positions pour éviter la confrontation et maintenir *de facto* leur contrôle sur la RMN. On mesure toutefois la menace potentielle pour l'équilibre politique de la région Arctique que représente cette thèse de la non-applicabilité de la Convention dans la zone arctique. Rappelons que la Convention est un tout qui n'admet ni réserve ni exception autres que celles que la Convention autorise expressément⁹¹ et la Cour Internationale de Justice rappelle quant à elle « le principe fondamental en droit international de la prééminence de ce droit sur le droit interne »⁹².

La RMN est peut-être « une route historique nationale de transport pour la Fédération de Russie », mais elle est aussi « *une [future] route du commerce mondial, une artère internationale capable de concurrencer les autres canaux conventionnels comme le canal de Suez et le canal de Panama* »⁹³. Cette déclaration du Président Vladimir Poutine en septembre 2011, montre que les ambitions commerciales pragmatiques de la Fédération de Russie cohabitent avec les priorités de sécurité nationale dans la RMN. Formulée dès 1987 par le président Mikhaïl Gorbatchev dans son discours visionnaire de Mourmansk⁹⁴ (« [...] *avec la normalisation des relations internationales, nous allons ouvrir la route maritime du Nord aux navires étrangers [...]*»), le projet d'une route mondiale du commerce rendait nécessaire la révision de la réglementation soviétique sur la RMN pour l'adapter à ces nouveaux enjeux et la conformer au droit international. Ce processus de révision a culminé en juillet 2012 par l'adoption de la Loi Fédérale sur la navigation dans les eaux arctiques, entrée en vigueur le 26 janvier 2013, qui à défaut d'être une réglementation modernisée contient une série d'amendements destinés à moderniser la législation préexistante.

Sans entrer dans le détail de cette réglementation fragmentée et parfois ambiguë, force est de constater qu'elle établit les bases pour de futures réglementations plus spécifiques et corrige des règles antérieures (inclusion d'une partie de la haute mer dans la définition juridique de la RMN, pilotage obligatoire dans la RMN...) incompatibles avec les dispositions de la

⁸⁹ Jan Jakub Solski (2013), *New Developments in Russian Regulation of Navigation on the Northern Sea Route*, *Arctic Review on Law and Politics*, vol. 4, 1/2013 pp. 90-119

⁹⁰ Ivan Bunik and Kristoffer Svendsen (2011), *Northern Sea Route: New legal Perspectives*, *International Conference on Shipping and Environmental Issues in 2011 – What more can be done?*, Halifax, Nova Scotia, Canada, June 7/8 2011.

⁹¹ CNUDM, article 309

⁹² Rec. 1988, p.34. L'article 27 de la convention de Vienne sur le droit des traités (1969) : « *une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité* ».

⁹³ Poutine Vladimir (2011), *Speech at the International Arctic Forum «The Arctic – Territory of Dialogue»*, Arkhangelsk, September 28, 2011, <http://www.rusembassy.ca/node/607>

⁹⁴ Gorbatchev, Mikhaïl, *Murmansk Speech*, October 1, 1987 http://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf

Convention. La création, le 15 mars 2013, de l'administration de la RMN dont la mission est d'« assurer une navigation sécurisée et protéger l'environnement marin de la pollution dans les eaux de la RMN »⁹⁵ augure d'une plus grande transparence dans les démarches de demande de permis de navigation auprès de cette agence fédérale financée par l'État. L'administration se réserve le droit de répondre positivement ou négativement à ces demandes⁹⁶. L'une des évolutions les plus notables de la nouvelle réglementation sur la navigation dans la zone de la RMN est qu'un navire prévoyant de naviguer dans cette zone sans faire escale dans les ports ni pénétrer dans les eaux intérieures de la Fédération de Russie⁹⁷ est seulement tenu d'envoyer un formulaire et une déclaration de conformité du navire pour naviguer dans les eaux de la RMN, au plus tard quinze jours avant son arrivée. Il y a des progrès comparés à l'obligation antérieure qui exigeait l'envoi des documents 4 mois au plus tard avant l'arrivée du navire, assortie d'un contrôle technique obligatoire du navire dans un port russe avant son entrée dans la zone de la RMN. L'ambiguïté du statut juridique de la RMN rejaillit sur la conformité de la réglementation de la RMN au regard du droit de la mer et partant, sur son acceptabilité par la communauté internationale, notamment pour ce qui concerne le mode de fixation des tarifs (selon les services rendus, la durée de l'escorte, le tonnage du navire...), le droit de passage obligatoire ou l'obligation d'assistance par les brise-glaces dans les détroits de *Vilkitski*, *Shokalski*, *Laptev* et *Sannikov*. Rappelons que la Convention interdit le principe de droits perçus sur les navires étrangers en raison de leur simple passage dans la mer territoriale et limite la perception de droits à la rémunération des services particuliers rendus aux navires⁹⁸.

Dès les années 1960, les États-Unis entreprirent de mettre à l'épreuve la position de l'URSS sur la navigation dans les mers arctiques soviétiques en envoyant des navires d'État de la Marine nationale ou des Garde-côtes pour conduire des missions de recherches. En 1964, la présence d'un navire des États-Unis, le *USS Burton Island*, conduisant des recherches océanographiques dans les eaux de la mer de Sibérie orientale, provoqua la réaction des autorités soviétiques. Elles envoyèrent un message aux responsables américains rappelant que « les détroits de Laptev et de Sannikov, qui relient la mer de Laptev aux mers de Sibérie orientale, [...] appartiennent historiquement à l'Union soviétique »⁹⁹, signifiant par-là que le droit de passage inoffensif ne s'y applique pas. Les États-Unis répondirent qu'ils « n'avaient pas connaissance des bases juridiques de cette revendication de statut d'eaux historiques même en admettant que la doctrine des eaux historiques en droit international s'applique à des détroits internationaux »¹⁰⁰. Cette mise à l'épreuve atteignit son comble en 1965 avec l'*USGC Northwind* qui s'apprêtait à passer le détroit de *Vilkistki* jusqu'à ce qu'un déploiement de forces aériennes et marines soviétiques conduisent les États-Unis à rappeler leur navire. Deux ans plus tard, deux brise-glace de la Garde-côtes des États-Unis, les *USGC Edisto* et *Eastwind*, enregistrées comme navires de guerre par l'Union soviétique, tentèrent à leur tour le franchissement du détroit de *Vilkistski*, mais le ministère de la Marine marchande soviétique fit pression sur ces navires pour les dissuader d'aller plus loin dans cette dangereuse escalade militaro-diplomatique. Ce rappel

⁹⁵ Northern Sea Route Information Office, http://www.arctic-lia.com/nsr_nsr

⁹⁶ Rules on navigation in the water area of the Northern Sea Route dated January 17, 2013. Approved by the Order N° 7 of the Ministry of Transport of Russia, clause 11.

⁹⁷ Rules on navigation in the water area of the Northern Sea Route dated January 17, 2013. Approved by the Order N° 7 of the Ministry of Transport of Russia, clause 13.

⁹⁸ CNUDM, article 26

⁹⁹ United States Responses to Excessive National Maritime Claims, 1992, 112 Limits in the Seas 16.

¹⁰⁰ Ibid.

historique incomplet est utile, car il souligne que la contestation de la revendication de souveraineté de l'URSS puis de la Fédération de Russie sur la RMN, ne date pas d'hier et qu'elle constitue un différend historique non résolu.

Plus récemment, la position américaine à l'égard de la revendication russe sur la RMN a été précisée dans une Directive présidentielle de sécurité nationale signée par le Président Georges W. Bush quelques jours avant la fin de son mandat, le 9 janvier 2009, sur la politique dans la région Arctique :

Le passage du Nord-Ouest est un détroit utilisé pour la navigation internationale et la route maritime du Nord comprend des détroits utilisés pour la navigation internationale : le régime de passage en transit s'applique au passage dans ces détroits. En préservant les droits et les obligations de navigation et de survol dans la région Arctique, nous préservons notre capacité à exercer ces droits dans le monde entier, y compris dans les détroits stratégiques¹⁰¹.

La politique américaine sur la région Arctique est pour l'essentiel un volet régional de la politique maritime des États-Unis d'Amérique dont l'une des priorités majeures est la liberté de navigation. « *L'Arctique est une région essentiellement maritime* », explique la Directive présidentielle du 9 janvier 2009. La position américaine sur le statut juridique des passages arctiques reflète la position nationale appliquée à cette région, à savoir : « *Préserver la mobilité globale des navires civils et militaires des États-Unis d'Amérique et des avions dans toute la région arctique* »¹⁰². Les États-Unis ne s'opposent pas à ce que les pays riverains revendiquent leur souveraineté sur les passages arctiques à la condition de préserver pour les navires étrangers un « droit de passage en transit » dans les détroits.

¹⁰¹ Arctic Region Policy, NSPD-66, January, 9th, 2009

¹⁰² NSPD-66, 9 janvier 2009, B.6.c.

Arctic Boundary as defined by the Arctic Research and Policy Act (ARPA)

All United States and foreign territory north of the Arctic Circle and all United States territory north and west of the boundary formed by the Porcupine, Yukon, and Kuskokwim Rivers; all contiguous seas, including the Arctic Ocean and the Beaufort, Bering and Chukchi Seas; and the Aleutian chain.¹



Credit: US Arctic Research Commission

Acknowledgement: Funding for this map was provided by the National Science Foundation through the Arctic Research Mapping Application (armap.org) and Contract #0520837 to CH2M HILL for the Interagency Arctic Research Policy Committee (IARPC).
Map author: Allison Gaylord, Nuna Technologies. May 27, 2009.

1. The Aleutian chain boundary is demarcated by the 'Contiguous zone' limit of 24-nautical miles.

Figure 8 : Les limites de l'Arctique américain. Source : ARPA (2009)

La revendication américaine s'applique aussi aux sous-marins étrangers qui doivent pouvoir franchir les détroits arctiques en immersion alors que la Convention prévoit que dans les eaux territoriales, les sous-marins et les véhicules submersibles sont tenus de naviguer en surface en arborant leur pavillon¹⁰³. Dans la stratégie de défense des États-Unis sur l'Arctique présentée en novembre 2013 par le secrétaire d'État à la Défense, Chuck Hagel, la « préservation de la liberté dans les mers arctiques » (*Preserve freedom of the seas in the Arctic*) est affichée comme une priorité nationale : « Le ministère de la Défense s'emploiera à préserver la mobilité globale des navires civils et militaires et des aéronefs dans l'ensemble de l'espace arctique, notamment si nécessaire, au moyen d'exercices de mise à l'épreuve de la liberté de navigation à l'égard d'États arctiques qui défendraient des revendications excessives sur des espaces maritimes »¹⁰⁴. Cette mise à l'épreuve de la liberté de navigation était en l'occurrence, au programme de la mission Grand Nord 2014 de la Marine nationale assuré par le remorqueur de haute mer *Tenace* qui prévoyait l'observation de la réaction russe à l'annonce de notre intention d'exercer le droit de passage inoffensif dans le détroit de Kara. Ce projet fut abandonné en raison du contexte international tendu lié à la crise de l'Ukraine.

La doctrine des « eaux historiques » s'appuyant sur le lien entre le caractère exceptionnel de la revendication et la condition selon laquelle la revendication doit s'accompagner d'une certaine forme de reconnaissance ou de l'absence d'opposition de la part des autres États, la France, dans sa volonté de préserver la liberté de navigation tous azimuts, gagnerait à manifester plus ouvertement à l'OMI, aux côtés des États-Unis, son opposition à cette revendication. Cette dernière, à la différence de la revendication

¹⁰³ CNUDM, article 20

¹⁰⁴ *Arctic Strategy*, Department of Defense, November 2013. http://www.defense.gov/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf

canadienne sur le PNO, bénéficie d'une sorte d'immunité en raison de son non-affichage par les officiels russes.

Cette immunité est également préservée par l'État côtier frontalier de la Russie, la Norvège, qui en tant que 3^e pays exportateur de gaz est directement intéressé par les enjeux de la RMN, mais dont l'équilibre stratégique passe par le non-affichage de ses différends avec la Russie pour préserver coûte que coûte son lien de coopération avec une puissance voisine incontournable, encombrante et volontiers menaçante. Même au comble de son inquiétude face à la reconstitution d'un réseau de bases militaires russes dans l'Arctique et aux incursions répétées de forces aériennes et maritimes russes dans le Nord de l'Europe, la Norvège s'évertue à maintenir le dialogue avec ce pays frontalier tant pour régler les questions courantes que pour assurer une relative prédictibilité de l'attitude russe.

Au final, la réglementation russe sur la navigation dans la RMN apparaît comme un indicateur politique de l'équilibre entre ouverture à l'international et renforcement de la souveraineté nationale de la Fédération de Russie. L'adoption de la nouvelle loi fédérale sur la navigation dans la RMN marque un pas important en direction d'une mise en accord progressive de la législation russe sur la RMN avec le cadre juridique international, mais celle-ci continue d'hériter de la conception soviétique, comme en témoigne notamment l'insertion *in extremis* dans le projet de modernisation de la législation russe sur la RMN de la définition de la RMN comme « route nationale historique ». Cette orientation nationaliste difficilement compatible avec le développement d'une future route du commerce mondial est attestée par plusieurs documents officiels de stratégie de la Fédération de Russie à l'horizon 2020. La Doctrine maritime de la Fédération de Russie 2020¹⁰⁵ adoptée par le Président Poutine le 27 juillet 2001 souligne « le rôle croissant de la RMN pour le développement durable de la Fédération de Russie ». Dans les fondements de la politique d'Etat de la Fédération de Russie sur l'Arctique pour 2020 et au-delà¹⁰⁶, « l'utilisation de la RMN comme route nationale unifiée de transport de la Fédération de Russie » est présentée comme la principale priorité arctique de la Fédération de Russie.

À titre indicatif, l'évolution du trafic transarctique dans la RMN évolue sensiblement depuis plusieurs années ; les navires sous pavillon étranger représentaient 40% en 2012, et 60% en 2013, du total du trafic. Sans pouvoir anticiper avec précision l'évolution future de cette nouvelle route maritime, on peut sans trop se risquer avancer que parmi les différentes options de routes arctiques envisagées, la RMN est « probablement »¹⁰⁷ celle qui connaîtra le niveau de développement le plus important. Au regard des prévisions scientifiques qui s'appuient sur les modélisations numériques ou les tendances statistiques, la RMN connaîtra un désenglacement saisonnier estival bien plus marqué que dans l'archipel arctique du Canada.

¹⁰⁵ Maritime doctrine of Russian Federation 2020. Approved by President Vladimir Poutine on 27 July 2001.

¹⁰⁶ Foundations of the state policy of the Russian Federation in the Arctic for the period to 2020 and beyond. Approved by the President of the Russian Federation Dmitri Medvedev on 18 September 2008

¹⁰⁷ Voir Arctic Council, Arctic Marine Assessment Report, April 2009, 2nd printing.

<http://www.pame.is/amsa/amsa-2009-report>

Année	2010	2011	2012	2013
Nombre de transit dans la RMN	4	34	46	71
Volume total transporté (en tonnes)	111 000	870 789	1 261 545	1 355 897

Figure 9 : Évolution récente du nombre de transit dans la RMN

Source : NSR Information Office. http://www.arctic-lia.com/nsr_transits

L'idée d'une cause commune entre les deux superpuissances arctiques, le Canada et la Fédération de Russie, qui cumulent à elles seules les trois quarts de la longueur totale des côtes dans l'Arctique circumpolaire, pour ce qui concerne leur revendication respective sur le PNO et la RMN, pourrait sembler aller de soi. Un universitaire canadien¹⁰⁸ multiplie à cet égard les messages dans les médias nationaux pour suggérer que les deux puissances s'épaulent en reconnaissant chacune officiellement la revendication de l'autre. Depuis 1989, où le Canada et l'Union soviétique avaient signé un premier accord de coopération bilatérale¹⁰⁹ dans l'Arctique et le Nord, plusieurs accords de coopération ont été signés entre les deux puissances, notamment l'accord consacrant la création de la commission économique intergouvernementale (agriculture, énergie, activités minières, l'Arctique et le Nord) signé en 1993 et la déclaration conjointe de coopération scientifique et technologique¹¹⁰ dans l'Arctique signée en juin 2011. À ce jour, aucune manifestation officielle de soutien n'a été enregistrée et la stigmatisation publique des agissements de la Russie en Ukraine par le Premier ministre Stephen Harper, jugée « payante » à l'approche des élections fédérales du 19 octobre 2015, compromet pour le moment cette éventualité de rapprochement diplomatique. Ce disant, il est peu probable que le Canada prenne le risque de faire cause commune avec la Russie contre son allié privilégié les États-Unis.

Enfin, à terme, c'est-à-dire en principe en 2017, la question se posera de la compatibilité juridique des réglementations nationales ou régionales des pays riverains de l'océan Arctique avec le « recueil de règles obligatoires pour les navires exploités dans les eaux polaires » (ou « code polaire », selon une appellation usuelle) élaboré par l'Organisation maritime internationale qui couvre tous les domaines de l'exploitation des navires, qu'il s'agisse de structure, de propulsion, de stabilité, d'engins de sauvetage, de radiocommunication, mais aussi de procédures de navigation, d'exploitation, de qualification des équipages ainsi que de différentes formes d'atteintes à l'environnement. Il se compose d'une partie traitant de la sécurité des navires et d'une autre partie consacrée à la prévention des pollutions. La partie relative à la sécurité a été adoptée en novembre 2014 et la partie relative à la prévention des pollutions a été adoptée en mai 2015. L'entrée en vigueur du code polaire est fixée au **1^{er} janvier 2017**. On peut ainsi s'attendre dans les années qui viennent à un processus d'harmonisation des réglementations nationales avec la future réglementation internationale

¹⁰⁸ Michael Byers

¹⁰⁹ <http://www.international.gc.ca/arctic-arctique/partners-international-partenaires.aspx?lang=eng>

¹¹⁰ Joint ministerial statement on co-operation in the area of science, technology and innovation, 2nd, June, 2011. <http://www.tradecommissioner.gc.ca/eng/science/document.jsp?did=136330>

sur la navigation dans « les eaux polaires qui sont éloignées, vulnérables et peuvent être inhospitalières ».

8. Les revendications de plateau continental étendu

Le chantier de la gouvernance de l’Océan arctique inclut un autre type de revendication des États côtiers relatif à l’extension du plateau continental au-delà de 200 milles marins, procès dont les médias se sont faits l’écho en évoquant une « course à l’appropriation du pôle Nord ». Sur ce point encore, il convient de nuancer la verve provocatrice du journalisme échetier. Le planté de drapeau russe par 4200 mètres de fond à la verticale du pôle Nord géographique, qui, le 2 août 2007, avait déclenché l’ire du ministre canadien des Affaires étrangères, Peter Mc Kay, déclarant que « *Nous ne sommes plus au XV^e siècle. Nous ne pouvons plus voyager à travers le monde, planter des drapeaux et proclamer que ce territoire nous appartient* » ; à juste titre, car les revendications d’extension de plateau continental dans l’Arctique maritime relèvent de procédures réglées prévues par la Convention qui ne prennent en considération ni « l’occupation effective ou fictive » ni la « proclamation expresse »¹¹¹. L’expédition russe sous les glaces dérivantes du pôle Nord géographique n’avait donc pas de raison d’inquiéter les responsables politiques des autres États circumpolaires, même s’il faut reconnaître que certains hauts responsables russes ont semé la confusion en évoquant un lien entre cette prouesse technique financée par des fonds privés et la revendication de la Fédération de Russie sur les fonds marins du pôle Nord géographique. L’événement a incontestablement fait l’objet d’une récupération politique au plus haut niveau de l’État.

La notion de plateau continental est parfois mal comprise, car sa définition mêle concepts scientifiques (prolongement naturel, marge continentale) et concepts juridiques (« plateau continental », « territoire terrestre »). Tout État côtier dispose d’un plateau continental d’une distance de **200 milles** marins à partir des lignes de base de la mer territoriale, même si géographiquement, ce plateau n’existe pas. Il s’agit d’une fiction juridique qui permet à des États côtiers ne disposant pas de plateau continental de ne pas être pénalisés. L’État côtier a des compétences finalisées sur le plateau continental en matière d’exploration et d’exploitation des ressources naturelles¹¹². Pour les États côtiers disposant d’un plateau naturel plus étendu, ceux-ci ont, sous certaines conditions, la possibilité de revendiquer un plateau continental juridique étendu. L’enjeu de cette revendication est bien sûr l’extension des compétences finalisées de l’État côtier sur l’exploitation et l’exploration des ressources naturelles des fonds marins et de leur sous-sol, au-delà de la limite des 200 milles marins.

Sans entrer dans le détail de l’article 76 de la Convention dont l’interprétation requiert l’appui d’un document de 93 pages contenant des directives scientifiques et techniques¹¹³, l’État côtier a le droit de revendiquer un plateau continental juridique au-delà de 200 milles marins à partir des lignes de bases de la mer territoriale, dont la limite extérieure est située soit à une distance n’excédant pas 350 milles des lignes de base, soit à une distance n’excédant pas 100 milles marins de l’isobathe de 2500 mètres¹¹⁴. Lorsqu’un État côtier a rassemblé les preuves scientifiques notamment sur le plan géologique que le rebord externe de sa marge

¹¹¹ CNUDM, Partie IV, article 77

¹¹² Ibid

¹¹³ Directives scientifiques et techniques de la Commission des Limites du Plateau Continental, CLCS/11, 13 mai 1999

¹¹⁴ CNUDM, Partie IV, article 76, paragraphe 5

continentale s'étend au-delà de 200 milles marins des lignes de base, il définit les limites extérieures de son plateau continental étendu et communique ces informations à une organisation internationale instituée en vertu de l'annexe II de la Convention, la « Commission des limites du plateau continental » (ci-après « la Commission ») composée de vingt et un experts (géologues, géophysiciens, hydrographes) élus par la conférence des États parties à la Convention. La Commission est chargée d'examiner les fondements scientifiques de la demande d'extension de juridiction d'un État côtier sur le plateau continental étendu, en relation avec les critères prévus par les dispositions pertinentes de la Convention, et « *sur la base d'une représentation géographique équitable* »¹¹⁵. La Commission adresse en retour aux États côtiers des recommandations qui sont « *définitives et de caractère obligatoire* »¹¹⁶.

En dépit du caractère unilatéral de la définition des limites extérieures du plateau continental par l'État côtier¹¹⁷, la définition des limites extérieures du plateau continental au-delà des 200 milles marins est sujette à l'approbation de la communauté internationale représentée au sein de la Commission par un groupe d'experts internationaux indépendants. Ce besoin d'expertise scientifique et de reconnaissance internationale¹¹⁸ tient à deux raisons : la complexité technique et scientifique des critères contenus dans l'article 76 et le statut de « patrimoine commun de l'humanité »¹¹⁹ de la Zone et de ses ressources, c'est-à-dire des fonds marins et de leur sous-sol situés au-delà des limites de la juridiction nationale, sur lesquels le plateau continental étendu va empiéter.

La Fédération de Russie est le premier État côtier partie à la Convention à avoir déposé le 20 décembre 2001 à la Commission, une demande d'extension de son plateau continental au-delà des 200 milles marins. La demande porte sur quatre secteurs : la mer de Barents, la mer de Béring, la mer d'Okhotsk et l'océan Arctique central.

Une carte comprise dans la communication russe représente dans deux secteurs situés dans la zone Arctique, les limites extérieures du plateau continental étendu dans l'océan Arctique central et en mer de Barents ainsi que des tracés provisoires de frontières maritimes avec des États voisins qui font l'objet de négociations en cours. Cette carte est assortie d'une liste de 32 points fixes définis par leurs coordonnées en longitude et en latitude, reliés entre eux par des droites, définissant la ligne constitutive de la limite extérieure du plateau continental étendu proposée par la Russie dans la zone arctique. À noter que les coordonnées du 31^e point du tracé correspondent à celles du pôle Nord géographique (90° 00'.00" Nord).

¹¹⁵ CNUDM, para.8, art. 76

¹¹⁶ CNUDM, Partie VI, article 76, para. 8

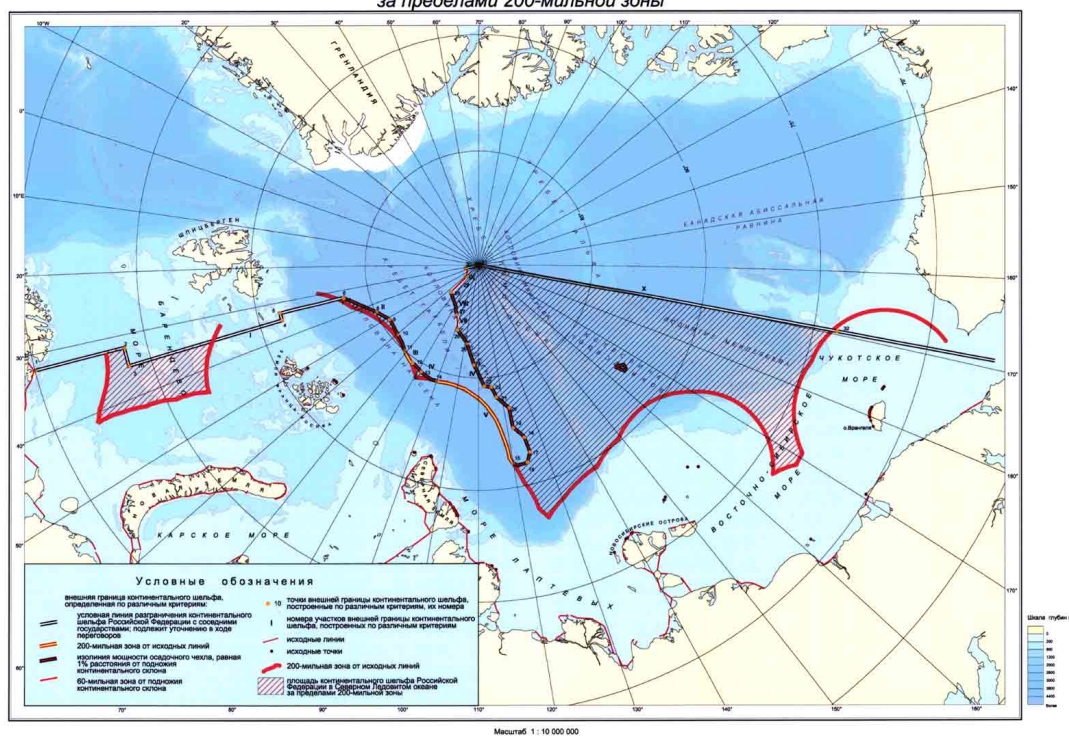
¹¹⁷ « *Aux fins de la Convention, l'État côtier définit le rebord externe de la marge continentale, lorsque celle-ci s'étend au-delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale* », CNUDM, para. 4.a, art. 76

¹¹⁸ Cf. Anna Cavnar, *Accountability and the Commission on the Limits of the Continental Shelf: Deciding Who Owns the Ocean Floor* 12 (Inst. for Int'l Law & Justice Emerging Scholars Papers Working Paper Group, Paper No. 15, 2009). La Commission « *légitime les frontières proposées en donnant son approbation* ».

<http://www.iilj.org/publications/documents/CavnarESP15-09.pdf>

¹¹⁹ CNUDM, partie XI, para. 2, art. 136

Площадь континентального шельфа Российской Федерации в Северном Ледовитом океане за пределами 200-мильной зоны



Map 2

Figure 10 : Demande d'extension du plateau continental de la Fédération de Russie (en rouge) dans l'océan Arctique central et en mer de Barents. Source : CLPC¹²⁰.

Là s'arrête notre information puisque à l'exception des cartes marines et des données géodésiques transmises à tous les membres de l'Organisation des Nations Unies, notamment les États parties à la Convention¹²¹ par le Secrétaire général, l'État côtier qui présente une demande peut conférer un caractère confidentiel à son dossier¹²².

En réaction à la demande russe, les quatre autres États riverains de l'océan Arctique envoyèrent des commentaires à la Commission. Le Canada expliqua que de plus amples informations étaient à ses yeux nécessaires pour apprécier la demande russe et que cette absence d'avis de sa part ne devait pas être interprétée comme un accord ni comme un acquiescement. Le Canada rappela aussi la Commission à l'obligation de veiller à ne pas faire de recommandations qui préjugeraient de la future délimitation du plateau continental entre le Canada et la Fédération de Russie¹²³. Le Danemark avoua l'incapacité qui était la sienne d'apprécier les éventuels chevauchements entre la revendication russe et la future délimitation danoise du plateau continental étendu au titre du Groenland. La Norvège expliqua que son différend de délimitation avec la Russie concernant le plateau continental en mer de Barents

¹²⁰ http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_rus.htm

¹²¹ CNUDM, article 76, para. 8.

¹²² CLS/40/Rev.1, Règlement intérieur de la CLPC, Annexe II, Confidentialité.

¹²³ Canada: Notification Regarding the Submission Made by the Russian Federation to the Commission on the Limits of the Continental Shelf, at 2, Ref No. CLCS.01.2001.LOS/CAN (Feb. 26, 2002) (attaching Canadian submission dated January 18, 2002), available at http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/rus01/CLCS_01_2001_LOS_CANtext.pdf

n'était pas résolu et faisait l'objet de consultations bilatérales. Enfin, la Norvège invoqua un « différend maritime »¹²⁴ et donna son accord pour que la Commission examine la revendication russe pour ce qui concerne la zone disputée.

Rappelons succinctement que, depuis 1963, la Norvège avait entrepris unilatéralement de tracer la limite maritime en mer de Barents entre les deux États adjacents à partir du principe dit de la ligne médiane que la Convention qualifiera plus tard pour délimiter la mer territoriale dans le cas où les côtes de deux États sont adjacentes ou se font face¹²⁵. L'Union soviétique contesta cette méthode de délimitation et fit valoir qu'en raison de circonstances (géologiques, climatiques, démographiques et stratégiques) particulières, la frontière devait être tracée selon un méridien passant par le point côtier frontalier le plus septentrional (en l'occurrence : 32° 04' 35" de latitude Est). Les deux méthodes de calcul font apparaître une zone disputée d'une superficie de 175 000 km² dont 155 000 km² situés en mer de Barents et 20 000 km² situés dans l'océan Arctique. L'Union soviétique et la Norvège entamèrent à ce sujet des négociations dès 1970, mais les positions des deux États n'évoluèrent pratiquement pas pendant la guerre froide. En 1978, les deux pays conclurent un accord provisoire de délimitation de leur ZEE et de leur plateau continental en mer de Barents (accord dit de la « zone grise »¹²⁶) qui couvrait une superficie de 67 500 km² dont 41 500 km² située dans la zone disputée. La Russie durcit ensuite ses positions concernant la zone disputée résiduelle non couverte par l'accord de la zone grise. Ce différend a été résolu en 2010 grâce à un accord bilatéral consacrant la division de cette zone en deux parts approximativement égales.

Les États-Unis réagirent à la revendication russe dans l'océan Arctique central, soulignant les lacunes scientifiques de la demande et discutant les fondements scientifiques de la revendication en lien avec la question dite « des dorsales » traitée à l'article 76 sur la définition des limites du plateau continental.

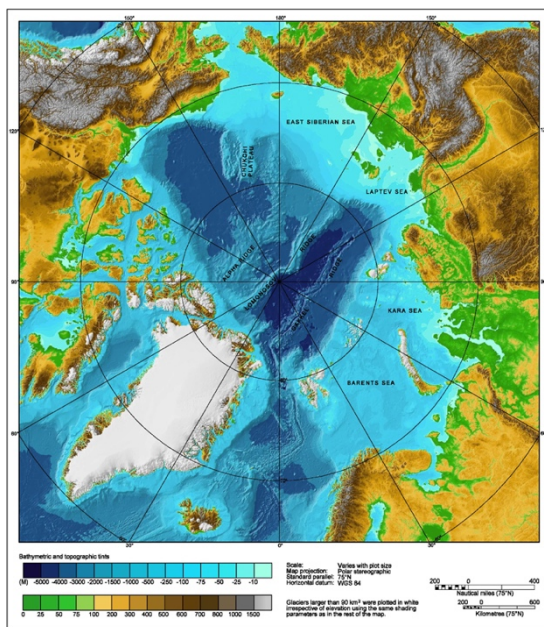
Dans leur communication à la Commission, les États-Unis expliquent que le système de la dorsale d'Alpha-Mendeleiev n'est pas le prolongement immergé des masses continentales russes et que la dorsale de Lomonosov est une « *formation autonome située dans la zone profonde de la partie océanique du bassin de l'océan Arctique et non une partie naturelle de la marge continentale de la Russie ni d'aucun autre Etat [circumpolaire]* ». Ce disant, les États-Unis semblent fermer la possibilité de fonder, à terme, leur propre revendication dans l'océan Arctique central sur l'argument de la continuité géomorphologique de la dorsale de Lomonosov.

¹²⁴ Au titre de la règle 5(a) de l'Annexe I du règlement intérieur de la Commission.

¹²⁵ CNUDM, 1982, art. 15 a : « *lorsque les côtes de deux États sont adjacentes ou se font face, ni l'un ni l'autre des États n'est en droit, sauf accord contraire entre eux, d'étendre sa mer territoriale au-delà de la ligne médiane dont tous les points sont équidistants des points les plus proches des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale de chacun de deux États* ».

¹²⁶ Cet accord provisoire d'une durée d'un an renouvelable, visait à réglementer les activités de pêche des navires étrangers dans la zone disputée.

Dorsales sous-marines, océaniques et hauts fonds



L'article 76 mentionne trois types de hauteurs sous-marines distinctes : les « dorsales océaniques », les « dorsales sous-marines » et les « hauts fonds ».

Le paragraphe 3 stipule que la marge continentale ne comprend pas les grands fonds des océans avec leurs « dorsales océaniques » : « La marge continentale est le prolongement immergé de la masse continentale de l'État côtier ; elle est constituée par les fonds marins correspondant au plateau, au talus et au glacis ainsi que leur sous-sol. Elle ne comprend ni les grands fonds des océans, avec leurs dorsales océaniques, ni leur sous-sol ».

Aux termes du paragraphe 6, il apparaît que les « dorsales sous-marines » et les « hauts fonds » constituent des catégories juridiques distinctes puisqu'ils font l'objet de dispositions particulières concernant la limite extérieure maximale : « Nonobstant le paragraphe 5, sur une dorsale sous-marine, la limite extérieure du plateau continental ne dépasse pas une ligne tracée à 350 milles marins à partir des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale. Le présent paragraphe ne s'applique pas aux hauts fonds qui constituent des éléments naturels de la marge continentale, tels que les plateaux, seuils, crêtes, bancs ou éperons qu'elle comporte ».

Les directives scientifiques et techniques de la Commission précisent que ces distinctions ne doivent pas s'appuyer sur les appellations et noms géographiques utilisés jusqu'à présent dans l'établissement des cartes marines ou autres documents publiés, mais doivent faire l'objet d'un travail d'appréciation scientifique. Et d'ajouter : « tous les cas de figure étant difficiles à prévoir dans le détail, la Commission juge approprié d'examiner la question des dorsales au cas par cas »¹²⁷.

¹²⁷ CLCS/11, 7.2.11

Pour répondre à ces critiques, l'Agence fédérale russe pour l'exploitation des sous-sols, *Rosnedra*, et le Ministère des Ressources naturelles ont mobilisé et supervisé les activités des instituts de recherche russes ayant des compétences sur ce sujet. L'objectif était de rassembler des preuves que les dorsales en question ne sont pas formées par la croûte océanique et constituent donc une extension naturelle du continent eurasiatique. Au cœur de cet effort scientifique se trouve l'Institut du pétrole, de géologie et de géophysique *Trofimuk* de la Branche sibérienne de l'Académie des sciences de Russie. Au printemps 2014, Valery Vernikovskiy, l'un des géologues les plus en vue du pays et chercheur au *Trofimuk*, a affirmé avoir réuni avec ses collaborateurs suffisamment de données pour démontrer que les deux dorsales sont constituées d'une croûte continentale. Le ministre russe des Ressources naturelles et de l'Environnement, Sergueï Donskoï, a annoncé qu'il avait proposé au président Vladimir Poutine de soumettre une nouvelle demande à l'ONU dès l'automne 2014, sur la base de ce nouvel argumentaire.

En mars 2002, la Commission décida la création d'une sous-commission pour étudier la demande de la Fédération de Russie. La sous-commission « requit des informations complémentaires auprès de la fédération de Russie concernant plusieurs parties de sa demande » et, le 14 juin 2002, la sous-commission soumit ses recommandations à la Commission lors de la onzième session (24 au 28 juin 2002) qui les adopta.

Là s'arrête notre information puisque les recommandations formulées par la sous-commission incluent un résumé qui « ne contient pas de renseignements pouvant avoir un caractère confidentiel ou risquant de porter atteinte aux droits exclusifs de l'État côtier sur les données et les informations communiquées dans la demande » et le Secrétaire général rend en principe public le résumé des recommandations. Or, dans le cas de la Fédération de Russie, aucun résumé n'a été rendu public. Les informations disponibles figurent dans quatre paragraphes d'un additif au rapport annuel du Secrétaire général sur les Océans et le droit de la mer diffusé le 8 octobre 2002 :

Pour ce qui est de la mer de Barents et de la mer de Béring, la Commission a recommandé à la Fédération de Russie de lui communiquer, lors de l'entrée en vigueur des accords de démarcation des frontières maritimes conclus avec la Norvège dans la mer de Barents et avec les États-Unis d'Amérique dans la mer de Béring, les cartes et les coordonnées des lignes de démarcation, car celles-ci constitueront les limites extérieures du plateau continental de la Fédération de Russie au-delà de 200 milles marins dans la mer de Barents et dans la mer de Béring respectivement [...]. Pour ce qui est de l'océan Arctique central, la Commission a recommandé à la Fédération de Russie de présenter un dossier révisé concernant l'extension de son plateau continental dans ce secteur sur la base des conclusions figurant dans les recommandations¹²⁸.

De ce résumé, il ressort que, d'une part la Commission ne peut émettre de recommandations relatives aux limites extérieures du plateau continental d'un État côtier au-delà des 200 milles marins si celles-ci sont de nature à préjuger des questions relatives à l'établissement des limites entre États dont les côtes sont adjacentes ou se font face ni a fortiori, s'il existe un différend juridique terrestre ou maritime ; d'autre part, l'appréciation par la Commission d'une revendication d'extension de la juridiction nationale au-delà des 200

¹²⁸ A/57/57/Add.1, paragraphes 38-41.

milles marins requiert des bases scientifiques solides en lien avec les dispositions de l'article 76, sans lesquelles la Commission ne peut se prononcer. À noter la difficulté de l'exercice pour la Commission, dans la mesure où dans les années 2001-2002, aucun Etat côtier de la zone Nord circumpolaire n'avait fixé les limites extérieures de son plateau continental dans l'océan Arctique central, configuration géographique marquée par la convergence des côtes favorisant un chevauchement potentiel des revendications des Etats limitrophes. Une difficulté supplémentaire résultait du relief sous-marin de l'océan Arctique dans lequel la présence de « dorsales » appelle un traitement scientifique délicat en lien avec les dispositions spéciales visées à l'article 76.

Un communiqué du ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie publié en juillet 2007 donne une indication de la réception par les autorités russes des recommandations de la Commission relatives à l'océan Arctique central :

« Après étude de notre demande en 2002, la Commission a conclu que les données soumises à ce stade étaient insuffisantes pour permettre de qualifier les différentes sections de plancher arctique présentées dans notre demande comme des éléments du plateau continental de la Russie, rendant nécessaire l'envoi d'informations complémentaires. [...] S'agissant plus généralement de la question de la délimitation du plateau continental dans l'océan Arctique central, elle ne pourra être réglée que dans un futur indéterminé. Cette discussion ne pourra en effet être sérieusement engagée que lorsque des preuves scientifiques seront disponibles pour avancer que, dans la partie océanique profonde, le plateau continental de la Russie est contigu au plateau continental du Danemark ou à celui du Canada. Cette question est pour le moment, prématurée, notamment parce que ces deux États n'ont pas encore précisé leur position sur cette question¹²⁹ »

Les règles de confidentialité qui prévalent au sein de la Commission présentent l'inconvénient de ne pas permettre aux États voisins ou adjacents de préparer ou de préciser leurs dossiers en prenant en considération les fondements scientifiques du dossier déposé par d'autres États voisins ou adjacents. Plus l'information scientifique sera partagée avec ces États, plus grande sera leur confiance dans le travail scientifique de la Commission. Consciente de l'importance d'une coopération scientifique dans l'exercice de délimitation du plateau continental étendu des États circumpolaires, la Russie a entrepris dès 2007 d'initier un régime d'échanges de données avec des scientifiques danois et canadiens¹³⁰ qui ont eu ainsi accès aux informations confidentielles consignées dans la demande russe.

La deuxième demande d'extension de plateau continental au sein des États côtiers de l'océan Arctique a été déposée par la Norvège le 27 novembre 2006. Le résumé précise que la demande porte sur trois zones marines séparées – la Lacune de Barents¹³¹ (« Loop Hole ») en mer de Barents, la partie occidentale du bassin Nansen dans l'océan Arctique et la Lacune en

¹²⁹ Press Release, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Fed'n, Russian MFA Information and Press Department Commentary Regarding a Question from RIA Novosti Concerning the Russian Expedition in the Arctic Ocean Area, July 30, 2007.

¹³⁰ Elizabeth Riddell-Dixon, *Canada's Arctic Continental Shelf Extension: Debunking Myths*, POLICY OPTIONS, Sept. 2008, at 39, 42

¹³¹ La « lacune de Barents » est une poche de « haute mer » située dans la partie centrale de la mer de Barents. Cette zone fermée est circonscrite par la limite de 200 milles marins à partir des côtes norvégiennes, du Svalbard et de la Fédération de Russie.

banane¹³² (« *Banana Hole* ») en mer de Norvège. Le résumé explique que certaines questions restent à régler dans la délimitation bilatérale du plateau continental avec les États voisins, à savoir le Danemark (pour les îles Féroé et le Groenland), l'Islande et la Fédération de Russie. Conduite de concert avec les puissances voisines concernées, la revendication norvégienne d'extension de juridiction au-delà des 200 milles marins est assortie de deux accords. L'un à caractère bilatéral avec le Danemark et le Groenland relatif au secteur marin situé entre le Svalbard et le Groenland¹³³. L'autre trilatéral avec l'Islande, le Danemark et les îles Féroé¹³⁴ concerne la « Lacune en banane » en mer de Norvège. À défaut de consacrer la définition d'une limite maritime, ils garantissent que des procédures communes de définition des futures lignes de démarcation sont adoptées par les États concernés, dans un esprit de coopération, en conformité sur ce point avec les exigences de la Convention.

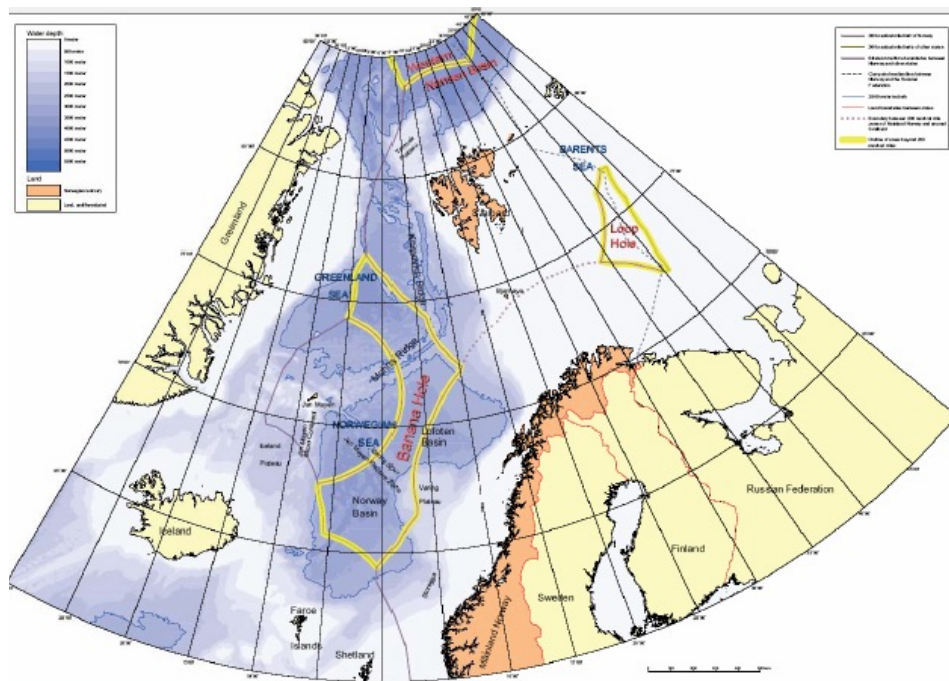


Figure 11 : Vue générale des trois secteurs marins au-delà de 200 milles marins dans l'océan Arctique, la mer de Barents et la mer de Norvège.
Source : CLPC/communication de la Norvège

Dans le cas du secteur marin situé entre la Norvège et la Fédération de Russie comprenant le plateau continental au-delà des 200 milles marins dans la « Lacune de Barents » et dans l'ouest du Bassin Nansen dans l'océan Arctique, le résumé précise que ces délimitations font l'objet de consultations bilatérales en cours et renvoie à la communication présentée par la Norvège au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies le 20 mai 2002, à propos de la demande de la Fédération de Russie du 20 décembre 2001. Dans la communication en question, la Norvège mentionne un secteur au centre de la mer de Barents au-delà de 200 milles

¹³² Lien géométrique des points à plus de 200 milles marins des lignes de base de la Norvège continentale, des îles Féroé, de l'Islande, de Jan Mayen, du Groenland et de Svalbard forme un polygone dénommé « Lacune en banane ».

¹³³ Accord signé le 20 février 2006 par la Norvège et le Danemark avec le Groenland, concernant la délimitation du plateau continental et des zones de pêche dans les parages situés entre le Groenland et le Svalbard.

¹³⁴ Mémoire d'entente signé le 20 septembre 2006 par la Norvège, le Danemark, l'Islande et les îles Féroé, fixant les procédures pour tracer les futures lignes de démarcation dans le sud de la « Lacune en banane » en mer de Norvège.

marins des lignes de base de la Norvège et de la Fédération de Russie et consent à ce que la Commission examine la demande de la Russie portant sur ce secteur, sans préjudice de la délimitation bilatérale du plateau continental convenue entre la Norvège et la Fédération de Russie. La future ligne de démarcation représentera dans la mer de Barents la limite ouest du plateau continental de la Fédération de Russie et la limite est du plateau continental de la Norvège au-delà de 200 milles marins.

Deux États côtiers de l'océan Arctique avec qui la Norvège avait préparé de concert sa demande envoyèrent des commentaires à la Commission. Le Danemark et le gouvernement délégué du Groenland firent savoir qu'ils ne voyaient pas d'objection à ce que la Commission émette des recommandations sur la demande norvégienne relative aux secteurs marins situés entre le Svalbard et le Groenland, pourvu que celles-ci ne préjugent pas de la future demande d'extension du plateau continental du Danemark/Groenland ni du futur accord de délimitation du plateau continental entre le Danemark/Groenland et la Norvège.

La Fédération de Russie observa que la délimitation du plateau continental entre la Fédération de Russie et la Norvège n'était pas encore fixée et qu'elle faisait l'objet de consultations bilatérales en cours. La Russie exprima son accord pour que la Commission examine la demande norvégienne pour ce qui concerne la zone disputée en mer de Barents.

En marge de sa démarche coordonnée avec la Norvège, la Fédération de Russie rappela dans sa communication sa position ferme à l'égard de l'archipel du Svalbard :

« Rien dans cette communication ne peut présumer de la position de la Fédération de Russie concernant l'archipel du Svalbard et son plateau continental. Les recommandations de la Commission relative à la demande norvégienne ne devront pas préjuger des dispositions du Traité concernant le Spitzberg de 1920 ni du régime juridique des eaux adjacentes au Spitzberg¹³⁵ ».

La Commission entreprit l'examen de la demande norvégienne en avril 2007. La présentation de cette demande par le directeur du département des affaires juridiques du Ministère des Affaires étrangères de la Norvège, Rolf Einar Fife¹³⁶ mit l'accent sur le haut niveau de coopération avec les États voisins et la participation à plusieurs programmes scientifiques internationaux (*SCICEX, IBCAO, Arctic Ocean 2001, Beringia 2005*) de la Norvège pour élaborer le projet de tracé des limites extérieures du plateau continental de la Norvège au-delà de 200 milles marins. La Commission décida la création d'une sous-commission pour étudier la demande de la Norvège, laquelle tint sa première réunion du 9 au 13 avril 2007. Au total, la sous-commission organisa quinze réunions avec la délégation norvégienne. Le 13 mars 2009, la sous-commission soumit à la Commission ses recommandations relatives à la demande norvégienne d'extension de plateau continental au-delà des 200 milles marins dans les secteurs de la mer de Barents, de l'océan Arctique et de la mer de Norvège. La Commission adopta ces recommandations le 27 Mars 2009. À la différence des recommandations relatives à la

¹³⁵ Communication de la mission permanente de la Fédération de Russie auprès des Nations Unies en réponse à la communication du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du 21 décembre 2006 relative à la réception de la demande du Royaume de Norvège auprès de la Commission des limites du plateau continental, 21 février 2007. http://www.un.org/depts/los/clcs_new/clcs_home.htm

¹³⁶ Actuel ambassadeur du Royaume de Norvège à Paris

demande russe, le résumé des recommandations fut rendu public par le Secrétaire général des Nations Unies.

Lors d'une conférence de presse à Oslo le 15 avril 2009 organisée pour présenter les recommandations de la Commission à la demande norvégienne, le ministre des Affaires étrangères de la Norvège, Jonas Gahr Store, expliqua que sur une superficie totale de 250 000 km² de plateau continental étendu revendiquée, la Norvège avait obtenu 235 000 km², soit l'équivalent des « $\frac{3}{4}$ de la superficie du territoire norvégien » et de « sept terrains de football par habitant ». Le ministre Store précisa que la nouvelle limite extérieure du plateau continental norvégien se situant entre 84° et 85° de latitude Nord, la question de savoir « à qui appartient le pôle Nord géographique » n'intéressait plus la Norvège¹³⁷.

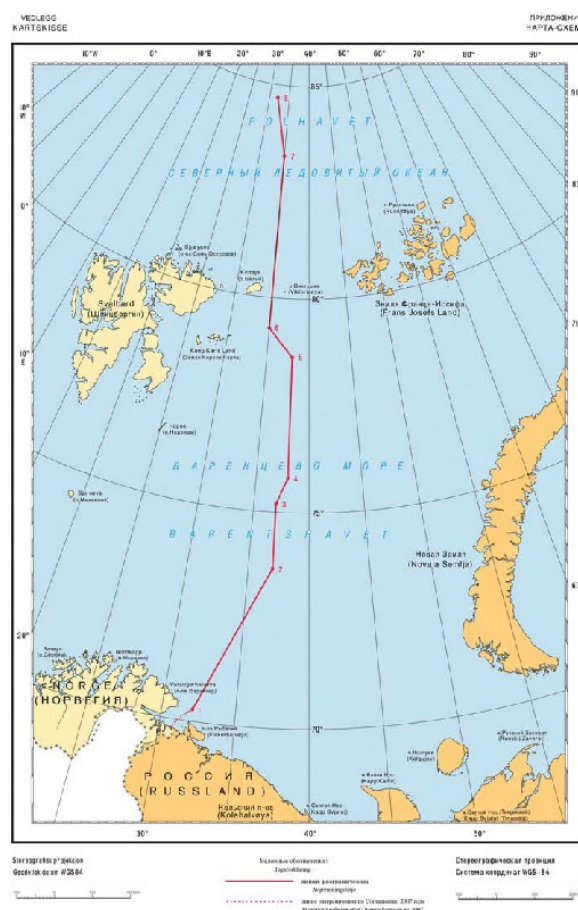


Figure 12 : Délimitation de la frontière maritime entre la Norvège et la Fédération de Russie consacrée par l'accord de 2010.

Le 15 septembre 2010, un accord bilatéral sur la délimitation maritime et la coopération en mer de Barents et dans l'océan Arctique¹³⁸ était signé à Mourmansk par la Norvège et la Fédération de Russie, mettant fin à un différend juridique vieux de 40 ans. Présentée par le

¹³⁷ Limits of Norway's Arctic seabed agreed, reported by Thomas Nilsen, Barents Observer, April, 16, 2009.

<http://barentsobserver.com/en/node/19278>

¹³⁸ Government.no, Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean, 15 September, 2010.

<https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/treaty/id614254/>

Premier ministre de la Norvège, Jens Stoltenberg, comme une « étape historique » dans l'histoire de la coopération entre la Norvège et la Russie, l'accord de délimitation de 2010 consacra la division de la zone disputée en mer de Barents en deux parts à peu près égales. Le ministre Jonas Gahr Store déclara : « Ce traité ouvre de nouvelles opportunités pour les activités pétrolières et la coopération dans une zone de la mer de Barents où ces activités étaient [d'un commun accord entre la Russie et la Norvège] jusqu'à présent interdites ». Le 7 juin 2011, lors d'une cérémonie officielle à Oslo, la Russie et la Norvège échangèrent les actes officiels de ratification de ce traité par la Douma et le Stortinget¹³⁹.

Le Danemark est le troisième État riverain de la zone arctique à avoir déposé à la Commission, une demande partielle de délimitation de son plateau continental au-delà de 200 milles marins au titre du Nord du Groenland, le 15 décembre 2014. Cette demande partielle succède à quatre autres demandes partielles déposées antérieurement par le Danemark à la Commission :

Demande d'extension	Revendication 1	Revendication 2	Revendication 3	Revendication 4	Revendication 5
Secteur revendiqué	Nord des îles Féroé (NFM)	Sud des îles Féroé (SFM)	Sud du Groenland (SGM)	Nord-Est du Groenland (NEGM)	Nord du Groenland (NGM)
Date de dépôt à la CLPC	29 avril 2009	2 décembre 2010	14 juin 2012	26 novembre 2013	15 décembre 2014
Superficie revendiquée	88.000 km ²	608 000 km ²	115 000 km ²	62 000 km ²	895 000 km ²
Réponse de la CLPC	12 mars 2014				
Recommandations	Accepté				

Figure 13 : Les 5 demandes partielles du Danemark enregistrées à la CLPC

Source : CLPC

La demande partielle présentée par le Royaume du Danemark concernant la délimitation du plateau continental située au Nord du Groenland soutient que « du point de vue morphologique et géologique, la dorsale de Lomonosov est une partie intégrante de la marge continentale septentrionale du Groenland » et que, pour ce qui concerne la dorsale Alpha-Mendeleiev, « les données recueillies ne permettent pas de qualifier cette dorsale comme une élévation sous-marine prolongeant la marge continentale septentrionale du Groenland »¹⁴⁰. Le 15

¹³⁹ Le Parlement norvégien

¹⁴⁰ Partial submission of the Government of the Kingdom of Denmark together with the Government of Greenland to the Commission on the Limits of the Northern Continental Shelf of Greenland, Executive Summary, p.12. http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/dnk76_14/dnk2014_es.pdf

décembre 2014, le ministre des Affaires étrangères du Danemark, Martin Lindegaard, expliquait que la revendication relative au plateau continental situé au nord du Groenland couvre « une superficie correspondant à celles de la France et de l'Allemagne prises ensemble, et à 20 fois celle du Danemark ».

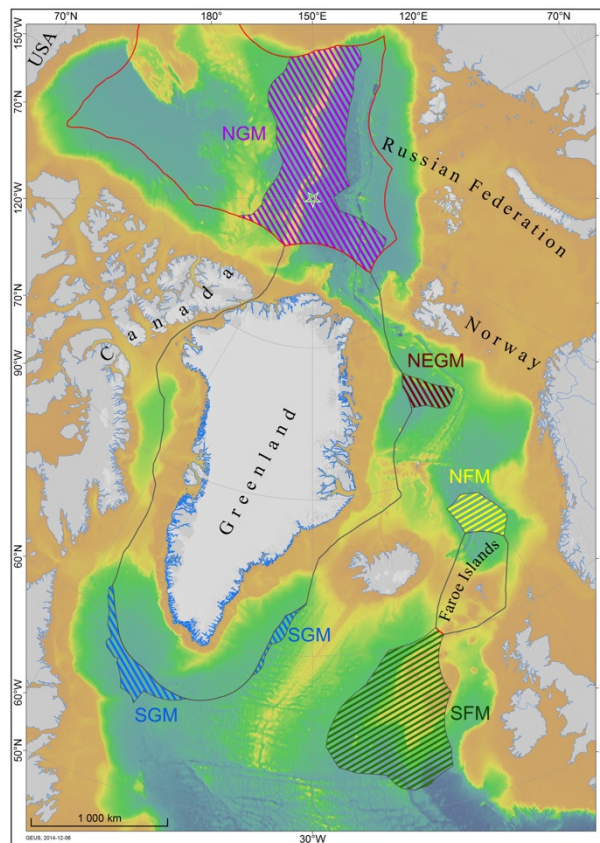


Figure 14 : Couverture géographique des demandes partielles d'extension du plateau continental du Danemark au-delà des 200 milles marins.

Source : CSP¹⁴¹

Cette demande positionne le Danemark en compétiteur de la Russie, du Canada et peut-être des États-Unis dans la revendication sur les fonds marins du pôle Nord géographique, même si, comme avait cru utile de le préciser l'ancienne ministre des Affaires étrangères du Danemark, Lene Espersen, en mai 2011, la revendication sur « le pôle Nord n'est pas un but en soi ».

¹⁴¹ http://a76.dk/lng_uk/main.html

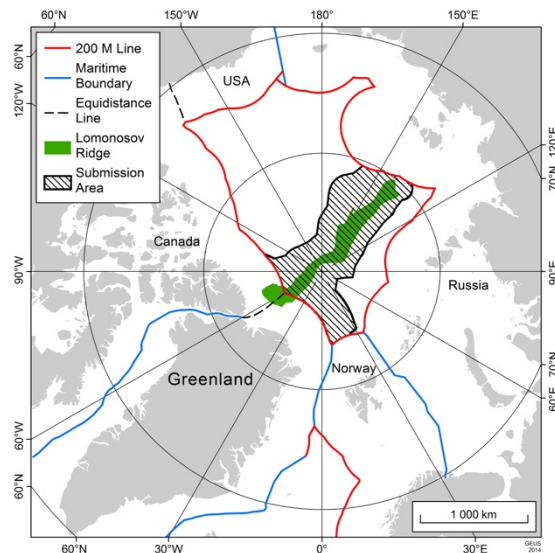


Figure 15 : Demande d'extension du plateau continental du Danemark dans le secteur Nord du Groenland.
Source : CLPC.

Le Canada transmet le 6 décembre 2013 à la Commission une demande d'extension de son plateau continental dans l'océan Atlantique ainsi que des informations préliminaires indicatives concernant les limites extérieures de son plateau continental étendu dans l'océan Arctique. Ce faisant le Canada respectait *in extremis* le délai visé à la Convention¹⁴² (dix ans après la ratification de la Convention par l'État concerné) et amendé lors de la dix-huitième Réunion des États parties¹⁴³ autorisant les États côtiers à s'acquitter de leur obligation en transmettant avant la date limite à la Commission des informations préliminaires. Dans ses informations préliminaires, le Canada indique que « *la marge continentale du Canada dans l'océan arctique [...] comprend un certain nombre d'élévations sous-marines (dorsale Lomonosov et dorsale Alpha) et forme le prolongement immergé de la masse terrestre du Canada* »¹⁴⁴, augurant de l'ampleur de la zone sous-marine que le Canada pourrait à terme revendiquer dans l'océan Arctique central. Le 9 décembre 2013, le ministre des Affaires étrangères du Canada, John Baird, expliqua qu'il avait « *donné l'instruction aux fonctionnaires d'Etats et aux scientifiques impliqués dans la préparation du dossier, de compléter le travail déjà effectué afin que la demande d'extension du plateau continental du Canada dans l'océan Arctique couvre le pôle Nord* »¹⁴⁵.

En dépit de leur statut d'État non partie à la Convention, les États-Unis ont lancé en 2008 un programme de recherche de grande ampleur consacré à la délimitation du plateau continental étendu des États-Unis d'Amérique (*U.S. Extended Continental Shelf Project*¹⁴⁶). Coordonné par l'Agence nationale pour les océans et l'atmosphère (NOAA), ce programme

¹⁴² CNUDM, Annexe II, Article 4

¹⁴³ States Parties to the United Nations Convention of the Law on the Sea, SPLOS/183

¹⁴⁴ CLPC, Informations préliminaires portant sur les limites extérieures du plateau continental du Canada dans l'océan Arctique, 6 décembre 2013. http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/can_pi_fr.pdf

¹⁴⁵ CBC News, Canada's Claim to Arctic riches includes the North Pole, December, 9, 2013.

<http://www.cbc.ca/news/politics/canada-s-claim-to-arctic-riches-includes-the-north-pole-1.2456773>

¹⁴⁶ <http://continentalshelf.gov/>

constitue l'un des plus importants projets de prospection en milieu marin jamais lancé par les États-Unis. L'océan Arctique constitue l'une des six zones marines dans lesquelles les États-Unis devraient « probablement » (« *likely* ») revendiquer un plateau continental étendu, à côté de neuf autres zones maritimes dans lesquels les États-Unis pourraient « possiblement » (« *possibly* ») revendiquer un plateau continental étendu.

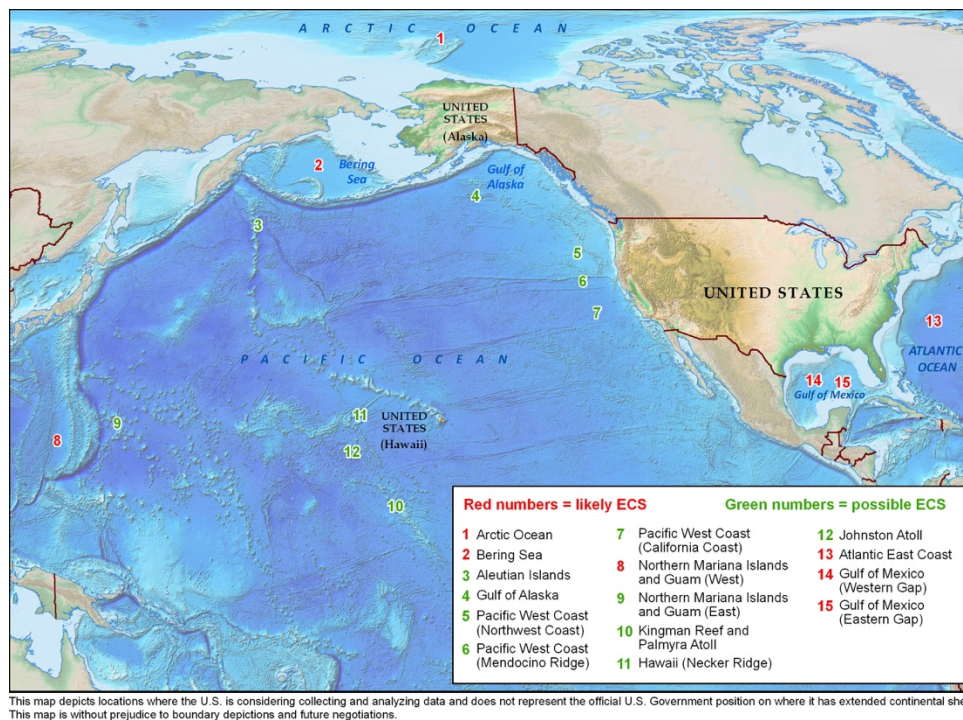


Figure 16 : Extensions probables (en rouge) et possibles (en vert) du plateau continental des États-Unis.

Source : U.S. ECSP

Pour mémoire, la ZEE des États-Unis est la plus grande au monde avec une superficie de 11 351 000 km². Des études préliminaires du programme américain ECS indiquent que le total de la superficie des extensions de plateau continental auxquels les États-Unis pourraient prétendre dans les différentes zones concernées, serait d'au moins un million de km², soit « l'équivalent de deux fois la superficie de la Californie »¹⁴⁷.

En cette fin de premier semestre de l'année 2015, la Norvège est le seul des cinq États côtiers de l'océan Arctique à avoir délimité son plateau continental et la Fédération de Russie devrait déposer prochainement à la Commission sa demande révisée concernant l'extension de son plateau continental au-delà des 200 milles marins dans l'océan Arctique central. Le Canada ne s'est pas aventuré à annoncer une date pour le dépôt de sa demande partielle concernant les limites extérieures de son plateau continental étendu dans l'océan Arctique ; quant aux États-Unis, en dépit d'une préparation avancée de leur dossier, ils occupent la position d'*outsider* au sein des États côtiers de l'océan Arctique, en raison de leur statut d'État non partie à la Convention.

¹⁴⁷ <http://continentalshef.gov/about.html>

Ce rapide tour d'horizon des revendications des *Arctic 5* invite à relativiser le processus de revendication du plateau continental étendu dans l'océan Arctique que de nombreux médias, experts et responsables politiques ont décrit abusivement comme une course effrénée à la prise de possession de domaines maritimes. La course à l'appropriation du pôle Nord, c'est, si l'on peut dire, l'arbre qui cache la forêt, puisque le procès en question engage la communauté internationale des États côtiers parties à la Convention dont les échéances de dépôt de dossier à la Commission varient en fonction de la date d'entrée en vigueur de la Convention dans leur pays. À titre indicatif, 87 pays seraient susceptibles de déposer une demande d'extension de plateau continental à la Commission¹⁴⁸ et en mai 2012, 78 États côtiers lui avaient envoyé un dossier ou des informations préliminaires¹⁴⁹. Depuis le premier dépôt de demande d'extension de plateau continental par la Russie à la Commission le 20 décembre 2001 jusqu'à la fin de l'année 2014, la Commission a enregistré 79 demandes d'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins dont 4 concernaient l'océan Arctique. La France, deuxième puissance maritime avec près de 11 millions de km² de ZEE dont la moitié outre-mer, a quant à elle, déposé entre mai 2006 et avril 2014, 5 dossiers à la CLPC concernant 9 domaines maritimes¹⁵⁰ dont le domaine maritime subarctique autour de Saint-Pierre et Miquelon que le *livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013* a identifié comme une « priorité stratégique » pour la France dans la mesure où il « se situe aux débouchés des routes maritimes arctiques et atlantique Nord, et dans une zone riche en hydrocarbures »¹⁵¹.

9. L'extension mondiale des fonds marins sous juridiction nationale

Replacé dans son contexte onusien, la « course à l'appropriation du pôle Nord » apparaît comme une expression à l'échelle régionale du processus engagé au niveau de l'océan mondial, d'extension de la superficie des fonds marins sous juridiction nationale. Selon une estimation¹⁵² qui repose sur les seules demandes enregistrées par la Commission, le total des extensions de plateau continental pourrait représenter une superficie cumulée d'environ 26 millions de km², auquel il conviendrait d'ajouter 4 millions de km², si l'on prend en compte les informations préliminaires envoyées à la Commission. Ces estimations sont appelées à être modifiées dans la mesure où, dans les recommandations émises jusqu'à présent par la Commission, celle-ci a accordé en moyenne 97% de la superficie revendiquée, sans compter la Russie et le Brésil dont les recommandations n'ont pas été rendues publiques. Un rapide calcul montre également que pour les deux tiers des États qui ont déposé une demande auprès de la Commission, le potentiel d'extension du plateau continental correspond à plus de 10% de la superficie des fonds marins sous leur juridiction nationale. Au-delà de la seule conjoncture

¹⁴⁸ Robert Van de Poll and Clive H. Schofield, "Exploring to the Outer Limits: Securing the Resources of the Extended Continental Shelf in the Asia-Pacific," paper presented at the 7th Biennial Advisory Board on the Law of the Sea (ABLOS) conference on *UNCLOS in a Changing World*, International Hydrographic Bureau Monaco, 3-5 October 2012.

¹⁴⁹ Van de Poll and Schofield, "Exploring to the Outer Limits."

¹⁵⁰ La France a déposé à la CLPC 5 demandes d'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins qui portent sur 9 domaines maritimes : Mer Celtique et Golfe de Gascogne, le 19 mai 2006 ; Guinée française et Nouvelle Calédonie, le 22 mai 2007 ; Antilles françaises et îles Kerguelen, le 5 février 2009 ; archipel de Crozet et île du Prince Edward, le 6 Mai 2009 ; Saint-Pierre et Miquelon, le 16 avril 2014

¹⁵¹ Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013, chapitre 4 « Priorités stratégiques ».

¹⁵² Grid Arendal – continental shelf – The last maritime zone

<http://www.grida.no/publications/shelf-last-zone/page.aspx?id=4691>

arctique, on mesure que les revendications actuelles et potentielles des États côtiers parties à la Convention vont à terme transformer radicalement la carte de l'océan mondial¹⁵³.

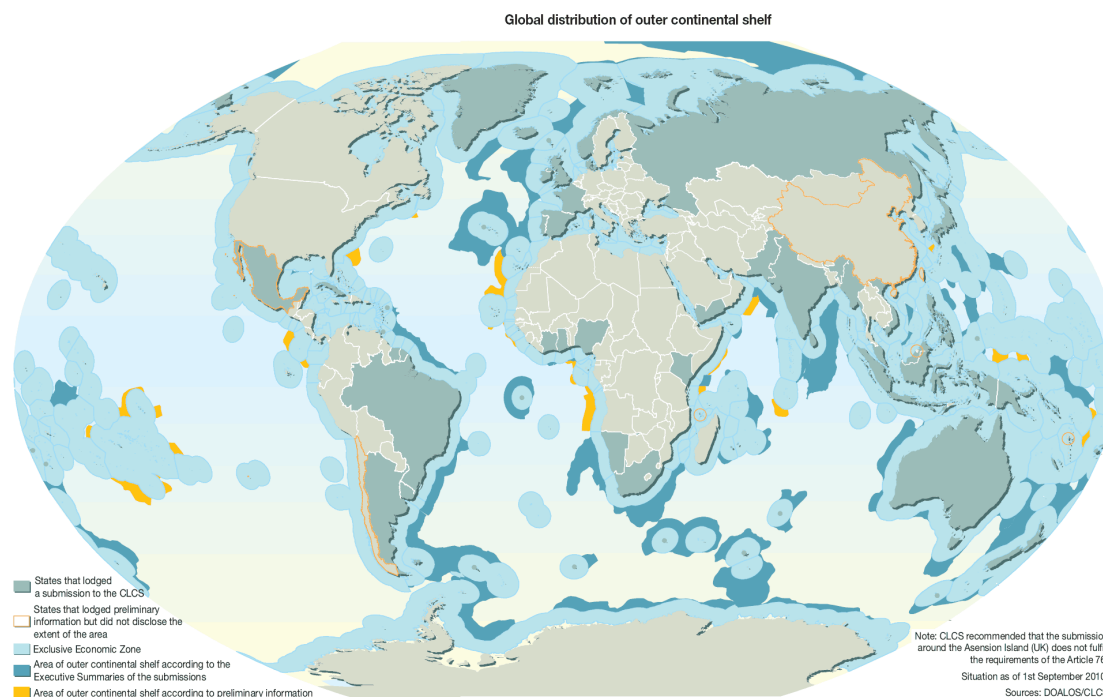


Figure 17 : *Distribution globale du plateau continental étendu*
Sources : DOALOS/CLCS

L'actualité politique et la visibilité médiatique des revendications de plateau continental étendu tient pour une large part à la décision dite « SPLOS/72 » de la onzième réunion des États parties à la Convention, en mai 2001, en vertu de laquelle, s'agissant des États parties pour lesquels la Convention est entrée en vigueur avant le 13 mai 1999, le délai de dix ans visé à l'article 4 de l'annexe II de la Convention est considéré comme ayant commencé le 13 mai 1999. On imagine aisément le phénomène d'emballement qui s'est produit pendant l'année 2009, puisqu'au 13 mai 1999, 131 États étaient déjà parties à la Convention. De fait, alors que sur la période 2001-2008, la Commission avait enregistré le dépôt de 16 dossiers, la seule année 2009 a enregistré le dépôt de deux fois plus de demandes, soit 35 dossiers dont aucun d'ailleurs ne concernait les fonds marins de l'océan Arctique. En décembre 2014, le nombre de dossiers déposés à la Commission atteignait 71. Enfin, selon une estimation d'un expert du département des Affaires maritimes et du droit de la mer des Nations-Unies, la Commission pourrait recevoir encore 22 dossiers supplémentaires dans les années qui viennent, soit à terme un total de 93 demandes complètes, partielles et révisées¹⁵⁴.

Depuis quelques années, la Commission connaît une situation d'engorgement dans le traitement des demandes, qui ne peut que s'aggraver dans les années qui viennent, sauf à voir ses capacités de travail renforcées. Entre 2001 et 2009, la Commission a adopté huit recommandations (sur 51 demandes reçues), consacrant à chaque dossier une période de

¹⁵³ Grid Arendal – continental shelf – The last maritime zone

¹⁵⁴ Vladimir Jares, The continental shelf beyond 200 nautical miles : the work of the Commission on the limits of the continental shelf in the Arctic, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol42:1265, p. 1304

travail d'environ 1 an et ½ à 2 ans. En vertu des règles de fonctionnement de la Commission, elle ne peut engager le travail que de trois sous-commissions à la fois, exceptionnellement quatre. En septembre 2009, date à laquelle la Commission avait reçu 51 dossiers, le bureau des réunions des États parties estimait que la Commission viendrait à bout de toutes les demandes reçues en mars-avril 2030¹⁵⁵. Les demandes déposées ou à venir des États côtiers de l'océan arctique, à l'exception de la Norvège, et concernant l'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins dans l'océan Arctique central étant postérieures au repère chronologique utilisée dans l'estimation précédente ; et les demandes étant traitées dans l'ordre dans lequel elles parviennent à la Commission ; il ressort que les demandes déposées et à venir des États riverains relatives à l'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins dans l'océan Arctique central ne pourront être traitées que dans de nombreuses années. Cette échéance dépend sensiblement des efforts qui pourraient être faits pour augmenter le nombre réglementaire de sous-commissions annuelles.

10. L'Arctique, pôle de paix et de coopération

Au-delà des enjeux de délimitation des zones sous juridiction nationale, le chantier de la gouvernance de l'océan Arctique engage des initiatives de coopération régionale qui n'ont pu être envisagées qu'après la fin de la guerre froide. La coopération pan-Arctique s'est d'ailleurs développée sur la base d'un projet politique de conjuration du passé stratégique de la zone circumpolaire-Nord, et d'une démilitarisation de cet ancien théâtre stratégique. Appelée de ses vœux par le Président Mikhaïl Gorbatchev dans son discours de Mourmansk¹⁵⁶ en 1987 (« *Que le pôle Nord devienne un pôle de paix et de coopération* »¹⁵⁷), la première initiative post-guerre froide de coopération endossée par les huit États de la zone arctique remonte à l'année 1991 avec la signature d'un accord multilatéral juridiquement non contraignant - la *Stratégie pour la protection de l'environnement arctique* - orchestrée par la Finlande. La même année, le Canada proposa d'aller plus loin en créant un forum intergouvernemental sur l'Arctique dont la *Stratégie pour la protection de l'environnement arctique* servirait de fondation et, en 1996, le conseil de l'Arctique (CA) fut créé sur la base d'une déclaration (déclaration d'Ottawa) signée par les 8 États de la zone Nord circumpolaire. L'une des particularités du conseil de l'Arctique tient à la définition d'un statut particulier de « représentant permanent » donné aux représentants des communautés autochtones de la zone arctique, trois au moment de la signature et six aujourd'hui, qui leur confère un droit de « pleine consultation » dans les décisions prises au consensus par les 8 États membres. Fidèle à l'esprit de son inspirateur politique (M. Gorbatchev), le CA a inscrit dans ses statuts le non-traitement des questions de « sécurité militaire » et a défini un espace de coopération entre les anciennes puissances rivales autour d'enjeux régionaux politiquement peu sensibles : la protection de l'environnement marin et l'amélioration des conditions de vie des peuples autochtones et des résidents de l'Arctique. Le CA « reconnaît la nécessité de proposer aux États non arctiques et aux organisations gouvernementales et non gouvernementales qui ont des intérêts dans l'Arctique, de participer activement, en tant qu'observateurs, aux travaux du conseil

¹⁵⁵ http://www.un.org/depts/los/clcs_new/workload/presentation_to_bureau_msp_2009.pdf

¹⁵⁶ « Le monde entier peut être absolument certain que l'Union soviétique est profondément déterminée à éviter que le Nord de la planète, ses régions polaires et sub-polaires et tous les pays nordiques, ne soit jamais plus un théâtre de guerre, mais à l'inverse, une authentique zone de paix et coopération bénéfique », Discours de M. Gorbatchev, Mourmansk, 1^{er} octobre 1987.

¹⁵⁷ *Ibid.*

et d'apporter leur expertise »¹⁵⁸. Les États non arctiques représentés à la réunion inaugurale étaient l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Japon, la Pologne et les Pays-Bas. **La France a demandé et obtenu un statut d'observateur permanent au CA en 2000 et assure depuis une participation régulière et « active » - dans la mesure des possibilités offertes aux observateurs - aux réunions techniques et ministérielles.** À ses débuts, le CA n'avait pas cru nécessaire de fixer un règlement pour les conditions d'octroi du statut d'observateur ni pour les conditions de participation des observateurs, tant la pratique est éprouvée dans les organisations régionales et internationales de coopération. Depuis 2006, le CA comptait six États extérieurs à la zone Arctique observateurs « permanents », tous membres de l'Union européenne : Allemagne, Espagne, France, Pays-Bas, Pologne et Royaume-Uni. D'autres États non arctiques (Italie, Japon, Chine...) et l'UE sollicitaient ponctuellement un statut d'auditeur libre (observateur *ad hoc*) pour participer à une réunion ministérielle du CA. La participation des observateurs au CA est circonscrite aux cinq groupes de travail dont le haut niveau d'expertise scientifique jouit d'une reconnaissance internationale. Plusieurs rapports du CA constituent des références scientifiques irremplaçables sur des enjeux arctiques. **L'excellence scientifique polaire française dans le domaine des sciences du climat, de l'environnement, de la glaciologie, de la biologie, et des sciences humaines et sociales (SHS) constituent un atout diplomatique majeur pour consolider la légitimité de la France dans les enceintes de coopération régionales et internationales sur l'Arctique.**

Depuis plusieurs années, le ministère des Affaires étrangères s'appuie sur l'organe nouvellement créé de coordination nationale de la recherche en milieu arctique du CNRS¹⁵⁹ en lien avec l'Institut Polaire Français (IPEV), pour renforcer la participation française dans les groupes de travail du conseil de l'Arctique et dans les conférences internationales sur l'Arctique¹⁶⁰. Cette dynamique bien engagée souffre de l'absence d'une dotation propre du chantier arctique pour prendre en charge les chercheurs missionnés. Un effort même modeste en ce sens aurait des retombées positives considérables sur l'image de la France dans les enceintes arctiques.

Parallèlement au Conseil de l'Arctique, une structure de coopération régionale sur la région « euro-arctique de la mer de Barents » fut créée en 1993 pour développer la coopération (économique, scientifique, éducation, infrastructures...) dans une région longtemps dominée par la confrontation et la division : « *La coopération devrait contribuer à la paix et à la sécurité internationale* », explique la déclaration fondatrice de Kirkenes qui scelle la création du « conseil euro-arctique de la mer de Barents » (CEAB) réunissant le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Fédération de Russie, la Suède et la Commission européenne. **Plusieurs États observateurs étaient présents à la conférence de Kirkenes : États-Unis, Canada, France, Allemagne, Japon, Pologne et Royaume-Uni.** L'Italie a rejoint le cercle des États observateurs au CEAB plus tard. La coopération au sein de la CEAB est organisée à deux niveaux : un niveau intergouvernemental, le Conseil euro-arctique de la mer de Barents proprement dit, et un niveau régional, le Conseil régional de la mer de Barents qui à l'instar du conseil de l'Arctique, prévoit la participation des peuples autochtones de la région sous la forme d'un groupe de travail des peuples autochtones doté d'un droit de consultation aux conseils régional et intergouvernemental. La place de l'UE au sein du CEAB est d'autant plus affirmée que ce dernier

¹⁵⁸ Communiqué conjoint des gouvernements des pays arctiques sur la création du conseil de l'Arctique, Ottawa, 19 septembre 1996.

¹⁵⁹ Le chantier arctique du CNRS/INSU comprend un comité de pilotage et un comité scientifique.

¹⁶⁰ *Arctic Circle* en Islande, *Arctic Frontiers* en Norvège...

mobilise grandement les ressources, les partenariats et le cadre d'une initiative de coopération de l'Union européenne appelée « dimension septentrionale ».



Figure 18 : Région euro-arctique de la mer de Barents
Source : site web BEAC

Lancée en 1999 par la présidence finlandaise de l'UE, la « dimension septentrionale » (DS) est une politique conjointe associant l'Islande, la Norvège et la Russie destinée à renforcer la stabilité et la coopération (environnement, sécurité nucléaire, criminalité, communication transfrontalière) dans une région comprenant « l'Arctique et le subarctique européens, les rives sud de la mer de la Baltique incluant les pays voisins, et depuis le nord-ouest de la Russie à l'est, jusqu'à l'Islande et le Groenland à l'ouest »¹⁶¹. On aura noté le recouvrement important de l'aire géographique de la DS et de la région euro-arctique de la mer de Barents qui renforce le lien étroit entre ces deux dispositifs de coopération, ainsi que le rôle central de l'UE dans l'organisation de la coopération dans l'Arctique de l'Est, à la différence du Conseil de l'Arctique où l'UE ne possède pas un statut d'observateur. Renforcée en 2006 au cours de la deuxième présidence finlandaise, pays nordique dont le rôle de facilitateur aura été déterminant dans la mise en place de la coopération arctique, la DS s'est dotée d'une nouvelle politique conjointe portant sur quatre principaux secteurs : coopération économique ; liberté, sécurité et justice ; recherche, éducation et culture. A côté des quatre partenaires fondateurs, deux puissances riveraines de l'Arctique ont le statut d'observateurs, le Canada et les États-Unis d'Amérique, et **les États membres de l'UE peuvent participer à titre national**. Dans ses *Conclusions sur les enjeux arctiques* du 8 décembre 2009, le Conseil encourageait le développement d'une « fenêtre arctique » au sein de la DN pour traiter plus spécifiquement des enjeux et des défis du Nord circumpolaire. Cette suggestion a été adoptée dans les conclusions de la réunion ministérielle de la DN en 2010. À l'occasion d'une réunion du Conseil de l'Arctique¹⁶², la Russie a expliqué que l'UE était déjà dotée d'une fenêtre sur l'Arctique au travers de sa participation au Conseil de l'Arctique...

¹⁶¹ *Political Declaration on the Northern Dimension Policy*, 2006.

¹⁶² Réunion SAO du 18 novembre 1999.

États/organisation politique	Conseil de l'Arctique (avant mai 2013)	Conseil euro-arctique de la mer de Barents	Dimension septentrionale
Canada	M	O	O
Danemark/Groenland	M	M	P
UE	O (ad hoc)	M	M
Finlande	M	M	P
France	O	O	P
Allemagne	O	O	P
Islande	M	M	M
Italie	O (ad hoc)	O	P
Japon	O (ad hoc)	O	-
Pays-Bas	O	O	P
Norvège	M	M	M
Pologne	O	O	P
Russie	M	M	M
Espagne	O	-	P
Suède	M	M	P
Royaume-Uni	O	O	P
États-Unis d'Amérique	M	O	O

Figure 19 : Listes des États représentés au CA, au CEAB et à la DS.
(M : membre ou partenaire fondateur ; O : observateur ; et P : participant à titre national)

Un rapide examen du tableau figure 19 montre que, par-delà les variations de statuts, les États représentés dans les trois organes de coopération mentionnés plus haut, dessinent à un instant *t* (avant mai 2013) une communauté relativement stabilisée d'États directement et indirectement intéressés par les enjeux dans la zone arctique. On note que l'Union européenne, influente dans les enceintes de coopération de l'Arctique de l'Est, peine à trouver sa place dans l'enceinte de coopération circumpolaire où forte de ses 28 États membres, elle est souvent décrite comme l'« éléphant dans le salon ». Enfin, la couverture de la participation des États limitrophes de l'Arctique, en particulier celle de la Norvège et du Canada - principaux lobbyistes de l'UE sur les questions arctiques identifiés par les services français - dans les principales enceintes euro-arctique et arctique, permet un relatif contrôle sinon un travail d'influence sur ces organes de coopération. Cela permet notamment d'éviter la duplication des mandats, c'est-à-dire potentiellement la concurrence, et pour consolider le *leadership* du forum intergouvernemental circumpolaire du Conseil de l'Arctique.

Forte de 9 réunions ministérielles qui s'échelonnent à raison d'une séance de deux heures tous les deux ans, le Conseil de l'Arctique s'est affirmé au cours des dernières années comme le forum diplomatique référent sur les questions arctiques, confinant les autres organes de coopération à des missions économiques. Ce leadership est le résultat d'une offensive de communication politique coordonnée des *Arctic Eight*. Ils ont entrepris d'exploiter leur entente d'affichage pour affirmer chacun pour son propre compte, leurs prérogatives nationales et contenir l'intérêt croissant de la communauté internationale sur l'Arctique, notamment dans la promotion d'une gouvernance internationale de l'océan arctique (central). Un tournant décisif a été franchi pendant la présidence norvégienne du CA (2006-2009) qui a initié la mise en place d'un dispositif de communication du conseil de l'Arctique (« *Faire savoir au monde que le conseil de l'Arctique est l'organisation leader sur les questions arctiques* », expliquait encore récemment le représentant canadien au CA) et la discussion sur le rôle des observateurs. Invités à « *participer activement* » aux travaux du conseil de l'Arctique en 1996 (déclaration d'Ottawa), encouragés à « *maintenir dans la continuité une participation active* » en 2006 (déclaration de Salekhard), les observateurs font dès 2009, l'objet d'une « *discussion sur le rôle des observateurs* » (déclaration de Tromsø) quand en 2011, un « *code d'admission et de conduite pour les Observateurs* » est adopté à la réunion ministérielle (déclaration de Nuuk). **Alors qu'en 2009 à la réunion ministérielle de Tromsø, l'ambassadeur de France pour les zones polaires et ancien Premier ministre Michel Rocard, était invité à la table des 8 ministres du conseil de l'Arctique avec un temps de parole d'une dizaine de minutes, à l'instar du ministre des Affaires étrangères de l'Italie, Franco Frattini, qui représentait à l'époque un pays non doté d'un statut d'observateur, en 2011 à Nuuk, au mépris de tout protocole, l'ancien Premier ministre était relégué au fond de la salle avec les ONG observateurs sans droit à la parole.** Ce tournant est concomitant d'une montée en puissance de l'intérêt de la communauté internationale pour l'Arctique, largement porté par l'Année polaire internationale 2007-2009 qui engagea la participation de plusieurs milliers de chercheurs répartis dans 60 pays et dont la couverture médiatique fut considérable. Plusieurs puissances asiatiques dont la Chine, le Japon, la Corée du Sud et l'Inde se faisaient de plus en plus insistantes auprès du CA pour obtenir un statut d'observateur permanent, mais leur demande fut différée par deux fois, lors des réunions ministérielles du CA de 2009 et de 2011 ; à l'instar de la demande de la Commission européenne dont le ministre des Affaires étrangères du Canada, M. Lawrence Cannon, expliqua qu'il y était opposé en raison du « manque de sensibilité de l'UE pour les questions arctiques », faisant référence à l'interdit européen sur les produits dérivés de la chasse aux phoques. En 2011, l'ambassadeur de France pour les pôles avait rencontré le président du conseil de l'Arctique, le ministre des Affaires étrangères suédois Carl Bildt, pour faire valoir que si le CA n'était pas capable d'organiser en son sein la diplomatie internationale sur l'Arctique, celle-ci se

dispenserait en une multitude d'initiatives bilatérales. De fait, en 2013, le CA prit la décision d'accorder un statut d'observateur à 6 nouveaux États, 5 États asiatiques (Chine, Corée du Sud, Inde, Japon, Singapour) et l'Italie. L'UE quant à elle, fut gratifiée d'un statut d'observateur conditionné par la révision de sa réglementation sur l'interdit de commercialisation des produits dérivés de la chasse autochtone au phoque. Depuis l'inclusion de 6 nouveaux États observateurs, de nouvelles demandes de statut d'observateur ont été déposées (Québec, Mongolie, Suisse, Turquie) ou annoncées (Estonie, Fondation du Prince Albert II de Monaco...) et, pour avoir opté en mai 2013 en faveur d'un dispositif de coopération inclusif, le CA s'est durablement imposé comme le forum intergouvernemental global de coopération sur l'Arctique. Lors de la dernière réunion ministérielle à Iqaluit, au Nunavut, Canada, en mai 2015, le secrétaire d'État américain John Kerry en sa capacité de futur président du CA a expliqué que « *l'inclusion des États observateurs est essentielle pour donner à ce forum intergouvernemental la dimension globale dont il a besoin* ».

Le CA offre un cadre pour les relations internationales sur l'Arctique, mais le niveau de participation des observateurs qui concernent aujourd'hui douze États, est de l'avis général des intéressés, insatisfaisant. Le traditionnel petit déjeuner des observateurs institué par la présidence suédoise du CA en amont des réunions techniques, suit un déroulement ritualisé où chaque observateur, tour à tour, remercie d'abord le Conseil de l'Arctique, rassure ensuite le CA sur l'allégeance à la souveraineté des États arctiques et sollicite enfin un renforcement de la participation des observateurs. Comme on l'a vu plus haut, la participation des observateurs est limitée à l'expertise scientifique dans les groupes de travail du CA et les observateurs n'ont droit à la parole ni pendant les réunions techniques ni *a fortiori* pendant les vice-ministérielles et les ministérielles. L'administration française, en l'occurrence le ministère des Transports, a appris à ses dépens en 2010 que la participation d'un représentant d'État observateur dans un groupe de travail, en l'occurrence le groupe PAME, était admise aussi longtemps que le travail du groupe ne prenait pas un « tour trop stratégique », en l'occurrence, la préparation de l'*Accord de coopération sur la recherche maritime et aéronautique et le sauvetage dans l'Arctique*. À vrai dire, même la patiente observation du travail des 8 États membres auquel les observateurs sont tenus de se cantonner ne peut pas être assurée dans le détail, car les documents de travail sur lesquels les haut-représentants de l'Arctique s'appuient lors des réunions ne sont pas distribués aux observateurs. Une grande partie du travail des observateurs se joue pendant les *coffee-breaks* heureusement nombreux. Ce verrouillage politique des *Arctic 8* s'est rejoué dans un domaine où personne ne l'attendait : la coopération économique. La création du « conseil économique arctique » piloté par la présidence canadienne du conseil Arctique vise à faciliter les activités dite « B2B » (*business to business*) dans la zone arctique en lien avec le CA, mais sous la forme d'une structure indépendante. Dans la mesure où il vise le développement économique de l'Arctique circumpolaire, ce conseil est limité aux acteurs économiques des pays arctiques.

La France qui possède déjà des intérêts économiques dans la zone arctique (Total, Technip, Areva, GDF-Suez, Vinci, CNES, Thalès, Hygeos, Mercator, le Ponant...) appelés à se renforcer s'est vu ainsi fermer la porte et les acteurs économiques potentiellement intéressés s'orientent en ordre dispersé, vers d'autres salons et fora économiques spécialisés (Conseil euro-arctique de la mer de Barents ; *Arctic business forum*, à Rovaniemi en Finlande ; *Arctic Business Council* à Oslo en Norvège ; *Arctic Oil and Gas Symposium* en Amérique du Nord ...) qui échappent au verrouillage politique du conseil de l'Arctique. Les **principaux domaines d'activités qui intéressent les entreprises françaises** sont les **transports** (desserte locale, desserte des mines et des gisements d'hydrocarbures, croisières), **l'exploration et la production des réserves en gaz naturel**, les **infrastructures et la surveillance spatiale**. Les secteurs des

ressources minérales (*Areva Resources Canada*), du pétrole et du transport de conteneurs (CMA-CGM) sont jugés moins prometteurs à court terme, du fait des contraintes technologiques et réglementaires, des coûts élevés et des risques inhérents à la zone.

La nouvelle présidence américaine du CA (2015-2017) affiche une volonté de renforcement de la participation des États (et non des ONG) observateurs. Les observateurs y sont sensibles, car la présidence du Danemark (sous influence norvégienne marquée) et, plus proche de nous, la présidence du Canada, les avaient habitués à moins de considération. La présidence américaine n'a encore rien dit des modalités de cet éventuel renforcement.

Un autre facteur de renforcement de l'autorité du Conseil de l'Arctique est d'ordre institutionnel. Le Conseil de l'Arctique est un forum intergouvernemental de type consultatif créé sur la base d'une déclaration dont les décisions prises au consensus par les États membres concernent pour l'essentiel le fonctionnement, l'agenda et les priorités de travail du CA. Cette enceinte s'efforce de consolider d'année en année une entente entre les 8 États circumpolaires autour de sujets d'intérêt régional qui ne gênent pas trop les intérêts de ces puissances aux profils divers. De toute évidence, le régime de type *soft law* convient aux États membres qui ne souhaitent pas que le CA évolue vers une structure dotée d'un pouvoir de décision juridiquement contraignant. Alors que les *Arctic 5* annonçaient dans la déclaration d'Ilulissat des « accords contraignants entre les États concernés », le Conseil de l'Arctique en tant que tel n'a pas la capacité juridique pour élaborer des normes de droit international qui seraient adoptées et appliquées par chaque État membre. Ce régime de coopération de type consultatif a été renforcé par la préparation puis la signature de deux accords multilatéraux adoptés par les 8 États de la zone arctique, l'un à la réunion ministérielle de mai 2011, pour l'Accord de coopération sur la recherche maritime et aéronautique et le sauvetage dans l'Arctique, et l'autre à la réunion de mai 2013, pour l'Accord de coopération sur la pollution marine par les hydrocarbures. À défaut d'être des décisions juridiquement contraignantes du Conseil de l'Arctique, ces accords sont des conventions multilatérales négociées sous les auspices de son forum intergouvernemental qui ne possédait pas une personnalité juridique distincte de celle des États membres. Jusqu'en juin 2013, le Conseil de l'Arctique n'était pas doté d'un secrétariat permanent. Des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères de la Norvège ont longtemps assuré cette fonction, notamment pendant la présidence danoise, préparant ainsi leur candidature au sein d'un futur organe commun permanent dont la création a été décidée en mai 2011 et qui est entré dans sa phase opérationnelle en juin 2013. Dans la compétition engagée entre l'Islande et la Norvège pour héberger le nouveau secrétariat permanent du CA, la Norvège l'a emporté et l'Islande a obtenu que son candidat, Magnus Johannesson, en prenne la direction. Le secrétariat permanent du CA localisé à Tromsø dans le bâtiment de l'Institut polaire norvégien¹⁶³, jouit d'une personnalité morale et son budget est financé par les 8 États membres. Le personnel du CA jouit de certaines immunités notamment fiscales destinées à garantir l'indépendance de ses 6 fonctionnaires internationaux vis-à-vis de l'État qui les héberge. Du point de vue juridique, le Conseil de l'Arctique n'est donc pas une organisation internationale puisqu'il n'est pas une organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international, mais un forum intergouvernemental dont l'organe commun est doté d'une personnalité juridique internationale propre. Ces précisions éclairent la nature du régime de coopération mis en place entre les 8 puissances arctiques qui au nom de la défense d'intérêts communs, ménagent leur autonomie politique et se réservent

¹⁶³ L'institut polaire norvégien est une direction du ministère du climat et de l'Environnement norvégien.

le choix de s'engager dans un régime de normes communes si celles-ci sont compatibles avec leurs intérêts nationaux. **À la différence d'une organisation internationale dont les décisions engagent seulement les États membres, certains accords négociés sous l'égide du Conseil de l'Arctique - qui joue en l'occurrence le rôle de tour opérateur - pourraient être ouverts à la signature aux États observateurs.** Cette perspective est politiquement irréaliste et la remarque vaut pour signaler par contraste la nature du dispositif de coopération institué entre les 8 États de la zone arctique.

Le choix d'un format de coopération inclusif, le renforcement institutionnel du CA, l'adoption de deux conventions multilatérales et une communication politique coordonnée des *Arctic 8* autour de leur entente d'affichage ont achevé d'asseoir durablement l'autorité et l'exclusivité de ce forum intergouvernemental global sur l'Arctique. Le CA constitue l'enceinte privilégiée pour les relations internationales sur l'Arctique, même si pour les représentants d'États observateurs, **le bilan de travail est maigre en comparaison de la participation des services et des experts français dans nombre d'autres enceintes (OMI, OSPAR, ISO...) où des questions arctiques spécifiques sont traitées voire font l'objet de négociations.** Plusieurs États observateurs comme l'Allemagne ou la Pologne ont cessé d'envoyer leurs diplomates spécialisés aux réunions techniques et ministérielles du CA et assurent une participation minimale avec un diplomate en poste dans le pays de la présidence.

L'action diplomatique de la France sur la zone arctique passe par une représentation aux réunions du CA et par le renforcement de notre expertise scientifique au sein des groupes de travail du CA. Elle déborde toutefois ce cadre dont on a mesuré plus haut le caractère hautement politisé et relativement limité dans son action normative, tant pour ce qui concerne les thématiques abordées que pour ce qui concerne le format restrictif des processus d'élaboration et de prise des décisions au CA.

11. La théorie périphérique de l'Arctique

La coopération dans le Nord circumpolaire et plus largement la géopolitique arctique se comprennent à la lumière d'une approche que nous avons baptisée théorie périphérique de l'Arctique¹⁶⁴. À défaut d'être une région (échanges commerciaux intra-régionaux, liaisons intra-régionales, etc.) comme l'Asie du Sud-Est, l'Amérique du Sud ou le Moyen-Orient, la zone arctique se laisse décrire comme la juxtaposition de prolongements septentrionaux (peu habités et riches en ressources naturelles) de territoires nationaux dont les centres de gravités (politique, économique, démographique...) sont situés très au sud du cercle polaire arctique. Ce que suggère bien la représentation cartographique du monde selon la projection Mercator où les hautes latitudes apparaissent comme les confins septentrionaux du monde. Les puissances auto-proclamées « arctiques » sont en réalité –mis à part l'Islande et le Groenland – des puissances de moyennes latitudes, dotées de territoires septentrionaux sur lesquelles quelques-unes seulement (la Russie¹⁶⁵ et la Norvège, dans une autre mesure, le Canada, et à leur

¹⁶⁴ En référence au modèle Centre/Périphérie utilisé par les géographes qui s'applique à tous les niveaux de l'échelle géographique pour décrire les interactions entre les lieux du Monde. Voir par exemple : *Société, Espace et justice*, Alain Reynaud, 1981.

¹⁶⁵ Le ministre russe du développement régional, Viktor Basargin, a rappelé l'importance de l'Arctique pour Moscou : cette région représente 14% du PIB de la Russie et 25% de ses exportations ; elle recèle 80% des réserves russes de gaz naturel et 90% de ses gisements de nickel et de cobalt, et 60% de ses gisements de cuivre, sans parler des réserves non encore découvertes qui pourraient se trouver sous le fond de la mer. Barents Observer, 6 octobre 2010.

échelle, l'Islande et le Groenland) projettent une part importante de leur futur équilibre économique et/ou énergétique¹⁶⁶. À ces considérations de géographie physique, la théorie périphérique de l'Arctique ajoute une dimension explicative à savoir que la coopération dans le Nord circumpolaire se comprend à l'aune des intérêts nationaux des pays de la zone arctique majoritairement concentrés dans les territoires situés au sud du cercle polaire et des relations bilatérales ou multilatérales entre ces puissances aux moyennes latitudes. Représenté en projection polaire comme le centre du monde vers lequel tous les méridiens convergent, le Nord est en réalité du point de vue géographique, son opposé, à savoir une périphérie dont le ou les centre(s) est/sont situé(s) aux latitudes moyennes. Du point de vue de la théorie périphérique, la représentation du Nord circumpolaire en projection polaire est trompeuse.

	Canada	Danemark	Islande	Finlande	Norvège	Russie	Suède	États-Unis
Population totale	35 540 419	5 655 750	288 000	5 470 820	5 136 700	143 800 000	9 716 962	316 100 000
Population dans l'Arctique	130 000	57 700	-	180 000	380 000	1 980 000	264 000	626 932
%	0,3%	1%	-	7%	7%	1%	2%	0,2%

Figure 20 : Population des pays « arctiques » dans la zone arctique

Source : arcticstat.org

Appliquée à la conférence Paris Climat 2015, la théorie périphérique de l'Arctique permet de comprendre que, bien que les territoires septentrionaux des États de la zone arctique soient identifiés par la communauté scientifique internationale¹⁶⁷ comme une zone sentinelle du changement global, les États membres du conseil de l'Arctique arctiques évaluent les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre auxquels ils peuvent consentir sur la base des réalités économiques et industrielles des zones situées au sud du cercle polaire. Les États de la zone arctique séparent la question des efforts de réduction des émissions de GES aux moyennes latitudes de celle du développement durable dans les hautes latitudes, même s'il est clair que les émissions de GES aux latitudes tempérées sont bien la cause de la crise environnementale dans le Nord circumpolaire. L'actuel ambassadeur du Royaume de Norvège à Paris, Rolf Einar Fife, expliquait le 6 février 2015 lors du séminaire « Gérer l'Arctique » à l'Institut français des relations internationales que « *l'Arctique n'étant pas une zone émettrice de GES, elle n'est pas concernée par la COP21* ». Et le nouveau président du conseil de l'Arctique John Kerry pouvait déclarer le 24 avril 2015 que « *les 8 États arctiques s'engageaient à travailler ensemble pour obtenir un accord global, ambitieux et durable, sur le climat à Paris en décembre 2015, applicable à tous* », quand quelques jours plus tard, le ministère de l'intérieur américain délivrait au groupe anglo-néerlandais Shell une autorisation de forage pétrolier et gazier en mer arctique des Tchouktches. S'agissant d'un enjeu global comme le changement climatique, il eut été pertinent d'impliquer dans la déclaration d'Iqaluit, les pays observateurs - « *Les 8 États arctiques et les 12 États observateurs s'engagent à..* » - qui regroupent le premier pays émetteur de CO₂ au monde, la Chine, avec lequel les États-Unis ont signé un accord non contraignant de réduction des sources les plus importantes d'émissions de CO₂, l'Union européenne qui représente 9,8% des émissions mondiales de CO₂, une grande puissance émergente, l'Inde. Mais

¹⁶⁶ En raison de l'épuisement attesté des réserves d'hydrocarbures situées plus au sud

¹⁶⁷ Voir par exemple : *Arctic Climate Impact Assessment*, publié en novembre 2004.

en la circonstance comme en tant d'autres, le Conseil Arctique choisit de cultiver l'entre-soi des Arctic 8 au mépris de la dimension planétaire du défi climatique en jeu. Une fois encore, la dynamique endogène d'auto-crédibilisation du format A8 auprès des États membres a contrarié la dynamique exogène.

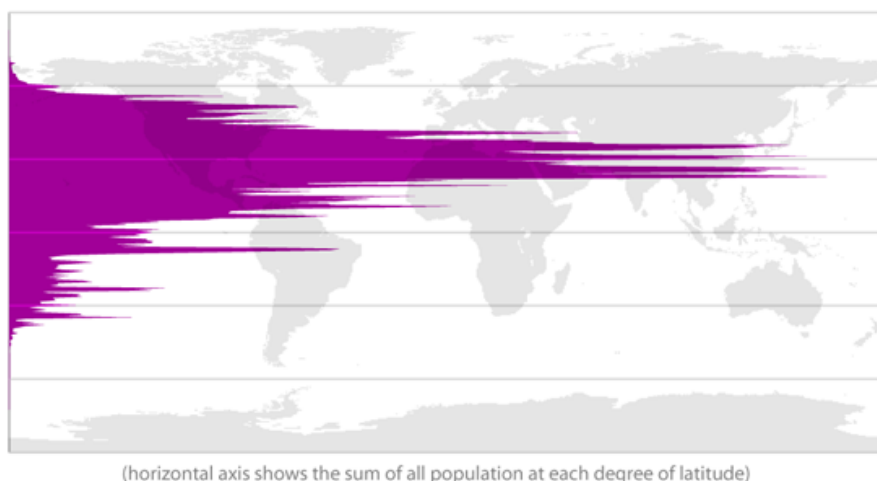


Figure 21 : *Population mondiale par latitude (année 2000)*
Source : *Urban Demographics*

La théorie périphérique de l'Arctique s'applique également à la géostratégie du Grand Nord circumpolaire. La dépendance et la fragilité du dispositif de coopération dans les hautes latitudes à l'égard des équilibres politiques entre ces mêmes puissances aux latitudes moyennes connaissent depuis deux ans une illustration avec la crise diplomatique internationale de l'Ukraine. La stigmatisation publique par le gouvernement de Stephen Harper des agissements de la Russie en Ukraine a été à l'origine du boycott par la présidence canadienne du conseil de l'Arctique d'une réunion de la *task force* « carbone suie » à Moscou en avril 2014 et de la non-participation du ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie Serguei Lavrov à la réunion ministérielle du conseil de l'Arctique qui s'est tenue à Iqaluit, au Nunavut, Canada, le 24 avril 2015. Cet exemple rappelle que si la coopération dans l'Arctique s'est édifiée sur la base d'un projet politique de conjuration du passé stratégique de la zone Nord circumpolaire, l'Arctique n'a pas pour autant perdu toute dimension stratégique, ne serait-ce que parce que les puissances de moyenne latitude dotées de territoires septentrionaux sont soumises aux vicissitudes des équilibres politiques dans la zone tempérée. Le conseil de l'Arctique avait inscrit dans ses statuts qu'il ne traiterait pas des questions liées à la « *sécurité militaire* ». Le contexte international lié à la crise de l'Ukraine et son incidence sur les équilibres politiques au sein du CA ont conduit les 8 ministres des États membres du CA réunis à Iqaluit, au Nunavut, en mai 2015 à déroger à la règle en inscrivant dans la déclaration finale une référence aux enjeux de stabilité politique : « *Nous les ministres représentant les 8 États arctiques affirmons notre engagement à maintenir la paix, la stabilité et une coopération constructive dans l'Arctique* ».

11. Enjeux de sécurité et de défense dans le Nord circumpolaire

Que la coopération dans l'Arctique soit dépendante des équilibres politiques aux moyennes latitudes, pour la raison que les puissances arctiques sont essentiellement des puissances de moyenne latitude, est une chose ; que l'Arctique se pose comme un espace

géostratégique sujet à des instabilités politiques ou à d'éventuels affrontements militaires en est une autre. À la question de savoir si l'accessibilité accrue de la zone arctique requerrait une implication de l'OTAN que le traité fondateur de Washington autorise puisque celui-ci n'assigne pas de frontière Nord à la zone de compétence de l'Alliance quand il en assigne une au Sud (le tropique du Cancer), la décision prise au consensus par les 28 États membres a été jusque récemment négative. « *L'OTAN n'a aucune intention de renforcer sa présence et ses activités dans le Grand Nord* », déclarait le 8 mai 2013 le Secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen¹⁶⁸, ajoutant qu'au cours de ces dernières années, l'Arctique a été traité par l'Alliance comme une « *priorité faible de facto en dehors de sa zone de compétence* ». L'OTAN est bien sûr déjà présente dans le Nord pour la raison que les territoires de certains de ses membres (Norvège, Danemark, Islande) sont situés dans cette région et qu'ils y ont des engagements. L'utilisation par l'OTAN des installations radars groenlandaises et islandaises pour assurer la surveillance de l'espace aérien allié en est un exemple. En dépit de la promotion soutenue d'une implication de l'Alliance dans l'Arctique, au-delà de la région nordique, par la Norvège¹⁶⁹, le Danemark¹⁷⁰ et l'Islande¹⁷¹, l'idée d'une politique stratégique de l'OTAN sur le Nord a été écartée par les pays membres. Le « *concept stratégique* » 2010 de l'OTAN qui sert de feuille de route à l'Alliance jusqu'en 2020 ne mentionne ni le mot « *Arctique* » ni celui de « *Grand Nord* ». Pour autant, « *le Grand Nord représente clairement une région d'intérêt stratégique pour l'Alliance à l'instar de la mer Baltique, de la mer Noire et de la Méditerranée* », expliquait dès 2009 le secrétaire général de l'OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, lors d'un séminaire de « *Prospective sur les enjeux de sécurité dans le Grand Nord* » organisée par le gouvernement islandais et l'OTAN à Reykjavik. Plusieurs types de contributions potentielles de l'OTAN ont été évoquées : soutien à la recherche et au sauvetage en mer, réponse au désastre au travers du centre euro-atlantique de coordination des réponses en cas de catastrophe¹⁷² (EADRCC) de l'OTAN, création d'un forum consultatif entre les 4 États côtiers de l'océan Arctique membres de l'OTAN ou encore introduction des enjeux de sécurité dans l'Arctique dans l'agenda du Conseil OTAN-Russie. Le rôle que l'Alliance pourrait jouer dans la zone arctique relève ainsi d'un soutien logistique à la sécurité des personnes - par exemple, dans le cas d'un navire de croisière en détresse - et à la sécurité écologique - par exemple, dans le cas d'une marée noire. L'idée d'une prise en considération de la zone arctique au sein de la prospective stratégique de l'Alliance, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de l'« *approche globale* » de l'Alliance qui consiste à associer des éléments civils et militaires et à faire jouer la coopération avec d'autres acteurs et organisations pour produire des effets maximums, fait son chemin.

Dans l'océan arctique comme dans l'océan Austral, la logistique militaire et paramilitaire (garde-côtes non armés, patrouilleurs, frégates, bâtiments blancs...) représente souvent pour les pays présents dans ces zones reculées et hostiles les seuls moyens de d'intervention et de patrouille. C'est le cas en Antarctique, zone démilitarisée par le Traité de Washington en 1959, dont une part de la logistique maritime et aéronautique ainsi que du personnel d'encadrement des bases scientifiques sont militaires. À titre d'exemple, en 2014, la

¹⁶⁸ Gerard O'Dwyer, « *NATO rejects Direct Arctic Presence* », Defense News, 29 May 2013.

¹⁶⁹ *The High North : Visions and Strategies*, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, November 2011, p.19

¹⁷⁰ *Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011-2020 : Denmark, Greenland and the Faroe Islands*, Governments of Denmark, Greenland and Faroes, 2011

¹⁷¹ *A Parliamentary Resolution on Iceland's Arctic Policy*, Approved by Althingi at the 139th legislative session March 28, 2011.

¹⁷² Le Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC) est le principal mécanisme OTAN de réponse aux situations d'urgence civile dans la région euro-atlantique. Opérationnel 365 jours par an, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, il regroupe les 28 pays membres de l'OTAN et l'ensemble des pays partenaires.

37^e réunion annuelle du Traité sur l'Antarctique, consacrée « *terre de paix et de science* » par le protocole de Madrid, était présidée par le ministre de la Défense du Brésil, Celso Amorim, l'autorité de tutelle du programme antarctique national brésilien. L'essentiel de la logistique aéronautique intercontinentale américaine vers la base antarctique côtière McMurdo est assuré par des avions militaires de transport, les LC-130 Hercules. Devons-nous en conclure que l'Antarctique est une zone d'instabilité ou d'affrontement militaires potentiels ? La réponse est évidemment négative. Ce rapide détour par le pôle Sud permet *mutatis mutandis* de poser un regard nuancé sur la mobilisation de moyens militaires dans la zone boréale observée depuis quelques années, que tant d'experts et de médias décrivent à l'aune du vieux schéma stratégique de la guerre froide.

12. La relative militarisation de l'Arctique

De fait, ces dernières années ont été marquées par une augmentation significative de déploiements et d'entraînements militaires de plus ou moins grande envergure dans la zone boréale, en même temps que par la mise en place de nouveaux dispositifs de coopération militaires dans le Grand Nord qui s'inscrivent, crise économique et rigueur budgétaire obligent, dans l'esprit du concept de « défense intelligente ¹⁷³» développée par l'Alliance ou dans celle du programme de « partage et mutualisation »¹⁷⁴ des moyens militaires des États membres de l'UE initié par l'agence européenne de défense (EAD). À défaut d'une liste exhaustive, citons quelques exemples :

- La première réunion des 8 chefs d'Etat-major des armées des pays arctiques en avril 2012 à la base des Forces armées canadiennes de *Goose Bay*, dans le Labrador, au Canada, pour un exercice de familiarisation avec les *Rangers* canadiens.
- La première réunion (élargie) des *Nordic-Baltic Eight* représentés par les ministres de la Défense (Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède + Allemagne, Royaume-Uni et Pologne) en Norvège en 2012.
- L'exercice multinational en milieu froid *Cold Response* organisé depuis 2006 par la Norvège qui, en 2012 et en 2014, réunissait près de 15 000 soldats issus de 15 pays membres de l'Alliance dont la France. **En 2012, 420 soldats de la 27^e brigade d'infanterie de montagne (27^eBIM) ont participé à l'exercice *Cold Response*.**
- L'exercice biannuel *Northern Eagle* associant les forces navales de la Norvège, de la Russie et des États-Unis d'Amérique mis en sommeil depuis 2014.
- L'exercice *Arctic Tiger 2012* à l'invitation de la Norvège en 2012 associant des pays membres de l'OTAN et des pays du Partenariat pour la paix.
- La stratégie de coopération militaire du Canada et des États-Unis d'Amérique dans l'Arctique *Tri-Command* signée le 11 décembre 2012 et intégrant trois dispositifs : *US Northern Command (USNORTHCOM)*, *Canadian Joint Operations Command (CJOC)*, *North American Aerospace Defense Command (NORAD)*.

¹⁷³ La défense intelligente (*Smart Defence*, en anglais) introduit la coopération dans la manière de concevoir la création des capacités de défense modernes dont l'Alliance aura besoin à l'avenir.
http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_84268.htm?

¹⁷⁴ Le 19 novembre 2012, les ministres des États membres de l'UE ont adopté le « code de conduite du partage et de la mutualisation » (*Pooling & Sharing*, en anglais) proposée par l'agence européenne de défense.
<http://www.eda.europa.eu/aboutus/whatwedo/pooling-and-sharing>

- Création en octobre 2012 du commandement arctique interarmées à Nuuk au Groenland.
- La mission nordique de la police de l'air impliquant deux pays non membres de l'OTAN, la Finlande et la Suède, pour assurer une partie de la surveillance de l'espace aérien islandais dans le cadre du Partenariat pour la paix.
- En août 2009, la Norvège est le premier pays riverain de l'Arctique à déplacer le quartier général des armées dans le Nord à Bodø.
- L'opération *Nanook* conduite depuis 2007 dans le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut par les Forces armées canadiennes pour assurer la sécurité et la souveraineté dans le Nord, qui associait en 2014, un navire de la Marine royale danoise et un avion de surveillance américain, et en principe **en 2015, des observateurs britanniques et français.**
- L'exercice de recherche et de sauvetage en mer *Arctic Zephyr* conduit alternativement par le *United States Northern Command* (NORTHCOM) et le *U.S. European Command* (EUCOM) prévu pour 2015.

La Russie n'est pas en reste avec l'annonce d'un programme de construction d'une chaîne de dix stations arctiques de sauvetage et de recherche en mer le long de la route maritime du Nord, 16 ports en eau profonde, 13 aérodromes et 10 stations radars de défense aérienne. Deux nouvelles brigades de combats arctiques sont en cours de formation et assureront d'ici à deux ans une présence permanente dans l'Arctique ; un contingent militaire devrait être prochainement installé en péninsule de Tchoukotka qui borde le détroit de Béring. Depuis le 1^{er} décembre 2014, la flotte du Nord qui comprend des sous-marins stratégiques lanceurs de missiles nucléaires, le croiseur nucléaire à missiles guidés *Peter the Great*, le croiseur porte-avions *Admiral Kuznetsov* et de nombreux autres navires de guerre est devenue la colonne vertébrale d'un nouveau « commandement arctique » qui assurera à terme la coordination de toutes les activités militaires russes dans l'Arctique. Face à cet impressionnant dispositif militaire, l'Amiral Robert Papp, représentant spécial des États-Unis pour les Affaires arctiques, se veut rassurant et affirme que « *Washington ne pense pas que la Russie militarise la zone arctique. [...] La Russie prend des mesures raisonnables en considération de l'augmentation du trafic dans la route maritime du Nord* »¹⁷⁵. Le ministre de la Défense russe, Sergey Shoigu, s'est expliqué en février dernier sur le renforcement de la présence militaire dans l'Arctique russe : « *Un large spectre de défis et de menaces potentielles pour la sécurité nationale de notre pays sont apparus dans l'Arctique. En conséquence, l'une des priorités du ministère de la défense est le développement d'infrastructures militaires dans cette zone* ».

Ainsi comprise, la militarisation de l'Arctique relève pour l'essentiel d'un effort de sécurisation et de contrôle de vastes zones continentales et maritimes reculées et hostiles, de mise à l'épreuve d'équipements, d'infrastructures et de personnels militaires en milieu extrême et enfin, d'efforts de mutualisation de moyens militaires existants pour renforcer les rares capacités logistiques disponibles. Dans son *Énoncé de politique étrangère sur l'Arctique*, le Canada met l'accent sur cette priorité de sécurité maritime (sécurité des personnes et prévention de la pollution par les navires) en milieu polaire :

« *Avec le temps, la plus grande facilité d'accès de l'Arctique entraînera davantage de circulation et amènera plus de monde dans la région. Bien que positive dans l'ensemble,*

¹⁷⁵ Agence TASS, 11 mars 2015

cette accessibilité pourrait aussi contribuer à une accentuation des menaces environnementales, des incidents de recherche et sauvetage, des urgences civiles et d'éventuelles activités illicites »

Aux enjeux de sécurité et de sûreté maritimes (actes illicites, terrorisme, malveillance...) communs aux cinq États côtiers, s'ajoutent des enjeux de défense et de sécurité nationale. Dans la stratégie arctique du ministère de la Défense des États-Unis d'Amérique présentée le 22 novembre 2013, la sécurité du territoire américain est présentée comme une priorité qui appelle un renforcement de la coopération militaire multilatérale. « *Du point de vue des États-Unis, explique le document du Pentagone, l'accessibilité accrue des mers arctiques liée au recul de la banquise estivale ménage une nouvelle voie d'accès à l'Amérique du Nord ouverte à tous ceux qui pourraient être animés d'intentions hostiles à l'égard de notre pays* ». Autre priorité stratégique des États riverains : l'exercice de la souveraineté et la présence nationale dans des zones peu ou pas habitées et peu fréquentées, y compris par des navires d'État des pays limitrophes arctiques. « *À court terme, explique la stratégie arctique du Pentagone, l'exercice de la souveraineté requiert l'acquisition de compétences pour opérer dans la zone arctique ; et à moyen terme, l'acquisition de nouvelles capacités et moyens pour protéger l'espace aérien, maritime et côtier de l'Arctique américain* ». C'est là un dilemme pour les États côtiers, à savoir que les priorités de défense nationale et d'exercice de souveraineté requièrent des moyens logistiques « polaires » spécifiques et coûteux pour, au final, couvrir et sécuriser de vastes zones reculées, peu habitées et très peu fréquentées. Du côté canadien, l'affirmation de la souveraineté nationale sur l'archipel arctique est une priorité de la stratégie du Canada sur le Nord en même temps qu'un motif politique de renforcement de l'identité nationale à l'adresse d'une population majoritairement concentrée dans les latitudes moyennes. Le Premier ministre a résumé sa position dans une déclaration fameuse : « *S'agissant de la défense de notre souveraineté dans l'Arctique, le Canada a le choix : soit il s'en sert, soit il la perd* » (*Use it or lose it*)¹⁷⁶. Au-delà de l'objectif de doter le pays de moyens permettant d'assurer un exercice effectif de la souveraineté nationale dans le « Nord vaste et vide », l'affirmation de la souveraineté recouvre aussi, au Canada, un motif nationaliste cher au gouvernement conservateur de Stephen Harper et à son électorat. Dans la stratégie du gouvernement norvégien pour le développement du Grand Nord présenté en décembre 2006, la présence nationale et l'exercice de la souveraineté nationale sont présentés comme une haute priorité pour la Norvège :

« Nous devons avoir pour première ambition d'assurer notre présence dans le Nord, par des implantations dans les régions dont la responsabilité revient à la Norvège – du Svalbard jusqu'aux zones maritimes du Grand Nord, et des côtes jusqu'aux villes et villages de l'intérieur des terres [...] »

En affirmant sa présence, en exerçant sa souveraineté et son autorité, la Norvège fait en sorte que les engagements contractés à l'échelle internationale et nationale soient pris au sérieux. Il reste donc capital que la défense, la police et le ministère public soient représentés sur place. La présence de l'armée est également indispensable pour sauvegarder les intérêts nationaux en matière de sécurité et assurer notre capacité de gestion des crises dans ces régions. Une coopération efficace entre la Garde côtière, le

¹⁷⁶ Déplacement du Premier ministre Stephen Harper à Esquimalt, en Colombie Britannique, le 9 juillet 2009.

ministère public et la police en matière de gestion des ressources a pour effet de prévenir les conflits et de contribuer à la prévisibilité et à la stabilité de ces ressources ».

La stratégie pour le développement de l'Arctique russe jusqu'à 2020 signée le 20 février 2013 par le Président Vladimir Poutine est présentée comme un programme de développement économique visant la « *réalisation de la souveraineté et des intérêts nationaux de la Russie dans la zone arctique* »¹⁷⁷, notamment par la mise en place de garde-côtes du service de sécurité fédérale dans l'Arctique russe pour la période 2012-2015.

Les enjeux de sécurité maritime intéressent directement les États riverains de l'océan Arctique et indirectement tous les États utilisateurs potentiels de l'océan Arctique. L'unique forum de discussion sur les enjeux de sécurité dans la zone arctique est la « Table Ronde des Forces de Sécurité dans l'Arctique »¹⁷⁸ (ASFR) qui réunit deux fois par an - une session plénière au niveau officier général et une session ordinaire au niveau officier supérieur - des représentants militaires de pays arctiques (Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Islande, Norvège, Russie) et non arctiques (Allemagne, **France**, Pays-Bas) pour stimuler la coopération autour des défis de sécurité maritime (sauvetage en mer, antipollution...) dans la zone boréale. Lors de la réunion de décembre 2013, le major général américain Randy A. Kee a expliqué que le but de ce forum était de répondre à la question : « *Que faire en cas d'évènement en mer important voire catastrophique dans la zone arctique ?* ». Ce forum comprend trois groupes de travail¹⁷⁹ et s'est doté pour la première fois en 2013 d'une feuille de route destinée à guider son action à moyen terme. Le Nord circumpolaire est divisé en trois principales zones d'intérêt dont chacune fait l'objet d'un focus annuel : la mer de Barents pour l'année 2014, le Groenland (la mer de Norvège, l'Atlantique Nord) pour l'année 2015 et le détroit de Béring pour l'année 2016. Pour chaque zone d'intérêt, la feuille de route de l'ASFR prévoit

- Un état des lieux de la coopération multilatérale (traités, accords, opérations, exercices, activités civilo-militaires...).
- Le soutien d'experts (environnement, route maritime polaire, conseil de l'Arctique...)
- L'étude de scénarii probables d'évènement en mer.

Lors de la réunion de mars 2013, le représentant russe expliqua que le forum ASFR gagnerait à limiter la participation aux représentants militaires des 8 États arctiques. On retrouve ici le dispositif de verrouillage politique des *Arctic 8* (ou selon les cas des *Arctic 5*) institutionnalisé par le conseil de l'Arctique que certains États membres tentent avec un succès variable d'étendre à d'autres enceintes (Commission hydrographique régionale de l'Arctique de l'organisation hydrographique internationale¹⁸⁰, conseil économique arctique, conseil euro-arctique de la mer de Barents...). La crise diplomatique internationale de l'Ukraine compromit la participation de la Russie aux réunions de l'ASFR en 2014 et en 2015, et favorisa l'absence de mise en cause du format inclusif de l'ASFR. Ajoutons que **l'absence d'une vision commune des pays européens¹⁸¹ au sein de l'ASFR est dommageable ne serait-ce que pour faire contrepoids**

¹⁷⁷ *The Russian Arctic Strategy for the period up to 2020*, Vadim A. Sokolov, Embassy of the Russian Federation to the United States.

¹⁷⁸ *Arctic Security Forces Roundtable*

¹⁷⁹ *Maritime Domain Awareness (MDA), Communication, Best practices.*

¹⁸⁰ Sont membres de la Commission hydrographique régionale de l'Arctique de l'OHI, les 5 puissances riveraines de l'Océan Arctique. La Finlande et l'Islande y ont un statut d'observateur.

¹⁸¹ En 2013, la Grande-Bretagne et la Suède n'étaient pas représentées. En 2014, aucun représentant de la Russie, du Danemark, de la Grande-Bretagne et de la Suède n'était présent.

aux positions américaine et russe. La participation de la France à ce forum est assurée depuis l'année 2013 par l'autorité opérationnelle de la marine pour la façade Atlantique (CECLANT).

D'une manière générale, les enjeux de défense et de sécurité dans la zone arctique ne sont pas liés à un contexte géostratégique tendu dans les hautes latitudes, mais aux conséquences du changement climatique sur la cryosphère boréale, au premier chef desquelles, l'accessibilité accrue des mers bordières arctiques. Dans la veine du projet politique de l'ancien président Gorbatchev (« *Que le Nord du globe, l'Arctique, devienne un espace de paix* »), les puissances de la zone arctique multiplient les initiatives et les déclarations qui consacrent l'ère post-guerre froide de la coopération circumpolaire dans l'Arctique. La société de géographie russe a créé un forum annuel intitulé « *Arctique, un territoire de dialogue* », les représentants norvégiens ne perdent jamais une occasion de placer dans leurs interventions la formule forgée par l'ancien ministre des Affaires étrangères Jonas Gahr Store, « *Hautes latitudes, basses tensions* » et l'ancien secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, rappelait en mai 2013 que « *l'Arctique mérite la coopération, non la confrontation* ». Dans sa stratégie sur le Nord, le Canada prend soin à son tour d'écarter toute perspective d'une éventuelle confrontation militaire dans l'Arctique :

L'accessibilité accrue de l'Arctique s'est traduite par une perception répandue que la région pourrait devenir une source de conflit. Cela a entraîné un intérêt plus marqué pour l'Arctique au sein de diverses organisations internationales, comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Le Canada ne prévoit pas de contestation militaire dans l'Arctique et croit que la région est bien gérée par l'entremise des institutions actuelles [...].

13. Le tournant de la crise russo-ukrainienne

L'Arctique consacré « *pôle de paix et de coopération* » devrait pouvoir résister aux tensions qui agitent le monde aux plus basses latitudes, et d'aucuns considèrent que la démonstration a été faite avec la crise internationale de l'Ukraine qui n'a pas jusque récemment, affecté les équilibres politiques au sein du conseil de l'Arctique. En mars 2015, l'amiral Robert Papp expliquait que « *en dépit de tout ce qui se passe dans le monde et notamment de la tension créée par la crise de l'Ukraine, nous pensons qu'il est important de maintenir une communication ouverte avec la Russie afin de s'assurer que l'Arctique reste un espace de stabilité, de paix et de coopération* »¹⁸². Cette version des faits a des vertus diplomatiques, mais elle contraste grandement avec l'inquiétude grandissante des États nordiques (et baltes) face à la multiplication d'incidents de violation de l'espace aérien européen (principalement, le Danemark, la Finlande, la Suède et l'Estonie) par des avions d'État russe, notamment des bombardiers stratégiques (Tupolev Tu-95), la multiplication d'exercices militaires russes et en particulier l'ouverture d'une base militaire à Alarkurtti, dans la région de Mourmansk, située à 31 kilomètres de la frontière finlandaise. L'Islande qui s'inquiète de la présence de plus en plus fréquente d'avions militaires russes dans la portion de l'espace aérien OTAN dont elle assure la surveillance, insiste pour que l'Alliance réinvestisse la base de Keflavik¹⁸³ délaissée en 2006. Et la Norvège peut bien répéter que la région Nord circumpolaire

¹⁸² Agence TASS, 11 mars 2015

¹⁸³ Ancienne base de la *Marine Patrol Aircraft* ainsi que des hélicoptères de secours et des appareils de combat qui opéraient dans le secteur septentrional de l'Atlantique.

est une zone stratégique de « basse tension », son insistance à promouvoir une présence de l'Alliance dans l'Arctique et son programme¹⁸⁴ de renforcement des forces armées navales, aériennes et de terre dans le Grand Nord placées sous l'autorité du nouveau « système intégré de défense dans le Grand Nord »¹⁸⁵ installé à Bodø, à 1700 km au nord d'Oslo, au-dessus du cercle polaire répondent certes à des priorités de sécurité maritime et d'exercice de souveraineté, mais également à la nécessité d'une vigilance militaire accrue face à la menace potentielle que constitue la Russie. « *La présence militaire contribue à asseoir la stabilité et la prédictibilité de la zone arctique* »¹⁸⁶, expliquait en mars 2013, le ministre des Affaires étrangères norvégien, Espen Barth Eide. Dans la nouvelle doctrine militaire de la fédération de Russie adoptée le 26 décembre 2014, l'expansion de l'OTAN est présentée comme l'une des principales menaces extérieures pour la Russie auxquels le Kremlin entend répondre par le renforcement de trois fronts stratégiques : l'Arctique, la Crimée et Kaliningrad. Voilà qui vient ternir l'image d'Épinal du pôle Nord, « *pôle de paix et de coopération* », puisque l'Arctique figure explicitement comme un front militaire stratégique.

L'entrée en résonance ou l'interférence des priorités de renforcement de la sécurité maritime et d'exercice de souveraineté dans la zone arctique, avec les opérations de démonstration de force militaire des puissances rivales de l'OTAN et de la Russie impliquées dans la crise de l'Ukraine, était à prévoir, puisque les puissances « arctiques » résolues à préserver la paix et stabilité dans le Nord ne sont autres que les puissances rivales occidentales et russe impliquées dans la crise internationale de l'Ukraine. On retrouve ici la théorie périphérique de l'Arctique mentionnée plus haut, à savoir que du point de vue stratégique, les équilibres de la zone arctique sont dans la dépendance des équilibres de ces mêmes puissances aux moyennes latitudes. Les tensions entre les 7+1 puissances « arctiques » n'ont rien à voir avec le contexte géostratégique du Nord circumpolaire et l'on comprend que l'Alliance se refuse à s'engager dans la voie d'une stratégie régionale sur l'Arctique, l'un des principes cardinaux de l'Alliance étant l'indivisibilité de la sécurité des Alliés : « *Il y a beaucoup de régions d'intérêt stratégique [la mer Baltique, la mer noire, la Méditerranée...], mais il y a une seule Alliance. S'agissant du Grand Nord, nous devons veiller à ne pas nous engager dans la voie d'une régionalisation, car c'est la voie de la fragmentation que nous devons à tout prix éviter* ». La crise Ukrainienne n'est pas la priorité des priorités pour tous les pays de l'Alliance. Pour les États proches du flanc Sud de l'OTAN, comme l'Espagne et l'Italie, la menace est surtout l'émergence d'un nouveau groupe jihadiste en Irak, qui se présente comme l'État islamique en Irak et en Syrie, et le chaos dans lequel est retombée la Libye. Pour les États proches du flanc Est de l'OTAN, notamment la Pologne et la Lituanie, la crise ukrainienne est la préoccupation dominante de leur engagement dans l'OTAN.

En mai 2015, la deuxième édition de l'exercice de coopération militaire *Arctic Challenge Exercise 2015* (ACE-2015) réunissait 5 pays membres de l'OTAN (Allemagne, États-Unis, **France**, Grande-Bretagne, Norvège et Pays-Bas) et trois pays neutres (Finlande, Suède et Suisse) mobilisant 115 avions et quelques 3600 militaires regroupés dans les bases aériennes de Bodø en Norvège, Rovaniemi en Finlande, et Kallax en Suède. **La France avait dépêché 6 chasseurs Mirage 2000**. En dépit du soin que le commandant norvégien Stian Roen mit à expliquer que « *l'opération ACE-2015 n'avait rien à voir avec la Russie ni avec les tensions politiques*

¹⁸⁴ Stratégie de défense intelligente des forces armées norvégiennes.

¹⁸⁵ *Joint Operational Command Headquarters*

¹⁸⁶ Comité politique et de sécurité (COPS) de l'UE, 20 mars 2013, Bruxelles.

internationales », cette importante coalition aérienne programmée de longue date, était un signal fort envoyé au Kremlin qui réagit en dépêchant 12 000 militaires et 250 avions dans le Nord, prétendant officiellement avoir improvisé une mission surprise de mise à l'épreuve de la réactivité des forces armées russes.

L'escalade diplomatique-militaire entre les puissances de l'OTAN et la Russie engagée depuis de nombreux mois directement liée à l'escalade de la violence en Ukraine, les incursions répétées de forces aériennes et maritimes russes dans le Nord de l'Europe et la reconstitution d'un réseau de bases militaires dans l'Arctique russe ont conduit à réactualiser la dimension stratégique du Nord. Dans le contexte stratégique actuel tendu, les moyens militaires russes destinés à sécuriser la route maritime du Nord et l'exploitation des ressources naturelles sont inmanquablement vus comme des moyens pouvant servir à des fins militaires. Rien ne ressemble plus à des moyens militaires que des moyens militaires... C'est là l'ambivalence de la question de la militarisation de l'Arctique évoquée plus haut. À l'occasion d'un séminaire de défense et de sécurité en zone arctique qui s'est tenue à Reykjavik, les 11 et 12 mai derniers, sous la co-présidence du commandement des forces américaines en Europe (EUCOM) et de l'Etat-major des forces armées norvégiennes, accueillis par l'Islande, les enjeux de sécurité dans le Nord liés au positionnement militaire russe ont été discutés et la vision de l'OTAN de deux principaux flancs Est et Sud a été critiquée en raison de la réalité d'un accès russe par le Nord déjà perceptible en terme d'activité de sous-marins et de bombardiers stratégiques. Un seuil a été de toute évidence franchi et la question de la sécurité dure (*hard security*) dans le Nord se repose à nouveaux frais autour de la figure de l'ennemi commun fédérateur, la Fédération de Russie.

Dans le contexte de la crise internationale de l'Ukraine, la coopération militaire entre l'Alliance ou les puissances de l'Alliance et la Russie (conseil OTAN-Russie, exercice russo-norvégien POMOR, Table Ronde des Forces de Sécurité dans l'Arctique...) est en panne, alors qu'elle constitue un pilier du nouvel ordre du sommet du monde, l'Arctique, « pôle de paix et de coopération » mis en place après la fin de la guerre froide.

Le projet de conjuration du passé stratégique de l'Arctique qui a présidé à l'édification de la coopération dans le Nord circumpolaire ne doit pas abuser le géopoliticien qui ne saurait apprécier les équilibres politiques dans la zone arctique sans prendre en compte la géostratégie de ces mêmes puissances aux moyennes latitudes. Par-delà la terminologie trompeuse d'« État arctique », les 8 acteurs étatiques de la géopolitique du Nord sont en réalité des parties prenantes de la géopolitique des moyennes latitudes de l'hémisphère Nord qui comptent en l'occurrence trois principaux acteurs politiques, l'Union européenne, les États-Unis et la Russie. La géopolitique du Nord ne saurait à son tour être découplée de la géostratégie des moyennes latitudes dont les principaux acteurs stratégiques sont l'OTAN (élargissement de l'Alliance vers l'Est), l'UE (adhésion des anciennes puissances satellites soviétiques¹⁸⁷) et la Russie (restauration de la puissance russe dans l'ancien empire soviétique¹⁸⁸, Union eurasiatique...). Bien sûr, ces considérations gagneraient à être à leur tour inscrites dans un espace géopolitique et géostratégique plus large et plus diversifié, mais c'est là un développement qui déborde le

¹⁸⁷ *Soft security*.

¹⁸⁸ Remarque de Vladimir Poutine à Clinton en novembre 1999 : « Vous avez l'Amérique du Nord et celle du Sud, vous avez l'Afrique et l'Asie. Vous pourriez au moins nous laisser l'Europe ». L'ex-président de la Commission des Affaires étrangères de la Douma, Dmitri Rogozine, l'a dit en d'autres termes : « Ce n'est pas à l'OTAN de s'étendre vers l'Est, c'est à la Russie de s'étendre vers l'Ouest ».

cadre de ce travail. La théorie périphérique de l'Arctique rend cependant ce développement nécessaire puisque, du point de vue stratégique comme du point de vue politique, la région circumpolaire-Nord est une zone polarisée par des centres situés aux plus basses latitudes et la Chine par exemple, pour ne citer qu'elle, considère qu'elle est un « État proche de l'Arctique » (*near Arctic State*) ou encore un pays du « Proche-Arctique » (*Near Arctic*). L'ambassadeur Michel Rocard résume souvent la situation dans l'Arctique en disant que « *Le Nord est un concentré de tous les maux de la planète* ». C'est que l'Arctique n'est pas un monde à part entière, mais la périphérie du monde dont elle hérite de toutes les turpitudes.

14. Conclusion et perspectives

Au terme de ce rapide parcours, on mesure le sens politique de l'effort engagé par les puissances de la zone arctique et la communauté internationale pour consolider la coopération et la stabilité dans cette périphérie du monde qu'est le Nord circumpolaire. Cet effort nous invite à conclure que la gouvernance de l'Arctique, tant du point de vue stratégique, que du point de vue économique et environnemental est un projet fragile dont le destin n'est pas scellé. À dire vrai, la région circumpolaire-Nord n'existe pas tout à fait. Il est davantage question du Nord canadien, de l'*Arktika* russe, du Grand Nord (*Nord-Norge*) norvégien ou du Groenland (*Kalaallit Nunaat*) que d'un espace océanique à part entière, dévoilant une connexion par le Nord entre l'océan Pacifique et l'océan Atlantique.

La nouvelle présidence américaine du conseil de l'Arctique appelle de ses vœux une plus grande cohésion résumée dans la formule : « *Un seul Arctique, des opportunités, des défis et des responsabilités partagées* ». Les années qui viennent seront à bien des égards, décisives dans la mise en place de la gouvernance de l'Arctique (entrée en vigueur du code polaire, harmonisation des réglementations nationales sur le trafic maritime avec les normes internationales, normes standardisées pour l'exploitation des hydrocarbures off-shore, organisation régionale de gestion des activités dans l'océan Arctique central, aires marines protégées, encadrement des activités de tourisme...) et au stade où nous en sommes, l'hypothèse d'une dégénérescence en une mosaïque non coordonnée et diversement encadrée d'espaces sous souveraineté ou sous juridiction nationales enserrant une zone maritime internationale mal gouvernée ne peut être écartée. L'évolution à venir de la gouvernance du Nord circumpolaire sera bien sûr fortement dépendante de l'évolution des relations politiques et stratégiques entre les puissances de l'OTAN, l'UE et la Russie.

À ce stade, nul ne peut dire quelle dynamique – coopération, concurrence ou conflit – l'emportera sur les autres au cours des prochaines années. Lors de la dernière réunion ministérielle du conseil de l'Arctique à Iqaluit, au Canada, en mai 2015, le secrétaire d'État américain John Kerry, a évoqué un récent échange téléphonique avec son homologue Sergueï Lavrov qui lui avait confirmé que la Russie maintiendrait une participation active dans ce forum intergouvernemental, alors qu'elle pratique depuis quelque temps la politique de la chaise vide dans nombre d'enceintes internationales. Le conseil de l'Arctique et plus largement la coopération dans le Nord circumpolaire repose historiquement sur la coopération avec la puissance arctique russe sans laquelle la région serait morcelée, d'un côté l'Arctique de l'Est et de l'autre l'Arctique de l'Ouest, de taille pratiquement égale, puisque géographiquement parlant, la Russie s'étend sur près de la moitié du cercle latitudinal.

Cette situation sensible ne fait que **renforcer le sens de l'engagement que la France, à l'instar d'autres pays non arctiques comme l'Allemagne ou la Chine, a pris depuis plusieurs années dans les affaires arctiques et, au vu de l'éparpillement et de la diversité des enjeux de**

gouvernance (OMI, conseil de l'Arctique, Table-Ronde des Forces de Sécurité dans l'Arctique, ISO/TC 67, OSPAR, chantier arctique du CNRS/INSU...) **et de l'étroitesse de ce cadre de coopération institutionnalisé** qu'est le conseil de l'Arctique, recommande le maintien d'une mission de coordination des affaires arctiques auprès des services de l'administration, des acteurs économiques français concernés (Total, Technip, Areva, GDF-Suez, Vinci, CNES, Thalès, Hygeos...) et des missions diplomatiques dans les pays directement concernés, au ministère des Affaires étrangères. Le renforcement de la coopération de la France dans l'Arctique dépendra pour une part importante d'initiatives bilatérales.