

L'ANNÉE ARCTIQUE 2020

Revue annuelle

OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE (OPSA)



OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE
ET LA SÉCURITÉ DE L'ARCTIQUE



CIRRICQ
Centre interuniversitaire de recherche
sur les relations internationales du
Canada et du Québec



RDSNAA
Réseau sur la défense et la sécurité
nord-américaines et arctiques

Université d'Ottawa
CÉPI
Centre d'études
EN POLITIQUES
INTERNATIONALES



University of Ottawa
CIPS
Centre for
INTERNATIONAL
POLICY STUDIES

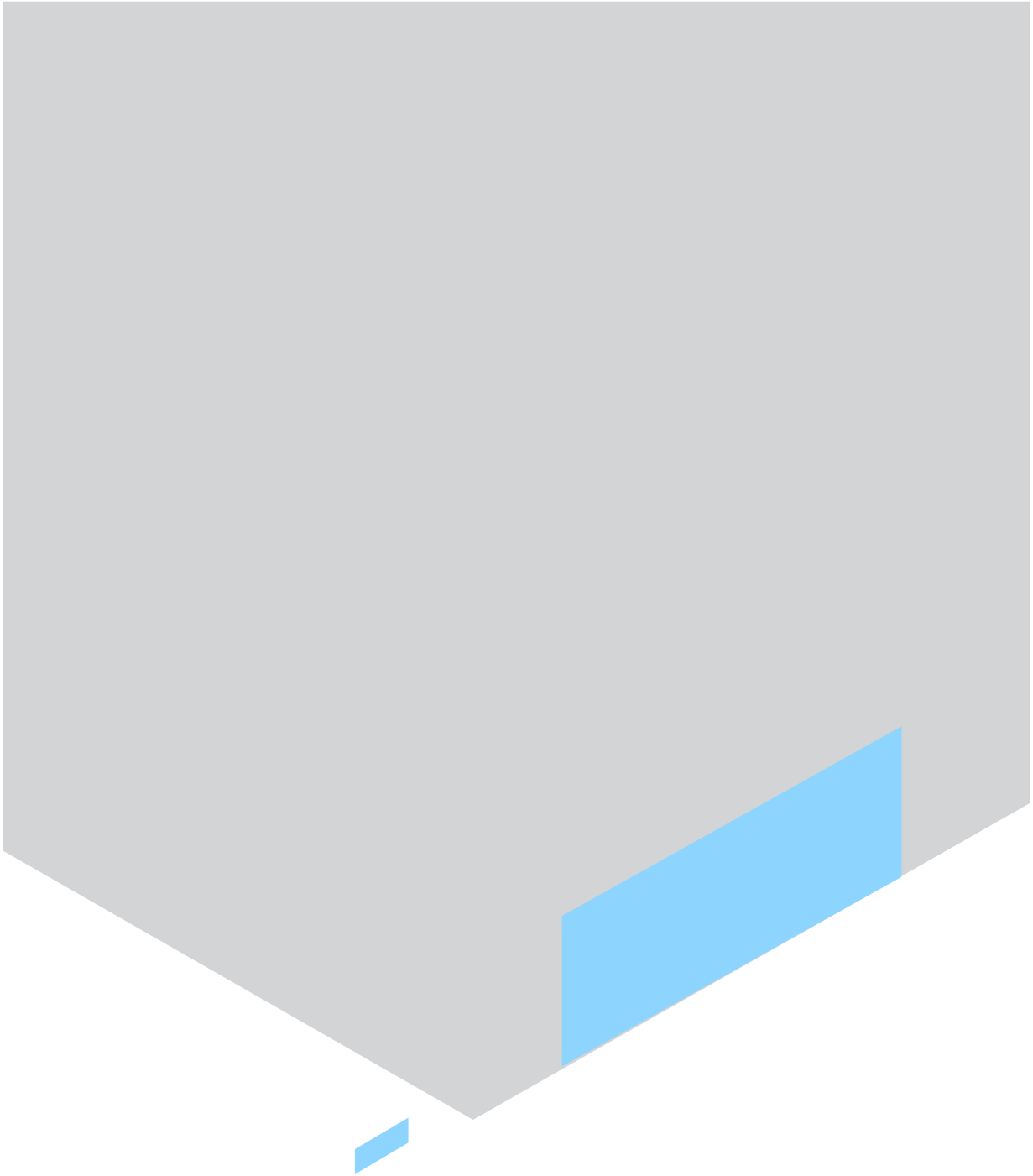
L'année arctique 2020

Ce rapport est publié en accès libre sous la licence de *Creative Commons* CC-BY-NC. Le titulaire de droits peut autoriser tous les types d'utilisation ou au contraire restreindre aux utilisations non commerciales (les utilisations commerciales restant soumises à son autorisation). Elle autorise à reproduire, diffuser, et à modifier une œuvre, tant que l'utilisation n'est pas commerciale.

L'œuvre peut être librement utilisée, à la condition de l'attribuer à l'auteur en citant son nom. Cela ne signifie pas que l'auteur est en accord avec l'utilisation qui est fait de ses œuvres.

L'OPSA tient à reconnaître l'appui financier du Ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Gouvernement du Québec.

Relations
internationales
et Francophonie
Québec 



DIPLOMATIE

UNE ANNÉE DIPLOMATIQUE SOUS LE SIGNE DE LA CONTINUITÉ



MATHIEU LANDRIAULT

**DIRECTEUR, OBSERVATOIRE DE LA
POLITIQUE ET LA SÉCURITÉ DE
L'ARCTIQUE (OPSA)**

La diplomatie est une pratique misant fortement sur la construction de liens interpersonnels forts et l'organisation d'événements agissant en tant que forums facilitant la coopération. Nulle surprise donc de constater que la COVID-19 a considérablement freiné les activités diplomatiques régulières en 2020. Les rencontres diplomatiques à la sauce Zoom ou à noyaux restreints ont bien survécu mais les ambitions politiques du début d'année ont dû être revues à la baisse au courant de l'année. L'assemblée annuelle *Arctic Circle*, le *High North Dialogue* et des événements de la présidence islandaise du Conseil de l'Arctique concernant la pollution par le plastique ont été annulés ou reportés à 2021. Au-delà de ces annulations et reports, que nous démontrent les développements diplomatiques survenus cette année? En cette année de grands bouleversements et de mesures ambitieuses et sans précédents, la diplomatie arctique est restée marquée par la continuité plutôt que la rupture.

La COVID-19 et le repli national

La panoplie de mesures restrictives liées à la gestion de la COVID-19 a créé un certain repli national, avec fermeture des frontières et nationalisme vaccinal à la clé. Le multilatéralisme a été à la traîne, les difficultés

de l'initiative COVAX pour rendre de potentiels vaccins disponibles dans les pays à bas et moyens revenus représentant bien cette situation. L'État national (ou sous-national pour les États fédérés) était résolument l'acteur à l'avant-plan pour gérer la crise sanitaire.

La réponse multilatérale dans la région arctique fut à la hauteur de la robustesse pré-COVID des institutions multilatérales arctiques. En effet, le développement d'institutions régionales (donc couvrant l'entièreté de la région) a surtout produit des structures qui remplissent des fonctions de catalyseur (forums, plate-forme d'échange réunissant les preneurs de décision) et de générateur de nouvelles connaissances (scientifique, autochtone, local, etc). Le Conseil de l'Arctique a bien facilité la signature d'ententes internationales au début des années 2010. Depuis, les cadres réglementaires appuyés par les États arctiques et non-arctiques concernant la région ont été adoptés soit dans des institutions globales (pensons à l'Organisation maritime internationale et son Code polaire pour la navigation) ou en dehors des structures déjà établies (le moratoire sur la pêche commerciale dans l'Océan arctique central, négocié entre les 5 pays arctiques côtiers et 5 autres entités intéressés). La COVID n'a pas

altéré cette réalité bien établie et le Conseil de l'Arctique a surtout joué un rôle de catalyseur et de générateur de connaissances. Le Conseil a par exemple documenté l'impact de la COVID-19 et les mesures adoptées pour y faire face dans la région arctique (Conseil de l'Arctique, 2020).

Dans sa rencontre de novembre 2020, le groupe de travail sur le développement durable du Conseil s'est efforcé de cibler les projets existants ayant une pertinence dans la lutte contre la COVID-19 et des projets potentiels à soumettre pour approbation. Le document détaillant la nature des discussions nous présente un groupe de travail en mode exploratoire, voulant identifier le travail face par d'autres organisations ainsi que de possibles partenariats avec des acteurs externes à l'organisation (Conseil de l'Arctique, 2020a). Des efforts similaires ont été entrepris au Conseil nordique pour renforcer la coopération entre pays nordiques pour l'Arctique européen (Finland Prime's Minister Office, 28 octobre 2020).

La prédominance des États arctiques

Beaucoup d'attention a été accordé à la participation d'États non-arctiques dans la gouvernance arctique, en particulier à la présence de la Chine dans la région. Tel qu'indiqué plus haut, les États non-arctiques ont aussi joué un rôle important dans l'adoption du Code Polaire à l'OMI (l'Allemagne par exemple) et le moratoire sur les pêches dans l'Océan arctique central (la Chine, la Corée du Sud et le Japon notamment). Ces contributions ne doivent pas passer sous silence le fait que ces deux processus aient été principalement le fruit d'initiatives suggérées et pilotées en grande partie par des États arctiques.

Cette même prépondérance s'est observée de nouveau cette année dans les négociations visant à restreindre l'utilisation de mazout lourd dans la région arctique. Ce type de carburant est largement utilisé par la marine marchande qui transite par les mers arctiques. Il s'agit par contre d'un combustible particulièrement polluant et qui laisse des traces dans l'écosystème arctique, en plus d'accélérer le réchauffement climatique. Les négociations en

février 2020 entre États-membres à l'OMI ont abouti sur une ébauche d'entente : ce même texte fut adopté par les membres en novembre dernier. Cet enjeu représentait un test pour savoir où se situait les différents États arctiques quant au développement durable, concept surutilisé dans la région mais au contour ambigu. Finalement, l'interdiction fut adoptée mais celle-ci ne sera effective qu'en juillet 2024. De plus, des exemptions ont été accordées aux États arctiques passé cette date. Ainsi, des bateaux battant pavillon d'États arctiques pourraient continuer d'utiliser ce carburant jusqu'en juillet 2029 lorsqu'ils se trouvent dans les eaux arctiques de l'État en question. Il en reviendrait aux États arctiques d'accorder ou non ces exemptions. Il faut donc parler d'une autre décennie avant d'avoir une réelle interdiction.

Pourtant, l'élan était bien présent pour imposer une interdiction d'utiliser ce type de carburant dans la région arctique sur un échéancier plus rapproché. Par exemple, l'Islande avait adopté fin décembre 2019 des mesures interdisant l'utilisation du mazout lourd dans ses eaux territoriales, une mesure qui est devenu effective le 1 janvier 2020 (Gouvernement de l'Islande, 6 décembre 2019). En novembre 2020, la Norvège a aussi rendu publique son intention d'interdire cette source d'énergie dans les eaux autour de Svalbard (Humpert, 13 novembre 2020). Ces objectifs ambitieux se sont heurtés à la réticence de certains autres États arctiques.

D'une part, le Canada voulait appuyer sur les freins et y aller d'une interdiction graduelle, décalée dans le temps. L'objectif était d'amoinrir les effets de cette interdiction sur les coûts des biens allant vers les communautés nordiques, bien souvent ravitaillées par bateaux : qui dit interdiction du mazout lourd dit coûts d'exploitation plus élevés pour les armateurs, qui refilent la facture aux consommateurs. Cette approche canadienne avait un double objectif : pouvoir claronner que le Canada appuie une interdiction (ce qui fut fait par le ministre des Transports, Marc Garneau, voir Gouvernement du Canada, 18 février 2020) et pouvoir étudier des pistes de solution afin de mettre en place des mesures compensatoires quant aux effets socio-

économiques.

La stratégie canadienne entraine en contradiction avec la position de groupes Inuit influents, tel que le Conseil Circumpolaire Inuit, qui demandait pour une interdiction immédiate et une transition pour cesser d'utiliser ce type de carburant dans un avenir rapproché. Le Conseil soulevait des arguments liés à l'alimentation pour justifier cette position. La vice-présidente du Conseil, Lise Koperqualuk, soulevait que « plus de 50% de l'alimentation quotidienne des Inuit vient de leur territoire et de la mer. L'importance d'un environnement propre et du couvert glaciaire n'est pas mesurable. Une fuite de mazout lourd constituerait une menace importante pour nos communautés » (ICC-Canada, 2020). L'organisation a ainsi dénoncé une interdiction qui n'en est pas vraiment une. Cette discordance entre la position de groupes autochtones et celle du gouvernement canadien vient souligner la difficulté du gouvernement canadien d'adopter des mesures qui cadrent avec les intentions affichées dans son dernier cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada. La nature de l'interdiction fait douter des principes de ce cadre qui soulignaient que « les décisions concernant l'Arctique et le Nord seront prises en partenariat avec les habitants du Nord » et que « les droits, les intérêts et la situation propres aux Inuits et aux Métis et aux Premières Nations de l'Arctique et du Nord soient reconnus, confirmés et mis en œuvre » (Gouvernement du Canada, 2019).

D'autre part, ces multiples exemptions à l'interdiction adoptée sont le résultat de l'insistance de la Russie. Avec une volonté ferme de développer sa Route maritime du Nord (voir le chapitre sur la navigation), l'État russe a joué de son influence pour y inclure des exceptions afin de ne pas ajouter des obstacles au développement de ce passage maritime. Tel que souligné par Bryan Comer, la grande majorité du tonnage qui a transité dans les eaux arctiques battait pavillon russe, ce qui vient souligner les intérêts stratégiques de ces exemptions pour l'acteur russe (Comer, 27 février 2020).

Cette conception russe du développement

durable, avec une emphase plus grande sur le premier terme au détriment du deuxième, représente une indication des priorités de la présidence russe à venir du Conseil de l'Arctique. Le passage du témoin se fera en mai 2021 mais déjà, l'État russe a fait savoir publiquement ses priorités. L'ambassadeur russe pour la coopération arctique, Nikolay Korchunov, a notamment souligné que la présidence russe allait focaliser sur le développement durable, avec une attention particulière dévouée aux enjeux socio-économiques, notamment en faisant de l'Arctique une région intéressante pour les investisseurs (Arctic.ru, 25 novembre 2020).

Sur une autre note, un autre État a ratifié l'Accord visant à prévenir la pêche non réglementée en haute mer dans l'océan Arctique central. La Norvège est devenue le 7^{ème} État à incorporer les termes de ce traité à sa législation nationale. Cette avancée multilatérale notable, signée en 2018, se matérialise lentement, trois signataires seulement n'ayant pas ratifié l'accord. Une mise en œuvre complète ne sera effective que lorsque tous les signataires auront commis cet acte officiel.

Compétition entre grandes puissances, et ses limites...

L'administration américaine avait influencé la gouvernance arctique en 2019, en soulignant une compétition grandissante entre grandes puissances dans la région. Le discours du secrétaire d'État, Mike Pompeo, à la réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique de mai 2019 avait fait grand bruit, lui qui avait pointé du doigt la Russie et la Chine comme des menaces à la sécurité arctique. Passé cette rhétorique, il faut analyser sur quel enjeu et comment cette compétition pourrait se matérialiser. Une compétition entre grandes puissances dans l'Arctique voudrait dire que la Chine, la Russie et les États-Unis (ou deux de ces derniers) se disputent ou convoitent le même objectif. Force est d'admettre que bien peu de sous-régions arctiques remplissent cette définition. Par exemple, l'Arctique russe, avec la Route maritime du Nord, fait l'objet de

développements importants dans les dernières années. Par contre, la Russie a mis en place une coopération pragmatique (surtout économique, voir Buchanan, 21 juillet 2020) avec la Chine dans cette région, tout en s'efforçant de diversifier ses partenariats (Inde, Japon) pour ne pas se retrouver dans un tête-à-tête trop contraignant avec le partenaire chinois. Les États-Unis n'est pas un joueur crédible dans cette sous-région : la difficile relation États-Unis/Russie et les sanctions américaines sur la Russie représentent des obstacles importants. Mener une opération militaire américaine pour affirmer la liberté de navigation dans la RMN pourrait de même se relever très dangereuse et pourrait mener à une réaction forte côté russe.

Alors, l'Arctique européen comme site de compétition entre grandes puissances? Si 2019 marquait une certaine ouverture des dirigeants scandinaves envers le voisin russe avec une rencontre lors d'une conférence publique en avril, l'année 2020 a surtout confirmé la méfiance entre les deux parties. Des énoncés de politique arctique des gouvernements norvégiens et suédois confirment la perception de la Russie comme un rival potentiel et un acteur qui s'impose, s'affirme davantage : de nouvelles réalités géopolitiques pointent pour ces deux gouvernements dans la direction de la menace russe (Staalesen, 1 décembre 2020; Bye, 2 octobre 2020). Il faut dire que la suspicion de la Norvège a été alimentée par des développements récents. La responsabilité d'une cyber-attaque qui s'est infiltré dans le réseau de courriels du Parlement norvégien en 2020 a été attribuée par le gouvernement norvégien à la Russie (Gouvernement de Norvège, 13 octobre 2020).

Dans ce contexte, la coopération entre la Russie et les pays scandinaves est encore active sur certains domaines (scientifiques, économiques). Le projet de connectivité *Arctic Connect* (voir le chapitre sur la connectivité) ou les infrastructures de transport, avec comme point focal le port de Kirkenes, dépendent en grande partie de la collaboration entre pays scandinaves, Russie et/ou Chine. Ici, ces deux projets dépendent autant de la Russie (pour la navigation dans la RMN ou pour mettre en

œuvre les infrastructures de connectivité) que de la Chine (l'utilisation des infrastructures de transport, investissements). La RMN étant encore une fois au centre de ces développements majeurs, les États-Unis ne possède pas une main forte à jouer sur cet enjeu. De toute façon, l'alliance stratégique et militaire des pays scandinaves ne fait pas l'objet de cette compétition non plus, ceux-ci étant soit membre ou partenaire de l'OTAN.

Reste le Groenland, qui a mené des missions diplomatiques autant en Chine qu'aux États-Unis, bien souvent pour attirer des investissements étrangers (Vullierme et Landriault, 2020). Le rapprochement Groenland/États-Unis s'est confirmé en 2020 avec l'annonce d'une aide américaine de 12 millions de dollars au Groenland et à l'ouverture d'un consulat américain à Nuuk en juin. De plus, le contrat pour gérer et entretenir la base américaine de Thule au Groenland, va être redonnée de nouveau à une compagnie basée au Groenland, plutôt que la compagnie américaine *Vectrus Services*, qui avait décroché le contrat en 2014. L'accord signé entre le Groenland et les États-Unis prévoit de plus une coopération accrue dans le domaine du tourisme, de l'exploitation des ressources minières et du commerce (Humpert, 30 octobre 2020). En somme, après un flirt avec la Chine, le Groenland a opéré un changement de direction important vers les États-Unis, qui n'est pas étranger à l'intérêt nouveau qu'a accordé la première puissance mondiale dans les deux dernières années de l'administration Trump. Il semble improbable qu'un retour en arrière soit opéré dans un avenir rapproché. Ici, la compétition pourrait toujours survenir sur la dimension économique mais le rapprochement Groenland/États-Unis laisse présager que cette compétition a été remportée, pour l'instant. L'élection d'un nouveau dirigeant pour le parti au pouvoir, *Siumut*, laisse entrevoir une accélération de l'activisme international du territoire. Le nouveau dirigeant, Erik Jensen, défend une posture résolument pro-indépendance et prône une politique plus agressive sur la route d'une autonomie complète

face à Copenhague. Jensen va probablement tenter de développer une proto-diplomatie plus dynamique, qui multiplierait les signes de reconnaissance du Groenland à l'étranger et les ententes dans les champs de compétence du Groenland. Disant vouloir collaborer avec toutes les nations, incluant la Chine (Breum, 30 novembre 2020), il sera intéressant d'observer en 2021 quel forme va prendre sa politique internationale.

Conclusion

L'année 2020 a vu quelques développements diplomatiques saillants mais l'année a surtout été dominée par la gestion de la COVID-19. À ce chapitre, l'année 2021 devrait s'ouvrir sur de nouvelles dynamiques. L'élection de Joe Biden à la présidence devrait marquer un changement de cap marqué avec son prédécesseur. Il sera intéressant de voir la place que va occuper l'Arctique dans la politique internationale du nouveau président. L'intention de renforcer les partenariats avec des alliés traditionnels, froissés bien souvent par l'administration Trump, pourrait s'avérer productive dans la région. Même chose pour le réengagement américain annoncé avec une approche globale pour lutter contre les changements climatiques et des mesures environnementales renforcées. Restera à voir comment l'administration Biden va se distinguer des deux administrations Obama sur le dossier arctique.

La présidence russe du Conseil de l'Arctique va aussi constituer un point saillant de l'année 2021. Le pays y va de nombreux préparatifs et semble miser gros sur ce rôle privilégié. Il est fort à parier que l'État russe va aussi s'appuyer sur les membres de la fédération russe, tels que la République de Sakha, pour multiplier ces efforts et initiatives.

En terminant, la Chine, après une année marquée par la gestion de la COVID-19 et une diplomatie agressive, devrait continuer son activisme afin de réaliser sa route de la soie polaire.

Dans tous les cas, la tendance générale ne pointe pas vers une compétition entre grandes puissances en Arctique mais plutôt à une série de coopération ciblée et pragmatique, à géométrie

variable selon les contraintes et opportunités contenues dans différentes sous-régions arctiques. Il s'agit d'une perspective moins accrocheuse pour les grands titres médiatiques mais une qui se confirme lorsque l'on découpe la région arctique en sous-régions arctiques.

Références

- Arctic. ru. 25 novembre 2020. Experts speak about the upcoming program of Russia's Arctic Council chairmanship. Disponible au: <https://arctic.ru/international/20201125/988468.html>
- Breum, Martin. 30 novembre 2020. Greenland's premier is ousted from party leadership by a rival promising stronger pursuit of independence. *Arctic Today*, disponible au: <https://www.arctictoday.com/greenlands-premier-is-ousted-from-party-leadership-by-a-rival-promising-stronger-pursuit-of-independence/>
- Buchanan, Elizabeth. 21 juillet 2020. There is No Arctic Axis. *Foreign Policy*, disponible au: <https://foreignpolicy.com/2020/07/21/no-arctic-axis-china-russia-relationship-resources-natural-gas-northern-sea-route/>
- Bye, Hilde-Gunn. 2 octobre 2020. Sweden Launches New Arctic Strategy. *High North News*, disponible au: <https://www.highnorthnews.com/en/swed-en-launches-new-arctic-strategy>
- Comer, Bryan. 27 février 2020. IMO's draft HFO "ban" is nothing of the sort. *The International Council on Clean Transportation*, disponible au: <https://theicct.org/blog/staff/imo-draft-hfo-ban-2020>
- Conseil de l'Arctique. 2020. COVID-19 in the Arctic: A briefing document for senior Arctic officials. Disponible au: <https://arctic-council.org/en/news/covid-19-in-the-arctic-a-briefing-document-for-senior-arctic-officials/>
- Conseil de l'Arctique. 2020a. Arctic Council SAO Meeting. Disponible au:

- https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2524/SAOIS202_2020_RVK-Virtual1_07-3C_%20Future-Arctic-Council-Work-on-Covid19_SDWG.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Finland's Prime Minister Office. 28 octobre 2020. Nordic prime ministers discussed COVID-19 crisis, green investments and security of supply. Disponible au : <https://vnk.fi/en/-/nordic-prime-ministers-discussed-covid-19-crisis-green-investments-and-security-of-supply>
- Gouvernement du Canada. 18 février 2020. Le gouvernement du Canada appuie l'interdiction mondiale du mazout lourd dans l'Arctique. Disponible au : <https://www.canada.ca/fr/transports-canada/nouvelles/2020/02/le-gouvernement-du-canada-appuie-linterdiction-mondiale-du-mazout-lourd-dans-larctique.html>
- Gouvernement du Canada. 2019. Cadre stratégique pour l'Arctique et le Nord du Canada. Disponible au : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1560523306861/1560523330587#s8>
- Gouvernement de l'Islande. 6 décembre 2019. Regulation banning the use of heavy fuel oil in the territorial sea of Iceland. Disponible au : <https://www.government.is/diplomatic-missions/embassy-article/2019/12/06/Regulation-banning-the-use-of-heavy-fuel-oil-in-the-territorial-sea-of-Iceland/>
- Gouvernement de Norvège. 13 octobre 2020. The data breach at the Sorting. Disponible au : <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/dattainbruddet-i-stortinget/id2770135/>
- Humpert, Malte. 13 novembre 2020. Norway announces plans to ban HFO around Svalbard, leapfrogging proposed IMO regulation. Arctic Today, disponible au <https://www.arctictoday.com/norway-announces-plans-to-ban-hfo-around-svalbard-leapfrogging-proposed-imo-regulation/>
- Humpert, Malte. 30 octobre 2020. Greenland and U.S. Agree On Improved Cooperation at Thule Air Base. *High North News*, disponible au : <https://www.highnorthnews.com/en/greenland-and-us-agree-improved-cooperation-thule-air-base>
- ICC-Canada. 2020. ICC Canada Brings Inuit Message to London IMO Meeting : Time to Ban HFO's in Arctic Shipping. Disponible au : <https://www.inuitcircumpolar.com/press-releases/icc-canada-brings-inuit-message-to-london-imo-meeting-time-to-ban-hfos-in-arctic-shipping/>
- Staalesen, Atle. 1 décembre 2020. Erna Solberg's new Arctic Policy outlines dramatic shift in regional security. *The Barents Observer*, disponible au : <https://thebarentsobserver.com/en/arctic-arctic-lng-arctic-mining-covid-19-indigenous-peoples-new-energy-nuclear-safety-opinions/2020>
- Vullierme, Magali et Mathieu Landriault. 2020. Compétition et jeux de pouvoirs en Arctique – Réalités, fictions et implications pour le Canada. *Réseau d'analyse stratégique*. Disponible au : <https://ras-nsa.ca/fr/publication/competition-et-jeux-de-pouvoirs-en-arctique-realites-fictions-et-implications-pour-le-canada/>



L'ANNÉE ARCTIQUE 2020

OBSERVATOIRE DE LA POLITIQUE ET LA SÉCURITÉ DE
L'ARCTIQUE (OPSA)

POUR PLUS D'INFORMATIONS : CIRRICQ.ORG/OPSA