

L'ANNÉE ARCTIQUE 2021

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

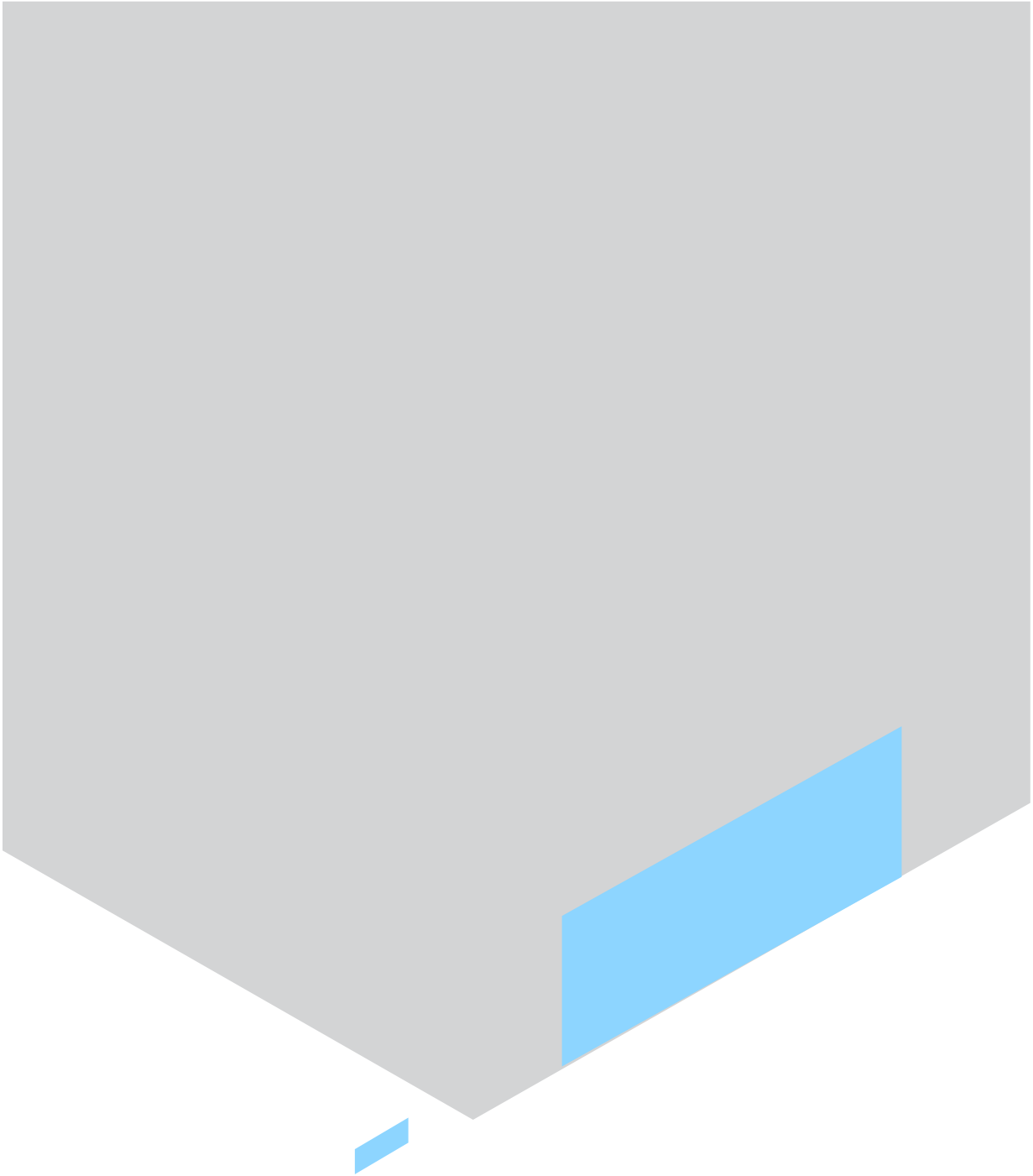
L'année arctique 2021

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

LA DIPLOMATIE ARCTIQUE EN 2021



CAMILLE ESCUDÉ JOFFRES
PROFESSEURE AGRÉGÉE DE
GÉOGRAPHIE, DOCTEURE ASSOCIÉE AU
CERI, SCIENCES PO

Au sens large, la diplomatie concerne la branche de la science politique qui s'intéresse aux relations internationales. Analyser la diplomatie en Arctique reviendrait alors à observer à la fois la construction de liens interpersonnels et l'organisation d'événements facilitant la coopération dans cette région du monde (Landriault, 2020). C'est un fait largement accepté que les États ne sont plus les seuls acteurs des relations internationales, et l'Arctique ne fait pas exception. Si l'année 2021 a été riche en événements diplomatiques traditionnels, comme le retour de la présidence russe au Conseil de l'Arctique, 2021 a marqué également la reprise en présentiel de conférences comme *Arctic Circle*, plateformes pour ouvrir la diplomatie arctique au-delà des limites de la région et des acteurs traditionnels.

La résilience de la coopération arctique

Le Conseil de l'Arctique, dont la Russie occupe la présidence tournante depuis 2021, a célébré le 19 septembre 2021 ses 25 ans d'existence. Par sa promotion de la coopération internationale entre tous les acteurs qui ont un intérêt dans l'Arctique, le Conseil a progressivement pris une

place centrale dans la diplomatie de l'Arctique. À l'occasion de ce 25ème anniversaire, les États arctiques et les participants permanents ont réaffirmé leur engagement à maintenir l'Arctique comme une région de paix, de stabilité et de coopération, lors d'une table ronde organisée par la présidence russe à Moscou le 17 septembre.

À l'issue de la réunion ministérielle de Rovaniemi en mai 2019 clôturant la présidence finlandaise, et pour la première fois depuis la création du Conseil de l'Arctique, les ministres des Affaires étrangères avaient échoué à s'entendre sur une déclaration commune. Les États-Unis avaient alors refusé d'approuver un document faisant mention de la formule « changements climatiques » et avaient dénoncé les ambitions économiques chinoises et militaires russes dans la région (Pic, 2019).

La réunion ministérielle du 20 mai 2021 semble ainsi montrer la résilience de la coopération arctique, dans un contexte de nouvelle administration états-unienne. En effet, non seulement une déclaration contenant une dizaine

de fois la mention « changements climatiques » a été signée (Arctic Council, 2021a), mais de plus, à l'occasion du 25ème anniversaire du Conseil, les ministres ont adopté le tout premier plan stratégique du Conseil. Ce plan couvre la période 2021-2030 et développe la vision stratégique du Conseil pour améliorer le développement durable, la protection de l'environnement et la gouvernance de l'Arctique (Arctic Council, 2021 b).

La Russie comme meneuse de la diplomatie Arctique en 2021 ?

Lors du passage de témoin de la réunion ministérielle de 2021, la présidence islandaise fortement impactée par la pandémie de Covid-19 a été unanimement saluée avec l'adoption de nombreux rapports scientifiques, notamment celui de 2021 sur le changement climatique dans l'Arctique. Le ministre des Affaires étrangères russe, Sergueï Lavrov, a réitéré la volonté de la Russie de maintenir les efforts engagés au cours de ces deux dernières années afin de poursuivre une politique pragmatique en Arctique où les Etats arctiques sont parvenus jusqu'à présent à préserver le dialogue et la coopération.

Se plaçant dans la continuité des présidences islandaise et finlandaise, la Russie met en avant quatre priorités pour les deux ans où elle présidera la Conseil : 1. la qualité de vie des communautés arctiques ; 2. la protection contre les effets du changement climatique ; 3. la coopération socio-économique entre les régions arctiques (afin de développer la construction d'infrastructures) ; 4. garantir la stabilité du Conseil de l'Arctique et agir en faveur de son développement (Canova et al. 2021).

Enfin, Sergueï Lavrov a exprimé le souhait de voir la bonne coopération entre les Etats arctiques être étendue à la coopération militaire. Si les questions de sécurité sont exclues du mandat du Conseil de l'Arctique, cela pourrait être une ouverture pour la reprise du dialogue annuel entre les chefs des forces armées des États arctiques, suspendu depuis 2014.

Il est indiqué clairement que la présidence russe au Conseil de l'Arctique est à situer dans le cadre de la stratégie arctique russe 2020-2035 qui vise à développer l'Arctique à grande échelle. On peut cependant souligner la contradiction entre l'agenda russe au Conseil de l'Arctique tourné vers le développement durable et la lutte contre les effets du changement climatique et sa politique intérieure de développement de ses régions arctiques (exploitation minière et d'hydrocarbures au cœur du développement de la zone arctique russe, développement de la route maritime du Nord) (Laruelle, 2020).

La diplomatie arctique à géométrie variable, entre ouverture et fermeture

L'une des priorités de la présidence islandaise du Conseil de l'Arctique était de renforcer le Conseil de l'Arctique en tant qu'institution de coopération, notamment par une meilleure collaboration avec les Observateurs. Pourtant, face au manque de consensus, aucun nouvel Observateur (État, ONG ou organisation internationale) n'a été admis lors de cette réunion. Rappelons qu'il y a déjà 38 Observateurs (13 États non Arctiques, 13 organisations internationales et 12 ONG) et que cette année l'Estonie, la République Tchèque et l'Irlande ont officiellement déposé leur candidature, en plus de la Turquie (dont la candidature a été déposée en 2015), la Mongolie et la Grèce qui sont toujours en attente de validation (Quinn, 2021).

Compte tenu du fait que de plus en plus de parties intéressées souhaitent rejoindre le Conseil, certains experts arguent depuis quelques années déjà (Knecht, 2015) qu'il serait temps que le Conseil de l'Arctique reconsidère cette pratique et applique plus rigoureusement les règles de procédures et critères tels que modifiés à la réunion ministérielle de Kiruna en 2013 pour ne pas décrédibiliser ce statut. Par ailleurs, les Observateurs réclament d'avoir une participation plus active aux débats.

En parallèle ou peut-être en réaction à des formats diplomatiques traditionnels perçus comme trop fermés par certains, l'année 2021 a marqué une reprise des conférences arctiques. Plateforme privilégiée des acteurs non-traditionnels des relations internationales (entreprises, ONG, *think tanks*, populations autochtones, État fédérés etc.), celles-ci ont pu reprendre au moins au format dit hybride.

La conférence « Arctic Frontiers » qui a lieu d'ordinaire tous les ans depuis 2007 à Tromsø en Norvège s'était tenue pour la première fois en ligne. En 2021, le programme a mis à l'honneur de hautes personnalités politiques, notamment de l'Union européenne (UE) et de la Russie. Non seulement l'Ambassadeur de l'UE pour l'Arctique Michael Mann a fait une rapide intervention mais aussi, beaucoup plus inhabituel, le Haut Représentant de l'UE pour les Affaires extérieures et de sécurité, Josep Borell. Ce dernier a véhiculé très clairement le message devenu de plus en plus récurrent des représentants de l'UE selon lequel l'Union européenne est *dans* l'Arctique. Quatre représentants de l'UE sont intervenus à « Arctic Frontiers ».

Alors que l'Union européenne s'est plutôt distinguée en Arctique par ses maladroites diplomatiques qui lui valent toujours le refus d'un siège d'observateur au sein du Conseil de l'Arctique (Canova et al., 2019), la nomination du nouvel envoyé spécial Michael Mann depuis avril 2020 marque une relance de la politique européenne en Arctique à la ligne encore peu claire. La nouvelle stratégie arctique européenne annoncée depuis novembre 2019 a été publiée le 13 octobre 2021 (EEAS, 2021). L'UE est confrontée à une situation paradoxale : elle prétend être dans l'Arctique (Mann, 2021) tout en étant considérée comme un acteur extérieur parfois considéré avec suspicion par les autres acteurs arctiques pour ses efforts d'ingérence dans les affaires arctiques (Raspotnik, 2018).

La diplomatie dans les instances multilatérales : des avancées lentes mais sûres en faveur de la protection de l'environnement arctique

L'année 2021 a marqué des avancées certaines en faveur de la protection de l'environnement arctique, autant de victoires pour des travaux diplomatiques commencés souvent il y a des années.

Les travaux à l'OMI sur les mesures de réduction des impacts sur l'environnement arctique du transport maritime international durent depuis 11 ans. Le projet de directives vise à aider les administrations des États-Parties à la Convention MARPOL, dont les côtes sont bordées par les eaux arctiques, à mettre en œuvre des mesures au niveau national pour réduire les risques liés à l'utilisation et au transport de fioul lourd par les navires dans les eaux arctiques. Le projet de directives vise également à fournir aux exploitants de navires qui prévoient d'effectuer des voyages dans l'Arctique des recommandations sur les mesures à prendre pour réduire les risques de déversement de fioul lourd dans les eaux arctiques.

En juin 2021, le comité MEPC 76 de l'organisation maritime internationale (OMI) a définitivement approuvé le moratoire sur le fioul lourd en Arctique (IMO, 2021). L'interdiction porte sur l'utilisation et le transport de fioul lourd en vue de leur utilisation comme combustible et prendra effet le 1er juillet 2024. Il existe toutefois des dérogations et exemptions. Les navires qui assurent la sécurité des navires ou qui participent à des opérations de recherche et de sauvetage, ainsi que les navires qui se consacrent à la préparation et à la lutte contre les déversements d'hydrocarbures, seront exemptés. Les navires qui répondent à certaines normes de construction en matière de protection des réservoirs de carburant devront se conformer à partir du 1er juillet 2029. Un État Partie à la convention MARPOL dont le littoral borde les eaux arctiques peut temporairement renoncer aux exigences pour les navires battant son pavillon lorsqu'ils sont exploités dans les eaux relevant de la souveraineté ou de la juridiction de cet État jusqu'au 1er juillet 2029.

Deuxième victoire pour les défenseurs de l'environnement, le moratoire sur la pratique de la pêche commerciale en Arctique ratifié en 2018 a pris effet. Après dix années de négociations initiées notamment par George W. Bush en 2008, le moratoire interdisant la pêche commerciale dans l'Océan Arctique central a été ratifié par une dizaine de pays incluant le Canada, la Chine, le Danemark (conjointement avec le Groenland et les îles Féroé), l'Union européenne, l'Islande, le Japon, la Norvège, la Russie, la Corée du Sud et les États-Unis (Schreiber, 2021). Valable pendant 16 ans, cet accord ne concerne pas la pêche de subsistance. Premier accord ratifié par des pays arctiques et non arctiques, ce moratoire est un exemple encourageant de coopération arctique en faveur de la préservation de l'écosystème polaire. La fonte des glaces en Arctique conduit à l'ouverture de passages maritimes permettant notamment l'exploitation devenant progressivement libre de glace sur une longue période. Anticipant le risque d'exploitation massive de ces eaux internationales, ce moratoire se place en faveur de la recherche scientifique permettant de mieux connaître l'écosystème marin. Créant un centre de recherche scientifique, cet accord souhaite notamment impulser la recherche sur la pêche durable, encore minoritaire en Arctique comme dans le reste du monde.

Il est intéressant de noter que ce moratoire prévoit d'inclure l'expertise et la participation des peuples autochtones arctiques, marquant une fois de plus l'ouverture des pratiques diplomatiques au-delà des cercles traditionnels. Cette intégration des connaissances autochtones au sein d'un accord international est inédite et démontre une véritable volonté de coopération sur les questions industrielles et de diplomatie arctique. Malgré des négociations mises en danger par les différentes crises diplomatiques entre la Russie et l'Union Européenne, cet accord marque un véritable tournant en termes de coopération inter-étatique permettant la protection d'une région fragile avant même l'industrialisation de celle-ci. Dans cette région polaire où le réchauffement climatique se fait ressentir trois fois plus que dans le reste du monde et où la fonte des glaces est majoritairement appréhendée comme source de nouvelles opportunités économiques (Deshayes, 2021), ce moratoire représente une véritable avancée diplomatique et environnementale.

Conclusion

L'année 2020, en Arctique comme ailleurs, avait été surtout dominée par la gestion de la COVID-19. L'élection de Joe Biden et la nouvelle présidence russe du Conseil de l'Arctique ont infléchi l'année 2021 vers une coopération arctique qui semble s'être relevée de quelques années difficiles – on se souvient de l'échec de la réunion ministérielle de Rovaniemi en 2019. Plus que jamais, la coopération arctique s'est montrée résiliente, à la fois en résultat des efforts diplomatiques au sein des formats traditionnels comme le Conseil de l'Arctique avec l'adoption d'un plan stratégique, et dans des instances qui font la part belle aux acteurs non arctiques et non traditionnels, comme « Arctic Frontiers ». À un autre niveau enfin, des efforts diplomatiques entretenus depuis des années ont porté leurs fruits en faveur de la protection environnementale, malgré un résultat parfois mitigé aux dires de certaines ONG en raison des freins d'États arctiques comme la Russie et le Canada justement : l'interdiction du fioul lourd et le moratoire contre la pêche dans l'Arctique central en sont deux exemples frappants. Il reste un an et demi à Moscou pour s'affirmer comme meneur de la diplomatie arctique avant de passer le relais. Quoi qu'il en soit, l'année 2021 a montré une fois de plus que l'Arctique est une région où la diplomatie et la coopération à géométrie variable sont bien assurées.

Références

- Arctic Council. 2021a. *The Arctic Council celebrates 25 years of Arctic cooperation*. Arctic Council. Disponible au : <https://arctic-council.org/news/arctic-council-celebrates-25-years-of-arctic-cooperation/>
- Arctic Council. 2021b. *Reykavik Strategic Plan 2021-2023*. Disponible au <https://oarchive.arctic->

- council.org/handle/11374/2601
- Canova, Emilie et al. 2019. L'Arctique, nouveau Moyen-Orient ? 5 points pour déconstruire un mythe. *Le Grand Continent*. Disponible au : <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/11/05/arctique-moyen-orient-5-points-pour-deconstruire-un-mythe/>
- Canova, Emilie et al. 2021. Présidence russe au Conseil de l'Arctique : Le réveil d'un géant. *Le Grand Continent*. Disponible au : <https://legrandcontinent.eu/fr/2021/05/31/presidence-russe-au-conseil-de-larctique-le-reveil-dun-geant/>
- Deshayes, Pierre-Henry. 2021. *Arctic warming three times faster than the planet, report warns*. Phys.org. Disponible au : <https://phys.org/news/2021-05-arctic-faster-planet.html>
- EEAS - European Union External Action. 2021. *Communication conjointe sur un engagement renforcé de l'UE en faveur d'une région arctique pacifique, durable et prospère* [Text]. EEAS - European Commission. Disponible au : https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/105536/communication-conjointe-sur-un-engagement-renforc%C3%A9-de-l%E2%80%99ue-en-faveur-d%E2%80%99une-r%C3%A9gion-arctique_fr
- IMO. 2021. *Further shipping GHG emission reduction measures adopted*. Disponible au : <https://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/pages/MEPC76.aspx>
- Knecht, Sebastian. 2015. New Observers Queuing Up: Why the Arctic Council should expand - and expel. *The Arctic Institute*. Disponible au : <https://www.thearcticinstitute.org/new-observers-queuing-up/>
- Landriault, Mathieu. 2020. *Diplomatie. L'année Arctique*. Disponible au : <https://cirriq.org/pub/revue-annuelle-lannee-arctique-2020/>
- Laruelle, Marlène. 2020. *La politique arctique de la Russie : Une stratégie de puissance et ses limites*. Notes de l'IFRI. Disponible au : https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/laruelle_politique_arctique_russie_2020.pdf
- Mann, Michael. 2021. *Exclusive interview with Michael Mann, EU's Ambassador at large for the Arctic/Special envoy for Arctic matters*. Groupe d'études Géopolitiques. Disponible au : <https://geopolitique.eu/en/2021/01/18/exclusive-interview-with-michael-mann-eus-ambassador-at-large-for-the-arctic-special-envoy-for-arctic-matters/>
- Pic, Pauline. 2019. La nouvelle doctrine des USA de Trump dans l'Arctique. *Le Grand Continent*. Disponible au : <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/05/10/la-nouvelle-doctrine-des-usa-de-trump-dans-larctique/>
- Quinn, Eilis. 2021. *Lack of consensus punts Arctic Council observer applications to future ministerial – Eye on the Arctic*. Eye on the Arctic. Disponible au : <https://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2021/05/21/lack-of-consensus-punts-arctic-council-observer-applications-to-next-ministerial/>
- Raspotnik, Andreas. 2018. *The European Union and the Geopolitics of the Arctic*. Edward Elgar Publishing Ltd.
- Schreiber, Melody. 2021. A long-awaited Central Arctic Ocean commercial fishing ban takes effect. *ArcticToday*. Disponible au : <https://www.arctictoday.com/a-long-awaited-central-arctic-ocean-commercial-fishing-ban-takes-effect/>



L'ANNÉE ARCTIQUE 2021

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

POUR PLUS D'INFORMATIONS : CIRRICQ.ORG/OPSA