



Chronique

# Nord-Nord-Ouest

Idées et débats sur les questions politiques dans l'Arctique  
[www.arctique-opsa.org](http://www.arctique-opsa.org)



## La réforme du Conseil de l'Arctique : un avenir incertain

**Coralie Mampaey**

**Diplômée du Master en Relations internationales, Sécurité, paix et conflit, Université libre de Bruxelles**

Le Conseil de l'Arctique est un forum intergouvernemental créé en 1996. Il s'agit de la plus importante initiative de coopération dans la région, ainsi que la seule réunissant les huit États arctiques au sein d'une même organisation. L'évolution qui a mené à la création du Conseil de l'Arctique peut se concevoir en deux phases. La première est celle qui a vu la mise en place de la Stratégie de protection de l'environnement arctique (SPEA), conclue en 1991 à Rovaniemi en Finlande. La déclaration de Rovaniemi est l'aboutissement d'un processus lancé à l'initiative de la Finlande en 1989 et motivé par la constatation que « the pollution problems of today do not respect national boundaries and that no state alone will be able to act effectively against environmental threats to the Arctic »<sup>1</sup>. La deuxième grande étape est, bien évidemment, celle de la création du Conseil de l'Arctique, né quant à lui d'une volonté d'étendre la coopération à un champ d'action plus large incluant le développement durable et d'intégrer de façon plus importante les communautés autochtones du Grand Nord dans la nouvelle structure.

<sup>1</sup> ARCTIC ENVIRONMENTAL PROTECTION STRATEGY, *Declaration on the Protection of Arctic Environment*, Rovaniemi, 14 juin 1991, p.6.

Ce Conseil est institué en vertu de la Déclaration d'Ottawa, signée par les huit États de l'Arctique et dans laquelle ces derniers lui confèrent le statut de forum de haut niveau. Ce statut ne lui attribue pas la personnalité juridique et le différencie d'une organisation internationale à proprement parler qui prend des décisions à portée obligatoire. Dans cette déclaration, les objectifs du Conseil sont délimités selon deux piliers principaux : la protection de l'environnement et le développement durable<sup>2</sup>. Le premier de ces deux piliers s'inscrit directement dans la continuité de la SPEA et se matérialise avant tout dans le travail effectué par les anciens groupes de travail de la SPEA qui ont été intégrés dans la structure du Conseil. L'objectif de développement durable est quant à lui inhérent à la création du Conseil. Ce dernier concerne le développement économique de la région ainsi que le mode de vie des populations autochtones de la région du Grand Nord<sup>3</sup>. Cet objectif se concrétise surtout dans le travail effectué par le *Sustainable Development Working Group* dont le but est de concilier développement économique et modes de vie des communautés autochtones<sup>4</sup>. Le mandat du

<sup>2</sup> KOIVUROVA, Timo, VANDERZWAAG, David L., « The Arctic Council at 10 years : Retrospect and Prospects », *University of British Columbia Law review*, vol.40, n°1, 2007, p.129.

<sup>3</sup> BLOOM, Evan, "Establishment of the Arctic Council", *The American Journal of International Law*, Vol.93, n°3, Juillet 1999, pp.712-722, p.712.

<sup>4</sup> « Sustainable Development Working Group (SDWG) », site du Conseil de l'Arctique,

Conseil est donc plus large que celui de la Stratégie de protection de l'environnement arctique. En effet, la SPEA mentionnait le développement durable dans ses objectifs, mais l'accent était avant tout mis sur la protection de l'environnement. Avec le Conseil de l'Arctique, ces deux objectifs concordent.

Le Conseil de l'Arctique est sans aucun doute l'organe le plus important de la coopération régionale dans le Grand Nord. En effet, de par l'ampleur de ses objectifs, il s'agit de l'initiative la plus ambitieuse pour la région et la seule actuellement qui réunisse les huit États arctiques. Sa création a aussi représenté une avancée importante. Sa simple existence est le symbole de l'émergence de l'Arctique en tant que région distincte du reste du monde. De plus, malgré quelques réticences, les grandes puissances régionales consacrent du temps et de l'argent au Conseil et ressentent le besoin de mener des politiques communes pour la région. Enfin, le Conseil décide de l'agenda de la coopération circumpolaire et des questions qui recevront le plus d'attention<sup>5</sup>. Malgré tout, son évolution soulève de nombreuses questions et sa légitimité est de plus en plus souvent remise en cause. Certains États manifestent une volonté d'étendre son mandat, alors que d'autres, comme Oran Young, jugeraient plus judicieux de le maintenir plus restreint. Des questions se posent également quant à la structure du forum qui pourrait être améliorée afin de garantir plus d'efficacité. Entre autres, des propositions pour un traité sur l'Arctique ont été faites. Si ce dernier voyait le jour dans le cadre du Conseil, cela aurait pour principal effet d'augmenter ses pouvoirs. Mais cela pourrait aussi provoquer une perte de légitimité aux yeux des communautés

---

<http://www.arctic-council.org/index.php/en/sdwgeng>  
(page consultée le 10 août 2012)

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp.15-16

autochtones. Le Canada a également proposé de restreindre le nombre d'acteur par la création d'un G5 de l'Arctique. Cette situation induit donc un questionnement sur le futur de ce Conseil et sur la nécessité d'opérer certaines réformes. Dans cet article, nous allons nous attacher à identifier les différentes propositions qui ont déjà été faites en ce sens ainsi qu'à tenter de déterminer dans quelle mesure elles pourraient voir le jour et quelles seraient leurs implications pour l'avenir du Conseil de l'Arctique. Mais ces propositions, bien qu'elles permettent pour la plupart d'influencer dans un sens positif l'efficacité du forum, risquent aussi d'avoir certaines conséquences non désirées et ne pas s'avérer aussi bénéfiques que souhaité. Elles font également l'objet de critiques que nous analyserons plus loin dans cet article. Dans une dernière partie, nous verrons que l'existence même du Conseil semble être remise en cause par certains États membres ou extérieurs au Conseil qui souhaitent privilégier d'autres formes de coopération aux mécanismes du Conseil de l'Arctique, ainsi que par certains facteurs relevant principalement de la *realpolitik* menée par les États dans l'objectif de l'appropriation des ressources du Grand Nord.

### *Critiques à l'encontre du Conseil*

Le Conseil de l'Arctique souffre d'un certain nombre de faiblesses qui influent sur l'efficacité de son fonctionnement et la mise en application de ses décisions.

Actuellement, l'une des grandes problématiques auxquelles il se retrouve confronté est celle, mise en lumière par Oran Young, de la représentation des communautés autochtones. Le forum est en effet de plus en plus perçu par les communautés du Nord comme un moyen pour les grandes métropoles du Sud de conserver la mainmise sur les affaires

polaires<sup>6</sup>. Pourtant, la légitimité du Conseil repose sur l'intégration de ces communautés dans son travail. Le forum doit donc avant tout évoluer afin de ne pas être perçu comme une institution top-down ayant la vocation à garantir le contrôle du Nord par les métropoles situées plus au sud<sup>7</sup>.

Un autre grand problème est celui du financement du Conseil. Il se fait sur un mode *ad hoc* et les États décident librement de leur contribution pour chaque projet, ce qui pose un certain nombre de problèmes et a été discuté à de nombreuses reprises. De plus, il ne dispose pas d'un secrétariat général permanent, celui-ci étant assuré par l'État qui exerce la présidence pour une période de deux ans. La politique du Conseil dépend donc fortement des priorités de l'État qui exerce la présidence<sup>8</sup> et il est parfois difficile de garantir une réelle continuité dans les programmes mis en place, ce qui peut affecter l'efficacité du Conseil et de ses groupes de travail.

Ce problème était déjà soulevé par le Canada dès les débuts du forum. Ottawa posait en effet la question de savoir dans quelle mesure une organisation de ce type pouvait déboucher sur la prise de mesures conjointes<sup>9</sup>, ainsi que celle du financement à

long terme des projets mis en place par le Conseil et la participation du secteur privé dans des projets définis<sup>10</sup>.

Enfin, comme nous le verrons dans la dernière partie de cet article, certaines critiques remettent en cause de façon beaucoup plus profonde le Conseil de l'Arctique et vont jusqu'à mettre en péril son existence. En effet, certains États non arctiques désireux d'occuper une place dans la région se sont vu refuser leur entrée au forum. Ce refus a poussé un petit nombre d'entre eux à adopter une posture de rejet par rapport à cette structure et ceux-ci essayent donc d'exercer leur voix par d'autres moyens. Mais le Canada, pourtant grand défenseur du Conseil de l'Arctique, adopte aussi une position qui pourrait sérieusement remettre en question le futur du forum en proposant la création d'un G5 de l'Arctique se limitant aux États ayant une frontière directe avec l'océan Arctique : les États-Unis, le Canada, le Danemark, la Norvège, et la Russie. Ces deux positions sont donc opposées, la première vise un élargissement de la coopération et la deuxième un rétrécissement, mais toutes deux sont susceptibles de remettre en cause l'existence du Conseil de l'Arctique.

### *Les différentes propositions de réformes*

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'un des problèmes majeurs auxquels est confronté le Conseil de l'Arctique est la question de son financement et de la permanence de ses institutions, conséquences du caractère non contraignant de son texte fondateur. Ces questions sont récurrentes depuis la création du Conseil jusqu'à aujourd'hui. Un certain nombre de propositions ont cependant été faites, même si aucune d'entre elles n'a encore vu le jour. À titre d'exemple, lors de la réunion

<sup>6</sup> YOUNG, Oran R., *The structure of Arctic Cooperation : Solving Problems/Seizing Opportunities*, étude préparée à la requête de la Finlande en préparation de la quatrième conférence des Parlementaires de la région Arctique, Rovaniemi, 27-29 août 2000, et la présidence finlandaise du Conseil de l'Arctique pendant la période 2000-2002, p.19

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> KOIVUROVA, Timo, « Alternatives for an Arctic Treaty. Evaluation and a New Proposal », *Review of European Community & Environmental Law*, vol.17, n°1, Avril 2008, p.16

<sup>9</sup> PARLEMENT DU CANADA, *Septième rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du commerce international. Le Canada et l'univers circumpolaire : relever les défis de la coopération à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, Ottawa, Avril 1997, p.18

<sup>10</sup> *Ibid.*, p.21

ministérielle de Reykjavik en 2004 une proposition pour un fond d'appui aux projets du Conseil de l'Arctique avait été faite<sup>11</sup>. Cela étant dit, ce nouveau mécanisme continuerait à reposer sur une base volontaire et dépendrait toujours de la décision des États membres de contribuer à tel ou tel projet<sup>12</sup>.

La Suède, qui exerce actuellement la présidence du Conseil, manifeste aussi une volonté de voir évoluer les institutions du Conseil. Dans ses déclarations, l'ambassadeur suédois au Conseil ne se prive pas de faire remarquer le manque d'efficacité du forum et met l'accent sur l'amélioration de sa vitesse de réaction<sup>13</sup>. De plus, la présidence suédoise assure qu'elle continuera à œuvrer pour la mise en place d'un secrétariat permanent<sup>14</sup>. Ces prises de position semblent être le signe du désir de réformer les structures du Conseil.

Il s'agit là de problèmes actuels concernant les institutions du Conseil de l'Arctique telles qu'elles ont été déterminées en 1996. Pourtant, bien avant la création du forum, d'autres propositions impliquant la mise en place d'une structure différente de celle du forum avaient déjà été avancées. Il s'agit principalement de la proposition émise par le Canada dès 1991 pour un Conseil régional de l'Arctique, lors d'une conférence ministérielle de la SPEA<sup>15</sup>. Cette

<sup>11</sup> CONSEIL DE L'ARCTIQUE, *Déclaration de Reykjavik*, Reykjavik, 24 novembre 2004

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> « Sweden on work in the Arctic : "The Council must be able to react" », site du Conseil de l'Arctique, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/chairmanship/559-sweden-on-work-i-the-arctic-4> (page consultée le 26 juillet 2012)

<sup>14</sup> « Press conference before SAO meeting », site du Conseil de l'Arctique, <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/chairmanship/557-press-conference-before-sao-meeting-4> (page consultée le 26 juillet 2012).

<sup>15</sup> KOIVUROVA, Timo, *op.cit.*, p.18.

organisation aurait été composée d'une Assemblée, d'une Commission, ainsi que d'un secrétariat et le statut de membre aurait aussi été ouvert à des organisations internationales et des ONG<sup>16</sup>. Mais la différence majeure entre le Conseil de l'Arctique et cette organisation est que cette dernière aurait été entérinée par l'intermédiaire d'un traité<sup>17</sup>, ce qui lui aurait conféré le statut d'organisation internationale et aurait induit un plus grand nombre d'obligations pour les États membres.

D'autres propositions, provenant cette fois-ci des milieux scientifiques, ont suggéré qu'un traité fondé sur le modèle de celui qui vaut pour l'Antarctique soit mis en place pour l'Arctique. L'enjeu ici serait de considérer le Grand Nord comme une région maritime protégée et de ne tolérer que certains usages de la région tels que le tourisme et les recherches scientifiques. Ce traité s'inspirerait donc directement des grandes lignes du traité pour l'Antarctique entré en vigueur en 1961<sup>18</sup>. Cette solution s'écarterait un peu plus du Conseil de l'Arctique, même si l'on peut imaginer qu'un tel traité prenne place dans le cadre du forum.

Cela dit, la présence d'importantes quantités de matières premières dans les eaux arctiques risque fort d'hypothéquer la possibilité d'arriver à un tel accord. La position de certains États sur le régime international qui doit prévaloir dans le Grand Nord remet aussi en cause cette solution. En tête de ceux-ci, les États-Unis ont spécifié qu'ils considéreraient que le Conseil de l'Arctique devait rester un forum de haut niveau. Washington ne veut en aucun cas

<sup>16</sup> « Draft Arctic Treaty: An Arctic Region Council », <http://www.carc.org/pubs/v19no2/5.htm> (page consultée le 15 octobre 2012)

<sup>17</sup> KOIVUROVA, Timo, *op.cit.*, p.18

<sup>18</sup> *Ibid.*

voir son mandat élargi, ou le voir se transformer en une organisation internationale formelle, d'autant plus si cela se traduit par une contribution financière obligatoire. Leur consentement à des changements dans la structure du Conseil s'arrête à ce qui permettrait d'en améliorer l'efficacité tout en restant dans les limites de son mandat<sup>19</sup>.

Nous avons déjà abordé plus haut le problème de la perception de l'organisation par les communautés du Nord. À ce propos, Oran Young propose l'adoption de procédures qui permettraient aux différents niveaux de pouvoirs tels que les provinces ou les territoires du Nord de prendre part au travail du Conseil, ainsi que la modification de certaines règles de procédures afin de garantir d'avantage de place à un nombre plus important d'observateurs<sup>20</sup>.

#### *Des conséquences potentiellement indésirables*

Bien qu'elles présentent des avantages importants pour améliorer la coopération entre les États arctiques, ces propositions comportent aussi certains risques desquels pourraient émerger des conséquences non désirées.

Concernant les propositions pour un traité sur l'Arctique et l'instauration d'un Conseil bénéficiant du statut d'organisation internationale, la principale préoccupation concerne le statut des communautés autochtones. Actuellement, les associations qui représentent les peuples de l'Arctique bénéficient d'un statut privilégié au sein du Conseil. Lors de la création de ce forum, les

États arctiques ont reconnu l'importance du savoir traditionnel de ces communautés et ont donc voulu les inclure pleinement dans le travail du Conseil<sup>21</sup>. Il a donc été décidé de leur garantir le statut de participants permanents. Ce statut « provide for active participation and full consultation with the Arctic indigenous representatives within the Arctic Council »<sup>22</sup>, mais ne leur garantit pas le droit de vote qui est exclusivement réservé aux États membres. Selon ce qui est prévu dans la Déclaration d'Ottawa, les associations de peuples autochtones doivent donc être consultées pour chaque décision. En conséquence, leur rejet d'un projet peut empêcher sa mise en œuvre. On peut donc voir que les communautés autochtones bénéficient d'une place privilégiée. Cette intégration d'organisations non gouvernementales dans une organisation inter-gouvernementale représente l'une des grandes originalités du Conseil et démontre l'importance du rôle joué par ces communautés<sup>23</sup>.

Mais ce statut particulier a été en grande partie rendu possible par la structure particulière du Conseil. L'évolution du forum vers une structure permanente pourrait donc le remettre en cause, tout comme ce serait le cas si un traité à l'image de celui prévalant pour l'Antarctique était mis en place. Légalement, il n'existe aucun obstacle à la garantie de leur statut. Mais, dans le processus qui mène à la mise en application d'un traité, de nombreux représentants étatiques n'étant jusqu'alors pas impliqués dans le Conseil de l'Arctique sont amenés à prendre part au travail. Ceux-ci pourraient vouloir rétrograder le statut des communautés autochtones à celui d'une

<sup>19</sup> THE WHITE HOUSE, *National Security Presidential Directive an Homeland Security Presidential Directive n° 66*, 9 Janvier 2009, Washington, NSPD-66/HSPD-25

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> CONSEIL DE L'ARCTIQUE, *Declaration on the Establishment of the Arctic Council*, Ottawa, 19 septembre 1996

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> BLOOM, Evan T., *op.cit.*, p.712

simple ONG participant au travail du Conseil, ce qui aurait pour effet que celles-ci ne devraient plus être obligatoirement consultées<sup>24</sup>. Ceci aurait non seulement de lourdes conséquences sur le travail du Conseil, mais provoquerait aussi une grande perte de légitimité du Conseil étant donné que celle-ci repose avant tout sur la participation des communautés autochtones à son travail<sup>25</sup>.

De plus, selon certains spécialistes, dont Oran Young, la solution du traité n'est pas la meilleure voie à suivre. En effet, selon ce dernier, étant donné la situation particulière du Grand Nord, faite de problèmes difficiles à résoudre et de situations changeantes, la coopération régionale en sortirait plus affaiblie que renforcée<sup>26</sup>. Il existe un nombre important d'initiatives de coopération, d'organisation n'incluant parfois que deux États ou de régimes internationaux qui ne peuvent pas être classés dans la catégorie des organisations internationales. Cette multitude de structures nécessitent donc d'être intégrées dans un système cohérent. De plus, le réchauffement climatique et la fonte de la calotte polaire qui en découle, deux phénomènes dont on ne connaît pas encore avec certitude l'ampleur des retombées pour le Grand Nord, bouleversent l'équilibre géopolitique. Les ressources de l'Arctique sont de plus en plus accessibles et l'intérêt des grandes puissances, qui n'était jusque-là que secondaire, s'en trouve renforcé. De nouvelles considérations liées à la puissance énergétique de ces pays entrent donc en ligne de compte. La volonté de coopérer sur les questions environnementales se retrouve confrontée à la menace d'actions militaires unilatérales destinées à s'assurer le contrôle des ressources. Un traité, trop figé, ne serait

donc sans doute pas la meilleure solution à envisager.

### *Une remise en question du Conseil de l'Arctique*

Malgré les propositions visant à améliorer l'efficacité du Conseil de l'Arctique, ou plus largement le processus de coopération dans le Grand Nord, un certain nombre de facteurs et d'événements, qui vont de la création d'un G5 de l'Arctique jusqu'aux menaces militaires, semblent remettre sérieusement en cause l'existence même de ce forum.

Les premiers questionnements concernant la possibilité de restreindre les acteurs de la gouvernance arctique remontent à la déclaration d'Ilulissat qui a pour la première fois fait planer le doute sur les motivations des « cinq de l'Arctique » : les États ayant une frontière directe avec l'océan Arctique, c'est-à-dire les États-Unis, la Russie, le Canada, la Norvège, et le Danemark. Par l'intermédiaire de cette déclaration, signée en mai 2008, les cinq États rappellent leur attachement au cadre juridique existant (et plus particulièrement la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer) tout en le considérant suffisant pour régler leurs différends, ainsi que leur engagement à préserver et protéger l'environnement de l'océan Arctique<sup>27</sup>. L'importance de cette déclaration réside dans le fait qu'elle sème le doute quant à l'avenir de la coopération dans l'Arctique. En effet, bien que les États parties s'y engagent à continuer à travailler dans le cadre du Conseil de l'Arctique<sup>28</sup>, cette déclaration a créé des tensions entre les États signataires et les autres États circumpolaires. Volontairement ou non, la Déclaration d'Ilulissat semble avoir institué

<sup>24</sup> KOIVUROVA, Timo, *op.cit.*, p.25

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> YOUNG, Oran R., *op.cit.*, p.8

<sup>27</sup> ARCTIC OCEAN CONFERENCE, *The Ilulissat Declaration*, Ilulissat, Groenland, 28 mai 2008, 2 p.

<sup>28</sup> *Ibid.*

un doute quant à savoir si ces États privilégieront désormais une coopération limitée à leur club fermé en excluant les trois autres acteurs de la scène arctique, ou si au contraire, le Conseil de l'Arctique continuera à dominer comme la principale institution de gouvernance concernant la région<sup>29</sup>.

Malgré son soutien indéfectible pour le Conseil, le Canada a aussi récemment démontré sa volonté de restreindre la coopération du Grand Nord aux cinq principaux États boréaux. En 2010, le premier ministre Stephen Harper a effectivement proposé la création d'un G5 de l'Arctique réunissant ces cinq États<sup>30</sup>. Bien qu'en diminuant le nombre de négociateurs autour de la table elle compromette la coopération au sein du Conseil de l'Arctique, cette proposition a néanmoins l'avantage de réduire les divergences de points de vue et permet de faciliter la prise de décisions concernant le futur de la région. A contrario, elle isole certains États arctiques qui apportent une importance particulière à la protection de l'environnement du Grand Nord et limite le dialogue aux plus grands États dont l'intérêt est avant tout l'accès aux ressources de la région. Cette proposition a tout de même été directement rejetée par les États-Unis qui déclarent préférer la coopération plus élargie au sein du Conseil de l'Arctique<sup>31</sup>, alors que la Russie n'a pas catégoriquement rejeté la proposition et se déclare ouverte à sa mise en place si cela se passe en parallèle du Conseil de l'Arctique et d'autres forums régionaux.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> CONLEY, Heather, KRAUT, Jamie, « U.S. Strategic Interests in the Arctic. An Assessment of Current Challenges and New Opportunities for Cooperation », *Center for Strategic & International Studies*, avril 2010, p.13

<sup>30</sup> CANOBBIO, Éric, *Mondes arctiques. Miroirs de la mondialisation*, dossier n° 8080, Paris, La Documentation française, mars-avril 2011, p.16.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

Enfin, les déclarations norvégiennes ne semblent pas laisser supposer une volonté de repli sur le « club des cinq ». En effet, le gouvernement norvégien considère le Conseil de l'Arctique comme l'élément primordial de la coopération dans l'Arctique et va même jusqu'à déclarer : « The Arctic Council is the only body and the leading political body for Arctic issues »<sup>33</sup>.

Pourtant, cette proposition a soulevé un certain nombre de questionnements et en a inquiété plus d'un. Au premier rang de ceux-ci se trouvent les États n'ayant pas de possessions territoriales dans la région et manifestant une volonté répétée de jouer un rôle dans son futur. Ceux-ci craignent effectivement les manifestations d'une politique exclusive de la part des États arctiques qui risquerait de les mettre totalement hors jeu. Mais les propositions de ce type inquiètent aussi les communautés autochtones qui risqueraient de perdre l'influence qu'elles exercent au sein du Conseil de l'Arctique et ne veulent pas voir l'avenir de leurs territoires décidé uniquement par les États<sup>34</sup>.

Un autre facteur qui pourrait remettre en cause sinon l'existence du Conseil du moins son efficacité serait le renforcement de la présence militaire dans la région de la part des États arctiques. Depuis peu, les États boréaux ont augmenté leurs manœuvres militaires dans le but de garantir leur souveraineté dans la région. En effet, c'est l'établissement de la souveraineté sur la plus grande part de territoire possible qui permettra aux États arctiques de se voir garantir l'accès aux ressources présentes dans les eaux arctiques.

<sup>33</sup> MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES DE LA NORVEGE, *The High North : Visions and Strategies*, Oslo, 18 novembre 2011, 41p., p.10

<sup>34</sup> CANOBBIO, Éric, *op.cit.*, p.16.

Les États-Unis ont clairement indiqué que si cela s'avérait nécessaire ils défendraient leurs intérêts par la voie militaire, et ce même s'ils continuent à privilégier la coopération internationale<sup>35</sup>. De son côté, la Russie, bien qu'elle ait jusqu'à présent travaillé dans les limites du droit international et affirme préférer régler les différends par la voie diplomatique, ne cache pas que si ses intérêts sont menacés elle envisagera, elle aussi, d'utiliser la force militaire. Au cours des cinq dernières années, le pays a d'ailleurs considérablement augmenté sa présence militaire dans la région<sup>36</sup>. Malgré tout, Moscou éprouve certaines difficultés à mettre en œuvre ses ambitions de puissance et de souveraineté face à l'étendue énorme de son espace largement sous-peuplé et un manque de ressources financières flagrant malgré l'apport important des revenus des hydrocarbures<sup>37</sup>. Enfin, le Canada considère le Conseil de l'Arctique comme le principal moyen à sa disposition afin de promouvoir sa politique étrangère dans le Grand Nord et de sauvegarder ses intérêts dans la région<sup>38</sup>. Mais, malgré cette position, Ottawa suit également les grandes puissances arctiques en modernisant et en renforçant ses forces militaires dans le Nord. Cette ambition se constate principalement dans la Stratégie de Défense *Le Canada d'abord* de 2008 dans laquelle le gouvernement Harper établit ses grandes priorités en matière de défense. Il y

<sup>35</sup> EIFFLING, Vincent, STRUYE DE SWIELANDE, Tanguy, « L'Arctique : nouvel eldorado ? », *Chaire InBev Baillet-Latour « Union européenne – Chine » de l'Université catholique de Louvain*, Note d'analyse n°15, Mars 2011, p.34.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp.210-211.

<sup>37</sup> LABEVIERE, Richard, THUAL, François, *La bataille du Grand Nord a commencé...*, Paris, Perrin, 2008.

<sup>38</sup> « Conseil de l'Arctique », site du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada, <http://www.international.gc.ca/polar-polaire/council-conseil.aspx?lang=fra&view=d> (page consultée le 19 juillet 2012).

est fait référence au NORAD (programme de défense du Grand Nord en collaboration avec les États-Unis) et aux menaces liées aux tentatives d'appropriation étrangères des ressources naturelles du Canada, ainsi qu'aux bouleversements liés au réchauffement climatique<sup>39</sup>. Les autres États arctiques suivent le même mouvement en renforçant leur présence militaire dans leurs territoires arctiques. La Norvège, bien qu'elle tente de se positionner en leaders en matière de protection de l'environnement, mène une politique énergétique de plus en plus agressive. La Finlande, quant à elle, adopte une ligne de conduite proche de celle de l'OTAN<sup>40</sup>, alors que la Suède a récemment entrepris de moderniser son armée et encourage les accords de coopération militaire avec les autres États boréaux<sup>41</sup>. Enfin, l'Islande, qui ne dispose pas de ses propres forces militaires, tente d'encourager des politiques de partenariat militaire et une présence plus forte de l'OTAN dans la région<sup>42</sup>.

Enfin, les manifestations d'États ne disposant pas de territoires dans la région peuvent aussi venir entraver le processus de coopération au sein du Conseil de l'Arctique. Pour n'en citer que deux, l'Union européenne et la Chine semblent s'intéresser de plus en plus près au Grand Nord et à ses nombreuses ressources. L'attention accrue de l'Union européenne pour la région arctique est principalement une conséquence du fait que certains États-membres de l'UE (la Suède, la Finlande, le Danemark) et d'autres États européens non-membres de l'UE (Norvège et Islande) s'avèrent être des États circumpolaires. De plus, le réchauffement climatique et la fonte de la

<sup>39</sup> MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE DU CANADA, *Stratégie de défense. Le Canada d'abord*, Ottawa, 12 mai 2008, 21 p.

<sup>40</sup> KRASKA, James, *op.cit.*, p.206

<sup>41</sup> *Ibid.*, p.212

<sup>42</sup> *Ibid.*, p.207

banquise impliquent de nouvelles menaces sécuritaires et de nouveaux enjeux poussant l'Union européenne à prendre des mesures appropriées<sup>43</sup>. Sa stratégie pour le Nord se retrouve principalement dans deux documents de la Commission européenne ; la *Dimension Nordique* (datant de 1997) et un autre document adopté en novembre 2008 *L'Union européenne et la région arctique*<sup>44</sup>. Ce dernier reprend trois principaux objectifs que se donne la Commission européenne : 1) Protection et préservation de l'Arctique en accord avec sa population ; 2) Promotion de l'exploitation durable des ressources ; 3) Contribution à une meilleure gouvernance multilatérale de l'Arctique. Il illustre la préférence de l'Union européenne pour son approche traditionnelle, c'est-à-dire légaliste et multilatérale, plutôt que reposant sur la force<sup>45</sup>.

La Chine montre aussi un intérêt de plus en plus grand pour l'Arctique. Depuis 2004, Pékin a même établi une station de recherche sur l'île de Svalbard et a commencé à se rapprocher de certains pays nordiques. De plus, étant donné que la Chine n'est pas un État arctique, sa stratégie repose sur une volonté d'internationaliser la question en tentant de faire pression sur les « cinq de l'Arctique » (les États-Unis, la Russie, le Canada, la Norvège, et le Danemark) par l'intermédiaire de la mobilisation des autres États limitrophes<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. L'Union européenne et la région arctique*, Bruxelles, 20 novembre 2008, COM(2008) 763 final, 14 p., pp.2-3

<sup>44</sup> EIFFLING, Vincent, STRUYE DE SWIELANDE, Tanguy, *op.cit.*, p.40.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p.41.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p.42

## Conclusion

En conclusion, nous pouvons voir que les propositions visant à améliorer l'efficacité du Conseil de l'Arctique, et plus largement le régime de gouvernance qui prévaut dans le Grand Nord, ne manquent pas. Dans le futur, il nous reste donc à voir dans quelle mesure les huit États arctiques accepteront de mettre leurs ambitions en perspective et de contenir leurs ardeurs militaires afin de sauvegarder l'environnement arctique. De plus, il semble que la position des cinq grands États boréaux (les États-Unis, le Canada, la Russie, la Norvège, et le Danemark) pèse plus lourd dans la balance que celle des autres États circumpolaires. Une deuxième inconnue entre donc dans l'équation. Il s'agit de savoir si la future gouvernance de l'Arctique continuera à s'exercer par l'intermédiaire du Conseil de l'Arctique, voire dans un cadre plus large, ou si le Club des cinq du Grand Nord décidera d'exclure les autres États des principaux processus de coopération régionale.

Actuellement, il est difficile de répondre à ces questions étant donné le caractère changeant et incertain de la situation dans le Grand Nord. Mais nous pouvons nous permettre d'être optimistes pour l'avenir du Conseil de l'Arctique. En effet, certains des principaux acteurs de la coopération arctique, tels que le Canada et la Norvège, se montrent particulièrement actifs au sein du Conseil qu'ils considèrent comme l'outil principal à leur disposition afin de garantir leurs intérêts. Les États-Unis et la Russie, quant à eux, envisagent également le Conseil de l'Arctique comme un élément central de la coopération dans le Grand Nord. Ce sont là autant d'éléments qui nous permettent de penser que, malgré ses imperfections, le Conseil de l'Arctique a encore de belles années devant lui.

L'OPSA tient à remercier ses partenaires :

