

étatiques, notamment les collectivités territoriales ou les peuples autochtones. Il semble finalement que les coopérations internationales en œuvre en Arctique permettent et ont permis de maintenir un bas niveau de conflictualité et de contribuer à la paix, à la sécurité, au développement économique et à la prospérité dans la région. Ces nombreuses coopérations aboutissent à des résultats tant multilatéraux (traité sur la coopération en matière de recherche et de sauvetage aéronautiques et maritimes dans l'Arctique du 12 mai 2011) que bilatéraux (traité russe-norvégien du 15 septembre 2010 relatif à la délimitation des frontières maritimes en mer de Barents⁵). Le défi réside plutôt dans le rôle que le Conseil de l'Arctique sera peut-être amené à assumer en matière de coordination entre toutes ces initiatives afin de maintenir une cohérence régionale en Arctique et éviter un éparpillement institutionnel dommageable.

La gouvernance en Arctique

Laurent MAYET

La nomination d'un Ambassadeur français en charge de l'Arctique est en soi un signe clair qu'il existe un besoin de coopération internationale dans l'Arctique. À cet égard, la France n'est certainement pas une exception. La Pologne, l'Espagne, le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie, la Chine, la Corée du Sud... Tous ces États non-arctiques ont des diplomates de carrière, en charge, sinon exclusivement, du moins en partie, de la zone arctique.

Malheureusement, l'existence d'une diplomatie internationale concernant l'Arctique ne signifie pas qu'une coopération internationale efficace y est déjà présente. Elle indique seulement qu'il existe un fort besoin de coopération internationale pour préparer le développement futur d'activités humaines ainsi que les changements environnementaux majeurs dans l'Arctique. Cette perspective est certainement un sujet de préoccupation important pour ceux qui se nomment eux-mêmes les «Arctic 5» (les États riverains de l'Arctique : États-Unis, Canada, Groenland/Danemark, Norvège et Russie), qui sont aux premières loges, mais aussi pour les États arctiques non riverains – notons ici l'étrange affirmation selon laquelle

5. Rolf Einar Fife, «Le traité du 15 septembre 2010 entre la Norvège et la Russie relatif à la délimitation et à la coopération maritime en mer de Barents et dans l'océan Arctique», in *Annuaire Français de Droit International*, Vol. LVI, Paris, CNRS Éditions, 2010, pp. 399-412.

« l'Islande n'est pas un État riverain de l'Arctique », alors que plusieurs scientifiques et arguments conventionnels tendent à prouver le contraire. Par exemple, la Convention OSPAR (Oslo-Paris), Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, définit les « eaux arctiques » comme situées au nord du 60° de latitude nord, ce qui inclut donc l'Islande.

« Chers membres de la communauté scientifique, ne cherchez pas à mettre cette controverse en équations. Il s'agit là de politique internationale du Grand Nord, et non de géographie ou d'océanographie. » Cette déclaration désagréable est un des nombreux symptômes d'une posture d'affirmation de la primauté de la souveraineté nationale, un peu difficile à comprendre si l'on considère l'ampleur des défis qui se profilent et qu'il faudra relever dans le contexte d'un océan Arctique devenu accessible, parfois appelé « l'Océan de demain ».

Questions de souveraineté

L'évolution des conditions dans l'Arctique est également un important sujet de préoccupation pour plusieurs pays non-arctiques comme la France, connus sous le nom « d'États indirectement concernés », par opposition aux « États directement concernés ». Cette distinction révèle une fois encore la priorité accordée à l'affirmation de la souveraineté, comme si l'océan Arctique était un lieu à conquérir. Nous savons tous que tel n'est pas le cas. Comme les autres mers et océans du monde, l'océan Arctique est soumis à un régime juridique, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), souvent décrite comme « la Constitution des mers ». Il est vrai que la Convention sur le droit de la mer n'a pas été établie

en pensant à l'Arctique, et qu'elle est donc inadéquate à elle seule. Néanmoins, l'ensemble des États arctiques, à l'exception des États-Unis, a ratifié la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. Ces huit pays ont un contrôle souverain incontesté sur leur zone économique exclusive.

Il existe bien quelques différends territoriaux non réglés dans l'Arctique (île Hans entre le Canada et le Groenland/Danemark, passage du Nord-Ouest entre le Canada et les États-Unis, l'Union européenne et la Chine...) mais pas plus que dans bien d'autres régions des océans mondiaux. Quant à la question des revendications territoriales concernant « le plateau continental étendu », elle n'a rien à voir avec l'océan Arctique en particulier. Lorsqu'il ratifie la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, un État côtier dispose d'un délai de dix ans pour revendiquer un plateau continental étendu. En outre, les cinq de l'Arctique ont fermement déclaré en mai 2008 à Ilulissat au Groenland: « Nous demeurons engagés envers ce cadre juridique et envers le règlement harmonieux de toutes revendications concurrentes susceptibles de survenir ».

Tout bien considéré, nous voyons donc que l'affirmation de sa souveraineté – ou plutôt de ses « droits souverains » ou de sa « juridiction nationale » car la souveraineté n'existe pas en ce qui concerne les zones maritimes, à l'exception des eaux territoriales – n'est pas un sujet particulièrement conflictuel dans l'Arctique, en raison de l'existence d'un régime juridique, la CNUDM, et de la volonté des États riverains de l'Arctique de demeurer « engagés envers ce cadre juridique ». Ailleurs dans les océans mondiaux, l'affirmation de « droits souverains » peut être interprétée comme une source potentielle de conflit, par exemple en mer de Chine orientale, où le ton monte entre la Chine et le Japon, qui y revendiquent tous

deux des champs pétroliers et gaziers. Aux dires de plusieurs experts géostratégiques, l'Arctique n'est pas une zone de conflit potentiel.

Si l'affirmation de « droits souverains » dans l'Arctique n'est pas un sujet de conflit, pourquoi les cinq de l'Arctique sont-ils si réticents à bénéficier d'une coopération avec d'autres pays pour préparer le développement futur d'activités humaines ainsi que les changements environnementaux majeurs dans l'Arctique ? Je me souviens de la question du ministre norvégien des Affaires étrangères, Jonas Gahr Støre, à l'ambassadeur Michel Rocard : « Pourquoi le gouvernement français s'intéresse-t-il aux changements rapides qui affectent l'Arctique ? La Norvège ne se sent pas concernée par la mer Méditerranée ! ».

Tout d'abord, nous espérons que l'océan Arctique ne ressemblera jamais à la mer Méditerranée en termes de pollution et de dégradation de l'écosystème marin. Deuxièmement, en se fondant sur la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, il faut souligner qu'il n'est pas correct de comparer une « mer semi-fermée », comme « la mer Méditerranée » ou « la mer Baltique », définie comme une mer constituée « entièrement ou principalement, par les mers territoriales et les zones économiques exclusives de plusieurs États » et un océan de 13 millions de km² comprenant plusieurs zones de haute mer, « propriété commune de toutes les nations », notamment l'océan Arctique central, qui couvre 35 % de l'ensemble du bassin arctique.

Les nouvelles perspectives économiques et les changements environnementaux majeurs à l'œuvre dans l'Arctique sont évidemment une priorité stratégique pour les États riverains. Mais l'affirmation de la souveraineté nationale ne doit pas empêcher le développement de la coopération régionale, euro-régionale et internationale dans l'Arctique. Or c'est malheureusement le cas.

Questions de gouvernance

La gouvernance des activités futures et la protection du milieu marin dans l'Arctique sont des sujets de préoccupation communs aux États arctiques et non-arctiques. Comme le répète la communauté scientifique internationale depuis de nombreuses années sans être prise au sérieux : l'Arctique est à la veille d'un changement écologique sans précédent. Ce changement, provoqué par l'accélération du réchauffement mondial, modifiera radicalement les conditions fondamentales de vie dans l'Arctique. Nous avons observé le plus faible minimum d'étendue de la banquise arctique de ces trente dernières années, avec 3,41 millions de km², le 16 septembre 2012.

La perspective d'un océan sans glace pendant l'été est de plus en plus proche. Cette accélération des changements offrira également de nouvelles opportunités de développement, dans cette région isolée, autrefois inhospitale. Trois de ces nouvelles opportunités, notamment de nouvelles routes de navigation, un développement accru de l'exploitation du pétrole et du gaz et de nouvelles possibilités de pêche commerciale, pourraient avoir des effets environnementaux systémiques, donc poser des problèmes de gestion aux États arctiques. Pour garantir le développement durable de la région, ces opportunités doivent être exploitées de manière coordonnée par les États arctiques aux côtés des pays indirectement concernés.

Nous devons prêter attention à cet enjeu. Au vu des tendances observées dans le recul de la banquise, l'océan Arctique sans glace en été est pour demain ! Or négocier et mettre en œuvre une nouvelle organisation régionale de gestion des pêches (ORG) nécessite 8 à 10 ans. Les activités de pêche dans des zones de haute mer de l'océan

Arctique nouvellement accessibles n'attendront peut-être pas aussi longtemps, et nous savons quels effets dévastateurs la pêche non réglementée peut avoir sur les stocks de poissons. Il faut également garder à l'esprit que, dans la perspective d'une ORGP totalement nouvelle pour l'Arctique, les États riverains devraient négocier avec d'autres États pratiquant la pêche, parmi lesquels, probablement, ceux qui pêchent à longue distance, comme la Chine. Il en serait de même dans l'hypothèse institutionnelle d'une extension d'une ORGP existante comme la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est (CEPANE).

Le financement de nouvelles infrastructures maritimes pour garantir la sécurité sur les routes maritimes arctiques constituera un projet monumental, dont un ou même plusieurs États riverains de l'Arctique ne pourront assumer seuls le coût, compte tenu de leur situation économique nationale. En 2008, l'ambassadeur français Michel Rocard a suggéré à l'ancien ministre des Affaires étrangères canadien Lawrence Cannon l'idée d'une épargne mondiale pour financer les infrastructures maritimes du passage du Nord-Ouest. Sa réponse polie a été qu'une telle initiative menacerait la souveraineté canadienne, déjà contestée, sur ce passage. Quatre ans plus tard, nous voyons que la stratégie du gouvernement de Stephen Harper concernant le Grand Nord n'est pas parvenue à convaincre les parlementaires de voter en faveur d'investissements majeurs dans les infrastructures maritimes de l'Arctique. Il n'existe pas un seul port en eaux profondes dans l'archipel arctique canadien.

En ce qui concerne le système coordonné de recherche et de sauvetage dans l'Arctique circumpolaire instauré par l'accord de coopération en matière de recherche et de sauvetage signé en 2011 par les huit États de l'Arctique, je ne citerai que l'article 12 de cet accord multilatéral: «La mise en œuvre du présent accord est subordonnée à la

disponibilité des ressources nécessaires.» Compte tenu des capacités limitées en la matière, le sauvetage de navires en détresse dans l'Arctique risque d'être difficile.

Et qu'en sera-t-il des conséquences écologiques pour l'écosystème marin d'un déversement pétrolier issu d'une éruption de puits de pétrole, d'une fuite d'oléoduc ou d'un accident de navigation? Selon les experts en hydrocarbures, nous ne saurions tout simplement pas quoi faire, faute de technologies adaptées. Il n'existe pas de méthode efficace pour maîtriser et nettoyer un déversement de pétrole dans les glaces. En septembre 2012, le PDG de la compagnie pétrolière Total, Christophe de Margerie, a déclaré que des forages dans l'Arctique pourraient être trop risqués pour l'environnement. Il a également annoncé que Total n'effectuerait pas de forages au Groenland. La possibilité qu'un déversement catastrophique puisse dépasser les limites opérationnelles des technologies existantes est un argument fort en faveur d'un moratoire, jusqu'à ce qu'une réponse appropriée soit trouvée.

Les nouvelles opportunités qu'offre l'Arctique représentent des défis immenses. Il est donc urgent d'en améliorer la gouvernance. Celle-ci est bien sûr déterminée en premier lieu par les ambitions et les intérêts des huit États arctiques, mais également influencée par des parties prenantes non-arctiques. En tant qu'utilisateurs potentiels, parties prenantes et membres de l'Organisation maritime internationale, les États non-arctiques souhaitent également équilibrer les intérêts nationaux et l'intérêt commun dans le futur système de gouvernance de l'Arctique.

Ces cinquante dernières années, les huit États de l'Arctique ont établi un cadre initial de coopération pour traiter les questions d'intérêt mutuel. Le cadre de coopération existant, à savoir le Conseil de l'Arctique, est caractérisé par un «droit souple» ou une approche essentiellement volontaire, qui reflète le manque d'appétit

de certains des « huit » pour des traités plus contraignants. Six États non-arctiques (France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Pays-Bas et Pologne) ont été admis au Conseil de l'Arctique avec le statut d'observateur permanent, en raison de leurs intérêt et activités scientifiques dans l'Arctique. Il y a quelques années, la Chine, la Corée du Sud, l'Italie et l'UE ont demandé un statut d'observateur permanent. Lors de la réunion ministérielle de Kiruna (Suède), en mai 2013, le Conseil de l'Arctique a accueilli six nouveaux États observateurs : la République de Corée, la Chine, l'Italie, le Japon, Singapour et l'Inde, et a reporté sa décision finale sur la demande d'adhésion de l'UE en tant qu'observateur. C'est là un signe encourageant, même si la question du niveau de participation des observateurs reste ouverte.

Pour les États observateurs, la question de savoir si oui ou non le Conseil de l'Arctique souhaite être le forum international pour la diplomatie régionale, euro-régionale et internationale sur l'Arctique reste posée. L'autre question cruciale est de savoir si les États arctiques ont la volonté de discuter et de négocier les enjeux importants au sein d'une instance multilatérale ou si, comme tel semble être le cas par exemple sur les questions de pêche, ils restent exclusivement attachés à la négociation bilatérale.

S'agissant de gestion et de conservation de nouvelles pêches dans l'Arctique, les experts affirment que l'adoption d'une approche écosystémique des pêches n'est pas seulement un défi au vu de la complexité du fonctionnement des écosystèmes marins de l'Arctique et des limites de la science, mais aussi en raison de l'absence de données nécessaires. Cette évaluation pourrait être menée dans le cadre du Conseil de l'Arctique, par exemple par le biais de son groupe de travail sur la conservation de la faune et de la flore de l'Arctique. Depuis la réunion des Hauts

Représentants de l'Arctique de novembre 2007, il est clair qu'il existe une opposition considérable, parmi les membres du Conseil de l'Arctique, à ce que celui-ci participe activement à la gestion et à la conservation des pêches. Le Conseil de l'Arctique ne doit donc pas être utilisé comme un forum de discussion sur les pêches actuelles et futures dans l'Arctique. Pourtant, une gestion efficace de l'information est essentielle à une bonne prise de décision, et des informations précises indispensables à une bonne gouvernance.

Que cela concerne les pêches, l'exploitation du pétrole et du gaz ou la navigation, la gouvernance future de l'Arctique dépendra étroitement de la volonté des cinq de l'Arctique de renforcer la coopération régionale et internationale dans la région. Trois scénarios différents sur l'avenir de la gouvernance de l'Arctique peuvent être envisagés :

- Dans le premier scénario, l'Arctique reste un territoire de coopération à faible probabilité de conflit. Le Conseil de l'Arctique est renforcé en tant que forum régional de négociation et de coordination aux côtés des États indirectement concernés ; les différends sur les frontières sont réglés et une coopération en matière de sécurité est en place.
- Dans le deuxième scénario, la coopération est plus réduite et plus influencée par le nationalisme. Au lieu d'une gouvernance multilatérale, la coordination s'effectue par le biais d'un réseau d'accords bilatéraux.
- Dans le troisième scénario, rivalités et compétition forment un environnement conflictuel ; les progrès unilatéraux dans les revendications concernant

l'Arctique remplacent le consensus, le risque de conflit est remarquablement élevé.

Le deuxième scénario est vraisemblablement le plus probable et le troisième le moins probable, bien que possible. Mais l'avenir de l'Arctique n'est pas encore écrit. L'évolution vers un mode de gouvernance ouvert (multilatéral) ou fermé (moins coopératif, voire conflictuel) dans le Nord sera l'un des processus les plus intéressants et les plus importants à suivre ces prochaines années.

Réchauffement climatique en Arctique: la fin de l'Age de glace

Cyril MARÉ

En juillet 2014, au nord de la Sibérie occidentale, trois gigantesques trous sont découverts. Les deux premiers se situent dans la péninsule de Yamal, dont le nom signifie symboliquement « bout du monde » dans un dialecte local, le dernier dans celle du Tamyr. Les théories sur l'origine de ces mystérieuses formations se multiplient aussi rapidement que le nombre de vues de leurs images sur internet: météorites, missiles égarés et même extra-terrestres sont évoqués. L'explication la plus plausible se révèle moins insolite. Les analyses de terrain suggèrent que le pergélisol, c'est-à-dire le sol gelé en permanence, s'est fragilisé à la suite des derniers étés particulièrement chauds et a fini par s'effondrer, libérant brusquement le méthane issu de la décomposition de la matière organique qu'il renfermait.

Or, ce gaz participe fortement à l'effet de serre: il empêche si bien le rayonnement infrarouge émis par la surface terrestre de repartir vers l'espace que son potentiel de réchauffement global à cent ans est, malgré sa faible durée