

L'ARCTIQUE: UN DÉGEL À POTENTIEL DE CONFLIT

La fonte de la croûte de glace arctique ouvre de nouvelles possibilités: elle facilite l'extraction des matières premières et rend en même temps les routes maritimes praticables. Les convoitises d'un nombre croissant d'acteurs non arctiques qui en résultent incitent les Etats riverains à coopérer davantage entre eux. Il y a surtout potentiel de conflit là où le droit international ne précise pas de manière conclusive les droits de souveraineté et de jouissance. Le risque d'une escalade militaire est cependant faible.



Brise-glace de la garde côtière américaine dans l'océan Arctique, le 10 juillet 2011

REUTERS/NASA

Il y a quelques années, l'Arctique ne méritait guère l'attention internationale. Il est vrai que cette immense région de 21 millions de kilomètres carrés entre le pôle Nord et le cercle polaire était, pendant la guerre froide, très importante pour les marines des deux superpuissances, les Etats-Unis et l'Union soviétique, notamment parce qu'elles pouvaient bien dissimuler leurs sous-marins sous l'épaisse croûte de glace. Les routes aériennes les plus courtes pour des missiles intercontinentaux entre l'Amérique du Nord et le centre de la Russie passent de plus par le pôle Nord. L'Arctique a néanmoins toujours été une région marginale tant sur le plan de la politique mondiale que du point de vue économique, d'autant plus qu'il est, avec environ 4 millions d'habitants, très peu peuplé en raison de son inhospitalité naturelle.

Le récent gain d'intérêt pour l'Arctique est principalement dû au changement climatique. Il y a déjà eu auparavant des phases de réchauffement et de refroidissement dans l'Arctique, mais cette fois-ci la température à sa surface augmente de façon continue depuis 45 ans. On observe depuis le début des mesures en 1979 un net recul de la banquise. Cette évolution pourrait se poursuivre. De récentes projections prédisent des étés sans glace pour les années 2030.

Quoique de nombreux problèmes comme l'obscurité permanente et le froid extrême en hiver demeurent, la fonte de la masse de glace dans l'Arctique s'accompagne de chances tant économiques que stratégiques. L'accent est mis d'une part sur les réserves de matières premières de l'Ar-

ctique, d'autre part sur les routes de navigation plus courtes qui se dessinent. Ces nouvelles possibilités éveillent aussi les convoitises d'un nombre croissant d'Etats.


La ruée d'acteurs non arctiques dans cette région incite davantage les Etats riverains arctiques (le Danemark, le Canada, la Norvège, la Russie et les Etats-Unis) à coopérer. La souveraineté territoriale non précisée dans plusieurs régions donne cependant nouvelle matière à conflit. De nouveaux défis de défense nationale se posent en outre aux Etats riverains avec le changement de l'Arctique et la hausse de son importance internationale.

Pétrole et gaz: potentiel et obstacles

On soupçonne l'existence de grands gisements de matières premières minérales sur le continent arctique. Mais ce sont sur les gisements de pétrole et de gaz que se concentrent principalement les débats actuels car les estimations sont plus précises. Le service géologique des Etats-Unis calcule que la part de l'Arctique dans les ressources conventionnelles encore à découvrir dans le monde entier est de 13% pour le pétrole et de 30% pour le gaz naturel. On soupçonne que la vaste majorité de ces gisements (à 84%) se situent devant la côte (*offshore*). 70% des ressources arctiques de gaz naturel sont attribuées au territoire national russe où de grands champs ont déjà été découverts.

Il est vrai qu'il n'y a pas encore beaucoup d'informations sur les régions situées en

dehors de la zone économique exclusive (ZEE) des riverains. La probabilité qu'il y ait de grandes réserves de pétrole et de gaz en dehors de cette zone de 200 milles nautiques devant la côte est cependant très faible si l'on en croit les données géologiques. Il se peut que la plupart des champs soupçonnés se situent à l'intérieur de la ZEE existante. L'Etat côtier respectif y dispose des droits exclusifs d'extraction des matières premières.

L'Arctique restera dans un avenir proche, malgré les changements climatiques, une région caractérisée par des coûts d'extraction et de transport élevés et des risques considérables pour l'environnement. Le réchauffement de l'Arctique entraîne par exemple un agrandissement de la surface océanique sans glace en été et un prolongement de la période sans glace. Mais les changements climatiques entraînent simultanément des extrêmes climatiques plus fréquents comme des tempêtes et une augmentation de la dérive des icebergs. L'extraction du pétrole et du gaz dans l'océan Arctique et le transport des matières premières continuent donc d'être très difficiles dans les régions proches de la côte et se heurtent à des barrières économiques et technologiques. A cela vient s'ajouter le fait que l'extraction accrue de gisements de pétrole et de gaz non conventionnels dans des latitudes tempérées est souvent plus lucrative (cf. Strategic Trends 2012 ). L'exploitation de champs arctiques déjà prospectés comme par exemple le champ gazier de Shtokman ou le gisement de gaz dans la mer de Beaufort est ajournée en raison du niveau actuellement bas des prix du gaz. L'extraction des matières premières dans l'Arctique pourrait cependant augmenter fortement à moyen et à long terme.

Des voies commerciales raccourcies

Les intérêts ayant trait à la navigation se concentrent sur les routes de transit arctiques déjà exemptes de glace le long des côtes russe et américaine. C'est particulièrement le cas du passage du Nord-Est à travers l'Arctique russe. Des courants maritimes plus favorables génèrent ici une couche de glace plus mince. Ces routes raccourciraient d'environ un tiers la voie de transport d'Asie en Europe et offriraient une possibilité de contourner les zones affectées par la piraterie. Si la couche de glace devait effectivement fondre complètement pendant les mois d'été, une route directement par le pôle Nord encore plus

courte et présentant des conditions de navigation moins complexes est aussi concevable.

Les nouvelles routes sont non seulement intéressantes du point de vue économique mais possèdent aussi le potentiel de changer fondamentalement les conditions stratégiques maritimes générales: certains points d'étranglement traditionnels (*chokepoints*) comme par exemple le détroit de Malacca ou le canal de Suez pourraient perdre de leur importance stratégique. L'importance du détroit de Béring augmenterait par contre. La flexibilité des marines des Etats asiatico-pacifiques et européens serait accrue.

Il ne faut cependant pas, malgré ces perspectives prometteuses, oublier que de multiples problèmes empêchent encore actuellement une utilisation des routes mentionnées, comme par exemple le manque d'instruments de navigation ou l'infrastructure côtière insuffisante ainsi que la faible prévisibilité de la dérive des glaces et des tempêtes. Les imprévisibilités qui vont de pair en ce qui concerne la planification des routes et la durée de traversée ne correspondent pas aux exigences de l'économie mondialisée. L'amélioration de l'infrastructure et l'aménagement d'une flotte à capacités arctiques impliquent en outre un long horizon temporel, une délimitation claire des espaces juridiques nationaux et internationaux ainsi que des conditions nationales générales stables.

Les acteurs: une hétérogénéité croissante

On peut identifier aujourd'hui trois groupes différents d'Etats s'intéressant à l'Arctique: premièrement les cinq riverains de l'océan Arctique déjà mentionnés; deuxièmement les huit Etats arctiques ayant des régions à l'intérieur du cercle polaire qui sont, en plus des riverains, la Finlande, l'Islande et la Suède; et troisièmement un groupe hétérogène d'Etats non arctiques comme la Chine, l'Inde, la Corée du Sud et toute une série de pays européens qui ont invoqué au cours des dernières années divers intérêts pour les matières premières, les routes maritimes et l'infrastructure arctique.

Des cinq riverains, la Russie et la Norvège accordent surtout une importance stratégique à l'Arctique. Moscou voit l'Arctique sous des angles de politique énergétique et géostratégiques. Le meilleur accès à l'Atlantique et au Pacifique est à partir de



l'océan Arctique. Une perte d'importance de la couche de glace de l'Arctique comme barrière naturelle stimulerait considérablement les ambitions maritimes de Moscou. Il n'est donc pas surprenant que la Russie voie aussi de gros avantages dans le changement climatique. Les ambitions arctiques de la Russie sont toutefois entravées par des insécurités juridiques, des capacités administratives insignifiantes et un manque de technologies (pour une volonté de coopération simultanément faible).

La présence militaire russe massive dans l'Arctique, aussi à la frontière nord-est de la Norvège, est significative pour la sécurité de cette dernière. On ne peut pas ignorer dans ce contexte qu'un tiers du territoire norvégien se trouve au nord du cercle polaire où vivent tout de même 10% de la population norvégienne. Sur le plan économique, les matières premières arctiques sont à l'avant-plan pour la Norvège. Oslo se trouve ici dans une situation confortable puisqu'elle possède des technologies de forage offshore.

Dans le cas du Canada, le changement de l'Arctique représente un grand défi. Les territoires arctiques du pays ne sont jusqu'à présent guère peuplés et sont donc peu développés. Les plans canadiens d'exploitation de sa zone arctique n'ont pas encore été réalisés, en particulier à cause de la

crise économique. Quant au Danemark, les problèmes arctiques sont surtout caractérisés par sa relation avec le Groenland qui, tout en faisant partie du royaume, possède d'importants droits autonomes et aspirera peut-être à l'indépendance à l'avenir. Le Danemark essaie par conséquent, en intensifiant ses activités de politique étrangère dans l'Arctique, de souligner la valeur de l'appartenance du Groenland au royaume. Aux Etats-Unis, un intérêt pour l'Arctique a certes été éveillé, en particulier dans les groupes pétroliers. Les nouvelles routes maritimes arctiques possibles sont aussi sur l'agenda de Washington. Mais les Etats-Unis ne s'assortissent pas jusqu'à présent d'un intérêt vraiment stratégique.

Les autres Etats arctiques, la Finlande, l'Islande et la Suède, ne peuvent pas influencer autant les développements que les riverains de l'océan Arctique. Mais ils montrent un grand intérêt pour les processus politiques de la région et leur multilatéralisation. Ils soulignent surtout par conséquent de nouveaux risques sécuritaires de type «soft» comme des risques accrus pour l'environnement et font ressortir à ce sujet les avantages d'une coopération internationale.

Dans l'optique des nouvelles chances de l'Arctique, de plus en plus d'Etats non arctiques s'efforcent de faire acte de présence dans la région. La Chine, l'Inde et la Corée du Sud ont par exemple ouvert ces dix dernières années sur le Svalbard des stations de recherche dont elles se promettent un droit de participation accru dans les questions arctiques. La Corée du Sud dispose déjà d'un brise-glace moderne alors que la Chine est encore en train d'en construire un. Pékin souligne en outre l'accès aux matières premières comme un déterminant important. L'Inde fait plutôt valoir quant à elle un intérêt économique. L'intérêt de sa propre industrie navale, qui contrôle déjà de nombreux chantiers navals européens et flaire donc de nouvelles affaires, est prépondérant pour la Corée du Sud. Pour imposer leurs intérêts, ces acteurs non arctiques soulignent l'importance de structures réglementaires multilatérales pour les problèmes concernant l'Arctique.

Amorces de coopération

Sur la toile de fond du changement de l'Arctique, cette région est jusqu'à présent qualifiée dans les débats de politique de sécurité de future région à conflit potentiel. Il faut cependant souligner d'abord les possibilités de coopération structurelle-

ment plausibles. Ces possibilités s'offrent en particulier dans le traitement de risques sécuritaires de type «soft», par exemple en ce qui concerne la pollution par l'extraction des matières premières. Une coopération s'impose aussi au niveau des risques découlant de la situation climatique particulière pour les personnes. Beaucoup de ces thèmes sont couverts par le Conseil de l'Arctique créé en 1996. Le Conseil de l'Arctique sert à coordonner entre eux les huit Etats arctiques. Les représentants des populations indigènes ont une voix consultative. Le Conseil est devenu un forum de discussion important. Concrètement, on est parvenu à une convention contraignante dans le domaine du sauvetage. Un accord sur des normes concernant l'extraction du pétrole et les mesures de réaction en cas de crise est attendu pour 2013.

Une coopération a également déjà lieu entre les riverains arctiques dans le domaine sensible des droits de souveraineté nationaux. Le traité frontalier entre la Russie et la Norvège atteint en 2010 montre que des compromis bilatéraux sont possibles – l'asymétrie de pouvoir entre les deux Etats se reflétant dans un accord avantageux pour la Russie. Le droit maritime international et la pression des Etats tiers entraînent en outre surtout une coopération multilatérale là où toutes les parties peuvent encore élargir leurs droits de souveraineté. La Convention sur le droit de la mer (CDM) permet l'élargissement du précontinent vers le pôle, ce qui amplifierait les droits d'exploitation minière des riverains (aux dépens des intérêts des Etats non arctiques). L'eau et les animaux qui y vivent continueraient par contre à jouir du statut international. Dans la Déclaration d'Ilulissat adoptée en 2008, les riverains expriment leur volonté de résoudre des conflits territoriaux possibles dans le cadre de la CDM. Les Etats-Unis, qui n'ont pas ratifié la CDM, ont signalé ainsi leur volonté de respecter ce cadre juridique dans l'Ar-

ctique. Les riverains arctiques coopèrent en outre depuis longtemps dans l'exploration des fonds marins. Tant qu'il ne se produit pas de gros conflits entre les riverains, les acteurs non arctiques ne pourront guère s'y imposer.

Potentiel de conflit

Une importante question sans réponse dans l'Arctique concerne l'étendue des droits de souveraineté dans le domaine autour de l'archipel du Svalbard. D'une part, l'archipel et la zone de 200 milles marins l'entourant, présumés riches en pétrole et en gaz, font incontestablement partie du territoire national norvégien. D'autre part, la souveraineté norvégienne sur l'archipel est considérablement restreinte par le traité du Svalbard de 1920. Les 40 Etats signataires ont le droit d'exploiter et de rechercher des ressources. L'archipel ne peut pas non plus être utilisé à des fins militaires offensives. Le droit de lever des impôts est également limité aux besoins de l'administration du Svalbard. Le droit maritime n'a développé qu'ultérieurement une extension de la ZEE à 200 milles nautiques. Il n'a donc pas été précisé si le traité du Svalbard s'étend à ce domaine. Des Etats comme la Russie, l'Islande ou la Grande-Bretagne partent du principe que c'est le cas. La Norvège défend la position contraire. Oslo n'a cependant pas établi jusqu'à présent de ZEE intégrale, mais seulement une zone de protection de pêche qui accorde aussi des droits de pêche à la Russie, à l'Islande et à d'autres nations. Elle n'a pas été reconnue explicitement par ces Etats mais est généralement acceptée factuellement.

Le modus vivendi était stable jusqu'à présent puisque la Russie a aussi intérêt à le préserver. La zone norvégienne de protection de pêche privilégie notamment les intérêts de pêche russes par rapport aux autres Etats signataires. La Russie possède aussi suffisamment de ressources pétrolières et gazières sur son propre ter-

La Suisse et l'Arctique

- La Suisse est un Etat membre du traité du Svalbard de 1920.
- Avec ses 41 navires marchands, la Suisse est elle aussi intéressée par les routes maritimes arctiques. Sur la base de la convention de l'ONU sur le droit de la mer, elle défend une navigation libre par les passages du Nord-Est et du Nord-Ouest dès que ces derniers seront navigables. Des restrictions rendues nécessaires par l'écologie devraient être réalisées sans discrimination.
- L'industrie mécanique suisse fabrique des instruments de précision pouvant être utilisés pour l'exploration et l'utilisation futures des ressources des fonds marins dans l'Arctique.
- Une évaluation du potentiel de conflit dans l'Arctique dans le cadre du prochain rapport de politique de sécurité semble digne d'intérêt.
- L'Arctique devrait aussi être pris en compte à l'avenir dans la politique environnementale internationale de la Suisse.

ritoire. La Norvège aurait en attendant fort intérêt, à moyen terme, à ce que la région soit ouverte à la prospection pétrolière et gazière. Une telle ouverture minerait cependant l'équilibre actuellement fragile et inciterait d'autres Etats signataires à thématiser ouvertement la validité du traité. Même si la Norvège ne faisait rien, d'autres Etats pourraient essayer d'exiger, en invoquant le contrat, que la région soit ouverte à la prospection. En raison de la diversité des acteurs impliqués et de l'absence de règles de droit international, le problème ne peut en fin de compte être résolu que de manière politique.

Les intérêts diffèrent aussi en ce qui concerne la souveraineté des nouvelles routes maritimes. Ici aussi, les Etats arctiques ne sont pas d'accord sur leur statut juridique: la Russie et le Canada, dont les côtes sont principalement suivies par les routes, se basent sur une interprétation large de la CDM et déclarent les routes eaux intérieures, ce qui implique que les navires battant pavillon étranger doivent demander une autorisation de passage. D'autres riverains arctiques comme les Etats-Unis et des acteurs non arctiques comme l'UE et la Chine sont cependant d'avis qu'il s'agit de voies d'eau internationales pour lesquelles aucune autorisation de passage n'est nécessaire. Il ne faut pas s'attendre à une escalade de ce conflit dans un premier temps car les routes pour la navigation commerciale sont en concurrence avec d'autres routes maritimes non arctiques et que l'utilisation de ces routes sera en corrélation avec le degré d'ouverture et de stabilité de la réglementation. Pour attirer des investissements dans l'infrastructure manquante, la Russie et le Canada dépendent en outre de la coopération avec des acteurs étrangers non étatiques et étatiques.

Capacités militaires défensives et offensives

Après le désarmement des années 1990, de nouvelles capacités militaires ont été reconstituées entre-temps dans l'Arctique. Ces capacités sont axées sur la défense à plusieurs endroits et s'expliquent par les activités intensifiées d'extraction des matières premières et les nouveaux risques sécuritaires de type «soft». Souvent, seules l'armée et la garde côtière ont la capacité d'opérer dans des conditions arctiques. Les nouvelles possibilités dans la région s'accroissent en outre d'une conscience croissante du manque de capacités qui n'étaient tout simplement pas nécessaires

avant le changement des conditions climatiques pour surveiller le territoire et imposer les droits de souveraineté. L'équipement en capacités policières et militaires doit empêcher, de l'avis d'Etats comme le Danemark ou le Canada, que se forme l'impression d'un manque d'intérêt national pour la région.

L'Arctique est cependant aussi la scène d'un armement qui s'explique moins par les processus de transformation décrits que par des ambitions mondiales. Comme l'océan Arctique offre à la Russie le meilleur accès aux mers du monde, deux tiers de la marine russe sont déjà stationnés dans l'Arctique. Au lieu d'étendre ses capacités de protection des frontières, Moscou se concentre de toute évidence sur la modernisation de ses capacités offensives de projection de puissance. La Russie a en outre repris ses vols en patrouille au-dessus de l'Arctique et ses patrouilles sous-marines effectuées pendant la guerre froide même si c'est avec une fréquence moindre, ce qui montre qu'une perception russe traditionnelle des menaces est toujours présente.

Dans l'Arctique, on peut observer aujourd'hui une mixture de coopération,

concurrence et des conflits d'intérêts. La présence croissante d'acteurs non arctiques renforce la volonté de coopérer des riverains. L'éruption de conflits ouverts semble peu vraisemblable dans un avenir proche mais ne peut pas non plus être exclue. Si des conflits devaient survenir, ils seront certainement étroitement limités dans l'espace et le temps et viseront l'imposition d'interprétations du droit international concernant la souveraineté et la jouissance de territoires et de routes maritimes. Mais, comme tous les acteurs importants sur le plan de la politique internationale sont impliqués, l'Arctique est également la scène des conflits géostratégiques généraux. La structure du futur ordre mondial et les relations entre les différents centres de puissance influenceront donc le degré de conflit ou de rapprochement dans l'Arctique.

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Expert ayant contribué à cette analyse:
Jonas Grätz
jonas.graetz@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment

- N° 116: L'OTAN après Chicago: rhétorique intelligente et des incertitudes
- N° 115: Le Myanmar entre réformes politiques et pouvoir militaire
- N° 114: La résolution 1325 de l'ONU au banc d'essai
- N° 113: L'Irak Après le retrait des Etats-Unis: de nouveau au bord du gouffre
- N° 112: Crise de la dette et politique étrangère et de sécurité suisse
- N° 111: Les PPP dans la politique de sécurité: chances et limites
- N° 110: L'OSCE en position difficile
- N° 109: Afghanistan: vague espoir de solution régionale
- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques
- N° 103: La cartographie de crise: le phénomène et son utilité
- N° 102: L'Afrique du Sud: une puissance régionale limitée
- N° 101: Les Frères musulmans en Egypte: obstacles sur la voie du pouvoir
- N° 100: La Libye après Kadhafi: transition politique et options occidentales
- N° 99: Une Europe fragmentée dans un Congo instable
- N° 98: Al-Qaïda après les bouleversements arabes et la mort de Ben Laden
- N° 97: Le Pakistan après Ben Laden: un constat
- N° 96: Politique extérieure de l'UE: nouvelles structures, anciennes faiblesses
- N° 95: Caucase du Nord: instabilité croissante dans le sud de la Russie
- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches