

Chères lectrices, chers lecteurs,

C'est avec grand plaisir que l'équipe éditoriale du CQEG vous présente ce 2^e numéro de ce cinquième volume de Regards Géopolitiques. Dans ce numéro, on discute des défis géopolitiques de la Mongolie, l'un des plus grands pays enclavés au monde, située entre la Chine et la Russie. Le pays, qui a la taille de l'Europe de l'Ouest, a une population de seulement 34,1 millions d'habitants et l'une des densités de population les plus faibles au monde. Grâce aux projets miniers de classe mondiale qui se sont répandus dans tout le pays, l'économie de la Mongolie a connu une croissance spectaculaire au cours de la dernière décennie. En effet, en 2011, la Mongolie a atteint le plus haut niveau de croissance économique de son histoire avec une impressionnante croissance de l'ordre 17,5%. Huit ans plus tard, en 2019, l'économie continue de progresser, et situe autour de 6,7%. La Mongolie devrait continuer à progresser car elle présente plusieurs avantages, notamment un emplacement stratégique, une main-d'œuvre instruite et une abondance de ressources naturelles.

Dans un second temps, Frédéric Lasserre, directeur du Conseil québécois d'études géopolitiques (CQEG) s'interroge sur les moteurs des politiques étrangères en Arctique, et notamment à travers la question des changements climatiques. M. Lasserre présente, enfin, une recension d'un ouvrage de Marcello di Cintio.

Bonne lecture !

La rédaction



Mine d'Oyu Tolgoi, Mongolie

Source : Bloomberg via *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/d6b14e94-2040-11e7-a454-ab04428977f9>

SOMMAIRE

ARTICLES

Antoine Maire

La Mongolie, un « petit pays » innovant face à ses défis géopolitiques 2

Frédéric Lasserre

Les changements climatiques : moteur des politiques étrangères en Arctique? 9

RECENSIONS

Marcello di Cintio (2017). *Un monde enclavé. Voyages à l'ombre des murs*. Montréal : Lux. Traduction de Walls. *Travels along the Barricades*, 2013. Recensé par Frédéric Lasserre 18

La Mongolie, un « petit pays » innovant face à ses défis géopolitiques

Antoine Maire¹

¹ Docteur associé au CERI-Sciences Po; antoine.maire@sciencespo.fr

Cet article a été publié initialement le 17 février 2019 par *Diploweb*, www.diploweb.com/



Résumé : Alors que les « petits pays » sont traditionnellement considérés dans la littérature scientifique comme des spectateurs plus que comme des acteurs de la vie internationale, la Mongolie fait figure d'exception. Elle a développé une politique stratégique innovante et dynamique pour tenter de répondre aux défis géopolitiques auxquels le pays est confronté.

Mots-clés : Mongolie, Russie, Chine, région, ressources, stratégie, sécurité, voisinage.

Summary : While "small countries" are traditionally considered in the scientific literature as spectators rather than actors in international life, Mongolia is an exception. It has developed an innovative and dynamic strategic policy to try to respond to the geopolitical challenges facing the country.

Keywords : Mongolia, China, Russia, region, resources, strategy, security, neighborhood.

Dotée d'un territoire d'une superficie de 1,57 million de km² (trois fois la France), mais peuplée de seulement 3,2 millions d'habitants, la Mongolie est souvent associée à ses paysages et à la persistance du

pastoralisme nomade, mode de vie qui concerne encore environ un tiers de la population. Sur le plan géopolitique, la Mongolie est marquée par sa situation d'enclavement entre la Chine et la Russie. Cette caractéristique constitue la principale constante géopolitique à laquelle sont confrontées les autorités mongoles. Elle a une influence majeure tant sur les échanges extérieurs du pays, sur son positionnement stratégique, mais aussi plus largement sur son histoire et sur les difficultés qu'ont éprouvées les autorités à affirmer l'indépendance et la souveraineté mongole sur la scène internationale.

Sur le plan politique, la Mongolie constitue une exception dans la sphère post-soviétique. Après avoir bâti le plus vaste empire terrestre jamais constitué au XIII^e siècle sous l'impulsion de Gengis Khan, l'histoire mongole a ensuite été marquée par un long déclin, marqué par d'incessantes divisions intestines. Celles-ci ont finalement conduit la Mongolie à devenir partie intégrante de l'empire sino-mandchou des Qing au XVII^e siècle. Privées de leur indépendance et de leur souveraineté, les autorités ont profité de l'effondrement de la dynastie des Qing au début XX^e siècle pour proclamer à

nouveau leur indépendance. Elles se sont alors rapprochées de la Russie pour se prémunir contre les velléités irrédentistes chinoises. Ce choix les a conduites à adopter un mode de développement socialiste dès 1924 qui a inscrit le pays dans la sphère d'influence soviétique, faisant de ce dernier un satellite de l'Union soviétique (1922-1991). La Mongolie a finalement recouvré son indépendance et une souveraineté pleine et entière à l'occasion de la révolution démocratique de l'hiver 1989/1990.

Ce processus révolutionnaire constitue un moment charnière dans l'histoire mongole. Il a servi de creuset à l'émergence de cette nouvelle Mongolie. Les dynamiques qu'il a engendrées ont façonné le système politique mongol, ses logiques de fonctionnement, mais aussi plus largement le positionnement diplomatique singulier adopté par le pays après 1990 (I). Le passage à l'économie de marché a également eu des conséquences majeures sur la structure de l'économie mongole en provoquant un recentrage du pays sur ses avantages comparatifs, notamment ses ressources naturelles, et une réorientation de ses échanges extérieurs, aujourd'hui très majoritairement orientés vers la Chine (II). Ces évolutions ont conduit

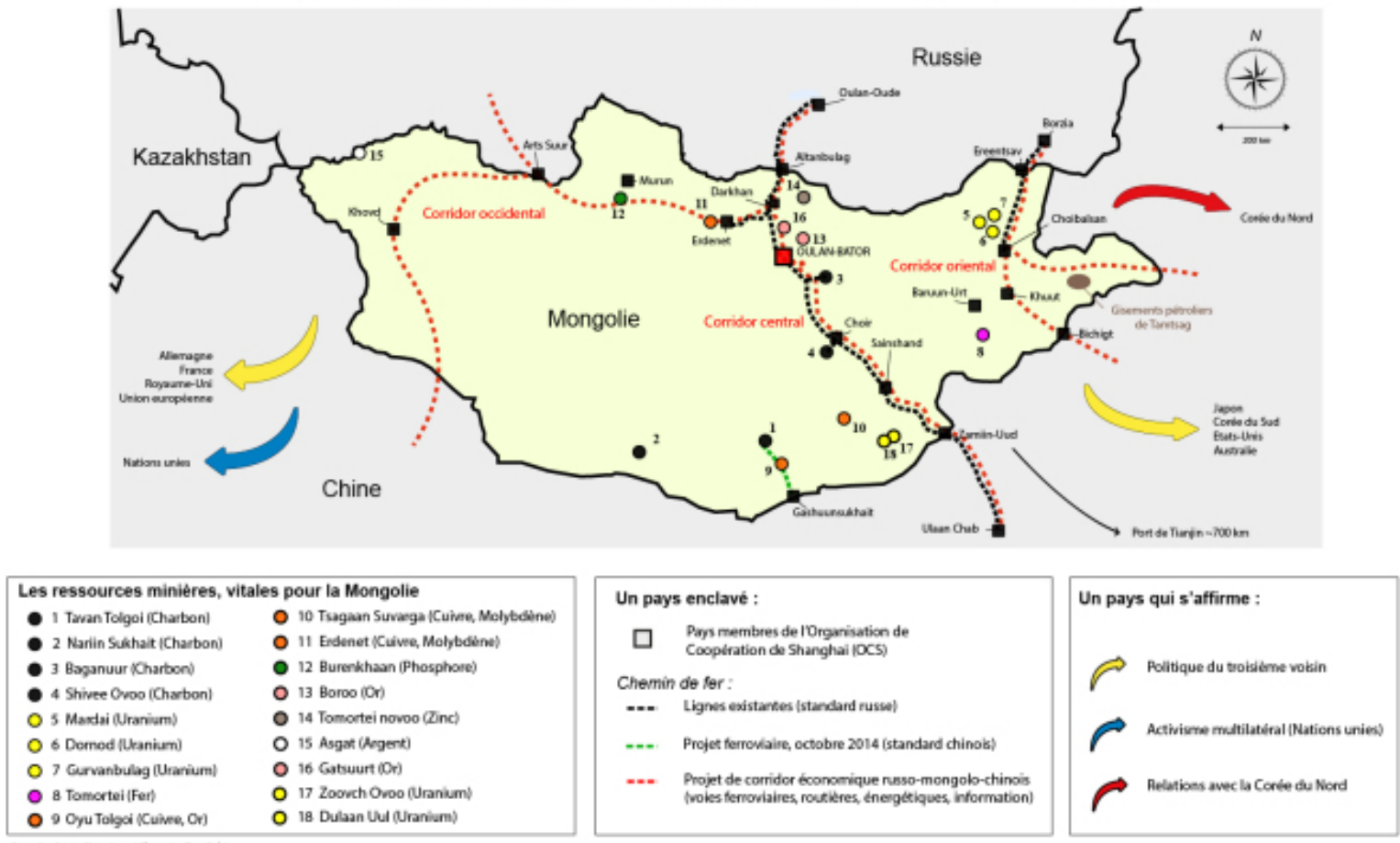


Figure 1. La Mongolie, entre enclavement et dépendance aux ressources naturelles

les autorités mongoles à formaliser une nouvelle stratégie de sécurité pour répondre au défi de l'enclavement et assurer la protection de leur indépendance et de leur souveraineté (III). Alors que les « petits pays » sont traditionnellement considérés dans la littérature scientifique comme des spectateurs plus que comme des acteurs de la vie internationale, la Mongolie fait figure d'exception en ayant développé une politique stratégique innovante et dynamique pour tenter de répondre aux défis géopolitiques auxquels le pays est confronté.

L'évolution du contexte international, en particulier le rapprochement sino-russe, conduit néanmoins la Mongolie à envisager une évolution de sa stratégie de sécurité et un recentrage de ses efforts diplomatiques sur son environnement immédiat (IV).

1. L'affirmation d'une exception démocratique en Mongolie

Les principales dynamiques politiques et économiques observables en Mongolie trouvent leur origine dans les orientations qui se sont dégagées de la révolution démocratique de

l'hiver 1989/1990 et du processus de transition économique et politique qui l'a suivie. Celle-ci se distingue par sa nature apaisée et consensuelle. Il a conduit la Mongolie à adopter un système politique démocratique et à mettre en place un processus de transition pour permettre le passage au capitalisme et à l'économie de marché. Selon l'adage, la révolution démocratique mongole s'est déroulée « sans qu'une vitre n'ait été brisée, sans qu'un coup de feu n'ait été tiré et sans qu'une goutte de sang n'ait été versée ». La singularité du processus révolutionnaire mongol mérite d'être soulignée. Rien ne

prédestinait le pays à connaître une telle évolution, alors que l'Union soviétique ne s'était pas encore effondrée et que la Chine populaire avait, quelques mois plus tôt, écrasé la révolte de sa jeunesse sur la place Tiananmen.

La facilité relative avec laquelle la révolution s'est déroulée s'explique par une convergence de vues entre les réformateurs des mouvements démocrates et ceux qui s'exprimaient à l'intérieur de l'ancien parti unique, le Parti populaire et révolutionnaire mongol (PPRM). Beaucoup partageaient l'idée que le changement devait être profond alors que le pays venait de traverser une décennie de stagnation économique et alors que l'Union soviétique venait d'annoncer le retrait de ses troupes stationnées en Mongolie. Surtout, beaucoup ont perçu dans cet événement une opportunité historique pour permettre à la Mongolie de rompre avec la tutelle soviétique et reconquérir une indépendance et une souveraineté pleine et entière, parachevant ainsi un processus entamé au début du siècle. Les événements de l'hiver 1989/1990 constituent donc une révolution nationale, à travers laquelle le peuple mongol a affirmé pleinement son indépendance et a initié un processus lui permettant de se doter d'un système politique et économique propre afin d'exercer sa souveraineté. Le passage à la démocratie et à l'économie de marché constituait un moyen de rompre les

liens de dépendance qui unissaient le pays à l'Union soviétique.

Sur le plan économique, les autorités mongoles ont fait le choix d'opter pour une transition radicale, basée sur la « théorie du choc ». L'objectif était de provoquer un choc pour permettre l'apparition du marché. Outre des considérations idéologiques, une transition graduelle était difficilement envisageable du fait de la dépendance structurelle qui unissait l'économie mongole à l'économie soviétique et au Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM). Pour provoquer ce choc, le processus de transition s'est appuyé sur : 1) de vastes privatisations et notamment la dissolution des coopératives agricoles ; 2) une libération rapide des prix et du commerce extérieur avec l'adoption d'un taux de change flottant et la suppression de l'ensemble des tarifs douaniers ; 3) une restructuration du système financier avec une dissolution des banques d'État et une ouverture du secteur aux banques privées. Le processus de transition s'est accompagné d'une violente crise économique. Elle s'est traduite par un effondrement de l'appareil productif, des échanges extérieurs, l'apparition du chômage, une hyperinflation et un retour des tickets de rationnement au début des années 1990. Symbole de la violence de cette crise, l'économie mongole a mis plus de dix ans pour atteindre à nouveau les niveaux de production atteints en 1990.

Sur le plan politique, l'évolution connue par la Mongolie depuis 1990 contraste avec celle de nombre d'anciens pays socialistes, notamment avec celle de ses voisins russe et chinois. Alors que ces derniers ont eu tendance à être marqués par un retour à l'autoritarisme, la Mongolie s'est au contraire ancrée dans un système démocratique qui a fait la preuve de sa résilience en résistant à plusieurs alternances politiques et à des crises majeures (assassinat du député Sanjaasürengiyn Zorig en 1998, imposition de l'état d'urgence en 2008). La Constitution mongole n'a que peu évolué depuis son adoption en 1992, les élections sont organisées régulièrement et leurs résultats sont considérés comme légitimes par les acteurs. Les alternances politiques sont régulières, les dernières ayant eu lieu pour les élections législatives et présidentielles en 2016 et en 2017. Outre ces aspects formels, un approfondissement de la démocratie est également notable avec la mise en place de budgets participatifs à l'échelon local ou avec des expérimentations remarquées, comme l'organisation d'un référendum par SMS en 2015, destiné à fixer la ligne économique du gouvernement, ou plus récemment avec la mise en application d'une expérience de « démocratie délibérative » en 2017 pour proposer un nouveau projet de Constitution.

Cette évolution politique a fait de la Mongolie une exception dans son environnement régional. Le pays est régulièrement présenté comme un exemple, une « oasis de démocratie » selon les mots de l'ancien secrétaire d'État américain John Kerry. Cette singularité constitue un élément structurant. Elle est souvent présentée comme la clé de voûte de la préservation de l'indépendance et de la souveraineté mongole face à d'éventuelles pressions et au risque d'un alignement ou d'un suivisme trop marqué du pays par rapport à ses voisins.

2. La Mongolie face à la « malédiction des ressources »

La sortie de l'économie planifiée a provoqué une profonde crise. Celle-ci a conduit à une destruction du tissu industriel, privé de marchés de débouchés après le retrait de la Mongolie du CAEM et incapable de faire face à la nouvelle compétition internationale après la suppression de l'ensemble des tarifs douaniers. Le processus de désindustrialisation qui a suivi la transition a conduit à un recentrage de l'économie mongole sur ses avantages comparatifs. L'ouverture du pays s'est accompagnée d'une redécouverte du potentiel minier, le territoire mongol étant perçu comme l'une des dernières zones-frontière où des découvertes d'importance étaient encore possibles. Régulièrement présenté comme un « coffre-fort » géologique, le sous-sol mongol est connu pour l'abondance et la diversité de ses ressources, mais aussi pour leur

facilité d'exploitation qui les rend particulièrement rentables.

Cette importance croissante du secteur minier a conduit à une réorientation complète du commerce extérieur. En l'espace d'une décennie, l'économie mongole est passée d'une situation de dépendance à l'autre, en l'occurrence d'une dépendance à l'égard de l'Union soviétique à une dépendance à l'égard de la Chine. Cette dernière résulte à la fois de la structure du marché, la demande et la proximité du marché chinois en faisant un espace de débouché naturel, mais aussi de raisons structurelles, l'absence d'infrastructures combinée à l'enclavement du pays. À cette situation s'ajoute une dépendance sectorielle à l'égard du voisin russe. Alors que le pays exporte du pétrole brut en Chine, l'absence de capacité de raffinage le contraint à importer l'essentiel de ses carburants de Russie.

Cette situation constitue une vulnérabilité stratégique majeure. Elle limite la capacité des entreprises à négocier leurs prix de vente. La dépendance au secteur extractif expose par ailleurs le pays aux variations du cours des matières, responsables notamment de la crise de 2008 et en partie du ralentissement, puis de la crise économique, qui ont frappé le pays entre 2013 et 2016. Plus généralement, elle pose la question de la capacité de la Mongolie à échapper aux conséquences de la « malédiction des ressources », symptôme propre aux

pays riches en matières premières, qui se traduit notamment par une concentration de l'économie autour du seul secteur extractif et qui peut s'accompagner d'une instabilité politique.

Cette double dépendance est par ailleurs susceptible d'être utilisée par Pékin et Moscou pour faire pression sur le processus décisionnel mongol. Par exemple, en 2002, les autorités chinoises ont décidé de la fermeture de leur frontière avec la Mongolie pour protester contre la venue du Dalaï-Lama à Oulan-Bator. Des mesures de rétorsion économiques ont également été prises en 2016 à l'occasion d'une nouvelle visite du Dalaï-Lama dans le pays. La Russie a, pour sa part, décidé de la suspension de ses exportations de carburants à la Mongolie au printemps 2011 pour faire pression sur les autorités mongoles dans le cadre de l'appel d'offres mis en place pour la valorisation du gisement de charbon géant de Tavan Tolgoi.

La prise en compte de ces éléments de vulnérabilité a conduit les autorités mongoles à formaliser une nouvelle stratégie de sécurité pour répondre à ces défis. Son objectif est double : permettre le développement économique du pays, notamment la diversification de son appareil productif, et préserver l'indépendance et la souveraineté mongole alors que le pays a fait le choix d'un système politique démocratique et libéral quand ses voisins russe et

chinois et ont adopté un système politique autoritaire et dirigiste.

3. Une stratégie de sécurité innovante

La révolution démocratique a provoqué un bouleversement de l'équation sécuritaire que doivent résoudre les autorités mongoles. Elle a privé le pays des garanties de sécurité que lui apportait l'Union soviétique et l'a contraint à assurer seul son indépendance et la protection de sa souveraineté. Cette situation a conduit les autorités à formaliser une réponse stratégique innovante et originale qui joue notamment sur la spécificité démocratique que revendique la Mongolie. Les questions économiques jouent un rôle central dans cette stratégie dans la mesure où les vulnérabilités de l'économie mongole, précédemment évoquées, sont susceptibles d'être utilisées par les voisins pour faire pression sur le pays.

Après la transition démocratique, les autorités mongoles ont formalisé une nouvelle approche stratégique baptisée « stratégie de troisième voisin ». Cette approche, formalisée dans le cadre du concept de sécurité nationale de 2010 et du concept de politique étrangère de 2011, s'articule autour de trois priorités :

- la diplomatie mongole cherche à développer des relations approfondies et amicales avec ses deux voisins géographiques. Les autorités mongoles tentent de conserver de bonnes relations

avec la Russie et de développer leurs relations avec la Chine. L'objectif est de maintenir la Mongolie à équidistance de ses deux voisins pour se ménager des marges de manœuvre. Cette volonté politique s'est traduite par la signature d'accords de partenariat stratégique avec ces deux pays ;

- la diplomatie mongole s'attache également à bâtir des relations privilégiées avec des pays démocratiques et développés, les « troisièmes voisins ». Ces voisins théoriques constituent autant de partenaires susceptibles de contribuer à la préservation du modèle politique adopté par la Mongolie, donc à la protection de son indépendance et de sa souveraineté. Les États-Unis, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, la France, l'Allemagne ou encore le Royaume-Uni sont reconnus par les autorités mongoles comme des « troisièmes voisins ». Le « troisième voisin » avec lequel les relations sont les plus développées est le Japon. Les autorités mongoles ont conclu avec ce pays un accord de partenariat stratégique adossé à un accord de partenariat économique ;
- les autorités mongoles jouent, par ailleurs, un rôle remarqué dans la vie internationale. Cela se traduit par un activisme important au sein des organisations internationales et par une implication remarquable au sein des opérations de maintien de la paix. Cela passe également

par une contribution active à la stabilité en Asie du Nord-Est. La Mongolie joue notamment un rôle de médiateur sur le dossier nord-coréen en organisant chaque année le « dialogue d'Oulan-Bator », seul mécanisme de dialogue fonctionnel qui réunit l'ensemble des acteurs concernés par ce dossier.

Outre ce volet, la stratégie mongole comporte également une forte composante économique. En la matière, l'objectif poursuivi par les autorités mongoles est le même : la préservation d'un équilibre entre leurs partenaires afin d'éviter au pays de « devenir une simple annexe de matières » pour l'un de ses voisins. Cette approche stratégique existe sous le vocable de la stratégie des « trois tiers ». Elle vise à équilibrer les investissements étrangers qui s'implantent en Mongolie pour que ceux-ci s'équilibrent à tiers égaux entre ceux de la Russie, de la Chine et des « troisièmes voisins ».

La mise en œuvre de cette stratégie a posé la question du contrôle des investissements étrangers, qui s'opposait à la volonté d'attractivité mise en avant par les autorités. Cette volonté de contrôle a été renforcée par une série d'acquisitions d'entreprises considérées comme stratégiques par des entreprises chinoises, dans le domaine pétrolier en 2005, uranifère en 2010 puis charbonnier en 2012. Pour y répondre, les autorités mongoles ont adopté à la veille des élections législatives de 2012 un projet de loi controversé sur les

investissements étrangers dans les secteurs stratégiques. Ce dernier, qui prévoyait un contrôle parlementaire sur les projets d'acquisitions d'entreprises opérant dans ces secteurs, a suscité de vives critiques des investisseurs. Son adoption a contribué à l'effondrement du flux d'investissements étrangers dans le pays entre 2012 et 2016. Cette expérience a poussé les autorités mongoles à revenir à un cadre plus libéral avec l'adoption de la loi sur l'investissement à l'automne 2013. Celle-ci conserve certains aspects relatifs au contrôle, mais cible uniquement les entreprises étatiques étrangères. Cela a permis de rassurer les investisseurs tout en préservant les capacités de contrôle des autorités mongoles sur les investissements étrangers chinois, ces derniers étant majoritairement le fait d'entreprises étatiques.

Pour faire face à la dépendance économique qui unit le pays à la Chine, les autorités mongoles ont également recherché une diversification des marchés de débouchés offerts à leurs produits miniers. Cette volonté s'est traduite par l'élaboration d'un projet ferroviaire géant qui visait à raccorder les principaux gisements miniers du sud du pays au réseau ferroviaire russe, offrant ainsi un accès aux ports russes de l'Extrême-Orient. Faute de financement et alors que sa rentabilité économique posait question, ce projet a finalement été abandonné. Outre cet aspect, les autorités mongoles se sont également

attachées à négocier des accords de transit avec leurs deux voisins afin de simplifier leur accès à la mer et au marché mondial. Un accord a été conclu en 2014 avec la Chine et en 2018 avec la Russie. Ils devraient faciliter à terme une diversification des échanges extérieurs du pays. Ces démarches se sont combinées à la négociation d'accords de libre-échange conclus avec le Japon, l'Union européenne ou encore avec le « *third neighbor trade act* », actuellement discuté aux États-Unis. Il devrait permettre, une fois adopté, à certains produits mongols comme le cachemire ou les textiles d'être exemptés de taxes. Face à la dépendance aux carburants russes, les autorités mongoles développent un projet de raffinerie sur le territoire mongol grâce à un prêt préférentiel fourni par l'Inde en 2015.

L'évolution du contexte international, en particulier le rapprochement à l'œuvre entre Moscou et Pékin, conduit cependant les autorités mongoles à mener une réflexion sur leur stratégie et à envisager un éventuel recentrage de leur politique extérieure sur leur environnement géographique immédiat.

4. La Mongolie face à son environnement stratégique

La Mongolie a été confrontée récemment à une évolution significative de son environnement régional. Tout d'abord, la détérioration des relations entre ses voisins géographiques et ses « troisièmes voisins », notamment après l'annexion de la Crimée

par la Russie en 2014, a conduit les autorités mongoles à adopter une position de neutralité. Ensuite, le développement des projets de connectivités régionales, notamment le projet des nouvelles routes de la soie (BRI – *Belt & Road Initiative*) suscite l'intérêt du pays qui y voit une opportunité de développement et de désenclavement. Enfin, le rapprochement entre la Chine et la Russie a conduit les autorités à ne pas vouloir en être exclues pour profiter des opportunités économiques qui en découleront.

Cette volonté mongole s'est traduite par l'organisation régulière de sommets trilatéraux avec la Russie et la Chine. Ceux-ci se tiennent au niveau politique (chefs d'État) et au niveau technique pour favoriser le développement d'une coopération trilatérale et la coordination des politiques économiques mises en œuvre par les trois pays. Elle s'est également traduite par l'élaboration d'un projet de connectivité propre à la Mongolie, baptisé « routes de la steppe », destiné à faire le lien entre les projets de connectivité russe et chinois. Cet activisme a permis aux autorités mongoles de signer en juin 2016 un accord visant à la création d'un corridor économique entre les trois pays. La mise en œuvre de ce projet reste néanmoins incertaine et aucun projet concret n'a pour le moment vu le jour.

Plus généralement, ce rapprochement sino-russe conduit également les autorités mongoles à envisager

une évolution de leur positionnement stratégique dans la région. La Mongolie étudie actuellement la possibilité de rejoindre l'Union économique eurasiatique (UEE) portée par la Russie. Elles envisagent également de demander un changement de statut au sein de l'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS). Depuis les milieux des années 2000, la Mongolie dispose du statut d'observateur au sein de l'organisation. Les autorités mongoles ont longtemps refusé d'intégrer cette organisation perçue comme un « club de pays autoritaires ». Les autorités faisaient notamment valoir que les objectifs poursuivis par l'organisation, la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme, ne concernaient la Mongolie qu'à la marge.

Reste que les autorités mongoles font face à des demandes insistantes de leurs deux voisins pour intégrer l'organisation. Ces demandes se combinent au sentiment que la position mongole sur l'OCS constitue un point de blocage qui limite le développement de coopérations économiques, en particulier pour ce qui est de l'inclusion de la Mongolie dans les programmes de connectivité chinois et russe, notamment dans le cadre du projet *Belt and Road Initiative* (BRI). Par ailleurs, l'intégration de l'Inde et du Pakistan et l'affirmation progressive d'un programme de coopération économique, même s'il tarde à se concrétiser, constituent autant d'évolutions qui pourraient conduire les autorités mongoles à

demander à terme une adhésion pleine et entière à l'organisation.

Plus généralement, ces réflexions et les débats qui les accompagnent traduisent une forme de rupture du consensus qui existait jusqu'alors sur les orientations stratégiques adoptées par la Mongolie depuis 1990. Plusieurs éléments témoignent de cette évolution : le débat qui ont eu lieu sur l'adoption d'un « statut de neutralité permanente » en 2015-2016, les discussions autour de l'accession au statut de membre de plein exercice au sein de l'OCS ou plus récemment les appels du Président Khaltmaagiyn Battulga à une refonte du concept de sécurité nationale au motif que les résultats de la politique de « troisième voisin » étaient insuffisants. Outre les éléments inhérents à la vie politique mongole, ces débats sont également le fruit d'une évolution marquée du contexte géostratégique dans lequel s'insère la Mongolie. Le rapprochement à l'œuvre entre la Chine et la Russie combiné à la dégradation des relations entre les voisins géographiques de la Mongolie et ses « troisièmes voisins » réduisent les marges de manœuvre des autorités mongoles. Ils se traduisent naturellement par un recentrage progressif de la politique étrangère mongole sur son environnement proche. Celui-ci risque néanmoins de s'opérer au détriment des coopérations développées avec les « troisièmes voisins » du pays.

Les changements climatiques : moteur des politiques étrangères en Arctique?

Frédéric Lasserre¹

¹ Professeur à l'Université Laval et directeur du Conseil québécois d'études géopolitiques (CQEG); Frederic.Lasserre@ggr.ulaval.ca

Résumé : l'Arctique est largement associé dans les médias aux changements climatiques, car leurs impacts y sont très importants et conduisent à des bouleversements majeurs des écosystèmes et de l'accessibilité de la région. Les changements climatiques sont au cœur de la coopération que développe le Conseil de l'Arctique et des pistes de développement économique. De fait, les changements climatiques sont-ils le moteur des relations régionales ?

Mots-clés : Arctique, changements climatiques, gouvernance, diplomatie régionale, politique étrangère, Chine, Japon, Union européenne.

Summary : the Arctic is largely associated in the media with climate change, as its impacts are very important and lead to major changes in the ecosystems and accessibility of the region. Climate change is at the heart of the cooperation mechanisms being developed by the Arctic Council and the economic development openings. In fact, is climate change the driving force behind regional relations?

Keywords : Arctic, climate change, governance, regional diplomacy, foreign policy, China, Japan, European Union.

C'est notamment dans la région arctique que les impacts des changements climatiques se font le plus sentir, avec une augmentation moyenne des températures bien supérieure à l'accroissement moyen global : les températures ont augmenté de 2 à 3°C au cours des 50 dernières années dans l'Arctique, contre une augmentation moyenne globale de 0,6°C à 0,8°C (NASA

2013 ; Lee 2014). Ce phénomène appelé amplification polaire se traduit en bonne partie dans la fonte plus rapide des neiges et dans le déclin de la banquise, les deux phénomènes conduisant à la baisse de l'albédo, donc à une plus grande absorption du rayonnement solaire et à une rétroaction positive dans l'augmentation régionale des températures. L'ampleur du phénomène d'accroissement des températures accentue l'impact des changements climatiques : retrait accéléré de la banquise, fonte des glaciers et du pergélisol, érosion côtière, perturbations des précipitations, de la récurrence des tempêtes et des migrations de la faune et de la flore notamment, changements qui ont des impacts majeurs sur les populations autochtones (Overland *et al.*, 2018).

Si les discours gouvernementaux et la coopération internationale soulignent de plus en plus la nécessité de développer des mécanismes d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques (CC), on peut se demander si ces CC ont été et sont un moteur fondamental du développement des politiques étrangères dans la région arctique. Est-ce les CC qui suscitent l'intérêt des États tiers et qui structurent la coopération internationale en Arctique ? La réalité est plus subtile :

les CC certes sont devenus un référent incontournable dans le fonctionnement institutionnel du Conseil de l'Arctique, dans les politiques des États arctiques et dans les politiques arctiques de nombreux États asiatiques ou européens. Cependant, les transformations majeures que connaît la région arctique à l'heure actuelle ne résultent pas tous des CC, d'une part; et d'autre part, ces CC servent parfois davantage de prétexte au développement de politiques arctiques qu'ils n'en constituent la motivation fondamentale.

1. Les changements climatiques ne sont pas à l'origine de la coopération arctique

Contrairement à une idée répandue, ce ne sont pas les changements climatiques qui ont porté le développement de la coopération arctique contemporaine. Celle-ci débute par des pourparlers initiés dès 1989 par la Finlande avec l'Union soviétique, les pays scandinaves, le Canada et les États-Unis. Ce qui est appelé l'initiative finlandaise aboutit en juin 1991 à la signature à Rovaniemi (Finlande) de l'accord sur l'*Arctic Environmental Protection Strategy* (AEPS) (AEPS, 1991; Russel, 1996). Le document fondateur mentionne certes les CC comme paramètre

important des risques environnementaux, mais seulement en page 31. Les CC sont donc loin d'avoir un poids politique majeur à cette époque. Ce qui motive les pays signataires, c'est de développer des mécanismes de coopération régionaux pour intégrer l'URSS dans des structures de dialogue pour sortir du cadre de la guerre froide – l'environnement fournissant un cadre de dialogue adéquat (Russel, 1996; Åtland, 2008). En 1996, les pays signataires de l'AEPS décident, à travers la déclaration d'Ottawa, de mettre sur pied un forum de discussion, le Conseil de l'Arctique, comme mécanisme formel destiné à renforcer leur dialogue et leur coopération (VanderZwaag *et al.*, 2002). La déclaration d'Ottawa promeut le développement durable, le bien-être des habitants de l'Arctique, la coopération pour résoudre les enjeux et l'inclusion des peuples autochtones de la région, mais ne dit rien des CC (Conseil de l'Arctique, 1996). La déclaration ministérielle d'Iqaluit qui clôt le premier sommet du Conseil en 1998, mentionne rapidement les CC au point 21 (Conseil de l'Arctique, 1998); dans la déclaration de Barrow de 2000, les ministres du Conseil « endorse and adopt the Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) » (point 3), sans accorder plus d'importance aux CC (Conseil de l'Arctique, 2000). Lors de la déclaration d'Inari (2002), en préambule, les ministres réaffirment « l'engagement des gouvernements des États de l'Arctique et des

peuples autochtones à œuvrer de concert pour promouvoir le développement durable et la protection de l'environnement dans la région arctique, en mettant davantage l'accent sur les changements climatiques », tandis qu'une section spécifique est consacrée aux CC.

C'est par la suite que les déclarations tout comme les travaux du Conseil ont été marqués par une importance croissante accordée au phénomène des CC et à leurs impacts sur les écosystèmes et les sociétés arctiques, une place que ceux-ci n'avaient pas initialement. L'adaptation aux CC, présente dans toutes les déclarations de clôture des sommets du Conseil depuis 2000, sauf en 2019, constitue désormais l'un des éléments majeurs qui structurent la coopération arctique à l'heure actuelle. C'est l'importance accordée au développement durable, à la protection environnementale et donc à l'adaptation aux CC, devenue depuis le tournant du siècle un enjeu majeur de la gouvernance régionale, qui justifie en retour l'accent mis sur la coopération scientifique, comme levier d'une meilleure action gouvernementale pour atteindre ces objectifs, mais aussi, indirectement, comme levier d'influence des États membres ainsi que des États observateurs (Goodsite *et al.* 2016; Binder 2016; Brady 2017).

En mai 2019, le secrétaire d'État américain Mike Pompeo a refusé d'appuyer la déclaration clôturant traditionnellement le sommet du

Conseil de l'Arctique. Il n'y a donc pas eu de déclaration conjointe (*joint declaration*) à la fin de la 11^e rencontre ministérielle à Rovaniemi, mais une simple prise de position *a minima (statement)* (Tømmerbakke et Breum 2019). Pour M. Pompeo, porte-parole des positions de l'administration Trump, il était inacceptable que le concept de changement climatique figure dans la déclaration, tandis qu'il s'est livré à un vigoureux réquisitoire contre la Chine, la Russie et le Canada dans son allocution de fin de sommet (Quinn, 2019; Trellevik 2019). Il rompait ainsi avec les habitudes feutrées de ce forum fonctionnant par consensus qui avait su préserver des relations cordiales avec la Russie malgré la crise ukrainienne en 2014, et ce faisant suscitant une vague de réprobation diplomatique contre ce double accroc à la coopération arctique.

2. Les changements climatiques à l'origine des bouleversements géoéconomiques de la région?

Ceci dit, les CC sont souvent présentés comme le moteur des bouleversements géoéconomiques et géopolitiques actuels dans la région arctique. Les CC seraient-ils à l'origine tant des politiques des États que de l'avènement des transformations économiques de la région ?

2.1. Une adaptation des discours et des politiques de défense des États arctiques

En conduisant à la fonte accélérée de la banquise et à l'ouverture des mers arctiques, les CC sont souvent dépeints par les médias comme par de nombreux chercheurs comme le moteur direct du développement de la navigation commerciale dans l'Arctique et de l'exploitation des ressources naturelles de la région : c'est parce que la banquise fond que l'intérêt des compagnies maritimes se développerait et conduirait à une rapide expansion du trafic maritime le long de routes nettement plus courtes entre Asie et Europe; c'est parce que la banquise fond que se préciserait l'intérêt des compagnies minières et pétrolières pour les ressources arctiques (Lasserre et Pelletier 2011; Beveridge *et al.* 2016; Lasserre *et al.*, 2016). On le relève souvent dans les médias, avec des titres comme « Melting Arctic ice opens new route from Europe to east Asia »^[1], « The Arctic's fabled passage is opening up. This is what it looks like »^[2], « Arctic ambition: The race to sail Northwest Passage heats up »^[3]; « Race Is On as Ice Melt Reveals Arctic Treasures »^[4]; « Canada well behind Russia in race to claim Arctic sea ways and territory »^[5]

Cette ouverture et ces développements ont conduit les États arctiques à préciser leur politique de défense des espaces maritimes arctiques, afin de mieux contrôler ces espaces qui effectivement connaissent une ouverture relative

mais croissante depuis une quinzaine d'années : il s'agit de s'assurer du respect des normes environnementales en matière de rejets en mer, des normes en matière de navigation, des quotas de pêche, d'assumer les responsabilités en matière de recherche et sauvetage^[6], de surveiller les mouvements de navires et de prévenir d'éventuels trafics illicites... L'ouverture croissante des espaces maritimes, couplée aux discours médiatiques dominants faisant état de l'avènement d'autoroutes maritimes arctiques stratégiques et de l'exploitation d'eldorados miniers et pétroliers (Huebert 2003; Lasserre 2010; Lasserre et Pelletier 2011; Klare 2013; Lasserre 2018), a conduit les États arctiques à progressivement développer un discours soulignant la nécessité de mieux contrôler les mers arctiques, parfois à des fins électoralistes ou politiques (Piskunova 2010; Dittmer *et al.* 2011; Dodds 2011; Genest et Lasserre 2015; Dodds et Nuttall 2016; Steinberg *et al.* 2015; Burke 2018) parfois avec des arguments fallacieux (Bartenstein 2010). Cet aiguillon de la nécessité de s'adapter à une ouverture graduelle des mers arctiques a conduit les États arctiques à soutenir activement le processus de négociation du Code polaire sous l'égide de l'Organisation Maritime Internationale (OMI), et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017 (Conseil de l'Arctique 2015). En particulier, c'est la perspective du développement de la navigation commerciale dans l'Arctique qui est à l'origine du

renouveau du débat sur le statut des passages arctiques, revendiqués par le Canada (passage du Nord-Ouest) et la Russie (passage du Nord-Est, communément appelé la Route Maritime du Nord sur une bonne partie de sa longueur), et donc du retour sur la scène politique d'inquiétudes canadiennes quant à d'éventuelles menaces américaines ou européennes face à cette revendication canadienne^[7], surtout suite à la prise de position de l'UE et de certains pays européens comme l'Allemagne en faveur de la liberté de transit (Dodds 2011; Huebert 2011; Lackenbauer et Lalonde 2017) : un fort développement du trafic, transformant les passages arctiques en routes stratégiques, aurait suscité un vif intérêt des États tiers ou opposés aux positions russe ou canadienne.

2.2. Un développement économique moindre que prévu

Vingt ans après le développement de ces idées, force est de constater que la menace que pouvait comporter le développement rapide du trafic maritime envers la gouvernance des États arctiques ne s'est (pour l'instant ?) guère concrétisée. Le trafic maritime s'est certes accru, dans des proportions importantes, mais pas démesurée. 416 voyages en 2017 et 406 voyages en 2018 ont été effectués par divers navires dans l'Arctique canadien, contre 121 en 2005 (Nordreg 2019). Le trafic commercial, nettement plus développé côté russe, a atteint 18 millions de tonnes en 2018 le long

de la Route Maritime du Nord (RMN), contre 2 Mt en 2010. Mais ce trafic est essentiellement dit « de destination » : les navires viennent pour y effectuer des activités économiques dans l'Arctique, essentiellement liées à la pêche, à la desserte des communautés nordiques ou, surtout, à la desserte des sites d'extraction des ressources naturelles. Le trafic de transit demeure très faible : 71 en 2013 puis 27 en 2018 le long de la RMN (Staalesen 2018; CHNL 2019; Humpert 2019); 22 en 2013 puis 5 en 2018 à travers le passage du Nord-Ouest (Nordreg 2019). On est très loin des autoroutes maritimes que les médias annoncent encore malgré les faits et que les compagnies maritimes expliquent ne pas souhaiter développer pour des raisons stratégiques et commerciales, notamment la très grande variabilité de l'ouverture des détroits d'une année sur l'autre, la permanence des risques envers les navires, les contraintes du juste-à-temps pour le conteneur qui imposent le respect d'horaires publiés plusieurs mois en avancement, le poids des règlements visant à assurer la sécurité dans ces mers encore difficiles (Lasserre et al 2016).

Quant à l'ouverture accrue que les CC induiraient, la tendance lourde est effectivement à la fonte de la banquise estivale, mais ce constat se nuance de grandes variabilités inter-annuelles et de l'accroissement d'autres phénomènes qui viennent limiter la liberté des navires. Ainsi, à l'été 2018, l'englacement a été très

supérieur dans l'Arctique canadien à celui des années précédentes du fait des courants et d'un ensoleillement moindre qui a moins contribué à la débâcle de la banquise (Paquin 2019). Cette variabilité rend la planification d'opérations commerciales plus hasardeuse et coûteuse pour les armateurs. La fonte des glaciers, en particulier de l'inlandsis du Groenland, se traduit par le vêlage accru d'icebergs en baie de Baffin, icebergs qui se décomposent ensuite en nombreux *growlers* ou bourguignons, blocs de glace très dure, peu détectables et qui représentent un réel risque pour la navigation. Une moindre densité de la glace, de plus, permet au pack de la banquise de se déplacer plus vite, ce qui représente un risque que les ingénieurs doivent prendre en compte dans la construction de plates-formes de forage.

Enfin, sur terre, les CC se traduisent par la fonte du pergélisol, rendant le sol très mou, ce qui rend nettement plus complexe tout projet de transport terrestre : si autrefois la construction d'une route de gravier sur le sol gelé pouvait se faire à coûts maîtrisés, la fonte du pergélisol renchérit considérablement de telles infrastructures.

2.3. Des stratégies qui ne dépendent qu'en partie des changements climatiques

En réalité, tant pour le développement de la navigation commerciale que pour l'exploitation des

ressources naturelles, les changements climatiques ne sont pas un moteur suffisant. Certes, la fonte de la banquise rend l'accès aux espaces maritimes relativement plus aisé, avec des nuances importantes selon les années et les régions, tandis que l'accessibilité terrestre s'en trouve plus complexe. Mais ce n'est pas l'accessibilité seule qui emporte la décision d'investir dans ces nouveaux marchés : c'est l'adéquation entre ces occasions et les contraintes stratégiques des marchés, pour la navigation (Lasserre et Pelletier 2011; Lasserre *et al.* 2016); c'est le coût d'exploitation comparé aux revenus escomptés, lesquels découlent des cours des matières premières (Lasserre, 2010). C'est ce qui explique la mise en exploitation de nombreux gisements dans l'Arctique nord-américain dans les années 1980-1990, alors que les conditions de navigation n'avaient guère été améliorées par la fonte de la banquise, puis la fermeture de nombre d'entre eux dès que les cours des matières premières ont chuté^[8]. De même, ce ne sont pas les CC qui animent les États dans leurs efforts pour cartographier et documenter leur revendication de plateaux continentaux étendus, mais bien la contrainte incontournable du délai de 10 ans après la date de ratification de la convention du droit de la mer (Lasserre 2011). Ainsi, les CC ont certes un effet facilitateur, mais ne sont pas un moteur direct des développements économiques de l'Arctique, entraînant mécaniquement l'accroissement d'un trafic

bien davantage alimenté par les stratégies commerciales des compagnies maritimes mondialisées et par les cours des matières premières. A ce titre, leur impact sur la géo-économie de la région est certes réel mais pas prépondérant.

3. Les changements climatiques, prétexte à des projets géopolitiques

L'impact de plus en plus manifeste des CC dans la région arctique a contribué à nourrir, chez des acteurs extérieurs à l'Arctique, la représentation, discutable donc, d'une région au fort potentiel économique dans laquelle il fallait défendre ses intérêts. Il a également servi de prétexte pour justifier le développement de politiques arctiques pour nombre de ces acteurs extérieurs.

3.1. Le cas de l'Union européenne

Ainsi, l'Union européenne s'est-elle intéressée à l'Arctique, tant à travers le Parlement que la Commission, dans un mouvement politique qui a été interprété par plusieurs États arctiques comme une contestation de leur prééminence dans la gouvernance de la région arctique (Wilson 2016).

L'Union européenne a notamment pris la décision de promouvoir un volet arctique à sa politique étrangère, sur la base notamment de l'impact des CC :

Compte tenu du rôle du changement climatique en tant que « multiplicateur des craintes », la Commission

et le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune ont fait observer que les modifications environnementales altèrent la dynamique géostratégique de l'Arctique, ce qui peut avoir des conséquences pour la stabilité internationale et les intérêts européens en matière de sécurité, lesquelles requièrent l'élaboration d'une politique arctique de l'UE (Commission européenne 2008, p.3).

La Commission européenne a ainsi établi une série d'objectifs en matière de transport maritime et de gouvernance des espaces maritimes arctiques et de l'exploitation des ressources naturelles (Commission européenne 2008; Nicol et Heininen 2014) qui n'ont pas été très bien accueillis par les États riverains de l'océan Arctique : le Conseil de l'Arctique a rejeté, le 29 avril 2009, la candidature de l'Union au statut d'observateur, et en 2019 l'UE n'avait toujours pas obtenu de statut d'observateur régulier, se contentant du statut d'observateur *ad hoc*. En ciblant la question politique du Passage du Nord-Ouest mais pas du Passage du Nord-Est (Commission européenne 2008, p.11), Bruxelles a fortement irrité le Canada, déjà passablement fâché, ainsi que la Norvège, par la politique européenne en matière de chasse au phoque. Dans ce contexte d'un projet politique européen en Arctique porté par la Commission européenne, le projet du Parlement européen de neutralisation de l'océan Arctique, sur le modèle du

traité de Madrid sur l'Antarctique (Parlement européen 2008), a contribué à saper la sympathie dont pouvait jouir l'UE auprès des membres du Conseil de l'Arctique, même si la résolution n'a pas été avalisée par la Commission. De plus, la Commission a souligné (Commission européenne, 2008, p.10) que le cadre juridique en Arctique souffrait d'une grande fragmentation, accréditant probablement la représentation chez les États arctiques que la Commission nourrissait elle aussi l'idée de contribuer à l'élaboration d'un nouveau traité. Le Parlement, se basant notamment sur le poids des CC^[9], proposait ainsi la création d'une nouvelle norme de gouvernance et demandait en substance aux pays riverains de l'Arctique de renoncer à leurs droits prévus dans la Convention du Droit de la mer de 1982, convention négociée internationalement et qui prévoit le cadre juridique pour la définition des espaces maritimes, dont les plateaux continentaux. « Nous ne voyons donc pas le besoin de développer un nouveau régime juridique global pour régir l'océan Arctique »^[10] (Arctic Five 2008) ont ainsi clairement affirmé à Ilulissat les représentants des cinq États arctiques riverains de l'océan. Cette volonté de défendre les intérêts stratégiques européens en matière énergétique et de transport en se servant du prétexte de l'urgence climatique pour remettre en cause les prérogatives des États arctiques découlant de l'entrée en vigueur de la Convention sur le droit de la mer

de 1982, a fortement déplu aux États de la région, déjà irrités par l'embargo sur les produits du phoque. Ils y ont vu une volonté de se poser en arbitre du développement de la gouvernance arctique, voire en acteur du développement de nouvelles normes de la gouvernance de la région. Cette représentation de la légitimité de l'intervention européenne dans la gouvernance arctique trouve des échos dans des travaux universitaires comme ceux de Mare (2009) ou Delangle (2017), qui développent l'idée qu'il n'y a pas ou peu de gouvernance arctique et que l'ampleur des transformations de la région est trop grave pour que cette gouvernance soit laissée aux seuls États de la région.

Face à l'opposition des États arctiques et aux réticences du Conseil européen, la Commission et le Parlement ont abandonné l'idée de traité arctique, explicite pour le Parlement, ambiguë chez la Commission, ne serait-ce qu'aux yeux des États arctiques. La communication de 2016 de la Commission européenne (Commission européenne 2016) ne mentionne pas de projet de traité, et se propose simplement de favoriser la coopération pour mieux faire face aux « menaces pesant sur la sécurité maritime du fait de l'ouverture du passage du Nord-Est » (idem, p.14) ; nulle mention du statut des passages arctiques, ni du Passage du Nord-Ouest. En revanche, elle n'abroge pas la communication de 2012 qui mentionne dans l'inventaire des activités menées dans le cadre de

l'élaboration d'une politique de l'UE pour l'Arctique, la défense et la promotion de la liberté de navigation et du passage inoffensif (Commission européenne 2012).

3.2. Le cas de la Chine et du Japon

L'intérêt politique de la Chine a commencé à se préciser en 2009 lorsqu'elle a déposé sa candidature comme observateur au Conseil de l'Arctique. Elle a été admise au sommet de 2013 après que Pékin eut reconnu la souveraineté des États arctiques dans la région, un préalable exigé par les normes du Conseil de l'Arctique suite à la déclaration de Nuuk de 2011 (Manicom et Lackenbauer 2013). La Chine n'a jamais caché son intérêt pour les ressources naturelles et la navigation commerciale potentielle en Arctique (Huang *et al.* 2015). À l'instar du Japon, elle a également souligné l'impact des CC en Arctique sur les changements climatiques en Asie du Nord-est et les possibles conséquences sur le régime climatique en Chine, justifiant ainsi son intérêt pour la recherche scientifique en Arctique (Zhuravel 2016; Brady 2017). Sans surprise, les deux États soulignent activement l'importance des CC pour justifier leur intérêt pour la région.

La politique arctique du Japon, énoncée en 2015 lors du forum de l'*Arctic Circle* à Reykjavik, mentionne trois fois le concept de CC, et 11 fois le concept de changement environnemental. Le gouvernement japonais était d'avis que l'Arctique

« devrait être reconnu comme faisant partie du patrimoine commun de l'humanité. La communauté internationale devrait protéger cette zone et l'utiliser à des fins pacifiques » (Horinouchi 2010), même si ce point de vue n'a finalement pas été retenu dans l'énoncé de la politique arctique du Japon. Le Japon met plutôt en avant son désir d'« assurer l'état de droit et de promouvoir la coopération internationale » (Gouvernement du Japon 2015). En 2017, le gouvernement japonais a affirmé son souhait de « contribuer au processus de réglementation internationale dans l'Arctique »^[11] (Study Group for the Future of the Arctic 2017, p.14), sans que l'on sache très bien comment le gouvernement japonais compte s'y prendre puisque le Conseil de l'Arctique ne réglemente pas les activités en Arctique. Être présent, contribuer à la définition des normes de gouvernance, préserver les possibilités d'accès aux ressources et aux activités maritimes, et conserver un certain statut dans cette région face à la Chine (Wegge 2014) semblent être les objectifs du Japon dans la région.

La politique arctique de la Chine, publiée en janvier 2018, commence d'emblée par le concept de « global warming » (State Council Information Office 2018). Le réchauffement global est mentionné 3 fois et les changements climatiques, 24 fois. Dans le cadre de l'urgence que supposent les rapides CC en Arctique, « les objectifs de la Chine

en matière de politique arctique sont les suivants : comprendre, protéger, développer et participer à la gouvernance de l'Arctique afin de protéger les intérêts communs de tous les pays et de la communauté internationale dans l'Arctique et de promouvoir le développement durable de l'Arctique » (idem, p.5). Il s'agit donc de participer activement à la gouvernance de la région afin de mieux la protéger – un argument proche de celui de l'UE là encore.

Il apparaît cependant, malgré la volonté de rassurer les partenaires arctiques qui transparait dans l'énoncé de la *Politique arctique chinoise* de 2018 (Lasserre 2018), que des objectifs politiques figurent, comme pour le Japon et l'UE. Le 21 juin 2011, deux ans avant que la Chine n'obtienne le statut d'observateur auprès Conseil de l'Arctique, le vice-ministre chinois de l'Administration océanique d'État Chen Lianzeng a précisé que l'objectif global du plan polaire quinquennal de la Chine était de renforcer le « statut et l'influence » de la Chine dans les affaires polaires afin de mieux protéger ses « droits polaires » (Brady 2014, p.31), non définis mais que la Chine cherche indirectement à justifier en se prévalant du statut d'État du « proche Arctique » (*near Arctic*) (Østreng 2017; State Council Information Office, 2018, p.3; Lasserre 2018).

Conclusion

Depuis le tournant du siècle, le concept de CC structure le fonctionnement de la principale organisation de coopération dans la région arctique, le Conseil de l'Arctique, et se trouve au cœur des discours des États non-arctiques qui souhaitent participer à la gouvernance de cette région. Les CC, de plus, en introduisant des bouleversements majeurs dans l'accessibilité de la région, ont contribué à relancer les perspectives de développement de routes commerciales maritimes majeures et d'exploitation des ressources naturelles, ce qui par la suite a imposé aux États arctiques de s'adapter pour contrôler l'accès à leurs espaces maritimes. Les CC, de ce point de vue, semblent au cœur des politiques étrangères déployées tant par les États arctiques que non-arctiques dans la région.

Pourtant, ce constat demeure à nuancer. Tout d'abord, les CC ne sont pas à l'origine de la coopération arctique, ils sont devenus un pilier du fonctionnement du Conseil par la suite. Ensuite, les CC facilitent certes un accès accru aux espaces maritimes arctiques, mais cet accès demeure risqué et coûteux; quant aux espaces terrestres, leur accessibilité s'est vue amoindrie avec l'avènement des CC. Tout autant sinon plus que les CC, c'est l'insertion de la région dans la globalisation, avec l'évaluation mitigée de la pertinence commerciale de développer des routes maritimes arctiques, et le cours des matières

premières, qui constitue le moteur du développement de ces activités économiques dans la région arctique. Enfin, l'argument des CC constitue parfois un prétexte pour plusieurs États non-arctiques pour faire valoir leur désir d'être intégrés dans la gouvernance de la région : à ce titre, les CC ne sont pas le moteur de l'intérêt de ces États pour y développer des politiques visant à promouvoir leurs intérêts, mais la base de leur plaidoyer pour une gouvernance plus inclusive.

Références

- AEPS (1991). Arctic Environmental Protection Strategy. Rovaniemi.
http://library.arcticportal.org/1542/1/artic_environment.pdf.
- Arctic Five (2008). Déclaration d'Ilulissat, 29 mai, <https://www.arctic-report.net/product/859/>.
- Åtland, K. (2008). Mikhail Gorbachev, the Murmansk initiative, and the desecuritization of interstate relations in the Arctic. *Cooperation and Conflict*, 43(3), 289-311.
- Bartenstein, K. (2010). "Use it or Lose it": an Appropriate and Wise Slogan? *Options Politiques/Policy Options*, 31(7), 69-73.
- Beveridge, L., M. Fournier, F. Lasserre, L. Huang, and P.-L. Têtu (2016), 'Interest of Asian shipping companies in navigating the Arctic'. *Polar Science* 10(3):404-414.
- Binder, C. (2016). Science as Catalyst for Deeper Arctic Cooperation? Science Diplomacy & the Transformation of the Arctic Council. *Arctic Yearbook 2016*, https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2016/Scholarly_Papers/6.Binder.pdf.
- Brady, A. M. (2017). *China as a polar great power*. Cambridge University Press.
- Brady, A.-M. (2014). China's Undeclared Arctic Foreign Policy. *Wilson Policy Brief Series*, Woodrow Wilson Institute, Washington D.C.
<https://www.wilsoncenter.org/publication/chinas-undeclared-arctic-foreign-policy>, c. le 24 mai 2019.
- Burke, D. C. (2018), *International Disputes and Cultural Ideas in the Canadian Arctic*. Cham: Springer.
- CHNL (2019). Transit Statistics.
<http://arctic-lio.com/?cat=27>.
- Commission européenne (2008). *L'Union européenne et la région Arctique*, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2008) 763, Bruxelles, 20 novembre.

- Commission européenne (2012). Joint Staff Working Document. *The inventory of activities in the framework of developing a European Union Arctic Policy*. SWD(2012) 182. Bruxelles, 26 juin.
- Commission européenne (2016). *Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil. Une politique arctique intégrée de l'Union européenne*. JOIN(2016) 21, 27 avril, Bruxelles.
- Conseil de l'Arctique (1996). Déclaration d'Ottawa. Ottawa, septembre, <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>.
- Conseil de l'Arctique (1998). Déclaration d'Iqaluit. <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/94>.
- Conseil de l'Arctique (2000). Déclaration de Barrow, <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/94>.
- Conseil de l'Arctique (2011). Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic, <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/531>
- Conseil de l'Arctique (2015). [Environmental Provisions of Polar Code adopted](https://www.arctic-council.org/en/our-work2/8-news-and-events/130-environmental-provisions-of-polar-code-adopted). Arctic Council, 20 mai, <https://www.arctic-council.org/en/our-work2/8-news-and-events/130-environmental-provisions-of-polar-code-adopted>, c. le 23 mai 2019.
- Delangle, A. (2017). Diplomatie arctique Gouvernance par temps froid. *Cahiers Thucydide* 19, <http://www.afri-ct.org/wp-content/uploads/2017/06/Cahier-Thucydide-19.pdf>, c. le 24 mai 2019.
- Dittmer, J., Moiso, S., Ingram, A., & Dodds, K. (2011). Have you heard the one about the disappearing ice? Recasting Arctic geopolitics. *Political Geography*, 30(4), 202-214.
- Dodds, K. (2011). We are a northern country: Stephen Harper and the Canadian Arctic. *Polar Record*, 47(4), 371-374.
- Dodds, K., & Nuttall, M. (2016). *The scramble for the poles: The geopolitics of the Arctic and Antarctic*. John Wiley & Sons.
- Genest, P. & F. Lasserre (2015): Souveraineté, sécurité, identité: éléments-clés du discours du gouvernement canadien sur l'Arctique. *Canadian Foreign Policy Journal*, 21(1), 64-84.
- Goodsite, M. E., Bertelsen, R. G., Pertoldi-Bianchi, S. C., Ren, J., van der Watt, L. M., & Johannsson, H. (2016). The role of science diplomacy: a historical development and international legal framework of arctic research stations under conditions of climate change, post-cold war geopolitics and globalization/power transition. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 6(4), 645-661.
- Gouvernement du Japon (2015). Japan's Arctic Policy. Tokyo, Headquarter for Ocean Policy, 16 octobre, https://www8.cao.go.jp/ocean/english/arctic/pdf/jap_ans_ap_e.pdf, c. le 24 mai 2019.
- Horinouchi, H. (2010). Deputy Director-General, International Legal Affairs Bureau, Japan Ministry of Foreign Affairs, 'Japan and the Arctic', communication, Japan—Norway Polar Seminar, Tokyo, 26 avril 2010.
- Huang, L.; F. Lasserre et O. Alexeeva (2015): Is China's interest for the Arctic driven by Arctic shipping potential? *Asian Geographer*, 32(1), 59-71.
- Huebert, R. (2003). The shipping news part II: How Canada's Arctic sovereignty is on thinning ice. *International Journal*, 58(3), 295-308.
- Huebert, R. (2011). Climate change and Canadian sovereignty in the Northwest Passage. *The Calgary Papers in Military and Strategic Studies*
- Humpert, M. (2019). 'Russia's Northern Sea Route sees record cargo volume in 2018'. *Arctic Today*, Feb. 20, www.arctictoday.com/russias-northern-sea-route-sees-record-cargo-volume-in-2018/, a. April 30, 2019.
- Ikeshima, T. (2016). Japan's role as an Asian observer state within and outside the Arctic Council's framework. *Polar Science*, 10(3), 458-462.
- Klare, M. (2013). Rushing for the Arctic's Riches. *The New York Times*, 7 décembre, <https://www.nytimes.com/2013/12/08/opinion/sunday/rushing-for-the-arctics-riches.html>
- Lackenbauer, P. W. et Lalonde, S. (2017). Searching for Common Ground in Evolving Canadian and EU Arctic Strategies. Dans N. Liu, E. Kirk et T. Henriksen (dir.), *The European Union and the Arctic*. Leiden : Brill, p. 119-171.
- Lasserre, F. (2010). Mines et pétrole. Vers une rapide expansion de l'exploitation des ressources naturelles du sous-sol dans l'Arctique ? Dans Lasserre, Frédéric (dir.). *Passages et mers arctiques. Géopolitique d'une région en mutation*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 373-407.
- Lasserre, F. (2018). Arctic Shipping : a contrasted expansion of a largely destination market. Dans M. Finger et L. Heininen (dir.), *The Global Arctic Handbook*. Cham : Springer, p.83-100.
- Lasserre, F. (2018). La publication de la politique arctique de la Chine: la fin de l'ambiguïté? *Regards géopolitiques – Bulletin du Conseil québécois d'Études géopolitiques* 4(4), 14-18.
- Lasserre, F. et S. Pelletier (2011). Polar super seaways? Maritime transport in the Arctic: an analysis of shipowners' intentions. *Journal of Transport Geography*, 19(6), 1465-1473.
- Lasserre, F (2011). Frontières maritimes dans l'Arctique : le droit de la mer est-il un cadre applicable ? Dans *Frontières. Droit, territoire et individus, CERIScope Frontières*, Institut d'Études Politiques de Paris, 2011, 6 p., <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/frontieres-maritimes-dans-larctique?page=3>.
- Lasserre, F.; L. Beveridge; M. Fournier; P.-L. Têtu; L. Huang (2016). Polar Seaways? Maritime Transport in the Arctic: An Analysis of Shipowners' Intentions II. *Journal of Transport Geography*, 57(2016):105-114.
- Lee, S. (2014). A theory for polar amplification from a general circulation perspective. *Asia-Pacific Journal of the Atmospheric Sciences*, 50 (1), 31-43.
- Manicom, J. et P. W. Lackenbauer (2013). East Asian States, the Arctic Council and International Relations in the Arctic. *CIGI Policy Brief* 26, http://observgo.quebec.ca/observgo/fichiers/42526_Asie_Arctique.pdf, c. le 24 mai 2019.
- Mare, C. (2009). L'Arctique : Eldorado polaire menacé cherche désespérément régime de protection Juridique. *Annuaire Français de Relations Internationales*, 10.
- NASA (2013). Temperatures are warming faster in the Arctic than anywhere else in the world. Here's why. NASA Earth Observatory, 26 mai, <https://earthobservatory.nasa.gov/images/81214/arctic-amplification>, c. le 22 juin 2019.
- Nicol, H. N., & Heininen, L. (2014). Human security, the Arctic Council and climate change: competition or co-existence?. *Polar Record*, 50(1), 80-85.
- Nordreg (2019). Maritime Traffic, Canadian Arctic. Iqaluit.
- Østreg, W. (2017). The Arctic Council and the "One Arctic": A Historic Stocktaking of Some Circumpolar Challenges, Dilemmas and Inconsistencies. Dans Lackenbauer, P. Whitney, Heather Nicol, and Wilfrid Greaves (dir.), *One Arctic*. Ottawa : CARC, 191-203.
- Overland, J. et al (2018). The urgency of Arctic change. *Polar Science*, nov. Online, <https://doi.org/10.1016/j.polar.2018.11.008>.
- Paquin, S. (2019), Directrice exécutive de Nunavut Eastern Arctic Shipping (NEAS). Entrevue avec Frédéric Lasserre, Montréal, 23 janvier.
- Parlement européen (2008). Résolution du Parlement européen du 9 octobre 2008 sur la gouvernance arctique, art. 15, Parlement européen, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//FR, c. le 24 mai 2019.
- Piskunova, E. (2010). Russia in the Arctic: What's Lurking behind the Flag? *International Journal*, 65(4), 851-864.
- Quinn, E. (2019). Washington keeps climate change out of Arctic Council closing statement. *CBC News*, <https://www.cbc.ca/news/politics/arctic-council-pompeo-trump-climate-change-1.5126535>, c. le 27 mai 2019.
- Russel, B. (1996). The Arctic Environmental Protection Strategy & the New Arctic Council. *Arctic Research of the United States*, Fall/Winter, 2-8.
- Staalesen, A. (2018). Arctic seaports bustle as shipping on Northern Sea Route reaches new high. *The Independent Barents Observer*, 16 janvier, <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2018/01/arctic-seaports-bustle-shipping-northern-sea-route-reaches-new-high>, c. le 22 mai 2019.
- State Council Information Office (2018). *China's Arctic Policy*. 26 janvier. http://english.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm.
- Steinberg, P. E., Tasch, J., Gerhardt, H., Keul, A., & Nyman, E. A. (2015). *Contesting the Arctic: Politics and imaginaries in the circumpolar North*. Bloomsbury Publishing.
- Study Group for the Future of the Arctic (2017). Japan's Future Priority Areas of Arctic Policy Policy Elements to be Considered on the Development of the Third Revised Basic Plan on Ocean Policy. Tokyo, <https://tinyurl.com/y28vt25s>, c. le 24 mai 2019

Tømmerbakke, S. G. et M. Breum (2019). Did Not Manage to Agree: First Ever Arctic Council Ministerial Meeting Without Joint Declaration. *High North News*, 7 mai, <https://www.highnorthnews.com/en/first-ever-arctic-council-ministerial-meeting-without-joint-declaration>, c. le 27 mai 2019.

Trellevik, A. (2019). Tensions Rise Before Arctic Council Ministerial Meeting: USA Launches Head-On Verbal Attack on Russia and China. *High North News*, 7 mai, <https://www.highnorthnews.com/en/usa-launches-head-verbal-attack-russia-and-china>, c. le 27 mai 2019.

VanderZwaag, D., R. Huebert et S. Ferrara (2002). The Arctic Environmental Protection Strategy, Arctic Council and Multilateral Environmental Initiatives: Tinkering while the Arctic Marine Environment Totters. *Denver Journal of International Law and Policy*, 30, 131-141.

Wegge, N. (2014). China in the Arctic. Interests, actions and challenges. *Nordlit* 32, 83-98.

Wilson, P. (2016). Society, steward or security actor? Three visions of the Arctic Council. *Cooperation and Conflict*, 51(1), 55-74.

Zhuravel, V. (2016). China, Republic of Korea and Japan in the Arctic: politics, economy, security. *Arctic and North* 26, doi: 10.17238/issn2221-2698.2016.24.112, www.arcticandnorth.ru/upload/iblock/278/09_zhuravel.pdf

Notes

[1] *The Guardian*, 28 sept. 2018, www.theguardian.com/world/2018/sep/28/melting-arctic-ice-opens-new-route-from-europe-to-east-asia

[2] *Washington Post*, 7 août 2017, www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2017/08/07/the-arctics-fabled-passage-is-opening-up-this-is-what-it-looks-like/?noredirect=on&utm_term=.0c2a7feb124

[3] *CNN*, 8 sept. 2014, <http://edition.cnn.com/2014/09/08/sport/arctic-sailing-northwest-passage/index.html>.

[4] *New York Times*, 18 sept. 2012, www.nytimes.com/2012/09/19/science/earth/arctic-resources-exposed-by-warming-set-off-competition.html.

[5] *The Star* (Toronto), 22 déc. 2011, www.thestar.com/news/world/2011/12/22/canada_well_behind_russia_in_race_to_claim_arctic_seaways_and_territory.html.

[6] Objet d'un traité du Conseil de l'Arctique partageant la zone arctique entre les zones de responsabilité des huit États membres. *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic*, signé le 12 mai 2011 à Nuuk (Groenland) (Conseil de l'Arctique, 2011).

[7] Pour le Canada comme pour la Russie, les passages du Nord-ouest et du Nord-est constituent des eaux intérieures et relèvent donc de la pleine souveraineté du Canada et de la Russie, respectivement. Pour les États-Unis, et dans une moindre mesure l'Union européenne, il s'agit de détroits internationaux, donc grevés d'un droit inaliénable de passage innocent.

[8] On peut ainsi mentionner les mines de Red Dog en Alaska (plomb, zinc, argent) (depuis 1989); de Nanisivik (nord de l'île de Baffin, Nunavut; plomb, zinc, argent) (1976-2002); de Polaris (île Cornwallis, Nunavut; plomb, zinc, argent) (1981-2002); de Raglan (Baie Déception, Québec; nickel) (depuis 1997) et le gisement de pétrole de Bent Horn (île Cameron, Nunavut, 1985-1996).

[9] « Art. 9. Le Parlement européen attire l'attention sur le fait qu'il importe de tenir particulièrement compte de la région arctique, en raison de son influence sur le climat mondial et du caractère singulier de son environnement naturel » (Parlement européen 2008).

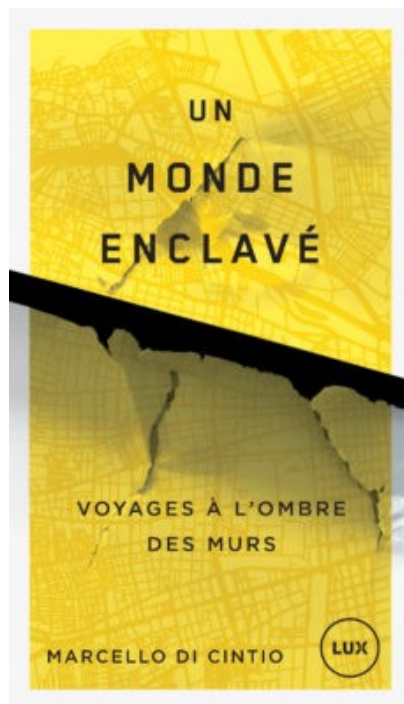
[10] « We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean » (Arctic Five, 2008).

[11] « Contribute to the process of international rule-making on the Arctic ».

Marcello di Cintio (2017). *Un monde enclavé. Voyages à l'ombre des murs.* Montréal : Lux. Traduction de *Walls. Travels along the Barricades*, 2013.

Recension par : Frédéric Lasserre¹

¹ Professeur à l'Université Laval et directeur du Conseil québécois d'études géopolitiques (CQEG); Frederic.Lasserre@ggr.ulaval.ca



Marcello di Cintio (2017). *Un monde enclavé. Voyages à l'ombre des murs.* Montréal : Lux. Traduction de *Walls. Travels along the Barricades*, 2013.

Marcello di Cintio propose à ses lecteurs une réflexion sur les murs à travers ses récits de voyage, lors d'enquêtes qu'il a menées sur le terrain. L'auteur part du constat, déjà prononcé par plusieurs chercheurs, de la multiplication des murs et des ouvrages de fermeture des frontières. À l'instar du mur anti-immigration voulu par le président Donald Trump à la frontière mexicaine, de multiples barrières s'élèvent dans le monde, en réponse à des inquiétudes sécuritaires ou

pour endiguer les flux migratoires. Quelque 70 murs existent de par le monde, contre seulement une dizaine il y a un quart de siècle, à la chute du mur de Berlin. Si l'idée d'ériger un mur ou une clôture entre des pays est aussi ancienne que les concepts de nation et de frontière, l'Europe et le monde occidental ont un peu vite cru que la fin de la guerre froide et l'effondrement du mur de Berlin, en 1989, allaient signifier la disparition des séparations entre les peuples, un espoir conforté par la chute de l'URSS en 1991 et l'accès à l'indépendance des républiques soviétiques. Le phénomène concerne, selon les définitions, la séparation physique pouvant aller d'une clôture grillagée à un véritable mur : il concerne entre 6 % et 18 % des 250 000 kilomètres de frontières terrestres dans le monde.

De quoi parle-t-on d'ailleurs ? Tous ces murs dont les médias se font l'écho et qui verrouillent les frontières ou se proposent d'en créer, ne sont parfois que des barrières plus ou moins continues, alors que d'autres, infranchissables, sont appelées clôtures par leurs promoteurs, comme le mur érigé par Israël en Cisjordanie pour séparer les colonies du reste des territoires occupés. Mais tous procèdent de la

même idée : empêcher la libre circulation des personnes, interdire l'accès de certains territoires à certains groupes. Des murs sont érigés sur des frontières, comme le long de la limite entre Inde et Bangladesh ou entre Maroc et enclaves espagnoles de Ceuta et de Melilla; d'autres aspirent à devenir la frontière, comme le mur érigé par le Maroc au Sahara occidental, dans un têtue mouvement de concrétisation de la conquête, comme le mur à Nicosie, que la république autoproclamée de Chypre du Nord considère comme sa frontière, ou encore la barrière de sécurité érigée par Israël et annexant de facto une portion de la Cisjordanie au bénéfice des colonies. D'autres murs sont érigés au sein de certains États, comme à Belfast ou entre deux quartiers de Montréal.

Ces murs ne sont pas infranchissables, et l'auteur relate ainsi la récurrence des tentatives de franchissement, soit par défi dans le cadre de conflits (Sahara occidental, Nicosie), soit pour la quête de meilleures conditions de vie (enclaves espagnoles, Mexique), soit parce que les murs interfèrent avec le quotidien des populations que leur tracé vient bouleverser (Cisjordanie, Bangladesh). Les murs ne sont pas

une autre forme des frontières, ils renvoient bien davantage à l'idée de front militaire pour la conquête ou le déploiement d'une stratégie d'interdiction.

L'auteur ne prétend pas avoir étudié des murs peu connus, sauf celui du boulevard de l'Acadie à Montréal : les études de cas présentées ici sont classiques, Belfast, Sahara occidental, Cisjordanie, États-Unis/Mexique, Ceuta et Melilla... L'objectif est plutôt de rendre compte, à travers le récit de ses voyages de terrain, de la façon dont ces murs, décidés par certains gouvernements, affectent la vie des personnes le long de son tracé, résidents ou migrants, et quelles dynamiques sociales ils contribuent à créer. L'ancrage du texte est résolument dans le portrait, rapporté par l'auteur, d'éléments du quotidien qui traduisent l'impact de ces murs sur les populations. Peu donc de grandes réflexions politiques sur les murs comme concept, peu de développements sur l'histoire de ces outils de fermeture des frontières. On lira plutôt des récits de voyage, avec parfois peut-être surabondance de détails faisant couleur locale, à travers lesquels se tisse la réflexion de l'auteur, présentée par petites touches, sans doute afin de pouvoir atteindre un large public. Le livre articule ainsi une collection de récits d'enquête de terrain, dans lesquelles l'auteur laisse sa réflexion se nourrir de ses expériences.

À travers ces études de cas, et les récits des individus qui parfois se sont bien adaptés, ou parfois dont les vies ont connu de brutales ruptures, se traduisent les ambitions des États ou des décideurs qui ont érigé ces murs : affirmer le contrôle sur des territoires à la suite de processus de conquête (Cisjordanie; Sahara occidental); séparer les populations afin de mieux contrôler une indépendance revendiquée (Nicosie), sécession découlant elle-même de dissensions intercommunautaires reliées au partage du pouvoir ; peur de l'autre (Belfast) ; peur de perdre le contrôle sur des déplacements de personnes associés à des menaces sécuritaires (drogue, terrorisme, migrations clandestines) (Inde/Bangladesh; États-Unis/Mexique; enclaves espagnoles). A travers la construction de murs, ces États se servent d'un outil matériel de réaffirmation de la souveraineté des États dans un monde globalisé qui semble précisément éroder la maîtrise du territoire de ceux-ci (Simmoneau, 2015).

Référence

Simmoneau, D. (2015). Militariser la zone frontière. La légitimation des murs, d'Israël à l'Arizona. Dans Dullin, S. et Foresteier-Peyrat, É. *Les frontières mondialisées*, Paris : PUF, p.59-73.



Le CQEG en bref...

Comité de direction

DIRECTEUR : **Frédéric Lasserre**, Département de géographie, Université Laval

DIRECTEUR ADJOINT : **Éric Mottet**, Département de géographie, UQAM

Pierre-Louis Têtu, rédacteur en chef du bulletin *Regards géopolitiques*

Pierre-Alain Clément, rédacteur adjoint du bulletin *Regard géopolitiques*

Inès Carine Singhe, représentante des étudiants de 3^e cycle

Ornella Sonhaye, Représentant(e) des étudiants de 2^e cycle

Sylvie St-Jacques, conception graphique

Réviseurs : Frédéric Lasserre, Éric Mottet et Pierre-Alain Clément

Mission

- Favoriser les recherches universitaires pluridisciplinaires en géopolitique au Québec, en se basant sur un réseau de chercheurs national et international.
- Contribuer à la réflexion sur l'apport de la géographie, plus particulièrement de la géographie politique, à la compréhension des phénomènes sociaux, économiques et politiques contemporains à travers le monde.
- Favoriser le recrutement d'étudiants gradués.
- Favoriser la pérennisation de la recherche en demandant à terme une reconnaissance institutionnelle auprès de la Commission de la recherche de l'Université Laval.
- Valoriser l'apport d'une réflexion géopolitique dans les recherches menées par les membres, en collaboration avec les autres groupes de recherche de l'IQHEI (GÉRAC, Centre de recherche sur la sécurité notamment) et d'autres centres de recherche ailleurs au Canada et à l'étranger.

<https://cqegheiulaval.com>
cqeg@hei.ulaval.ca