



HAL
open science

Coopération politique et intégration régionale en Arctique (1996-2019) : construction d'une région

Camille Escudé-Joffres

► To cite this version:

Camille Escudé-Joffres. Coopération politique et intégration régionale en Arctique (1996-2019) : construction d'une région : Naissance, développement et remise en cause d'un nouvel espace politique régional. Science politique. Institut d'Etudes Politiques de Paris, 2020. Français. NNT: . tel-03408406v1

HAL Id: tel-03408406

<https://hal.science/tel-03408406v1>

Submitted on 19 Nov 2020 (v1), last revised 29 Oct 2021 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut d'études politiques de Paris

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

**Programme doctoral en Science politique, mention Relations
internationales**

Centre de recherches internationales (CERI)

Doctorat en Science politique

Coopération politique et intégration régionale en Arctique (1996-2019) : construction d'une région

*Naissance, développement et remise en cause d'un nouvel
espace politique régional*

Camille Escudé-Joffres

Thèse dirigée par Guillaume Devin, Professeur des universités à l'IEP de Paris

soutenue le 18 septembre 2020

Jury :

Mme Cécile Crespy, Professeure des universités, Institut d'études politiques de
Toulouse (rapporteure)

M. Guillaume Devin, Professeur des universités, Institut d'études politiques de
Paris

M. Frédéric Lasserre, Professeur titulaire, Université Laval

Mme Virginie Mamadouh, Associate Professor, Universiteit van Amsterdam

M. Franck Petiteville, Professeur des universités, Institut d'études politiques de
Grenoble

M. Yann Richard, Professeur des universités, Université Paris 1 Panthéon –
Sorbonne (rapporteur)

Remerciements

Persuadée avant de commencer ce travail que la thèse était un travail avant tout solitaire, surtout en tant que géographe isolée dans mon terrain de recherche à Sciences Po, j'ai surtout découvert dans ces années de doctorat une aventure intellectuelle et humaine certes exigeante mais non moins formidable. Merci du fond du cœur aux innombrables personnes qui, durant toutes ces années, ont croisé mon chemin et m'ont épaulée, y compris celles que je vais inévitablement oublier de mentionner. Je leur suis immensément reconnaissante pour l'aide, le soutien et les encouragements bienveillants qui ont permis la réalisation de ce travail.

Je tiens tout d'abord à remercier très sincèrement Guillaume Devin pour m'avoir guidée dans mes recherches depuis 2014 avec autant de rigueur que de prévenance. J'ai l'impression d'avoir beaucoup grandi intellectuellement depuis la toute première année de ce travail. Merci également aux membres du jury d'avoir accepté de lire et de discuter cette thèse. La possibilité d'échanger avec eux sur ce travail constitue pour moi une grande chance.

Au cours de cette thèse, j'ai rencontré de nombreuses personnes qui m'ont aidée dans la collecte des matériaux. Je souhaite remercier tout particulièrement celles qui m'ont accordé un entretien, sans qui ces travaux n'auraient pu voir le jour. Merci ensuite à tous ceux qui ont nourri des discussions géographiques ou arctiques. Ils m'ont apporté un soutien intellectuel et amical et des inspirations très précieuses. Merci à Frédéric Ogé d'avoir supervisé mon premier travail de recherche sur les routes maritimes polaires, mémoire de Master 1 soutenu en 2014 à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Merci à Bastien Alex de m'avoir poussée sur les rails arctiques à l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques avant même que cette thèse ne débute. Merci à Alexandre Taithe pour son accompagnement bienveillant et son enthousiasme communicatif à la Fondation pour la Recherche Stratégique, et au-delà. Je pense ensuite à Yann Richard pour son soutien constant et la source d'inspiration qu'il a été dans mes travaux. Merci à Anne Choquet, Sophie Hohmann, Hélène de Pooter, Olivia qui sont autant de modèles pour moi tant par leur compétence que leur bienveillance. Merci aux équipes de recherche et aux différents collègues des universités qui m'ont accueillie sur le terrain, en particulier à Frédéric Lasserre à l'Université Laval à Québec et Rasmus Bertelsen à l'Université de Tromsø. Merci aux autres chercheurs rencontrés, en particulier Gérard

Duhaime, Caroline Hervé, Mathieu Landriault, Jean-François Payette, Joël Plouffe, Thierry Rodon, Stéphane Roussel.

Un grand merci aux collègues et amis du Groupe d'Études Géopolitiques Nordiques : c'est une chance et surtout un grand plaisir de travailler aux côtés de personnes aussi compétentes, passionnées et joyeuses qui partagent la folie douce des grands Nords. Merci en particulier à Émilie Canova, Florian Vidal, Pauline Pic, Mayline Strouk, Gaëlle Sutton. Merci également à l'équipe de l'Atelier de cartographie de Sciences Po, à Benoit Martin en particulier pour ses conseils et son aide, à Gaëlle et Mayline pour leur coup de main indispensable dans la réalisation des cartes.

Cette thèse n'aurait sans doute pas été la même sans cette partie conséquente et tout aussi passionnante de la vie d'enseignante-chercheuse qu'est ... l'enseignement. Merci aux étudiants et élèves qui m'ont offert des respirations toujours stimulantes et exigeantes hors du cadre strict de la thèse, à Sciences Po sur les campus de Paris, de Reims et de Poitiers, à l'Université Paris-I, aux lycées Charlemagne, Condorcet et Henri IV. Merci à toutes les personnes qui m'ont permis de partager ma passion auprès d'un public curieux : des collégiens de Cergy à l'association Ciné-parlant d'Avranches en passant par les Cafés Géo de Saint-Dié et tant d'autres lieux où j'ai été si bien accueillie. Je suis très enthousiaste à l'idée de voir naître une nouvelle génération d'étudiants passionnés d'Arctique qui ont croisé mon chemin et dont les questionnements ont nourri les miens, merci à eux et à Nicolas particulièrement.

Dans les périodes d'écriture (et de réécritures) qui n'ont pas été les plus aisées, merci à Agathe et à la Parenthèse occitane d'écriture à Saint-Martin-de-Londres. Merci du fond du cœur aux relecteurs dont le travail a été essentiel mais non moins ardu : Romain, Émilie, Gabrielle, Laurence, Pierre et Marion pour les touches finales et néanmoins décisives.

J'ai eu le privilège d'avoir pu bénéficier de multiples soutiens financiers et moraux qui m'ont donné accès à des terrains souvent coûteux. Je remercie pour cela le CSFRS (Conseil supérieur de la formation et de la recherche stratégiques) et le CNRS pour le généreux Prix de la Réflexion stratégique qui m'a mis le pied à l'étrier en 2014, puis la Bourse doctorale de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, l'IHEDN (Institut des hautes études de défense nationale), le Centre franco-norvégien en sciences humaines et sociales de la Fondation Maison des Sciences de l'Homme et le « Research Council of Norway », la Bourse de mobilité MITACS / Campus France et l'Office Franco-Québécois pour la Jeunesse, le Comité

National Français des Recherches Arctiques et Antarctiques, APECS France. Je remercie également les institutions et organisations à l'étranger qui m'ont assuré leur soutien en me permettant de participer à des séjours de recherche : le programme Sentinelle Nord pour la chance inouïe d'avoir eu accès au terrain au Nunavut, l'Observatoire de la Politique et de la Sécurité de l'Arctique au Québec, les « PhD Workshop » et « Young Leader Programme » d'« Arctic Frontiers » en Norvège, la Northern Federal University d'Arkhangelsk, le programme états-unien « Arctic-FROST Early Career Fellow ».

Toute ma gratitude va enfin à ceux qui occupent une place toute particulière, bien avant et au-delà de la thèse. Merci à mes parents, mes sœurs, toute ma famille et mes amis pour leur soutien sans faille et leur patience. Merci à Martin pour être le roc de chacun de mes jours.

Sommaire

Introduction générale.....	11
Première partie La construction de la gouvernance régionale en Arctique Expliquer un succès par l'étude des structures de coopération politique	55
Chapitre I. Une coopération construite par l'interaction de différents acteurs politiques	57
Chapitre II. Une coopération technique et limitée fondée sur des questions dépolitisées.....	117
Deuxième partie Les effets géographiques de la gouvernance : la création d'une région politique en Arctique.....	171
Chapitre III. Les dynamiques de construction d'un niveau régional autonome, fruit de la convergence des acteurs de différents niveaux d'action politique	175
Chapitre IV. De la gouvernance réticulaire à l'intégration régionale : les dynamiques de construction d'un niveau arctique autonome.....	231
Troisième partie Un nouveau niveau de gouvernance à l'épreuve d'enjeux politiques : une région arctique contestée	283
Chapitre V. La région : une construction politique pour exclure les acteurs non désirables du processus politique ?	289
Chapitre VI. L'Arctique, une région en extension : l'autonomie d'un système régional remise en question par le système international	331
Conclusion générale	395
Annexe I : Déclaration d'Ottawa (1996)	403
Annexe II : Chronologie.....	407
Bibliographie.....	413
Table des illustrations	447
Table des matières	451

Liste des acronymes utilisés

AAC	Arctic Athabaskan Council
ACAP	Arctic Contaminants Action Programme
ACIA	Arctic Climate Impact Assessment
ACOPS	Advisory Committee on Protection of the Sea
AEC	Arctic Economic Council
AEPS	Arctic Environmental Protection Strategy
AIA	Aleut International Association
AINA	Arctic Institute of North America
AMAP	Arctic Monitoring and Assessment Programme
AWRH	Association of World Reindeer Herders
BEAR	Conseil euro-arctique de la mer de Barents
CAFF	Conservation of Arctic Flora and Fauna
CPRA	Comité des Parlementaires de la Région Arctique
CSCE	Conférence pour la Sécurité et la Coopération
CCU	Circumpolar Conservation Union
CLCS	Commission des limites du plateau continental
DEW Line	Distant Early Warning Line
EPPR	Emergency Prevention, Preparedness, and Response
ÉUA	États-Unis d'Amérique
GCI	Gwich'in Council International
GNL	Gaz Naturel Liquéfié
IASC	International Arctic Science Committee
IASSA	International Arctic Social Sciences Association
ICC	Inuit Circumpolar Council
IMO	International Maritime Organization
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IUCH	International Union for Circumpolar Health

IWGIA	International Work Group for Indigenous Affairs
NEFC	Nordic Environment Finance Corporation
OIT	Organisation Internationale du Travail
OMI	Organisation Maritime Internationale
OMM	Organisation Météorologique Mondiale
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAME	Protection of the Arctic Marine Environment
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
POP	Polluants Organiques Persistants
RAIPON	Russian Association of Indigenous Peoples of the North
SAO	Senior Arctic Officials
SAR	Search and Rescue
SDWG	Sustainable Development Working Group
SNP	Scottish National Party
UArctic	University of the Arctic
UE	Union Européenne
UN-DRIP	Déclaration des Nations unies sur les Droits des peuples autochtones
USARC	United States Arctic Research Commission
VAPO	Valeurs Polaires
ZEE	Zone Économique Exclusive
WWF	World Wildlife Fund

Introduction générale

Dans la sphère médiatique comme dans bon nombre d'articles de recherche consacrés à la région du globe qui va nous intéresser, toute bonne introduction commence par évoquer soit le caractère extrême des changements climatiques qui affectent les territoires arctiques, soit le danger du réinvestissement militaire de cette zone, dans le contexte mondial de course aux ressources. Si ces deux questions sont inévitables – nous les aborderons dans ce travail de recherche –, notre point de départ semblera au lecteur légèrement décalé, et sans doute empreint d'un étrange optimisme.

L'idée de départ de notre thèse provient d'une découverte réalisée au cours des travaux de recherche engagés lors de notre mémoire de Master en Science politique. Ce mémoire, soutenu en 2015 à l'IEP de Paris, prenait la suite d'un travail de recherche mené dans le cadre du Master de Géographie suivi à l'Université Paris 1 qui portait sur les routes maritimes arctiques. Ce second mémoire de Sciences politiques visait à définir la coopération arctique au travers du Conseil de l'Arctique, principal forum de coopération multilatérale créé à la fin de la Guerre froide. Adoptant alors un point de vue qui doit beaucoup à la tradition libérale des Relations internationales qui est l'une des marques de l'Institut d'Études Politiques de Paris, nous affirmions que le principal mérite du Conseil de l'Arctique était de produire de la coopération, non par le biais de mécanismes coercitifs, mais par celui d'une structure souple qui pour beaucoup illustre ce que la thèse de Mark Granovetter avait mis en lumière¹ : pour nous, le fonctionnement de l'espace politique régional que l'on nommera *Arctique* se définissait par « la force des liens faibles ». Ce thème de recherche, déjà exploré depuis quelques années, en particulier dans les universités des pays nordiques, semblait cependant très neuf en France, voire très novateur, et nous avons découvert que nous faisons partie des premiers chercheurs à travailler sur ce sujet. La marginalité de l'Arctique dans la

¹ Mark S. Granovetter, « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, 1973, vol. 78, n° 6, p. 1360-1380.

majorité des disciplines scientifiques - hors sciences dites *dures* et en dehors du terrain de l'anthropologie dans lesquelles la France a une tradition scientifique longue, forte et reconnue -, n'a en effet été réduite que récemment par son entrée dans un réseau global de « flux de personnes, d'argent, d'idées et d'influence »². C'est-à-dire que l'Arctique est né comme un territoire nouveau, et de fait politisé. Cette direction nous semblait donc prometteuse tant dans le monde de la recherche français peu familier des relations internationales arctiques, que dans le contexte de double intérêt climatique et sécuritaire que nous avons évoqué ci-dessus.

L'approfondissement de nos recherches lors de ces trois années de doctorat, les différentes rencontres avec de nombreux chercheurs – dans les territoires arctiques ou en France – comme avec de nombreux acteurs de terrain, le changement très rapide de la scène internationale arctique et notre formation de géographe ont infléchi ces premiers travaux vers une autre direction, qui nous sembla plus fructueuse encore. Nous avons formulé l'hypothèse que la coopération politique initiée en Arctique et ses changements, ses anamorphoses, auraient des effets géographiques – c'est-à-dire des conséquences mesurables pour les territoires et les sociétés qui y habitent. L'une des premières conséquences, et non la moindre, est que la coopération finit par produire des liens de plus en plus étroits entre l'ensemble des populations et des acteurs en jeu, jusqu'à *produire une région*. Cette hypothèse de départ nous permet de lier deux questions - la coopération politique et l'intégration régionale - liant elles-mêmes deux champs disciplinaires - Géographie et Science politique - qui nous paraissent entre eux polliniser de manière fructueuse pour parvenir à mettre à jour une lecture inédite d'un espace géographique et politique nouveau, qui se construit sous nos yeux. Il s'agit donc d'injecter des composantes territoriales trop souvent absentes, nous semble-t-il, dans les travaux des politistes et même des internationalistes³, en mettant la Géographie au service de la Science politique, ou pour le dire mieux, en intégrant les clefs de lecture de l'espace géographique au sein de l'analyse politique, en proposant des interprétations géographiques de concepts développés par les politistes.

² Klaus Dodds et Mark Nuttall, *The scramble for the poles: the geopolitics of the Arctic and Antarctic*, Cambridge, UK; Malden, MA, Polity Press, 2015, p. 37.

³ À quelques exceptions près, voir Karoline Postel-Vinay, « La transformation spatiale des relations internationales » dans *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 1998, p. 161-181.; Karoline Postel-Vinay, « Géographie et pouvoir », *Critique internationale*, 2001, n° 10, p. 51-58.

Nous avons donc orienté notre travail vers le développement d'une approche géopolitique de l'institutionnalisation de l'Arctique comme macro-région. Il nous a semblé fructueux de tisser des liens entre Science politique et Géographie afin de montrer que les liens de coopération mis en place « par le haut », par le truchement de volontés étatiques, comme « par le bas », par le biais de réseaux scientifiques ou de constitution de communautés autochtones, créent *in fine* cet objet géographique et politique nouveau et mobile que l'on appelle désormais *Arctique*. À la croisée d'enjeux politiques et territoriaux, nous avons concentré notre étude sur la construction du niveau régional – sur lequel nous reviendrons en détail tant il n'est jamais pris pour acquis en Géographie contrairement à d'autres disciplines - comme un espace pertinent pour la politique. Cet espace est donc le fruit d'une co-construction par des acteurs divers, mais également et de manière très intéressante l'objet de revendications, et même de remise en cause par de nouveaux acteurs politiques dans un contexte de mondialisation de l'intérêt porté à l'Arctique.

Il est important de préciser dès cette introduction deux choses. Nous ne pouvons pas nous atteler à analyser de manière exhaustive tous les processus de coopération en jeu dans le territoire arctique ; le fait de travailler sur une région à petite échelle, une macro-région, ne pouvait pas plus faire de nous une spécialiste de l'ensemble de l'Arctique. Dans le temps et les moyens engagés dans ce travail de recherche, il s'est agi bien plus de « carotter » - pour employer un terme cher aux glaciologues que nous avons rencontrés - un sujet précis, qui est celui de la construction de la région par la politique. De plus, notre étude veut penser la région au-delà des seules institutions régionales. Nous nous sommes cependant concentrée, sans pour autant exclure les innombrables autres organisations politiques, sur le Conseil de l'Arctique, institution qui est la plus notable et celle qui nous était la plus familière depuis nos recherches de Master. La coopération multilatérale ne concerne cependant pas seulement le Conseil de l'Arctique, mais aussi des projets concurrents que nous devons étudier en raison de leur capacité à élargir le cadre de la région à d'autres acteurs. Nous pensons en priorité à deux grandes conférences annuelles que nous avons pu analyser de près : « Arctic Frontiers » (conférence qui se déroule chaque mois de janvier à Tromsø, en Norvège) et « Arctic Circle » (conférence rassemblée chaque d'octobre à Reykjavik, en Islande). Le point commun de l'ensemble des formes politiques étudiées est leur caractère transnational et multilatéral. En cela, nous faisons nôtre cette définition du multilatéralisme qui considère ce mode de

coopération fondé sur la négociation entre au moins trois acteurs pour élaborer collectivement les règles régissant les relations internationales et résoudre des problèmes d'intérêt commun⁴.

Il s'agira ensuite de jouer avec les échelles spatiales et temporelles, et d'observer l'interaction des niveaux locaux et nationaux avec le niveau régional. La dimension trans- et multiscalaire des territoires de la région est en effet indispensable pour comprendre les questions de représentation politique en Arctique. Sur un seul espace, quatre territorialités sont à l'œuvre. Il s'agit tout à la fois du territoire local dans le cas des populations autochtones – territoire pouvant par ailleurs être transnational –, mais également du territoire national, régional, et enfin mondial. En effet, les conséquences du réchauffement climatique en Arctique constituent un enjeu géographique et politique d'implication mondiale ; de ce fait, le Monde⁵ comme territoire est concerné et l'opinion mondiale en est désormais informée et alarmée. Le Conseil de l'Arctique instaure ainsi une gouvernance transcaire pour répondre à des formes de territorialités multiscalaires⁶ : avec lui, ce sont de nouvelles formes de représentations politiques qui émergent. La question des acteurs légitimes à représenter les territoires arctiques se pose alors avec d'autant plus d'acuité qu'une part de la complexité de la gouvernance de la région réside dans la multitude d'identités territoriales des citoyens et des populations concernés. La question des échelles spatiales se double tout à la fois de l'importance des échelles temporelles et de l'importance de l'évolution historique permettant de comprendre les processus à l'œuvre dans la construction de l'intégration régionale et de la coopération politique : nous sommes passés d'une région conçue par les nations comme une arène d'affrontements militaires aux prémices de la coopération régionale, puis à la construction d'une région en devenir.

Ceci posé, il convient désormais de revenir dans cette introduction sur le cadre spatio-temporel du sujet avant d'exposer l'état de la littérature sur notre question ainsi que la spécificité de notre cadre théorique. Nous proposerons enfin les questions et hypothèses de

⁴ Guillaume Devin, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2013. pp. 36-39.

⁵ Selon la définition géographique du Monde avec une majuscule comme toponyme, espace de l'humanité, c'est à dire le niveau géographique concernant le plus grand nombre d'êtres humains. Voir Christian Grataloup « Monde », *Hypergéô*.

⁶ Camille Escudé, « Le choc des échelles : la représentation politique des territoires locaux de l'Arctique » dans Sylvia Brunet, Lydia Lebon et Yann Richard (eds.), *Prolifération des territoires et représentations de l'Union européenne*, PURH., Rouen, 2019, p. 79-97.

notre recherche avant de présenter la méthodologie qui nous a guidé. Nous expliciterons pour finir l'organisation de notre développement.

L'intégration régionale en Arctique : genèse et géographie du changement

1 - La spécificité d'une gouvernance aux marges de l'œkoumène⁷

Il n'est plus, ou presque, d'État qui ne soit engagé dans un processus transnational en matière de coopération technique, économique ou politique⁸. La coopération régionale est un phénomène qui concerne aujourd'hui l'ensemble des régions du monde, jusqu'aux confins des pôles. Ce processus est cependant relativement récent en Arctique. Quand on considère les analogues pertinents, les chercheurs se tournent souvent vers le Traité de l'Antarctique⁹. Mais la comparaison est peu appropriée. Tout d'abord parce que l'Arctique est un océan entouré de continents, à l'inverse de l'Antarctique qui est, nous le rappelons, un continent entouré de mers. Ensuite parce que l'Arctique est un territoire peuplé de manière permanente, contrairement à l'Antarctique. Ces deux points en font deux régions opposées, ou pour reprendre le mot d'Oran Young, « des antipodes, au-delà de la seule notion géographique »¹⁰. En termes de géographie, de potentiel économique, et de considérations autochtones, l'Arctique et l'Antarctique ne pourraient être plus différents. Les spécificités géographiques de l'Arctique induisent des spécificités politiques. Tout d'abord, une région non seulement peuplée de quatre millions d'habitants, mais encore un ensemble de régions colonisées, qui comptent environ 500 000 habitants autochtones¹¹. Ce sont en conséquence des régions

⁷ Tissier, Jean-Louis. « Oekoumène ». *Hypergéô*, 2004. URL : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article27> Consulté le 12/02/2020.

⁸ François Taglioni, « La coopération régionale dans l'océanie insulaire : des processus polymorphes », *Les Cahiers d'Outre-Mer. Revue de géographie de Bordeaux*, 1 janvier 2004, vol. 57, n° 225, p. 53-74.

⁹ Pour une comparaison avec le Traité de l'Antarctique, voir Timo Koivurova, « Alternatives for an Arctic Treaty – Evaluation and a New Proposal », *Review of European Community & International Environmental Law*, avril 2008, vol. 17, n° 1, p. 14-26.

¹⁰ Oran R. Young, *Arctic Politics: Conflict and Cooperation in the Circumpolar North*, Dartmouth College, published by University Press of New England, 1992, 303 p.

¹¹ ACIA, 2004. Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment. ACIA Overview report. Cambridge University Press. 140 pp. <https://www.amap.no/documents/doc/impacts-of-a-warming-arctic-2004/786> pp. 6-7

perçues comme des marges, ou bien des périphéries du territoire national, c'est-à-dire des espaces sous domination d'un centre – géographique et politique – qui leur est éloigné¹².¹³. C'est le cas particulièrement pour les États-Unis, mais encore pour toutes les nations arctiques qui considèrent l'Arctique comme un territoire-ressource, une *frontier* à investir, coloniser et développer¹⁴. Cette marginalité est d'autant plus ancrée dans les représentations de l'Arctique sous nos latitudes, que les projections cartographiques répandues cylindriques comme celles de Mercator ou Peters font disparaître l'océan arctique aux confins de la page.

Contrairement à l'Antarctique encore, l'Arctique demeure jusqu'à la fin de la Guerre froide une région où la coopération internationale est quasiment inexistante. En l'espace de trente ans, la coopération politique transfrontalière a émergé jusqu'à créer une structure de gouvernance régionale¹⁵. La construction de cette gouvernance politique régionale s'est faite presque *ex nihilo* grâce à l'interaction et l'inclusion de différents niveaux d'actions politiques, qui correspondent à différents groupes qui ne constituent pas des entités homogènes : États-nations, société civile, organisations autochtones, gouvernements fédéraux et locaux, organisations non gouvernementales, entreprises, communautés épistémiques, etc. Penser l'Arctique en termes de gouvernance est par ailleurs une position de recherche¹⁶ qui permet de donner de la visibilité sociale à des acteurs souvent ignorés, notamment par la littérature « réaliste »¹⁷. Dans le même temps, les sociétés arctiques revendiquent des liens historiques

¹² Morelle, Marie. « Notion à la une : marginalité ». *Géococonfluences*, 2016. URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-marginalite>.

¹³ Voir la journée d'études « Les représentations de l'Arctique : cartographie et appropriation du Grand Nord » organisée par la Fondation de la Recherche Stratégique à la BNF le 28 février 2020. URL : https://www.bnf.fr/sites/default/files/2020-02/programme_bnf_frs_Arctique_27_fevrier_2020.pdf Consulté le 29/02/2020.

¹⁴ F. J. Turner, historien et sociologue, pose le premier l'expression de *frontier*, traduite en français par « front pionnier » dans sa thèse intitulée *The Frontier in American History* en 1893. Voir Yvette Vaguet, « De la ville pionnière à la cité. Les nouveaux paysages des villes pétrolières de la plaine de l'Ob », *Belgeo. Revue belge de géographie*, 18 mai 2018, n° 4.

¹⁵ Oran R. Young, « Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation », *Global Governance*, 2005, vol. 11, n° 1, p. 9-15.

¹⁶ Marie-Claude Smouts, « The proper use of governance in international relations », *International Social Science Journal*, 1 mars 1998, vol. 50, n° 155, p. 81-89.

¹⁷ Théorie de Relations internationales pour laquelle l'État, principal acteur d'une scène internationale fondamentalement anarchique, est uniquement guidé par la volonté d'accroître sa puissance. Dario

circumpolaires qui « transcendent les structures étatiques et traversent les frontières étatiques »¹⁸. Au-delà de ces premières revendications, l'utilisation du terme de *gouvernance* par les acteurs eux-mêmes permet à la fois de légitimer la présence de certains – nous pensons en particulier aux peuples autochtones -, et en même temps constitue, comme nous le verrons, un alibi démocratique pour les États concernés.

Un des préalables fondamentaux à la coopération régionale est la possibilité qu'ont les pays d'une région de partager des espaces communs – ici les espaces arctiques. L'Arctique est donc impliqué dans divers mécanismes qui tendent vers une mise en commun de moyens humains, financiers et techniques voire vers une intégration plus globale. Néanmoins, la grande fragmentation géographique, socio-économique et politique révélée par la diversité des huit États au nord du cercle polaire qui s'auto-revendiquent comme les huit uniques États arctiques¹⁹ - Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Islande, Suède, Norvège, Russie - nous force à constater que le concept de région est dans ce cas bien relatif. La coopération régionale est, elle aussi, plurielle. Il s'agit à cet effet d'élaborer un schéma des sphères d'actions, de compétences et d'interactions du système de coopération régionale.

Depuis une trentaine d'années, et sous la double influence des conséquences du changement climatique exacerbées dans cette région du monde²⁰ et de la fin de la Guerre froide, l'espace arctique a connu de grands bouleversements. Les effets du changement climatique y sont plus rapides qu'ailleurs²¹, entraînant des opportunités économiques et commerciales supposées, engendrées par la fonte accélérée des glaces : possibilité de routes maritimes internationales, zones de pêche élargies, ressources minérales et pétrolières enfin

Battistella, Jérémie Cornut et Élie Baranets, « Chapitre 4. Le paradigme réaliste » dans *Théories des relations internationales*, Presses de Sciences Po., Paris, Presses de Sciences Po, 2019, vol.6e éd., p. 121-168.

¹⁸ [trad] Hannes Gerhardt et al., « Contested Sovereignty in a Changing Arctic », *Annals of the Association of American Geographers*, 31 août 2010, vol. 100, n° 4, p. 992-1002, p. 994.

¹⁹ Arctic Council, « Ottawa Declaration », 1996., Article 2. Voir Annexe I.

²⁰ ACIA, *Impact of a warming Arctic: Arctic climate change impact assessment*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2004.

²¹ Les territoires arctiques connaissent un réchauffement climatique deux à trois fois plus rapide que le reste de la planète selon le GIEC : Intergovernmental Panel on Climate Change, *Global warming of 1.5°C - Summary for Policymakers*, Switzerland, 2018, 32 p.

accessibles, etc.²² Ces territoires suscitent ces dernières années un « fantasme global »²³, à de multiples égards. Ce fantasme est géostratégique tout d’abord, avec la (re)militarisation des territoires arctiques, la plus commentée – et sur laquelle nous reviendrons - étant celle de la Russie. Fantasme économique ensuite, suscité par des études largement remises en question par la suite, comme une étude états-unienne datant de 2008 et estimant une grande part des ressources d’hydrocarbures à découvrir en Arctique²⁴.

Bien que l’Arctique soit devenu depuis une vingtaine d’années une région qui attise l’intérêt bien au-delà de ses frontières, le contact des différents acteurs ne s’est pas tant traduit par des tensions que par de multiples initiatives de coopération. Pour le reste, nombreux sont les chercheurs qui soulignent que le contact entre acteurs ne se traduit pas en conflit, voire même que la conflictualisation des rapports directs ne fait pas partie des scénarios les plus probables²⁵ : les situations de tensions dues aux règlements territoriaux ont été très souvent réglées dans le cadre du droit de la mer, les perspectives de commerce international maritime ont été largement exagérées, la baisse des prix du pétrole rendent l’exploitation arctique encore peu profitable. Ainsi, malgré sa dimension stratégique incontestable, son potentiel économique fort et un statut irrésolu de souveraineté de la plupart de la région, notamment en ce qui concerne le statut juridique de ses routes maritimes, l’Arctique est aujourd’hui une zone de relatives basses tensions. Il reste cependant incontestable que ces phénomènes ont éveillé l’intérêt des États du monde entier, qui cherchent à intégrer les instances décisionnelles régionales, interrogeant les limites de la région et la place des acteurs nationaux et locaux dans cette gouvernance.

²² Frédéric Lasserre, « Géopolitiques arctiques : pétrole et routes maritimes au cœur des rivalités régionales ? », *Critique internationale*, 13 décembre 2010, n° 49, p. 131-156.

²³ Entretien avec un diplomate canadien 1, 21/12/2017.

²⁴ US Geological Survey, « Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle », 2008.

²⁵ Frédéric Lasserre, « La géopolitique de l’Arctique : sous le signe de la coopération » dans *L’enjeu mondial - L’environnement*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015.

2 - Définitions de l'espace et du temps arctique de notre recherche

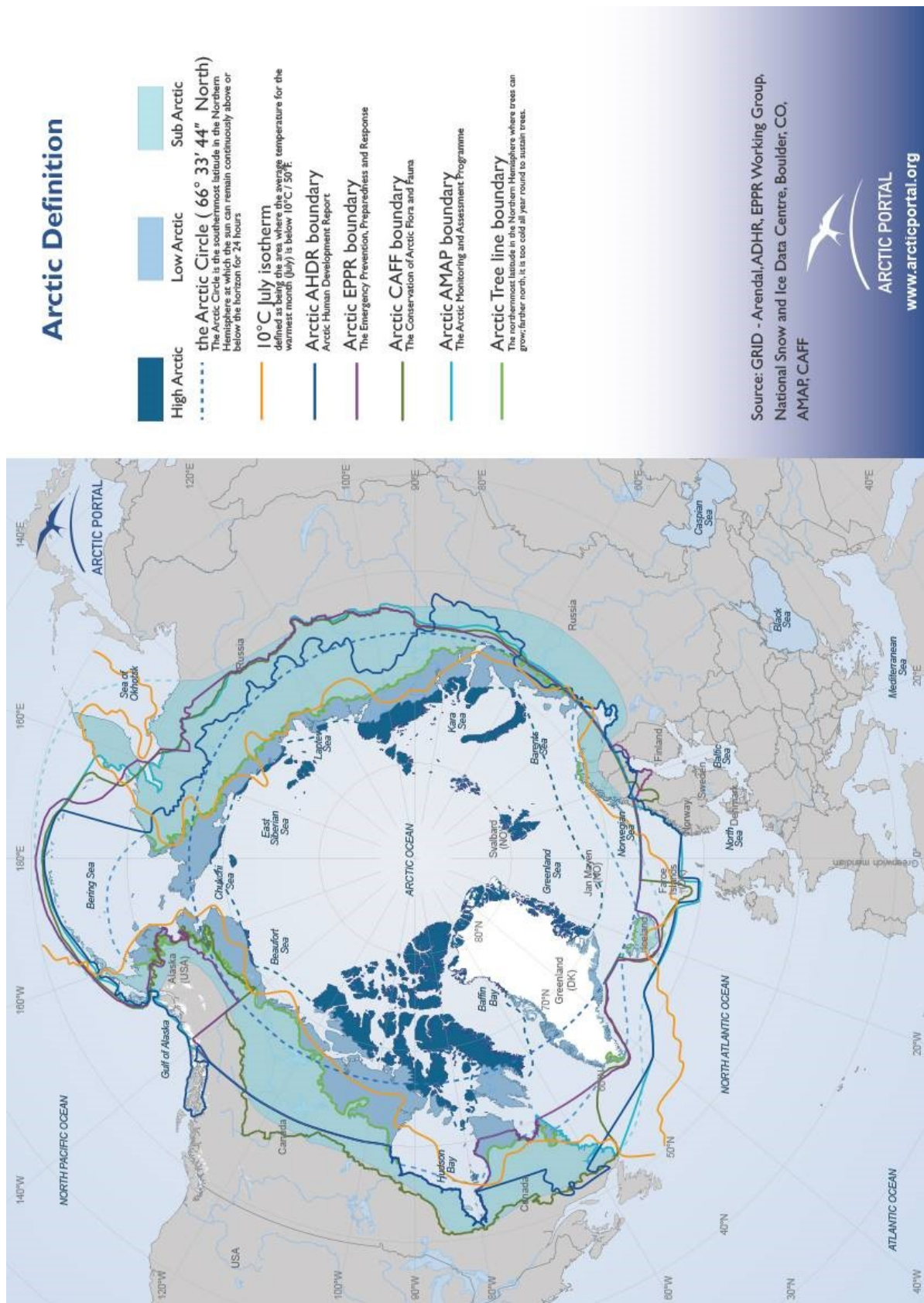
a - Des bornes spatiales impossibles à définir : quelles limites de l'Arctique ?

Le niveau régional est, au contraire de la majorité des niveaux – le national certainement, le local souvent –, pris pour acquis dans la vie politique et sociale. Mais à l'instar de l'Union européenne²⁶, plusieurs définitions de la région se superposent contribuant à brouiller les pistes.

Il existe plusieurs définitions de la zone Arctique qui reposent sur des critères géographiques et physiques : la latitude 66° 33' Nord qui définit le cercle polaire arctique ; l'isotherme 10° Celsius qui définit l'ensemble des points où les températures de l'air ne descendent pas au-dessous de dix degrés Celsius pendant le mois d'été le plus chaud, à savoir le mois de juillet ; la ligne de l'arbre qui marque la limite continentale sud de la végétation sans arbres typique du climat polaire (toundra) ; la limite de la moyenne annuelle de l'étendue de la banquise ou encore le front polaire arctique qui marque la séparation entre les « eaux arctiques » froides et peu salées et les eaux relativement plus chaudes et plus salées. Chacune de ces définitions a une pertinence dans une spécialité donnée (écologie, océanographie, climatologie, etc.) et aucune d'entre elles ne peut prétendre à l'universalité. Il faut ajouter que dans le contexte de changement climatique, les limites naturelles de la zone Arctique connaissent une variabilité accrue et accusent une dérive vers le Nord. La carte ci-dessous résume les principales définitions de l'Arctique utilisées dans différentes disciplines.

²⁶ Virginie Mamadouh et Herman Van der Wusten, « The European level in EU governance: territory, authority and trans-scalar networks », *GeoJournal*, 1 juin 2008, vol. 72, n° 1, p. 19-31.

Carte 1 - Différentes définitions de l'Arctique (Arctic Portal, 2016)



À ces définitions scientifiques s'ajoutent des définitions nationales, montrant une fois de plus que la géographie est toujours affaire de politique. Ainsi au Canada, la définition administrative de la limite méridionale des trois territoires du Nord (Nunavut, Territoires du Nord-Ouest et Yukon) est la latitude 60° Nord alors que dans les pays nordiques, le Nord norvégien (Nordland, Troms et Finnmark), le Nord finlandais (Laapi, Kainuu et Ostrobotnie du Nord) ou le Nord suédois (Norrbotten et Västerbotten) ont une limite sud proche du cercle polaire arctique. Nous verrons que le Québec est parvenu à « tirer » plus au sud la limite arctique auprès d'Ottawa pour pouvoir se définir comme territoire arctique (Chapitre III). En 2013, la zone Arctique russe a quant à elle fait l'objet d'une redéfinition administrative en vue de circonscrire les zones prioritaires de développement économique dans le cadre de la stratégie arctique 2020 de la Fédération de Russie. Bien que située juste sous le cercle polaire, l'Islande dans sa stratégie sur l'Arctique revendique un statut d'État côtier de l'océan Arctique en faisant valoir que d'un point de vue économique, politique et sécuritaire, l'Arctique s'étend de la zone du pôle Nord jusqu'au nord de l'océan Atlantique.

D'autres limites arctiques sont purement politiques, ou même militaires on peut penser à la « Dew Line »²⁷ ou « Distant Early Warning line », ligne avancée d'alerte précoce consistant en l'installation de bases états-uniennes sur le 69^{ème} parallèle, à partir de 1957. Cette limite imaginaire reliait des bases situées dans le Grand Nord canadien, sur la côte nord de l'Alaska, les îles Aléoutiennes, des îles Féroé, du Groenland et de l'Islande afin de détecter toute tentative d'intrusion soviétique pendant la Guerre froide ; dont quelques sites persistent encore.

Enfin, le premier, soulignant que le Nord est à la fois imaginaire et physique, le géographe québécois Louis-Edmond Hamelin explique que l'identité même de l'Arctique paraît être réduite à son établissement autour de la ligne imaginaire du 66° parallèle, le cercle arctique, alors que d'autres limites paraissent plus appropriées²⁸. Dans les années 1960, il propose la notion de *nordicité* pour qualifier ce qui rend l'espace nordique. Refusant toute définition objective, Hamelin définit la nordicité d'un lieu à partir d'éléments biophysiques et

²⁷ Roger Frison-Roche, *Peuples chasseurs de l'Arctique*, B. Arthaud., Paris, 1966, p. 15.

²⁸ Louis Edmond Hamelin, *Nordicité canadienne*, 2e éd. revue., LaSalle, Québec, Hurtubise HMH, 1980, 438 p.

socio-économiques. Comprendre le Nord à partir de facteurs humains a constitué un élément tout à fait nouveau pour une région considérée jusqu'alors comme uniquement physique. La nordicité s'exprime en « valeurs polaires » (VAPO) à partir de dix critères :

- la latitude du territoire ;
- la chaleur estivale ;
- le froid annuel ;
- le type de glace ;
- les précipitations totales ;
- la couverture végétale ;
- l'accessibilité (sauf celle aérienne) ;
- les services aériens disponibles ;
- les populations qui sont résidentes ou hivernantes ;
- le degré de l'activité économique.

Une fois combinés, ces critères se traduisent en VAPO qui s'additionnent pour déterminer le degré de nordicité d'un espace, le pôle nord ayant la valeur maximale de 1000 VAPO. À partir de lieux référencés, Hamelin trace des isolignes de nordicité en décrivant de nouvelles limites non réductibles à leurs seules latitudes. Les résultats permettent d'identifier différentes régions aux valeurs polaires similaires et ainsi de proposer d'autres lectures du Nord – et par conséquent de l'Arctique. De manière très intéressante, la nordicité est un outil qui permet de démontrer le caractère changeant des Nordes puisque certains territoires vivent une « dénordification », l'Arctique vit une « dénordification » globale du fait de l'augmentation de son accessibilité, l'apparition de nouvelles villes, ou même avec le changement climatique²⁹. Au contraire, l'identification de zones de « pré-Nord » permet de sortir du raisonnement d'une frontière fixe de l'Arctique. Garder à l'esprit la possibilité de limites mouvantes et non définitives de la région nous sera utile pour penser la région comme un objet non fini.

Il existe donc de multiples arctiques, aux extensions géographiques et aux cadrages variables. Comment alors définir l'Arctique, espace fragmenté et dynamique ? Qu'est ce qui fait son unité ? Nous ne pouvons dans le cadre de cette introduction que laisser cette question

²⁹ *Ibid.*

en suspens, puisqu'y répondre nécessitera plusieurs chapitres de cette thèse. Il nous faut cependant préciser que les représentations de l'Arctique ont des conséquences sur sa définition et sont hautement politiques³⁰ : selon que ce sont des acteurs habitants de la région ou à l'extérieur de celle-ci qui la formulent.

Le terme « arctique » que nous emploierons au cours de nos travaux renverra ainsi à l'ensemble des territoires au nord du cercle polaire mais également à cet imaginaire régional, comme construction fondée sur la ligne arbitraire 66°34' degrés nord³¹. Nous l'avons vu, nous remettons en cause régulièrement les limites figées d'une supposée « région arctique », mais quand nous parlerons des « États arctiques » qui émergent de cet imaginaire spatial, ce sera par abus de langage pour désigner les huit États qui ont des territoires au nord du cercle polaire et qui sont membres permanents du Conseil de l'Arctique.

b - Bornes historiques : l'Arctique de 1996 à 2019

La définition des bornes temporelles sera plus stricte que celle des bornes géographiques laissées en suspens pour l'heure, et qui font l'un des objets de ce travail de thèse.

L'année 1996 correspond à l'année de création du Conseil de l'Arctique, institution qui nous intéressera particulièrement en tant que principale organisation intergouvernementale en Arctique. L'année 1996 « inaugure » ainsi l'intégration institutionnelle de la région. Nous ne nous interdirons cependant pas quelques retours ponctuels avant cette date, pour expliquer les origines de la coopération politique arctique. L'année 2019 marque notre dernière année de recherche pleine pour cette thèse entamée en 2016, et une année particulière pour la coopération politique arctique entamée de manière officielle en 1996. Pour la première fois en effet, aucune déclaration ministérielle n'a été signée à la réunion du Conseil de l'Arctique de

³⁰ Voir la journée d'études « Les représentations de l'Arctique : cartographie et appropriation du Grand Nord » organisée par la Fondation de la Recherche Stratégique à la BNF le 28 février 2020. URL : https://www.bnf.fr/sites/default/files/2020-02/programme_bnf_frs_Arctique_27_fevrier_2020.pdf Consulté le 29/02/2020.

³¹ Mia M. Bennett, « North by Northeast: toward an Asian-Arctic region », *Eurasian Geography and Economics*, janvier 2014, vol. 55, n° 1, p. 72.

mai 2019 à la suite du refus du représentant états-unien. Le reste de l'année a été marquée par d'autres coups d'éclats de l'administration Trump en Arctique - proposition d'achat du Groenland, discours et déclarations offensifs à l'égard de la Chine ou de la Russie -, qui marquent un coup de frein apparent à une coopération politique en bonne intelligence inaugurée 23 ans plus tôt. L'intégration régionale fondée sur des critères politiques semble alors remise en cause, et nous laisse avec cette *intranquillité* - pour employer ici un terme cher à Pessoa -, à la fois inconfortable et stimulante propre à la recherche.

État de la littérature et cadre théorique

Notre recherche ambitionne ainsi de se placer à la croisée de la Science politique et de la Géographie. Nous ne nous efforçons de ne pas partir d'un prisme théorique *a priori*, mais d'utiliser les outils et méthodes théoriques de certains pans de la littérature comme appui pour analyser des processus empiriques.

1 - Les recherches récentes sur la région arctique

La littérature sur la région arctique en tant que telle et pour elle est mince que ce soit en Géographie, Géopolitique, ou Science politique. Les thèses de géopolitique portent souvent sur l'étude minutieuse d'une sous-région, comme dans le cas du travail d'Éric Canobbio³² sur le Nunavik. C'est également le cas d'excellentes analyses des dynamiques régionales en science politique comme dans les travaux de Florian Vidal³³ sur la région de Barents. De nombreux travaux de juristes portent sur l'Arctique mais souvent uniquement sur l'espace maritime dans le cadre de thèses sur le droit de la mer, omettant la dimension humaine des territoires. Une exception notable est à trouver dans la thèse de Michał Symonides³⁴, soutenue en 2018 à l'Université Grenoble Alpes. L'auteur y présente de manière remarquablement complète le système de coopération régionale arctique, dans ses dimensions également

³² Éric Canobbio, *Géopolitique d'une ambition Inuit : le cas Nunavik*, Paris 8, 1997.

³³ Florian Vidal, *Les relations entre la Norvège et la Russie en Arctique : regard et analyse sur une dynamique régionale à l'ère de l'Anthropocène*, Sorbonne Paris Cité, 2018.

³⁴ Michał Symonides, *L'Arctique comme enjeu de coopération internationale*, Université Grenoble Alpes, 2018, 724 p.

sécuritaire et économique que nous avons pour notre part choisi de laisser de côté. La question de la multitude des acteurs et du caractère multiniveau de la gouvernance y est étudié en détail. Si la question de la régionalisation est évoquée, notre apport vis-à-vis de ce travail est de prolonger et approfondir la dimension portant sur la construction de la région grâce aux outils théoriques de la géographie.

En Amérique du Nord, la tradition de recherche sur l'Arctique se décline dans une dimension portant sur les aspects souvent sécuritaires, comme à travers les travaux de Joël Plouffe en Science politique³⁵ ou Pauline Pic en Géographie³⁶. Ce sont sinon le rôle et les stratégies des acteurs non-membres du Conseil de l'Arctique qui sont explorés, en particulier les acteurs asiatiques avec les travaux sur l'extension de la région vers la Chine avec Mia Bennett³⁷ ou encore les travaux de Frédéric Lasserre et plusieurs de ses doctorants à l'Université Laval³⁸. Le chercheur états-unien Oran Young est l'un des pionniers des études arctiques en Relations internationales³⁹, et sa mémoire longue permet d'éclairer les dynamiques de coopération régionale. La tradition nordique de recherche s'oriente quant à elle davantage vers la question de la *gouvernance*. Le principal centre de recherche est l'« Arctic Center » à l'Université de Laponie autour des politistes Timo Koivurova⁴⁰, Lassi Heininen⁴¹ et des travaux sur le Conseil de l'Arctique du juriste Walilul Hasanat⁴². D'autres

³⁵ Lassi Heininen, Heather Exner-Pirot et Joël Plouffe, « Governance and Governing in the Arctic » dans *The Arctic Yearbook 2015*, s.l., 2015.

³⁶ Pauline Pic, « La recomposition des enjeux stratégiques en Arctique », *Les Champs de Mars*, 25 mai 2018, N° 30 + Supplément, n° 1, p. 157-165.

³⁷ Mia M. Bennett, « North by Northeast: toward an Asian-Arctic region », *Eurasian Geography and Economics*, 2 janvier 2014, vol. 55, n° 1, p. 71-93.

³⁸ Frédéric Lasserre, « La géopolitique de l'Arctique : sous le signe de la coopération » dans *L'enjeu mondial - L'environnement*, Presses de Sciences Po., Paris, 2015, p.

³⁹ Oran R. Young, *Arctic Politics: Conflict and Cooperation in the Circumpolar North*, s.l., Dartmouth College, published by University Press of New England, 1992, 303 p. ; Oran R. Young, « Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation », *Global Governance*, 2005, vol. 11, n° 1, p. 9-15. ; Oran R. Young, « Arctic Tipping Points: Governance in Turbulent Times », *AMBIO*, février 2012, vol. 41, n° 1, p. 75-84.

⁴⁰ Timo Koivurova, « The Arctic Council: A Testing Ground for New International Environmental Governance », *The Brown Journal of World Affairs*, 2012, vol. 19, n° 1, p. 131-144. ; Timo Koivurova, Carina Keskitalo et Nigel Bankes, *Climate Governance in the Arctic*, s.l., Springer Science & Business Media, 2010, 458 p. ; Timo Koivurova, « Polar Regimes tackling climate change » dans *Polar Law Textbook II*, Nordic Council of Ministers., Copenhagen, 2013, p. 67-76.

⁴¹ Lassi Heininen et Chris Southcott (eds.), *Globalization and the circumpolar North*, Fairbanks, University of Alaska Press, 2010, 320 p.

chercheurs s'intéressent cependant à ces questions comme Carina Keskitalo à l'Université d'Umeå⁴³, qui souligne le rôle des discours dans la formation de l'Arctique comme région. Enfin, un autre centre émergent en Europe sur les questions arctiques est l'Université de Durham où Ingrid Medby a publié une excellente thèse de Géographie politique⁴⁴ explorant les identités arctiques et leur rapport au territoire.

Les travaux sur l'intégration régionale s'appuyant sur une approche constructiviste en Arctique sont donc plutôt rares. Partant des recherches de Yann Richard sur la construction territoriale de la région⁴⁵, nous avons pu nous appuyer cependant sur de travaux portant sur la construction des régions et leur caractère flou par Sophie de Ruffray⁴⁶ et Clarisse Didelon-Loiseau⁴⁷, ainsi que des thèses récentes comme celle d'Étienne Toureille consacrée dans cette perspective aux limites de l'Europe interrogées par la Turquie⁴⁸ ou encore celle de Nicolas Escach portant sur la région baltique⁴⁹. Enfin, nous avons pu mesurer le caractère fructueux de la confrontation à des travaux portant sur l'intégration spatiale à partir des espaces maritimes par le prisme des coopérations régionales dans d'autres régions du monde. Cette approche peu fréquente dans l'étude des grands ensembles régionaux qui est la nôtre a pu se

⁴² Waliul Hasanat, *Soft-law cooperation in international law: the Arctic Council's efforts to address climate change*, Lapland University Press, Rovaniemi, 2012, 305 p.

⁴³ E. C. H. Keskitalo, *Negotiating the Arctic: the construction of an international region*, New York, Routledge, 2004, 282 p. ; Carina Keskitalo, « International Region-Building: Development of the Arctic as an International Region », *Cooperation and Conflict*, 1 juin 2007, vol. 42, n° 2, p. 187-205.

⁴⁴ Ingrid Medby, *Peopling the State: Arctic State Identity in Norway, Iceland, and Canada*, Durham University, Durham, 2017, 247 p.

⁴⁵ Nora Mareï et Yann Richard, *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlante., Neuilly-sur-Seine, 2018, 351 p. ; Yann Richard (ed.), *La régionalisation du monde : construction territoriale et articulation global-local*, Paris : Tunis, Karthala ; IRMC, 2014, 272 p.

⁴⁶ Sophie De Ruffray, « Vers une typologie des formes spatiales des limites de l'Europe. L'apport des cartes mentales interprétatives d'étudiants », *Belgeo. Revue belge de géographie*, 4 novembre 2013, n° 1.

⁴⁷ Clarisse Didelon et al., « Un monde d'interstices : Apport de la logique floue pour l'analyse des cartes interprétatives », *comité Français de Cartographie*, 2011, vol. 2009.

⁴⁸ Etienne Toureille, *La Turquie en Europe, la Turquie dans le Monde : analyse d'une catégorie macro-régionale au regard d'une géographie des représentations de l'Europe et du Monde turco-centrée*, Paris Diderot Paris 7, Paris, 2017, 453 p.

⁴⁹ Nicolas Escach, *Réseaux de villes et recompositions interterritoriales dans l'espace baltique*, Ecole normale supérieure de Lyon, Lyon, 2014, 463 p.

nourrir de la comparaison en particulier avec le Pacifique grâce aux travaux de François Taglioni⁵⁰ ou encore les mers d'Asie du Sud-Est grâce à la lecture de Nathalie Fau⁵¹.

2 - La littérature sur la coopération, un optimisme à tempérer

En se concentrant sur l'état de l'art de la coopération arctique, nous remarquons une division entre partisans d'un point de vue réaliste, craignant voir ou anticipant des tensions et des conflits, et partisans d'un point de vue libéral, soulignant la force du cadre juridique et le peu de raison de conflits – ne serait-ce que pour les raisons purement économiques de l'exploitation de ressources, qui nécessite un climat apaisé⁵². Cet enjeu a donc été saisi par le monde académique en fonction des différentes traditions d'études. Du côté des chercheurs réalistes, on peut citer Scott Borgerson⁵³ et le chercheur canadien Robert Neil Huebert⁵⁴. Du côté des libéraux, Oran Young⁵⁵, certainement l'auteur le plus cité de notre bibliographie en raison de sa mémoire longue de la politique arctique – ce chercheur s'y intéresse en effet depuis la fin des années 1980, bien avant l'intérêt global pour la question. Nombreux sont les chercheurs qui se placent dans son sillon, notamment les éditeurs de l'ouvrage collectif « *The Arctic Yearbook* » que sont Lassi Heininen, Heather Exner-Pirot et Joël Plouffe⁵⁶.

⁵⁰ François Taglioni, « La coopération régionale dans l'océanie insulaire : des processus polymorphes », *Les Cahiers d'Outre-Mer. Revue de géographie de Bordeaux*, 1 janvier 2004, vol. 57, n° 225, p. 53-74.

⁵¹ Benoit de Treglode et Nathalie Fau, *Mers d'Asie du Sud-Est. Coopérations, intégration et sécurité*, Paris, Cnrs, 2018, 350 p.

⁵² Mikkel Runge Olesen, « Cooperation or conflict in the Arctic: A Literature Review », *DIIS*, 2014, n° 8.

⁵³ Scott G. Borgerson, « Arctic meltdown: the economic and security implications of global warming », *Foreign affairs*, 2008, p. 63-77.

⁵⁴ Robert Neil Huebert, *The Newly Emerging Arctic Security Environment*, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute, 2010, 25 p.

⁵⁵ Oran R. Young, *Arctic Politics: Conflict and Cooperation in the Circumpolar North*, Dartmouth College, published by University Press of New England, 1992, 303 p.

⁵⁶ Lassi Heininen, Heather Exner-Pirot et Joël Plouffe, « Governance and Governing in the Arctic » dans *The Arctic Yearbook 2015*, 2015.

La question autour du « pourquoi » de la coopération efficace est souvent résolue par les théories néo-fonctionnalistes qui s’inscrivent dans la lignée d’Ernst Haas⁵⁷ : la coopération fonctionnelle crée de l’interdépendance et donc de la stabilité politique. La politique arctique serait de ce fait protégée des évènements géopolitiques extérieurs à la région – les tensions russo-occidentales par exemple. Cette vision séduisante nous a largement inspirée pour la rédaction de notre mémoire de recherche de Master qui visait à montrer la force du Conseil de l’Arctique fondée sur une coopération fonctionnelle – « aux liens faibles » - mais pour cette raison efficace⁵⁸. Ce serait ainsi le besoin fonctionnel de coopération qui a servi de catalyseur pour la construction d’institutions régionales en Arctique. À grande échelle, la coopération nécessaire fonctionne donc toujours, même si à plus petite échelle les relations entre acteurs sont dépendantes d’évènements extérieurs à la région arctique. La lecture de la littérature constructiviste et les changements politiques amenés par l’administration Trump à partir de 2017 nous ont conduits à adopter une plus grande distance par rapport à ces théories.

3 - Naviguer entre Relations internationales et Géopolitique : faux procès et défense de la discipline Géopolitique

Une difficulté à laquelle il nous faut nous confronter d’emblée est celle de revendiquer l’écriture d’une thèse inspirée en grande partie de la Géopolitique au sein de l’École doctorale de Sciences Po, au Centre de recherche internationales (CERI), où cette discipline a si mauvaise réputation. Il nous faut pour cela, tout d’abord, assumer l’audace d’affirmer que ceux qui critiquent la géopolitique la connaissent mal. Entendue comme l’étude des rivalités de pouvoir sur un territoire par le fondateur de la géopolitique française, Yves Lacoste⁵⁹, la géopolitique traîne une mauvaise réputation due à son histoire trouble, comme à son actualité.

⁵⁷ Ernst B. Haas, *The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957*, Notre Dame, Ind, University of Notre Dame Press, 1968, 552 p.

⁵⁸ Camille Escudé, « Le Conseil de l’Arctique, la force des liens faibles », *Politique étrangère*, 2017, Automne, n° 3, p. 27-36.

⁵⁹ Yves Lacoste, « La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique », *Herodote*, 15 novembre 2012, n° 146-147, n° 3, p. 14-44.

a - L'espace comme facteur explicatif majeur des processus politiques

Il faut rappeler tout d'abord que la mauvaise réputation initiale de la géopolitique est due en premier lieu à l'histoire de la discipline. Conçue à l'origine pour penser le monde et son ordre spatial, le terme de géopolitique est popularisé par le Général Karl Haushofer qui étudie au tournant du XX^{ème} siècle allemand l'État comme phénomène spatial. Haushofer a fait plus tard l'objet de spéculations relatives au rôle de ses travaux dans l'élaboration de l'idéologie nazie, puisqu'on lui doit entre autres l'invention de la notion de « Lebensraum » - espace vital. Cette idéologie militante téléologique et ce déterminisme naïf au service de projets expansionnistes ont depuis été abondamment critiqués. Quoi qu'il en soit, cette mauvaise réputation de la discipline détourne radicalement les géographes de la prise en compte des phénomènes politiques et le mot de géopolitique devient un tabou après la Seconde Guerre mondiale.

Après la fondation d'une école de géopolitique française après 1968 sous l'impulsion d'Yves Lacoste, la géopolitique sera ensuite taxée d'idéologisme – marxiste - et de stato-centrisme. Nous avons ainsi pu entendre Bertrand Badie déclarer sur France Culture en octobre 2019 que les forces sociales auraient aujourd'hui plus d'importance que les forces politiques⁶⁰, argument qui a fait prédire au professeur émérite de Sciences Po *La fin des territoires*⁶¹. Or, cette critique de la géopolitique fait l'objet de débats, étant parfois accusée de reposer sur une compréhension partielle et partielle des seuls travaux des géopoliticiens allemands comme Haushofer, qui reposaient effectivement sur l'étude exclusive du paradigme étatique et de son rapport à l'espace. La géopolitique telle qu'elle est conçue aujourd'hui par l'immense majorité des géopoliticiens et géographes français dont nous nous revendiquons analyse justement les rivalités de pouvoir sur les territoires. Christian Grataloup définit ainsi dans la tradition braudélienne l'espace comme acteur historique⁶², tout en critiquant le fixisme des découpages, soulignant justement que la configuration des territoires joue un rôle aussi

⁶⁰ « Colère des peuples, faiblesse des États ? » Bertrand Badie, L'invité des Matins, France Culture 30/10/2019 URL : <https://www.franceculture.fr/emissions/linvite-des-matins/colere-des-peuples-faiblesse-des-etats> Consulté le 12/11/2019.

⁶¹ Bertrand Badie, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, 276 p.

⁶² Christian Grataloup, « L'appel des grands espaces », *Espace Temps*, 1986, vol. 34, n° 1, p. 71-76.

important que les aspects sociaux. L'espace est un facteur explicatif majeur des processus politiques, au même titre que l'histoire, l'économie, la sociologie.

C'est donc la notion centrale de territoires, évincée de la discipline des Relations internationales, qui nous semble cruellement manquante dans l'analyse politique. Ce faux procès fait à la géopolitique est à mettre en regard avec la discipline-miroir enseignée à Sciences Po, les Relations internationales. Les Relations internationales dans leur définition même, mettent bien davantage en avant les relations entre les *nations*, comme si l'étude du monde pouvait difficilement dépasser la tradition nationale mise en place avec les célèbres traités de Westphalie⁶³ qui inaugurent tout cours d'Histoire des Relations internationales à l'IEP de Paris. Même si les « nouvelles Relations internationales » enseignées à Sciences Po insistent sur le bouleversement et la remise en cause du « système westphalien » par de nouveaux acteurs non étatiques (ONG, société civile, groupes terroristes), elles relèguent parfois l'espace des sociétés à une toile de fond⁶⁴.

Dans la tradition des Relations internationales enseignées à Sciences Po, il est aussi reproché à la Géopolitique de se concentrer sur les conflits aux dépens des dynamiques de coopération qui feraient pencher la balance vers une lecture libérale des relations internationales où le rôle des grandes institutions est valorisé. Cependant, la Géopolitique peut également s'intéresser aux dynamiques coopératives et même à l'aspect géographique des institutions⁶⁵, et souligner peut-être simplement dans une approche parfois plus critique et moins libérale l'omniprésence des rapports de force – et pas forcément des conflits – à tous les niveaux géographiques et entre tous les types d'acteurs. La réalité étant celle du contact entre les acteurs, ce contact peut être conflictuel mais également géré, la question se posant alors étant celle du « comment » ?

⁶³ Les traités de Westphalie en 1648 inaugurent en Europe le « système westphalien » érigent l'État-nation comme élément de base du système international.

⁶⁴ Alun Jones et Julian Clark, « 'Political Geography and Political Science: Common Territory?' », *Geopolitics*, 2 août 2019, p. 1-7.

⁶⁵ Voir par exemple une analyse géographique passionnante de l'Assemblée générale de l'ONU : Laurent Beauguitte, « L'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies de 1985 à nos jours », *L'Espace géographique*, 13 septembre 2010, Tome 39, n° 3, p. 276-282.

En bref, l'apport majeur que nous trouvons aux outils et aux méthodes des géographes pour analyser des phénomènes politiques comme l'étude des relations entre acteurs en Arctique, est de placer le territoire sur lequel se déroulent ces derniers au centre de l'analyse, contrairement aux Relations internationales qui en font trop souvent fi. Le territoire se définit classiquement en géographie comme l'espace approprié par les sociétés, de manière environnementale, sociale, économique, institutionnelle, culturelle, politique... Une géographie des territoires exige donc de descendre à un niveau d'analyse à la fois plus fin que les grands thèmes de la science politique classique (État, région, etc.), mais aussi plus flous. Le territoire est analysé comme la projection « d'un système d'intentions humain sur une portion de la surface terrestre » et comme le résultat de l'articulation entre des projets, des intentions et des réalisations⁶⁶. La géopolitique est en effet une méthode de déchiffrement du monde qui permet la mise au jour des intentionnalités spatiales des acteurs, ce que nous allons montrer à travers l'étude de la difficile question des limites de la région arctique, prenant en compte des éléments de représentations et de symboles.

b - Utilité des outils, concepts et méthodes géographiques

Il nous faut à présent souligner l'utilité des outils, des concepts et des méthodes géographiques. Analyser les discours, les représentations en particulier politiques et donc des visions subjectives des acteurs est essentiel pour comprendre les rivalités de pouvoir sur les territoires – et représente pour nous un premier outil essentiel de l'analyse géopolitique. La prise en considération de représentations contradictoires constitue un outil majeur du raisonnement géopolitique. Comme l'écrit Yves Lacoste :

« Les représentations sont l'outil majeur des sciences naturelles, des sciences humaines (cartes statistiques de la population), mais aussi du raisonnement géopolitique. En effet, les rivalités de pouvoirs sur du territoire se font entre des acteurs qui animent et dirigent des forces politiques qui chacune revendiquent tel territoire, en fonction de la représentation des droits historiques qu'elles prétendent avoir sur telle portion de territoire. La Nation, le Peuple sont des représentations politiques chargées de fortes valeurs et ce sont surtout des

⁶⁶ Claude Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques, 1980, 249 p.

représentations qui sont géopolitiques car elles se réfèrent à du territoire, car il n'est pas de nation ni de peuple sans territoire. »⁶⁷

L'étude des représentations politiques des populations autochtones de l'Arctique que nous allons analyser dans cette thèse est ainsi éminemment géopolitique. Elles font sans cesse référence aux territoires, qui dans ce cas précis a une valeur non seulement politique ou sociale, mais encore culturelle voire spirituelle⁶⁸. Comme nous allons également le voir, les représentations des acteurs étatiques ou non étatiques extérieurs à l'Arctique qui légitiment leurs droits politiques dans la région sont également essentielles pour comprendre les relations internationales. Ces différentes représentations peuvent parfois être concurrentes ou contradictoires, et induire ainsi des rapports de force pour et sur les territoires. L'intérêt de la géopolitique est qu'elle implique un processus de spatialisation du monde politique, à tous les niveaux, et avec une multiplication d'acteurs. Pour les géopoliticiens de l'Arctique, se pose la question de savoir comment la région est cadrée, imaginée et connue, et quelles sont les voix entendues dans la construction de la gouvernance de l'Arctique.

La construction politique de l'Arctique est une question de géographie en ce qu'elle implique l'importance du territoire, mais également la nécessité d'aller au-delà du territoire. Au contraire de ce qu'affirment ses détracteurs, la géopolitique permet de comprendre les mutations du paradigme étatique, grâce notamment à un outil essentiel de la discipline qu'est l'étude des niveaux. Les géographes aussi se sont rendu compte – depuis longtemps – que l'État n'est plus le seul acteur de la scène internationale, même s'il reste un acteur majeur. Les flux transfrontaliers de capitaux, de marchandises et d'êtres humains modifient évidemment les configurations étatiques, mais ne les font pas pour autant disparaître. Ces rapports de force se comprennent à tous les niveaux, et la prise en compte au cœur de l'analyse des différents niveaux et de leur interaction – voire leur recomposition - est pour nous un autre apport essentiel de la géographie. Nous souscrivons à cet égard à l'analyse d'Yves Lacoste :

« Je pense pour ma part que la géographie combine de façon efficace ces différentes façons de voir les choses, une gamme d'outils qui servent à penser les complexités de l'espace terrestre, à *différents niveaux d'analyse spatiale* et dans leurs interactions (du local au

⁶⁷ Yves Lacoste, « La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique », *Herodote*, 15 novembre 2012, n° 146-147, n° 3, p. 14-44.

⁶⁸ Dorothee Cambou et Stefaan Smis, « Permanent Sovereignty over Natural Resources from a Human Rights Perspective: Natural Resources Exploitation and Indigenous Peoples' Rights in the Arctic », *Michigan State International Law Review*, 2013, vol. 20, p. 347-376.

national, au planétaire et réciproquement) en tenant compte des configurations cartographiques précises et des *intersections de multiples ensembles spatiaux de différents ordres de grandeur*, qu'il s'agisse de données hydrographiques (l'eau douce devient rare), géologiques (qu'il faut de moins en moins négliger ne serait-ce qu'en raison de la localisation des gisements de pétrole et de gaz), de phénomènes climatiques ou d'ensembles écologiques (grandes endémies), d'ensembles de populations différentes, de structures économiques et sociales, d'ensembles politiques spatialement délimités par des frontières plus ou moins anciennes qu'il s'agisse de celles d'États-nations ou d'autres héritages historiques et notamment d'ensembles religieux ou linguistiques. »⁶⁹

La géographie permet ainsi de complexifier le rapport aux différents ensembles spatiaux : sociaux, politiques, religieux, ethniques, historiques etc. Cela permet d'analyser les interactions entre des ensembles spatiaux de tailles et de formes différentes et dont les configurations s'entrecroisent, s'enchevêtrent, se superposent, traduisant la complexité entre les différents phénomènes politiques. Utiliser ces outils méthodologiques de la géographie est essentiel en Arctique où la superposition des territorialités est si importante comme nous le verrons à travers l'analyse multi-niveau des processus de coopération politique qui mènent à ce que nous appellerons : une « région floue ». Il s'agira de s'intéresser principalement à l'Arctique comme niveau principal, et ses relations et articulation avec d'autres niveaux. De même, le niveau régional sera compris non comme un simple niveau hiérarchique, mais comme un réseau d'acteurs⁷⁰, pas forcément bornés par les domaines territoriaux traditionnels, mais qui peuvent en traverser plusieurs.

La géopolitique peut donc en somme se comprendre comme une réflexion historique et contemporaine sur l'organisation spatiale du monde, sur les formes spatiales que créent les sociétés en fonction de leurs intérêts et représentations. Trois approches peuvent se distinguer. La première est une approche utilitariste qui analyse les « intérêts » des différents acteurs. La deuxième propose une dynamique institutionnelle fondée sur le suivi des procédures de gouvernance. La dernière approche, constructiviste, analyse les diffusions idéelles notamment hors des limites étatiques. Si l'analyse des « intérêts » des acteurs, avec toutes les précautions

⁶⁹ Yves Lacoste, « La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique », *Herodote*, 15 novembre 2012, n° 146-147, n° 3, p. 14-44.

⁷⁰ Virginie Mamadouh et Herman Van der Wusten, « The European level in EU governance: territory, authority and trans-scalar networks », *GeoJournal*, 1 juin 2008, vol. 72, n° 1, p. 19-31.

nécessaires à ce sujet, sera faite dans notre premier chapitre, notre thèse croisera essentiellement les deux dernières approches.

4 - Les régions, outils politiques construits par les sociétés

Ce n'est pas ici le lieu de définir la région, puisque c'est une des difficultés auxquelles nous nous sommes attelés dans la deuxième partie de cette thèse, pas plus que de définir les processus et les dynamiques de l'intégration régionale dont il sera question plus tard. Il nous faut cependant rappeler que la littérature en Science politique pêche par sa fragilité ou son silence méthodologique en prenant trop souvent l'existence de régions internationales comme une donnée acquise⁷¹. Nous souhaitons au contraire ici insister sur l'espace géographique, trop souvent oublié des analyses sur les régions en relations internationales, alors que nous souscrivons à l'affirmation de Yann Richard selon laquelle « il paraît impossible de définir une quelconque entité régionale en dehors de l'espace. »⁷²

De leur côté, les géographes sont discrets dans ce champ de recherche. Ils s'intéressent encore peu à la dynamique coopérative et compétitive des pratiques quotidiennes de la gouvernance arctique dans les différentes arènes politiques. Ils s'intéressent de même assez peu aux acteurs impliqués, à quelque échelon que ce soit, dans ces dynamiques. Au-delà d'une géopolitique classique centrée sur les relations interétatiques, l'étude de l'intégration régionale invite à considérer la diversité des modèles d'inscription dans des dynamiques politiques, à tous les niveaux.

Dans un premier temps, il faut souligner que depuis Paul Vidal de la Blache, l'idée de « région naturelle » a fait son chemin, et il existe désormais un consensus sur l'idée que les régions ne sont pas des faits géographiques mais bien des créations sociales, politiques et culturelles qui ne peuvent se concevoir en dehors de l'espace. Cette thèse se situe dans la lignée des débats théoriques des années 1980 et 1990 soulignant la nature socialement

⁷¹ À travers leurs différents travaux et notamment le *Dictionnaire de la régionalisation du monde* paru en 2018, Nora Mareï et Yann Richard pallient ce manque qu'ils déplorent. Nora Mareï et Yann Richard, *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande., Neuilly, 2018, 351 p.

⁷² Yann Richard, « Régionalisation, régionalisme et intégration régionale : concepts flous et nécessaire clarification » dans Alia Gana et Yann Richard (eds.), *La régionalisation du monde : construction territoriale et articulation global-local*, Paris : Tunis, Karthala ; IRMC, 2014, p. 26.

construite des régions comme des « communautés imaginaires »⁷³. Notre réflexion s'attache donc à comprendre les régions comme des constructions sociales et politiques et en déconstruire l'aspect ontologiquement donné. Il s'agit alors de comprendre les régions non pas comme des faits mais bien plutôt comme des processus spatiaux et temporels, qui peuvent se faire et se défaire.

Très souvent, en Géographie comme en Science politique, les gouvernements nationaux sont présentés comme les acteurs principaux de l'intégration régionale et une importance, d'après nous excessive, est accordée aux dynamiques institutionnelles. Les institutions, si elles sont importantes pour mettre les sociétés en relation, ne sont cependant pas les seuls acteurs à renforcer les liens transnationaux. Notre recherche s'inscrit dans le renouveau des études sur la région en Science politique, qui s'intéresse à des formes plus informelles d'intégration régionale initiées par des acteurs non étatiques, aux acteurs locaux et fédéraux en particulier⁷⁴. Nous ferons donc attention de comprendre la construction des régions au-delà des organisations régionales, en accordant une importance particulière aux interactions non institutionnelles et en dehors du cadre étatique en particulier : si la région est une construction politique, la politique n'est pas épuisée par les actions étatiques ou gouvernementales. L'enjeu ici est de sortir des analyses trop souvent stato-centrées de la coopération régionale pour prendre en compte les territoires arctiques, ce qui est encore peu fait chez les internationalistes. À tous les niveaux et au-delà de tous les acteurs, on peut donc poser que les relations de pouvoir créent des territoires⁷⁵.

Ce cadrage théorique est rendu difficile par le fait que le modèle de l'intégration régionale dans la littérature est celui de l'intégration européenne, une intégration étatique par excellence mais un modèle en crise. La littérature sur le fédéralisme a cependant inspiré la notion de « gouvernance multiniveau » qui nous sera utile de tester en Arctique ... puis de dépasser.

⁷³ Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London ; New York, Verso, 1983, 240 p.

⁷⁴ Björn Hettne et Fredrik Söderbaum, « Theorising the Rise of Regionness », *New Political Economy*, novembre 2000, vol. 5, n° 3, p. 457-472.

⁷⁵ Claude Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques, 1980, 249 p.

Questions et hypothèses de recherche

À la croisée de la Géographie et de la Science politique, notre lecture de l'Arctique en fait, pour parodier le mot de Humboldt, non pas tant un *ergon* –un objet clos que l'on peut définir assez aisément – qu'une *energeia* – une réalité sans cesse en changement⁷⁶. Cinq hypothèses découlent de cette réflexion.

1 - Comment évolue le modèle de gouvernance inclusif en Arctique dans un contexte d'intérêt accru des acteurs arctiques et extérieurs à la région ?

Depuis la fin de la Guerre froide, l'Arctique voit bourgeonner de multiples instances de coopération, à tous les niveaux, et initiées par des acteurs multiples. Au-delà d'une géopolitique classique centrée sur les relations interétatiques, l'étude de la coopération régionale arctique invite à considérer la diversité des modèles d'inscription dans des dynamiques politiques qui ne constituent pas des processus linéaires et monolithiques. Les premières formes de coopération internationale arctique viennent des acteurs non étatiques, et non pas des nations⁷⁷, lors de la création d'organisations transnationales des peuples autochtones à partir de la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Les Sámi représentent un exemple célèbre de populations autochtones avec une coopération transfrontalière longue, leurs terres ancestrales ayant été divisées entre quatre États⁷⁸.

Cette coopération s'est instaurée dans un contexte où il fallait dépolitiser la région arctique, auparavant arène de la Guerre froide. La coopération se structure alors autour des questions environnementales, qui sont le plus petit dénominateur commun entre les différents acteurs. La coopération régionale s'ouvre à d'autres acteurs que les États au sein d'un mouvement général dans les années 1990 qui est celui de la gouvernance multi-acteurs

⁷⁶ Anne-Marie Chabrolle-Cerretini, « Une approche théorique de la diversité des langues » dans *La vision du monde de Wilhelm von Humboldt : Histoire d'un concept linguistique*, Lyon, ENS Éditions, 2017, p. 83-96 ; Jean Leroux, « Langage et pensée chez W. von Humboldt », *Philosophiques*, 7 novembre 2006, vol. 33, n° 2, p. 379-390.

⁷⁷ Annika E. Nilsson, « The Arctic Environment - From Low to High Politics » dans *The Arctic Yearbook 2012*, 2012, p. 179-193.

⁷⁸ Mikkel Berg-Nordlie, Jo Saglie et Ann Sullivan, « Perspectives on Indigenous Politics » dans Mikkel Berg-Nordlie, Jo Saglie et Ann Sullivan (eds.), *Indigenous politics: institutions, representation, mobilisation*, Colchester, United Kingdom, ECPR Press, 2015, p. 4.

(société civile, entreprises, ONG). La littérature sur le Conseil de l'Arctique répète souvent qu'il s'agit d'une réussite inédite en termes de coopération régionale⁷⁹ - ce que l'on nomme « l'exceptionnalisme arctique »⁸⁰. Cette réussite de la gouvernance face aux sources de conflits potentiels serait due en particulier à la représentativité de la structure du Conseil qui introduit une gouvernance inclusive parmi tous les acteurs de la région.

Cette gouvernance arctique produit une coopération *a priori* dépolitisée. Cependant, depuis dix ans environ, on remarque que les enjeux économiques et commerciaux sont plus prégnants. L'arrivée massive de nouveaux États observateurs au Conseil de l'Arctique traduit l'avènement de l'Arctique comme un enjeu d'intérêt international.

Hypothèse 1. La structure de gouvernance de la région est particulièrement solide. Elle peut être considérée comme une réussite, elle est facteur de paix en raison de sa structure particulière qui inclut des acteurs non étatiques, communautés épistémiques, acteurs externes à la région. Malgré les bouleversements géopolitiques internes et extérieurs à la région, la structure de gouvernance reste solide.

2 - Existe-t-il une intégration régionale en Arctique ?

Pour reprendre les célèbres mots que Jacques Delors portait sur l'Union européenne lors de son intervention à Luxembourg en décembre 1985⁸¹, on pourrait dire que l'Arctique est un « objet politique non identifié ». Un grand nombre d'articles de recherche évoquent la région arctique comme si elle allait de soi, alors que le rapport de 2004 « The Arctic Human Development Report » affirme au contraire qu'il n'y a rien d'intuitivement évident à propos de l'idée de traiter l'Arctique comme une région distincte⁸². Si tous les observateurs s'accordent en revanche à parler d'*arctiques* au pluriel, se pose la question de l'unité de cet

⁷⁹ Heininen, Lassi, Heather Exner-Pirot, et Joël Plouffe. « Governance and Governing in the Arctic ». In *The Arctic Yearbook 2015*, 2015.

⁸⁰ Heather Exner-Pirot et Robert W. Murray, « Regional Order in the Arctic: Negotiated Exceptionalism », *Politik*, 2 octobre 2017, vol. 20, n° 3.

⁸¹ « Intervention de Jacques Delors (Luxembourg, 9 septembre 1985) », 6 p. URL : https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_fr.pdf Consulté le 01/02/2020.

⁸² Niels Einarsson et al. (eds.), *Arctic Human Development Report*, Akureyri, Iceland, Stefansson Arctic Institute, 2004.

ensemble. Penser l'Arctique pluriel, c'est poser un défi épistémologique, mais classique en géographie régionale : est-ce que l'Arctique est une région unifiée ? Et si oui, quelles en sont les limites ?

À première vue, les régions arctiques s'appréhendent bien davantage en termes de diversité que d'unité : diversité politique, sociale, économique, culturelle, géographique, climatique. Quelle unité en effet entre la ville industrielle de Mourmansk⁸³, et une communauté inuite du Nunavut de quelques dizaines d'habitants ? En Arctique règne une grande fragmentation géographique, socio-économique et politique entre les huit États au nord du cercle polaire qui conduisent à constater que le concept de région est dans ce cas relatif. À y regarder de plus près cependant, les régions arctiques possèdent des caractéristiques communes : au-delà des conditions proprement climatiques sur lesquelles nous reviendrons, ce sont des territoires très peu denses, colonisés récemment, souvent éloignés des centres économiques et politiques, et dont les populations notamment autochtones connaissent des situations sociales de crise⁸⁴.

Même au sein du Conseil de l'Arctique, les cinq membres permanents possédant un littoral sur l'océan Arctique tentent de se distinguer des trois autres (Islande, Suède, Finlande) au sein d'autres forums politiques comme le format « Arctic 5 ». En observant les manières dont les acteurs, étatiques ou non, proposent différentes acceptations de la notion d'« arctique » et en analysant la manière dont les régions sont des processus dynamiques bien plus que des entités statiques, notre thèse s'appuie sur la littérature de la géographie critique régionale combinant des approches politiques avec la question de l'identité⁸⁵. Tous ces auteurs ont en commun qu'ils s'intéressent à la manière dont l'Arctique comme espace territorial a été imaginé, défini, rempli de contenu.

⁸³ Fondée en 1915 pour garantir à la Russie une ouverture sur la mer de Barents, Mourmansk est la plus grande ville au nord du cercle polaire. Elle compte aujourd'hui plus de 300 000 habitants.

⁸⁴ Camille Escudé-Joffres, « Les régions de l'Arctique entre États et sociétés », *Géoconfluences*, 2019. URL : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/arctique/articles-scientifiques/regions-arctiques-entre-etats-et-societes> Consulté le 10/02/2020.

⁸⁵ Anssi Paasi, « Deconstructing Regions: Notes on the Scales of Spatial Life », *Environment and Planning A*, 1 février 1991, vol. 23, n° 2, p. 239-256.

Hypothèse 2. Il existe une unité des territoires arctiques au-delà de leurs différences. Les limites de la région en revanche sont mouvantes dans le temps et l'espace et doivent être explorées. La région arctique si elle existe n'est pas fortuite mais bien le fruit d'un processus politique.

3 - Comment se construit la région arctique ?

Si l'Arctique est un nouveau niveau politique, quelles logiques président à sa construction ? Cette question nous amène à nous interroger sur la manière dont ce nouveau niveau politique a émergé.

Hypothèse 3. C'est la coopération arctique, politique mais aussi scientifique, qui a institutionnalisé l'Arctique comme nouveau niveau politique. Alors que les niveaux de gouvernance - local, infranational, national, subrégional, régional et international - se superposent, leurs interactions et enchevêtrements dessinent les contours d'une région.

Hypothèse 4. L'intégration régionale se fait essentiellement « par le haut », par le processus de coopération fonctionnel autour de la protection environnementale, prétexte mis en place au niveau étatique après la Guerre froide.

4 - S'il existe une région arctique, quelle est sa forme et quelles en sont les limites ?

Cette nouvelle configuration scalaire que serait la région Arctique est-elle remise en cause par d'autres niveaux politiques, avec l'irruption d'acteurs internationaux en particulier ? Quelle sont les relations entre les acteurs à différents niveaux géographiques de la gouvernance ? Dans quelle mesure cette coopération régionale constitue-t-elle un « modèle sous tension » à présent que l'Arctique est un ensemble de territoires qui attirent un intérêt au niveau international.

Hypothèse 5. La région ne peut pas exister indépendamment du système international et des relations avec les acteurs extérieurs à ses limites supposées. Cela produit des tiraillements entre logiques exogènes et endogènes au sein du processus de production de la région qui rendent difficile la définition de limites strictes.

Méthodologie de la recherche

Notre thèse est fondée sur une étude à la fois théorique et empirique. Notre principal matériau primaire provient de trente-huit entretiens menés de 2015 à 2019 auprès de représentants des États arctiques comme d'États extérieurs à la région mais souhaitant intervenir dans la gouvernance régionale, de représentants politiques à d'autres niveaux (provincial, autochtone) ainsi que de membres des communautés épistémiques impliquées dans les processus d'intégration arctique.

Nous avons pu nous rendre au cours de ces années de recherche, du Master au doctorat, dans cinq des pays membres du Conseil de l'Arctique sur huit. Ces terrains ont été autant des choix réfléchis que des conséquences d'opportunités liées à des possibilités de financement étranger ou de formations de doctorants (« Winter School »). Ces terrains ont pu être le lieu d'observation participante à des conférences, où se mêlaient bien souvent des entretiens moins formels. Il faut ajouter que plusieurs entretiens ont eu lieu en France, à Paris, dans des ministères étrangers ou bien français. Un seul entretien a été mené par Skype.

Tableau 1 - Récapitulatif des terrains de recherche effectués (Escudé-Joffres, 2020)

Lieu	Dates	Programme
Tromsø, Norvège	30/12/2014 - 25/01/2015	Séjour de recherche à l'Université de Tromsø (UiT) Rencontre avec des chercheurs Entretiens Participation et présentation à la conférence « Arctic Frontiers » Participation au « Arctic Frontiers PhD Workshop »
Vienne, Autriche	9/09/2016 - 12/09/2016	Participation et présentation au colloque annuel du réseau « Arctic-FROST » Rencontre chercheurs
Tromsø, Norvège	16/01/2018 - 26/01/2018	Participation à la conférence « Arctic Frontiers » Participation au programme « Emerging Leaders » Rencontre avec des chercheurs Entretiens
Montréal, Québec, Ottawa, Iqaluit, Canada	23/02/2018 - 10/03/2018	Rencontre avec des chercheurs Entretiens Participation au programme « Arctic Field-Sentinelle Nord » à Iqaluit, Nunavut
Québec, Canada	16/05/2018 - 12/06-2018	Séjour de recherche à l'Université Laval Rencontre avec des chercheurs
Oulu, Finlande	4/09/2018 - 6/09/2018	Participation et présentation à la conférence annuelle « UArctic » Rencontre avec des chercheurs
Reykjavik, Islande	18/10/2018 - 23/10/2018	Participation à la conférence « Arctic Circle » Rencontre avec des chercheurs Entretiens
Arkhangelsk, Russie	4/04/2019 - 11/04/2019	Participation à la « Winter School » de l'Université d'Arkhangelsk « Russia in the Arctic Dialogue » Rencontre avec des chercheurs
Montréal, Canada	21/05/2019 - 28/05/2019	Participation et présentation au Congrès de la Société québécoise de Science politique Participation, au concours ma thèse en 3mn (second prix) Rencontre avec des chercheurs

Tableau 2 - Récapitulatif des entretiens menés (Escudé-Joffres, 2020)

Poste occupé au moment de l'entretien	Lieu de l'entretien	Date
Employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 1	Tromsø	07/01/2015
Employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 2	Tromsø	16/01/2015
Représentant Sámi 1	Tromsø	22/01/2015
Présidente exécutive du groupe PAME	Mail	26/02/2015
Diplomate français 1	Téléphone	15/05/2015
Chercheur du groupe CAFF	Skype	14/12/2017
Diplomate canadien 1	Paris	21/12/2017
Diplomate norvégien 1	Paris	09/01/2018
Diplomate français 2	Paris	10/01/2018
Membre d'AMAP	Tromsø	19/01/2018
Diplomate états-unien	Tromsø	21/01/2018
Diplomate suédois	Tromsø	21/01/2018
Diplomate au Parlement européen	Tromsø	22/01/2018
Diplomate groenlandais	Tromsø	22/01/2018
Diplomate finlandais	Tromsø	22/01/2018
Diplomate états-unien 2	Tromsø	22/01/2018
Diplomate espagnol	Tromsø	22/01/2018
Diplomate canadien 2	Tromsø	23/01/2018
Diplomate japonais	Tromsø	23/01/2018

Diplomate canadien 3	Tromsø	23/01/2018
Diplomate néerlandais	Tromsø	23/01/2018
Diplomate danois	Tromsø	23/01/2018
Diplomate norvégien 2	Tromsø	23/01/2018
Diplomate de l'Union européenne	Tromsø	23/01/2018
Président de l'EPPR	Tromsø	24/01/2018
Diplomate suisse	Tromsø	24/01/2018
Représentant Sámi 2	Tromsø	25/01/2018
Présidente de PAME	Ottawa	27/02/2018
Employée de PAME	Ottawa	27/02/2018
Diplomate canadien 4	Ottawa	28/02/2018
Diplomate canadien 5	Ottawa	28/02/2018
Diplomate canadien 6	Ottawa	28/02/2018
WWF Canada	Ottawa	01/03/2018
Diplomate québécois 1	Québec	28/06/2018
Diplomate québécois 2	Québec	04/06/2018
Diplomate français 3	Paris	27/06/2018
Diplomate français 4	Paris	03/07/2018
Diplomate canadien 7	Mail	28/02/2018

1 - Le matériau tiré des entretiens

a - L'importance de l'informel dans « l'entrée » et la négociation d'accès au terrain

La place de l'informalité dans les données recueillies est très importante. Les premiers entretiens menés avec enregistreur et prise de note assidue nous ont rapidement découragé de continuer cette méthode. Nous nous sommes rapidement rendu compte que les entretiens informels, les discussions de couloir et de pause-café se sont avérés beaucoup plus fructueux tant en termes de recueil d'informations que d'analyse politique. De fait, au nombre officiel d'entretiens menés devraient se rajouter beaucoup de discussions difficilement comptabilisables. La possibilité de participer à des « Winter Schools » et à plusieurs grandes conférences amplifie encore ce phénomène, puisque les journées sont alors une succession de présentations d'acteurs divers et de moments de socialisation avec la petite communauté de jeunes chercheurs arctiques du monde entier. À ce titre, la familiarisation avec les acteurs et la répétition des rencontres facilite naturellement l'accès aux personnes ... et aux informations.

La majorité des entretiens retranscrits et comptabilisés ont été des entretiens menés à la suite d'un rendez-vous pris, bien que certains aient été improvisés, en particulier pour des diplomates de haut rang peu accessibles mais présents à un événement informel lors d'une conférence internationale. Premièrement, nous avons envoyé des e-mails à un grand nombre d'adresses mail publiquement disponibles.

Dans un second temps, un effet « boule-de-neige » grâce à l'aide de « gatekeepers »⁸⁶ nous a permis de prendre contact avec les personnes visées, à qui notre recherche avait été présentée dans un premier lieu. L'effet d'introduction par une tierce personne, rencontrée justement dans un contexte informel a souvent été décisif. Alors que les contacts par mail trouvés sur internet ont souvent été infructueux (moins de 50% de réponses environ), le fait d'être conseillée par une personne, stagiaire à l'Ambassade, assistante d'un diplomate de haut rang etc., nous a très souvent ouvert des portes. La négociation de l'accès au terrain, de «

⁸⁶ Sarah J. Tracy, *Qualitative research methods: collecting evidence, crafting analysis, communicating impact*, Second edition., Hoboken, NJ, Wiley-Blackwell, 2019, p. 71.

l'entrée » pour reprendre le mot d'Howard Becker⁸⁷ se fait ainsi par les mails d'introductions, ou quand un entretien en appelle un autre.

Les lieux de rencontres ont été variés : bureaux des personnes interrogées, ministères, ambassades, lobbies d'hôtels et cocktails, lieux de conférences, cafés et même bateaux. Dans certains cas, nous avons dû nous soumettre à de nombreux contrôles de sécurité, dans d'autres il s'est agi de conversations dans un couloir. L'importance de l'informalité, déjà soulignée, est prégnante comme on peut le voir dans les notes prises en Janvier 2018 lors de notre terrain en Norvège, pendant la conférence « Arctic Frontiers ».

« Être logée à l'hôtel Clarion où a lieu la conférence, avoir accès aux repas et soirées a été une grande chance pour avoir accès à de très nombreuses sources et à des entretiens. Avoir accès aux discussions d'ascenseur, aux bruits de couloir, au « small talk » de la conférence m'a permis de m'imprégner de l'ambiance. Le lieu des rencontres et des entretiens est classiquement le lobby des hôtels, mais j'ai également fait des entretiens en prenant des notes sur le coin de table d'un déjeuner, d'un petit déjeuner, où moins classiquement contre un mur quand on m'a présenté à l'improviste un diplomate croisé dans un couloir. A cet égard, avoir participé au programme « Emerging Leaders » et tissé des liens avec des jeunes gens a permis de constituer un réseau quelques jours avant la conférence. M'être liée d'amitié avec un stagiaire dans une ambassade m'a ainsi permis non seulement de rencontrer directement l'ambassadeur en question, mais également d'avoir accès à des informations que l'ambassadeur ne m'avait pas fournies dans son entretien.

De fait, les entretiens que j'ai menés sont très condensés dans le temps. Si j'ai eu la chance d'avoir accès à toute la conférence, je n'ai pu assister qu'aux deux premières heures de la plénière, avant de courir d'un rendez-vous à l'autre. Participer à cette conférence de l'intérieur m'a permis de vérifier ce que mes enseignants m'avaient toujours dit : si on se rend à une conférence, c'est avant tout pour les pauses café. »⁸⁸

Nous avons enregistré deux premiers entretiens avant d'être fortement déçue par le contenu très formaté des réponses. À la suite de plusieurs autres rencontres, nous avons donc rapidement renoncé à l'enregistrement, pour préférer des notes écrites à la main. À quelques

⁸⁷ Howard Saul Becker, *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2013.

⁸⁸ Carnet de Terrain, Janvier 2018, Tromsø.

reprises, l’informalité de la situation et la promesse d’anonymat rendant la prise de notes même gênante pour nous, nous tâchons de tout retenir pour jeter les idées et impressions sur le cahier dès l’entretien fini. Dans un second temps, les entretiens sont retranscrits sur ordinateur. Quelques questions sont souvent envoyées au préalable, à la demande de la personne interrogée qui prépare les réponses officielles. Toutefois, nous tâchons autant que faire se peut de rendre l’entretien semi-directif et notre questionnaire sous forme de carte mentale, idée empruntée à la thèse d’Ingrid Medby⁸⁹, permet d’explorer différentes pistes au gré de la conversation. Les entretiens durent entre 30 et 45mn en général, en fonction du temps dont dispose la personne interrogée.

Les entretiens étaient semi-structurés, organisés mais flexibles. Durant nos premiers entretiens, nous avons suivi une liste de questions pré-formulées, avant d’opter pour une carte mentale. Cela permet des transitions entre les thèmes de manière plus fluide, selon la direction que chaque répondant souhaitait prendre. La difficulté étant d’articuler à la fois des questions claires et non dirigées⁹⁰.

b - Difficultés d’accès au terrain et limites de l’enquête

À la difficulté d’accès habituelle aux acteurs institutionnels qui constituent la majorité des personnes interrogées pour notre travail se rajoutent quelques difficultés propres à notre champ d’étude. D’une part, nous avons pu remarquer une certaine lassitude auprès de quelques acteurs, de plus en plus sollicités dans le cadre de travaux universitaires : c’est le cas des acteurs autochtones rencontrés. Ensuite, les questions politiques et géopolitiques qui nous intéressent rendent certains acteurs réticents à nous rencontrer, ou bien ceux-ci réclament l’anonymat et proposent un lieu de rencontre « neutre » (café, lobby d’hôtel). D’autres acteurs ont même refusé que l’entretien soit recensé en tant que tel, même anonymement, préférant une discussion absolument informelle. Il nous est alors impossible de la mentionner, mais cela a évidemment nourri – et parfois bien plus qu’un entretien – notre compréhension des enjeux. Ainsi, nous n’avons pas pu obtenir directement d’entretien avec des acteurs politiques russes

⁸⁹ Ingrid A. Medby, *Peopling the State: Arctic State Identity in Norway, Iceland, and Canada*, Durham University, Durham, 2017, 247 p.

⁹⁰ *Ibid*, p. 65

ou chinois. D'une manière générale au contraire, les diplomates de « petits pays » (voir Chapitre 4) sont plus accessibles. Enfin, le fait que notre recherche se déroule avec des moyens réduits et sans l'accompagnement d'une équipe nous a interdit certaines rencontres avec des Autochtones américains par exemple : au Canada, les entretiens sont strictement encadrés, et doivent souvent être rémunérés. À cet égard, les rencontres avec des chercheurs chevronnés, notamment au Canada, nous ont grandement aidée à avoir une expérience et une mémoire longue que nous n'avions pas, et à décentrer un regard trop français – ou européen – sur des problématiques peu connues en France.

c - Le cas russe : aveu de difficultés méthodologiques

Il nous faut préciser que notre analyse de la politique arctique russe est rendue difficile par notre faible maîtrise de la langue russe. Cela limite notre accès à la plupart des sources écrites, académiques comme officielles. La production scientifique russe est abondante, mais peu traduite en anglais, et le monde académique russe n'est pas encore atteint par la frénésie de l'adage « publish or perish » issu du monde anglo-américain. D'après les explications d'un scientifique présent aux réunions des groupes de travail du Conseil de l'Arctique, les travaux scientifiques russes sont pris en compte, mais il existe un problème récurrent sur la scène internationale, car beaucoup ne sont pas publiés en anglais, ou encore pas publiés du tout⁹¹.

Par ailleurs, les diplomates russes contactés par mail n'ont jamais donné suite, et les Russes sont beaucoup moins présents dans les conférences internationales que nous avons pu fréquenter notamment en Norvège à trois reprises (à Tromsø, « Arctic Frontiers » 2014 et 2018) et en Islande (« Arctic Circle » 2018). Lors des trois « winter schools » auxquelles nous avons eu la chance de participer (en Norvège organisée par « Arctic Frontiers » pour le programme « Young Researcher » 2014, puis « Emerging Leaders » 2017, au Canada à Iqaluit organisé par le programme « Sentinelle Nord » de l'Université Laval en 2018), aucun enseignant encadrant les jeunes chercheurs n'était Russe ou même ne travaillait sur un terrain russe, bien que toutes les autres nationalités arctiques aient été représentées sans exception. Au dire d'un diplomate français, l'absence des scientifiques russes dans les réunions

⁹¹ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/ 2017.

scientifiques serait un phénomène récurrent⁹². Le troisième et dernier accord signé sous les auspices du Conseil de l'Arctique concernant la coopération scientifique⁹³ a pour objectif de pallier ces difficultés de communication et de partage des informations scientifiques, avec des résultats encore difficiles à analyser.

2 - L'observation participante

Si de nombreux entretiens se sont déroulés à l'occasion de conférences et forums, c'est que ces événements permettent de mutualiser les rencontres et nous donnent accès à de nombreux acteurs sur un lieu et en un temps réduit. Les conférences arctiques sont cependant également le lieu de notre deuxième méthode de récolte de données : l'observation participante. Comme nous le montrerons dans notre thèse, ce sont des événements qui court-circuitent les formats politiques traditionnels et s'ajoutent aux organisations politiques étudiées. L'observation participante est

« Un *dispositif de recherche* dont la caractéristique est de chercher à faire fonctionner ensemble, sur le terrain, l'*observation*, qui implique une certaine *distance*, et la *participation*, qui suppose au contraire une *immersion* du chercheur dans la population qu'il étudie »⁹⁴.

Ses avantages sont la possibilité d'observation en tant qu'acteur « fondu dans la masse », l'observation hors des formats traditionnels politiques et la possibilité d'interagir avec les participants. Il s'est agi pour nous d'être moins une « observatrice participante » dont les activités seraient rendues publiques dès le début et plus ou moins encouragées publiquement par les personnes étudiées, que de se glisser dans la peau d'un « observateur complet », dont la fonction a été d'observer les comportements d'un groupe en assistant⁹⁵.

⁹² Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/ 2017.

⁹³ Arctic Council, « Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation », 11 mai 2017.

⁹⁴ Georges Lapassade, « Observation participante » dans Jacqueline Barus-Michel (ed.), *Vocabulaire de psychosociologie : Références et positions*, Toulouse, ERES, 2016, p. 392-407.

⁹⁵ Marieke Louis, Lucile Maertens et Marie Saiget, « L'enquête de terrain » dans Guillaume Devin (ed.), *Méthodes de recherche en Relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2016, p. 139-158.

Les conférences internationales dédiées à l'Arctique sont enfin un des lieux où le monde intéressé par l'Arctique se donne à voir. Nous avons pu assister aux débats en tant que pure observatrice, ou parfois y participer en tant que chercheuse présentant ses travaux.

3 – La littérature institutionnelle et la littérature grise

Nous avons utilisé de plus pour ce travail nombre de documents produits par le Conseil de l'Arctique ou d'autres organisations et institutions arctiques. Enfin, une grande partie de nos sources premières est issue de la littérature grise, c'est-à-dire de journaux, sites internet, blogs, réseaux sociaux – Twitter en premier lieu - parfois difficiles à tracer. Beaucoup d'informations sont pareillement issues de discussions informelles, avec des chercheurs ou diplomates de toutes nationalités.

Notre travail de recherche est donc issu d'une enquête extensive et s'est nourri en continu, en dehors des terrains et déplacements proprement dits. Les sources virtuelles telles que les pages internet ne matérialisent plus de coupure entre notre lieu de vie et de travail habituel, à Paris, et les différents terrains que nous avons pu explorer. Il en est de même pour les conversations poursuivies avec les enquêtés de manière virtuelle, et informelle par le biais de réseaux sociaux ou de mails.

4 - Analyse et outils utilisés

Notre analyse s'est fondée dans un premier temps sur la récolte d'informations, puis sur l'étude de ce matériau à proprement parler, à travers l'analyse de discours et de documents. Nous avons utilisé les outils de l'analyse empirico-déductive, nous concentrant sur les données du terrain dans un premier lieu avant de les confronter à nos hypothèses et à la littérature théorique.

À cet égard, nous avons emprunté des outils méthodologiques à plusieurs disciplines. À la Géographie tout d'abord, à l'aide de l'analyse territoriale multiniveaux ou celle des représentations dans l'appropriation des territoires. À la Science politique ensuite avec l'étude des modes d'expression et d'action des acteurs. À la Sociologie interactionniste enfin, en analysant notre terrain d'étude en train de se redéfinir à tout instant, et observant comment

celui-ci se construit plutôt que de le concevoir, ou l'avoir conçu *a priori* comme une donnée, un tout achevé.

Organisation du développement

- a- La première partie de notre thèse est dédiée à la compréhension de la construction de la gouvernance politique régionale arctique. Il s'agit de comprendre qui gouverne l'Arctique et pourquoi, en proposant une entrée par les acteurs et les actions, essentiellement grâce à des outils de Science politique.

Notre Chapitre 1 met en avant que la coopération arctique a été construite par de la gouvernance et l'interaction de différents acteurs de gouvernance.

Notre Chapitre 2 insiste sur les conditions de cette coopération fonctionnelle, fondée autour d'enjeux dépolitisés, que nous appelons « la force des liens faibles ». La coopération est en effet permise par les formes de la gouvernance, essentiellement technique et non coercitive, ouverte à de nombreux acteurs non étatiques autour des questions d'environnement, avec pour but de refroidir les questions chaudes issues de la Guerre froide. De ce processus d'intégration bien qu'inabouti, découle donc une certaine pacification des relations internationales.

- b- La deuxième partie de notre travail insiste sur les effets géographiques de la gouvernance. Nous formulons ici l'hypothèse que c'est le processus politique de gouvernance qui par l'intersection des multiples niveaux aboutit à la création d'une région politique en Arctique. Le niveau régional est alors notre cadre d'analyse.

Le Chapitre 3 analyse les dynamiques de construction d'un niveau régional autonome, fruit de la convergence des acteurs des différents niveaux d'action politique.

Le Chapitre 4 présente l'Arctique comme nouvel acteur des relations internationales, niveau régional devenu pertinent pour l'action politique.

- c- La troisième partie de notre démonstration affirme que ce nouveau niveau de gouvernance régionale est confronté à l'épreuve de nouveaux enjeux et niveaux politiques. Il s'agit ici de penser les acteurs en système.

Le Chapitre 5 postule que l'Arctique est une région de plus en plus fermée d'un point de vue politique. La gouvernance arctique est reprise en main par les États dans un contexte de politisation croissante. La perception d'un contexte international en évolution paraît alors constituer un coup de frein à la dynamique

inclusive de la gouvernance arctique, confisquée « par le haut » et les États membres du Conseil de l'Arctique qui utilisent l'argument d'une région forcément imaginaire pour exclure les acteurs extérieurs aux limites du cercle polaire.

Le Chapitre 6 montre que cette conception fermée à la limite imaginaire du cercle polaire est remise en cause et contestée par les acteurs non-membres du Conseil de l'Arctique. L'Arctique apparaît alors comme une région fluide et dynamique dans l'espace comme dans le temps, une réalité politique et sociale toujours mouvante revendiquée, contestée. De cette conception gazeuse de la région, nous proposerons un gradient « d'arcticité » en fonction de l'intégration politique des territoires, sans se limiter aux territoires nationaux.

Pour aider à la compréhension globale de ce travail, nous nous permettons de proposer au lecteur certaines annexes : la Déclaration d'Ottawa, document fondateur du Conseil de l'Arctique auquel nous reviendrons plus d'une fois (Annexe I), une chronologie (Annexe II), et une table des cartes, figures, graphiques et photographies utilisées.

Nous souhaitons que les lecteurs qui entreront dans cette thèse partageront le plaisir intellectuel qui a été le nôtre, durant ces trois ans, à arpenter un terrain géographique et observer une région du monde en pleine construction – véritable laboratoire politique en action.

Photographie 1 - La princesse et le prince norvégiens durant une visite officielle au Canada (Royal House of Norway, 2016)



Première partie
La construction de la gouvernance régionale en
Arctique
Expliquer un succès par l'étude des structures
de coopération politique

Dans la première partie de cette thèse, notre objectif est de répondre à la question suivante : « Comment expliquer le succès de la gouvernance régionale en Arctique ? » Pour nous, la réponse est à trouver dans le mode de coopération politique qui a émergé avant même la fin de la Guerre froide. Il s'agira donc d'entrer dans notre sujet par la science politique, la caractérisation des acteurs de la coopération et de leurs actions. Nous allons ainsi présenter les acteurs et analyser leurs motivations et leurs comportements politiques qui sont tantôt coopératifs, tantôt concurrents, avant d'observer plus tard les effets géographiques de ces mêmes comportements.

Un premier chapitre sera destiné à expliquer les origines du processus coopératif. Celles-ci sont à trouver dans la volonté d'acteurs qui ne sont pas seulement étatiques de mettre fin aux tensions de la Guerre froide. Qui gouverne en Arctique, et pourquoi ? Cela sera la grande question de ce chapitre. La coopération régionale naît donc « par le haut » mais elle a la particularité d'inclure dans ses pratiques une grande diversité d'acteurs dont le nombre ne cesse de croître.

Un second chapitre nous permettra d'analyser les formes de la coopération : qui gouverne en Arctique, et comment ? Faite de « droit mou », non coercitive et centrée sur des questions techniques, toutes les caractéristiques de cette gouvernance régionale originale sont autant de clefs de son succès. C'est alors la convergence des structures politiques qui donnera lieu à ce que nous appellerons *la région arctique*.

Chapitre I. Une coopération construite par l'interaction de différents acteurs politiques

Jusqu'à la fin de la Guerre froide, l'Arctique est un ensemble de territoires où la coopération politique est quasiment inexistante. En l'espace de trente ans, depuis la fin des années 1990, comment l'évolution des perceptions qu'ont les différents acteurs de l'Arctique a-t-elle abouti à une volonté politique de coopération internationale ?

Ce chapitre va nous permettre tout d'abord de remettre en perspective historique la coopération régionale en Arctique. Aux origines du processus de coopération régionale se trouve la volonté collective de protéger un environnement fragile et mis à mal par le développement industriel et militaire de la Guerre froide. Mais bien plus qu'un point d'intérêt commun, ce domaine nous paraît surtout être un alibi politique, en tant que plus petit dénominateur commun d'entente entre les huit États possédant des territoires au nord du cercle polaire. Une coopération fonctionnelle s'organise ainsi autour d'enjeux techniques et scientifiques. Dans un même temps, l'époque est propice au déplacement politique vers des formes de démocratie participative : des réseaux transnationaux comme des communautés à très grande échelle d'acteurs non étatiques, et en particulier de populations autochtones deviennent parties prenantes de nouvelles formes d'action politique. Enfin, le niveau international entre dans le jeu politique arctique avec l'inflation du nombre d'États qui cherchent à s'intégrer dans les affaires régionales à partir des années 2000-2010. Les différents liens de coopération qui se nouent en Arctique ont la particularité d'inclure une grande diversité d'acteurs étatiques comme non étatiques, qui ont chacun différents intérêts à prendre part aux décisions, ces intérêts pouvant parfois être concurrentiels voire même conflictuels.

A - Aux origines du processus coopératif, la volonté de mettre fin aux tensions de la Guerre froide

Jusqu'à la veille des années 1990, les représentations de la région arctique⁹⁶ qu'elles soient politiques ou populaires en faisaient avant tout une arène d'affrontement pour la compétition géopolitique, un point chaud de la Guerre froide où les deux blocs étaient d'ailleurs les plus proches en termes de distance géographique⁹⁷. Le politiste Oran Young écrit en 1985 que le monde entre dans « l'âge de l'Arctique »⁹⁸, la région jouant selon lui un rôle dominant dans la sécurité internationale de chaque puissance. La première initiative de coopération politique est lancée en 1987 par le président soviétique Mikhaïl Gorbatchev ; dès lors prolifèrent des initiatives dans une multitude de domaines et à plusieurs niveaux. Il va donc s'agir ici d'analyser dans une perspective socio-historique les raisons de la constitution de la coopération politique arctique et les modalités de sa mise en place.

1 - Des tentatives de coopération gelées par la Guerre froide

a - Jusqu'à la fin de la Guerre froide, de timides initiatives de coopération

Au cours du XX^{ème} siècle, des premières initiatives de coopération multilatérales naissent en Arctique. En 1911, le « North Pacific Fur Seal Convention » est le premier traité concernant la protection d'animaux, signé par la Grande Bretagne au nom du Canada, les États-Unis, le Japon et la Russie. Il régit de manière coopérative la traite des fourrures de mammifères marins afin de restaurer les stocks de fourrures de phoque⁹⁹. Quelques années

⁹⁶ Une représentation étant entendue comme « une entité matérielle ou idéale, qui donne forme et contenu à une entité postulée dans le réel », voir Bernard Debarbieux, « Représentation » dans *Hypergéogé*, 2004. URL : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article141>, consulté le 09/01/2020.

⁹⁷ Il suffit pour s'en convaincre de voir le film « Docteur Folamour », (« Dr. Strangelove or: How I Learned to Stop Worrying and Love the Bomb ») de Stanley Kubrick tourné en pleine Guerre froide (1964) où l'on voit sur les grandes cartes projetées dans la salle d'opération du Pentagone que les bombardiers soviétiques sont lancés de Russie et traversent l'Arctique pour menacer les États-Unis.

⁹⁸ « It is hardly an exaggeration to say that the world is entering the age of the Arctic, an era in which those concerned with international peace and security will urgently need to know much more about the region and in which policy makers in the Arctic rim states will become increasingly concerned with Arctic affairs. » Oran R. Young, « The Age of the Arctic », *Foreign Policy*, 1985, vol. 61, p. 160-179.

⁹⁹ Robert Irwin, « Canada, Aboriginal Sealing, and the North Pacific Fur Seal Convention », *Environmental History*, janvier 2015, vol. 20, n° 1, p. 57-82.

plus tard, au cours des négociations de paix qui suivent la Première Guerre mondiale, le traité du Spitzberg signé en 1920 par onze pays¹⁰⁰ reconnaît la souveraineté norvégienne sur l'archipel du Svalbard et crée un régime international de conservation environnementale et de restrictions militaires qui demeure encore en usage¹⁰¹. De même en 1973, l'accord sur la protection des ours polaires, « Agreement on the Conservation of Polar Bears » signé à Oslo par les États-Unis, l'URSS, le Danemark et la Norvège¹⁰² constitue un accord multilatéral significatif en pleine Guerre froide. Cependant, aucun régime global ne voit le jour à cette période en Arctique¹⁰³. Aux antipodes, le Pôle Sud est protégé de toute exploitation par le Traité de l'Antarctique depuis sa signature le 1^{er} décembre 1959 par les douze États dont des scientifiques s'étaient livrés à des activités dans et autour de l'Antarctique pendant l'Année géophysique internationale (AGI) 1957-1958¹⁰⁴. La comparaison entre les territoires des deux pôles n'a que peu de sens, puisque les territoires arctiques sont peuplés et que leurs populations vivent sous la souveraineté de plusieurs États. Cela permet cependant de souligner que pendant très longtemps l'Arctique ne semble pas, contrairement à l'Antarctique, un terrain fertile pour la coopération internationale.

¹⁰⁰ L'Australie, le Canada, le Danemark, la France, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède, le Royaume Uni et les États-Unis.

¹⁰¹ D. H. Anderson, « The Status under International Law of the Maritime Areas around Svalbard », *Ocean Development and International Law*, 2009, vol. 40, p. [xxix]-384.

¹⁰² 1973. Agreement on the Conservation of Polar Bears. URL : <http://pbsg.npolar.no/en/agreements/agreement1973.html> Consulté le 16/01/2020.

¹⁰³ La notion de régime international est définie classiquement par S. Krasner comme un « ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décision, implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique », et orientent la conduite des participants au niveau international. Voir Stephen D. Krasner, *International Regimes*, Cornell University Press, 1983, p. 2.

¹⁰⁴ Au nombre des dispositions importantes du Traité figurent les suivantes : « *Seules les activités pacifiques sont autorisées dans l'Antarctique.* » (Article premier). « *La liberté de la recherche scientifique dans l'Antarctique et la coopération à cette fin [...] se poursuivront* » (Article II). « *Les observations et les résultats scientifiques de l'Antarctique seront échangés et rendus librement disponibles* » (Article III). Parmi les signataires du Traité se trouvaient sept pays (Argentine, Australie, Chili, France, Norvège, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni) ayant des revendications territoriales qui se chevauchent parfois. D'autres pays ne reconnaissent aucune revendication. Les États-Unis d'Amérique et la Russie maintiennent une « base de revendication ». Toutes les positions sont explicitement protégées dans l'article IV qui préserve le statut quo. 1959. Traité sur l'Antarctique. https://www.ats.aq/documents/keydocs/vol_1/vol1_2_AT_Antarctic_Treaty_f.pdf

b - L'érosion des logiques de Guerre froide

Avec l'érosion des logiques de Guerre froide, l'Arctique fait l'expérience d'un changement soudain de statut, passant de théâtre d'opération pour le déploiement d'armes stratégiques à un territoire qui concentre une multitude d'initiatives de coopération. C'est ce que le politiste états-unien Oran Young nomme l'entrée dans l' « âge de l'Arctique »¹⁰⁵.

D'une part, les barrières politiques qui empêchaient le mouvement des populations, des biens et des idées entre les territoires appartenant auparavant aux deux blocs ennemis du temps de la Guerre froide s'effondrent. D'autre part, la région perd de son intérêt stratégique et une démilitarisation est engagée, par la Russie en particulier. Cette période politique coïncide avec un contexte international où les gouvernements centraux s'acheminent vers une dévolution de pouvoir en faveur de l'échelon niveau national. D'un même coup, différentes organisations sont créées pour alimenter des contacts croissants entre les différents peuples autochtones de l'Arctique¹⁰⁶. Le réchauffement des relations ouvre une fenêtre d'opportunités pour renforcer la coopération internationale. Les initiatives graduelles bilatérales et multilatérales de coopération régionale culminent alors en Arctique dans les années 1980¹⁰⁷, principalement en raison des préoccupations environnementales croissantes qui sont alors à l'ordre du jour sur la scène internationale.

2 - La coopération politique, un outil venu du haut pour mettre fin à la fragmentation des territoires issue de la Guerre froide

a - La longue mise en place de mécanismes coopératifs circumpolaires

L'année 1987 marque un tournant dans les relations internationales arctiques, avec un célèbre discours de Mikhaïl Gorbatchev qui brosse les premiers éléments du paysage actuel de la coopération. Dans le contexte de la « glasnost » et de la « pérestroïka », Mikhaïl Gorbatchev expose lors de son discours de Mourmansk le 1^{er} octobre 1987 ses vues pour une

¹⁰⁵ Oran R. Young, « The Age of the Arctic », *Foreign Policy*, 1985, n° 61, p. 160-179.

¹⁰⁶ Voir par exemple : Gary N. Wilson et Heather A. Smith, « The Inuit Circumpolar Council in an era of global and local change », *International Journal*, 2011, vol. 66, n° 4, p. 909-921.

¹⁰⁷ Carina Keskitalo, « International Region-Building: Development of the Arctic as an International Region », *Cooperation and Conflict*, juin 2007, vol. 42, n° 2, p. 187-205.

politique arctique de coopération et de paix qui est à l'origine de toutes les initiatives suivantes. Il y expose six propositions pour l'Arctique :

- Définir une zone non nucléarisée au nord de l'Europe ;
- Restreindre les activités navales dans les mers adjacentes ;
- Développer de manière coopérative et pacifique les ressources arctiques ;
- Promouvoir la recherche scientifique ;
- Coopérer en matière de protection environnementale ;
- Ouvrir la Route Maritime du Nord soviétique au trafic international.

Il termine son discours par ces mots :

« Ce dont tout le monde peut être absolument certain est l'intérêt profond et certain de l'Union Soviétique pour empêcher le Nord de la planète [...] de devenir à nouveau une zone de guerre, ainsi que celui de former un véritable espace et de coopération fructueuse et de paix. »¹⁰⁸

Cette conclusion scelle un moment fondateur de la coopération arctique, en soulignant l'importance de l'Arctique en tant que région politique en émergence et participe à une normalisation des relations interétatiques en Arctique et à une « désécurisation » de la région¹⁰⁹. Le discours de Mourmansk long de 24 pages se conclut sur plusieurs propositions d'ouverture de l'Arctique, y compris un plan de protection de l'environnement arctique qui est repris par le gouvernement finlandais.

¹⁰⁸ [trad] Mikhail Gorbachev, « Mikhail Gorbachev's speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the order of Lenin and the gold star to the city of Murmansk », *Murmansk, Russia, October*, 1987. URL : https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf Consulté le 09/01/2020.

¹⁰⁹ Kristian Åtland, « Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic », *Cooperation and Conflict*, septembre 2008, vol. 43, n° 3, p.289-311. La notion de « desecuritization » peut se définir ainsi : « the shifting of issues out of the emergency mode and into the normal bargaining process of the political sphere ». Barry Buzan, Ole Wæver et Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 4

Markku Heikkilä est alors le seul journaliste présent à l'époque pour observer la naissance de la coopération arctique, dans une indifférence médiatique totale¹¹⁰. Il analyse les débuts de ce processus bientôt repris en main par l'État finlandais qui se saisit de l'occasion pour asseoir une présence internationale. À l'époque, le ministre des Affaires étrangères et le nouveau Ministère de l'Environnement sont tous deux socio-démocrates et l'environnement arctique apparaît comme une belle opportunité de lancer une initiative internationale. La pollution environnementale de l'Arctique était devenue un sujet d'inquiétude pour les autorités à la suite de la prise de conscience de la pollution de régions septentrionales du pays, contaminées par les industries minières soviétiques de la péninsule de Kola¹¹¹. Le niveau d'ambition est élevé, et la volonté encore floue de créer une organisation de protection de l'environnement arctique est comparé à l'époque à une « CSCE environnementale ». L'ouverture de la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) en 1973 à Helsinki pour rassembler les dirigeants de l'Ouest et de l'Est en matière de coopération et de sécurité restait dans les mémoires comme un exercice diplomatique finlandais réussi, et l'initiative arctique avait l'ambition de marquer tout autant les consciences.

Cette initiative finlandaise est à situer dans un contexte de bourgeonnement de forums et d'organisations liés à l'Arctique. Un autre événement important contribuant à renforcer la coopération a été l'établissement de l'« International Arctic Science Committee » (IASC) en décembre 1988, où huit États arctiques se rassemblent pour une première réunion sur la coopération scientifique régionale. L'IASC est fondé comme une organisation non gouvernementale scientifique qui a pour but mettre en place des mesures de protection environnementales. Le but est d'encourager la coopération pour la recherche scientifique non seulement entre les États arctiques, mais également en incluant des organisations scientifiques des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la France, du Japon et de la Pologne.

¹¹⁰ Markku Heikkilä, « It All Started in Rovaniemi », *Shared Voices Magazine 2016 Special Issue*, 2016.

¹¹¹ Un grand nombre d'accords bilatéraux ont été conclus dans l'après-guerre froide entre l'URSS et ses voisins en conséquence d'un intérêt accru de l'URSS dans la protection environnementale. Voir Alex Oude Elferink, « Environmental protection in the Arctic—The Rovaniemi process », *Marine Pollution Bulletin*, mars 1992, vol. 24, n° 3, p. 128-130.

Rassembler les pays arctiques autour de la question environnementale n'a pas été chose aisée, et le processus n'a pas été linéaire. Sans rentrer dans des détails institutionnels fastidieux, nous pouvons brosser les grands traits des balbutiements des premières réunions politiques circumpolaire. La première réunion est initiée par le gouvernement finlandais en septembre 1989 à Rovaniemi, la plus grande ville arctique finlandaise. Cette réunion donne lieu à une deuxième rencontre à Yellowknife au Canada, en avril 1990, où un document préparatoire est élaboré pour officialiser la nouvelle coopération. En janvier 1991 à Kiruna en Suède a lieu la troisième réunion ; cette fois-ci il est à noter que sont invités à la fois des acteurs externes à l'Arctique (Pologne, Allemagne, Royaume-Uni) et des acteurs autochtones (la Conférence Circumpolaire Inuite, l'Association des Petits Peuples du Nord soviétique et le Conseil nordique Sámi). Dans les réunions qui ont suivi, connues sous le nom de « processus de Rovaniemi », le travail préparatoire est réparti en deux groupes de travail scientifiques – prélude aux travaux ultérieurs du Conseil de l'Arctique. Le premier est chargé d'identifier les instruments juridiques pertinents pour la protection de l'environnement arctique et d'évaluer leur efficacité, comme par exemple la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires¹¹², mais également des instruments régionaux comme l'Accord de 1973 sur la Conservation des Ours Polaires, et des accords bilatéraux. Le deuxième groupe de travail a pour objectif de publier des rapports sur les contaminants organiques persistants, le pétrole, les métaux lourds, la radioactivité et l'acidification, qui sont autant de fléaux environnementaux de ces mers et territoires transnationaux. Le rapport de ce groupe produit un premier état des lieux des mesures requises pour la protection de l'environnement arctique.

La coopération que nous analysons ici peut être définie comme « une situation d'interaction entre les acteurs dans laquelle chacun d'entre eux ne peut atteindre ses objectifs sans tenir compte de ceux des autres »¹¹³. Coopérer c'est alors se grouper pour résoudre des problèmes d'intérêts communs, dans une situation où coexistent le conflit des intérêts et la nécessité de la complémentarité. La création des organisations internationales a été encouragée par le courant libéral des Relations internationales, pour qui les imperfections de la société internationale peuvent être corrigées par des mécanismes de régularisation

¹¹² « Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le Protocole de 1978 (MARPOL 73/78) »

¹¹³ Guillaume Devin, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2016, 288 p.

institutionnalisés, conçus tout à la fois comme une nécessité sociale (œuvrant pour le bien-être des peuples) et comme un impératif politique (dont l'objectif final est d'éviter les conflits). Au sein d'une société internationale dominée par des logiques d'intérêt et de puissance, les éléments de solidarité se mêlent aux marchandages grâce à un processus de « communalisation », ce sentiment d'appartenance mutuelle à un seul monde autour de causes communes¹¹⁴, dont l'environnement arctique devient de fait une parfaite représentation.

Cette lecture libérale des Relations internationales convient bien à l'analyse de l'émergence de la coopération arctique – avec des réserves que nous développerons. Selon ce prisme d'analyse, la condition essentielle pour l'apparition de la coopération est que les acteurs « aient suffisamment de chances de se rencontrer à nouveau pour que l'issue de leur prochaine interaction leur importe »¹¹⁵. Les théoriciens du multilatéralisme vont reprendre la notion de « jeu itératif »¹¹⁶. Selon eux, lorsque les États sont inscrits dans un jeu d'échanges répété, que dans ce jeu ils sont tantôt gagnants, tantôt perdants et que, de toute façon, ils auront à se rencontrer de nouveau, ils n'ont pas intérêt à se retirer du jeu et à faire cavalier seul : à long terme, le comportement coopératif devient alors la meilleure stratégie possible. La coopération arctique s'est ainsi construite par le procédé désormais bien documenté de « dispositifs fonctionnels »¹¹⁷ et à la suite de plusieurs cycles de réunions préparatoires. Ce sont ces dispositifs qui permettent de résoudre avantageusement des conflits d'intérêt dans le cadre d'un jeu répété, parallèlement aux « dispositifs cognitifs » qui permettent aux différents acteurs au nord du cercle polaire de se connaître et de se reconnaître pour faire émerger peu à peu des mécanismes de coopération entre acteurs dans un contexte Guerre froide.

¹¹⁴ Guillaume Devin, *Un seul monde : l'évolution de la coopération internationale*, Paris, CNRS Editions, 2014, p. 21-24.

¹¹⁵ Robert Axelrod, *Donnant donnant : une théorie du comportement coopératif*, Paris, Odile Jacob, 1992 traduit et cité par Marie-Claude Smouts, « Chapitre V. La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale » dans *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 1998, p. 135-160.

¹¹⁶ John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*, New York, Columbia University Press, 1993, 479 p.

¹¹⁷ Guillaume Devin, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2016, p.14.

b - Une coopération d'abord fondée sur la science : l'AEPS, le premier forum de coopération régionale arctique

Le processus de Rovaniemi connaît son point culminant en juin 1991 lors de la première réunion ministérielle qui se tient dans la ville. Les ministres des huit pays arctiques adoptent le 14 juin 1991 l'« Arctic Environmental Protection Strategy » (AEPS) qui crée un forum scientifique dédié à la coopération pour la protection de l'environnement arctique. Huit observateurs sont également présents : la Conférence Circumpolaire Inuite¹¹⁸, le Conseil Nordique Sámi, l'Association des Petits peuples du Nord de Russie, la République Fédérale d'Allemagne, la Pologne, le Royaume-Uni, la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'« International Arctic Science Committee » (IASC). L'AEPS se donne la moins épineuse des propositions de Mikhaïl Gorbatchev comme fin, c'est-à-dire protéger l'environnement et l'écosystème arctiques¹¹⁹.

Lors de la réunion de Rovaniemi de 1991 sont ainsi adoptées une déclaration et une stratégie. Celle-ci se déploie en un document de 45 pages qui tend à développer une vision durable du développement¹²⁰ de l'Arctique, fondé sur la recherche scientifique. La stratégie se fixe cinq objectifs :

- Protéger l'écosystème arctique, y compris la population y vivant ;

¹¹⁸ Qui deviendra plus tard le Conseil Circumpolaire Inuit.

¹¹⁹ « The objectives of the Arctic Environmental Protection Strategy are: “To protect the Arctic ecosystem including humans ; To provide for the protection, enhancement and restoration of environmental quality and the sustainable utilization of natural resources, including their use by local populations and indigenous peoples in the Arctic ; To recognize and, to the extent possible, seek to accommodate the traditional and cultural needs, values and practices of the indigenous peoples as determined by themselves, related to the protection of the Arctic environment ; To review regularly the state of the Arctic environment ; To identify, reduce, and, as a final goal, eliminate pollution. » Arctic Environmental Protection Strategy, Rovaniemi, Finlande, 1991.

¹²⁰ Il faut rappeler qu'en 1987, le rapport dit Brundtland, « Notre avenir à tous » rédigé par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU utilisait pour la première fois l'expression de « développement durable », défini comme « Un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. » [trad].

- S'engager pour la protection, l'amélioration et la restauration d'un environnement de qualité et l'utilisation durable des ressources naturelles, incluant leur usage par les populations locales et autochtones de l'Arctique ;
- Reconnaître et dans la mesure du possible chercher à remplir les besoins traditionnels et culturels, les pratiques et valeurs de populations autochtones déterminées par elles-mêmes, reliées à la protection de l'environnement arctique ;
- Revoir régulièrement l'état de l'environnement arctique ;
- Identifier, réduire et ultimement éliminer la pollution.

Comme ces objectifs le montrent, le statut spécifique des populations autochtones est reconnu par la déclaration et la stratégie.

Dans les faits, l'AEPS a limité ses activités à la collecte de données, à la recherche et à l'échange d'informations et la mise en place de recommandations¹²¹. L'organisation n'a pas le pouvoir de mettre en œuvre une structure juridique. Les attentes de certains acteurs pour la mise en place de mécanismes solides en réponse aux problèmes environnementaux n'ont jamais été comblées, l'impact en matière de protection de l'environnement demeurant modeste¹²². La forme adoptée à la réunion ministérielle n'est pas juridiquement contraignante, en raison des réticences soviétique et états-unienne¹²³ sur lesquelles nous reviendrons.

Cependant, l'AEPS a eu le mérite de fournir un travail scientifique de grande ampleur, établissant quatre groupes de travail¹²⁴ dans lesquelles les États, membres observateurs et groupes autochtones peuvent proposer des experts. C'est en réalité ce travail scientifique qui constitue le véritable succès de l'initiative de coopération. Le groupe AMAP (« Arctic

¹²¹ Waliul Hasanat, *Towards Model Arctic-Wide Environmental Cooperation Combating Climate Change*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2013, p. 125.

¹²² Monica Tennberg, *Arctic environmental cooperation: a study in governmentality*, Ashgate, 2000, p. 102.

¹²³ Alex Oude Elferink, « Environmental protection in the Arctic—The Rovaniemi process », *Marine Pollution Bulletin*, mars 1992, vol. 24, n° 3, p. 128-130.

¹²⁴ Les groupes de travail ont les noms suivants : Arctic Monitoring and Assessment Program (AMAP) ; Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) ; Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR) ; Protection of the Arctic Marine Environment (PAME). Voir tableau récapitulatif au Chapitre II.

Monitoring and Assessment Program ») en particulier a permis une analyse extensive des problématiques de la pollution arctique qui a été publiée en juin 1997 à Alta en Norvège, lors de la quatrième et dernière réunion ministérielle de l'AEPS¹²⁵. L'AEPS a donc connu un certain succès en premier lieu par la nature scientifique de ses activités, mais aussi en permettant de manière inédite une socialisation des gouvernants des huit pays et en renforçant la coopération autour des problématiques environnementales.

c - La création du Conseil de l'Arctique, dans la continuité de l'AEPS

À l'issue du processus de Rovaniemi, le gouvernement canadien propose en 1991 la création d'un conseil arctique pour élargir la coopération aux domaines culturel, politique, économique¹²⁶. La responsable inuite Mary Simon est désignée par le gouvernement canadien pour lancer cette organisation. Si le Conseil de l'Arctique est « l'enfant de [nous] huit [États arctiques] »¹²⁷ comme nous le dit un diplomate canadien, la présence canadienne – et autochtone - a été moteur pour la création de la principale organisation politique régionale. Alors que certains États comme la Russie hésitent à s'engager¹²⁸, la création du Conseil est finalement rendue possible par l'absence de secrétariat qui assure une structure souple, ainsi que l'éviction des questions de sécurité. Après un travail de deux ans, l'initiative aboutit finalement avec une version acceptée par tous les pays.

Le Conseil de l'Arctique ainsi créé opère toujours dans l'esprit du processus de Rovaniemi : l'accent est mis sur l'environnement, les populations autochtones sont invitées à la table des négociations et le travail se concentre sur les groupes de travail établis durant le processus¹²⁹. De fait, l'établissement du Conseil de l'Arctique amende simplement les

¹²⁵ AMAP, 1997. Arctic Pollution Issues: A State of the Arctic Environment Report. Arctic monitoring and Assessment Programme (AMAP), Oslo, Norway. xii+188 pp.

¹²⁶ Markku Heikkilä, « It All Started in Rovaniemi », Shared Voices Magazine 2016 Special Issue, 2016.

¹²⁷ Entretien avec un diplomate canadien 4, 28/02/2018.

¹²⁸ Entretien avec un diplomate canadien 2, 23/01/2018.

¹²⁹ « The Arctic Council is the leading intergovernmental forum promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic states, Arctic Indigenous communities and other Arctic inhabitants on common Arctic issues, in particular on issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic. » Arctic Council. The Arctic Council: A backgrounder. 18/4/2014, [en ligne]

précédentes formes de coopération arctique de l'AEPS et les objectifs de la coopération demeurent, à peu de chose près, semblables. Le fruit de ce travail est la Déclaration d'Ottawa (Déclaration d'Établissement du Conseil de l'Arctique) signée à Ottawa, le 19 septembre 1996¹³⁰ (document reproduit en Annexe I). Deux ans plus tard, il absorbe l'AEPS qui tient sa dernière réunion à Alta en Norvège en 1997.

Comme l'APES, le Conseil de l'Arctique n'est pas une organisation internationale, ne dispose pas de ressources propres ni d'autorité pour prendre des décisions qui contraignent ses membres, et n'a donc pas de personnalité juridique en droit international. Les membres sont les mêmes huit États que dans l'AEPS, même si une diversité croissante d'acteurs est impliquée dans le processus de coopération, élargissant peu à peu le périmètre de décision pour les territoires situés au nord du cercle polaire.

¹³⁰ Arctic Council, « Ottawa Declaration », 1996.

B - Les pratiques de la coopération : une diversité inédite d'acteurs impliqués

Après avoir présenté la lente création du Conseil de l'Arctique depuis l'origine des premières initiatives de coopération circumpolaire, nous allons à présent analyser les stratégies des acteurs arctiques de la coopération régionale, entre stratégies de blocage et processus de collaboration : pourquoi à ce moment et dans ces espaces-là des acteurs décident de coopérer ? Cette analyse quelque peu monographique nous semble une étape essentielle de notre démonstration, comme préliminaire à une traduction de ces stratégies politiques en analyse géographique et géopolitique sur les limites de la région. Les rationalités politiques propres à chacun des acteurs sont à mettre en regard des effets du contexte et des niveaux de décision : local, subnational, national, régional et international. Nous allons donc à présent élaborer une grille de lecture politique pour les acteurs étatiques de l'Arctique, les acteurs autochtones ainsi que les acteurs étatiques qui ne sont pas membres du Conseil de l'Arctique et qui pourtant revendiquent leur droit de décision voire leur appartenance à une région arctique qui reste à définir.

Dans la fabrique de la gouvernance arctique, les gouvernements nationaux ne sont pas du même avis, et certains sont plus réticents à s'engager, au gré des conjonctures internes et internationales. La question de l'avenir du multilatéralisme arctique se pose également avec la nouvelle présidence Trump aux États-Unis depuis 2017 : même si jusqu'au début de l'année 2019, la coopération arctique continue¹³¹, on a pu observer depuis un notable infléchissement sur lequel nous reviendrons plus bas.

1 - Des intérêts nationaux divergents parmi les États arctiques

Certains États ont tenté d'améliorer la cohérence commune de leurs politiques arctiques. C'est le cas de la Norvège, du Danemark et de la Suède qui établirent de 2006 à 2012 un secrétariat commun du Conseil de l'Arctique en tant qu'État-président. L'amitié diplomatique entre pays nordiques a été expliquée également par une amitié interpersonnelle

¹³¹ Entretien avec un diplomate états-unien 1, 21/01/2018 ; entretien avec un diplomate états-unien 2, 22/01/2018 ; entretien avec un salarié de WWF Canada, 1/03/2018.

qui facilite les liens entre pays « nordiques »¹³², alors que les deux pays américains constituent un autre pôle géographique et diplomatique, et la Russie un troisième.

Cependant, la politique régionale est loin d'être encore coordonnée en raison du niveau d'engagement différent des acteurs dans la coopération régionale. Ceux-ci adoptent des positions différentes sur des problématiques comme l'environnement ou le changement climatique et proposent différentes manières d'y répondre en accord avec leurs « intérêts nationaux »¹³³. Cela se déroule dans un contexte où les ressources économiques de l'Arctique se font plus accessibles, alors qu'un climat de basses tensions est le meilleur moyen d'assurer un développement économique. Chaque État entretient un rapport différent et particulier à l'Arctique, en raison des critères géographiques, politiques, sociaux, économiques qui lui sont propres. Les États possédant la plus grande part du territoire arctique – la Russie, les États-Unis et le Canada – mettent davantage l'accent sur leurs intérêts nationaux et le contrôle de leur territoire. C'est le cas du Canada dirigé par Stephen Harper (2009-2015) qui a développé « une identité possessive à l'égard de l'Arctique et a rechigné au multilatéralisme »¹³⁴, selon les termes d'un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique interrogé. Lorsque cette ouverture au multilatéralisme a lieu, elle se fait dans les strictes limites des États du Conseil de l'Arctique. En revanche, les autres États arctiques, et souvent les plus petits, soulignent davantage, nous allons le voir, la nécessité de parvenir à leurs intérêts par le biais de la coopération internationale, et donc de l'ouverture de la région au-delà des limites du cercle polaire.

Dans les pages qui suivent, nous allons analyser l'intérêt fluctuant de chacun des huit États arctiques pour la coopération régionale. Tous les États n'ont pas une histoire arctique

¹³² Pål Røren, « Status seeking in the friendly Nordic neighborhood », *Cooperation and Conflict*, 15 février 2019, p. 562-579.

¹³³ La notion d'intérêt national a de multiples définitions selon l'auteur qui l'utilise. Elle est aujourd'hui sujette à controverse dans un monde mondialisé. Voir Guillaume Devin et Frédéric Ramel, « Les métamorphoses de l'intérêt national » dans *Un monde fragmenté. Autour de la sociologie des Relations internationales de Bertrand Badie*, Paris, CNRS Éditions, 2019, p. 181-200. L'intérêt national est ici entendu dans la lignée de la tradition réaliste comme l'intérêt commun de nation pour sa survie et sécurité dans un monde anarchique. Voir Scott Burchill, *The National Interest in International Relations Theory*, London, Palgrave Macmillan UK, 2005, 224 p.

¹³⁴ Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique, 7/01/2015.

forte, ni une politique arctique aussi marquée, c'est pourquoi nous nous attarderons sur certains plus que d'autres.

a - La Fédération de Russie, la plus grande nation arctique

- *L'Arctique, un centre économique qui suscite un intérêt étatique variable*

L'Arctique occupe une place centrale dans l'identité nationale russe depuis plus d'un siècle. La longueur du littoral arctique (plus de 22 000 km), la présence de ressources exploitables dans la région et l'ancienneté de la mise en valeur et des infrastructures ont conduit la Russie à devenir certainement la nation la plus impliquée dans son développement arctique¹³⁵. L'Arctique russe n'est cependant pas un territoire aisé à développer pour l'État central, en raison de son immensité et de sa très faible densité de population.

Pendant toute la période tsariste, l'Arctique russe ne fut occupé que par des populations autochtones peu nombreuses. Hormis Arkhangelsk, fondée en 1584 et Romanov-na-Mourmanié (créée en 1916 et devenue Mourmansk en 1917), la présence russe n'y était que sporadique¹³⁶. Cependant, les ports du littoral arctique constituent une interface indispensable pour l'aménagement du territoire sibérien, les autres infrastructures de transport se limitant au Transsibérien, dont la dernière portion est mise en service en 1916. La route maritime arctique est ainsi intégrée dans une logique de développement du territoire sibérien. Cet aspect marque une différence majeure avec le passage du Nord-Ouest qui jusqu'à une époque très récente n'était pas pris en compte dans l'aménagement du territoire nord-américain. Durant la Première Guerre mondiale et surtout à partir de la Révolution russe de 1917, la route prend une importance cruciale, notamment dans le domaine économique et stratégique ; elle devient la seule voie maritime à ne pas empiéter sur les eaux de voisins hostiles ainsi que le chemin le plus court entre les extrémités orientale et occidentale de l'URSS. Précocement par rapport aux autres pays, l'URSS prend alors conscience de l'importance stratégique de l'Arctique.

Le littoral arctique revêt une importance économique majeure pour la politique de développement soviétique qui nécessite à l'époque une mise en valeur et le transport des

¹³⁵ Entretien avec un diplomate norvégien 2 23/01/2018.

¹³⁶ Pascal Marchand, « La Russie et l'Arctique », *Le Courrier des pays de l'Est*, 5 août 2008, n° 1066, p. 6-19.

ressources afin d'assurer l'indépendance du pays en matières premières. Dans ce cadre, les infrastructures portuaires et le matériel technique sont développés. La route devient navigable sur toute sa longueur en été dès les années 1930. Elle est en outre navigable toute l'année dans sa partie occidentale, de la presqu'île de Kola jusqu'à Dikson, et commence ainsi à faire partie intégrante de l'économie russe. Elle permet d'approvisionner les villes et les communautés autochtones, l'industrie, les centres militaires et scientifiques, et elle est également valorisée pour l'exportation. Après la Seconde Guerre mondiale, l'Arctique acquiert une fonction stratégique en tant qu'espace potentiel d'affrontement des deux « Grands ». La Route du Nord est développée comme un corridor de transport pour l'importation de matières industrielles et pour l'exportation de ressources naturelles. Le contexte de la Guerre froide stimule l'innovation technologique en URSS. Le 1^{er} août 1977, « Arktika » est le premier brise-glaces à propulsion nucléaire à atteindre le Pôle. Dans les années 1980, la Flotte du Nord dont la base la plus importante est la ville arctique de Mourmansk, comprend la moitié des sous-marins russes et les deux-tiers de ses sous-marins nucléaires¹³⁷.

Avec la fin de la Guerre froide, la dimension stratégique de l'Arctique s'estompe peu à peu et la région est démilitarisée. Les effectifs de la marine de guerre russe qui y stationnent sont drastiquement réduits¹³⁸ et l'État se désengage progressivement des grands projets de développement¹³⁹. Moscou se tourne de nouveau vers l'Arctique au milieu des années 2000, dans un contexte d'expansion économique vers le Nord (voir Chapitre V).

¹³⁷ Soit 172 sous-marins dont 39 sous-marins lanceurs d'engins, 46 sous-marins nucléaires lanceurs de missiles de croisière et 87 sous-marins d'attaque. Entre 1967 et 1993, les sous-marins russes effectuent un total de 4600 missions d'entraînement, la plupart effectués par la Flotte du Nord dans les eaux arctiques. Voir Ekaterina Klimenko, *Russia's Arctic Security Policy: Still Quiet in the High North*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2016.

¹³⁸ Les effectifs passent de 477 000 hommes en 1988 à 200 000 en 1995. Pascal Marchand, « La Russie et l'Arctique », *Le Courrier des pays de l'Est*, 5 août 2008, n° 1066, p. 6-19.

¹³⁹ A partir d'une étude réalisée dans la Tchoukotka, Niobe Thompson analyse remarquablement l'action de l'État soviétique dans les territoires arctiques russes dans le second XX^{ème} siècle, et les conséquences pour les populations missionnées pour établir un pouvoir colonial. Voir Niobe Thompson, *Settlers on the edge: identity and modernization on Russia's arctic frontier*, Vancouver, UBC Press, 2008, 289 p.

- *La Russie et la coopération internationale arctique : une relation ambiguë*

Après la chute de l'URSS, les ambitions politiques de l'État russe dans la coopération régionale arctique sont au départ très modestes. Alors en pleine transition politique et crise économique, l'État russe a bien d'autres priorités que le multilatéralisme arctique. La participation russe au Conseil de l'Arctique dans les années 1990 est alors très sporadique. La politiste spécialiste de la Russie Elana Wilson Rowe note qu'entre 1996 et 1999, la Russie presque absente des enregistrements officiels du Conseil de l'Arctique, si ce n'est sa participation par le biais des représentants autochtones avec RAIPON (« Russian Association of Indigenous Peoples of the North, Siberia and Far East »), l'organisation parapluie autochtone de la Russie¹⁴⁰.

Au sein du Conseil de l'Arctique, l'État russe s'investit davantage à partir du tournant des années 2000, mais finance toujours peu de projets. Dans certains cas, ce sont les autres États membres qui financent la participation d'experts et de scientifiques russes, voire de représentants des ministres des affaires étrangères et des ressources naturelles. Le groupe RAIPON reçoit quant à lui directement des financements du gouvernement canadien¹⁴¹. Cette situation est d'autant plus frappante que de nombreux projets de recherche du Conseil de l'Arctique sont liés à l'amélioration de problèmes environnementaux dans l'Arctique russe.

Tous les observateurs font ainsi un bilan mitigé de la présidence russe du Conseil de l'Arctique, entre 2004 et 2006. Même si les réunions sont bien organisées, il y a eu peu de substance dans l'agenda russe et peu de projets sont lancés. Il existe cependant des preuves d'engagement dans la coopération, comme quand l'État russe réduit de 50% le prix de l'escorte de brise glaces pour l'Année polaire internationale à la suite de la demande de la Suède en 2006. La géographe Elana Wilson Rowe souligne le paradoxe contemporain de la politique arctique : parce que les questions environnementales deviennent stratégiques, il est plus difficile de coopérer aujourd'hui dans ce domaine que dans les années 1990¹⁴². Cette

¹⁴⁰ Elana Wilson Rowe, « Russian regional multilateralism: The case of the Arctic Council » dans Elana Wilson Rowe et Stina Torjesen (eds.), *The multilateral dimension in Russian foreign policy*, London ; New York, Routledge, 2009, p. 142-152.

¹⁴¹ *Ibid.* p. 145.

¹⁴² Elana Wilson Rowe (ed.), *Russia and the North*, Ottawa, Univ. of Ottawa Press, 2009, 218 p.

méfiance à l'égard de la coopération multilatérale vient aussi du fait que l'Arctique est perçu comme le cœur de la souveraineté russe, en tant que territoire stratégique et réservoir de ressources naturelles.

- *Disputes théoriques au sujet de l'investissement russe dans la coopération multilatérale arctique*

Il faut noter que parmi tous les entretiens que nous avons menés avec les diplomates des pays arctiques, la Russie n'est que rarement évoquée spontanément. Il nous faut poser des questions précises pour obtenir un discours souvent très lisse qui s'étonne de nos difficultés d'accès aux sources russes et qui assure que la coopération se déroule sans accroc¹⁴³, que l'Arctique est une région préservée des tensions qui peuvent exister ailleurs dans le monde, etc. Ce discours est présent surtout dans les entretiens menés avec des diplomates de haut niveau, chefs de délégation, ou rencontrés dans les ministères. Lors d'entretiens plus informels avec des diplomates avec lesquels nous réussissons à établir une relation plus amicale, et après avoir assuré de nouveau que nos données seront traitées anonymement, le ton change. Nous retrouvons alors avec des mots différents la même idée : « la communication est difficile avec les diplomates russes¹⁴⁴ » ; il existe un « fort contraste entre les sept démocraties occidentales et la Russie, qui est très différente¹⁴⁵ » ; les relations sont « compliquées en ce moment »¹⁴⁶ ; les « Russes rechignent à la coopération »¹⁴⁷ ; « les Russes sont plus cachotiers »¹⁴⁸. Certains diplomates vont jusqu'à affirmer qu'il existe un « haut niveau de méfiance »¹⁴⁹, et à affirmer leur « inquiétude »¹⁵⁰. Ces affirmations sont à nuancer avec la volonté des Russes d'être coopératifs dans leurs documents officiels et l'affirmation

¹⁴³ Entretien avec un diplomate états-unien 1, 21/01/2018 ; Entretien avec un diplomate états-unien 2, 29/01/2018 ; Entretien avec un diplomate états-unien 2, 29/01/2018.

¹⁴⁴ Entretien avec un diplomate français 27/06/2018, Entretien avec un diplomate européen 23/01/2018 ; Entretien avec un diplomate québécois, 4/06/2018.

¹⁴⁵ Entretien avec un diplomate norvégien 2, 23/01/2018.

¹⁴⁶ Entretien avec un diplomate français 1, 15/05/2015.

¹⁴⁷ Entretien avec un diplomate canadien 2, 23/01/2018.

¹⁴⁸ Entretien avec un diplomate canadien, 21/12/2017.

¹⁴⁹ Entretien avec un diplomate néerlandais, 23/01/2018.

¹⁵⁰ Entretien avec un diplomate japonais 23/01/2018.

suivante, en réaction à un procès à charge lors d'un panel de l'ouverture de la conférence « Arctic Frontiers » 2018 : « nous sommes partie de la solution et non du problème »¹⁵¹. On observe une dichotomie entre les niveaux de coopération scientifique et politique. Au niveau local, dans le cadre d'organisations moins larges ou encore dans les groupes de travail scientifique, toutes les personnes interrogées soulignent la qualité du travail coopératif, tandis que les réactions au niveau international sont davantage mitigées.

Il existe un contraste de vision politique mais également de pratiques de coopération très net entre les sept démocraties occidentales et la Russie¹⁵². Lors de nos entretiens, nous avons été frappés par la méfiance de l'ensemble des diplomates occidentaux rencontrés vis-à-vis de la Russie. Selon les Occidentaux interrogés, les Russes seraient plus « cachotiers » que les autres pays concernant leurs activités¹⁵³. Un diplomate, ancien ministre des Affaires étrangères estonien (2005-2014) Urmas Paet, a émis publiquement au panel d'ouverture de la conférence « Arctic Frontiers 2018 », en Norvège, de vives critiques à l'égard de la Russie qui tranchent avec les discours policés habituellement prononcés dans les forums internationaux. Dans le discours de ce diplomate également député européen, l'histoire de la Russie en mer Baltique ressurgit et justifie cette réaction¹⁵⁴. La mer Baltique est en effet un espace où les Estoniens ont « bonnes raisons historiques d'être méfiants [à l'égard de la Russie] »¹⁵⁵.

La revue de la littérature sur l'action de la Russie en Arctique réalisée par Jørgen Staun¹⁵⁶ résume très bien les débats actuels et les différents discours entendus lors de nos entretiens avec des diplomates non russes. L'analyse de la stratégie russe en Arctique est en effet dominée par deux discours. D'une part, le discours réaliste place la sécurité comme intérêt premier pour les États et insiste sur la volonté d'imposer un pouvoir y compris militaire en Arctique. La Russie témoignerait par exemple d'une attitude ambivalente vis-à-

¹⁵¹ Intervention d'un diplomate russe, « Arctic Frontiers », conférence d'ouverture, 22/01/2018.

¹⁵² Entretien avec un diplomate norvégien 2 23/01/2018.

¹⁵³ Entretien avec un diplomate canadien 1, 21/12/2017.

¹⁵⁴ Entretien avec un diplomate au Parlement européen, 22/01/2018.

¹⁵⁵ Entretien avec un diplomate norvégien 2, 23/01/2018.

¹⁵⁶ Jørgen Staun, « Russia's strategy in the Arctic: cooperation, not confrontation », *Polar Record*, mai 2017, vol. 53, n° 3, p. 314-332.

vis de la coopération arctique et se montrerait réticente au renforcement du Conseil et à son ouverture à des acteurs externes comme la Chine¹⁵⁷, ce qui pourrait être analysé comme une conséquence de ses ambitions de pouvoir en Arctique.

D'autre part et de manière opposée, le discours qui se rapproche de la théorie libérale des Relations internationales insiste d'abord sur la volonté de coopération de la Russie et son respect du droit international. La Russie aurait tout intérêt à soutenir le Conseil de l'Arctique afin que son aide financière lui bénéficie dans plusieurs domaines. La Russie a ainsi joué un rôle dans le groupe de travail consacré aux polluants organiques, ACAP (« Arctic Contaminant Action Program »), en raison de ses intérêts dans le traitement des déchets nucléaires en Sibérie après la Guerre froide. La Russie serait certes en retrait dans les instances multilatérales, mais aurait en Arctique un rôle « plus constructif que dans d'autres forums »¹⁵⁸. Les grands projets économiques font que la Russie aurait tout intérêt à coopérer avec les autres États arctiques pour maintenir une stabilité globale. Son intérêt dans le multilatéralisme s'illustrerait en particulier dans l'attachement au droit de la mer¹⁵⁹ qui constitue le cadre privilégié pour atteindre un des objectifs stratégiques les plus importants dans l'Arctique : obtenir l'extension des limites du plateau continental russe au-delà des 200 milles marins. Après l'événement très médiatisé qui a vu une expédition russe planter un drapeau le 2 août 2007 par 4 261 mètres de fond au pôle Nord et qui a donné lieu à des débats dominés par la lecture réaliste, le discours libéral a dominé la politique extérieure russe depuis 2008-2009.

Il ne faudrait selon nous en effet pas exagérer l'attitude belliqueuse de la Russie dans la région arctique comme c'est l'usage dans la presse occidentale. Son principal intérêt est d'assurer sa sécurité énergétique et économique. L'Arctique russe recèle de nombreuses ressources naturelles (95% du nickel et cobalt russe, plus de 80% du gaz, 25% du pétrole,

¹⁵⁷ Conférence d'Alyson Bailes. « Russia, Ukraine and the Arctic Council ». Arctic Frontiers 2015, Tromsø, 19 janvier 2015.

¹⁵⁸ Entretien avec un diplomate suédois, 21/01/2018.

¹⁵⁹ Frédéric Lasserre, « Géopolitiques arctiques : pétrole et routes maritimes au cœur des rivalités régionales ? », *Critique internationale*, 13 décembre 2010, n° 49, p. 131-156.

60% du cuivre¹⁶⁰) et les sites de forage se déplacent vers le Nord au fur et à mesure de l'épuisement des anciens gisements, et de la découverte de nouveaux sites. Le célèbre chantier Yamal, dans la péninsule de Gydan, au Nord de la Sibérie, en est un exemple frappant¹⁶¹. Il faut souligner que cette immense plateforme de production de gaz naturel liquéfié (GNL) ne pourrait se faire sans une coopération internationale, en l'occurrence russo-sino-française, qui illustre bien l'intérêt russe dans la coopération au service du développement de son économie.

Pour la Russie, comme pour les autres États, le Conseil de l'Arctique reste l'organe de coopération privilégié en Arctique. La volonté russe de coopération régionale en Arctique demeure assez énigmatique, entre un besoin fonctionnel de coopérer et un retrait relatif des instances officielles. Il nous semble que la Russie défend ses intérêts dans une voie de coopération qui est avant tout technique et économique. La Russie n'est pas un pouvoir « révisionniste » ni expansionniste dans la région arctique, mais cherche avant tout à démontrer sa souveraineté et à préserver ses intérêts dans un contexte d'ouverture de la région.

b - Le Canada, pays à l'identité arctique ambivalente

L'Arctique fait partie pleinement de l'identité canadienne et participe même à la construction de cette identité, comme l'étudie la géographe Ingrid Medby dans sa thèse de doctorat consacrée aux identités nationales des pays de l'Arctique¹⁶². Elle y explique que même si la majorité des Canadiens n'a jamais visité les contrées les plus nordiques du pays,

¹⁶⁰ Pascal Marchand, « La Russie et l'Arctique », *Le Courrier des pays de l'Est*, 5 août 2008, n° 1066, p. 6-19.

¹⁶¹ Le projet « Arctic LNG 2 » de Novatek lancé en mai 2018 dans la péninsule de Gydan avec une participation française et chinoise fait suite au premier mégaprojet gazier « Yamal GNL » démarré en décembre 2017. Toujours dans la volonté de valoriser les immenses ressources de l'Arctique russe « Yamal GNL 2 » sera mis en service fin 2023, avec une capacité de production de 19,8 millions de tonnes par an, soit 535 000 barils équivalent pétrole par jour. Voir Novatek, *Novatek and Total become Partners in Arctic LNG 2 Project*, URL : http://www.novatek.ru/en/press/releases/index.php?id_4=2443 , 24 mai 2018 Consulté le 20/02/2019 ; Total, *Russie : Total étend son partenariat avec Novatek au travers du projet Arctic LNG 2*, URL : <https://www.total.com/fr/medias/actualite/communiqués/russie-total-etend-son-partenariat-avec-novatek-au-travers-du-projet-arctic-lng-2> , 24 mai 2018, Consulté le 20/01/2020.

¹⁶² Ingrid Medby, *Peopling the State: Arctic State Identity in Norway, Iceland, and Canada*, Durham University, Durham, 2017, 247 p.

ce sont des espaces omniprésents dans leur conception du territoire national. Même si cela ne signifie pas des conditions arctiques en soi, les hivers rudes au sud du Canada lient l’imaginaire collectif aux espaces nordiques¹⁶³. Des salles de classe aux bureaux gouvernementaux, des cartes montrent les territoires canadiens en projection polaire, mettant en évidence la proximité des territoires au pôle Nord. Les diplomates canadiens rencontrés à Paris ou Ottawa nous ont distribué avec enthousiasme à chaque reprise de grandes cartes de l’Arctique en projection polaire, qui ornent également la cafétéria du Ministère des Affaires mondiales que nous avons eu l’occasion de visiter à Ottawa.

¹⁶³ *Ibid*, p. 143.

Carte 2 - Carte de l'Arctique (Savoir Polaire Canada/Ressources naturelles Canada, 2016)



Dans cette perspective, l'organisation « Polar Knowledge / Savoir Polaire », agence du Ministère des Affaires mondiales, joue un grand rôle de diplomatie scientifique en coordonnant et développant la recherche polaire canadienne en lien avec les communautés autochtones et le terrain¹⁶⁴. Ces cartes produites en mars 2016 conjointement par « Polar Knowledge », « Natural Resources Canada's Atlas of Canada » et « Polar Continental Shelf programs » peuvent être demandées simplement sur le site du Ministère des Affaires mondiales. Cette carte omniprésente dont des diplomates nous ont dit en plaisantant en avoir « des placards entiers »¹⁶⁵ participe assurément d'une promotion de l'identité canadienne arctique. À notre connaissance, c'est la carte à la fois la plus précise et la plus esthétique qui existe de l'Arctique physique et politique. Il est à noter que le cadre de la carte inclut la capitale Ottawa tout au sud, comme le fait remarquer Ingrid Medby¹⁶⁶.

Les territoires arctiques du Canada sont immenses : 40 % du territoire se trouve en Arctique, de même que 30% de l'Arctique est canadien, et la portion arctique du Canada représente 75% de ses côtes¹⁶⁷. L'image d'espaces vastes, froids et purs, comme la présence de communautés autochtones, sont associés avec l'histoire et la définition de l'identité nationale canadienne surtout depuis la fin du XX^{ème} siècle¹⁶⁸. La politiste canadienne Jessica Shadian montre bien à quel point l'identité canadienne s'est construite sur la géographie arctique du pays et le rapport aux autochtones¹⁶⁹. Cependant, le territoire arctique canadien est cependant sous-développé et sous-peuplé. Seules 100 000 personnes vivent au nord du cercle polaire, majoritairement des populations autochtones¹⁷⁰.

¹⁶⁴ Entretien avec un diplomate canadien 5, 28/02/2018.

¹⁶⁵ Entretien avec un diplomate canadien 4, 28/02/2018.

¹⁶⁶ Ingrid Medby, *Peopling the State: Arctic State Identity in Norway, Iceland, and Canada*, Durham University, Durham, 2017, p. 204.

¹⁶⁷ Thierry Garcin, *Géopolitique de l'Arctique*, Paris, Economica, 2013, 186 p.

¹⁶⁸ Stéphane Roussel et Jean-François Payette, « The other sovereignties: Québec and the Arctic », *International Journal*, 2011, vol. 66, n° 4, p. 940.

¹⁶⁹ Jessica Shadian, « In Search of an Identity Canada Looks North », *American Review of Canadian Studies*, 22 septembre 2007, vol. 37, n° 3, p. 323.

¹⁷⁰ Entretien avec un diplomate canadien 4, 28/02/2018.

L'Arctique ne constituait pas jusqu'à peu un enjeu commercial ou de souveraineté majeur car ses ressources naturelles y étaient très peu connues. Pourtant, avec les bouleversements climatiques de ces trente dernières années et la fonte des glaces, les ressources énergétiques arctiques aussi bien que le statut juridique du passage du Nord-Ouest et des archipels canadiens provoquent l'intérêt des responsables politiques qui réaffirment la souveraineté canadienne sur l'Arctique.

Les politistes québécois Stéphane Roussel et Jean-François Payette expliquent que le gouvernement canadien a redécouvert l'Arctique depuis le début des années 2000¹⁷¹. Les forces militaires canadiennes, absentes depuis presque vingt ans de la région, sont de retour régulièrement pour des exercices. Surtout, le Nord devient essentiel dans les discours officiels. Selon nous, il existe deux raisons à ce retour. Premièrement, les opportunités de développement et d'exploitation des ressources dans un contexte de changement climatique qui poussent Ottawa à s'intéresser au Nord canadien. Et deuxièmement, la volonté d'affirmer la souveraineté nationale dans l'Arctique à des fins d'instrumentalisation au service d'objectifs de politique domestique. La chercheuse Petra Dolata de l'Université de Calgary au Canada souligne que, depuis son élection en 2006, le gouvernement Harper avait placé la souveraineté du Canada en Arctique au cœur de son projet national. Cette politique annonçait des changements majeurs et représentait une partie importante du projet global que les Conservateurs appelaient « un nouveau gouvernement pour le Canada »¹⁷². En témoigne la citation frappante du Premier ministre canadien Stephen Harper en 2007 lors de l'annonce de nouvelles patrouilles marines :

« Canada has a choice when it comes to defending our sovereignty over the Arctic. We either use it or lose it. And make no mistake, this Government intends to use it. Because Canada's Arctic is central to our national identity as a northern nation. It is part of our history. And it represents the tremendous potential of our future. »¹⁷³

¹⁷¹ Stéphane Roussel et Jean-François Payette, « The other sovereignties: Québec and the Arctic », *International Journal*, 2011, vol. 66, n° 4, p. 939-955.

¹⁷² Petra Dolata, « A New Canada in the Arctic? Arctic Policies under Harper », *Études canadiennes / Canadian Studies. Revue interdisciplinaire des études canadiennes en France*, juin 2015, n° 78, p. 131-154.

¹⁷³ Cité par Petra Dolata, *Op.cit.* p. 131.

Cette politique volontariste qui commence avec le gouvernement de Stephen Harper¹⁷⁴ aboutit à deux énoncés stratégiques publiés coup sur coup en 2009 et en 2010¹⁷⁵. Une inflexion est notable depuis l'élection de Justin Trudeau depuis 2013. Pour le gouvernement fédéral canadien, il est à présent incontournable d'encourager le dialogue avec le Conseil de l'Arctique et de mettre en place des « bonnes pratiques », en insistant sur le rôle des participants permanents¹⁷⁶. Les diplomates canadiens interrogés insistent tous sur les intérêts des populations autochtones qu'ils représentent¹⁷⁷, à la suite du très dur passé de colonisation vécu par ces populations¹⁷⁸. Lors de sa dernière présidence entre 2013 et 2015, le Canada avait mis l'accent sur le savoir traditionnel de ces populations dans ses objectifs et dans sa campagne de communication. La ministre du Conseil de l'Arctique pour le Canada était Leona Aglukkaq, Inuite du Nunavut dont la nomination avait pour but de témoigner « l'importance que le gouvernement du Canada accorde à l'Arctique et sa ferme volonté d'aider les peuples du Nord à prendre en main l'avenir de leur région »¹⁷⁹.

Un élément symbolique permet de lire cet important changement de ligne. Dans le document ci-dessous on peut voir le secrétaire d'État états-unien John Kerry remettant à la ministre inuite Leona Aglukkaq le marteau symbolisant le passage de la présidence du Conseil de l'Arctique. Cette photographie prise à Iqaluit lors de la réunion ministérielle de 2015 illustre la volonté du Conseil de mettre sur le même plan diplomatique – du moins en

¹⁷⁴ Ron Macnab, « Use It or Lose It in Arctic Canada: Action Agenda or Election Hype Conference: International Arctic Change and the Law and Politics of the Arctic Ocean Seabed », *Vermont Law Review*, 2010 2009, vol. 34, p. 3-14.

¹⁷⁵ Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, *Stratégie pour le Nord du Canada : notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*, Ottawa, 2009 ; Affaires Mondiales Canada, *Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'arctique : exercer notre souveraineté et promouvoir à l'étranger la stratégie pour le nord du Canada*, Ottawa, 2010, 27 p.

¹⁷⁶ Gouvernement du Canada. La présidence canadienne du Conseil de l'Arctique 2013-2015. URL : <https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2012/08/presidence-canadienne-conseil-arctique-2013-2015-.html> Consulté le 31/05/2018 Consulté le 16/01/2020

¹⁷⁷ Entretien avec un diplomate canadien 2, 23/01/2018.

¹⁷⁸ Voir par exemple : Frances Abele et Institute for Research on Public Policy (eds.), *Northern exposure: peoples, powers and prospects in Canada's North*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 2009, 605 p.

¹⁷⁹ Gouvernement du Canada. Plaquette. La présidence canadienne du Conseil de l'Arctique 2013-2015.

termes de communication – les personnalités politiques de rang national (voire international) et les représentants politiques autochtones. Bien que Leona Aglukkaq soit nommée à la tête du Conseil de l'Arctique en tant que ministre canadienne de l'Environnement, on peut formuler l'hypothèse qu'elle y est également présente comme première femme inuite nommée dans un cabinet fédéral au Canada¹⁸⁰. Il est d'ailleurs notable que c'est elle et non pas le ministre canadien des Affaires étrangères qui reçoive officiellement la présidence. Le fait qu'elle porte un vêtement en peau de phoque alors qu'elle apparaît sur d'autres photos en vêtements occidentaux montre la volonté du gouvernement fédéral canadien de mettre en avant les personnalités autochtones par leurs attributs traditionnels – sans compter la polémique autour de l'interdiction de l'importation des produits à base de peau de phoque sur laquelle nous reviendrons.

¹⁸⁰ CBC News · Posted: Jul 15, 2013 9:31 AM CT | Last Updated: July 15 et 2013, « Leona Aglukkaq named new environment minister | CBC News », *CBC*, 15 juill. 2013 URL <https://www.cbc.ca/news/canada/north/leona-aglukkaq-named-new-environment-minister-1.1403563> Consulté le 9/012018.

Photographie 2 - John Kerry et Leona Aglukkaq à la réunion ministérielle d'Iqaluit en 2015 (Conseil de l'Arctique, 2015)



Un nouveau document stratégique arctique canadien est paru en septembre 2019 après avoir que sa sortie a été repoussée plusieurs fois. Le retard pris pour la publication de ce document attendu est sans doute dû à la consultation des populations au niveau local, autochtones ou pas¹⁸¹ qui retarde le processus. D’octobre 2017 à février 2018, une consultation populaire a en effet été mise en place afin de donner à entendre la voix des populations autochtones auprès des différents niveaux du gouvernement, des industries et des chercheurs¹⁸². La nouvelle stratégie arctique se veut « pour le Nord, en partenariat avec le

¹⁸¹ Entretien avec un diplomate canadien 1, 21/12/2017.

¹⁸² Rapport de Mary Simon au Ministre : « there is a “long history of visions, action plans, strategies and initiatives being devised ‘for the North’ and not ‘with the North’ A new Arctic Policy Framework starts with an inclusive, mutually respectful and trustful process that establishes (and keeps to) principles of partnership.” » ; Correspondance avec un diplomate canadien, 23/02/2018.

Nord, pour refléter les besoins et priorités du Nord »¹⁸³. Il s'agit de bâtir une vision de long terme, jusqu'en 2030. La politique canadienne insiste sur la volonté de formuler des « recommandations en vue d'intégrer le savoir traditionnel et local à son travail »¹⁸⁴ ce qui illustre la place majeure qu'ont occupée les peuples autochtones au sein de la coopération arctique, tout du moins dans les discours politiques¹⁸⁵.

Le nouveau gouvernement Trudeau a développé un grand nombre de consultations, d'inclusion des populations autochtones, y compris dans l'élaboration du nouveau cadre stratégique pour l'Arctique¹⁸⁶. L'inclusion est le mot clé : « tout est très inclusif », « on inclut tout le monde [...], c'est très « Trudeau » comme approche »¹⁸⁷. Si les déclarations symboliques en faveur du Nord canadien et de ses habitants se sont multipliées depuis l'élection de Justin Trudeau en 2015, les actions ne sont pas toujours concrétisées sur le terrain¹⁸⁸. Évoquer l'importance des populations autochtones nous semble surtout un passage obligé du discours officiel canadien très « politiquement correct »¹⁸⁹ à cet égard. La part du développement économique, même si elle n'est pas antagonique avec le développement humain de l'Arctique canadien, est cependant prééminente dans les faits. Elle explique l'ambivalence du discours multilatéral canadien en Arctique, entre défense stricte de la souveraineté nationale quand il est question du Passage du Nord-Ouest par exemple, et promotion à grand bruit de l'intérêt autochtone – qui semble parfois un alibi pour défendre cette souveraineté¹⁹⁰. L'instrumentalisation du niveau local par le niveau national fait partie

¹⁸³ Correspondance avec un diplomate canadien, 23/02/2018.

¹⁸⁴ Gouvernement du Canada. Plaquette. La présidence canadienne du Conseil de l'Arctique 2013-2015.

¹⁸⁵ Entretien avec un représentant Sámi 2, 25/01/2018 ; Entretien avec un représentant du Québec, 4/06/2017

¹⁸⁶ Affaires autochtones et du Nord Canada, *Vers un Cadre stratégique pour l'Arctique*, 2017, URL : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1499951681722/1537884604444> Consulté le 12/02/2019.

¹⁸⁷ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

¹⁸⁸ Entretien avec un diplomate canadien 2, 23/01/2018.

¹⁸⁹ Entretien informel avec un employé canadien du Ministère des affaires mondiales, 28/02/2017.

¹⁹⁰ On peut penser par exemple à la migration forcée de communautés inuit plus au nord pour défendre la souveraineté canadienne en Arctique pendant la Guerre froide. Voir Frank Tester et Peter Kulchyski, *Tammarniit (Mistakes): Inuit Relocation in the Eastern Arctic, 1939-63*, UBC Press, 2011, 443 p.

des stratégies géographiques et politiques employées par les acteurs étatiques pour se revendiquer de l'Arctique, et exclure d'autres acteurs du processus de décision comme nous le verrons dans le Chapitre V.

c - Les États-Unis, de la réticence à l'engagement arctique à la réticence à l'engagement multilatéral

- *Un intérêt arctique fluctuant au gré des conjonctures politiques*

Alors que les régions arctiques de tous les autres pays ont été utilisées pour construire l'identité nationale comme l'a montré Ingrid Medby¹⁹¹, cela n'a pas été le cas aux États-Unis, ces derniers étant souvent décrits comme puissance arctique traditionnellement réticente¹⁹². Occupant seulement une petite portion de la région arctique, loin géographiquement et politiquement des centres de l'État fédéral, l'Arctique états-unien a été davantage perçu comme un réservoir de ressources naturelles et un avant-poste militaire au service d'intérêts nationaux longtemps indifférents à cette zone¹⁹³.

C'est uniquement depuis 1959 et l'adhésion de l'Alaska à l'Union¹⁹⁴ que le territoire états-unien devient directement concerné par les questions arctiques. L'État avec ses quelques 730 000 habitants¹⁹⁵ représente une périphérie bien éloignée des préoccupations de la majorité des États-Uniens et de Washington. Cependant, durant la Guerre froide, l'Arctique devient une priorité stratégique. La proximité de l'URSS au niveau du détroit de Béring notamment – 85 km séparent les deux rives - alimente la crainte d'une attaque soviétique venue du Nord, et pousse les États-Unis à considérer les détroits entre les îles de l'archipel arctique comme des détroits internationaux où demeure la liberté de transit permanente de ses navires, ce que

¹⁹¹ Ingrid Medby, « Big Fish in a Small (Arctic) Pond: Regime Adherence as Status and Arctic State Identity in Norway' » dans *Arctic Yearbook 2015*, Northern Research Forum, 2015 ; Ingrid Medby, *Peopling the State: Arctic State Identity in Norway, Iceland, and Canada*, Durham University, Durham, 2017, 247 p.

¹⁹² Rob Huebert, *United States Arctic Policy: The Reluctant Arctic Power*, The School of Public Policy Publications, 2009.

¹⁹³ Andreas Østhagen, « The United States as an Arctic Actor », *The Arctic Institute*, 12 décembre 2011.

¹⁹⁴ L'Alaska est achetée à la Russie en 1867 pour 7,2 millions de dollars à l'époque.

¹⁹⁵ United States Census Bureau, population en 2019, <http://quickfacts.census.gov/qfd/states/02000.html>

réfute Ottawa¹⁹⁶. L'intérêt états-unien en Arctique est également fortement lié aux ressources naturelles ; les États-Unis se sont intéressés aux ressources pétrolières en Alaska depuis la découverte en 1968 du champ pétrolier de Prudhoe Bay – et sa mise en exploitation en 1977 - dont les réserves en font le plus gros gisement du pays¹⁹⁷.

Après la chute de l'URSS, l'Alaska a perdu de son importance stratégique pour Washington. Au début des années 2000, « tout le monde se moquait de l'Arctique »¹⁹⁸, mais l'engagement dans la coopération s'est accru quand les États-Unis ont pris la présidence tournante du Conseil de l'Arctique, entre 2015 et 2017¹⁹⁹, utilisant la région comme point d'ancrage de leur politique climatique. À cet égard, la présidence Obama (2009-2017) a constitué une rupture dans un climat de réticence traditionnelle par rapport à la coopération régionale²⁰⁰. Cet intérêt est cependant fluctuant, et alors que Washington avait un représentant spécial pour les questions arctiques pendant la présidence du Conseil, ce poste n'existe plus²⁰¹ : l'Amiral Robert Papp, qui l'occupait est devenu en 2017 lobbyiste dans une entreprise de construction navale.

- *Une priorité donnée aux enjeux de sécurité*

Il est frappant de voir que les diplomates états-uniens rencontrés sont les seuls à affirmer sans aucun complexe l'importance de l'aspect sécuritaire de leurs intérêts en Arctique. Selon eux, il y a deux axes pour la politique états-unienne en Arctique. Le premier,

¹⁹⁶ Comme pour la Route maritime du Nord qui longe les côtes russes, le statut des eaux du passage du Nord-Ouest est sujet à désaccords. La question qui se pose est celle de l'inclusion du passage dans l'espace maritime souverain du Canada. La position canadienne est d'inclure le passage dans ses eaux intérieures, donc soumis à son entière souveraineté. Les États-Unis défendent l'interprétation du passage comme détroit international ouvert au transit de tout navire selon le droit de la mer. Voir Frédéric Lasserre, « Géopolitique du passage du Nord-Ouest. Une perspective de relations internationales, Geopolitics of the Northwest passage in an international relations perspective », *Relations internationales*, 31 juillet 2017, n° 170, p. 107-124.

¹⁹⁷ Annika E. Nilsson, « The United States and the making of an Arctic nation », *Polar Record*, mars 2018, vol. 54, n° 2, p. 97.

¹⁹⁸ Entretien avec un diplomate états-unien 1, 21/01/2018.

¹⁹⁹ Entretien avec un diplomate suédois, 21/01/2018.

²⁰⁰ Annika E. Nilsson, *Op. cit.*, p. 95-107.

²⁰¹ Entretien avec un diplomate états-unien 1, 21/01/2018.

qu'on pourrait qualifier de « politiquement correct », est l'affirmation officielle de l'Arctique comme zone de coopération, de recherche scientifique, de mesure des effets du changement climatique, de lieu de vie des populations autochtones. Le deuxième aspect, sans aucun doute le plus important pour Washington, consiste à considérer l'Arctique comme zone stratégique et militaire, dont les enjeux sont discutés en dehors des instances multilatérales²⁰². La présidence Trump marque sans aucun doute un infléchissement de ce côté-ci de la balance.

Comme partout en Arctique, la tension entre perspectives de développement et de conservation divise aux États-Unis. Sous l'administration Obama, l'Arctique avait été déclarée, avec l'interdiction de l'exploitation pétrolière²⁰³, zone de conservation. La nouvelle administration se calque plutôt sur la politique norvégienne d'exploitation des ressources²⁰⁴, en insistant moins sur l'environnement et plus sur la sécurité et le développement durable²⁰⁵ – notion élastique consistant à vanter l'équilibre de la balance entre le développement économique et la protection de l'environnement²⁰⁶. Il faut souligner que les États-Unis sont le seul État côtier de l'Arctique à ne pas avoir ratifié la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer, rédigée à Montego Bay en 1982 qui permet de régler les différends dans le cadre du droit international. Barack Obama avait fait un effort en ce sens, mais l'administration Trump se gardera d'entrer dans l'accord²⁰⁷. Par conséquent, les États-Unis ne peuvent pas revendiquer une Zone Economique Exclusive (ZEE) étendue comme le font le Danemark, le Canada et la Russie²⁰⁸.

Acteur en retrait de la gouvernance arctique naissante, les États-Unis ne se réinvestissent que timidement. Les diplomates états-uniens interrogés dans le cadre de notre

²⁰² Entretien avec un diplomate états-unien 1, 21/01/2018.

²⁰³ Stéphane Lauer, « Obama interdit les forages en Arctique avant l'arrivée de Trump », *Le Monde*, 21 déc. 2016. URL : https://www.lemonde.fr/planete/article/2016/12/21/forages-obama-sanctuarise-des-millions-d-hectares_5052173_3244.html consulté le 01/06/2018.

²⁰⁴ Entretien avec un diplomate états-unien 1, 21/01/2018.

²⁰⁵ Entretien avec un diplomate états-unien 2, 22/01/2018.

²⁰⁶ Entretien avec un diplomate norvégien 2, 23/01/2018.

²⁰⁷ Entretien avec un diplomate états-unien 1, 21/01/2018.

²⁰⁸ Klaus Dodds, « Flag planting and finger pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer continental shelf », *Political Geography*, 2010, vol. 29, n° 2, p. 63-73

travail nous ont semblé peu impliqués dans la coopération multilatérale arctique. Washington s'est montré réticent à valider des accords juridiquement contraignants au sein du Conseil de l'Arctique, accords qui changeraient la législation nationale états-unienne ou créeraient des institutions supranationales. La stratégie arctique publiée sous la présidence de George W. Bush, en janvier 2009, était déjà très claire sur ce sujet : le Conseil doit rester un forum de discussions et en aucun cas se transformer en organisation internationale à vocation contraignante²⁰⁹.

- *L'administration Trump, trouble-fête de la coopération arctique depuis 2019*

L'année 2019 a cependant marqué un tournant dans l'implication états-unienne dans la coopération arctique, qui de timide est devenue agressive. Pour la première fois depuis la création du Conseil de l'Arctique, les huit ministres des Affaires étrangères ont échoué à s'entendre sur une déclaration commune à l'issue de la 11^{ème} réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique tenue en mai 2019 à l'issue de la présidence finlandaise. Cette réunion ministérielle se clôt traditionnellement par une déclaration commune. Or, les États-Unis ont refusé de signer un document faisant mention du terme « changement climatique ». Lors de la précédente réunion ministérielle de Fairbanks (Alaska) en mai en 2017, le secrétaire d'État Rex Tillerson – limogé le 13 mars 2018 - avait pourtant réaffirmé l'engagement états-unien dans la coopération régionale en faveur de l'environnement²¹⁰, même si deux mois plus tard les États-Unis quittaient l'accord de Paris. Cette fois, l'administration Trump s'est montrée intransigeante. La veille de la réunion, le secrétaire d'État Mike Pompeo avait donné le ton, fustigeant dans un discours extrêmement virulent la présence chinoise dans la région ainsi que la position canadienne et russe concernant les passages maritimes. Le secrétaire d'État a soupçonné publiquement la Chine d'utiliser une présence civile pour renforcer sa présence

²⁰⁹ « The Arctic Council should remain a high-level forum devoted to issues within its current mandate and not be transformed into a formal international organization, particularly one with assessed contributions » White House. National Security Presidential Directive - Arctic Region Policy, Washington, D.C, 2009.

²¹⁰ Le Secrétaire d'État a affirmé : « The Arctic Council, which recently celebrated its 20th anniversary, has proven to be an indispensable forum in which we can pursue cooperation. I want to affirm that the United States will continue to be an active member in this council. The opportunity to chair the Council has only strengthened our commitment to continuing its work in the future. » Arctic Council Ministers meet, sign binding agreement on science cooperation, pass Chairmanship from U.S. to Finland - Arctic Council, 11 mai 2017. URL : <https://www.arctic-council.org/index.php/en/our-work/2/8-news-and-events/451-fairbanks-04>, Consulté le 1/10/2018.

militaire à travers le déploiement de sous-marins. Selon Washington, la Chine aurait investi 90 milliards de dollars dans la région entre 2012 et 2017, principalement dans des infrastructures, notamment dans le cadre de son gigantesque projet des « routes de la soie polaires »²¹¹.

L'attitude peu consensuelle de la présidence états-unienne a trouvé une nouvelle illustration dans la proposition de Donald Trump d'acheter le Groenland, au mois d'août 2019. Bien plus qu'une simple plaisanterie, il s'agit pour les États-Unis de réaffirmer leur présence en Arctique vis-à-vis de la Russie, perçue comme une nouvelle menace, et vis-à-vis de la Chine. Face à la perception de cette double menace, et après avoir laissé longtemps l'Arctique au dernier plan de ses priorités, la diplomatie états-unienne multiplie donc les coups d'éclat depuis le début de l'année 2019. Parallèlement ont été publiés plusieurs documents officiels dédiés à l'Arctique, dont la stratégie du Ministère de la Défense et celle des Garde-Côtes qui pointent également du doigt la Russie et la Chine comme principaux dangers à la stabilité de la région. Depuis peu, l'administration Trump se place ainsi à contre-courant du discours consensuel d'implication plus ou moins active dans la coopération régionale.

d - La Norvège, État volontariste dont le développement dépend beaucoup du Nord

Dans leurs discours, les responsables norvégiens insistent sur le fait que l'Arctique n'est pas une abstraction pour Oslo mais bien une « mer locale »²¹², une « priorité absolue pour la Norvège » dans laquelle « politique intérieure et extérieure vont ensemble »²¹³. Entre 400 000 et 500 000 personnes habitent au nord du cercle polaire en Norvège²¹⁴, soit 10% de la population dans une région vitale pour la prospérité économique du pays. Pour un diplomate norvégien interrogé, « Il y a un engouement nouveau depuis 2007 pour l'Arctique [et

²¹¹ Mike Pompeo, *Looking North: Sharpening America's Arctic Focus*, Rovaniemi, Finlande, 2019.

²¹² Entretien avec un diplomate norvégien 1, 9/01/2018.

²¹³ Déclaration de la Ministre des affaires étrangères norvégienne à la conférence « Arctic Frontiers 2018 ».

²¹⁴ Entretien avec un diplomate norvégien 1, 9/01/2018.

l'épisode du drapeau russe planté au pôle Nord] mais pour nous rien n'est nouveau »²¹⁵. C'est une manière d'affirmer une implication dans le temps long pour la région arctique, en dehors des conjonctures politiques. La Norvège est un pays qui a toujours été défini par sa nordicité et son rapport à l'océan, comme l'explique la géographe norvégienne Ingrid Medby²¹⁶.

Il faut noter l'idée rependue en Norvège de continuité territoriale entre le sud et le nord du territoire. Pour les Norvégiens, la partie « arctique » de la Norvège n'est pas vraiment différente du sud concernant les conditions météorologiques et les infrastructures. La présence du courant chaud du Gulf Stream assure une température globalement homogène et relativement tempérée sur l'ensemble du territoire. Au contraire, dans l'Arctique américain, l'écart des conditions climatiques et la différence radicale des paysages de toundra par rapport au sud renforce l'idée commune que les territoires arctiques sont loin, géographiquement, politiquement, culturellement. En Norvège, c'est également une raison pour lesquelles le développement des régions arctiques n'est que peu controversé²¹⁷. La déclaration du ministre des Affaires étrangères norvégien Børge Brende en 2015 est éloquente :

« As a nation of seafarmers and fishermen, Norwegians have always lived off the sea. Polar exploration is an integral part of our national identity. 80 % of maritime traffic in the Arctic passes through Norwegian waters. Almost 90 % of our export revenues come from resources and economic activity and in our sea areas. Our long coastline, traditions and innovation go hand in hand. »²¹⁸

Avec sa population autochtone sámi et sa longue histoire d'exploration polaire, l'identité arctique de la Norvège n'est pas controversée bien qu'elle soit toujours renouvelée en particulier par les pratiques et les discours politiques²¹⁹. Pays qui a longtemps dépendu de la pêche, la Norvège tire aujourd'hui principalement sa richesse de l'exploitation pétrolière

²¹⁵ Entretien avec un diplomate norvégien 1, 9/01/2018.

²¹⁶ Ingrid Medby, *Peopling the State: Arctic State Identity in Norway, Iceland, and Canada*, Durham University, Durham, 2017, p. 71.

²¹⁷ Ingrid Medby, *Op. cit.*, 247 p.

²¹⁸ Déclaration du Ministère des Affaires étrangères norvégien Børge Brende, 2015, cité par Ingrid Medby *Peopling the State: Arctic State Identity in Norway, Iceland, and Canada*, Durham University, Durham, 2017, p. 71.

²¹⁹ Ingrid Medby, *Op. cit.*, p. 71.

offshore qui en fait le premier fonds souverain au monde²²⁰ : « Il n’y a pas un pays dans le monde qui n’aimerait pas avoir les problèmes de la Norvège » nous a confié un diplomate états-unien²²¹.

La Norvège est très active au sein de la coopération multilatérale en Arctique²²², et elle est à l’origine de la création de la conférence « Arctic Frontiers » en 2006 à Tromsø. En tant que « petit État », la Norvège développe par ailleurs son rôle dans les instances multilatérales et comme acteur de la paix, qui lui permettent de peser davantage sur la scène internationale grâce à des procédures de décision garantissant l’égalité entre les États²²³. À Oslo, trois personnes travaillent à plein temps sur les questions arctiques, dont une sur le Conseil de l’Arctique. La délégation norvégienne à « Arctic Frontiers » en 2018 était composée de six personnes, deux du Ministère des Affaires étrangères, et des délégués du Ministère de l’Environnement, de la Santé etc. Tous arboraient des pin’s du Conseil de l’Arctique sur la veste²²⁴, moyen d’affirmer une volonté continue d’implication dans la coopération régionale, malgré des raidissements dans les pratiques comme nous le verrons au Chapitre V.

e - Le Danemark, État attaché à l’Arctique par ses anciennes colonies

Le Danemark est l’un des cinq pays riverains de l’océan Arctique grâce au Groenland, ancienne colonie et à présent pays constitutif du royaume. Il fut néanmoins le dernier État arctique à publier sa stratégie arctique en 2011, en raison de la difficulté des négociations entre les trois entités du Royaume : le Danemark, le Groenland et les îles Féroé. Le Groenland a été un territoire éminemment stratégique de l’Arctique, et la base militaire de Thulé ouverte durant la Seconde Guerre mondiale au nord du territoire, est encore élément de la défense états-unienne après l’avoir été pendant la Guerre froide²²⁵. Après avoir été une base majeure

²²⁰ Source au 1^{er} janvier 2020 : <https://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings/>

²²¹ Entretien avec un diplomate états-unien 1, 21/01/2018.

²²² Entretien avec un diplomate suédois, 21/01/2018.

²²³ Auriane Guilbaud, « L’engagement multilatéral des petits États : pratiques, usages et trajectoires », *Critique internationale*, 2016, vol. 71, no 2, p. 9-18.

²²⁴ Entretien avec un diplomate norvégien 2 23/01/2018.

²²⁵ L’histoire de Thulé a été rendue célèbre par le livre de Jean Malaurie, *Les derniers rois de Thulé*, Paris, Plon, 1955. L’accord de coopération militaire entre États-Unis et Danemark est renforcé dans le *Camille Escudé-Joffres – « Coopération politique et intégration régionale en Arctique » - Thèse IEP de Paris – 2020* 92

de la Guerre froide où stationnaient de nombreux bombardiers nucléaires, elle constitue encore un point clef du système anti-missile américain. Mais aujourd'hui, les formes de domination qui s'exercent et les intérêts qui s'opposent au Groenland apparaissent davantage économiques et symboliques que militaires. Le Groenland représente dès lors un enjeu majeur pour les États intéressés par la région, notamment face aux conséquences peu contrôlables d'une indépendance qui s'esquisse.

La politique arctique du Danemark est rendue complexe par le statut d'autonomie dont disposent les îles Féroé et surtout le Groenland. Ces difficultés, qui trouvent leur source dans les relations sensibles entre ancienne puissance coloniale et ex-colonies, se trouvent exacerbées par l'intérêt international croissant pour l'Arctique. Cela est particulièrement vrai pour le Groenland, qui compte bien sur la richesse de son sol et de son sous-sol pour parvenir à l'indépendance²²⁶. Le Groenland, alors assimilé à un département danois, a obtenu une autonomie interne au sein du royaume du Danemark en 1979, et son autonomie a été renforcée en 2009, comme un dernier stade avant son indépendance potentielle. C'est dans ce cadre qu'un différend entre le Danemark et le Groenland est apparu concernant la question sensible de l'exploitation de l'uranium, sujet de préoccupation pour les autorités danoises.

Il est important de noter que durant sa présidence au Conseil entre 2009 et 2011, le Danemark était particulièrement actif vis-à-vis des observateurs et a soutenu les acteurs qui disposaient de ce statut, malgré la réticence des autres acteurs arctiques²²⁷. Cela s'explique par la volonté de Copenhague de choyer ses anciennes colonies, dans un contexte de demande d'autonomie accrue, voire d'indépendance.

cadre de l'OTAN en 1951. L'agrandissement de la base aérienne cause notamment le déplacement des autochtones de Thulé (les Inughuits).

²²⁶ Tiré d'une note « Danemark et Groenland » réalisée par nous-même pour le compte de l'Observatoire de l'Arctique de la DGRIS en 2016 URL : <http://www.observatoire-arctique.fr/analyses-regionales/les-Etats-du-g8/danemark-et-groenland/danemark-et-groenland/> Consulté le 18/02/2020.

²²⁷ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018 ; Ministry of Foreign Affairs, *Denmark, Greenland and the Faroe Islands: Kingdom of Denmark Strategy for The Arctic 2011-2020*, 2011.

f - Islande, Finlande, Suède : des États non riverains de l'océan Arctique en retrait relatif de la coopération régionale

État non riverain de l'océan Arctique et donc en retrait de plusieurs enjeux centraux comme celui de la des ressources halieutiques, l'Islande a trouvé le moyen de s'investir dans la politique arctique par l'organisation de la plus grande conférence arctique, « Arctic Circle », en place de forums classiques comme le Conseil de l'Arctique où elle est en retrait. Nous aurons l'occasion d'analyser en détail cette conférence dans le Chapitre III comme moyen trouvé par les « petits acteurs » de la région afin de gagner un rôle plus important dans la coopération régionale.

D'après nos entretiens avec des diplomates finlandais et suédois, ces États se tiennent un peu en retrait des questions politiques en Arctique. Comme l'Islande, la Finlande et la Suède sont des États non riverains de l'océan Arctique, et disent agir sur les questions de pêche par le biais de l'Union européenne (UE) et non pas directement²²⁸, comme dans le cadre du moratoire sur la pêche dans l'océan Arctique central signé en décembre 2017²²⁹. Un diplomate suédois interrogé insiste lui-même sur le fait que la Suède n'est pas un État côtier de l'Arctique contrairement à la Norvège, et donc que son identité arctique est moins forte, à l'instar de la Finlande. Selon lui, la Finlande affirme ses intérêts arctiques de manière « calme et déterminée »²³⁰ - nous comprenons : timide et en retrait. Ces États jouent cependant le jeu de la coopération arctique. La Suède a publié sa stratégie arctique en 2011, durant sa présidence du Conseil de l'Arctique (2010-2012). Le représentant de la Suède au Conseil de l'Arctique s'enorgueillit de la Déclaration de Kiruna de 2013²³¹ qui a clôturé la présidence de ce pays, avec la résolution suédoise d'instaurer un secrétariat permanent du Conseil de l'Arctique dont l'existence renforcera sans nul doute la structure de la coopération arctique.

²²⁸ Entretien avec un diplomate suédois, 21/01/2018 ; Entretien avec un diplomate finlandais, 22/01/2018.

²²⁹ L'« Accord pour la prévention de la pêche non régulée dans l'Océan arctique central » est entré en vigueur en octobre 2018.

²³⁰ Entretien avec un diplomate suédois, 21/01/2018.

²³¹ Arctic Council, « Kiruna Declaration », 2013.

Il y a cependant une différence de stratégie nationale entre la Finlande et la Suède : Stockholm est peu concerné par l'Arctique sauf pour des questions de protection de l'environnement. En effet, il n'existe pas en Finlande de grands projets de développement au Nord comme en Suède avec la mine de Kiruna qui exploite le plus grand gisement ferreux du monde²³².

2 - Les populations autochtones, nouvel acteur des relations internationales dans un contexte de revendications globales

Les États arctiques sont cependant loin d'être les seuls acteurs de la coopération régionale. La place croissante accordée aux acteurs autochtones explique leur implication dans le processus de gouvernance régionale, dans un contexte de revendications globales de la part d'acteurs non étatiques. C'est parce qu'ils sont habités²³³ que ces territoires arctiques²³⁴ sont vécus, appréhendés, revendiqués, exploités ... et sont pleinement territoires. Analyser les discours, les représentations, en particulier politiques, et donc les visions subjectives des acteurs est alors essentiel pour comprendre cette territorialisation, par ailleurs construite dans le temps. En effet, si ces territoires ont été habités depuis plus ou moins longtemps²³⁵, ils ont reçu plus récemment une consécration politique à travers des instances de représentation politique à tous les niveaux.

Chaque État possède sa propre définition de ce qu'est une population autochtone, les méthodes de classification ayant une forte portée politique²³⁶. En 1989, l'Organisation

²³² Lire à ce propos le beau reportage poétique de la romancière Maylis De Kerangal, *Kiruna*, Paris, La Contre Allée, 2019, 160 p.

²³³ André-Frédéric Hoyaux, « Entre construction territoriale et constitution ontologique de l'habitant : Introduction épistémologique aux apports de la phénoménologie au concept d'habiter », *Cybergeo*, 29 mai 2002.

²³⁴ Le territoire peut se définir classiquement comme l'espace approprié par les sociétés, de manière environnementale, sociale, économique, institutionnelle. La territorialisation concerne dès lors le lien entre l'intentionnalité des acteurs et la transformation d'une portion d'espace terrestre, et comme l'écrit Claude Raffestin, le territoire est la projection « d'un système d'intentions humain sur une portion de la surface terrestre ». Claude Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Librairies techniques, 1980.

²³⁵ Camille Escudé-Joffres (ed.), *Les régions de l'Arctique*, Neuilly-sur-Seine., Atlande, 2019, 414 p.

²³⁶ Il ne s'agit pas ici de les recenser toutes. Ravi De Costa dans son étude compare les définitions canadienne, états-unienne, scandinaves et russe avec une approche systématique et quantitative très Camille Escudé-Joffres – « *Coopération politique et intégration régionale en Arctique* » - Thèse IEP de Paris – 2020 95

Internationale du Travail a adopté la convention concernant les populations autochtones (OIT n° 169). La Norvège est le premier État - et le seul État arctique - à avoir ratifié la convention en 1990, sur un total de 21 États, surtout sud-américains. La définition de l'OIT renvoie à deux catégories de personnes :

« (a) aux peuples tribaux dans les pays indépendants qui se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale ;

(b) aux peuples dans les pays indépendants qui sont considérés comme indigènes du fait qu'ils descendent des populations qui habitaient le pays, ou une région géographique à laquelle appartient le pays, à l'époque de la conquête ou de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'État, et qui, quel que soit leur statut juridique, conservent leurs institutions sociales, économiques, culturelles et politiques propres ou certaines d'entre elles. »²³⁷

L'inclusion des populations autochtones dans la politique arctique s'inscrit dans un contexte de dynamique inclusive au sein des relations internationales à partir des années 1990,

rigoureuse. Voir Ravi De Costa, « State's Definitions of Indigenous Peoples: A Survey of Practices » dans Mikkel Berg-Nordlie, Jo Saglie et Ann Sullivan (eds.), *Indigenous politics: institutions, representation, mobilisation*, Colchester, United Kingdom, ECPR Press, 2015, p. 25-60. La géographe française Béatrice Collignon souligne : « Le terme « peuples autochtones » a vu le jour dans les Amériques dans les années 1970, dans le sillage des mobilisations des Amérindiens et de leur entrée sur la scène internationale. Soulignant leur antériorité sur le continent par rapport aux nouveaux arrivants européens et dénonçant l'oppression politique, la discrimination sociale et les processus d'usurpation foncière et de dépossession territoriale dont ils sont l'objet depuis plusieurs siècles, les Amérindiens revendiquaient leur statut de Sujet politique à l'intérieur des États qui les englobent, et la reconnaissance de droits collectifs et culturels allant au-delà de simples droits individuels de citoyenneté. » Béatrice Collignon et Irène Hirt, « Quand les peuples autochtones mobilisent l'espace pour réclamer justice », *Justice Spatiale / Spatial Justice*, mars 2017.

²³⁷ Organisation Internationale du Travail, *Convention C169 - Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux*, 1989. Article 1. URL : https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID,P12100_LANG_CODE:312314,fr Consulté le 3/05/2019. Voir également Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights et United Nations High Commissioner for Human Rights, *The United Nations declaration on the rights of indigenous peoples: a manual for national rights institutions*, New York, N.Y., United Nations, 2013. URL : www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/UNDRIPManualForNHRIs.pdf Consulté le 3/05/2019. Pour une perspective historique, se référer à Russel Lawrence Barsh, « Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law », *The American Journal of International Law*, 1986, vol. 80, n° 2, p. 369-385.

facteur de transformation du multilatéralisme²³⁸. Jusqu'à encore récemment les organisations internationales ont construit le multilatéralisme « par le haut » (« top-down »), ne faisant place qu'à un nombre restreint d'acteurs non étatiques, essentiellement les ONG accréditées. Désormais, une représentation accrue des acteurs considérés comme les plus faibles²³⁹ permet l'émergence d'un multilatéralisme « par le bas » (« bottom up »)²⁴⁰.

Les territoires arctiques, peuplés de seulement quatre millions d'habitants²⁴¹, sont cependant aujourd'hui encore administrés en majorité par des gouvernements nationaux situés dans des capitales fort éloignées géographiquement et politiquement de ces territoires avec qui elles développent des relations parfois encore teintées de colonisation.

a - Des territoires arctiques exotisés dans une vision coloniale

Pour comprendre les tenants et aboutissants de la gouvernance des territoires arctiques, il faut rappeler que l'Arctique a longtemps été pour les pays occidentaux un espace pour l'exploration, la compétition pour de nouvelles terres et de nouvelles ressources, et de fait espace de fantasmes décrit davantage de l'extérieur plutôt que de l'intérieur²⁴². L'approche post-coloniale utilise pour cela le terme d'orientalisme, qui s'applique assez bien à l'Arctique. L'orientalisme au sens de Saïd²⁴³ a eu de fortes répercussions au-delà de l'espace

²³⁸ Voir par exemple Irène Bellier, *Peuples autochtones dans le monde: Les enjeux de la reconnaissance*, Editions L'Harmattan, 2013, 374 p.

²³⁹ Marie-Claude Smouts, « Chapitre V. La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale » dans *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 1998, p. 25.

²⁴⁰ Un exemple parmi d'autres : la déclaration de Greenpeace à la fin de la convention de Kiruna, en 2013 (<https://www.greenpeace.fr/porter-des-milliers-de-voix-a-kiruna-pour-larctique/>) : « Dès la veille de la réunion du Conseil, s'est déroulé un premier événement : la prise de parole des peuples autochtones contre les forages dans l'océan arctique. » liant ainsi la considération pour les populations autochtones avec les considérations occidentales nouvelles en faveur du changement climatique et énergétique.

²⁴¹ ACIA, 2004. *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment. ACIA Overview report*. Cambridge University Press. 140 pp. <https://www.amap.no/documents/doc/impacts-of-a-warming-arctic-2004/786> pp. 6-7

²⁴² E. Carina Keskitalo, « Setting the Agenda on the Arctic: Whose Policy Frames the Region? », *The Brown Journal of World Affairs*, 2012, vol. 19, n° 1, p. 162.

²⁴³ Edward William Saïd, *L'Orientalisme : l'Orient créé par l'Occident*, Paris, Seuil, 2005, 422 p.

géographique étudié, c'est-à-dire pour mieux comprendre la manière dont les représentations de l'Orient ont été utilisées par l'Occident pour justifier une présence coloniale. La notion d'orientalisme a été appliquée à l'Arctique pour la première fois par l'anthropologue américaine Ann Fienup-Riordan dans les années 1990, en lien avec son travail portant sur la représentation des Inuits dans le cinéma américain²⁴⁴. Le terme d'orientalisme arctique décrit la façon dont les personnes vivant dans les régions nordiques polaires ont été imaginées et construites de manière essentialisée, exotique et atemporelle. L'Arctique orientalisé a construit par exemple les personnes autochtones comme des « enfants de la nature »²⁴⁵, et de telles constructions ont été utilisées pour justifier une colonisation européenne dans les régions nordiques et arctiques. Cette approche utilisant le prisme de la colonisation est aujourd'hui largement représentée dans les études en sciences sociales portant sur les territoires arctiques²⁴⁶.

Un exemple concret de ce propos est à trouver dans la colonisation de l'Extrême-Orient russe depuis la conquête de la Sibérie par la Russie au XVI^{ème} siècle à nos jours. L'anthropologue Yves-Marie Davanel souligne l'omniprésence de la « perception exotisante » avec laquelle l'État russe considère les populations sibériennes quatre siècles : « Jusqu'à aujourd'hui, ces peuples représentent pour la Russie européenne un modèle d'altérité » écrit-il²⁴⁷. Cela rejoint la définition de l'exotisme que propose le géographe Jean-François Staszak²⁴⁸ pour qui l'exotisme n'est pas le propre d'un lieu mais d'un point de vue et d'un discours sur ceux-ci. Il analyse ainsi l'exotisation comme un processus de construction de l'altérité propre à l'Occident colonial, qui montre une fascination condescendante pour

²⁴⁴ Ann Fienup-Riordan, *Freeze frame: Alaska Eskimos in the movies*, Seattle, University of Washington Press, 1995, 234 p.

²⁴⁵ Pour une perspective à la fois historique et anthropologique du rapport entre l'État russe et les populations arctiques colonisées, voir le célèbre ouvrage Yuri Slezkine, *Arctic mirrors: Russia and the small peoples of the North*, Ithaca, Cornell University Press, 1994, 456 p.

²⁴⁶ Voir par exemple Rebecca Adler-Nissen et Ulrik P Gad, « Introduction: Postimperial sovereignty games in the Nordic region », *Cooperation and Conflict*, mars 2014, vol. 49, n° 1, p. 3-32.

²⁴⁷ Yves-Marie Davanel, « Des inorodcy aux korennye narody: modalités de la reconnaissance des peuples « autochtones » en Fédération de Russie » dans Irène Bellier (ed.), *Peuples autochtones dans le monde: Les enjeux de la reconnaissance*, Editions L'Harmattan, 2013, p. 179.

²⁴⁸ Jean-François Staszak, « Qu'est-ce que l'exotisme ? », *Le Globe. Revue genevoise de géographie*, 2008, vol. 148, n° 1, p. 7-30.

certaines ailleurs, déterminés essentiellement par l'histoire de la colonisation et des représentations. L'exotique n'est alors pas tant ce qui n'est pas « là » que ce qui n'est pas « moi » : l'exotisation passe par une mise en scène de l'Autre au service d'intérêts politiques, qui ont des conséquences certaines sur la gouvernance des populations.

b - Le rôle des autochtones au niveau régional : la spécificité du statut de participant permanent au Conseil de l'Arctique

Les conceptions réalistes selon lesquelles l'État constitue l'unique prisme de lecture et de compréhension du système international sont à présent abondamment remises en cause²⁴⁹. En science politique, les travaux de Keohane et Nye furent les premiers à examiner de façon systématique des situations impliquant une grande variété d'acteurs, États et organisations internationales, fondations privées et mouvements révolutionnaires, Églises et sociétés multinationales, etc.²⁵⁰. Ces deux auteurs ont rejeté le modèle dominant de la coopération stato-centrée et placé le phénomène du transnationalisme à l'agenda de la recherche internationale. Plus tard, les théories constructivistes et transnationalistes font la part belle aux acteurs non étatiques dans les négociations internationales en remettant en cause le monopole de l'État-nation dans le domaine international²⁵¹. Chef de file des transnationalistes, James Rosenau²⁵² distingue ainsi des acteurs de niveau micro et des acteurs de niveau macro, tous en capacité de jouer un rôle réel sur la scène internationale.

L'implication des peuples autochtones dans l'AEPS puis le Conseil de l'Arctique est une illustration de la transformation des structures de pouvoirs dans la politique mondiale et la coopération environnementale. Comme l'explique Mark Nuttall, anthropologue à l'Université d'Alberta et spécialiste des peuples autochtones de l'Arctique :

²⁴⁹ Marie Törnquist-Chesnier, « Le multilatéralisme « par le bas » : l'entrée en jeu d'acteurs non étatiques » dans *Le multilatéralisme*, Paris, La Découverte, 2007, p. 166-181.

²⁵⁰ Robert O. Keohane et Joseph S. Nye, *Transnational relations and world politics*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1972, 428 p.

²⁵¹ Voir James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990 ; Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le Retour du monde ; Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 1992.

« Social responses to global economic and ecological interdependence are affecting and shaping world order to the extent where the traditional state-centred world system now co-exists with a multi-centred system dominated by the NGOs and other transnational non-state actors and epistemic communities, such as scientists and indigenous and non-indigenous social movements. »²⁵³

Les populations autochtones représentent un acteur incontournable en Arctique, comptant pour 15 à 20 % des habitants au nord du cercle polaire sur un territoire originel par définition transnational²⁵⁴. Dans leurs discours, les populations autochtones mettent en avant l'aspect culturel d'une nation sans État, répartie au-delà des frontières²⁵⁵. Au niveau local, les développements industriels dans le nord des États arctiques, des conditions de vie très difficiles et la menace d'une assimilation socio-culturelle mobilisent depuis longtemps les populations autochtones de l'Arctique²⁵⁶.

Le Conseil de l'Arctique a permis aux populations autochtones de jouer un rôle accru dans la politique arctique internationale et à parvenir à une visibilité internationale concernant la protection de l'environnement et de leurs cultures. Le statut de participant permanent s'inscrit dans un contexte de revendications croissantes des populations autochtones pour être incluses dans les instances multilatérales. Se présentant comme un partenariat entre États et peuples autochtones, le Conseil de l'Arctique a la particularité de représenter politiquement et de manière croisée tout à la fois des territoires étatiques et les habitants autochtones de ces

²⁵² James N. Rosenau, *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*, Princeton, N.J, Princeton University Press, 1990, 480 p.

²⁵³ Mark Nuttall, *Protecting the Arctic: indigenous peoples and cultural survival*, Amsterdam, Harwood, 1998, p. 26.

²⁵⁴ AHDR (Arctic Human Development Report) 2004. Akureyri: Stefansson Arctic Institute <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/51>.

²⁵⁵ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018. C'est le cas de Kiruna, définie par la Suède même comme : « La Laponie est la région tout au nord de la péninsule scandinave. Cette région appartient à la Finlande, la Norvège, Russie et la Suède. En Suède, la ville la plus connue de toute la région est Kiruna, la ville la plus importante de la région de Norrbotten. Une ville d'histoire courte mais bouleversant. Une ville de nature, parfaite pour profiter des Aurores Boréales mais aussi une ville industrielle et minière grâce aux immenses gisements de fer de grande qualité. » URL : <https://www.tourismesuede.fr/kiruna-laponie-suedoise/> Consulté le 16/01/2020.

²⁵⁶ Peter Jull, « L'Arctique et l'internationalisme inuit », *Études internationales*, 1989, vol. 20, no 1, p. 115-130.

territoires. Le premier succès du Conseil est d'inclure ces populations et non de coopérer « dans le dos de ceux qui vivent dans la région »²⁵⁷. Au dire d'un diplomate suédois, ambassadeur des Affaires arctiques, ces derniers constituent un « investissement intelligent dans la résolution des conflits ». Le discours de repentance, dont il est difficile de juger de la sincérité, est présent également : « on ne les avait pas écoutées, c'est une bêtise à ne pas répéter »²⁵⁸.

Le statut de participant permanent constitue une catégorie de membres à part qui sont inclus dans le processus de décision. Dans la première phase de la coopération que constituait l'AEPS, les peuples autochtones avaient un rôle de membres observateurs. C'est l'établissement du Conseil de l'Arctique en 1996 qui a réellement renforcé le statut des peuples autochtones de l'Arctique en leur attribuant le statut de participant permanent, qui permet de représenter des populations autochtones habitant dans un ou plusieurs pays de l'Arctique. L'Article 2 de la Déclaration d'Ottawa indique ainsi que les participants permanents ont un droit de consultation et de participation active au même titre que les États²⁵⁹. Si le fait que les États-nations ne soient pas seuls acteurs du processus n'est plus rare dans les instances multilatérales, ordinairement, les peuples autochtones ont le statut d'organisation non gouvernementale²⁶⁰. Ce statut accordé à des peuples autochtones est rare, sinon inédit dans les instances multilatérales²⁶¹. Aili Keskitalo, présidente du parlement Sámi de Norvège, le salue ainsi comme la meilleure forme que les peuples autochtones ont, meilleure qu'au niveau national norvégien²⁶². L'une des forces des représentants sámi est la

²⁵⁷ Entretien avec un diplomate suédois, 21/01/2018.

²⁵⁸ Entretien avec un diplomate suédois, 21/01/2018.

²⁵⁹ « The category of Permanent Participation is created to provide for active participation and full consultation with the Arctic indigenous representatives within the Arctic Council ». Arctic Council. Ottawa Declaration (1996), article 2. URL : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85> consulté le 09/01/2020.

²⁶⁰ Timo Koivurova et Leena Heinämäki, « The participation of indigenous peoples in international norm-making in the Arctic », *Polar Record*, avril 2006, vol. 42, n° 02.

²⁶¹ Lassi Heininen et Chris Southcott, *Globalization and the circumpolar North*, Fairbanks, University of Alaska Press, 2010, p. 273.

²⁶² Emilie Canova et Pauline Pic, « Le rôle des minorités ethniques en Europe du Nord, dialogue avec une députée sámi de Norvège », *Le Grand Continent*, 8 mai 2019. URL : <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/05/08/comprendre-les-minorites-ethniques-en-europe-du-nord-dialogue-avec-une-deputee-samie-de-norvege/> consulté le 09/01/2020.

continuité de leur poste dans le temps, contrairement aux rotations diplomatiques du personnel du ministère des Affaires étrangères norvégien, ce qui leur permet d'avoir une mémoire institutionnelle et une connaissance des pratiques pour d'influencer les décisions prises par les États²⁶³, contrairement aux représentants des États-membres qui ne sont pas des experts de l'Arctique, à quelques exceptions près. De plus, en Norvège par exemple les Sámis sont presque doublement représentés car ils font partie de la délégation norvégienne au Conseil de l'Arctique, en plus de leur représentation de participant permanent. Même si la décision finale est prise par les États arctiques, les participants permanents doivent être pleinement consultés (voir Annexe I), et comme les États, ils peuvent mettre sur la table des points à l'agenda et émettre des propositions dans les réunions du Conseil (voir photographie ci-dessous).

Photographie 3 - Réunion ministérielle d'Iqaluit (US Department of State, 2015)



²⁶³ Entretien avec un représentant Sámi 2, 25/01/2018.

La structure de gouvernance régionale présente beaucoup de similarités par rapport à la gouvernance infranationale et autochtone, par la place notamment qu'elle accorde aux populations autochtones dans un processus venant « du bas ». De fait, les premières formes de coopération internationales de la zone arctique viennent d'ailleurs des acteurs non étatiques²⁶⁴, lors de la création d'organisations transnationales de peuples autochtones. La représentation ethnique est prise en compte au sein du Conseil de l'Arctique à la manière des parlements Sámi dans les pays scandinaves²⁶⁵. Ce ne sont pas les organisations locales qui participent au Conseil mais leurs organisations-parapluie internationales, comme le Conseil Sámi pour les Sámi, ou le Conseil Circumpolaire Inuit qui rassemble les trois organisations canadienne, états-unienne et groenlandaise. À titre d'exemple, l'Association russe des populations autochtones du Nord à elle seule représente quarante-neuf différents peuples autochtones qui couvrent environ la moitié du territoire de la Fédération de Russie²⁶⁶.

Lors de la création du Conseil de l'Arctique en 1996, seules trois organisations de peuples autochtones sont présentes : le Conseil Circumpolaire Inuit, le Conseil Sámi et RAIPON. Trois organisations représentatives d'autres peuples autochtones ont été incluses ensuite au fur et à mesure de leur création, le « Gwich'in Council International », « l'Aleut International Association » et l'« Arctic Athabaskan Council », démontrant l'implication croissante des populations autochtones²⁶⁷. Il faut cependant souligner que les situations économiques, sociales et politiques des populations autochtones ne sont pas toutes comparables. Les populations autochtones les plus actives sont celles d'Amérique du Nord et de Scandinavie. Les Sámis sont sans aucun doute mieux lotis dans les pays du Nord de l'Europe que certaines populations russes²⁶⁸, ou du Nord de l'Amérique. Nous avons eu l'occasion de nous entretenir avec un médecin canadien qui avait travaillé deux ans dans une

²⁶⁴ Nilsson, Annika E. « The Arctic Environment - From Low to High Politics ». In *The Arctic Yearbook 2012*, 2012.

²⁶⁵ Antoine Dubreuil, « La construction de territoires identitaires régionaux et locaux en Arctique », *Prospective et stratégie*, 2014, Numéros 4-5, n° 1-2, p. 157-174.

²⁶⁶ Voir Indra Øverland, « Indigenous Rights in the Russian North » dans Elana Wilson Rowe (ed.), *Russia and the North*, Ottawa, Univ. of Ottawa Press, 2009, p. 165-181.

²⁶⁷ Entretien avec un diplomate canadien 4, 28/02/2018.

²⁶⁸ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018 ; Entretien avec un diplomate français 3, 28/06/2018.

communauté inuk au nord du Québec pour qui les conditions sanitaires sont « celles du Tiers-Monde ; c'est pire que l'Afrique »²⁶⁹. De leur côté, les populations autochtones russes souffrent du manque de moyens financiers et politiques. Leur organisation, RAIPON, a été dissoute par le pouvoir central russe, avant d'être reformée sous la pression des autres acteurs arctiques, mais avec une présidence choisie et contrôlée par Moscou²⁷⁰. Le tableau ci-dessous présente les populations autochtones représentées au sein du Conseil. Le Conseil de l'Arctique peut, en théorie, accréditer davantage de participants permanents, mais leur nombre total doit être inférieur à celui du nombre de membres du Conseil, ce qui consacre la primauté des États dans la coopération régionale.

²⁶⁹ Entretien informel avec une médecin canadienne, 25/02/2018.

²⁷⁰ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018.

Tableau 3 - Les populations autochtones représentées au Conseil de l'Arctique (Escudé-Joffres, 2020, d'après Dubreuil, 2014)

Nom de l'organisation (date de création)	Population représentée	Nombre total
Sámi Council (1956)	40 000 et 60 000 en Norvège 15 000 et 25 000 en Suède 6 000 et 9 000 en Finlande 1 990 dans la péninsule de Kola en Russie.	60 000 et 100 000
Inuit Circumpolar Council (1977)	50 000 États-Unis (Alaska) 50 000 Canada 50 000 Danemark (Groenland)	150 000
Russian Association of Indigenous Peoples of the North, Siberia and Far East (1993)	40 peuples de Russie	250 000
Aleut International Association (1998)	États-Unis (Alaska) Russie (péninsule du Kamtchatka)	18 000
Gwich'in Council International (1999)	États-Unis (Alaska) Canada (Yukon et Territoires du Nord- Ouest)	9 000
Arctic Athabaskan Council (2000)	12 000 en Alaska, 10 000 au Yukon	45 000
18 organisations	20 000 dans les Territoires du Nord-Ouest.	

Les participants permanents sont impliqués dans les réunions ministérielles mais également dans toutes les autres réunions et activités du Conseil de l'Arctique, notamment autour des problématiques sociales qui concernent directement les peuples autochtones. La représentation des territoires locaux et autochtones au niveau régional se fait ainsi non seulement grâce à la représentation politique, mais également par la représentation scientifique qui valorise les territoires autochtones dans leur production de savoir traditionnel.

Il est certain, comme nous le dit un diplomate d'un pays observateur, que les représentants autochtones « jouent de leur visibilité et se mettent en avant, maintenant que le Conseil de l'Arctique est devenu *tendance* »²⁷¹. Aucune conférence ou réunion internationale portant sur l'Arctique ne peut avoir lieu sans inviter des représentants autochtones. La longue histoire de colonisation explique une culpabilité politique que l'on retrouve beaucoup dans le discours canadien en particulier²⁷². L'Amérique du Nord est en effet le continent où les persécutions envers les populations autochtones ont été très violentes, du génocide allant avec la conquête de l'Amérique jusqu'aux pensionnats autochtones (« residential schools ») arrachant les enfants autochtones à leurs familles, dont le dernier a fermé ses portes au Canada en 1996²⁷³. À cette histoire douloureuse et encore très présente se joint la frustration de ne pas être écouté dans les arènes internationales. Les interventions des représentants autochtones au Conseil de l'Arctique sont toujours « très émotionnelles »²⁷⁴, et il n'est pas rare que les intervenants en viennent aux larmes²⁷⁵ lorsqu'ils plaident pour de meilleures conditions de vie lors des conférences internationales. Nous développerons le rapport de force institutionnel et empirique entre populations autochtones et États dans la troisième partie de la thèse, pour montrer comment les rapports de force entre populations autochtones et États

²⁷¹ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018.

²⁷² Entretien avec un diplomate canadien 1, 21/12/2017 ; Entretien avec un diplomate canadien 2, 23/01/2018 ; Entretien avec un diplomate canadien 4, 28/02/2018.

²⁷³ J. R. Miller, *Residential Schools and Reconciliation: Canada Confronts Its History*, Toronto ; Buffalo, University of Toronto Press, 2017, 348 p.

²⁷⁴ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018.

²⁷⁵ Observations personnelles lors de la Conférence « Arctic Frontiers » 2018 ; Conférence « UArctic » 2018.

varient en fonction du contexte international, dans un rapport paradoxal d'instrumentalisation mutuelle.

3 - L'irruption du niveau international dans la coopération régionale : le statut d'observateur au sein du Conseil de l'Arctique

Au fur et à mesure de la prise de conscience d'enjeux politiques, économiques et commerciaux importants en Arctique, des acteurs extérieurs au Conseil de l'Arctique se manifestent, toujours plus nombreux. Cet intérêt pour la région se traduit par une inflation de demandes d'accès au poste d'observateur au sein du Conseil de l'Arctique. Parmi d'autres, la France se revendique comme nation polaire²⁷⁶, la Chine comme « near-Arctic state »²⁷⁷. Au sein du processus de coopération régionale, l'AEPS avait déjà l'habitude d'inviter des organisations et des États extérieurs ayant une expertise et une expérience significatives afin de contribuer à son travail et à celui de ses corps associés. Le Conseil de l'Arctique a officialisé cette tradition en créant un statut d'observateur. Ce statut est ouvert aux États non membres du Conseil ainsi qu'à des organisations inter-gouvernementales et non gouvernementales qui souhaitent participer à ses activités, et découle du constat que l'implication de la communauté internationale est nécessaire afin de faire face aux enjeux climatiques que connaît l'Arctique. En 2020, treize États, treize organisations intergouvernementales (dont quelques organes de l'ONU) et douze ONG peuvent se prévaloir d'un statut d'observateur au Conseil de l'Arctique²⁷⁸.

²⁷⁶ En témoigne l'introduction de la *Feuille de route* française pour l'Arctique : « Lointain, l'Arctique l'est aussi en raison de son environnement difficilement accessible où règnent des conditions climatiques extrêmes ; mais pourtant proche, car la France s'est affirmée au cours des trois derniers siècles comme une nation polaire, forte d'une tradition d'expédition, d'exploration et d'une présence scientifique permanente dans les pôles. » Ministère des Affaires étrangères et du développement international, *Le grand défi arctique - Feuille de route nationale sur l'Arctique*, 2016, p. 4.

²⁷⁷ En témoigne la Politique arctique chinoise, publiée en janvier 2018 qui se réclame d'un « presque État-arctique » : « Geographically, China is a "Near-Arctic State", one of the continental States that are closest to the Arctic Circle. » The State Council - The people's Republic of China, *China's Arctic Policy*, 2018.

²⁷⁸ L'Union européenne a un statut d'observateur « ad hoc » et n'est donc pas prise en compte dans le nombre d'observateurs officiels. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette particularité.

a - Le rôle des observateurs

Ce statut est accordé à l'unanimité par les États membres aux entités dont ils estiment qu'elles peuvent contribuer à leurs travaux. Le rôle actuel des observateurs se réduit à l'observation des travaux du Conseil, la contribution scientifique et technique aux groupes de travail, la proposition de projets d'action, la contribution financière à divers projets et parfois l'intervention orale dans les organes subsidiaires du Conseil²⁷⁹. Cet encadrement du rôle des observateurs est renforcé par l'impossibilité pour les observateurs, et notamment les États, de s'exprimer même brièvement pendant les réunions du Conseil. L'influence des observateurs peut s'exercer cependant à travers les groupes de travail. La France par exemple s'emploie à renforcer sa présence scientifique dans ces groupes, même si cette présence est difficile à pérenniser faute de moyens de financer en particulier les déplacements réguliers des experts lors des réunions dans les pays arctiques. Les réunions ministérielles durent en général trois jours, et les observateurs n'ont pas accès à toutes les réunions. Pour les réunions exécutives où il s'agit du budget par exemple, ou encore des objectifs à atteindre, les observateurs ne sont pas présents²⁸⁰.

Le statut d'observateur est accordé à la condition de pouvoir prouver que l'État en question est capable de participer de manière constructive au travail scientifique du Conseil²⁸¹. La science devient alors un prétexte pour pouvoir participer au Conseil de l'Arctique et espérer « mettre le pied dans la porte » des discussions politiques dans la région, même si les observateurs au Conseil ne sont pas assis à la table des négociations comme les participants permanents, et « ont surtout le droit de fermer leur bouche »²⁸². La dimension circumpolaire de la coopération régionale arctique est donc renforcée par une dimension

²⁷⁹ « The primary role of Observers is to observe the work of the Arctic Council. Observers contribute through their engagement in the Arctic Council primarily at the level of working groups. In meetings of the Arctic Council's subsidiary bodies to which Observers have been invited to participate, Observers may, at the discretion of the Chair, make statements after Arctic States and Permanent Participants, present written statements, submit relevant documents and provide views on the issues under discussion. Observers may also submit written statements at Ministerial meetings. » Arctic Council, « Arctic Council Observer manual », 2013.

²⁸⁰ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018.

²⁸¹ Entretien avec un diplomate néerlandais, 23/01/2018.

²⁸² Entretien avec un diplomate français 2, 10/01/2018.

internationale qui s'ajoute, voire interfère dans le jeu politique, par le biais de la science. Pour un État observateur, envoyer des scientifiques est également un moyen d'influencer le travail scientifique et les groupes de travail²⁸³. Cela aboutit à des phénomènes de compétition entre les observateurs, les apports scientifiques étant un moyen de « frimer »²⁸⁴.

Les priorités des membres observateurs changent selon les priorités nationales²⁸⁵, et certains observateurs sont plus actifs que d'autres, cela variant également dans le temps. À ce titre, les États observateurs peuvent alors financer des scientifiques pour participer aux rapports du Conseil de l'Arctique ; certains pays sont très actifs comme le Japon, l'Allemagne, les Pays-Bas, qui participent aux groupes de travail de manière assidue²⁸⁶. Sous la présidence canadienne (2013-2015), un chercheur français nous a dit qu'il allait seul aux réunions, quand les Canadiens étaient une quinzaine. En conséquence, « forcément ce n'est pas la même échelle, ni non plus au niveau de l'obligation de résultat ».²⁸⁷ Les chercheurs font leur travail bénévolement, et rencontrent même souvent des difficultés dans l'exercice de leur travail pour le remboursement des frais de missions par exemple, ou que le ministère français a du mal à envoyer les observateurs aux réunions deux fois par an²⁸⁸ : « Dans l'absolu il y a une volonté que la France soit représentée mais il y a problème de moyen, j'ai l'impression. »

Les nations observatrices pas encore acceptées avant 2013, comme Singapour, le Japon, la Corée du Sud, envoient quant à eux un ou une diplomate qui ont souvent aucune expertise sur l'Arctique. Ces pays envoient des missions pour faire acte de présence, sans avoir d'expertise particulière, selon le chercheur français interrogé. L'apport que peuvent apporter des scientifiques à la place des diplomates est essentiel : « pour le groupe de travail c'est le jour et la nuit »²⁸⁹. Le chercheur interrogé souligne que les collègues qui viennent sans

²⁸³ Entretien avec un diplomate néerlandais, 23/01/2018.

²⁸⁴ « To show off », Entretien avec un diplomate néerlandais, 23/01/2018.

²⁸⁵ Entretien avec la présidente de PAME, 27/02/2018.

²⁸⁶ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017 ; Entretien avec un diplomate japonais 23/01/2018 ; Entretien avec un diplomate néerlandais 23/01/2018.

²⁸⁷ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/ 2017.

²⁸⁸ « C'est la croix et bannière pour avoir les frais de transport, et si je ne me bats pas pour avoir la mission il ne se passe rien. » Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/ 2017.

²⁸⁹ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/ 2017

avoir la moindre idée du fonctionnement technique sont exclus de fait des discussions, même informelles²⁹⁰.

Le tableau ci-dessous résume l'arrivée des membres observateurs, États et organisations non étatiques à travers le temps, et illustre un intérêt international croissant, et de fait un élargissement des limites du périmètre de la région arctique, dont nous observerons les conséquences géopolitiques dans les parties II et III de notre travail²⁹¹.

²⁹⁰ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/ 2017.

²⁹¹ Les noms sont retranscrits en anglais tels qu'ils apparaissent sur le site du Conseil de l'Arctique, à l'exception des noms dont l'usage est popularisé en français.

Tableau 4 - Tableau récapitulatif de l' accès au statut d' observateur au Conseil de l' Arctique (Escudé-Joffres, 2020, à partir du site du Conseil de l' Arctique)

Date	Pays président	Lieu de la réunion ministérielle	État observateur	Organisation inter-parlementaire et inter-gouvernementale	Organisation non gouvernementale
1998	Canada	Iqaluit	Allemagne Pays Bas Pologne Royaume-Uni	Standing Committee of the Parliamentarians of the Arctic Region Commission Économique pour l' Europe des Nations Unies Programme des Nations Unies pour l' Environnement (PNUE)	International Arctic Science Committee (IASC) International Union for Circumpolar Health (IUCH) Forum Nordique World Wildlife Fund (WWF)
2000	États-Unis	Barrow	France	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge International Union for the Conservation of Nature Conseil Nordique North Atlantic Marine Mammal Commission	Advisory Committee on Protection of the Sea (ACOPS) Association of World Reindeer Herders (AWRH) Circumpolar Conservation Union (CCU) International Arctic Social Sciences Association (IASSA)
2002	Finlande	Inari		Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)	International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA) University of the Arctic (UArctic)

2004	Islande	Reykjavik	Nordic Environment Finance Corporation	Arctic Institute of North America (AINA)
2006	Russie	Salekhard	Espagne	
2009	Norvège	Tromsø		
2011	Danemark	Nuuk		
2013	Suède	Kiruna	Corée Chine Italie Japon Inde Singapour	
2015	Canada	Iqaluit		
2017	États-Unis	Fairbanks	Suisse	International Council for the Exploration of the Sea OSPAR Commission Organisation Météorologique Mondiale (OMM) West Nordic Council
2019	Finlande	Rovaniemi		Organisation Maritime Internationale (OMI)

b - Le processus d'admission des observateurs : l'exemple de la Suisse (2017)

Les demandes pour l'obtention du statut d'observateur sont adressées directement au pays président du Conseil, et doivent contenir une description écrite de ce que le pays candidat peut apporter à la coopération régionale. Si l'observateur qui postule est une organisation, il doit fournir en plus de son objectif une copie de son rapport annuel et de ses activités, ainsi qu'une copie de son système de gouvernance et de ses membres.

Nous pouvons prendre l'exemple de la Suisse, dernier État observateur accepté lors de la réunion ministérielle de Fairbanks en 2017, pour analyser le processus d'acceptation d'une candidature dans le temps. Nous avons rencontré lors des préliminaires à la conférence la conférence « Arctic Frontiers » 2018 deux diplomates suisses. La rencontre a été facilitée par la proximité linguistique : ces diplomates m'avaient entendu parler français avec un Canadien. L'un des deux diplomates était l'ambassadeur suisse en Norvège et Islande, avec résidence à Oslo. Quant à l'autre, les échanges ont été facilités du fait de son plus jeune âge et d'un parcours universitaire commun. Nous avons ainsi convenu d'un rendez-vous le lendemain pour un entretien qui a duré plus d'une heure autour d'un café dans le « lobby » de l'hôtel Clarion de Tromsø - lieu où nous avons effectué la grande majorité de nos entretiens de janvier 2018 – qui accueillait la conférence « Arctic Frontiers ». Comme bien souvent, avoir affaire avec un interlocuteur avec qui nous avons échangé dans un cadre plus informel nous a assuré un entretien plus riche en informations et en spontanéité car délivré de la solennité et de la réserve liées aux habituels entretiens diplomatiques.

L'équipe arctique du ministère du Département fédéral des Affaires étrangères suisse est petite, constituée de deux personnes à plein temps et une à mi-temps. En 2014, un conseiller fédéral a été mandaté pour obtenir le statut d'observateur. Pour le diplomate suisse interrogé, la science constitue l'argument le plus important à faire valoir pour justifier l'intérêt de la Confédération helvétique dans la coopération arctique : la Suisse se targue d'une expertise en science polaire de plus d'un siècle – se nommant même « nation arctique verticale ». Il a fallu développer une stratégie, « tout créer de A à Z²⁹²», rencontrer des

²⁹² Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018.

acteurs, mobiliser les forces en Suisse et intégrer cela du côté de la science et de la recherche polaire, organiser une votation.

Une candidature au Conseil de l'Arctique implique une intense période de « lobbying » auprès des États arctiques. Cela passe par exemple par une présence active dans les grandes conférences internationales comme « Arctic Frontiers » et « Arctic Circle », « plateformes idéales pour se montrer »²⁹³. Lors de la conférence « Arctic Circle » de 2016, l'équipe arctique de la Suisse avait ainsi organisé une session scientifique afin de présenter les activités suisses, distribuer du matériel de communication, organisé de nombreuses activités. Il a fallu organiser un « gros show » comme moyen de communiquer, et de même à la conférence satellite « Arctic Circle » organisée en 2017 en Écosse. Un stand d'information dédié à la politique arctique suisse avait été déployé à « Arctic Frontiers » 2016, et plusieurs formats de communication ont été utilisés : session, discours, expositions, films. En parallèle, les diplomates suisses ont développé un travail de communication auprès des États arctiques en particulier afin de « dissiper les craintes ». Séduire les participants permanents qui « n'aiment pas être oubliés » a également été un passage obligé pour réclamer le statut d'observateur. L'équipe suisse leur a montré leur sympathie, a visité le secrétariat des populations autochtones à Tromsø : « pendant la campagne d'observateur, les gens vous testent »²⁹⁴. Les populations autochtones accusent ainsi fréquemment les observateurs d'avoir un agenda caché, et il a fallu s'en défendre. Après avoir essuyé un refus en 2015 dans un contexte de gel des admissions au statut d'observateur lié à un contexte international tendu suite à la crise de Crimée et aux sanctions occidentales contre la Russie, la Suisse a été autorisée à devenir observateur lors de la réunion ministérielle de Fairbanks en 2017.

Seraient susceptibles de se porter candidats également la Mongolie, la Grèce, la Turquie, pays dont l'intérêt arctique est sans doute plus difficile à justifier. Cela illustre néanmoins l'importance mondiale que prend la politique arctique, et la volonté internationale pour ces pays d'être présents voire de se réclamer comme acteur légitime à prendre part aux décisions concernant une région du monde perçue comme stratégique à bien des regards.

²⁹³ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018.

²⁹⁴ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018.

Conclusion du Chapitre I

Dans ce chapitre, nous avons analysé la création d'un réseau de coopération régionale, en nous concentrant sur les acteurs. L'environnement a été posé comme pierre angulaire de la coopération fonctionnelle, et comme prétexte à la rencontre entre tous les États présents au nord du cercle polaire dans contexte de fin de Guerre froide. Entre ruptures et continuité, cette coopération s'est solidifiée dans le temps. Un point notable est le nombre croissant et la diversité d'acteurs impliqués dans le processus de coopération. Du niveau local et des acteurs autochtones, jusqu'au niveau international et l'inclusion d'observateurs au Conseil de l'Arctique, les parties prenantes de cette coopération ont une influence très forte sur les formes de la coopération, et modèlent les formes de cette région en mouvement comme nous le verrons.

Après avoir analysé les pratiques de la coopération, il s'agira à présent d'analyser les formes de la coopération qui en découlent. Nous allons voir dans le chapitre suivant que la structure de coopération engendre nécessairement une forme souple et non coercitive de coopération, aux objectifs limités et techniques, où le rôle des acteurs non étatiques comme les réseaux scientifiques est prégnant dans la constitution d'une région « par le bas » et non seulement issue de volontés étatiques surplombantes.

Chapitre II. Une coopération technique et limitée fondée sur des questions dépolitisées

Après avoir compris les volontés de coopération des acteurs en présence, nous allons à présent nous intéresser aux formes et aux pratiques de cette coopération régionale arctique. Tout d'abord, nous allons ici analyser quels sont les mécanismes de la coopération, et comment ils sont utilisés par les acteurs. Il est à noter que les compétences du Conseil de l'Arctique sont limitées, et les décisions prises au consensus des membres. Les objectifs de la coopération, purement techniques et *a priori* consensuels, sont mis en œuvre dans le cadre d'un modèle non coercitif. La coopération se fait ainsi dans un cadre de « droit mou », ou « soft law », bien que l'on puisse observer que ce cadre devient de plus en plus contraignant.

Dans une deuxième partie, nous verrons quelles sont les conséquences induites par ce cadre non contraignant. En découlent des objectifs techniques de coopération, où l'imbrication de la science et de la politique est forte. Parce que la coopération se veut inclusive et rassemble des acteurs très divers, elle est guidée par une compréhension scientifique des enjeux environnementaux, dont le but est de « refroidir » les questions éventuellement sensibles qui ne sont pas évoquées directement dans les instances de coopération. Ces questions qui touchent directement à la souveraineté des États, enjeux économiques et stratégiques en premier lieu, sont évincées au profit de questions consensuelles qui permettent de mettre tous les acteurs autour de la table des négociations. Cela permet de donner aux acteurs non étatiques comme les populations autochtones ou les réseaux scientifiques un pouvoir conséquent, moins au niveau politique cependant, quand dans la création de liens transnationaux et la formation d'un espace régional « par le bas ».

A - Le Conseil de l'Arctique, un forum aux moyens juridiques limités

Au dire d'un diplomate canadien interrogé, le Conseil de l'Arctique serait avant tout « un *talking shop* qui a duré plus de vingt ans »²⁹⁵. Fondé dans un cadre de « soft law », c'est-à-dire une forme souple et non coercitive de fabrication de normes, la coopération arctique s'organise en effet essentiellement comme une plateforme de discussion autour des questions scientifiques. Cette structure permet de créer des liens de coopération fonctionnelle à travers des mécanismes de concertation et de discussion et de formation de réseaux, davantage que de prise de décision.

1 - Une représentation politique technocratique

Il est tout d'abord nécessaire de comprendre comment s'articulent les pratiques de la coopération des différents acteurs au niveau régional. Nous allons ici analyser les mécanismes institutionnels à l'œuvre au sein du Conseil de l'Arctique, ainsi que la manière dont ces mécanismes sont utilisés par les acteurs de la coopération, dans un contexte d'évolution profonde de la coopération. Le travail du Conseil de l'Arctique présente une structure pyramidale²⁹⁶. La base de la pyramide et la plus grosse partie du travail réalisée par le Conseil sont scientifiques, issues des travaux des chercheurs des pays arctiques, des observateurs et des représentants autochtones. En haut de la pyramide, les « Senior Arctic Officials » (SAO), représentants pour les questions arctiques désignés par chaque État, se rencontrent deux fois par an. Enfin, à la pointe, se trouve le travail réalisé lors de la réunion ministérielle qui clôt tous les deux ans une présidence du Conseil de l'Arctique et ouvre la suivante.

À la suite de l'établissement du Conseil à Ottawa en 1996, le gouvernement canadien a proposé de diriger durant deux ans la formation du Conseil. Deux ans plus tard, ce sont les États-Unis qui ont obtenu le statut de président pour faciliter la première phase active de l'existence du Conseil. La présidence du Conseil est confiée ensuite tous les deux ans à un pays différent. Le Conseil de l'Arctique se réunit régulièrement dans le pays qui occupe la présidence tournante du Conseil pour une réunion des SAO. Selon les Règles de procédure, au

²⁹⁵ Entretien avec un diplomate canadien 4, 28/02/2018.

²⁹⁶ Entretien avec un diplomate canadien 2, 23/01/2018.

moins deux réunions des SAO doivent se tenir par an²⁹⁷, mais la fréquence de ces réunions dépend de la volonté du pays hôte. Ainsi, il y a eu neuf réunions des SAO entre 1996 et 1998, sous la présidence canadienne, dans une phase particulièrement active du Conseil. Lors de ces réunions, les représentants des participants permanents et les observateurs sont également invités. Entre ces réunions, les SAO coordonnent leur travail à distance, souvent supervisé par le pays hôte qui accueillait le secrétariat du Conseil jusqu'à son installation permanente à Tromsø en 2013. Les SAO sont donc des acteurs-clefs de la coopération en tant qu'officiels désignés des États membres du Conseil. Ils coordonnent et dirigent en théorie les groupes de travail et les autres corps subordonnés du Conseil de l'Arctique. Ils reçoivent également les propositions soumises par les États arctiques et les participants permanents et préparent des recommandations à la suite de ces propositions pour les réunions ministérielles.

Nous avons rencontré trois SAO différents, ceux du Canada, de la Finlande et de la Suède. Ces entretiens nous ont permis de mettre en avant certains traits communs à la perception et à l'utilisation des arrangements institutionnels par les acteurs. Tout d'abord, les SAO sont, à de rares exceptions près, des diplomates de métier, et non forcément des personnes déjà expertes des questions arctiques avant de prendre leur poste. Ce sont également des diplomates de haut rang, qui ont le discours le plus policé et dont le temps est compté : tous les entretiens ont eu lieu en janvier 2018 dans le hall de l'hôtel « Clairon The Edge » de Tromsø, lieu abritant la conférence « Arctic Frontiers », et durent 30 minutes montre en main. La SAO du Canada définit son rôle ainsi : « représenter des intérêts canadiens et surtout ceux des populations autochtones »²⁹⁸, et sa description du travail de SAO, comme celle de ces deux collègues est assez technocratique, se limitant à décrire la coordination des réunions, qui n'a rien de spécifique à l'Arctique.

La SAO canadienne qui en janvier 2018 occupe ce poste depuis septembre 2016 est officiellement « Senior Arctic Official and DG, Circumpolar and Eastern Europe », ce qui illustre la part relative des affaires arctiques dans son portefeuille. Son profil « LinkedIn » indique que parmi ces postes précédents, elle travaillait comme représentante du Canada au bureau de l'ONU à Genève, ce qui montre également son absence de spécialisation sur les

²⁹⁷ Arctic Council, « Arctic Council Rules of Procedures », 1998. Article 25.

²⁹⁸ Entretien avec un diplomate canadien 2, 23/01/2018.

questions polaires. Le SAO suédois est également diplomate de métier, ancien ambassadeur de la Suède à Washington (2013-2017), après avoir été en poste à Bruxelles et Londres. Le SAO finlandais a en revanche un profil plus atypique. Il se décrit dans son profil « LinkedIn » ainsi :

« Arctic cooperation specialist and communications generalist. Speech writer, speaker and moderator. Civil servant. Background in print and TV journalism. Experience from media relations, government and private communications. Specialties: Arctic cooperation, Country branding, Public diplomacy, Media and Public relations. »²⁹⁹

Journaliste et communicant, il a ensuite rejoint le monde de la diplomatie. Il a travaillé au Mexique avant de devenir SAO de la Finlande en 2013. Alors que la Finlande est devenue présidente du Conseil de l'Arctique de 2017 à 2019, cela illustre sans doute la volonté de communiquer ses objectifs avec un spécialiste de la fonction, plus qu'un diplomate de métier.

L'aspect technocratique du travail des SAO nous est paru particulièrement flagrant dans notre entretien avec le représentant finlandais³⁰⁰. L'entretien particulièrement court (20mn) et réalisé comme souvent sur un coin de table du « lobby » d'un hôtel, s'explique sans doute par le fait que le représentant finlandais soit particulièrement sollicité en janvier 2018, alors que la Finlande préside le Conseil de l'Arctique. La substance de l'entretien nous paraît faible, traduisant un intérêt technocratique et organisationnel des réunions que des lieux communs sur la coopération arctique³⁰¹ ne parviennent pas à rendre consistant. Le SAO suédois donne également l'impression de se trouver un peu en retrait des affaires arctiques, soulignant que la Suède n'est pas un État côtier de l'océan, ce qui justifie que contrairement à la Norvège la Finlande et la Suède aient une identité arctique moins marquée.

Tous les SAO d'une manière générale ont des profils généralistes, souvent des diplomates de carrière, comme le résume le tableau ci-dessous. La plupart, habitués à la vie

²⁹⁹ URL : <https://www.linkedin.com/in/renesoderman/?originalSubdomain=fi>, consulté le 17/10/2018.

³⁰⁰ Entretien avec un diplomate finlandais, 22/01/2018.

³⁰¹ « Les deux axes de la coopération arctique sont le changement climatique et la promotion du développement durable » ; « Le Conseil de l'Arctique est le principal forum de coopération » ; « L'Arctique est une région de paix et de stabilité » etc. Entretien avec un diplomate finlandais, 22/01/2018.

publique, communiquent largement sur leur travail notamment à travers des entretiens publiés sur le site du Conseil de l'Arctique. Le SAO se pliant le moins à cette règle est le représentant russe, sur lequel très peu d'informations sont publiées, aussi bien sur le site du Conseil de l'Arctique, que sur internet en général. On peut formuler l'hypothèse du retrait habituel de la Fédération de Russie dans la publicité publique et multilatérale dont sont plus familiers les diplomates occidentaux.

Tableau 5 - Précédents postes occupés par les SAO du Conseil de l'Arctique en janvier 2019 (Escudé-Joffres, 2019, d'après « LinkedIn », site Conseil de l'Arctique)

Pays	Nom	Etudes universitaires	SAO depuis	Postes précédents occupés
Canada	Alison Le Claire	Université de York	2016	International Arctic and Forest issues Carrière diplomatique (Suède, ONU à Genève)
Danemark	Hanne Fugl Eskjær	Université de Copenhague (Science politique)	2016	Ambassadrice du Danemark au Bangladesh Carrière diplomatique
États-Unis	Julia L. Gourley	Université d'Ohio (Géographie)	2005	State Department's Office of Environmental Policy U.S. Environmental Protection Agency
Finlande	René Söderman	Université d'Helsinki (Economie et finance)	2015	Carrière diplomatique (Mexique, États-Unis, Suède) Entreprises privées (Télécommunications, journalisme, banque)
Islande	Bryndís Kjartansdóttir			Carrière diplomatique (Chypre)
Norvège	Bård Ivar Svendsen	Université d'Oslo (Allemand et Russe)		Carrière diplomatique (Russie, Lettonie, Autriche, Géorgie, Azerbaïdjan). Ministère des Affaires Etrangères – Coopération en mer de Barents Interprète Norvégien-Russe au Svalbard
Russie	Nikolay Korchunov			Représentant de la Russie à l'OTAN

À l'issue des deux ans, le pays ayant la présidence organise une réunion ministérielle qui représente le sommet des travaux du Conseil pour cette période. La plupart des États membres sont alors représentés par leurs ministres des Affaires étrangères, des Affaires nordiques ou de l'Environnement. À l'issue de chaque réunion ministérielle, une déclaration ministérielle est adoptée qui porte le nom de la ville où s'est tenue la réunion et résume les objectifs atteints, notamment par les groupes de travail, ainsi que les objectifs à venir. Cette structure administrative assez lourde, qui se rapproche à ce titre d'une organisation internationale classique et des groupes de travail, comités, assemblées, conseils, documents préparatoires, déclarations etc. Elle permet de mettre en évidence que la vocation du Conseil est l'échange d'idées, ce n'est pas un corps opérationnel qui pourrait répondre par exemple, à des situations d'urgences. Les États ne s'interdisent pas de prendre de telles mesures d'urgence si nécessaire, mais ces actions sont le fruit des décisions individuelles des États, de manière indépendante du Conseil, dans un cadre juridique qui reste très faible.

2 - Une coopération dans le cadre de la « soft law »

a - Des mécanismes non coercitifs pour influencer les décisions des États

- *Des compétences limitées : le tabou des questions de sécurité*

Des débats concentrant l'étendue des compétences du Conseil de l'Arctique ont accompagné la création de ce dernier : tous les aspects de la coopération devaient-ils être discutés ou seulement les plus consensuels ? Comme le souligne l'Article premier de la Déclaration d'Établissement du Conseil de l'Arctique (voir Annexe I), le mandat s'est finalement limité à la coopération autour du développement durable et de la protection environnementale. Ses compétences sont donc sectorielles, et excluent les questions de sécurité par un astérisque :

« The Arctic Council is established as a high level forum to: provide a means for promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic indigenous communities and other Arctic inhabitants on common arctic issues*

*The Arctic Council should not deal with matters related to military security »³⁰².

Cette exclusion s'explique par la volonté de consensus entre les États à la suite de la Guerre froide, ce qui les a amenés à se concentrer sur des problématiques civiles plutôt que militaires. C'est donc cette réserve qui rend la création du Conseil possible, grâce à une déclaration sur laquelle toutes les parties ont pu s'entendre³⁰³. Les questions de paix et de sécurité, questions centrales dans cet ancien « point chaud » de la Guerre froide, sont complètement exclues des compétences du Conseil. Les politiques canadiens quant à eux soutenaient l'idée de faire du Conseil une organisation internationale formelle³⁰⁴, qui n'inclurait pas seulement les anciens programmes de l'AEPS mais qui s'intéresserait notamment au développement économique et aux politiques maritimes. Selon Evan Bloom, l'ancien représentant des États-Unis aux réunions du Conseil de l'Arctique, la mise en place d'un outil de coopération flexible, centré sur des problématiques environnementales, était l'objectif de Washington dès le départ³⁰⁵.

Afin de créer un organisme qui réunisse tous les États arctiques, l'AEPS comme le Conseil de l'Arctique ont été créés non pas par un traité international, mais par une déclaration de « droit mou », hors de toute contrainte juridique, avec un mandat limité et sans secrétariat permanent jusqu'en 2013, ni ressources matérielles propres. Les rapports issus des réunions sont des déclarations ministérielles et non des conventions ou des traités ratifiés qui lient les contractants. Le Conseil est ainsi défini non pas comme une organisation internationale mais un « high level forum »³⁰⁶ comme la Déclaration d'Ottawa le nomme, un canal de « coopération, coordination et d'interaction »³⁰⁷ qui ne prend pas de décisions juridiquement contraignantes. De plus, les décisions du Conseil sont prises au consensus des

³⁰² Arctic Council, « Ottawa Declaration », 1996, paragraphe 1.

³⁰³ Entretien avec un diplomate canadien 2, 23/01/2018.

³⁰⁴ E.J. Molenaar, « Current and Prospective Roles of the Arctic Council System within the Context of the Law of the Sea », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, janvier 2012, vol. 27, p. 553-595.

³⁰⁵ Evan T. Bloom, « Establishment of the Arctic Council », *American Journal of International Law*, juillet 1999, vol. 93, n° 3, p. 712-722.

³⁰⁶ Arctic Council, « Ottawa Declaration », 1996, paragraphe 1.

³⁰⁷ Arctic Council, « Ottawa Declaration », 1996, paragraphe 1.

membres comme le précise l'article 7 de la Déclaration d'Ottawa³⁰⁸, chaque refus constituant de fait un veto. La structure non coercitive du Conseil de l'Arctique est donc illustrée par un mécanisme de prise de décision, la règle du consensus. Cela implique également un financement des activités du Conseil sans contribution permanente attendue, ce qui soulève d'autres problèmes.

- *Un financement au bon vouloir des membres*

Les financements reçus par le Conseil de l'Arctique sont doubles. Il s'agit ou bien de financements directs qui proviennent principalement des États arctiques, ou bien du soutien sous la forme de travail scientifique des experts qui provient des États arctiques mais également des observateurs et d'autres entités. Ainsi, le groupe AMAP (« Arctic Monitoring and Assessment Program ») bénéficie du travail d'experts issus du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), de l'Agence Spatiale Européenne, de l'Organisation Météorologique Mondiale, de différentes industries etc.³⁰⁹ Depuis sa création, le financement des activités du Conseil se fait au bon vouloir des États membres, et comme le dit un chercheur « c'est là où l'on voit l'investissement des États arctiques »³¹⁰. Les États proposent des projets ou bien identifient des groupes de travail qu'ils souhaitent financer et dans lesquels ils ont le plus d'intérêt, et prennent la responsabilité de soutenir leur fonctionnement. Le Canada finance ainsi le secrétariat du SDWG (« Sustainable Development Working Group »), la Russie celui de l'ACAP (« Arctic Contaminant Action Programme »)³¹¹, l'Islande celui du PAME (« Protection of the Arctic Marine Environment »), les États-Unis et l'Islande celui du CAFF (« Conservation of Arctic Flora and Fauna »)³¹². Le secrétariat d'AMAP a le statut de fondation de droit norvégien, et est très largement financé par le

³⁰⁸ Arctic Council, « Ottawa Declaration », 1996, paragraphe 7.

³⁰⁹ Voir Arctic Council, Arctic Council funding: An overview, 2016.

³¹⁰ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/ 2017.

³¹¹ Entretien avec un diplomate français 3, 27/06/2018.

³¹² Richard Sale et Eugene Potapov, *The scramble for the Arctic: ownership, exploitation and conflict in the far north*, 1. Frances Lincoln edition., London, Frances Lincoln Limited Publishers, 2010, 223 p.

gouvernement norvégien à la hauteur d'environ quatre millions de couronnes norvégiennes par an³¹³.

Ce système est critiqué, en premier lieu par certains États qui souhaiteraient voir le poids du financement partagé plus équitablement. Evan Bloom, en tant que praticien états-unien de la politique arctique, a déploré les conséquences d'un tel système qui peut s'avérer pervers³¹⁴. D'une part, des États peuvent financer un projet non pas pour servir son but principal, mais pour avoir le crédit d'être le pays « leader » d'un groupe du Conseil et bénéficier de l'aura que cela apporte. D'autre part, chaque pays peut retirer son financement à n'importe quelle phase, ce qui nuit au travail du Conseil dans la durée.

En revanche, la croissance du nombre d'observateurs, décriée par certains comme une ingérence dans des affaires locales ou régionales, peut présenter pour d'autres l'avantage de nouvelles sources de financement. Pour un représentant sámi, l'entrée de nouveaux observateurs représente « des opportunités, de nouvelles découvertes, de nouvelles recherches grâce à de nouveaux financements »³¹⁵. Certains participants permanents réclament plus de financements de la part des observateurs comme de la Suisse³¹⁶, pays observateur depuis 2017. Mais pour la diplomatie suisse, financer les participants permanents « ce n'est pas notre job », et cela mettrait les observateurs « dans une situation délicate par rapport aux États »³¹⁷. On peut imaginer en effet que les États concernés pourraient s'offusquer de cette forme d'ingérence dans leurs affaires internes souvent sensibles, comme par exemple la question des conditions socio-économiques des populations autochtones. Un fonds a été lancé en 2016 par le secrétariat des populations autochtones pour aider les participants permanents avec pour but de récolter 30 millions de dollars³¹⁸ : il s'agit de « The Álgu Fund »³¹⁹, mais il n'est pas

³¹³ Arctic Council, Arctic Council funding: An overview, 2016, p. 3.

³¹⁴ Evan T. Bloom, « Establishment of the Arctic Council », American Journal of International Law, juillet 1999, vol. 93, n° 3, p. 719.

³¹⁵ Entretien avec un représentant Sámi 2, 25/01/2018.

³¹⁶ Entretien avec un diplomate suisse, 24/01/2018.

³¹⁷ Entretien avec un diplomate suisse, 24/01/2018.

³¹⁸ Entretien avec un diplomate suisse, 24/01/2018.

³¹⁹ Indigenous People's Secretariat, « The Álgu Fund », 9 septembre 2016.

d'actualité pour les pays observateurs de contribuer³²⁰, et à l'heure où nous écrivons ces lignes, le projet est au point mort. Cette question soulève la place des acteurs extérieurs à la limite si symbolique du cercle polaire dans les affaires polaires et de qui se revendique comme appartenant à l'Arctique, ou du moins ayant droit de regard sur les questions arctiques. Si le levier financier est à prendre en compte, la capacité de contribuer au travail du Conseil est cependant limitée par l'absence de pouvoir juridique de ce dernier.

b - L'absence de pouvoir juridique du Conseil de l'Arctique

- *La « soft law » dans le mécanisme international de législation*

Le « droit mou », ou « soft law » à l'œuvre dans le Conseil de l'Arctique est une méthode de création des normes internationales non juridiquement contraignantes. Il s'agit d'un ensemble de règles de droit dont « la portée juridique et politique, contrairement au droit des traités, [n'est] pas clairement définie »³²¹. Les juristes Kenneth Abbott et Duncan Snidal définissent la « hard law » comme « renvoyant à des obligations contraignantes et précises et qui délèguent de l'autorité pour interpréter et appliquer la loi. »³²² La « hard law » est alors associée à la capacité de mettre en œuvre des mécanismes capables d'établir des sanctions si la loi n'est pas respectée. La « soft law » au contraire « commence une fois que l'une des dimensions des arrangements légaux, à savoir l'obligation, la précision ou la délégation, est affaiblie »³²³. La légalisation se comprend en effet pour les auteurs comme une forme particulière d'institutionnalisation caractérisée par ces trois éléments.

Cependant, les auteurs soulignent bien que « soft law » et « hard law » ne s'opposent pas de manière binaire comme deux idéaux-types, mais constituent plutôt un spectre graduel de possibilités, où le curseur peut se placer en fonction des différentes variables. À cet égard,

³²⁰ Entretien avec un diplomate suisse, 24/01/2018.

³²¹ Filippa Chatzistavrou, « L'usage du soft law dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, janvier 2005, n° 15.

³²² Kenneth W. Abbott et Duncan Snidal, « Hard and Soft Law in International Governance », *International Organization*, juillet 2000, vol. 54, n° 3, p. 421.

³²³ Ibid.

il existe un continuum juridique qui va de déclarations purement politiques qui n'ont pas force de loi, à des codes de conduite, des déclarations ministérielles, jusqu'à des conventions formelles et des traités. Comme l'écrit Oran Young, l'éventail des possibles pour la mise en place de normes en Arctique peut constituer tout un spectre d'arrangements allant d'un Code polaire de « hard law » à des lignes directrices plus informelles sur la pêche commerciale, en passant par des codes de conduites pour la régulation des activités militaires etc.³²⁴ Le Conseil de l'Arctique qui correspond à une forme faible d'institutionnalisation, permet pourtant l'instauration de normes variées et met en place différents niveaux de légalisation, des « Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines »³²⁵ aux trois traités contraignants dont nous aurons l'occasion de reparler.

- *Le Conseil de l'Arctique, une organisation de « droit mou »*

Tous les mécanismes de coopération que nous venons de voir sont liés à l'absence de pouvoir juridique du Conseil de l'Arctique. Organisation de « droit mou », ce dernier n'est pas une organisation internationale au sens strict³²⁶. Le Conseil de l'Arctique remplit cependant la première fonction de l'organisation internationale selon Guy Hermet, qui est d'être un forum, c'est-à-dire une plateforme de rencontres, d'échanges d'informations et de débats³²⁷. Elle remplit également un certain nombre d'autres fonctions comme l'information, la légitimation et la socialisation de ses membres. Il est à noter que c'est le mot de « high-level forum », « forum de haut niveau » qui est utilisé par ses membres pour qualifier le Conseil de l'Arctique lors de sa création, pour insister justement sur la volonté d'être une

³²⁴ Oran R. Young, « If an Arctic Ocean treaty is not the solution, what is the alternative? », *Polar Record*, 2011, vol. 47, n° 04, p. 331.

³²⁵ Protection of the Arctic Marine Environment (PAME), « Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines », 2009.

³²⁶ En science politique, une institution désigne tout un ensemble d'actions ou de pratiques organisées de façon stable, avec une fonction de régulation des rapports sociaux. C'est encore une définition beaucoup plus souple que celle de l'organisation internationale, entendue comme « des acteurs internationaux, dotés d'un appareil administratif durable et de finalités précises et affichées, et qui regroupent soit des représentants mandatés de plusieurs États, soit des individus relevant de nationalités différentes concourant, dans l'un et l'autre cas, à la promotion de causes internationales ». Voir Article « Organisations internationales », Guy Hermet et al., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, A. Colin, 2015, 324 p.

³²⁷ *Ibid.*

arène d'échange, de socialisation et de légitimation, et non une organisation pouvant prendre des décisions fermes et les imposer à ses membres. L'organisation a également des instruments de concertation, visant à rapprocher des points de vue ou à favoriser les négociations. Elle peut intervenir comme source de décision, de normes et de conventions en accomplissant un travail d'élaboration de textes sous forme de résolutions contraignantes ou de véritables textes de droit qui contribuent à la construction d'un système normatif. Le Conseil de l'Arctique demeure à ce titre une organisation souple s'éloignant de la définition d'organisation internationale en ne remplissant pas la fonction d'élaboration de textes de droit, tout en conservant un rôle technique.

Guillaume Devin définit deux traits spécifiques à l'organisation internationale : d'une part cette dernière « résulte d'un acte volontaire manifeste », et d'autre part « [elle] a une matérialité. Elle dispose d'un siège permanent, d'une adresse, d'un financement, d'un personnel. »³²⁸ La création d'un secrétariat permanent rapproche le Conseil de l'Arctique d'une organisation internationale. À l'instar d'autres organisations, le Conseil dispose d'une autorité et d'un pouvoir de contrainte qui reposent sur trois ressources³²⁹. La ressource juridique, d'abord, qui est la soumission volontaire des États membres à un droit accepté par tous. La ressource fonctionnelle ensuite, qui permet de réduire certains coûts en passant par l'organisation. La ressource symbolique enfin, puisque le Conseil de l'Arctique tend à incarner une légitimité supérieure à celle de ses membres grâce à sa représentativité.

Au vu des arguments exposés ci-dessus, le Conseil de l'Arctique n'est donc pas une organisation internationale pour des raisons juridiques : il ne possède pas de force de droit. Si l'organisation a des instruments de concertation, visant à rapprocher des points de vue ou à favoriser les négociations, elle n'intervient pas comme source de décision, de normes et de conventions en accomplissant un travail d'élaboration de textes de droit qui contribuerait à la construction d'un système normatif. Comme le formule le juriste spécialiste du droit arctique W. Hasanat, le Conseil est créé bien davantage un « decision shaper » plutôt qu'un « decision

³²⁸ Guillaume Devin, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 15-16.

³²⁹ *Ibid*, p. 18-19.

maker »³³⁰ : un façonneur de décisions plutôt qu'un fabricant de décisions. Le Conseil n'a pas été non plus conçu comme un outil opérationnel, et si de nombreuses lignes de conduite sont produites par les groupes de travail, les impacts de celles-ci sont difficiles à déterminer, étant donné que le Conseil ne dispose pas de mécanismes pour évaluer le suivi des recommandations. Étant donné que le Conseil a été formé par une déclaration, il ne peut pas opérer séparément des huit États arctiques ni obliger les États à prendre des mesures spécifiques. Malgré toutes les mesures que le Conseil de l'Arctique peut adopter, la mise en œuvre des recommandations est laissée entièrement au bon vouloir des États dans le cadre de leur souveraineté³³¹.

- *Faire des normes « molles » : l'exemple du rapport « Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines »*

Si beaucoup de personnes interrogées dans nos entretiens soulignent l'importance de normes non contraignantes formulées par le Conseil de l'Arctique³³², il demeure difficile d'en évaluer les effets³³³. Nous allons donc étudier un exemple, celui du rapport « Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines » publié en 2009 par le groupe « Protection of the Arctic Marine Environment » (PAME),³³⁴ qui vise à établir des normes concernant l'exploitation d'hydrocarbures dans un environnement arctique

Nous nous sommes entretenus avec la présidente du groupe PAME à propos de la mise en œuvre de ce rapport d'une centaine de pages qui propose des conseils techniques pour une

³³⁰ Waliul Hasanat, *Towards Model Arctic-Wide Environmental Cooperation Combating Climate Change*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2013, p. 147.

³³¹ La fiche récapitulative des activités du Conseil distribué par ses soins précise ainsi dans la partie « What doesn't it do? » : « The Arctic Council does not and cannot implement or enforce its guidelines, assessments or recommendations. That responsibility belongs to each individual Arctic state. » Arctic Council. *The Arctic Council : A backgrounder*. 18/04/2014, URL : <https://arctic-council.org/index.php/en/about-us> Consulté le 19/01/2020.

³³² Entretien avec un diplomate canadien 4, 28/02/2018 ; Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017.

³³³ Entretien avec la présidente du groupe PAME, 27/02/2018 ; Entretien avec un diplomate canadien 2, 27/01/2018.

³³⁴ Protection of the Arctic Marine Environment (PAME), « Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines », 2009.

extraction d'hydrocarbures plus durable pour les États arctiques. Selon elle, il est difficile de déterminer si les États s'en servent : « nous pouvons mieux faire pour mesurer l'efficacité de ces mesures »³³⁵. En raison de la diversité des situations dans cet environnement multilatéral, les recommandations sont évidentes pour certains États qui ont déjà adopté des normes nationales encore plus élevées, et inconnues pour d'autres, la Russie par exemple³³⁶. La publication de ces documents sert donc surtout à partager « de bonnes pratiques, des lignes directrices, des normes, pour faire réfléchir les États qui connaissent une diversité de situations dans un environnement multilatéral »³³⁷. L'État russe, impliqué dans la coopération régionale également pour profiter des connaissances et des technologies afin de dépolluer ses territoires arctiques (voir Chapitre I) bénéficie ainsi du travail réalisé de manière collective. L'aspect politique de la science diffère cependant selon les groupes de travail. PAME est l'un des groupes de travail les plus « policy-focused »³³⁸, en raison de ses prérogatives³³⁹, tandis que d'autres groupes comme CAFF (« Conservation of Arctic Flora and Fauna »), qui s'intéresse à la protection de la flore et de la faune arctique, ont davantage de mal à voir leur travail pris en compte par les décideurs.

S'il n'a pas force de loi, pour reprendre la typologie de Guillaume Devin³⁴⁰, le Conseil possède une ressource fonctionnelle, puisque la réduction des coûts dans le domaine scientifique et environnemental pousse les États à coopérer. Le Conseil possède aussi une force symbolique, avec une autorité qui lui est attribuée en particulier par la représentativité qui le caractérise. Pour résoudre les problèmes auxquels le Conseil est confronté, l'établissement de « hard law » ou d'accords internationaux contraignants en Arctique

³³⁵ [trad] Entretien avec la présidente du groupe PAME, 27/02/2018.

³³⁶ Entretien avec la présidente du groupe PAME, 27/02/2018.

³³⁷ [trad] Entretien avec la présidente du groupe PAME, 27/02/2018.

³³⁸ Entretien avec la présidente du groupe PAME, 27/02/2018.

³³⁹ Le groupe PAME a pour but d'assurer des mesures politiques concernant la protection de l'environnement marin des activités humaines, notamment de l'exploitation des ressources offshore ou halieutiques et les politiques de prévention de pollution.

³⁴⁰ Guillaume Devin, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 18-19.

produirait-il de la valeur ajoutée pour la région ?³⁴¹ Dans le bilan qu'ils font des dix années de fonction du Conseil de l'Arctique en 2007, T. Koivurova et D. VanderZwaag s'interrogent sur la nécessité d'accords légalement contraignants dans la région³⁴². Incorporer davantage de « hard law » au sein du Conseil de l'Arctique permettrait de voir les traités ratifiés par les membres du Conseil et intégrés dans les lois nationales de chaque État membre à travers des procédures légales, alors que pour l'instant ce n'est pas le cas. Pour eux, la présence d'un niveau plus contraignant de légalisation permettrait d'établir des fondations institutionnelles et financières plus solides, de transcender le caractère fluctuant des points de vue des gouvernements liés au changement du personnel et de mettre en œuvre de vrais processus contraignants. À ces oppositions s'ajoute enfin – et sans doute surtout – l'opposition politique farouche des États riverains de l'océan à voir leur souveraineté empêchée dans le cadre d'un accord formel. Revendiquer l'océan Arctique comme un bien commun est une question hautement politique, nous le verrons dans notre partie III.

c - Dans la coopération arctique, l'informel gagne sur l'institutionnel : leçons de l'observation participante

- *Le Conseil de l'Arctique, plateforme de socialisation plutôt que de prise de décision*

En étudiant les mécanismes de la coopération régionale arctique, nous avons observé que bien souvent, l'informel gagne sur l'institutionnel. Tout d'abord, le Conseil de l'Arctique, organe central de la coopération institutionnelle, apparaît comme une plateforme de coordination, où la socialisation prend davantage de part que l'action, grâce notamment à des mécanismes informels de négociations comme la reconnaissance ou la confiance. Selon un diplomate norvégien interrogé, c'est la nature informelle de la coopération au sein du Conseil qui permet son succès³⁴³ :

³⁴¹ W. Hasanat, spécialiste de l'étude du « droit mou » en Arctique, cherche à établir un tableau des avantages et inconvénients de celui-ci par rapport aux mécanismes plus formels. Voir : Waliul Hasanat, « Diverse Soft-Law Cooperation Forms in the Arctic – Do They Complement or Contradict Each Other? », *International Community Law Review*, vol. 14, 2012, p. 273-299.

³⁴² Timo Koivurova et David VanderZwaag, « The Arctic Council at 10 Years: Retrospect and Prospects », 2007, p.179.

³⁴³ Entretien avec un diplomate norvégien 1, 9/01/2018.

« C'est un forum qui n'a pas de pouvoir décisionnel mais qui met un certain nombre de sujets à l'ordre du jour avec la légitimité qui est celle de la science [...]. Normalement ce serait difficile, on voit la tradition russe de voir les choses : beaucoup de ces questions sont encore dans le domaine militaire [...]. C'est la nature éminemment pratique et informelle de la coopération au sein du Conseil de l'Arctique qui permet la mise en commun de pas mal de points de vue qui normalement entraînent des blocages très très vite. Il n'y a aucun organe au monde qui ait la même approche d'ouverture où l'on peut discuter de questions qui pourraient être sensibles si on les définit de la mauvaise façon : qu'elles soient militaires, énergétiques, juridiques ou autres. »

Les observateurs qui n'ont pas voix au chapitre pendant les réunions officielles tiennent en particulier aux espaces informels d'échange. Comme nous disait un diplomate français en 2015 :

« Ce qui se passe pendant les réunions ministérielles ou les réunions SAO n'est pas intéressant. Ce qui est intéressant c'est le « off », avant et après. Les États arctiques ménagent de plus en plus des plages de temps pour échanger avec les observateurs. Ce n'est pas assez à notre sens mais c'est un début. Pour l'instant, on se contente de réunions informelles aux petits déjeuners »³⁴⁴.

La même idée est émise par un chercheur français que nous avons interrogé qui insiste sur les discussions informelles, en dehors des séances plénières : « c'est là qu'il y a beaucoup d'échanges que je trouve très intéressants, et c'est là que je peux donner ma perspective sur les choses »³⁴⁵. Cet attachement de l'informel pour les États membres du Conseil illustre également l'attachement à leur liberté et leur souveraineté nationale dans les décisions concernant leurs territoires.

- *La constellation des grandes conférences arctiques, règne de la coopération informelle*

Ainsi, comme le formule un diplomate norvégien à propos de l'instance officielle que représente le Conseil : « Le Conseil de l'Arctique n'est pas un incubateur mais plutôt un

³⁴⁴ Entretien avec un diplomate français 1, 5/05/2015.

³⁴⁵ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017.

catalyseur »³⁴⁶. Un diplomate japonais confirme l'hypothèse que nous formulions : la gouvernance multilatérale arctique est loin de se réduire au Conseil de l'Arctique, ou même à la toile de fond des instances officielles. La gouvernance multilatérale est le fruit du Conseil et de grandes conférences comme « Arctic Circle » en Islande et « Arctic Frontiers » en Norvège, à quoi s'ajoutent des conférences scientifiques qui se multiplient depuis le milieu des années 2000³⁴⁷. Les grandes conférences sont le lieu privilégié de l'échange entre les différents acteurs, étant donné le grand espace qu'elles offrent pour les réunions informelles. À la conférence « Arctic Circle », le stand de présentation du Conseil de l'Arctique n'est plus qu'un parmi d'autres stands dédiés à des institutions scientifiques ou des entreprises cherchant à promouvoir leur travail et distribuer du matériel de communication³⁴⁸.

Ces conférences sont également le lieu d'intervention privilégié des acteurs non étatiques et extérieurs à la limite du cercle polaire qui se trouvent alors sur le même plan politique que les acteurs arctiques traditionnels. Les forums d'« Arctic Circle » qui ont lieu au Québec, en Écosse, au Groenland ou dans les îles Féroé traduisent bien l'idée que l'assemblée est une chance pour l'implication des États fédéraux dans la coopération - que nous aurons l'occasion de développer dans le Chapitre III. « Arctic Circle n'est pas un plan B mais une meilleure alternative »³⁴⁹ selon un diplomate québécois interrogé.

Les notes de terrain prises en janvier 2018 lors de la conférence « Arctic Frontiers » à Tromsø mettent en lumière cet aspect essentiel de la coopération arctique qu'est l'informel. Nous avons pu nous rendre à « Arctic Frontiers » grâce à une bourse norvégienne attribuée à une vingtaine de jeunes chercheurs et professionnels dans le cadre de la formation « Emerging Leaders ». Il s'agit d'une semaine de conférences et visites dans le nord de la Norvège, liée à la conférence. Le programme comprenait aussi l'accès à la conférence et également aux dîners et soirées. Cela a représenté une grande opportunité dans notre travail pour réaliser de l'observation participante et des entretiens, étant donné les frais d'entrée très élevés de la

³⁴⁶ Entretien avec un diplomate norvégien 1, 9/01/2018.

³⁴⁷ Entretien avec un diplomate japonais, 23/01/2018.

³⁴⁸ Notes, carnet de terrain, 18-23 Septembre 2018, Reykjavik.

³⁴⁹ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

conférence³⁵⁰. À la conférence « Arctic Frontiers » comme à « Arctic Circle », la présence des personnalités importantes du monde politique est très concentrée dans le temps. Lors de notre terrain en Norvège en janvier 2018, l'agenda des rendez-vous a été particulièrement dense avec 19 entretiens en 4 jours de conférence, dont 14 les deux premiers jours, où les diplomates sont les plus présents, avant de s'éclipser alors que la partie de la conférence consacrée aux travaux scientifiques débute.

« Sachant la part importante de l'informel dans cette organisation [Arctic Frontiers], la plupart des discussions se font aux événements du soir : dîners, buffets, cocktails etc. Je suis reconnaissante au programme Emerging Leaders non seulement pour l'accès aux conférences, mais également pour les rencontres et le réseau, ainsi que pour l'accès à une grande partie « informelle » de la conférence.

Le déménagement du lieu de la conférence de l'université de Tromsø où elle avait lieu trois ans avant pour ma première conférence, aux hôtels « business » de centre-ville, est également significative. Cela obligeait les participants à prendre un bus qui les amenait à environ 20mn du centre-ville, sur le campus universitaire de l'Université de Tromsø. Outre que cela traduit certainement une évolution du format de la conférence, cela renforce la part des rencontres informelles. La plupart des participants sont regroupés dans les hôtels du centre, plus ou moins chic. Clarion Edge pour les plus chic, Radisson et Scandic ensuite, plus petits hôtels ou même Airbnb ensuite selon le budget des ministères.

Pendant la durée de la conférence, ce regroupement dans des hôtels du centre-ville renforce incontestablement la dimension « network » que je n'avais pas vraiment saisi la première fois où j'étais logée sur le campus étudiant. Ici, du petit déjeuner au dîner en passant par les pauses café et les soirées, tout se passe dans les hôtels.

Les deux premiers jours de la conférence sont consacrés à la partie politique et business, les trois derniers à la science. De fait, la majorité des politiques n'assiste pas à la partie scientifique du congrès, qui peut être assez ardue, par manque de temps ou d'intérêt, ce qui rend l'interaction science / politique assez difficile. En 2018, s'est tenue à Londres à l'Ambassade du Canada en même temps que la partie Science de « Arctic Frontiers » une réunion entre les SAO des pays de l'Arctique pour travailler à la première stratégie du Conseil de l'Arctique. Le Clairon hôtel, le plus chic de Tromsø, est donc plein à craquer de dimanche

³⁵⁰ En 2019, ils étaient d'environ 250€ par journée pour les deux premiers jours consacrés à des plénières et tables rondes autour de politiques et diplomates, 110€ ensuite pour les deux jours scientifiques qui suivent, sans compter environ 100€ par jour pour le déjeuner et le dîner. URL : <https://www.arcticfrontiers.com/practical/prices-2019/> Consulté le 9/01/2019.

soir à mardi, puis se vide complètement des hôtes de la conférence au profit d'hôtels moins chic où se tiennent les événements à côté de la conférence : Scandic par exemple, ou a lieu la présentation des posters scientifiques par les étudiants de Master et de PhD. »³⁵¹

Les conférences arctiques permettent donc les échanges informels entre différents acteurs que les réunions officielles en comité restreint du Conseil de l'Arctique ne permettent pas. En parallèle des sessions officielles, des salles de réunions sont disponibles à la réservation pour qui souhaite s'y rencontrer. Ces conférences sont également le lieu privilégié pour les acteurs relégués au second rang – entreprises, observateurs - des institutions officielles comme le Conseil de l'Arctique de rencontrer d'approcher les représentants des États membres, dans un espace-temps réduit où toute la communauté « arctique », des diplomates aux ONG en passant par les chercheurs, est présente.

3 - Le paradoxe d'un corps de « soft law » qui produit des accords contraignants : vers un renforcement du « droit mou »

La coopération régionale en Arctique s'est donc construite dans un cadre de « droit mou ». Cause et conséquence, les compétences du Conseil de l'Arctique sont limitées, et ses pouvoirs juridiques très réduits. Au sein de la coopération multilatérale, l'informel gagne donc sur l'institutionnel, notamment au cours des divers forums et conférences de la région. On observe cependant une institutionnalisation progressive des différents mécanismes de coopération régionaux, et un renforcement normatif. Un corps de « soft law » qui produit des accords contraignants : c'est ce paradoxe à l'œuvre au sein du Conseil de l'Arctique que nous allons développer à présent.

a - Vers une institutionnalisation des mécanismes de coopération régionaux

- *Un élargissement des compétences de la coopération régionale : l'exemple du Conseil économique arctique*

La manière dont le Conseil évoluerait d'un lieu de discussions à une organisation plus formelle est encore peu claire, mais il est certain que ses compétences et de ses leviers

³⁵¹ Notes, carnet de terrain, 16-26 Janvier 2018, Tromsø.

d'actions se renforcent, comme le pensent toutes les personnes que nous avons rencontrées dans le cadre de ces recherches. Lors de la dernière réunion ministérielle d'Iqaluit d'avril 2015, le Conseil a établi deux nouvelles « Task Forces » : la « Task Force on Arctic Marine Cooperation », et la « Task Force on Telecommunications Infrastructure in the Arctic », ce qui illustre la volonté de renforcer toujours plus la coopération. Même les questions de sécurité apparaissent en filigrane dans les dernières déclarations ministérielles, alors qu'elles étaient absentes avant 2011. Les Déclarations de Nuuk en 2011 et de Kiruna en 2013 utilisent la même formule « Recognizing the importance of maintaining peace, stability and constructive cooperation in the Arctic. »³⁵² Celle d'Iqaluit en avril 2015 compte une formule proche : « Reaffirming the commitment to maintain peace, stability and constructive cooperation in the Arctic. »³⁵³

La création du Conseil économique arctique (« Arctic Economic Council »), dont le but affiché est de « faciliter le développement de « business » arctique et d'économie durable »³⁵⁴, est un premier signe du renforcement et de l'élargissement des compétences de la coopération régionale. Dans la Déclaration de Kiruna, signée en mai 2013, les ministres des huit pays arctiques se sont mis d'accord sur des points précis :

« Recognize that Arctic economic endeavors are integral to sustainable development for peoples and communities in the region, desire to further enhance the work of the Arctic Council to promote dynamic and sustainable Arctic economies and best practices, and decide to establish a Task Force to facilitate the creation of a circumpolar business forum. »³⁵⁵

Cette « Task Force » a été nommée « Task Force to Facilitate the Circumpolar Business Forum ». Elle est co-présidée par le Canada, la Finlande, l'Islande et la Russie. Depuis le mois de mai 2013, des réunions régulières ont été organisées afin de préparer la création de ce

³⁵² Arctic Council, « Nuuk Declaration », 2011. ; Arctic Council, « Kiruna Declaration », 2013.

³⁵³ Arctic Council, « Iqaluit Declaration », 2015.

³⁵⁴ <https://arcticeconomiccouncil.com/about-us/> Consulté le 30/11/2018.

³⁵⁵ [trad] « Reconnaître que les efforts économiques dans l'Arctique font partie intégrante du développement durable pour les peuples et les communautés de la région, souhaiter renforcer davantage le travail du Conseil de l'Arctique pour promouvoir des économies et des pratiques exemplaires dynamiques et durables dans l'Arctique, et décider de créer un groupe de travail pour faciliter la création d'un forum d'affaires circumpolaire. » Arctic Council, « Kiruna Declaration », 2013.

corps, qui a finalement été nommé « Arctic Economic Council », avec le but de développer la coopération économique et commerciale en Arctique³⁵⁶.

Ce Conseil économique est donc un corps indépendant du Conseil où siègent des « business representatives » nommés par chaque État membre et participant permanent du Conseil de l'Arctique. Il doit promouvoir le développement économique durable dans l'Arctique en facilitant les activités économiques et les investissements, notamment au bénéfice des peuples autochtones et des petites entreprises. Le Conseil pourra aussi formuler des recommandations au Conseil de l'Arctique et il sera ouvert aux observateurs. Si toutes les délégations se sont félicitées de ce projet, certaines ont appelé à la vigilance vis-à-vis du développement d'activités économiques pouvant mettre en porte-à-faux le Conseil avec son objectif premier, la protection de l'environnement. Cependant, les participants permanents, qui portent la voix des peuples autochtones, soutiennent ce projet dont ils attendent des améliorations pour leur niveau de vie. Ce projet marque une nouvelle étape pour le Conseil de l'Arctique, qui se renforce et se structure un peu plus.

- *La création d'un secrétariat permanent (2013), symbole du renforcement de la structure du Conseil de l'Arctique*

Fonction et organisation du secrétariat permanent

Un autre signe du renforcement du Conseil comme institution de plus en plus formelle de la part des États membres est la création d'un secrétariat permanent. Avant la mise en place d'un secrétariat permanent, le secrétariat du Conseil était localisé durant chaque présidence tournante dans le pays à la tête du Conseil. De 2006 à 2012, le Conseil de l'Arctique a eu un secrétariat semi-permanent dans la ville norvégienne de Tromsø, secrétariat commun aux trois présidences scandinaves de la Norvège, du Danemark et la Suède. Les trois pays, qui entretiennent des liens forts ont fait pression ensemble pour disposer d'un secrétariat permanent dans la ville de Tromsø³⁵⁷. L'idée d'établir un secrétariat permanent a été soulevée

³⁵⁶ Site internet du Conseil de l'Arctique : <https://arctic-council.org/index.php/en/our-work2/8-news-and-events/520-signs-memorandum>, Consulté le 19/01/2020.

³⁵⁷ Entretien avec un diplomate suédois, 21/01/2018.

à la réunion ministérielle de Nuuk (Groenland) en 2011 et une « Task Force » a été mise en œuvre afin de renforcer le Conseil dans ce sens³⁵⁸. Les « Senior Arctic Officials » (SAO) ont adopté les « Terms of Reference of the Arctic Council Secretariat » en 2012, et finalement le secrétariat de Tromsø est devenu opérationnel lors de la réunion ministérielle de Kiruna en 2013.

Le secrétariat permanent doit s'occuper des tâches d'ordre technique, « administrative and other related »³⁵⁹, ainsi que faciliter l'échange d'informations entre les États arctiques, les participants permanents et les observateurs. Avant l'existence du secrétariat, c'étaient les représentants des États membres qui envoyaient les courriels, conservaient les notes, les archives, assuraient la communication du Conseil, la mise à jour du site internet, etc. Le secrétariat épaulé également dans leur travail les groupes de travail sans secrétariat propre comme ACAP et EPPR et permet de décharger les États-présidents d'une partie de leur travail. Ses tâches sont essentiellement administratives et concernent la correspondance et l'archivage des documents produits en un seul lieu, afin de constituer une mémoire institutionnelle et un garant de la continuité de la coopération au Conseil de l'Arctique. Les langues officielles du Conseil sont l'anglais et le russe, langues dans lesquelles la plupart des documents diffusés sont traduits. Le secrétariat emploie à plein temps une traductrice russe chargée des travaux d'interprétariat. Le Conseil assiste également la présidence tournante dans la rédaction des projets de documents officiels.

La majorité des ressources du secrétariat est à nouveau pourvue par la Norvège : en 2017, son apport représentait ainsi 50 % du budget total du secrétariat pour un total de 10,2 millions de couronnes norvégiennes – soit environ un million d'euros³⁶⁰. Le reste des contributions se répartit à égalité entre les huit États membres. En 2017, tous les États ont

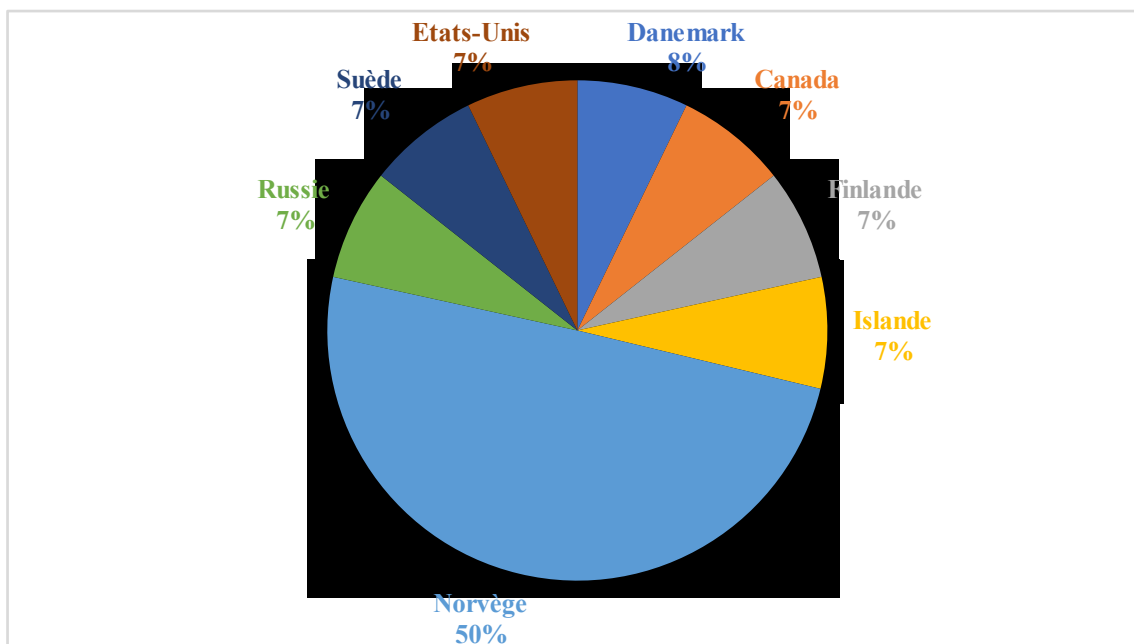
³⁵⁸ Arctic Council, « Nuuk Declaration (2011) », 2011., p.4 « Decide to strengthen the capacity of the Arctic Council to respond to the challenges and opportunities facing the Arctic by establishing a standing Arctic Council secretariat, hereinafter the Secretariat, in Tromsø, Norway to be operational no later than at the beginning of the Canadian Chairmanship of the Arctic Council in 2013, Decide to establish a Task Force to implement the decisions to strengthen the Arctic Council, including any necessary arrangements to establish the Secretariat, and approve the composition and mandate of the Task Force as set out in the Senior Arctic Officials' Report to Ministers 2011 (SAO Report). »

³⁵⁹ Arctic Council, « Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers, Nuuk, Greenland, May 2011. », 2011. p. 48.

³⁶⁰ Arctic Council, Arctic Council Secretariat Annual Report 2017, 2018.

contribué à la hauteur d'environ 90 000€, et la Norvège verse en plus de cela une « contribution de l'État d'accueil » pour un total sept fois supérieur aux autres États membres.

Graphique 1 - Contribution financière au secrétariat du Conseil de l'Arctique par État en 2017 (Escudé-Joffres, 2020 d'après Arctic Council Secretariat Annual Report 2017, 2018)



En dehors du budget annuel, le gouvernement norvégien rémunère également l'équipe d'interprètes entre russe et anglais. Le secrétariat des populations autochtones est largement financé également par les gouvernements de Norvège et du Danemark, avec une plus petite contribution de la Finlande (qui rémunère un stagiaire et finance des trajets) et du Canada. Des observateurs comme la Chine ou des fondations privées comme l'ONG canadienne « Gordon Foundation » ou GRID-Arendal³⁶¹ apportent également un soutien financier ou humain³⁶². Cela renvoie encore et toujours au problème de représentation que rencontrent les États les moins riches, que ce soit en termes de coûts financiers et de ressources humaines.

³⁶¹ Fondation norvégienne pour la protection de l'environnement travaillant en lien étroit avec le PNUE.

³⁶² Arctic Council, Arctic Council funding: An overview, 2016.

En octobre 2019, quatorze personnes travaillent au secrétariat du Conseil de l'Arctique, issues de toutes les nationalités des pays membres. Bien que nous n'ayons pas d'archives concernant le nombre de personnes employées par le secrétariat, nous pouvons affirmer que ce nombre est croissant : nous avons relevé le nombre de onze employés en 2015. Cela est dû notamment à l'intégration du secrétariat des populations autochtones dans les locaux du Centre Fram, mais également à un nombre croissant de conseillers.

Le secrétariat fait un travail de communication pour le « grand public », par la diffusion sur le site internet notamment de toutes les archives et de toutes les réunions du Conseil depuis sa création et en réalisant un travail de « mémoire institutionnelle »³⁶³. Le secrétariat communique également beaucoup à travers les réseaux sociaux, en diffusant le contenu des réunions du Conseil, ou encore à l'aide de vidéos. Dans son rapport annuel de 2017, le secrétariat du Conseil de l'Arctique se félicite d'avoir gagné en visibilité à la fois dans les médias traditionnels et les médias sociaux. En l'espace d'une année, le Conseil a gagné 29% de « followers » sur Facebook et 48% sur Twitter³⁶⁴. Le public visé par la communication du Conseil est très large, allant des politiques locaux au niveau international, aux ONG, aux communautés de chercheurs et du monde de l'entreprise, en passant par les médias et la société civile. Le but principal de cette stratégie de communication active est de renforcer le Conseil comme forum prééminent pour la coopération internationale en Arctique. Grâce au Conseil, le secrétariat parvient à ses fins en diffusant des images fortes à travers son site internet : du logo du Conseil qui est un renard polaire lové à côté d'un globe terrestre, aux images présentes dans les documents de communication ou défilant sur la page d'accueil du site internet qui montrent alternativement une faune et une flore exotiques, des paysages de nature vierge et des jeunes habitants de l'Arctique.

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ Arctic Council, Arctic Council Secretariat Annual Report 2017, 2018, p. 7.

Figure 1 - Logo du Conseil de l'Arctique (source : site du Conseil de l'Arctique)



La création du secrétariat, signe d'un approfondissement de la coopération politique

Cette nouvelle stratégie en communication du Conseil ainsi que la création d'un secrétariat permanent constituent un pas important dans l'évolution de la coopération, ainsi que dans la perception publique de l'Arctique. Avant 2013, l'absence de secrétariat permanent avait été interprétée par de nombreux chercheurs comme une vraie défiance des États à l'égard de la coopération arctique³⁶⁵. La mise en place du secrétariat a renforcé de façon durable la coopération en lui donnant une personnalité propre et distincte. La mise en place d'un secrétariat permanent reflète les évolutions du Conseil de l'Arctique sur une scène internationale où les enjeux arctiques prennent de plus en plus d'importance. Le secrétariat de Tromsø dispose tout à la fois des privilèges et immunités accordés aux organisations internationales et d'une personnalité juridique de droit norvégien. De plus, il accroît son efficacité et permet une plus grande coordination et continuité entre les présidences tournantes, approfondissant la coopération au niveau international et aidant le Conseil de l'Arctique à disposer d'une voix sur la scène internationale.

La création du secrétariat permanent rapproche donc la structure du Conseil d'une organisation internationale, ne serait-ce que parce que les États membres ont accepté

³⁶⁵ Waliul Hasanat, *Towards Model Arctic-Wide Environmental Cooperation Combating Climate Change*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 201, p. 147.

d'abandonner une petite part de leur responsabilité en terme administratif. Ce renforcement va de pair avec un certain raidissement des États membres vis-à-vis de leurs prérogatives nationales, comme nous allons le voir.

Depuis janvier 2016, les locaux du secrétariat du Conseil de l'Arctique accueillent également le secrétariat des populations autochtones, dans le Centre Fram, à Tromsø. Le secrétariat des populations autochtones a été créé en 1994 sous les auspices de l'AEPS. Le secrétariat des populations autochtones, reconnu par la Déclaration d'Ottawa, est une entité au sein du secrétariat du Conseil de l'Arctique avec son propre bureau, son budget et son plan d'action. Son rôle est de faciliter la participation des organisations de populations autochtones dans le travail du Conseil de l'Arctique, de permettre une meilleure coordination et d'assurer une meilleure communication interne et externe³⁶⁶. Déplacer le secrétariat de ses précédents locaux de Copenhague à Tromsø illustre deux tendances dans l'évolution du Conseil. D'abord, la volonté de consolider le secrétariat de Tromsø et la structure administrative du Conseil pour suivre le poids renforcé du Conseil. Ensuite, cela illustre la volonté, dans le discours tout du moins, de rendre la participation des acteurs autochtones plus visible. Tromsø est par ailleurs une ville arctique par son climat et sa localisation géographique, à 350 km au nord du cercle polaire. Ce n'est pas le cas de la ville capitale de Copenhague, qui souffre également d'une image parfois coloniale dans un contexte de revendications accrues d'autonomie de la part du Groenland. Enfin, Tromsø cherche à s'imposer comme grande ville de l'Arctique. Son université tournée vers les questions arctiques et autochtones, l'accueil annuel de la conférence internationale « Arctic Frontiers », la concentration d'entreprises, de centres de recherche et d'organisations spécialisées dans les questions arctiques au sein même du bâtiment en font un pôle croissant de la politique internationale arctique.

- *Du « forum de haut niveau »³⁶⁷ à l'organisation internationale ?*

Au cours des années 1990 puis 2000, le changement de perception de la région arctique a fait évoluer les formes de coopération. Timo Koivurova, professeur à l'Université de

³⁶⁶ URL : <https://www.arcticpeoples.com/about/#bio> Consulté le 19/01/2020.

³⁶⁷ Le Conseil de l'Arctique se présente comme un « High level forum » Arctic Council, « Ottawa Declaration », 1996.

Laponie, développe cette idée en soulignant le passage dans les perceptions de l'Arctique du « désert gelé » au « territoire en changement »³⁶⁸. Pour lui, ce n'est pas tant la fondation du Conseil de l'Arctique qui fait passer l'image de l'Arctique d'un désert gelé à un « Arctique en changement » que le rapport de l' « Arctic Climate Impact Assessment » (ACIA) publié dans le cadre du Conseil de l'Arctique, rapport qui met en avant en 2004 les conséquences graves du changement climatique sur les écosystèmes et les communautés humaines³⁶⁹. Au lieu de l'image de « désert gelé » inhospitalier qui avait influencé le travail de l'AEPS, les résultats de l'ACIA démontrent que la région est au contraire en pleine transformation, avec de grandes possibilités économiques, ce qui nécessite des prises de décision plus concrètes³⁷⁰. Ce constat a fait évoluer les priorités de la plupart des groupes de travail, les amenant à conduire des rapports scientifiques sur les conséquences du changement climatique dans la région, sans toujours que ces travaux soient suivis de mesures.

Si la plupart des projets et programmes actuels du Conseil de l'Arctique sont aujourd'hui liés au changement climatique, ils ont cependant connu et connaissent une évolution liée en partie aux préoccupations des États qui occupent la présidence tournante du Conseil. Ainsi, quand ils ont été créés, ni les mandats de l'AEPS ni du Conseil de l'Arctique n'étaient axés sur le problème du changement climatique : cette question s'est posée à la suite d'une prise de conscience plus tardive. Par exemple, une des priorités du Canada lors de sa première présidence de 1996-1998 a été de mettre en avant la dimension humaine de l'Arctique, notamment en promouvant le rôle des peuples autochtones, et en créant le « Sustainable Development Working Group » (SDWG) – avec toute l'ambiguïté de la notion de développement durable sur laquelle nous allons revenir. La deuxième présidence canadienne de 2013-2015 a déplacé ses priorités vers des problématiques davantage liées au

368 Timo Koivurova, « Limits and Possibilities of the Arctic Council in a Rapidly Changing Scene of Arctic Governance », *Polar Record*, 2010, vol. 46, no 2, p. 146-156.

369 *Impact of a warming Arctic: Arctic climate change impact assessment*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2004.

370 Timo Koivurova, « Limits and Possibilities of the Arctic Council in a Rapidly Changing Scene of Arctic Governance », *Polar Record*, 2010, vol. 46, no 2, p. 146-156.; Timo Koivurova, « The Arctic Council: A Testing Ground for New International Environmental Governance », *The Brown Journal of World Affairs*, 2012, vol. 19, no 1, p. 131-144.

développement économique, dans le contexte de création du Conseil Économique de l'Arctique.

La réunion ministérielle de Kiruna en 2013 a joué un rôle symbolique fort en marquant le début d'une nouvelle phase pour le Conseil. Le passage de la présidence tournante de la Suède au Canada a scellé le premier cycle de seize ans où chacun des huit États membres a exercé sa présidence. Un budget pour le nouveau secrétariat permanent a été approuvé. La même année 2013, le Conseil a publié un document intitulé « Vision pour l'Arctique »³⁷¹ qui explique sa vision pour les vingt prochaines années à travers six points³⁷². Le document se conclut par une volonté affirmée de renforcer le Conseil pour :

« Faire face aux nouveaux défis et opportunités pour la coopération, et poursuivre les chances d'étendre les rôles du Conseil de l'Arctique de « decision shaper » à « decision maker ». Les valeurs fondatrices, les objectifs et les engagements du Conseil de l'Arctique continueront à être l'Etoile du berger qui guide sa coopération. »³⁷³

L'évolution du Conseil vers une structure à la fois plus vaste dans son mandat, et plus ferme dans sa prise de décision se dessine ainsi.

³⁷¹ Arctic Council, « Vision for the Arctic », 15 mai 2013.

³⁷² « A peaceful Arctic », qui insiste sur les notions de paix, de stabilité et de résolution pacifique des conflits ; « The Arctic home », qui revendique le bien-être des populations arctiques et sur leurs modes de vie traditionnels ; « A prosperous Arctic », qui soutient le développement durable de la région ; il est précisé que la coopération économique se trouve en haut de l'agenda du Conseil ; « A safe Arctic », qui affirme l'importance de la coopération dans le domaine de la sécurité civile et environnementale ; « A healthy Arctic environment », qui reconnaît l'importance de faire face aux défis environnementaux ; « Arctic knowledge », qui encourage la coopération scientifique et les liens entre savoir traditionnel et recherche scientifique ; « A strong Arctic Council », qui renvoie au rôle des États membres et des observateurs dans le renforcement de la coopération.

³⁷³ [trad] Arctic Council. Vision for the Arctic. 2013. URL : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/287> Consulté le 19/01/2020.

b - Un exemple du renforcement normatif de la coopération arctique : l'accord « *Search and Rescue* »

- *Du « policy-shaping » au « policy-making »*

La plupart du temps, les productions du Conseil consistent en rapports scientifiques et rapports d'experts. Cependant, on voit doucement émerger des indices de « policy-making » au sein de la coopération arctique. Avant le lancement de ses premiers accords de « hard law », le Conseil a publié un grand nombre d'accords de « soft law ». L'adoption des premiers accords juridiquement contraignants sous les auspices des réunions ministérielles de Nuuk (2011) et de Kiruna (2013) puis Fairbanks (2017) change la donne. Le premier accord porte sur la recherche et le sauvetage dans les domaines aériens et maritime en Arctique, le deuxième sur la lutte contre les pollutions marines par les hydrocarbures et le troisième sur l'encouragement de la coopération scientifique.

L'accord « Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic 2011 »³⁷⁴ (dit « Search and Rescue » ou « SAR ») joue un rôle majeur en tant que premier accord contraignant (« binding agreement ») négocié par le Conseil de l'Arctique. Cet accord porte sur un sujet d'importance particulière dans une région où les conditions de sauvetage sont particulièrement difficiles et où l'espace maritime est de plus en plus navigable en raison de la fonte de la banquise. Il organise les conditions nécessaires à un sauvetage en mer dans les régions polaires, sauvetage qui passe par une coordination des moyens de secours, y compris militaires, et une coopération entre les États. Comme l'explique Anton Valisev, co-président de la « Task Force on Search and Rescue » entre 2010 et 2011³⁷⁵, le statut juridique de cet accord avait été activement débattu pendant les trois premières sessions avant que les États membres décident qu'il devait être juridiquement contraignant. Selon un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique, « le SAR ne résout aucun problème, mais c'est un pas dans la bonne direction »³⁷⁶. Il ne résout aucun problème car cela reste un accord « faible, qui

³⁷⁴ Arctic Council, « Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation », 11 mai 2017.

³⁷⁵ Anton Valisev, « The agreement on cooperation on aeronautical and maritime search and rescue in the Arctic – A new chapter in polar law » dans *Polar Law Textbook II*, Nordic Council of Ministers, 2013, p. 53-66.

³⁷⁶ Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 1, 7/01/2015.

nécessite un cadre pour concrétiser les intentions en actions »³⁷⁷ ; ce cadre juridique reste jusqu'à présent national mais non multilatéral. Il est donc établi sous les auspices du Conseil de l'Arctique, mais s'applique dans le cadre de la législation de chaque État-membre.

- *Une accélération de la production normative contraignante à partir de 2011*

La signature du SAR est un pas de plus en avant dans la transformation du Conseil de l'Arctique vers une forme de coopération plus formelle, et illustre à la surprise de beaucoup que le Conseil a été capable de créer une nouvelle forme de gouvernance, qui a un statut de « soft law » mais qui peut s'adapter aux problèmes émergents. Cette signature manifeste un nouveau niveau de confiance et de coopération entre les États arctiques et illustre leur capacité croissante de s'entendre entre eux sur de telles problématiques en augmentant le niveau d'attente à l'égard du Conseil. Un deuxième accord contraignant a été mis en place suite au travail du groupe « Emergency Prevention, Preparedness and Response » (EPPR) en 2013 : l'« Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic »³⁷⁸ vise à encourager la coopération, la coordination et l'assistance relative à la préparation et à la réponse en cas de catastrophe pétrolière. Il concerne tout accident intervenu ou menaçant la zone maritime sous souveraineté ou juridiction des États du Conseil Arctique. Il prévoit un mécanisme d'information des parties en cas de fuite grave et une obligation d'assistance au pays qui le demande en matière de conseil, de fourniture de matériels et de personnels. Un troisième accord enfin sur la coopération scientifique (« Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation »)³⁷⁹ a été signé lors de la réunion ministérielle de Fairbanks, avant d'entrer en vigueur le 23 mai 2018. Cela signifie que l'accord possède à présent une force juridique dans le cadre national et peut apporter un soutien concret aux activités scientifiques arctiques, comme par exemple faciliter l'accès aux territoires de recherche pour la collecte de données maritimes, soutenir l'accès aux données scientifiques, promouvoir les échanges universitaires, etc.

³⁷⁷ Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 1, 7/01/2015.

³⁷⁸ Arctic Council, « Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic. », 2013.

³⁷⁹ Arctic Council, « Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation », 2017.

À l'heure actuelle, ces trois accords contraignants illustrent bien que les acteurs de la coopération perçoivent comme nécessaire de renforcer les arrangements qui les lient face aux bouleversements que connaît la région. Ces avancées récentes prouvent que même les accords sont signés en dehors du Conseil de l'Arctique, ses moyens politiques se sont renforcés en évoluant d'un corps de « policy shaping » vers une structure de « policy making »³⁸⁰. Une évolution du Conseil vers un élargissement de ses compétences s'observe ainsi au fur et à mesure du renforcement de son appareil juridique, bien que ce renforcement reste dans le cadre de la « soft law ».

³⁸⁰ Entretien avec le président de l'EPPR, 24/01/2018.

B - Les objectifs limités et techniques de la coopération régionale

L'environnement et la recherche scientifique sont la pierre angulaire de la coopération arctique, en ce qu'ils ont été désignés comme plus petit dénominateur commun entre tous les États pour envisager la coopération sans trop engager des questions de souveraineté. Les activités du Conseil de l'Arctique sont ainsi structurées par la recherche scientifique au sein des groupes de travail. Ces derniers formulent des recommandations fondées sur l'imbrication du travail de représentants scientifiques et autochtones des huit pays arctiques, d'agences gouvernementales, de chercheurs et d'experts internationaux. Chaque groupe de travail a un mandat spécifique sous lequel il opère, un président, un comité de gestion et est soutenu par un secrétariat.

À travers des entretiens menés avec des membres et personnalités dirigeantes des groupes de travail et une analyse textuelle de ces travaux scientifiques, nous allons ici analyser comment s'organise le travail scientifique au sein du Conseil de l'Arctique, et exposer les stratégies des acteurs de ce travail ainsi que leurs objectifs en changement.

1 - Le rôle prépondérant de la recherche scientifique dans le système politique régional

a - Des activités structurées par la recherche scientifique

- *La coopération scientifique, de l'IASC au Conseil de l'Arctique*

La coopération transnationale arctique est historiquement issue d'une coopération scientifique. Avant même la création du Conseil de l'Arctique, l'« International Arctic Science Committee » (IASC), réseau international de chercheurs en sciences arctiques a été fondé en 1990 par des représentants des huit États au nord du cercle polaire, avant de s'ouvrir à des scientifiques du monde entier³⁸¹. La première conférence « Arctic Frontiers » qui a eu lieu en 2007 à Tromsø en Norvège, ayant pour titre thématique « The Unlimited Arctic », a inauguré un grand cycle de conférences annuelles qui rassemblent chaque année des centaines

³⁸¹ Voir le site de l'IASC, URL : <https://iasc.info/iasc/history> Consulté le 19/01/2020.

de personnes issues du milieu scientifique, politique, et économique. Cette dynamique de grands événements scientifiques est encore d'actualité, puisque la première réunion « Arctic science ministerial meeting » a eu lieu à Washington en septembre 2016, et la deuxième à Berlin en octobre 2018, avec pour but de rassembler des ministres des pays arctiques et au-delà pour coordonner la recherche scientifique arctique.

Au sein du Conseil de l'Arctique, les activités politiques sont structurées par des réseaux de recherche scientifique qui a lieu dans les différents groupes de travail. Le travail scientifique réalisé au sein de l'AEPS regroupait en premier lieu des chercheurs financés par leurs États respectifs : biologistes, océanographes, géographes. Si le premier alinéa de l'article 1 de la Déclaration d'Ottawa explique que le Conseil de l'Arctique a pour but de donner les moyens de promouvoir la coopération, la coordination et l'interaction entre les acteurs arctiques, le second alinéa précise qu'il supervise et coordonne également les programmes des groupes de travail créés à l'époque de l'AEPS³⁸². Au dire de tous les acteurs du Conseil de l'Arctique, administratifs, politiques ou scientifiques, les groupes de travail constituent la véritable force de travail du Conseil, qui analyse l'environnement arctique de manière multidimensionnelle et produit des rapports à ce sujet³⁸³. À cet égard, le travail du Conseil est unique comparé à d'autres organisations comme l'ONU : il se concentre pour majeure partie sur des travaux d'ordre scientifique et souhaite constituer avant tout « un réseau scientifique », selon les mots d'un chercheur de l'AMAP³⁸⁴, au-delà des limites étatiques et de la limite du cercle arctique.

La Déclaration d'Ottawa qui fonde le Conseil de l'Arctique renouvelle sous son autorité le mandat de quatre groupes de travail scientifiques déjà existants au sein de l'AEPS,

³⁸² « The Arctic Council is established as a high-level forum to: (a) provide a means for promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic indigenous communities and other Arctic inhabitants on common Arctic issues 1, in particular issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic. (b) oversee and coordinate the programs established under the AEPS on the Arctic Monitoring and Assessment Program (AMAP); Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF); Protection of the Arctic Marine Environment (PAME); and Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR). » Déclaration d'Ottawa, 1996.

³⁸³ Entretien avec un chercheur membre de l'AMAP, 19/01/2018.

³⁸⁴ Entretien avec un chercheur membre de l'AMAP, 19/01/2018.

impliqués dans les problématiques de protection environnementale³⁸⁵. Deux autres groupes de travail sont créés plus tard. Le « Sustainable Development Working Group » (SDWG) est créé en 1998 à l'initiative des populations autochtones³⁸⁶, afin de mettre l'accent sur les questions liées directement aux habitants de l'Arctique ; c'est le groupe qui rassemble le plus de chercheurs en sciences sociales. L'« Arctic Contaminants Action Program » (ACAP) est créé en 2006 pour faire face à ce qui a été perçu comme de nouvelles menaces contre l'environnement polaire, et cartographier les émissions de polluants. En plus des groupes de travail, le Conseil de l'Arctique a mis régulièrement en œuvre plusieurs « Task Forces », qui travaillent sur des problématiques spécifiques durant un temps limité. Les objectifs de la « Task Force » reflètent les priorités du Conseil à un moment donné, contrairement aux groupes de travail dont le but est inscrit dans la durée. À travers les études de ses groupes de travail, le Conseil de l'Arctique a été actif dans le domaine de la pêche marchande aussi bien que dans la protection marine environnementale et dans la conservation des ressources marines ou le climat, comme le synthétise le tableau ci-dessous.

³⁸⁵ Il s'agit des groupes suivants : Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR), Protection of the Arctic Marine Environment (PAME).

³⁸⁶ Entretien avec la présidente du groupe PAME 27/02/2018.

Tableau 6 - Tableau récapitulatif des mandats des groupes de travail du Conseil de l'Arctique (Escudé-Joffres, 2020, d'après les sites internet du Conseil de l'Arctique et des groupes de travail)

Nom du groupe – année de création	Localisation du secrétariat	Objectifs	Principaux rapports
Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) – 1996	Norvège (Tromsø)	Mesurer les polluants d'origine humaine sur la faune, la flore, et les humains, principalement sur les Polluants Organiques Persistants (POP), les métaux lourds et les substances acidifiantes.	Arctic Pollution Issues, 1997 The Arctic Climate Impact Assessment, 2004
Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) – 1996	Islande (Akureyri)	Protéger la flore et de la faune arctique des menaces de l'exploitation croissante de l'Arctique.	
Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR) - 1996	Norvège (Tromsø) – Secrétariat du Conseil de l'Arctique	Coopérer en cas d'accident dans les eaux arctiques, en cas de catastrophe pétrolière ou gazière. Organiser des entraînements et des exercices de coordination.	
Protection of the Arctic Marine Environment (PAME) – 1996	Islande (Akureyri)	Développer des mesures politiques concernant la protection de l'environnement marin des activités humaines, notamment de l'exploitation des ressources offshore ou halieutiques, et les politiques de prévention de pollution.	Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines, 1997 Arctic Marine Shipping Assessment, 2009
Sustainable Development Working Group (SDWG) – 1998	Ottawa (Canada)	Assurer un développement durable, promouvoir les questions de santé des populations, du développement économique et des infrastructures, de l'héritage culturel.	Arctic Human Development Report, 2004
Arctic Contaminants Action Program (ACAP) – 2006	Norvège (Tromsø) – Secrétariat du Conseil de l'Arctique	Prévenir les effets, et éliminer la pollution de l'environnement. Encourager la réduction des émissions de polluants.	

- *L'organisation du travail scientifique au sein des groupes*

Ce sont les réunions ministérielles du Conseil de l'Arctique qui fixent le mandat et la composition des groupes de travail. Les membres du Conseil peuvent suggérer de manière spontanée des projets qu'ils se proposent de financer, et une fois que le consensus est atteint, les présidents sont nommés et le financement mis en place par un système de commande. Mais les directeurs de groupes de travail peuvent également proposer des idées aux SAO dans les réunions politiques, « et ensuite, batailler pour l'argent »³⁸⁷ comme nous l'explique un chercheur de l'AMAP. Actuellement, environ 80 projets de recherche parmi tous les groupes sont financés par un État ou un groupe d'États, de manière *ad hoc*³⁸⁸.

Les activités s'organisent en général dans le cadre de rencontres semestrielles. Elles se déroulent sur deux ou trois jours avec un agenda très dense et des journées durant lesquelles « rapports, bonnes pratiques et lignes directrices sont édictés »³⁸⁹. Le secrétariat des groupes de travail a un travail bien plus administratif que politique³⁹⁰. Son rôle est multiple : il « organise les réunions, rédige les rapports, demande des commentaires des experts dans le bon champ d'expertise et réalise le travail d'administration »³⁹¹. Chaque groupe est lui-même subdivisé en plusieurs sous- groupes de travail. Le plus grand important des groupes de travail, l'AMAP est ainsi composé de groupes de travail spécialisés dans des domaines variés comme le climat, la santé humaine, la radioactivité etc. Le secrétariat du PAME coordonne également le travail de ses quatre propres groupes d'experts, spécialisés dans la navigation, le pétrole et le gaz, les écosystèmes et les aires maritimes protégées³⁹². Au sein de l'EPPR, il y a à présent deux groupes d'experts. L'un s'occupe des questions du sauvetage (« Search and Rescue »), l'autre des éventuelles pollutions par les hydrocarbures (« Oil Spills ») dont le traitement revient à

³⁸⁷ Entretien avec un chercheur d'AMAP, 19/01/2018.

³⁸⁸ Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 2, 16/01/2015.

³⁸⁹ Correspondance avec la secrétaire exécutive de PAME, 26/02/2015.

³⁹⁰ Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 2, 16/01/2015.

³⁹¹ Correspondance avec la secrétaire exécutive de PAME, 26/02/2015.

³⁹² Correspondance avec la secrétaire exécutive de PAME, 26/02/2015.

EPPR depuis 2017³⁹³. Le président de l'EPPR identifie deux phases dans cette spécialisation : d'abord jusqu'en 2015 un intérêt croissant pour leur travail en raison des réponses d'urgence à la pollution, en particulier nucléaire ; puis les délégations grandissent et un nouveau groupe d'experts est créé au sein même de ce groupe. Chaque État membre du Conseil de l'Arctique a des représentants dans chacun des groupes d'expert au sein du groupe de travail, et les observateurs peuvent également y avoir des représentants. La figure ci-dessous illustre avec l'exemple de PAME le fonctionnement-type d'un groupe de travail.

Figure 2 - Le fonctionnement d'un groupe de travail : PAME (PAME, 2018)



³⁹³ Entretien avec le président de l'EPPR, 24/01/2018.

Empiriquement, le travail scientifique est au centre du fonctionnement du groupe de travail. À sa base se trouve le travail des experts (ici divisés en groupe de cinq) produisant des rapports scientifiques dont les résultats sont ensuite communiqués au niveau politique qui commande lui-même ces rapports. Cette structure est complexe hiérarchiquement et rassemble des individus issus de milieux différents : politique, administratif, scientifique. À cela s'ajoutent les différences culturelles et linguistiques, parfois d'autant plus importantes qu'elles rassemblent experts autochtones et non autochtones. Si le travail de communication entre le niveau scientifique et politique n'est pas tâche aisée comme nous le verrons un peu plus tard, la coordination entre les groupes eux-mêmes s'avère parfois difficile.

- *La coordination entre les groupes de travail*

Les frontières qui délimitent le travail d'un groupe à l'autre sont parfois floues, ce qui empêche de savoir quel groupe est compétent pour travailler un projet donné. C'est le cas par exemple de l'AMAP et du SDWG dont les compétences se chevauchent, notamment dans le domaine de la santé, thème cher à ces deux groupes de travail. Il en est de même pour les PAME et EPPR, dont les activités dans la lutte contre les pollutions marines peuvent se croiser³⁹⁴, selon le directeur de l'EPPR.

Les raisons avancées à ce manque de communication sont multiples. Tout d'abord, les réunions entre SAO durent seulement un jour, ce qui rend difficile la rencontre entre tous les acteurs. Ensuite, tous les groupes de travail ont des secrétariats propres, à part ceux de l'EPPR et ACAP qui sont gérés par le secrétariat du Conseil de l'Arctique à Tromsø. Ensuite, les projets scientifiques sont de plus en plus multidimensionnels, les questions de développement économique et de développement durable englobant des thématiques au-delà des compétences propres des groupes de travail. À cet égard, il n'y a que peu de coordination entre le groupe CAFF s'occupant de la biologie marine, et AMAP qui travaille essentiellement sur les polluants, même si la communication s'est améliorée, alors qu'ils gagneraient certainement à travailler ensemble. Les groupes de travail se sont développés à différentes étapes, avec

³⁹⁴ Entretien avec le président de l'EPPR, 24/01/2018.

différents agendas et font appels à des experts bénévoles distincts³⁹⁵, ce qui explique parfois un certain manque de coordination. Cependant, l'explication de ce manque de coordination n'est certainement pas uniquement administrative. Les manques de moyens humains et financiers de certains groupes font ressortir de cruelles différences d'investissement entre les États membres. Ainsi, Il n'y a pas de contributions financières fixées pour les groupes de travail, et tous les États n'attribuent pas des fonds à tous les projets. Le fait que l'AMAP soit un des groupes les plus actifs et qu'il soit financé par la Norvège n'est certainement pas un hasard. C'est également le groupe plus important, qui a le plus de succès avec des experts très compétents, et plus de 50 personnes qui y participent³⁹⁶. Ses bureaux sont en Norvège, ce qui laisse imaginer des moyens supérieurs à d'autres groupes de travail. PAME et CAFF, EPPR, les autres groupes du Conseil de l'Arctique qui sont les groupes les plus anciens font partie également des plus reconnus³⁹⁷. C'est une question à l'ordre du jour de savoir si, à l'avenir, la réunion de tous les secrétariats des groupes de travail permettrait une meilleure coordination, ou si elle exacerberait au contraire des concurrences à la fois politiques et organisationnelles³⁹⁸. Pour pallier ce problème, le secrétariat de Tromsø dispose également à plein temps d'un coordinateur des groupes de travail, rôle mis en place lors de la Déclaration de Kiruna en 2013³⁹⁹. Son but est de permettre une meilleure organisation, coordination et communication des groupes de travail, et de faire le lien entre leur travail et les SAO⁴⁰⁰.

- *Un financement ad hoc des groupes de travail scientifique, révélateur de l'engagement politique des acteurs*

Les États financent à leur discrétion des groupes de travail selon leurs intérêts. Le différentiel parfois important entre ces différents investissements trahit les priorités de

³⁹⁵ Entretien avec la présidente de PAME, 27/02/2018.

³⁹⁶ Entretien avec un membre d'AMAP, 19/01/2018 ; Entretien avec le président de PAME.

³⁹⁷ Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 2, 16/01/2015 ; Entretien avec le président de PAME ; Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017.

³⁹⁸ Entretien avec la présidente de PAME, 27/02/2018.

³⁹⁹ Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 2, 16/01/2015.

⁴⁰⁰ Correspondance avec la secrétaire exécutive de PAME, 26/02/2015.

chacun⁴⁰¹. Par exemple, la plupart des activités d'ACAP sont financées par la Fédération de Russie, que les problématiques de dépollution nucléaire notamment intéressent particulièrement. Dans tous nos entretiens⁴⁰², il ressort que le Canada, les États-Unis et la Norvège sont les États qui investissent le plus de moyens. Selon un chercheur du groupe CAFF, dans les réunions du groupe de travail, « les Canadiens arrivent à quinze, les Russes ne viennent pas. Les États scandinaves sont présents, pas en très grande force à part les Norvégiens, mais de manière récurrente. »⁴⁰³ Norvège et Canada seraient les principaux contributeurs en nombre de scientifiques au Conseil de l'Arctique, à la mesure de leur investissement dans la coopération multilatérale, tandis que les scientifiques russes se feraient rares⁴⁰⁴.

Au dire de la présidente du groupe PAME, par exemple, les États-Unis, le Canada et la Norvège en sont les principaux contributeurs scientifiques. Le Canada est concerné au premier chef par les enjeux de ce groupe en ayant trois façades maritimes sur trois océans différents, et les deux-tiers du plateau continental arctique. Le Danemark également se montre actif, en ayant une bonne expertise sur la pêche, et un grand rôle dans l'OMI (Organisation Maritime Internationale), tout en accordant beaucoup d'importance à ses territoires insulaires que sont le Groenland et les îles Féroé. La Finlande se révèle très intéressée par les questions de navigation en raison de l'importance des chantiers navals, ainsi que la Russie de manière plus récente. L'ONG WWF et la Corée sont également mentionnés comme étant actifs⁴⁰⁵. Le président de l'EPPR refuse quant à lui de dire quels groupes sont plus ou moins actifs, cette discrétion révèle à elle seule les aspects politiques de ces questions.

En négatif des informations que nous avons recueillies sur la participation au Conseil en général et aux activités des groupes de travail en particulier, l'absence de la Russie

⁴⁰¹ Entretien avec la présidente de PAME, 27/02/2018.

⁴⁰² Entretien avec le président de PAME ; Entretien avec un membre d'AMAP 19/01/2018.

⁴⁰³ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017.

⁴⁰⁴ « Norway and Canada have always been the pushers » Entretien avec un membre d'AMAP, 19/01/2018.

⁴⁰⁵ Entretien avec un membre d'AMAP 19/01/2018.

apparaît, même si elle est parfois mollement démentie par les diplomates. Le chercheur interrogé travaillant dans le groupe CAFF a pointé l'absence récurrente des Russes, sans être capable de la généraliser aux autres groupes de travail⁴⁰⁶. En revanche, le chercheur que nous avons interrogé, plus libre dans son expression, nous a dit clairement : « alors que [La Russie] est la première nation arctique par l'étendue de son territoire, c'est vraiment inquiétant qu'elle soit si peu présente et qu'il y ait si peu de prise en compte des activités du groupe de travail »⁴⁰⁷. L'investissement dans les groupes de travail semble donc un bon indicateur de l'investissement général dans la coopération multilatérale de la part des États membres du Conseil.

b - Un réseau scientifique à la fois local et international

- *La place des participants permanents : une coproduction des savoirs*

Il est remarquable que la production de science ne se résume pas au corps académique traditionnel et universitaire. Le Conseil de l'Arctique a la particularité d'accueillir et de prendre en compte les savoirs traditionnels autochtones, même s'il faut préciser d'emblée qu'on ne peut comprendre la participation des populations autochtones qu'en distinguant les groupes concernés en fonction des moyens techniques et financiers dont ils disposent. L'absence récurrente des groupes autochtones russes est ainsi remarquée par les personnes interrogées, et s'explique par un moindre financement interne. Au contraire les Sámi, les Inuits, et les habitants des îles Aléoutes développement organisations les plus actives⁴⁰⁸, participant à la production de rapports scientifiques aux sources hybrides. Les intervenants autochtones peuvent ainsi proposer des axes de recherche et y participer en insistant sur leur participation et la co-construction des objectifs de recherche de protection de l'environnement.

⁴⁰⁶ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017.

⁴⁰⁷ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017.

⁴⁰⁸ Entretien avec le président du groupe EPPR, 24/01/2018 ; Entretien avec le président du groupe PAME 27/02/2018 ; Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017.

Un exemple récent est à trouver dans un rapport de 2017 du groupe CAFF intitulé, « Arctic Traditional Knowledge and Wisdom: Changes in the North American Arctic »⁴⁰⁹. Ce rapport, écrit en grande partie par des experts autochtones de l'Arctique, met en avant la nécessité de leurs savoirs traditionnels dans une meilleure connaissance globale de la biodiversité de la région. Il relate plusieurs exemples fructueux de collaboration scientifique entre experts occidentaux et autochtones concernant en particulier le recensement d'espèces naturelles en danger, comme le caribou nacré, l'ours polaire ou le canard sauvage.

- *La place des chercheurs internationaux*

L'espace de production de la science sur les territoires arctiques est à la fois micro-local, lorsque les rapports scientifiques bénéficient de savoirs autochtones vernaculaires sur des espaces très restreints, mais également international, avec la participation accrue et parfois concurrente de chercheurs et d'experts issus d'États bien au-delà de l'espace arctique. Les pays observateurs peuvent faire le choix d'envoyer des diplomates ou des experts scientifiques aux réunions des groupes de travail. Les scientifiques font leur travail bénévolement, et leurs frais de mission sont pris en charge par leur propre pays⁴¹⁰. Le nombre de scientifiques présents dans les groupes de travail par pays est donc révélateur de l'engagement de ces pays dans la recherche arctique. Pour savoir en quoi consiste le travail « de l'intérieur », nous allons nous appuyer sur un entretien réalisé avec un biologiste français qui a participé aux activités du groupe CAFF. Il raconte avoir été sollicité directement par le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères pour représenter la France en tant qu'observateur.

Les observateurs n'ont pas voix au chapitre dans les discussions de table ronde qui sont formelles. Ils ne sont eux-mêmes pas à la table, mais derrière, dans des salles de réunion qui deviennent de plus en plus grandes en raison du nombre de personnes croissant assistant aux travaux. La prise de parole est limitée aux États membres et aux participants permanents, et

⁴⁰⁹ Arctic Traditional Knowledge and Wisdom: Changes in the North American Arctic, CAFF, Akureyri, Iceland, 2017.

⁴¹⁰ Entretien avec un membre d'AMAP, 19/01/2018.

les pays observateurs ne prennent la parole que quand on le leur demande. Les États observateurs ont tendance à envoyer des personnes du corps diplomatique et le chercheur interrogé nous a expliqué que « les collègues étaient agréablement surpris qu'on envoie un scientifique avec une vraie expertise scientifique en écologie arctique »⁴¹¹. Les autres observateurs présents peuvent être des diplomates et des personnes qui travaillent pour l'équivalent du Ministère de l'environnement, sans forcément être experts des questions discutées qui sont pourtant souvent très techniques. Plus qu'une mission de représentation diplomatique, le travail au sein du Conseil de l'Arctique s'apparente donc à celui d'un réseau scientifique :

« Ça a été positif car je n'étais pas qu'observateur, dans les pauses on discutait beaucoup, ils [les chercheurs des États membres] m'ont pas mal sollicité après, ils m'ont demandé de prendre la parole pour raconter ce qu'on faisait en recherche. En fait ça a débouché sur ces programmes de recherche qui découlent directement de ma participation au groupe CAAF, et qui est devenu la contribution de la France aux activités de ce groupe, bien que cela ne soit pas prévu au départ. Pendant ces travaux on a lancé « Arctic Migratory Birds Initiative »⁴¹² et j'ai vraiment travaillé avec les collègues sur la nécessité de spécifiquement protéger les oiseaux migrateurs qui nichent en Arctique ou visitent la région. »⁴¹³

Pour lui, si la France n'est pas une nation arctique, elle se prévaut d'un héritage très ancien de travaux de recherche dans les régions polaires et d'une expertise scientifique et d'exploration qui est reconnue à l'étranger : « Nous, on est là sans arrogance mais sans timidité pour dire qu'on a une certaine expertise qu'on est très heureux de partager dans une perspective d'une meilleure gestion de l'environnement arctique et polaire d'une manière générale. »⁴¹⁴

⁴¹¹ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017.

⁴¹² « Arctic Migratory Birds Initiative est un projet au sein du groupe CAFF qui étudie les oiseaux migrateurs arctiques URL : <https://www.caff.is/arctic-migratory-birds-initiative-ambi> Consulté le 19/01/2020.

⁴¹³ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017.

⁴¹⁴ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017.

À l'issue des réunions des groupes de travail, le scientifique interrogé dit devoir faire un rapport sur une thématique à mettre en avant. Au-delà de son rapport destiné au Ministère, le chercheur interrogé exprime son enthousiasme quant aux conséquences de la mission pour son travail de recherche personnel :

« C'est vraiment une activité que j'ai trouvée très fructueuse comme toutes les activités que je peux avoir qui me sortent légèrement de mon rôle de chercheur pour arriver un peu plus dans la sphère du politique. Je trouve ça vraiment passionnant. Ça remet en cause certaines de mes habitudes car là on s'interroge sur à quoi ça sert ce qu'on fait [...]. Et pour moi c'est un aspect que j'ai adoré, de vraiment pouvoir enfin avoir la perspective globale des représentants des peuples premiers sur les activités de monitoring et de protection de la faune et de la flore, c'était vraiment très intéressant. Cela a vraiment même modifié ma perspective de chercheur »⁴¹⁵.

Cet exemple montre l'interaction forte et la perméabilité entre science et politique. Il illustre la dimension à la fois locale et internationale du réseau de recherche que constitue le Conseil de l'Arctique. Cette double expertise permet à ce chercheur français de publier des travaux scientifiques internationalement reconnus et influents, qui s'avèrent être au fondement de beaucoup d'actions politiques dans la région et dans le monde.

2 - Des rapports scientifiques influents sur la politique régionale et mondiale

La recherche scientifique réalisée au sein du Conseil a eu une influence certaine sur la scène internationale, Elle produit des travaux qui soulignent l'étroitesse des liens entre l'environnement arctique et le système mondial.

a - Des actions menées grâce à une compréhension scientifique des problèmes environnementaux

Il ne faut pas surestimer la capacité du Conseil à influencer le processus de prise de conscience globale des problèmes environnementaux, mais d'une manière générale

⁴¹⁵ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017.

l'efficacité du Conseil de l'Arctique a dépassé les attentes de beaucoup de ceux qui en ont observé les débuts. Les chercheurs Oran Young et Paula Kankaanpää ont mis au point un questionnaire cherchant à évaluer l'effectivité du Conseil de l'Arctique chez les individus familiers du Conseil⁴¹⁶. Leur questionnaire incluait vingt et une questions pour lesquelles les réponses s'échelonnaient de 0 à 5, et six questions ouvertes. Ils ont envoyé le questionnaire par courriel à un panel de 859 personnes qui avaient participé à des réunions entre 1997 et 2010 – seuls environ 90 ont répondu. La plupart des réponses se situent dans la moyenne de la note, formant en général une courbe en cloche. À la question « How would you rate the effectiveness of the Arctic Council », 84 % des répondants affirment que le Conseil a eu un impact « « some » ou « clear », aucun répondant n'a affirmé que le Conseil n'a eu aucun impact, et 1% seulement que le Conseil a eu un impact considérable. Selon l'étude encore, pour 64% des interrogés, le Conseil a accru la prise en compte globale des problèmes de l'Arctique de manière nette ou considérable, et pour 73%, il a eu une influence nette ou considérable sur la coopération internationale en Arctique. En revanche, les répondants sont plus nuancés sur l'accroissement de la coordination internationale des politiques arctiques, pour lesquelles le Conseil a eu respectivement pour 43% et 38 % « some impact » ou « clear impact ». Comme attendu, les répondants de l'étude d'O. Young et P. Kankaanpää ont été presque unanimes concernant les productions scientifiques du Conseil considérées comme les réalisations les plus efficaces du Conseil.

La première réussite du Conseil est donc la production et la dissémination d'une série de rapports scientifiques influents en dehors de la région, notamment dans les conférences internationales sur l'environnement ou le climat. Parmi les rapports scientifiques émis par les groupes de travail ayant eu le plus de résonances, on peut citer « A State of the Arctic Environment »⁴¹⁷, « The Arctic Human Development Report »⁴¹⁸ ou « The Arctic Climate

⁴¹⁶ Paula Kankaanpää et Oran R. Young, « The effectiveness of the Arctic Council », *Polar Research*, janvier 2012, vol. 31, n° 1, p. 171-176.

⁴¹⁷ AMAP, 1997. Arctic Pollution Issues: A State of the Arctic Environment Report. Arctic monitoring and Assessment Programme (AMAP), Oslo, Norway. xii+188 pp.

⁴¹⁸ SDWG, 2004. The Arctic Human Development Report.

Impact Assessment »⁴¹⁹. PAME a de plus soutenu la création d'un code international polaire, adopté en novembre 2014 par l'Organisation Maritime Internationale (OMI). En 2009, la publication par PAME de l'« Arctic Marine Shipping Assessment »⁴²⁰ recommandait aux États arctiques de soutenir de manière coopérative les efforts de l'OMI pour assurer une meilleure sûreté et prévention de la pollution dans les conditions arctiques⁴²¹.

Les groupes de travail réalisent enfin un travail scientifique de fond, repris par la communauté scientifique peut-être davantage que par les membres des gouvernements. Au dire du chercheur travaillant dans le groupe CAFF, les rapports sur la biodiversité arctique et l'état de l'environnement constituent un travail « monumental, d'une très grande qualité scientifique et rédactionnelle avec un véritable effort pour rendre ces informations accessibles au plus grand nombre »⁴²². À son avis, cela a « un impact énorme sur tous les étages de la connaissance : la communauté scientifique, les décideurs, l'opinion publique »⁴²³. L'ensemble du travail fourni par les chercheurs des groupes de travail permet de définir le Conseil de l'Arctique comme une organisation productrice de savoir (« stable body of knowledge »)⁴²⁴, selon le mot d'une source interne au secrétariat du Conseil. Au-delà du questionnaire quantitatif, il est difficile de mesurer la prise en compte des travaux scientifiques par les décideurs politiques. Nous pouvons tout de même mettre en avant plusieurs impacts des résultats des groupes de travail dans la sphère politique.

b - La diffusion du travail scientifique au niveau politique

Les groupes de travail réalisent un travail de mise en commun des connaissances et des savoir-faire, ensuite interprétée dans le débat politique. Ils produisent des recommandations

⁴¹⁹ AMAP, 2004. The Arctic Climate Impact Assessment.

⁴²⁰ B. Ellis et L. Brigham, Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report, 2009.

⁴²¹ Site de PAME URL : <https://pame.is/index.php/projects/arctic-marine-shipping/the-polar-code> Consulté le 19/01/2020.

⁴²² Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/ 2017.

⁴²³ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/ 2017.

⁴²⁴ Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 1, 7/01/2015.

politiques, à la manière de « think tanks »⁴²⁵, en suggérant des projets et en produisant des analyses à la destination du Conseil de l'Arctique.

Ce travail scientifique prend plusieurs formes, selon le schéma des « en poupées russes »⁴²⁶. Dans un premier temps, les rapports sont publiés sous une forme académique destinée à la communauté des chercheurs. Il s'agit d'un rapport scientifique complet, de plusieurs centaines de pages. Dans un second temps, une version « politique » qui a pour but d'informer et d'aider à l'action les représentants des États arctiques est publiée. Il s'agit alors d'une version plus courte, avec les mêmes conclusions mais qui n'est pas la même au niveau des références et de l'argumentation, au langage simplifié, et qui contient également des propositions d'actions politiques. Des « report cards » sont ensuite produites sur des sujets bien spécifiques. Dans le groupe CAFF par exemple, cela peut être sur la fonte des glaces, les dynamiques de l'inlandsis etc. Ce travail tient à la qualité de la petite équipe qui dirige le secrétariat : « trois ou quatre personnes qui savent très bien comment générer des documents accessibles et agréables à l'œil »⁴²⁷. Ces rapports ont pour but de toucher non seulement les décideurs mais également d'être appropriés par les habitants, avec une diffusion large sur les sites respectifs des groupes de travail, ainsi qu'en version papier lors de conférences internationales.

Le produit final a pour objectif d'être utilisé par les décideurs politiques pour influencer leur politique en matière d'environnement et de développement durable, mais également par les habitants de la région. Un rapport type d'un groupe de travail se compose ainsi d'un rapport technique accompagné de « key-findings » (découvertes-clefs), suivies d'une liste de recommandations. Ces rapports sont également diffusés largement sur les sites respectifs des groupes de travail, ainsi qu'en version papier lors de conférences internationales comme « Arctic Frontiers ». Les études et rapports techniques et scientifiques des groupes de travail sont des documents volumineux, tous accessibles publiquement sur les sites des groupes de

⁴²⁵ Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 1, 7/01/2015.

⁴²⁶ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/ 2017.

⁴²⁷ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017.

travail et destinés à la fois au monde politique mais également aux industries et aux ONG. Un travail de communication assez large est également réalisé par les groupes de travail par le biais de la publication des « key-findings » sur des supports de cartes postales, ou bien par le biais de bulletins réguliers qui relatent les avancées de leurs recherches.

c - L'« Arctic Climate Impact Assessment », un exemple révélateur et un tournant

En 2009, Oran Young⁴²⁸ distinguait deux principales phases de la coopération arctique. Le premier tournant se situe pour lui dans les années 1980-1990, avec la prise de conscience de l'importance des problématiques arctiques et les premiers embryons de coopération que nous avons analysés dans le chapitre précédent. Un second tournant s'effectue pour lui dans les années 2000 avec le travail-phare de l'« Arctic Climate Impact Assessment » (ACIA) qui est devenu une référence mondiale en termes de recherche sur les conséquences et l'adaptation au changement climatique. Le Conseil de l'Arctique a commencé à s'intéresser au changement climatique deux ans après sa création et a incorporé l'ACIA comme une action de son programme à partir de 2000.

C'est pendant la présidence états-unienne entre 1998 et 2000 et grâce à son financement et sa logistique, que le travail dédié à l'ACIA a commencé, sous la direction des groupes de travail de l'AMAP et de la CAFF. Ses résultats ont permis d'examiner l'impact du changement climatique sur la population et l'environnement arctiques. Le travail de l'ACIA s'est ensuite concentré sur plusieurs programmes, notamment sur le pétrole et le gaz, la biodiversité, et la navigation. Comme le résume Timo Koivurova, c'est le travail commun de 300 scientifiques issus de onze pays et experts autochtones « très coordonnés dans leur travail »⁴²⁹ qui a établi l'Arctique comme le « baromètre du changement climatique ».⁴³⁰

⁴²⁸ Oran Young, « The Pace of Change. Arctic State Changes: Implications for Governance », 2009.

⁴²⁹ Entretien avec un représentant Sámi 1, 22/01/2015.

⁴³⁰ Timo Koivurova, « Polar Regimes tackling climate change » dans *Polar Law Textbook II*, Nordic Council of Ministers., Copenhagen, 2013, p. 71.

L'ACIA a permis la création de projets qui mettent en avant l'importance de l'Arctique dans le système climatique global, en prenant le soin de publier deux rapports : l'un général en 2004 pour les gouvernements et le public, l'autre scientifique en 2005. Même si le Groupe Intergouvernemental d'experts sur l'Évolution du Climat (GIEC) avait déjà noté en 2001 que les effets du changement climatique tendaient à être davantage perceptibles en Arctique⁴³¹, c'est l'ACIA qui établit la place centrale de l'Arctique comme témoin du réchauffement climatique, région qui se réchauffe deux fois plus vite que le reste du monde⁴³². De plus, un des éléments importants que l'ACIA a mis en avant de manière inédite est l'impact du changement climatique sur les habitants de l'Arctique, et en particulier sur les peuples autochtones. Ce rapport illustre la coopération scientifique à son plus haut niveau, étant donné le nombre de scientifiques mobilisés. Les résultats de l'ACIA ont encouragé les membres du Conseil de l'Arctique à produire une première déclaration commune lors de la première réunion du Protocole de Kyoto. Ce document a aussi également servi lors de la onzième Conférence sur le climat pour considérer les résultats de l'ACIA dans la prise de décision concernant le changement climatique global⁴³³.

Le document final de l'ACIA comprend quelques recommandations politiques. Il préconise de travailler de manière proche avec les résidents de l'Arctique, y compris les communautés locales et autochtones afin de promouvoir leur capacité à s'adapter et gérer les impacts du changement climatique. Le document final recommande également davantage de recherches scientifiques sur l'impact du changement climatique et son adaptation. Il préconise enfin d'améliorer la coopération autour du changement climatique, avant de proposer une réforme du Conseil de l'Arctique permettant de mieux faire face au changement climatique et à ces conséquences. Ces objectifs restent très larges et vagues, et les recommandations ne sont pas à la hauteur du travail de recherche fourni. Cependant, grâce à l'ACIA, la coopération a

⁴³¹ Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat, *Bilan 2001 des changements climatiques : les éléments scientifiques*, 2001.

⁴³² ACIA. *Impact of a warming Arctic: Arctic climate change impact assessment*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 140 p.

⁴³³ Waliul Hasanat, *Towards Model Arctic-Wide Environmental Cooperation Combating Climate Change*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2013, p.140.

gagné une position dominante dans la production de savoir scientifique notamment en climatologie. Par exemple, une « Task Force » pour le climat a été créée et un groupe d'experts sur le climat a été mis en place à cette suite pour conseiller l'AMAP concernant les activités futures liées au changement climatique en Arctique⁴³⁴. De nombreux scientifiques participant aux groupes de travail du Conseil de l'Arctique ont également contribué au cinquième rapport du GIEC de 2013⁴³⁵. Les conclusions du rapport du GIEC rejoignent nombre de celles des groupes de travail du Conseil de l'Arctique, notamment les travaux de l'AMAP sur la neige, la glace et le permafrost ainsi que sur l'acidification de l'océan Arctique⁴³⁶.

Cet exemple illustre l'importance du travail scientifique réalisé par le Conseil de l'Arctique dans le cadre d'une coopération régionale principalement fondée sur la science, et son appropriation, jusqu'à un certain point, par les décideurs politiques du niveau local au niveau international.

⁴³⁴ Waliul Hasanat, *Towards Model Arctic-Wide Environmental Cooperation Combating Climate Change*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2013 p. 147.

⁴³⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press., United Kingdom and New York, NY, USA, 2013, 1535 p.

⁴³⁶ AMAP, *Snow, Water, Ice, Permafrost in the Arctic (SWIPA)*, 2012. ; AMAP, *Arctic Ocean Acidification Assessment: Summary for Policy-makers*, Oslo, Norway, 2013.

Conclusion du Chapitre II

Forums aux moyens juridiques limités, le Conseil de l'Arctique a initié une coopération régionale dans un cadre de « droit mou », où l'informel gagne sur l'institutionnel. Si durant plus de quinze ans, la coopération arctique a fonctionné avec un mode opératoire similaire pour répondre à des problèmes environnementaux, le forum s'est institutionnalisé et a renforcé sa structure et ses outils. En 2011, les SAO ont rédigé le document « Framework for Strengthening the Arctic Council », proposant entre autres d'établir un secrétariat ou d'augmenter le nombre de « Task Forces » ainsi que de mettre en œuvre « de nouveaux instruments juridiques contraignants »⁴³⁷. La réunion ministérielle de Nuuk a ainsi marqué la création d'une « Task Force for Institutional Issues », ainsi que des lignes directrices pour développer une stratégie de communication propre au Conseil de l'Arctique⁴³⁸, qui a abouti à la création du secrétariat permanent. Malgré la formalisation et le renforcement des structures de coopération, les objectifs de coopération régionale restent diffus en fonction des investissements politiques et financiers des États membres. S'ils sont limités, et concentrés sur des enjeux techniques et scientifiques, leur résultat s'est montré influent dans le domaine politique. Pour preuve, le Conseil de l'Arctique a été proposé comme candidat pour recevoir le Prix Nobel de la paix en 2018.

Le réseau scientifique qui s'est formé est sans nul doute la plus grande réussite de ce forum politique créé « par le haut ». Ce réseau dépasse de loin les limites nationales des États dits arctiques, mais également la limite imaginaire du cercle polaire qui marque la frontière entre États membres et non membres du Conseil. Paradoxalement, ce sont donc des dynamiques venues « du bas » qui dessinent la nouvelle aire d'intérêt, scientifique mais également politique, pour une région arctique aux contours mouvants. Nous allons donc à présent étudier les effets géographiques de cette coopération politique au niveau de la région.

⁴³⁷ Arctic Council, « Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers, Nuuk, Greenland, May 2011. », 2011.

⁴³⁸ Arctic Council Communications and Outreach Contact Group, *Arctic Council Communications and Outreach Guidelines.*, Arctic Council Secretariat, 2011.

Deuxième partie
**Les effets géographiques de la gouvernance : la
création d'une région politique en Arctique**

Nous nous sommes interrogés dans une première partie sur les raisons de la coopération régionale arctique. À présent, nous nous proposons de traiter les conséquences de cette coopération : comment a-t-elle pu aboutir à ce que nous nommons gouvernance régionale, et *in fine* à un processus d'intégration régionale encore inabouti ? Après avoir étudié les politiques de coopération en Arctique en nous concentrant sur les acteurs, nous allons voir ici que ces politiques créent un réseau de gouvernance. Nous allons donc introduire à présent la notion de niveau régional comme cadre d'une analyse qui se situe à la croisée de la géographie et de la science politique.

Répéter qu'il n'existe pas un Arctique, mais bien « plusieurs Arctique »⁴³⁹ fait partie des lieux communs de l'analyse de la région. L'Arctique s'appréhende en effet bien davantage en termes de diversité que d'unité : diversités politique, sociale, économique, culturelle, géographique, climatique. Loin de prendre le niveau régional comme un état de fait, il s'agira ici de comprendre l'émergence de la région arctique comme un processus en construction. Nous allons concentrer notre analyse sur la réalité de l'Arctique en tant que nouvelle configuration politique née de l'interaction des multiples niveaux de décision politique. La région s'entrecroise avec d'autres modes d'organisation de l'espace comme l'État, ou encore les réseaux scientifiques ou autochtones. Explorant les interactions entre la spatialité et le processus de gouvernance à l'œuvre dans l'Arctique, cette partie avance l'hypothèse selon laquelle la gouvernance politique a construit l'espace arctique comme une région. Nous nous appuyerons autant sur la littérature constructiviste traitant des échelles que sur la littérature géographique traitant des régions, sans pour autant délaisser la question fondamentale ici des acteurs concernés par le processus de construction que nous étudions : cette question est profondément politique, quel que soit le niveau d'analyse.

Dans un premier chapitre de cette deuxième partie (Chapitre III), nous analyserons le processus de constitution et de fonctionnement de multiples initiatives de coopération,

⁴³⁹ Voir par exemple Wilfrid Greaves, "One Arctic" or Many?, <https://worldpolicy.org/2016/06/08/one-arctic-or-many/>, 8 juin 2016, (consulté le 7 février 2019) : « There is no one Arctic region, but rather diverse, multi-dimensional national and sub-national Arctics as distinct from each other as they are similar. »

institutionnalisées ou non, qui a abouti à construire la gouvernance régionale en Arctique. Les différentes entités étudiées interagissent, et à l'intersection de ces différents niveaux émerge un niveau politique autonome. Dans un deuxième temps (Chapitre IV), nous verrons que la gouvernance politique est à l'origine de l'intégration régionale et de l'institutionnalisation de l'Arctique comme nouvelle configuration politique. Le système d'intégration régionale inabouti que nous observons relève de systèmes institutionnels en partie redondants et concurrents. *In fine*, la gouvernance politique organise politiquement le niveau arctique comme espace pertinent pour l'action politique, bien que celui-ci demeure par nature incomplet et controversé.

Chapitre III. Les dynamiques de construction d'un niveau régional autonome, fruit de la convergence des acteurs de différents niveaux d'action politique

Nous allons pour commencer analyser la manière dont de nombreuses initiatives de coopération politique ont abouti à construire un réseau de gouvernance régionale arctique. Il ne s'agira pas d'évaluer l'efficacité des politiques régionales, mais plutôt d'essayer d'élaborer un schéma des sphères d'interactions du système de coopération régionale qui forment un réseau en évolution, ceci afin de contribuer à la compréhension de son fonctionnement.

L'approche par échelle est, par essence, l'un des fondements de l'analyse géographique. Une échelle en géographie est un rapport entre les distances réelles et les distances représentées sur une carte. Par extension, l'échelle désigne l'ordre de grandeur de l'espace étudié⁴⁴⁰. Comme l'explique finement Christian Grataloup⁴⁴¹, le mot échelle a deux significations. La première renvoie à l'idée de hiérarchie, de suite progressive dans un sens ou dans un autre. La deuxième concerne les niveaux particuliers de cette hiérarchie, c'est-à-dire les différents niveaux de l'espace géographique. Nous allons donc préférer l'utilisation du mot niveau à celui d'échelle. Cependant, comme la littérature anglophone utilise souvent le mot « scale », traduisible par échelle, nous emploierons dans certains cas le mot échelle dans son sens de « niveau géographique ».

Plus que l'emboîtement des niveaux, c'est l'étude de leur interaction qui doit être mise en exergue pour comprendre l'intégration régionale⁴⁴². Or, le degré d'interaction entre les

⁴⁴⁰ Angélique Palle, « Echelles : à la recherche de l'espace de référence de l'intégration régionale » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlante, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 137.

⁴⁴¹ Christian Grataloup, « Des échelles », *Espace Temps*, 1979, vol. 10, n° 1, p. 72.

⁴⁴² Stéphane Rosière et al. (eds.), *Penser l'espace politique*, Paris, Ellipses, 2009, 346 p.

différents niveaux est très important ; il est mouvant dans le temps comme dans l'espace. Ce chapitre vise donc à interroger les interactions entre la gouvernance et la construction de la région comme niveau politique nouveau. Il est important de préciser que l'identification *a priori* d'un niveau régional en Arctique est vouée à l'échec du fait du caractère dynamique et multi acteurs de l'Arctique, fonctionnant comme processus politique. Il s'agira ici de se défaire d'une conception westphalienne et figée du territoire pour envisager une région en creux, floue, comme niveau de médiation fluide entre des niveaux traditionnellement constitués.

Nous interrogerons d'abord au-delà de l'enchevêtrement des multiples organisations régionales, l'interaction entre différents niveaux de coopération : comment se rencontrent les acteurs des différents niveaux politiques et géographiques ? Il s'agira en particulier d'analyser le rôle des gouvernements infranationaux dans la gouvernance régionale à travers la comparaison des cas de l'Écosse et du Québec, ainsi que l'implication internationale des organisations de populations autochtones à travers des phénomènes de « sauts d'échelles ».

Nous élargirons ensuite le spectre d'analyse qui nous a guidé lors de la première partie de cette thèse, afin de replacer le Conseil de l'Arctique dans le contexte de « multilatéralisme brouillon »⁴⁴³ à l'œuvre dans la région. Nous verrons alors que ces phénomènes d'interaction politique créent une gouvernance arctique faite de niveaux enchevêtrés qui aboutit à la formation d'une région politique.

⁴⁴³ Richard Haass, « The case for messy multilateralism », *FT.com*, 2010. URL : <https://www.ft.com/content/18d8f8b6-fa2f-11de-beed-00144feab49a> Consulté le 23/01/2020.

A - L'interaction des différents niveaux de coopération politique : une redéfinition des limites de la région

L'implication politique des acteurs en Arctique peut se traduire à différents niveaux gouvernementaux, comme ceux de l'État et des États fédéraux. Aux États-Unis par exemple, l'implication de l'administration centrale est à mettre en regard avec les actions du Congrès, des représentants locaux et des personnalités au sein de l'administration. Le rôle des personnalités politiques de l'État de l'Alaska est à cet égard prégnant, comme nous pouvons le voir à travers l'engagement de Lisa Murkowski. Première sénatrice née en Alaska, Lisa Murkowski est une membre du Parti républicain dont l'engagement arctique est durable depuis son élection en 2002. Cela est rappelé dans la biographie donnée sur le site de la conférence « Arctic Frontiers » 2019 où la sénatrice était invitée dans le cadre de la première conférence plénière :

« The leading expert among her Congressional colleagues on Arctic issues – and has worked continuously on Capitol Hill to raise awareness of the Arctic region. [...] Murkowski believes the Arctic is a national asset, should be treated as a national priority, and continues to push for the United States to invest in the infrastructure and assets critical to supporting an Arctic strategy. »⁴⁴⁴

Sa présence à de nombreux forums internationaux illustre, au-delà de l'intérêt états-unien fluctuant pour l'Arctique (voir Chapitre I), une volonté en tant que représentante de l'Alaska de soutenir des liens forts avec la communauté internationale, et à défendre les intérêts nationaux. Ces intérêts sont notamment ceux de la défense de la souveraineté des États-Unis en Arctique dans un contexte d'ouverture de la région, et ceux du développement économique du Nord-américain⁴⁴⁵. D'autres exemples d'implication soutenue et durable d'engagement arctique des États-Unis au-delà de la fluctuation des intérêts fédéraux auraient pu être développés, comme celui de l'Amiral Papp évoqué plus haut, ou celui de Frances A.

⁴⁴⁴ Site d' « Arctic Frontiers » : <https://www.arcticfrontiers.com/speaker/lisa-murkowski/> Consulté le 23/01/2020.

⁴⁴⁵ Voir le programme de Lisa Murkowski pour l'Arctique : <https://www.murkowski.senate.gov/issues/issues-and-priorities/arctic> Consulté le 23/01/2020.

Ulmer, femme politique démocrate originaire également d'Alaska, maire de Juneau, doyenne de l'Université d'Anchorage, conseillère de John Kerry sur les questions arctiques et directrice depuis 2011 de l' « United States Arctic Research Commission » (USARC).

Nous nous intéresserons donc ici dans un premier temps à l'implication des gouvernements infranationaux dans la gouvernance régionale avant d'analyser le rôle des organisations autochtones au niveau régional. En nous focalisant sur les niveaux infraétatiques, nous observons que leurs acteurs-ci qui se revendiquent plus proches des territoires arctiques que leurs capitales nationales ont à cœur de rendre mouvantes les limites de la région arctique pour revendiquer leur propre appartenance géographique, qui devient alors un levier d'action politique.

1 - L'implication des gouvernements infranationaux dans la gouvernance arctique : une paradiplomatie politique qui élargit les limites de la région

Nous avons vu précédemment l'importance de la coopération informelle, notamment dans le cadre des grandes conférences annuelles internationales comme « Arctic Circle » en Islande et « Arctic Frontiers » en Norvège. Lieu d'expression et de lobbying privilégié des administrations infraétatiques, ces assemblées donnent une voix politique à des acteurs comme l'Écosse ou le Québec, qui sont autrement souvent exclus des instances officielles que nous avons étudiées plus haut. Ces deux territoires cités ont en effet développé une politique arctique appuyée et cohérente, une paradiplomatie dans certains cas plus active que celle du Royaume-Uni et du Canada⁴⁴⁶.

L'ancien président islandais Ólafur Ragnar Grímsson a ainsi créé en 2013 l'organisation « Arctic Circle » qui a pour mission de former « le plus grand réseau de dialogue international et de coopération sur le futur de l'Arctique »⁴⁴⁷. Tous les mois

⁴⁴⁶ Le Groenland aurait été un très bon exemple d'étude également comme territoire autonome danois à la diplomatie arctique particulière. Cependant, l'absence d'un terrain groenlandais et la difficulté d'accès aux sources inuites rend l'étude de ce cas plus délicate.

⁴⁴⁷ URL : <http://www.arcticcircle.org/about/about> Consulté le 18/02/2020.

d'octobre depuis 2013, cette grande conférence a lieu à Reykjavik, et concurrence d'autres rassemblements de pays riverains comme « Arctic Frontiers » en Norvège. Cette stratégie, typique des petits États, a été analysée de manière pertinente dans le cadre de la coopération multilatérale par Auriane Guilbaud⁴⁴⁸. Comme le souligne l'auteure, depuis le congrès de Vienne, les petits États se sont d'abord définis en négatif par rapport aux grandes puissances. Parmi les théoriciens des relations internationales, les Institutionnalistes insistent sur la contribution des petits États à l'institutionnalisation des relations internationales, notamment par l'intermédiaire des organisations internationales universelles ou régionales qui leur permettent de peser davantage sur leur environnement grâce à des procédures de décision garantissant l'égalité entre les États. L'investissement multilatéral est alors une stratégie de survie du petit État⁴⁴⁹ - ou ici, d'un acteur fédéral ou non étatique.

a - Introduction à deux cas d'études d'une paradiplomatie arctique

- *La paradiplomatie des gouvernements infranationaux : les acteurs, les motivations et les outils*

Depuis les années 1980, de nombreux gouvernements infranationaux ont tenté de se faire une place sur la scène internationale en utilisant leur culture ou leur identité. Cette analyse invite à élargir la définition traditionnelle de la diplomatie à de nouveaux acteurs, comme le propose le chercheur Brian Hocking en parlant de diplomatie « en feuilletage » :

« Diplomacy should not be approached as a segmented process of the different actors within a state, but rather as a system in which the different actors within a state are entangled, both inside and outside their national settings, to embrace a diversity of interests — a multi-layered diplomacy »⁴⁵⁰ .

⁴⁴⁸ Auriane Guilbaud, « L'engagement multilatéral des petits États : pratiques, usages et trajectoires », *Critique internationale*, 2016, vol. 71, n° 2, p. 9-18.

⁴⁴⁹ Rachael L. Johnstone, « Little Fish, Big Pond: Icelandic Interests and Influence in Arctic Governance », *Nordicum-Mediterraneum*, 1 mai 2016, vol. 11, n° 2, p. A3.

⁴⁵⁰ Brian Hocking, *Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy*, New York, St. Martin's Press, 1993, 249 p.

Pour explorer ces nouvelles formes de diplomatie, la notion de paradiplomatie est apparue dans les années 1980, s'inscrivant dans le renouveau des études du fédéralisme et de la politique comparée⁴⁵¹. Ce terme sert d'abord à décrire les activités internationales des États fédérés canadiens et américains dans le cadre de la mondialisation⁴⁵², et dans un sens plus large les activités internationales des entités infraétatiques en général. La paradiplomatie désigne un mandat donné à des représentants officiels d'une entité infraétatique pour négocier avec des acteurs internationaux. La littérature québécoise nous est d'autant plus utile pour étudier ce cas, que le Québec est un acteur à l'importance croissante en Arctique. Le politiste québécois Stéphane Paquin, spécialiste de la question, analyse les trois raisons de l'apparition de cette notion nouvelle dans sa thèse publiée sous le titre « Paradiplomatie et relations internationales : théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation ». La paradiplomatie naît pour lui dans le triple contexte de la crise de l'État et de la mondialisation, de l'internationalisation des relations internationales, et de la montée des nationalismes.

En allant plus loin, Stéphane Paquin propose une définition de la paradiplomatie identitaire en opposition à la paradiplomatie traditionnelle. Pour cette dernière, l'objectif de ceux qu'il appelle « entrepreneurs identitaires » est la réalisation de l'indépendance politique. Les acteurs de paradiplomatie identitaire ont quant à eux pour but la recherche à l'international de ressources symboliques et matérielles qui leur font défaut pour se faire reconnaître comme nation au niveau mondial⁴⁵³. Ce processus de légitimation à l'international est en effet essentiel à toute tentative de construction de la nation minoritaire dans le cadre d'un État historiquement plurinational. Pour Stéphane Paquin, c'est faute de pouvoir orienter

⁴⁵¹ Pour une étude extensive voir : Hans J. Michelmann et Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford [England] : New York, Clarendon Press ; Oxford University Press, 1990, 322 p. et Francisco Aldecoa et Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in action: the foreign relations of infraétatique governments*, London ; Portland, OR, F. Cass, 1999, 223 p.

⁴⁵² Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales : théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang, 2004, 195 p.

⁴⁵³ Stéphane Paquin, « La paradiplomatie identitaire : Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politique et Sociétés*, 2004, vol. 23, n° 2-3, p. 203-237.

les politiques du gouvernement central que les mouvements nationalistes infraétatiques tentent de développer des relations internationales qui échappent partiellement au contrôle de l'État. Nous évoquerons plus loin ce phénomène de « saut d'échelle », fréquent en Arctique. Cependant, Stéphane Paquin réfute l'idée reçue selon laquelle les conflits internes entre les niveaux politiques s'exportent nécessairement à l'étranger, accentuant les tensions internes et produisant des conséquences néfastes pour l'unité nationale :

« Le cas québécois révèle également que ce n'est pas l'élaboration de relations internationales par les entités infraétatiques qui pose problème ; cette situation est aujourd'hui inévitable, banale et même souhaitable. Le problème est la non-reconnaissance de ce phénomène, qui engendre des conflits de légitimité et de lutte de pouvoir pour l'accès à l'international. C'est la grande leçon du cas québécois »⁴⁵⁴.

L'affirmation du gouvernement infraétatique sur la scène internationale se présente alors à travers une grande diversité d'instruments diplomatiques : représentation politique bilatérale et multilatérale, traités, déclarations politiques, participation à des instances multilatérales officielles ou pas. Le politiste flamand David Criekemans propose une typologie des instruments diplomatiques utilisés par les régions dans la mise en œuvre de leur paradiplomatie, typologie reproduite ci-dessous, appliquée à nos deux cas d'études et selon nous éclairante pour la paradiplomatie arctique.

⁴⁵⁴ *Ibid*, p. 209.

Tableau 7 - Utilisation des instruments diplomatiques disponibles par les sous-ensembles régionaux (Escudé-Joffres, 2020, d'après Criekemans, 2010)

Caractéristiques	Régions avec des compétences externes prononcées	Régions avec de faibles compétences externes
Régions préférant la coopération informelle à la coopération formelle		Écosse
Régions préférant la coopération bilatérale à la coopération multilatérale		Écosse
Régions engagées activement dans leur représentation politique à l'étranger	Québec	
Régions avancées dans une diplomatie publique	Québec	Écosse

Comme l'illustre bien ce tableau, les régions ayant des compétences extérieures moins prononcées préfèrent la coopération informelle aux traités formels, se concentrent sur des politiques bilatérales plutôt que multilatérales, et investissent fortement dans la diplomatie publique. Les régions avec des compétences externes plus prononcées préfèrent en revanche les traités formels et développent un intérêt dans la politique multilatérale. Cette distinction apparaît bien dans la comparaison de la diplomatie arctique du Québec et de l'Écosse. Les deux entités développent des moyens différents de revendiquer leur appartenance ou leur proximité à l'Arctique pour étirer géographiquement jusqu'à eux les limites politiques de la région. Il est donc intéressant d'étudier un exemple de paradiplomatie arctique des

gouvernements infranationaux de ces deux cas pour en comprendre bien les ressorts politiques.

b - L'Écosse et la fuite vers le Nord

L'Écosse, en tant que nation constitutive du Royaume-Uni, développe depuis plusieurs années une politique arctique de plus en plus active⁴⁵⁵ qui s'accompagne d'une implication accrue dans les instances politiques dédiées à la région. Dans le contexte du Brexit, certains responsables politiques écossais mettent en avant l'identité nordique de leur nation, ce qui est un moyen de revendiquer une distance politique et géographique par rapport à Londres. L'Écosse adopte d'ailleurs exactement la même stratégie vis-à-vis de son appartenance à l'Union européenne. Ce processus diplomatique illustre l'élargissement géographique du cadre régional de l'Arctique plus au sud, en même temps que son élargissement politique qui inclut des acteurs non étatiques comme l'Écosse.

- *La « relation spéciale »⁴⁵⁶ de la nation écossaise avec la région arctique*

Dans un article de 2017, les chercheurs britanniques Duncan Depledge et Klaus Dodds ont effectué une revue de la littérature consacrée aux liens entre l'Écosse et l'Arctique⁴⁵⁷. Tous deux notent l'émergence aussi récente que forte d'une revendication écossaise à être reconnue comme acteur arctique à part entière. Le premier signe de cette revendication est un article publié en 2011 dans *The Scotsman* par Angus Robertson, à l'époque leader du Parti National Écossais à la Chambre des Communes. Ce dernier y affirmait l'échec du Royaume-Uni à prendre en compte les conséquences du changement climatique en termes de sécurité

⁴⁵⁵ Voir par exemple Gordon MacLeod qui propose une analyse de la forme institutionnelle particulière de l'Écosse comme « nation sans État » par rapport au Royaume-Uni : Gordon MacLeod, « In What Sense a Region? Place Hybridity, Symbolic Shape, and Institutional Formation in (Post-), Modern Scotland », *Political Geography*, 1 septembre 1998, vol. 17, p. 833-863.

⁴⁵⁶ Cette expression fait référence aux liens politiques, économiques et culturels qu'entretiennent le Royaume-Uni et les États-Unis.

⁴⁵⁷ Duncan Depledge et Klaus Dodds, « The United Kingdom, Scotland and the Arctic », *The Arctic Institute – Center for Circumpolar Security Studies*, 5 déc. 2017.

nationale⁴⁵⁸. Le député faisait référence à l'absence d'une seule occurrence du mot « Arctique » dans la *Strategic Defence and Security Review* britannique de 2010⁴⁵⁹. Cet article a été suivi en 2012 par celui de la professeure de droit écossaise Rachael Lorna Johnstone dans *The Arctic Yearbook*⁴⁶⁰, où elle affirmait que le désintérêt apparent du gouvernement britannique pour l'Arctique constitue une invitation pour l'Écosse à occuper la place vacante.

Les arguments écossais se retrouvent dans bon nombre d'articles et de discours. Il s'agit tout d'abord de mettre en avant la proximité géographique écossaise avec l'Arctique. Les îles Shetland, au nord de l'Écosse, sont plus proches du cercle polaire que de la capitale britannique : Nicola Sturgeon, actuelle Première ministre écossaise à l'heure où nous écrivons cette thèse, cite souvent cette proximité géographique pour justifier une « relation spéciale » entre l'Écosse et l'Arctique⁴⁶¹. Il est à cet égard particulièrement intéressant d'observer ici l'habituelle utilisation des cartes comme vecteur de légitimation géopolitique⁴⁶².

Sur la carte reproduite ci-dessous issue de la communication du forum « Arctic Circle » organisé par l'Écosse en novembre 2017, on observe le centre géométrique des traits dessinés au niveau du Groenland, comme s'il voulait indiquer le pôle Nord. La délimitation graphique de la région arctique place l'Écosse à équidistance de la Scandinavie et du Nord canadien par rapport à ce qui serait un centre géométrique dessiné. En fait, le pôle Nord se

⁴⁵⁸ Angus Robertson, « High time to join our friends in the North and face the Arctic challenge », *The Scotsman*, 29 novembre. 2011. URL : <https://www.scotsman.com/news/opinion/angus-robertson-high-time-to-join-our-friends-in-the-north-and-face-the-arctic-challenge-1-1987989> Consulté le 23/01/2020.

⁴⁵⁹ British Government, « Strategic Defence and Security Review », 2010. URL : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62482/strategic-defence-security-review.pdf Consulté le 23/01/2020.

⁴⁶⁰ Rachael Lorna Johnstone, « An Arctic Strategy for Scotland » dans *The Arctic Yearbook 2012*, 2012, p. 114-129.

⁴⁶¹ Luca Lottero, « L'Écosse se tourne vers le Nord », *Le grand continent*, 26 novembre 2018.

⁴⁶² Mark Stephen Monmonier, *Comment faire mentir les cartes*, Autrement., Paris, 2019, 304 p. ; Voir la journée d'études « Les représentations de l'Arctique : cartographie et appropriation du Grand Nord » organisée par la Fondation de la Recherche Stratégique à la BNF le 28 février 2020. URL : https://www.bnf.fr/sites/default/files/2020-02/programme_bnf_frs_Arctique_27_fevrier_2020.pdf Consulté le 29/02/2020.

situé plusieurs centaines de kilomètres plus haut sur la carte. Cette représentation a pour objectif de montrer visuellement la proximité de l'Écosse à l'Arctique en faisant quelques concessions avec la géographie. Nous pouvons noter de plus que cette représentation a la particularité d'effacer la Russie, plus grand pays arctique, et de faire de la région un territoire uniquement « occidental ». Cette carte illustre ainsi la déclaration de la Secrétaire des affaires étrangères écossaise Fiona Hyslop au forum « Arctic Circle » écossais la même année : « Scotland is the closest neighbour to the Arctic States, and we have many shared interests and challenges »⁴⁶³. La Première ministre écossaise Nicola Sturgeon a d'ailleurs réitéré cette affirmation lors de l'Assemblée « Arctic Circle » 2018 à Reykjavik⁴⁶⁴.

Carte 3 - Situation de l'Écosse dans la région Arctique (Arctic Circle Forum Scotland, 2017)



Ce sont ensuite les liens historiques avec l'Arctique qui sont rappelés dans les discours des politiques écossais. Lors de l'assemblée « Arctic Circle » en 2018, la Secrétaire des

⁴⁶³ URL : <https://news.gov.scot/news/arctic-strategy-for-scotland> Consulté le 10/02/2020.

⁴⁶⁴ Notes personnelles, carnet de terrain, 18-23 Septembre 2018, Reykjavik.

affaires étrangères écossaise Fiona Hyslop a insisté sur ces liens historiques, culturels et sociaux entre les pays de l'Arctique et l'Écosse : 62% de l'ADN des Islandais vient de l'Irlande et du Royaume-Uni a-t-elle affirmé⁴⁶⁵. L'Écosse estime ainsi avoir un lien historique et culturel avec l'Islande et le Danemark antérieur à 1707, année durant laquelle fut réalisée l'unité de la Grande-Bretagne⁴⁶⁶. Jusque-là, l'histoire de l'Écosse était celle d'un pays du Nord, et c'est l'avènement de l'union politique avec la Grande-Bretagne qui a déplacé l'attention des citoyens vers le développement de l'Empire britannique, au détriment des rapports avec les voisins immédiats de la nation, regrette encore Angus Robertson⁴⁶⁷.

Enfin, le troisième argument invoqué pour justifier les liens écossais avec l'Arctique est celui des intérêts économiques qui rejoignent beaucoup ceux de l'Europe du nord, en particulier dans le domaine des hydrocarbures et de la pêche. Rachael Lorna Johnstone affirme ainsi que les liens économiques de l'Écosse avec l'Arctique sont plus solides qu'avec le reste du Royaume Uni, et la professeure écossaise soutient même que l'Écosse est la nation hors du cercle arctique qui a les plus grands intérêts dans la région⁴⁶⁸. Elle souligne la place de l'Écosse au centre de ces nouvelles routes commerciales, qui chaque année se trouvent libérées de la glace pendant une période toujours plus longue. La fonte des glaciers pourrait en outre rendre moins complexe et coûteuse la pratique de l'extraction des hydrocarbures dont l'Écosse, à la différence du Royaume-Uni dans son ensemble, est exportatrice nette. De fait, l'Écosse est davantage exposée aux changements dans l'Arctique que le reste du Royaume-Uni, que ces changements touchent le monde de la pêche, le développement des ports, la pollution ou encore le sauvetage en mer. Tous ces arguments géographiques ou historiques

⁴⁶⁵ Notes personnelles, carnet de terrain, 18-23 Septembre 2018, Reykjavik.

⁴⁶⁶ Luca Lottero, « L'Écosse se tourne vers le Nord », *Le grand continent*, 26 novembre 2018.

⁴⁶⁷ Angus Robertson, « High time to join our friends in the North and face the Arctic challenge », *The Scotsman*, 29 novembre. 2011. URL : <https://www.scotsman.com/news/opinion/angus-robertson-high-time-to-join-our-friends-in-the-north-and-face-the-arctic-challenge-1-1987989> Consulté le 23/01/2020.

⁴⁶⁸ « Scotland's geographical, historical and cultural connections to the Arctic are stronger than those in the rest of the UK and to that end, it is harder to say that Scotland's priorities lie elsewhere or even that many other countries (at least outside the Arctic eight) have stronger interests. » Rachael Lorna Johnstone, « An Arctic Strategy for Scotland » dans *The Arctic Yearbook 2012*, 2012, p. 125.

qui cherchent à étirer la limite de la région arctique aux portes du territoire écossais sont au service d'une politique étrangère propre.

- *Développer une politique étrangère propre : un moyen pour l'Écosse de prendre de la distance par rapport à Londres*

Forte de ces justifications, l'Écosse a développé une paradiplomatie arctique très active depuis une demi-douzaine d'années. Nous avons évoqué plus haut que le gouvernement écossais a accueilli à Edimbourg en 2017 un forum de l' « Arctic Circle » ayant pour thème « Scotland and the New North ». À cette occasion, Fiona Hyslop a confirmé que l'Écosse allait développer une stratégie arctique distincte de la stratégie du Royaume-Uni publiée en 2013⁴⁶⁹. Le gouvernement écossais a déjà lancé sa déclaration « Nordique-Baltique » en 2017, avec pour but de renforcer sa relation avec les pays des régions nordique et baltique en promouvant une collaboration politique. Il est révélateur de constater que les défenseurs d'une politique arctique active à Édimbourg sont à peu d'exceptions près membres du Parti National Écossais⁴⁷⁰.

Cet intérêt certes ancien mais renouvelé de l'Écosse pour l'Arctique est à remettre dans le contexte du référendum d'indépendance de 2014 : les déclarations d'intérêts écossaises proviennent presque exclusivement du Parti National Écossais. Ce regain d'intérêt peut être aisément analysé comme un désir de construire un futur distinct pour l'Écosse. Comme le rappelle Duncan Depledge dans son ouvrage consacré au Royaume-Uni et à l'Arctique, l'intérêt de l'Écosse consiste principalement à encourager les liens économiques et culturels avec les nations voisines du nord pour trouver des opportunités de croissance dans

⁴⁶⁹ Cette stratégie écossaise a été publiée en septembre 2019, insistant sur la proximité de l'Écosse comme partenaire européen pour l'Arctique : « The United Kingdom's exit from the European Union puts our international partnerships, including with Arctic countries, at risk. We are determined to protect Scotland's reputation as an open and outward looking nation and we are re-doubling our efforts at promoting Scotland as a good global citizen. [...] It is an important milestone in the journey towards consolidating Scotland's position as a European gateway to the Arctic and establishing it as the international partner of choice for both our Arctic neighbours and other like-minded countries that are interested in working with us on addressing common challenges. » Scottish Government, *Arctic connections: Scotland's arctic policy framework*, 2019.

⁴⁷⁰ Duncan Depledge, *Britain and the Arctic*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, 142 p.

l'éventualité d'un « après » indépendance⁴⁷¹. L'élaboration d'une stratégie arctique autonome entre ainsi dans le projet d'autonomie vis-à-vis de Westminster entrepris par le Parti National Écossais qui occupe maintenant une position hégémonique au sein du gouvernement, et ce malgré la défaite au référendum de 2014 sur l'autonomie.

Les discours écossais tendent de plus à faire penser que Londres serait moins intéressé qu'Édimbourg par l'Arctique. Rachael Lorna Johnstone écrit ainsi que pour le Royaume-Uni, l'Arctique n'est pas une priorité stratégique, au contraire des États du Commonwealth ou des États-Unis⁴⁷². Depuis la fin de la Guerre froide cependant, les intérêts scientifiques, commerciaux et environnementaux du Royaume-Uni se sont accrus comme le montre Duncan Depledge dans son ouvrage *Britain and the Arctic*⁴⁷³. Les deux stratégies arctiques britanniques publiées en 2013 et 2018 en sont des preuves, et elles répondent d'ailleurs aux critiques écossaises. Il est frappant de constater que le document de 2013 ne cite pas une seule fois l'Écosse en quarante pages de texte⁴⁷⁴, alors que le document de 2018 inclut la nation écossaise dans la stratégie britannique⁴⁷⁵. Les titres même des deux stratégies britanniques révèlent un changement de point de vue britannique. Alors que la première stratégie britannique de 2013 « *Adapting To Change: UK policy towards the Arctic* » se concentrait sur la notion « d'adaptation », celle de 2018 « *Beyond the ice: UK policy towards the Arctic* » prend une tournure plus active. En réaction à l'implication écossaise, le Royaume-Uni réagit donc politiquement. Il est difficile néanmoins de distinguer dans les facteurs du changement diplomatique la part d'une préoccupation pour les enjeux arctiques en tant que tels ou celle d'une volonté de court-circuiter la paradiplomatie écossaise. L'éclairage d'une deuxième étude de cas, celle du Québec, va nous permettre d'approfondir la stratégie de

⁴⁷¹ *Ibid.*

⁴⁷² Rachael Lorna Johnstone, « An Arctic Strategy for Scotland » dans *The Arctic Yearbook 2012*, 2012, p. 114-129.

⁴⁷³ Duncan Depledge, *Britain and the Arctic*, Londres, Palgrave Macmillan, 2018, 142 p.

⁴⁷⁴ Polar Regions Department et al., *Adapting To Change: UK policy towards the Arctic*, 2013. URL : <https://www.gov.uk/government/publications/adapting-to-change-uk-policy-towards-the-arctic> Consulté le 23/01/2020.

⁴⁷⁵ *Ibid.*

ces territoires qui se servent de l'Arctique comme d'un tremplin sur la scène infranationale. Au Québec comme en Écosse, l'appartenance à la région arctique est un outil politique utilisé à un autre niveau géographique.

c - Une analyse des activités internationales du Québec dans la région arctique

Le Québec est sans aucun doute la province du Canada qui a développé une activité internationale la plus active. Nous avons vu que la paradiplomatie identitaire telle qu'analysée par Stéphane Paquin⁴⁷⁶ correspond à la recherche au niveau mondial de ressources symboliques et matérielles qui lui font défaut à l'interne pour se faire reconnaître comme nation. Ce processus de légitimation se traduit à la fois par un investissement du Québec dans la politique internationale arctique et par une émancipation vis-à-vis de celle-ci, en contournant les instances traditionnelles de gouvernance où son rôle est limité, et en inventant de nouvelles. Cette activité arctique intense se traduit tout d'abord par l'organisation de nombreux événements au Québec : le forum « Arctic Circle » en 2016 et la conférence « Arctic Net » en 2017 en sont deux exemples frappants. Sur le plan régional, l'Assemblée « Arctic Circle » est née de l'implication québécoise au sein d'une initiative islandaise, deux acteurs qui parmi d'autres voient en ce format une chance pour s'impliquer dans la gouvernance régionale. Ces stratégies de contournement posent la question de la durabilité des structures actuelles de gouvernance arctique face à la pression des acteurs non étatiques, et au-delà la question des limites floues et mouvantes de la région arctique.

- *Une politique arctique soumise aux frontières du cadre fédéral mais qui tente de s'en émanciper*

Officiellement, la politique canadienne au sein du Conseil de l'Arctique se déroule strictement au niveau fédéral⁴⁷⁷, dans le cadre de la coopération régionale fondée par la « Déclaration d'Ottawa » (voir Annexe I), terme dont un diplomate québécois interrogé

⁴⁷⁶ Stéphane Paquin, « La paradiplomatie identitaire : Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politique et Sociétés*, 2004, vol. 23, n° 2-3, p. 203-237.

⁴⁷⁷ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

souligne l'ironie pour une province qui cherche la distance par rapport à la capitale fédérale. Le représentant canadien au Conseil est toujours un fonctionnaire de l'appareil gouvernemental fédéral, au sein du Ministère des Affaires globales

La preuve la plus tangible d'un intérêt québécois pour la région est à trouver, comme pour le cas écossais, dans la multiplication de conférences et déclarations qui n'ont encore peu été analysées par la littérature académique. L'identité arctique du Québec est ambiguë, comme l'ont montré les chercheurs québécois Stéphane Roussel et Jean-François Payette dans leur étude de l'activisme international du gouvernement québécois⁴⁷⁸. « On se considère comme un pays arctique » nous livre avec un vocabulaire révélateur un diplomate québécois, « Cela ne fait pas de sens de ne pas inclure le Québec [dans la politique arctique du Canada]. »⁴⁷⁹ Cependant, en termes géographiques, le Québec se trouve en-deçà du cercle polaire (66°33') qui est la limite politique généralement reconnue et retenue entre autres par le Conseil de l'Arctique. En revanche, grâce au territoire du Nunavik qui représente 30% de la surface du Québec, la province peut se considérer comme arctique puisqu'elle répond à trois critères objectifs : botanique, avec la limite des arbres qui sépare les deux biomes que sont taïga et toundra ; climatologique, avec la ligne des 10° d'isotherme en été ; humaine enfin puisque 10 000 Inuit vivent au Nunavik. Afin de renforcer son caractère arctique le gouvernement du Québec est parvenu à faire reconnaître auprès du gouvernement fédéral une définition plus large de l'Arctique à la suite d'un intense processus de lobbying⁴⁸⁰. Alors que la limite officielle nationale pour le Canada était auparavant le 60^{ème} parallèle, la limite arctique canadienne est désormais marquée par le 55^{ème} parallèle nord. Cette nouvelle limite inclut le Nunavik, et donc le Québec. Dès lors, l'appartenance géographique à une région arctique dont les limites sont éminemment subjectives et mouvantes, est un élément d'instrumentalisation politique.

⁴⁷⁸ Stéphane Roussel et Jean-François Payette, « The other sovereignties: Québec and the Arctic », *International Journal*, 2011, vol. 66, n° 4, p. 939-955.

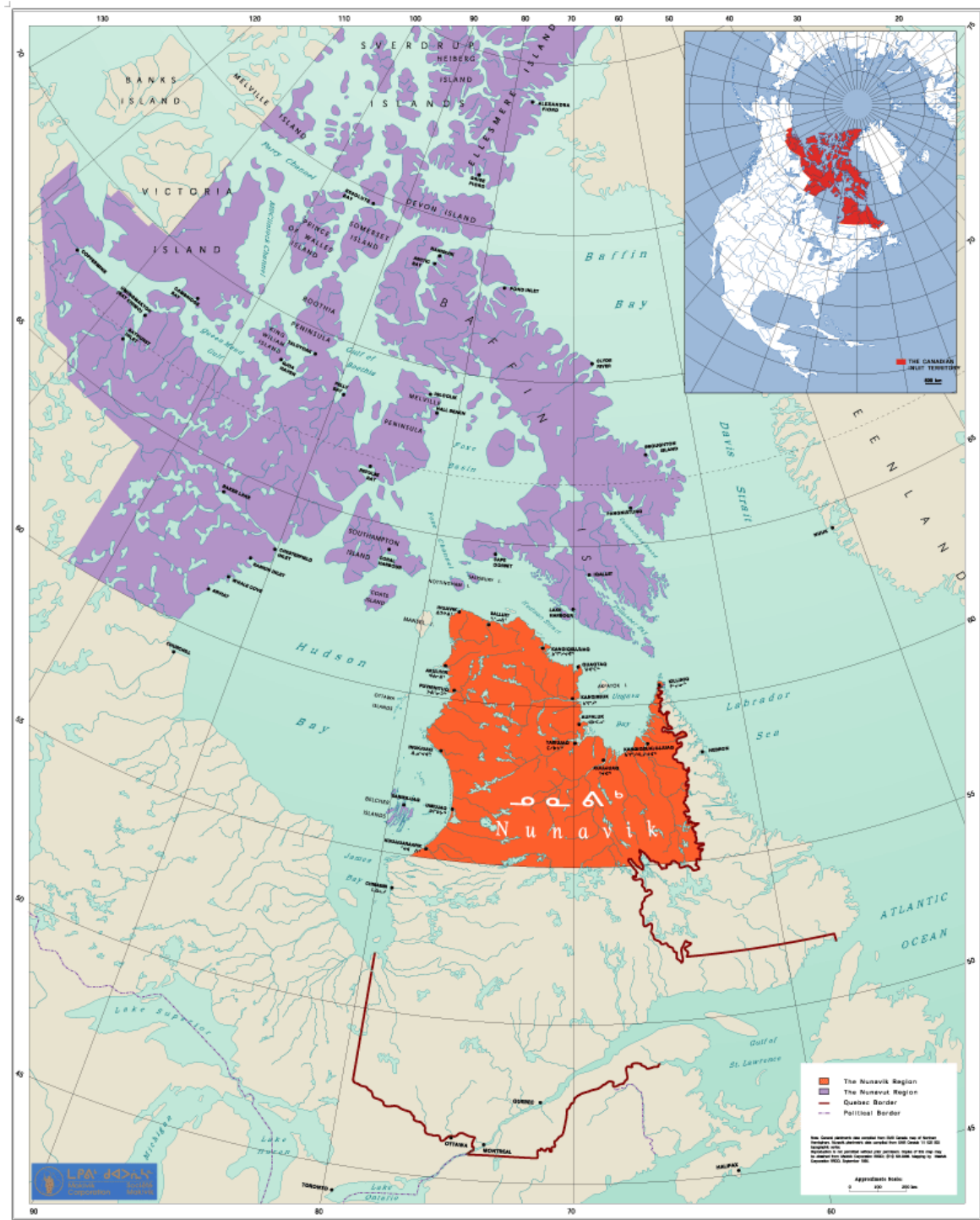
⁴⁷⁹ Entretien avec un diplomate québécois 1, 28/05/2018.

⁴⁸⁰ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

Le Nunavik, qui était nommé Nouveau-Québec avant 1986, a donc un rôle essentiel dans la politique intérieure comme extérieure du Québec. Ce territoire sous juridiction québécoise se trouve au-delà du 55° parallèle nord de la Belle Province. Il couvre 507 000 km², et 90% de ses habitants sont des Inuits (voir carte ci-dessous). Ces territoires ont été transférés par le Canada à la province de Québec en 1912. Mais ce n'est que dans les années 1960 que le gouvernement du Québec commence à jouer un rôle sur cette portion du territoire dans l'élan de la Révolution tranquille. En 1975, la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois officialise les revendications territoriales des Inuits du Nouveau-Québec, et fonde l'Administration régionale Kativik ainsi que la Société Makivik qui administrent la région⁴⁸¹.

⁴⁸¹ Pour une analyse des identités politiques complexes du Nunavik, voir : Caroline Hervé, « Wrapped in Two Flags: The Complex Political History of Nunavik », *American Review of Canadian Studies*, 25 mai 2017.

Carte 4 - Localisation du Nunavik au sein de la province de Québec et du Canada (Société Makivik, 2000)



Province historiquement, culturellement et linguistiquement distincte du reste du Canada anglophone, le Québec est souvent considéré comme une nation dans la nation⁴⁸². Le Parlement canadien a reconnu officiellement ce statut unique avec la « Motion sur la nation québécoise ». Adoptée en 2006, cette motion formalise la souveraineté partielle de la province du Québec⁴⁸³ et valide l'existence de celle-ci comme entité distincte avec son agenda propre. Ce niveau de semi-autonomie offre à la Belle-Province une identité distincte dans les relations internationales que développe le Canada, en particulier en Arctique. L'activisme du Québec renforce son image comme région arctique, une niche jusque-là occupée essentiellement par le gouvernement fédéral et les populations autochtones. L'Arctique est ainsi officiellement une « priorité gouvernementale du Québec »⁴⁸⁴. Notons qu'il s'agit cependant d'une priorité récente. Les questions nordiques étaient en effet à peine évoquées dans la politique étrangère du Québec en 2006⁴⁸⁵. Cependant, la nouvelle politique étrangère décennale du Québec publiée en 2017 accorde une grande part à l'Arctique en promouvant une présence plus accrue à l'« Arctic Circle » et au Conseil de l'Arctique. On peut y lire la volonté suivante :

« Créer et intensifier des liens avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de la région nordique et arctique, y compris par le biais d'une participation active du Québec aux principaux forums internationaux voués aux enjeux de cette région. Promouvoir l'expertise québécoise en développement nordique durable et favoriser les initiatives internationales communes et les échanges de meilleures pratiques dans ce domaine, notamment avec les régions nordiques d'Europe et d'Amérique du Nord. »⁴⁸⁶

⁴⁸² Eilis Quinn, « Canadian province of Quebec puts Arctic on international agenda – Eye on the Arctic », *Eye on The Arctic*, 21 avril 2017. URL : <https://www.rcinet.ca/en/2017/04/21/canadian-province-of-quebec-puts-arctic-on-international-agenda/> Consulté le 23/01/2020.

⁴⁸³ « La Chambre reconnaît la nation québécoise », *Radio-Canada.ca*, 28 nov. 2006 URL : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/331287/vote-nation> Consulté le 23/01/2020 ; Pour une perspective géo-historique, voir Frédéric Lasserre, « La quête du territoire de la Nation : de l'empire du Canada à la Terre-Québec », *Noréis. Environnement, aménagement, société*, 1 janvier 2004, n° 190, p. 9-24.

⁴⁸⁴ Entretien avec un diplomate québécois 1, 28/05/2018.

⁴⁸⁵ Eilis Quinn, « Canadian province of Quebec puts Arctic on international agenda – Eye on the Arctic », *Eye on The Arctic*, 21 avril 2017. URL : <https://www.rcinet.ca/en/2017/04/21/canadian-province-of-quebec-puts-arctic-on-international-agenda/> Consulté le 23/01/2020.

⁴⁸⁶ URL : <http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/ministere/politique-internationale/orientations#affaires> Consulté le 15/02/2020.

Un budget de 100 millions de dollars canadiens (66 millions d'euros) a été attribué pour cinq ans à cette politique internationale qui marque un véritable tournant. À cette occasion, un envoyé spécial pour le changement climatique et les enjeux nordiques et arctiques a été nommé.

Cette politique arctique active du Québec se traduit tout d'abord au sein des frontières provinciales par un investissement économique. Le Québec est ainsi la seule province à avoir une stratégie de planification pour le développement de ses régions nordiques. La première traduction d'une politique intérieure spécifiquement arctique est l'instauration en 2011 d'une Société d'État du Plan Nord, mandatée par le Gouvernement de Québec pour coordonner tout le développement du Nord au-dessus du 49^{ème} parallèle⁴⁸⁷. Le Plan Nord a pour objectif de promouvoir les investissements économiques dans le nord du Québec jusqu'à l'horizon 2036. À l'origine, ce Plan est officiellement conçu comme un outil de développement, et non de politique arctique⁴⁸⁸. Le ministère responsable est d'ailleurs celui de l'Énergie et des ressources naturelles. Or, nous avons constaté qu'il s'agit de fait d'un outil de politique arctique, ne serait-ce que parce que les diplomates des affaires étrangères québécoises nous ont redirigé vers la Société du Plan Nord pour nos entretiens. L'investissement économique dans l'Arctique québécois peut donc à bon droit être considéré comme le fer de lance et le prétexte d'une démarche d'envergure avant tout politique.

- *Une diplomatie extérieure qui contourne les instances régionales traditionnelles*

Si certains chercheurs ont bien décrit la « nordicité identitaire » du Québec⁴⁸⁹, on peut s'attendre à ce que celle-ci ait un impact non seulement sur plan économique mais encore

⁴⁸⁷ Voir <https://plannord.gouv.qc.ca/fr/spn/>

⁴⁸⁸ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

⁴⁸⁹ « Le concept global de « nordicité », créé à partir de 1960, fait référence à l'état perçu, réel, vécu et même inventé de la zone froide à l'intérieur de l'hémisphère boréal. Il s'intéresse à tous les thèmes tant naturels qu'humains pouvant conduire à la compréhension intégrée des faits, idées et interventions dans les hautes latitudes. » L'encyclopédie canadienne, URL : <https://thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/nordicite>, Consulté le 23/01/2020. Voir Louis Edmond Hamelin, *Nordicité canadienne*, 2e éd. revue., LaSalle, Québec, Hurtubise HMH, 1975, rev. 1980, Camille Escudé-Joffres – « Coopération politique et intégration régionale en Arctique » - Thèse IEP de Paris – 2020 194

dans ses relations internationales. La nordicité a été à l'origine un moyen pour le Québec de revendiquer son autonomie identitaire distincte de l'Europe. Comme l'expliquent Stéphane Roussel et Jean-François Payette qui s'intéressent à l'identité québécoise :

« Since the 19th century, the north has represented a promised land, a place of opportunity and regeneration, and a territory to conquer or to colonize. La nordicité, a concept coined by Louis-Edmond Hamelin in 1975, established first a distinction between Quebecers (as it does for Canadians), and other western societies, including—or especially—their "mother country," France or other European societies. »⁴⁹⁰

Ce lien entre l'identité nordique du Québec et ses relations extérieures s'exprime dans ses choix de partenaires internationaux, dans ses positions diplomatiques, ses ambitions et ses stratégies. Les deux mêmes chercheurs cités plus haut écrivent dans l'Appel à communications du panel « Le Québec face à son Nord et à la gouvernance arctique » qu'ils dirigent à l'occasion du 57^e Congrès annuel de la Société québécoise de science politique en 2019 :

« Bien que ce ne soit pas toujours reconnu explicitement, le caractère arctique est une composante importante de l'identité nationale et internationale du Canada, et elle se reflète dans plusieurs aspects de ses relations avec les autres États. Qu'en est-il du Québec, la seule des dix provinces à entretenir une activité internationale très significative ? Si les dimensions linguistiques et culturelles des relations extérieures du Québec sont bien connues et indéniables, quelle place occupe le caractère nordique dans cette politique ? [...] En d'autres termes, serions-nous ici en présence d'une forme de « paradiplomatie identitaire arctique » québécoise ? Quel rôle le Québec en tant que gouvernement sub-national peut-il assumer dans la région arctique ? Depuis quelques années, le Gouvernement du Québec a déployé un effort important pour se positionner en tant qu'acteur arctique significatif, nouant des liens avec des États souverains arctiques comme l'Islande par exemple. »⁴⁹¹

438 p. ; Louis-Edmond Hamelin, « Le québécisme nordicité : de la néologie à la lexicalisation », *TTR : traduction, terminologie, rédaction*, 1995, vol. 8, n° 2, p. 51.

⁴⁹⁰ Stéphane Roussel et Jean-François Payette, « The other sovereignties: Québec and the Arctic », *International Journal*, 2011, vol. 66, n° 4, p. 944.

⁴⁹¹ Appel à communications 57^e Congrès annuel de la Société québécoise de science politique 2019 - Panel 16 : Le Québec face à son Nord et à la gouvernance arctique.

De fait, la paradiplomatie du Québec est particulièrement développée. En termes d'identité ou bien d'attitude envers les questions de sécurité et de défense, le Québec a ses vues propres sur les questions arctiques⁴⁹². À cet égard, la présidence Trudeau a accru depuis 2015 la dévolution de pouvoir au niveau des provinces⁴⁹³ et la participation aux forums arctiques se fait avec l'accord du gouvernement fédéral. Le gouvernement fédéral finance en effet les provinces pour participer aux réunions de politique arctique à l'international. Ce changement politique au niveau fédéral a des répercussions au sein de la paradiplomatie québécoise. Pour la première fois en octobre 2016, une représentation du Québec a participé à une réunion des représentants arctiques des pays membres du Conseil de l'Arctique, les SAO (« Senior Arctic Officials »). Parmi les cinq ou six émissaires canadiens, l'émissaire du Québec au changement climatique et aux enjeux nordiques et arctiques dont le poste a été créé en 2017 est présent. Par ailleurs, le Québec a été l'hôte de réunions de deux groupes de travail du Conseil (PAME et la « Task Force on Arctic Marine Cooperation ») qui ont eu lieu en février 2018. Au sein de ces réunions, la délégation québécoise a aidé à l'organisation, mais aussi s'est efforcée de « montrer qu'[elle] est intéressés et de bonne foi »⁴⁹⁴. Nous interprétons cette remarque comme la volonté pour les diplomates québécois d'affirmer un réel intérêt pour les enjeux arctiques, au-delà de ce qui pourrait être perçu comme Ottawa comme un seul mouvement d'indépendance.

Le Ministère québécois des Affaires internationales a également pris part à plusieurs événements internationaux, dont deux rencontres des hauts représentants du Conseil de l'Arctique, qui se sont tenues en Finlande les 25 et 26 octobre 2017 ainsi que du 21 au 23 mars 2018. La participation à tous ces événements a permis au Québec de poursuivre et de concrétiser son implication dans les travaux du Conseil de l'Arctique, mais également sur la scène nordique internationale⁴⁹⁵. « Tout ce qui est discuté au Conseil de l'Arctique intéresse

⁴⁹² Stéphane Roussel et Jean-François Payette, « The other sovereignties: Québec and the Arctic », *International Journal*, 2011, vol. 66, n° 4, p. 939-955.

⁴⁹³ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

⁴⁹⁴ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

⁴⁹⁵ Gouvernement du Québec, Rapport annuel de gestion 2017-2018 - Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, Québec, 2018, 96 p.

le Québec »⁴⁹⁶ affirme un diplomate québécois qui nous dit que le Québec peut participer et désire s'impliquer activement, « pas seulement comme une plante verte »⁴⁹⁷. En juin 2011, le Forum Nordique a ajouté le Québec à ses membres ; c'est la seule province canadienne à être membre du forum avec le Yukon et le Nunavut⁴⁹⁸.

Dans un premier temps, cette politique active vis-à-vis de l'Arctique se traduit de manière interne, par l'organisation de nombreux événements. Un forum « Arctic Circle » semblable à celui orchestré en Écosse s'est tenu dans la ville de Québec en décembre 2016, organisé par le gouvernement du Québec, ouvert par l'ancien président islandais Grímsson et le Premier ministre du Québec, Philippe Couillard. Les sessions plénières s'articulaient principalement autour de « la planification et la gouvernance, le développement économique et les investissements ainsi que le développement socio-économique »⁴⁹⁹. Une deuxième grande conférence s'est tenue au Québec l'année suivante, en décembre 2017, à l'initiative du réseau « Arctic Net »⁵⁰⁰, un réseau de chercheurs scientifique basé à l'Université Laval, à Québec. La Conférence « Arctic Change », une des plus grandes conférences scientifiques sur l'Arctique, a accueilli 1500 chercheurs⁵⁰¹. Le programme de 72 pages est à l'image de cette conférence qui a duré une semaine et dont la grande majorité des sessions se concentre sur les sciences dites dures. Ces conférences, tout comme le panel du colloque de l'Association québécoise de Science politique auquel nous avons été invitée au printemps 2019, ont pour objectif de « pousser plus loin la réflexion sur le rôle politique, social, économique et diplomatique du Québec dans la région nordique »⁵⁰².

⁴⁹⁶ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

⁴⁹⁷ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

⁴⁹⁸ Stéphane Roussel et Jean-François Payette, « The other sovereignties: Québec and the Arctic », *International Journal*, 2011, vol. 66, n° 4, p. 939-955.

⁴⁹⁹ URL <http://www.arcticcircle.org/forums/quebec-fr> Consulté le 23/01/2020.

⁵⁰⁰ URL <http://www.arcticnet.ulaval.ca/index-fr.php> Consulté le 23/01/2020.

⁵⁰¹ URL <http://www.arcticnetmeetings.ca/ac2017/> Consulté le 23/01/2020.

⁵⁰² Appel à communications 57e Congrès annuel de la Société québécoise de science politique 2019 - Panel 16 : Le Québec face à son Nord et à la gouvernance arctique.

Le Québec entretient dans un second temps des relations bilatérales avec des acteurs arctiques, action « distincte et complémentaire plutôt que compétitive », et « non subordonnée »⁵⁰³. De fait, le Québec est la province canadienne « la plus présente à l'international » et possédant le plus de moyens⁵⁰⁴. Le Québec possède en tout 29 représentations dans 16 pays et 474 employés, dont 209 à l'étranger. Le budget de dépenses initial du Ministère pour l'année 2017-2018 s'élevait à 106,3 millions de dollars⁵⁰⁵. Cette diplomatie bilatérale ou multilatérale arctique se déroule dans des formats où il est possible de contourner l'État fédéral. De manière particulièrement intéressante, le Premier ministre Couillard a promu le Plan Nord à l'Assemblée « Arctic Circle » 2014 en Islande face à une audience internationale, expliquant à quel point ce pourrait être un modèle pour les entités à la fois fédérales et infraétatiques, comme l'État d'Alaska⁵⁰⁶. La promotion du « Plan Nord » est un moyen d'exprimer, à un niveau international, la nordicité du Québec à un niveau jamais atteint auparavant⁵⁰⁷. Elle a permis de distinguer le Québec de l'état fédéral canadien sur la scène internationale en formulant ses propres relations multilatérales avec d'autres États, sans le Canada. Les forums comme « Arctic Circle » permettent également de chercher des investisseurs dans le Nord⁵⁰⁸. Le rapport de Mission de la Société du Plan Nord au forum « Arctic Circle » de 2017, disponible sur internet illustre bien cet objectif :

« Objectifs : Positionner le Québec parmi les leaders dans le domaine du développement nordique durable ; Positionner le Québec en tant qu'interlocuteur nordique crédible sur la scène internationale ; Favoriser le rayonnement de l'expertise scientifique et du savoir québécois en la matière, notamment par l'entremise de l'Institut Nordique du

⁵⁰³ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

⁵⁰⁴ Entretien avec un diplomate québécois 1, 28/05/2018.

⁵⁰⁵ Gouvernement du Québec, Rapport annuel de gestion 2017-2018 - Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, Québec, 2018, 96 p.

⁵⁰⁶ Amy Delo, « Does Québec Need the Arctic Council? », *World Policy*, 6 sept. 2017. URL : <https://worldpolicy.org/2017/09/06/does-quebec-need-the-arctic-council-2/> Consulté le 23/01/2020.

⁵⁰⁷ Stéphane Roussel et Jean-François Payette, « The other sovereignties: Québec and the Arctic », *International Journal*, 2011, vol. 66, n° 4, p. 939-955.

⁵⁰⁸ Entretien avec un diplomate québécois 1, 28/05/2018.

Québec⁵⁰⁹ ; Présenter l'approche partenariale liée au développement du Plan Nord ; Participer, comme conférencier à des ateliers pour faire valoir le Plan Nord et l'expertise québécoise en matière de développement nordique durable ; Assurer la poursuite de la collaboration entre le Québec et des acteurs nordiques influents

Résultats : L'ensemble des objectifs ont été atteints ; Présence significative d'une délégation gouvernementale et de chercheurs québécois ; Participation à la conférence et aux différents ateliers ; Participation à des panels sur l'énergie dans l'Arctique, sur les défis du développement nordique durable et l'Innovation pour un développement durable, la compétition entre doctorants québécois et des pays nordiques sur le thème : Mon projet Nordique et le rôle des états fédérés dans l'Arctique ; Rencontres et entretiens bilatéraux multiples qui nécessiteront des suivis en raison de l'intérêt des participants à collaborer davantage avec le Québec et la Société du Plan Nord ; Participation au comité consultatif de l'Arctic Circle, un groupe réunissant près de 40 personnes intéressés par les enjeux clés dans l'Arctique. »⁵¹⁰

L'exemple de la promotion de Plan Nord dans les forums multilatéraux illustre bien que le Québec joue à la fois sur le tableau du développement économique interne et sur celui de la politique extérieure pour promouvoir sa paradiplomatie arctique. Les deux aspects sont intimement liés pour permettre au gouvernement provincial de court-circuiter le niveau national pour se faire entendre au niveau régional et même intégrer les forums politiques propres à la région politique.

⁵⁰⁹ L'Institut Nordique du Québec (INQ) est une entité scientifique basée à l'Université Laval, à Québec qui agrège plusieurs centres de recherche québécois travaillant sur les questions nordiques et arctiques.

⁵¹⁰ Société du Plan Nord, Rapport de Mission de la Société du Plan Nord à Reykjavik, Islande, du 11 au 15 octobre 2017, Québec, 2017.

2 - Les populations autochtones au niveau international et les effets de « saut d'échelle »⁵¹¹

Après avoir étudié deux exemples de paradiplomatie infraétatique, nous allons nous intéresser aux relations des populations autochtones avec les autres niveaux politiques et leurs stratégies de « saut d'échelle ».

a - Populations autochtones et personnalité internationale : l'irruption du niveau local au niveau régional

Les efforts des populations autochtones pour faire reconnaître leurs droits et leurs pouvoirs collectifs ne se limitent pas au strict cadre national, qui les a longtemps invisibilisées⁵¹². À cet égard, tout comme les gouvernements infranationaux, les organisations autochtones ont remis en question le monopole de l'État-nation dans le domaine international⁵¹³. Depuis les années 1970, ces organisations ont gagné de la visibilité internationale et une crédibilité grâce à leur participation au processus de prise de décision politique aux niveaux régional, national et international⁵¹⁴. À travers un processus croissant d'activisme, les populations autochtones ont ainsi renforcé leur rôle dans de nouvelles institutions nationales et transnationales⁵¹⁵. Les Sámi ont ainsi par exemple été actifs dans les négociations en vue de l'adoption de la Convention de l'Organisation Internationale du Travail de 1989 sur les populations autochtones que la Norvège a été le premier État à ratifier

⁵¹¹ Neil Smith, « Contours of a Spatialized Politics: Homeless Vehicles and the Production of Geographical Scale », *Social Text*, 1992, n° 33, p. 54.

⁵¹² Frances Abele et Thierry Rodon, « Inuit diplomacy in the global era: The strengths of multilateral internationalism », *Canadian Foreign Policy Journal*, 1 janvier 2007, vol. 13, n° 3, p. 45-63.

⁵¹³ Parmi l'imposante bibliographie consacrée à ce sujet, voir James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 480 p., 1990 ; Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le Retournement du monde ; Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz, 238 p., 1992.

⁵¹⁴ Jessica Shadian, "From states to polities: Reconceptualizing sovereignty through Inuit governance", *European Journal of International Relations*, 2010, vol. 16, n° 3, pp. 485-510. ; Monica Tennberg, "Indigenous peoples as international political actors: a summary", *Polar Record*, juillet 2010, vol. 46, n° 3, pp. 264-270.

⁵¹⁵ Monica Tennberg, « Indigenous peoples as international political actors: a summary », *Polar Record*, juillet 2010, vol. 46, n° 3, p. 264-270.

en 1990. La Déclaration des Nations unies sur les Droits des peuples autochtones (UN-DRIP) a été adoptée par l'Assemblée générale en 2007 par une majorité de 144 pays, contre quatre, dont deux États membres du Conseil de l'Arctique (Canada, États-Unis, Nouvelle Zélande et Australie) et avec quatre abstentions, dont la Russie. La Déclaration affirme les droits des peuples autochtones à avoir accès et de contrôler leurs territoires et ressources traditionnelles⁵¹⁶.

Les questions autochtones débordent de toutes les manières le cadre convenu des relations internationales en remettant en cause la logique territoriale, les allégeances nationales et la hiérarchie des pouvoirs et des compétences. Par exemple, afin de porter la voix des peuples autochtones dans les instances multilatérales, le Conseil Circumpolaire Inuit a publié en 2009 une Déclaration sur la souveraineté inuite qui souligne le rôle que doivent avoir les habitants autochtones de la région arctique dans les processus de gouvernance internes à la région mais également dans le domaine des Affaires étrangères⁵¹⁷. Les Inuits canadiens constituent alors une « troisième diplomatie » au Canada, s'ajoutant à celle d'Ottawa et des provinces⁵¹⁸. À partir du cas canadien, Pierre-Gerlier Forest et Thierry Rodon proposent quatre catégories dans lesquelles ranger les activités internationales autochtones⁵¹⁹:

1) La participation à des organisations internationales « classiques », notamment celles qui appartiennent au système des Nations Unies mais également des instances juridictionnelles internationales - Tribunal de l'eau, Cour internationale de justice, etc. ;

⁵¹⁶ « The right to the lands, territories and resources which they have traditionally owned, occupied or otherwise used or acquired (...) the right to own, use, develop and control' these lands, territories and resources ». ONU, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 2007. Articles 26.1 et 26. 2.

⁵¹⁷ « The conduct of international relations in the Arctic and the resolution of international disputes in the Arctic are not the sole preserve of Arctic states or other states; they are also within the purview of the Arctic's indigenous peoples. The development of international institutions in the Arctic, such as multilevel governance systems and indigenous peoples' organizations, must transcend Arctic states' agendas on sovereignty and sovereign rights and the traditional monopoly claimed by states in the area of foreign affairs. » Inuit Circumpolar Council on behalf of the Inuit in Greenland, Canada, Alaska, and Chukotka, *A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic*. 2009.

⁵¹⁸ Pierre-Gerlier Forest et Thierry Rodon, « Les activités internationales des autochtones du Canada », *Études internationales*, 1995, vol. 26, n° 1, p. 57.

- 2) La participation aux organisations internationales autochtones ;
- 3) Les relations directes entre autochtones et gouvernements étrangers ;
- 4) Les relations avec les communautés autochtones étrangères.

Au niveau régional, le Conseil de l'Arctique constitue une forme d'aboutissement par la place qu'il donne aux peuples autochtones. La reconnaissance des peuples qui vivent en Arctique est cruciale pour eux : « [The Arctic Council] is about us (...). We *had* to be at the table. »⁵²⁰ Pour les peuples autochtones, le Conseil de l'Arctique consacre d'ailleurs un modèle de représentation souvent cité au niveau international⁵²¹. Les chercheurs Mikkel Berg-Nordlie, Jo Saglie et Ann Sullivan identifient quatre traductions de l'internationalisme autochtone⁵²². La première serait la construction d'une identité autochtone globale fondée sur la perception d'une expérience historique commune et d'intérêts politiques communs. La deuxième, le fait de tirer de l'inspiration de l'expérience d'autres peuples autochtones. À cet égard, on peut affirmer que la principale qualité du Conseil de l'Arctique a été de créer des coalitions avec d'autres organisations. Cela leur permet de faire des déclarations communes, et de faire entendre une voix arctique autochtone unifiée dans les forums internationaux, au-delà du cas particulier de chaque population⁵²³. Un autre signe de cette internationalisation est l'entrée, depuis une quarantaine d'année, de représentations autochtones dans de plus en plus d'organisations internationales (ONG, organisations de coopération régionale, ONU). Enfin, le corpus de plus en plus développé de droit international orienté vers les populations

⁵¹⁹ *Ibid*, p. 26.

⁵²⁰ Entretien avec un représentant Sámi 1, 22/01/2015.

⁵²¹ Henry Minde, « Sámi Land Rights in Norway: A Test Case for Indigenous Peoples Special Issue on Sámi Rights in Finland, Norway, Russia and Sweden », *International Journal on Minority and Group Rights*, 2001, vol. 8, p. 107-126.

⁵²² Mikkel Berg-Nordlie, Jo Saglie et Ann Sullivan, « Perspectives on Indigenous Politics » dans Mikkel Berg-Nordlie, Jo Saglie et Ann Sullivan (eds.), *Indigenous politics: institutions, representation, mobilisation*, Colchester, United Kingdom, ECPR Press, 2015, p. 3.

⁵²³ Timo Koivurova, « The Status and Role of Indigenous Peoples in Arctic International Governance » dans Gudmundur Alfredsson, Timo Koivurova et Kamrul Hossain (eds.), *The Yearbook of Polar Law*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2014, vol.3, p. 169-192 ; Henry Minde, « The making of an international movement of indigenous peoples », *Scandinavian Journal of History*, 1 janvier 1996, vol. 21, n° 3, p. 241.

autochtones a changé la donne car les mouvements autochtones peuvent en appeler à des autorités qui transcendent le niveau étatique.

L'institutionnalisation politique de la représentation des populations autochtones constitue un moyen de reconnaissance politique de ces territoires et de leurs habitants. Ils peuvent alors utiliser leur rôle politique pour influencer la politique régionale, mais également nationale. La reconnaissance des populations autochtones sur la scène nationale passe alors par la scène internationale et les instances régionales comme le Conseil de l'Arctique. Les populations autochtones se servent alors de la scène internationale pour se rendre indispensable, pousser à une gouvernance plus étendue ou instrumentaliser les enjeux arctiques. Comme l'explique un représentant Sámi, « Nous travaillons à différents niveaux »⁵²⁴ : à la fois au niveau régional qui a des conséquences pour le niveau local, mais également en utilisant le niveau régional pour maintenir une pression sur les décideurs nationaux.

Cette idée est bien illustrée par le terme de « recomposition des niveaux » ou bien « rescaling » dans les travaux de Nicolas Escach, géographe spécialiste de la région baltique⁵²⁵. Cette recomposition permet d'étudier « les conséquences d'interactions inédites entre des niveaux géographiques différents et non consécutifs de la hiérarchie verticale traditionnelle ». Travaillant sur les réseaux de villes baltiques en particulier, Nicolas Escach formule une hypothèse géographique qui s'applique assez bien à notre espace arctique : les réseaux de coopération créent *in fine* de nouvelles configurations spatiales. Il écrit ainsi :

« Ces entités de coopération de natures variées, plus ou moins durables, sont nées d'une démarche volontariste d'acteurs locaux à une échelle transnationale dans le cadre d'une recomposition médiée des niveaux. Puisque leur champ d'action s'établit simultanément à plusieurs niveaux, les réseaux de villes révèlent que des intermédiarités verticales peuvent entraîner de multiples recompositions spatiales. [...] La recomposition des niveaux peut être définie, selon nous, par les conséquences d'une multiplication, diversification et individualisation des modalités d'interaction entre des acteurs de niveaux géographiques

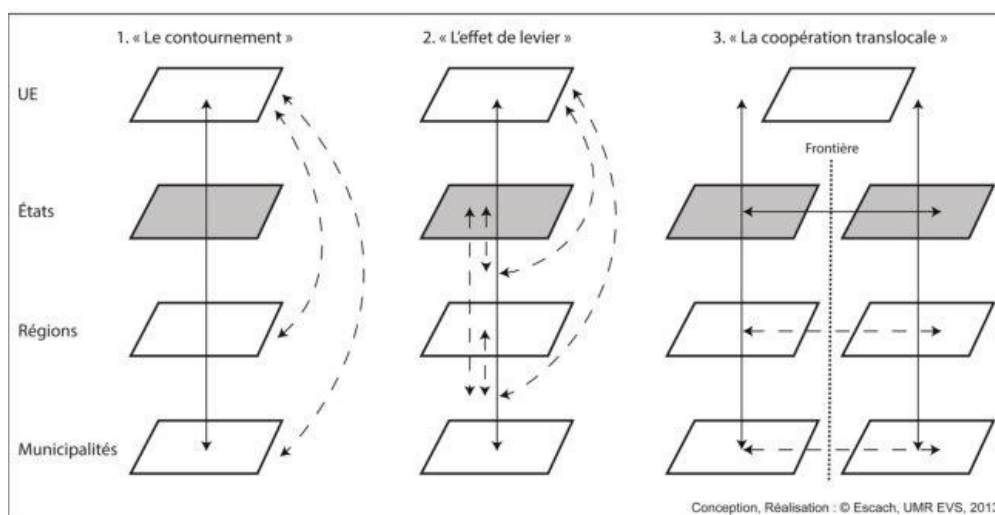
⁵²⁴ Entretien avec un représentant Sámi 2, 25/01/2018.

⁵²⁵ Nicolas Escach, « Les réseaux de villes baltiques : la dimension spatiale de la recomposition des niveaux », *L'Information géographique*, 15 octobre 2015, Vol. 79, n° 3, p. 35-36.

différents et non consécutifs. Elle est le produit d'un élargissement géographique, l'apparition du monde comme échelle, et est susceptible d'ajouter une dimension horizontale réticulaire à la gouvernance verticale traditionnelle organisée autour de l'État. Une étude de la recomposition des niveaux ne s'intéresse pas en premier lieu à leur multiplication (gouvernance multiniveaux) mais aux modalités de leur articulation. »⁵²⁶

Pour cet auteur, les conséquences d'une recomposition des niveaux sur l'espace sont à la fois verticales et horizontales.

Figure 3 - Les trois effets de la recomposition des niveaux sur les municipalités européennes (Escach, 2015)



Sur un plan vertical, la recomposition des niveaux génère des interactions nouvelles avec des niveaux géographiques auparavant inaccessibles au niveau local. La recomposition favorise les phénomènes de contournement (« by-pass ») qui consistent, pour des acteurs infranationaux, à négocier directement avec des acteurs supranationaux. C'est ce que nous pouvons observer avec la capacité nouvelle des représentants autochtones ou de gouvernements infraétatiques à interpeller le niveau politique arctique en contournant, voire court-circuitant les interlocuteurs traditionnels que sont les États.

⁵²⁶ *Ibid*, p. 34-53.

Sur un plan horizontal, la coopération transnationale entre organisations autochtones permet le développement de ce que Nicolas Escach nomme « coopération translocale » au sein d'un territoire donné, soit une coopération entre des acteurs de même niveau, sans contrainte de proximité et au-delà des frontières nationales. La recombinaison actionne aussi des « effets de levier » avec un rapport tissé entre un acteur local et une instance de niveau plus élevé, qui a alors un impact direct sur le lien entre cet acteur et ses partenaires traditionnels comme l'État.

b - « Effet de levier » et « sauts d'échelle » entre niveau international et niveaux national et local

Avec le développement des droits des populations autochtones qui s'est accompagné de traités internationaux et conventions dont leurs États sont signataires, ces populations peuvent à présent chercher du soutien au-delà des gouvernements nationaux grâce à un « effet de levier » que nous venons de voir. Les populations autochtones peuvent utiliser leur rôle politique pour influencer la politique régionale mais également nationale en faveur de davantage de droits. Les participants permanents utilisent ainsi le Conseil de l'Arctique comme un lieu où influencer les politiques dans les domaines de la protection environnementale ou développement économique en particulier. Un exemple récent concerne le RAIPON, qui rassemble plusieurs peuples autochtones russes. Le 1^{er} novembre 2012, invoquant un décalage entre son statut et ses actions, le Ministère russe de la Justice a annoncé la dissolution de l'organisation ; des négociations au Conseil de l'Arctique, notamment, ont permis de proroger son existence, ce qui prouve bien que le Conseil peut servir de plateforme pour faire entendre les revendications historiquement négligées des peuples autochtones.

Cette utilisation du niveau régional ou international pour servir des intérêts locaux est appelée par Pierre Gerlier-Forest et Thierry Rodon « le monde comme témoin »⁵²⁷. La participation aux forums intergouvernementaux représente alors un moyen de renforcer les

⁵²⁷ Pierre-Gerlier Forest et Thierry Rodon, « Les activités internationales des autochtones du Canada », *Études internationales*, 1995, vol. 26, n° 1, p. 35-57.

capacités politiques d'autodétermination⁵²⁸. Les peuples qui se revendiquent comme autochtones affirment ainsi que leur « droit à l'auto-détermination comprend également une dimension extérieure : leur droit à l'engagement international effectif »⁵²⁹. Lobbyistes, ONG, mouvements sociaux, organisations autochtones utilisent le niveau arctique pour faire avancer leurs priorités politiques en y cherchant de nouveaux alliés et de nouvelles possibilités de régulation en leur faveur⁵³⁰.

Kevin Cox montre bien que l'échelle est un concept central dans le discours de l'analyse politique et qu'on peut discerner des « espaces d'action » ou d'engagement qui expriment une division scalaire de l'action politique⁵³¹. Les enjeux et parties prenantes d'un problème politique peuvent paraître locaux, mais la résolution de ce problème dépend d'un autre niveau de décision. Il est certain que les représentants autochtones « jouent de leur visibilité et se mettent en avant, maintenant que le Conseil de l'Arctique est devenu tendance »⁵³². Aucune conférence ou réunion internationale portant sur l'Arctique ne peut avoir lieu sans les inviter et la longue histoire de colonisation, de persécutions et de ségrégation explique une culpabilité politique que l'on retrouve dans le discours canadien en particulier⁵³³. Les interventions des représentants autochtones au Conseil de l'Arctique sont toujours « très émotionnelles »⁵³⁴, et il n'est pas rare que les intervenants en viennent aux

⁵²⁸ Dorothee Cambou, « Enhancing the Participation of Indigenous Peoples at the Intergovernmental Level to Strengthen Self-Determination: Lessons from the Arctic », *Nordic Journal of International Law*, 14 mars 2018, vol. 87, n° 1, p. 26-55.

⁵²⁹ Lars-Anders Baer, « International Expert Group Meeting on the theme Implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: The Role of the Permanent Forum on Indigenous Issues and other indigenous specific mechanisms (Article 42) », *PFII/2017/egm*, 2017. Paragraphe 2.

⁵³⁰ Timo Koivurova et Leena Heinämäki, « The participation of indigenous peoples in international norm-making in the Arctic », *Polar Record*, avril 2006, vol. 42, n° 02, p. 101-109.

⁵³¹ Kevin R. Cox, « Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics », *Political Geography*, 1 janvier 1998, vol. 17, n° 1, p. 1-23.

⁵³² Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018.

⁵³³ Entretien avec un diplomate canadien 1, 21/12/2017 ; entretien avec un diplomate canadien 2, 23/01/2018 ; entretien avec un diplomate canadien 3, 28/02/2018.

⁵³⁴ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018.

larmes lorsqu'ils plaident pour de meilleures conditions de vie lors des conférences internationales⁵³⁵.

La représentation autochtone sur la scène internationale constitue alors bien souvent une caisse de résonance pour des revendications locales lorsque l'opportunité d'influencer la politique nationale est limitée⁵³⁶. Si dans les instances régionales arctiques, les participants permanents n'ont officiellement aucun pouvoir de décision, ils peuvent faire pression sur les États. C'est le cas de l'ICC (« Inuit Circumpolar Council ») qui a fait pression pour que le Canada mette son veto à l'entrée de Greenpeace comme observateur au sein du Conseil de l'Arctique⁵³⁷. À la suite de la volonté de l'ONG d'interdire la chasse du phoque, qui reste un moyen de subsistance de beaucoup d'Inuits aujourd'hui encore, la candidature de Greenpeace au Conseil de l'Arctique a été bloquée⁵³⁸. L'organisation, qualifiée d' « éco-colonialiste »⁵³⁹ a ainsi très mauvaise presse parmi la plupart des populations autochtones. Cela traduit une influence certaine des représentants des territoires autochtones, capables de défendre les intérêts du niveau local sur la scène régionale. Il faut en effet prendre garde à ne pas idéaliser les relations entre peuples autochtones et ONG, dont les intérêts divergent parfois, et qui peuvent être sources de tensions. Les ONG ont parfois mauvaise réputation parmi les organisations autochtones. C'est le cas par exemple pour la controverse autour de la chasse des baleines en Norvège⁵⁴⁰. L'ONG « The High North Alliance » soutient le droit des habitants dans des communautés côtières à pêcher les mammifères marins, quand Greenpeace et d'autres organisations attaquent régulièrement l'Islande et la Norvège qui autorisent encore la pêche à la baleine.

⁵³⁵ Observations personnelles lors de la Conférence Arctic Frontiers 2018 ; conférence UArctic 2018.

⁵³⁶ Entretien avec un représentant Sámi 2, 25 janvier 2018.

⁵³⁷ Entretien avec un représentant Sámi 2, 25 janvier 2018.

⁵³⁸ Entretien avec un représentant Sámi 2, 25/01/2018.

⁵³⁹ Entretien avec un salarié de WWF Canada, 1/03/2018.

⁵⁴⁰ Voir J.-Maurice Arbour, « La sécurité alimentaire des peuples autochtones quant à la réglementation internationale de la chasse à la baleine : un avenir mal assuré », *Les Cahiers de droit*, 2003, vol. 44, n° 4, p. 597-666. ; Peter Bridgewater, « La plainte des baleines », *Revue internationale des sciences sociales*, 2003, n° 178, p. 617-622.

c - Un exemple de « saut d'échelle » : l'élaboration du rapport « Arctic Monitoring and Assessment Programme »

Les stratégies et pratiques poursuivies par les acteurs politiques autochtones s'organisent donc à de multiples niveaux. Le géographe britannique Neil Smith a développé la notion de « saut d'échelle » (« scale jumping ») pour analyser un conflit porté à une autre échelle dans le but de mobiliser davantage de soutien⁵⁴¹. Un exemple parlant d'activisme autochtone au niveau international qui court-circuite le niveau national consiste dans le travail conjoint du groupe de travail du Conseil de l'Arctique « Arctic Monitoring and Assessment Programme » (AMAP) et du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Les deux organisations sont parvenues à ouvrir des négociations globales sur la pollution marine, qui ont donné lieu à la Convention sur les polluants organiques signée en 2001 à Stockholm par 162 pays⁵⁴². Le travail de compilation d'informations d'AMAP sur les conséquences des polluants sur les populations arctiques, et la manière dont les populations autochtones ont donné visage humain à ce problème ont fait la différence dans les négociations⁵⁴³, court-circuitant l'échelle nationale.

D'une part en effet, l'AMAP s'est appuyé sur un travail cartographique qui met en avant les changements physiques que connaît la région arctique avec une base de données de plusieurs centaines de cartes et de graphiques accessible au grand public⁵⁴⁴. D'autre part, les connaissances des populations locales ont donné des arguments concrets sur les conséquences des polluants organiques à l'échelle des individus qui ont été fondamentales dans la prise de conscience politique⁵⁴⁵. Les Inuits au sein de l'organisation ICC ont pu démontrer que, se nourrissant de manière traditionnelle en chassant le phoque, ils ingèrent ces polluants qui

⁵⁴¹ Neil Smith, « Contours of a Spatialized Politics: Homeless Vehicles and the Production of Geographical Scale », *Social Text*, 1992, n° 33, p. 54.

⁵⁴² PNUE. Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants (POP), 2001. <http://chm.pops.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/2232/Default.aspx>

⁵⁴³ Entretien avec un diplomate canadien 3, 28/02/2018.

⁵⁴⁴ Site de AMAP URL : <https://www.amap.no/maps-and-graphics> Consulté le 23/01/2020.

⁵⁴⁵ Entretien avec un membre du groupe AMAP 19/01/2018.

causent notamment nombre de maladies intra-utérines⁵⁴⁶. La dimension locale de ces savoirs a apporté une compréhension des problèmes locaux par les décideurs politiques, ce qui a eu un impact au niveau global.

Les populations autochtones ont joué le rôle d' « entrepreneurs de morale » au sens d'Howard Becker dans la politique environnementale, c'est-à-dire des individus qui cherchent à influencer un groupe de personnes dans le but de leur faire adopter une norme⁵⁴⁷. Ces populations constituent en effet des groupes sociaux qui produisent un discours normatif sur la gouvernance de l'Arctique à travers des rapports scientifiques et des propositions de réformes qui prolifèrent en maintenant l'environnement arctique à l'agenda public et politique. Comme l'écrit l'anthropologue Mark Nuttall, le rôle des populations autochtones arctiques a été majeur non seulement avant la mise en place de la Convention de Stockholm mais encore après, pour s'assurer de sa mise en œuvre :

« As witnessed in the Arctic, indigenous people's organizations have taken a lead in pressing regional and national governments to offset the impact of social and economic change and have taken action in persuading governments to work on implementing measures for environmental protection and sustainable development. Notable success stories include the work of the Inuit Circumpolar Council in playing a central role in the negotiation of the global Stockholm Convention on the Elimination of Persistent Organic Pollutants. Following the negotiations, ICC continued to lobby states to ratify the convention in their national legislatures. The convention entered into force in May 2003, and ICC continues to work to ensure that the convention obligations are implemented. »⁵⁴⁸

Le Conseil de l'Arctique a donc permis à certaines questions arctiques d'influencer la scène internationale, où la mise en avant du territoire vécu devient un moyen de légitimer

⁵⁴⁶ Carole Blanchet et al., *Nutrition and food consumption among the Inuit of Nunavik*, Kuujuaq; Montréal, Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik ; Institut national de santé publique du Québec, 2008.

⁵⁴⁷ Howard S. Becker, *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*, Paris, Editions Métailié, 1985, 250 p.

⁵⁴⁸ Mark Nuttall, « Epistemological Conflicts and Cooperation in the Circumpolar North » dans Lassi Heininen et Chris Southcott (eds.), *Globalization and the Circumpolar North*, University of Alaska Press, 2010, p. 159.

l'action politique au niveau international. Pour reprendre la typologie de Kevin Cox⁵⁴⁹, l'espace de l'engagement politique est donc local mais l'espace dans lequel il est résolu se trouve ailleurs, à un autre niveau, et conduit à bouleverser le rapport de force institutionnel et empirique entre populations autochtones et États.

Pour atteindre cette influence scientifique et transmettre ces informations à la société civile, le rôle des médias a été indispensable. Un chercheur qui travaille à l'AMAP depuis plus de vingt ans nous a relaté que les « pick up stories » des médias ont été fondamentales dans la prise de conscience politique de ces questions. Les récits d'enfants nourris par une mère qui mange du phoque contaminé ont été fortement relayés. Les médias apportent ces histoires à un niveau international et créent une compréhension globale des problèmes locaux⁵⁵⁰. Comme l'ont écrit Maxwell E. McCombs et Donald L. Shaw dans leur célèbre article « The Agenda-Setting Function of Mass Media » en 1972, le rôle des médias est prégnant dans la mise à l'agenda politique⁵⁵¹. Cet exemple de « saut d'échelle » illustre la manière dont les organisations autochtones utilisent le niveau arctique pour faire avancer leurs priorités politiques. En retour, la présence des populations autochtones légitime le travail du Conseil dans le domaine de la protection environnementale⁵⁵². Cette interaction multiniveaux s'ajoute à un « multilatéralisme brouillon », puisque se rencontrent au niveau de la région des acteurs des niveaux locaux et infraétatiques. Cette interaction des niveaux qui se traduit par la rencontre des acteurs de la politique arctique forme une structure de gouvernance multiniveaux comme nous allons le voir à présent.

⁵⁴⁹ Kevin R. Cox, « Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics », *Political Geography*, 1 janvier 1998, vol. 17, n° 1, p. 1-23.

⁵⁵⁰ Entretien avec un membre du groupe AMAP 19/01/2018.

⁵⁵¹ Maxwell E. McCombs et Donald L. Shaw, « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *The Public Opinion Quarterly*, 1972, vol. 36, n° 2, p. 176-187.

⁵⁵² Timo Koivurova, « The Status and Role of Indigenous Peoples in Arctic International Governance » dans Gudmundur Alfredsson, Timo Koivurova et Kamrul Hossain (eds.), *The Yearbook of Polar Law*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2014, vol.3, p. 169-192.

B - Une gouvernance multiniveaux créée par l'interaction des niveaux de coopération

L'Arctique est un espace où se croise un enchevêtrement de forums, d'organisations de coopération et de régimes juridiques : on peut à bon droit lire cet espace comme le lieu de ce que Richard Haass nommait, dans un article publié dans le *Financial Times* en 2010 un « multilatéralisme brouillon »⁵⁵³. Le président du « Council on Foreign Relations » avait alors forgé cette notion pour décrire les nouvelles formes de multilatéralisme qui génèrent un tableau brouillé de la coopération politique, bien loin du multilatéralisme inventé par les puissances occidentales dominantes après la Seconde Guerre mondiale⁵⁵⁴. Dans le contexte de 2010, il était déjà question d'instances diverses et variées, plus ou moins formalisées, où étaient discutées de nombreuses questions globales impliquant un nombre considérable d'acteurs aux intérêts divers et aux capacités distinctes. C'est dans ce cadre épistémologique nouveau que nous nous proposons à présent d'analyser au sein du tableau général de la coopération politique régionale le rôle du Conseil de l'Arctique.

Il apparaît alors essentiel d'observer les liens que ce dernier entretient avec d'autres structures de coopération et généralement à d'autres niveaux. Les interactions des niveaux de coopération politique construisent une gouvernance arctique qui est mouvante dans le temps et dans l'espace. En suivant la littérature constructiviste sur les niveaux de gouvernance qui s'est principalement concentrée pour l'instant autour de réflexions sur l'Union européenne⁵⁵⁵,

⁵⁵³ Richard Haass, « The case for messy multilateralism », *FT.com*, 2010. URL : <https://www.ft.com/content/18d8f8b6-fa2f-11de-beed-00144feab49a> Consulté le 23/01/2020.

⁵⁵⁴ Miles Kahler, « Multilateralism with Small and Large Numbers », *International Organization*, 1992, vol. 46, n° 3, p. 681-708.

⁵⁵⁵ Voir Liesbet Hooghe, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, 1996, 482 p. ; Gary Marks, Liesbet Hooghe et Kermit Blank, « European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, septembre 1996, vol. 34, n° 3, p. 341-378. ; Virginie Mamadouh et Herman van der Wusten, « The European level in EU governance: territory, authority and trans-scalar networks », *GeoJournal*, 1 juin 2008, vol. 72, n° 1, p. 19-31. ; Virginie Mamadouh et Herman van der Wusten, « Echelles et territoires dans le système de gouvernance européen » dans *Penser l'Espace Politique*, Paris, Ellipses Marketing, 2009, p. 288-304.

il s'agira ici d'analyser la manière dont l'ensemble des interactions entre les différents acteurs de la région arctique a permis la construction d'une gouvernance régionale.

1 - Replacer la coopération politique régionale en Arctique dans un contexte de « multilatéralisme brouillon »

a - Le Conseil de l'Arctique au sein d'un réseau de multiples organisations de coopération

La coopération internationale en Arctique existe sous la forme d'une véritable mosaïque d'arrangements dédiés à des questions spécifiques dans le paysage émergent de la coopération arctique. Il s'agit à cet effet d'élaborer un schéma des sphères d'actions, de compétences et d'interactions du système de coopération régionale réunissant parlementaires, ministres et représentants de la population, auxquelles s'ajoutent les principales organisations de peuples autochtones déjà étudiées dans la partie précédente.

Parallèlement à la création de l'AEPS en 1991, de nombreux arrangements sectoriels se sont multipliés. Nous avons fait le choix de nous concentrer sur ceux qui traitent de questions multilatérales. Certains de ces arrangements sont des régimes internationaux ; d'autres se centrent sur l'établissement d'organisations, dans le sens d'entités matérielles possédant des bureaux, du personnel et un budget propre.

Dans ce contexte de « multilatéralisme brouillon », peu de mécanismes de coopération régionaux apparaissent comme strictement arctiques. Beaucoup sont infra-arctiques, d'autres encore supra-arctiques, et tous ont en commun une très grande diversité dans leurs champs d'intervention comme dans leurs niveaux de décision. D'une part, de l'accord de coopération Danemark-Canada en matière d'environnement marin de 1983 au protocole d'entente trilatéral pour la conservation et la gestion des populations partagées d'ours blancs entre le Canada, le Nunavut et le Groenland en 2009, en passant par la Commission conjointe établie en 1976 entre la Russie et la Norvège pour contrôler les stocks de pêche en mer de Barents, nombreux sont les exemples de ces accords infrarégionaux en Arctique. D'autre part, la gouvernance régionale inclut également des initiatives supranationales qui s'y appliquent. C'est le cas des accords internationaux multilatéraux comme la Convention-cadre des Nations

Unies sur le Changement Climatique, la Convention sur la Diversité Biologique, ou la Convention de Montego Bay de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer dont nous avons déjà parlé, qui sont valables en Arctique car ils sont ratifiés par certains États de la région⁵⁵⁶.

Pour éviter une description maintes fois réalisée dans la littérature⁵⁵⁷, nous avons réuni dans un tableau comparatif synthétique la structure des différentes organisations à partir des sources trouvées sur les différents sites internet. Nous y présentons la date de création de l'initiative, qui permet tout d'abord d'illustrer l'idée de foisonnement des organisations dans un contexte de fin de Guerre froide. Les villes accueillant le secrétariat éventuel permettent de donner une idée du degré d'institutionnalisation de l'organisation. On observera que cette information permet de brosser une cartographie essentiellement nord-européenne des organisations, l'Amérique du Nord et la Russie étant totalement absentes dans cette colonne. C'est également le cas de la liste des membres qui dessine une géographie mouvante de la région de coopération, englobant tantôt les États baltiques, tantôt l'Union européenne dans le processus de coopération. Les objectifs fixés permettent enfin de lire le chevauchement des compétences, bien que celles-ci soient souvent orientées vers des questions fonctionnelles comme la protection de l'environnement ou bien la promotion du développement durable.

Il importe de bien distinguer deux niveaux : celui de la décision et celui de l'application qui définit périmètre d'action véritable / factuel des décisions. C'est pourquoi

⁵⁵⁶ La Convention de Montego Bay de 1982 est ainsi l'arrangement global le plus signifiant relatif aux droits maritimes des pays côtiers de l'Océan arctique, mais parmi les cinq États côtiers, les États-Unis ne l'on pas ratifié. Sur le droit de la mer et l'Arctique voir : Klaus Dodds, « Flag planting and finger pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer continental shelf », *Political Geography*, 2010, vol. 29, no 2, p. 63-73. ; E.J. Molenaar, « Current and Prospective Roles of the Arctic Council System within the Context of the Law of the Sea », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1 janvier 2012, vol. 27, p. 553-595.

⁵⁵⁷ Voir entre autres : Alyson J. K. Bailes, « Understanding The Arctic Council: A “Sub-Regional” Perspective », *Journal of Military and Strategic Studies*, janvier 2014, vol. 15, no 2, p. 31-49 ; Heather Exner-Pirot, « New Directions for Governance in the Arctic Region » dans *The Arctic Yearbook 2012*, 2012, p. ; Waliul Hasanat, « Diverse Soft-Law Cooperation Forms in the Arctic – Do They Complement or Contradict Each Other? », *International Community Law Review*, vol. 14, 2012, p. 273-299.

nous avons précisé dans une dernière colonne le niveau de décision impliquée. Par exemple, les États-Unis en tant qu'État sont membres du Conseil de l'Arctique : à ce titre, les décisions sont prises par un représentant du gouvernement central à Washington. Le périmètre d'action cependant ne concerne pas Washington mais les territoires arctiques états-uniens au nord du cercle polaire. Le niveau de décision est donc étatique, mais le périmètre d'action ne concerne qu'une partie de celle-ci.

**Tableau 8 - Comparaison structurelle des organisations et forums en l'Arctique
(Escudé-Joffres, 2020)**

Nom	Date de création	Ville accueillant le secrétariat	Objectif	Structures subordonnées	Membres	Niveau de décision
Conseil Nordique	1952	Secrétariat existant de depuis 1972, à Copenhague	Organiser une coopération interparlementaire entre les pays membres	20 groupes de travail 20 « coopération bodies » (centres, bureaux, fondations etc.)	Islande, Danemark, Norvège, Suède, Finlande	Étatique
Conseil Nordique des ministres	1971		Organiser une coopération entre des ministres de chaque pays sur un sujet précis			
West Nordic Council⁵⁵⁸	1985	Secrétariat existant depuis 1997, à Reykjavik	Promouvoir les intérêts et préserver les ressources de la région		Parlements et Gouvernements du Groenland, Îles Féroé, Islande	Étatique, infra-étatique
Forum Nordique	1991		Améliorer la qualité du processus décisionnel local, national et international pour les habitants du Nord		13 gouvernements infranationaux : Akureyri (Islande), Alaska (États-Unis), Province de Gangwon (Corée du Sud), Kraï de Kamtchakta, de Khabarovsk, de Krasnoyarsk, de Primorsky, Districts autonomes de Khanty - Mansiysk,	Infra-étatique

⁵⁵⁸ Nommé d'abord « West Nordic Council of Parliamentarian Cooperation »

					Chukotka, Nenetskiy, Yamal - Nenets, Oblast de Magadan, République de Sakha (Russie), Laponie (Finlande)	
Conseil des États de la mer Baltique	1992	Secrétariat depuis 1998, à Stockholm	La protection de l'environnement, la coopération économique et les questions sociales	Baltic 21, HELCOM (Helsinki Commission on Baltic pollution), Euro-faculty, « task forces », groupes de travail, groupes d'experts	Onze États de la région baltique, Commission européenne	Étatique, supra-étatique
Comité des Parlementaires de la Région Arctique (CPRA)	1993		Réunir les parlementaires pour soutenir la création du Conseil de l'Arctique, puis l'accompagner dans son travail		Huit États de l'Arctique, Parlement européen, des représentants des peuples autochtones	Étatique, supra-étatique
Conseil euro-arctique de la mer de Barents (BEAR)	1993	Secrétariat depuis 2007, à Kirkenes	Promouvoir la coopération autour du développement économique et social	Regional Council (of provinces) Regional Committee, 17 groupes de travail	Cinq pays du Conseil nordique, Russie, Commission européenne	Étatique, supra-étatique
Conseil de l'Arctique	1996	Secrétariat depuis 2013, à Tromsø		Six groupes de travail, « task forces »	Huit États de l'Arctique, représentants autochtones, Observateurs (ONG, Institutions autres, États)	Étatique

Conseil de coopération Nord-Atlantique	1996	Secrétariat à Tórshavn, Îles Féroé	Promouvoir le développement durable de la région		Groenland, Islande, Îles Féroé, littoral de la Norvège	Étatique, Subétatique
Dimension nordique de l'Union européenne	1997		Former un cadre commun pour favoriser l'intégration économique et les questions de développement durable		Union européenne, Russie, Norvège, Islande	Étatique, supra-étatique
« Arctic Five »	2008		Bloquer tout nouveau régime juridique international de gestion de l'océan Arctique		Cinq États riverains de l'océan Arctique	Étatique

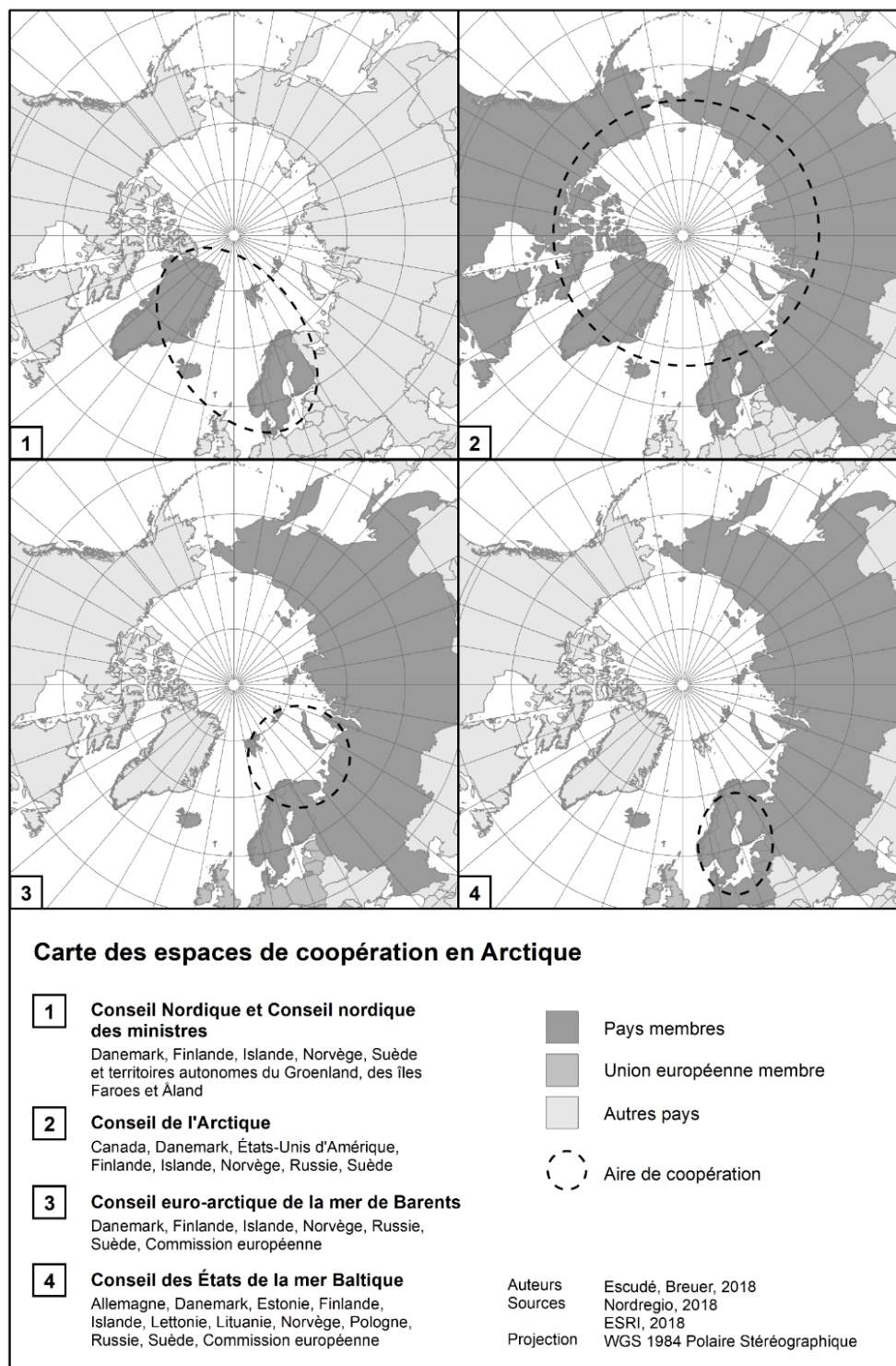
b - Des initiatives de coopération régionale complémentaires ou concurrentes ?

Le caractère de confusion voire de compétition qu'entretiennent ces institutions entre elles est bien illustré par le tableau ci-dessus. Par exemple, les compétences du Conseil de l'Arctique et du Conseil euro-arctique de la mer de Barents se chevauchent, alors que les cinq mêmes États nordiques participent aux deux institutions. Même si les sites internet respectifs de ces organisations maintiennent qu'ils coopèrent de manière étroite, il y a peu de preuves de réelle coopération dans leurs activités quotidiennes. Autre exemple : le Comité des Parlementaires de la Région arctique et le Forum Nordique sont membres observateurs du Conseil de l'Arctique depuis 1998, le Conseil Nordique des ministres depuis 2000, et le West Nordic Council depuis 2017. Les autres organisations chevauchent les sphères d'activités du Conseil de l'Arctique dans le domaine de la protection de l'environnement, la recherche et l'éducation, et différentes dimensions « molles » de la sécurité comme la sécurité du transport. Il existe une exception : le statut d'observateur du Forum Nordique au Conseil de l'Arctique, qui lui a permis de travailler au sein des groupes de travail du Conseil et en particulier de SDWG⁵⁵⁹.

La carte ci-dessous met en exergue le caractère géographique de la géométrie variable de quatre des instances de coopération. Les instances proprement arctiques comme le Conseil de l'Arctique sont doublées au niveau le niveau infra par d'autres organisations. Dans la mesure où l'océan Arctique peut être subdivisé en plusieurs mers comme la mer de Barents ou de Kara, ces délimitations géographiques donnent prétexte à la naissance d'autant d'organisations politiques. Ces dernières ont à la fois un périmètre d'action fonctionnel propre, mais souvent des membres qui se recoupent à d'autres niveaux.

⁵⁵⁹ Waliul Hasanat, « Diverse Soft-Law Cooperation Forms in the Arctic – Do They Complement or Contradict Each Other? », *International Community Law Review*, 2012, vol. 14, p. 273-299.

Carte 5 - Concurrence, complémentarité et interaction des espaces de coopération arctique : quatre exemples (Escudé, 2019)



Au sein de cet enchevêtrement d'initiatives de coopération, le Conseil de l'Arctique reste l'organisation privilégiée au niveau régional. Dans un article publié en 2014 dans le *Journal of Military and Strategic Studies*, la diplomate et chercheuse britannique Alyson Bailes compare le Conseil de l'Arctique à d'autres organisations régionales⁵⁶⁰. Elle note que les organisations nord-européennes ont des limites géographiques définies sans aucune perspective de les retoucher ou de les élargir. Même si elles le voulaient, elles ne pourraient offrir aucune alternative au Conseil de l'Arctique quand il s'agit de travailler avec le Canada et les États-Unis, sans même parler des acteurs non européens comme les pays asiatiques. Alors que les autres institutions ont à peu de chose près la même structure, seul le Conseil de l'Arctique a donné des sièges à des acteurs non étatiques (les représentants autochtones) et accueille de manière large des acteurs extérieurs à la limite du cercle polaire du monde entier.

Entre concurrence et coopération, il est certain que les liens tissés dans des instances distinctes entre les mêmes groupes a mené au développement de liens forts. Dans la coopération infrarégionale au sein de la région de Barents, les ministres des Affaires étrangères se rencontrent régulièrement, et se retrouvent dans d'autres organisations au niveau Arctique. Même si les liens concrets et opérationnels entre ces organisations sont faibles, ces initiatives ont créé des connections indirectes, informelles, tissant un réseau de liens.

À un autre niveau, certains de États du Conseil comme le Canada, les États-Unis, l'Islande ou la Russie participent également au Forum Nordique via leurs gouvernements infranationaux. On peut voir sur la carte ci-dessous représentant les membres du Forum Nordique que ceux-ci ne sont pas des États mais des territoires subétatiques, situés au nord ou au sud du cercle polaire. Alors qu'aucun territoire canadien n'en fait partie, on note la présence d'une province sud-coréenne. Ce forum tisse un réseau de liens coopératifs autour des problématiques nordiques en dessinant une forme géographique inattendue.

⁵⁶⁰ Alyson J. K. Bailes, « Understanding The Arctic Council: A “Sub-Regional” Perspective », *Journal of Military and Strategic Studies*, janvier 2014, vol. 15, n° 2.

Carte 6 - Membres du Forum Nordique (Forum Nordique, 2014)



Ainsi, le « Arctic regime complex »⁵⁶¹ appelé des vœux du grand spécialiste de la politique arctique Oran Young, est presque atteint. Oran Young emprunte au vocabulaire de la biologie pour définir un réseau politique fait « d'une série d'institutions non hiérarchisées se chevauchant partiellement gouvernant une zone particulière »⁵⁶². Pour lui, ce « complexe »

⁵⁶¹ Oran R. Young, « Arctic Tipping Points: Governance in Turbulent Times », *AMBIO*, février 2012, vol. 41, n° 1, p. 75-84.

⁵⁶² Kal Raustiala et David G. Victor, « The Regime Complex for Plant Genetic Resources », *International Organization*, avril 2004, vol. 58, n° 2, p. 277-309.

serait fait d'un réseau d'arrangements à géométrie variable, croisant différents éléments négociés dans le cadre de divers arrangements multilatéraux : un code polaire régissant la navigation commerciale dans l'océan Arctique⁵⁶³, des accords pour la gestion de la faune et de la flore, un accord sur la gestion régionale des pêches, des initiatives pour promouvoir le droit des populations autochtones ou réguler l'impact des polluants, etc. Le résultat serait une toile de fond dense d'arrangements divers :

« Taken together, the resultant mosaic of arrangements could go far toward addressing the emerging needs for governance in the Arctic region and would be generally in line with the pattern of recent developments in this realm. The trick will be to manage this collection of distinct elements in such a way as to produce a network of loosely coupled but coherent arrangements capable of addressing a range of distinct yet interlocking issues in a coordinated fashion. »⁵⁶⁴

La coopération a avant tout mené à la construction de liens forts entre les diverses instances politiques à tous les niveaux qui tissent entre elles un réseau plus ou moins dense traversant l'Arctique. Nous redynamiserons l'idée du complexe oranien, cette trame sur laquelle les différents acteurs interagissent, lorsque nous analyserons la *valence* de chacun⁵⁶⁵ (Chapitre VI) : le poids qu'il prend dans le système global qu'il contribue à composer pour son propre profit, ou pour l'équilibre systémique qu'il souhaite au sein de *l'archipel* arctique.

⁵⁶³ Depuis élaboré par l'OMI et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017 afin de « renforcer la sécurité de l'exploitation des navires et d'atténuer son impact sur les gens et l'environnement dans les eaux polaires, qui sont éloignées, vulnérables et peuvent être inhospitalières », voir URL : <https://omi.delegfrance.org/Le-Code-Polaire> Consulté le 10/12/2019.

⁵⁶⁴ Oran R. Young, « Arctic Tipping Points: Governance in Turbulent Times », *AMBIO*, février 2012, vol. 41, n° 1, p. 81.

⁵⁶⁵ Ce terme emprunté au vocabulaire de la chimie, puis aux sciences du langage, sert à désigner le nombre de liaisons d'un atome avec d'autres atomes dans une combinaison. Dans le domaine de la science politique, il pourrait alors désigner le mode de construction des initiatives de coopérations selon le nombre d'actants qu'ils sont susceptibles de régir. Voir Franck Neveu, *Dictionnaire des sciences du langage*, Armand Colin, 2004, 429 p.

2 - De la coopération politique foisonnante à la gouvernance multiniveaux

a - Définition, caractéristiques et critique de la gouvernance arctique

Il nous faut revenir ici sur la notion de gouvernance particulièrement polysémique et de ce fait sujette à critique. Nous utilisons ici le terme de gouvernance tel que défini dans l'ouvrage pionnier de James Rosenau et Ernst Otto Czempiel, *Governance Without Government*⁵⁶⁶. La gouvernance désigne pour ces auteurs un ensemble de mécanismes de régulations, règles, principes et procédures dans une sphère d'activité fonctionnant même s'ils n'émanent pas d'une autorité formelle⁵⁶⁷. En cela, elle se distingue de l'idée de gouvernement et pourrait être un contrepoids à un pouvoir hiérarchique ou trop centralisé⁵⁶⁸, une réponse à un manque de démocratie et de légitimité du pouvoir.

La notion de gouvernance est souvent objet de méfiance car elle émerge dans les années 1980 sous l'impulsion de la Banque mondiale et des bailleurs de fonds à l'adresse des pays en développement dans une perspective néolibérale qui impose une idée de « bonne gouvernance ». Cette « bonne gouvernance » implique un État de droit, de la transparence et la responsabilité des dirigeants politiques devant leur population⁵⁶⁹. La notion continue d'ailleurs d'être utilisée par les institutions financières internationales pour justifier les conditions imposées à certains pays.

Nous tâcherons ici d'avancer minutieusement en nous servant de définitions les plus précises, selon nous, des termes de *régime* et de *gouvernance* afin de bâtir notre démonstration de la zone arctique. Alors que, selon James Rosenau et Ernst Otto Czempiel, les régimes existent seulement dans des domaines très définis (la santé, l'environnement, le

⁵⁶⁶ James N. Rosenau et Ernst Otto Czempiel (eds.), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge [England] ; New York, Cambridge University Press, 1992, p. 5.

⁵⁶⁷ Pour une étude en détail des caractéristiques de la gouvernance, voir Guy Hermet et Ali Kazancigil, « Introduction » dans *La gouvernance*, Paris, Editions Karthala, 2005, p. 5-14.

⁵⁶⁸ Ali Kazancigil, *La gouvernance pour ou contre le politique ?*, Paris, A. Colin, 2010, 244 p.

⁵⁶⁹ Marie-Claude Smouts, « Chapitre V. La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale » dans *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 1998, p. 149

commerce), la gouvernance est inséparable de l'ordre global et n'est pas limitée à une seule sphère⁵⁷⁰. Qu'entend-on par régime ? Si l'on suit la définition, éclairante selon nous, qu'en donne Stephen Krasner, il s'agit d'un « ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décision, implicites ou explicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine spécifique »⁵⁷¹. Enfin, les travaux de Marie-Claude Smouts permettent d'éclairer notre lecture pour laquelle le terme de gouvernance peut élargir « l'approche en termes de régimes » :

« [Une telle approche] laisse supposer que des règles existent autour d'une question donnée, qu'elles sont connues et que les États s'y réfèrent. Très statique, elle ne permet pas de rendre compte des situations floues, des temporalités croisées, de l'enchevêtrement des différents niveaux d'acteurs et d'échanges intervenant à chaque moment de la vie internationale. De plus, elle s'applique au cas par cas, domaine par domaine (*issue area*). Elle ne permet pas de penser la mondialisation dans sa complexité. Le concept de gouvernance, récemment apparu dans la discipline des relations internationales, est censé pallier ces manques et venir compléter celui de régime.⁵⁷² »

La notion de gouvernance ainsi définie nous semble donc très utile pour penser les processus dynamiques et émergents que l'on voit en activité dans le domaine arctique. Elle permet en outre de mettre l'accent sur la multiplicité et la diversité des acteurs et leurs interactions continues. Cette *trame informelle* comme nous pourrions l'appeler est le support d'actions qui sont quant à elles bien identifiées et bien formalisées. L'épais rapport de la Commission sur la Gouvernance globale⁵⁷³ permet à cet égard de comprendre toute la dynamique de ce fonctionnement complexe. La gouvernance par définition exclut l'idée d'une organisation de contrôle centralisée, et constitue bien davantage un « mode de coordination

⁵⁷⁰ James N. Rosenau et Ernst Otto Czempiel (eds.), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge [England] ; New York, Cambridge University Press, 1992, p. 9.

⁵⁷¹ Stephen D. Krasner, *International Regimes*, Cornell University Press, 1983, p. 2.

⁵⁷² Marie-Claude Smouts, « Chapitre V. La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale » dans *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 1998, p. 149.

⁵⁷³ Commission on Global Governance (ed.), *Our global neighborhood: the report of the Commission on Global Governance*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 1995, 410 p.

sociale » qu'on observe particulièrement, selon nous, en Arctique⁵⁷⁴. La gouvernance permet de penser la gestion des affaires internationales non comme un aboutissement mais comme un processus continu⁵⁷⁵. Nous faisons ainsi nôtres les mots de Marie-Claude Smouts :

« La gouvernance permet de décrire ce type de configurations molles en restructuration permanente. Elle oblige à réfléchir aux possibilités de dialogue et de participation commune entre acteurs pluriels autour de problèmes d'intérêt collectif. (...) L'action publique internationale qui en résulte émane de l'intersubjectivité des acteurs en relation. Elle suppose l'existence d'un « espace public », au sens de Habermas, celui dans lequel les différentes composantes d'une société exercent leur pouvoir d'expression et de critique et se construisent par la communication les unes avec les autres. Elle donne une large place aux acteurs sociaux. Elle permet de décrire les modes de gestion des affaires d'intérêt mondial qui résultent du jeu de sous-systèmes reliant des acteurs hétérogènes n'ayant ni les mêmes capacités ni les mêmes légitimités. »⁵⁷⁶

La gouvernance introduit enfin l'idée de mécanismes flexibles, non standardisés. La gouvernance est davantage un processus qu'un ensemble de règles :

« Elle n'est pas institutionnalisée et ne possède pas d'appareils bureaucratiques spécialisés. Ses modalités, ses procédures et sa composition relèvent de normes auto-produites et non d'une législation ou d'une réglementation. »⁵⁷⁷

À travers l'étude des différents modes d'inscription que la politique arctique bâtit sur plusieurs niveaux se chevauchant et se croisant à la fois de manière verticale mais également horizontale, c'est bien un processus de gouvernance que nous observons. Cette gouvernance se définit tout d'abord par ses acteurs. Elle fait intervenir des experts scientifiques, des ONG de défense de l'environnement, des entreprises industrielles, des diplomates, des responsables politiques, des organisations autochtones, chacun de ces groupes ne constituant d'ailleurs pas

⁵⁷⁴ Ali Kazancigil, *La gouvernance pour ou contre le politique ?*, Paris, A. Colin, 2010, p. 35.

⁵⁷⁵ Marie-Claude Smouts, « Chapitre V. La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale » dans *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 1998, p. 149.

⁵⁷⁶ On pourrait ajouter : ni même la même représentativité. Marie-Claude Smouts, « Chapitre V. La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale » dans *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 1998, p. 21.

⁵⁷⁷ Ali Kazancigil, *Op. cit.*, p. 36.

des entités homogènes et figées dans le temps et l'espace. *In fine*, qu'il s'agisse d'enjeux sociaux, économiques ou politiques et à tous les niveaux, l'usage du terme de gouvernance permet d'accorder de l'importance à la multiplicité des rationalités et des sources différentes de légitimité. De fait, la littérature sur la gouvernance arctique est proliférante, même s'il est important de noter que l'immense majorité des écrits se concentrent sur la gouvernance du climat, voire de l'environnement⁵⁷⁸ - et que cette littérature est descriptive d'aspects précis de la gouvernance, mais bien rarement de son mode d'auto-construction.

La présence de cette grande diversité d'acteurs génère le caractère indéfini, « mou » en termes juridiques, de l'ensemble arctique. Ce caractère non contraignant et fluide découle également de la multiplicité des initiatives qui se chevauchent. A l'instar de *l'archipel* politique de l'Océanie insulaire, bien étudiée par François Taglioni, les interactions entre les diverses sphères et les nombreux niveaux de coopération arctique, jamais statiques, ni jamais étanches les uns aux autres, forment ensemble un véritable système de coopération régionale⁵⁷⁹.

Après avoir observé les caractéristiques de la gouvernance arctique, il nous semble que l'interaction scalaire devient une nécessité pour comprendre les dynamiques de cet espace politique. Peter Taylor⁵⁸⁰ a été l'un des premiers à souligner comment l'approche multiscale est nécessaire pour bien comprendre un phénomène. Il retient trois niveaux pertinents : l'économie-monde, l'État, les lieux. Cependant, plus que l'emboîtement des

⁵⁷⁸ Mathias Albert et Andreas Vasilache, « Governmentality of the Arctic as an international region », *Cooperation and Conflict*, 21 avril 2017 ; Heather Exner-Pirot, « New Directions for Governance in the Arctic Region » dans *The Arctic Yearbook 2012*, 2012, p. ; Gudmundur Alfredsson, « Good Governance in the Arctic » dans *Polar Law Textbook II*, Lassi Heininen, Heather Exner-Pirot et Joël Plouffe, « Governance and Governing in the Arctic » dans *The Arctic Yearbook 2015*, Timo Koivurova, « Limits and Possibilities of the Arctic Council in a Rapidly Changing Scene of Arctic Governance », *Polar Record*, 2010, vol. 46, n° 2, p. 146-156. ; Timo Koivurova, E. Carina H. Keskitalo et Nigel Bankes, *Climate Governance in the Arctic*, Springer Science & Business Media, 2010, 458 p. ; Linda Jakobson et Neil Melvin (eds.), *The new Arctic governance*, Oxford, Oxford University Press, 2016, 204 p.

⁵⁷⁹ François Taglioni, « La coopération régionale dans l'océanie insulaire : des processus polymorphes », *Les Cahiers d'Outre-Mer. Revue de géographie de Bordeaux*, 1 janvier 2004, vol. 57, n° 225, p. 53-74.

⁵⁸⁰ Peter J. Taylor, *Political geography: world-economy, nation-state and locality*, London ; New York, Longman, 1985, 238 p.

niveaux, c'est l'étude de leur interaction qui, selon nous, doit être mise en exergue. Comme l'écrivent Yann Richard et Cristina D'Alessandro,

« L'approche des faits politiques par la gouvernance souligne la nécessité de l'analyse multiscalaire (voire transcaire) des ensembles régionaux qui sont des systèmes dynamiques impossibles à appréhender dans des représentations simples, c'est-à-dire à une seule échelle. »⁵⁸¹

Nous retrouvons ici l'idée d'« interdépendance complexe » que développaient dès les années 1970 Robert Keohane et Joseph Nye⁵⁸², rompant alors avec le stato-centrisme ambiant issu d'une version westphalienne, qui sera reprise plus tard et dans d'autres termes par Paul Agnew, encourageant les sciences politiques à sortir de ce qu'il appelait « le piège territorial »⁵⁸³. C'est cette interaction et cette interdépendance que nous allons à présent explorer en analysant la gouvernance arctique comme multiniveaux.

b - Une gouvernance arctique multiniveaux

L'Union européenne demeure un modèle dans la littérature scientifique traitant de gouvernance régionale. En effet, et même si le processus de régionalisation y est beaucoup moins abouti en Arctique, l'espace politique européen constitue néanmoins un élément de comparaison fécond. Depuis la deuxième moitié des années 1990, le terme de gouvernance multiniveaux a été utilisé pour caractériser la nature spécifique de cette organisation et a engendré une littérature là aussi foisonnante⁵⁸⁴. Introduite par des chercheurs comme Gary Marks ou Liesbet Hooghe⁵⁸⁵, la notion de gouvernance multiniveaux tente de saisir une

⁵⁸¹ Yann Richard et Cristina D'Alessandro, « Gouvernance : mécanisme de gouvernement de la région et outil d'intégration régionale » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande., Neuilly, 2018, p. 164

⁵⁸² Robert O. Keohane et Joseph S. Nye, *Transnational relations and world politics*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1972, 428 p.

⁵⁸³ John Agnew, « Le piège territorial, The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory », *Raisons politiques*, 11 septembre 2014, n° 54, p. 23-51.

⁵⁸⁴ L'ouvrage collectif suivant offre un excellent point de vue sur l'état de la question. Voir : Ian Bache et Matthew Flinders, *Multi-level Governance*, Oxford University Press, 2004.

⁵⁸⁵ Gary Marks, Liesbet Hooghe et Kermit Blank, « European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, septembre 1996, vol. 34, n° 3, p. 341-378.

configuration en évolution au sein de laquelle les institutions supranationales consolident leurs pouvoirs, les États perdent les leurs, et un troisième niveau - la région – y émerge comme un acteur à part entière⁵⁸⁶. En un sens, l'État est pris en étau entre un organe supranational et les organes infranationaux – régions, coopérations transfrontalières. Sur la base de recherches empiriques des politiques structurelles et de cohésion, les deux chercheurs présentent la gouvernance multiniveaux comme une alternative aux modèles prédominants centrés sur l'État qui voit les décisions européennes « comme le plus petit dénominateur commun entre les positions des exécutifs étatiques »⁵⁸⁷. La notion de gouvernance multiniveaux est alors dilatée pour inclure toute configuration multiscaleaire.

La question de fond reste celle de la détermination des articulations entre les différents niveaux institutionnels ou territoriaux qui composent la région. La gouvernance multiniveaux est définie comme un « système de négociation continue entre les gouvernements nichés à divers niveaux territoriaux »⁵⁸⁸. Elle implique une mobilisation plus forte des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans les réseaux politiques : l'exécutif des États et les arènes politiques étatiques restent « les pièces du puzzle européen les plus importantes [...] mais les compétences de prises de décision sont partagées avec des acteurs à différents niveaux plutôt que monopolisés par les exécutifs étatiques »⁵⁸⁹.

La gouvernance de l'Arctique peut être ainsi qualifiée de multiniveaux car elle produit une concurrence permanente entre les différents niveaux pour la répartition des compétences et en même temps de nouvelles formes de coopération entre eux. Elle a élargi son champ d'action et sa portée dans l'espace (nombre d'États observateurs, élargissement des conférences et assemblées hors du cercle polaire) et dans le temps. La région Arctique n'est pas régie par un traité comme l'est l'Antarctique, à son antipode. Elle est plutôt le théâtre de

⁵⁸⁶ Christian Lequesne et Andy Smith, « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures & Conflits*, 1997, vol. 28, n° 5, p. 10.

⁵⁸⁷ Gary Marks, Liesbet Hooghe et Kermit Blank, *Op. cit.*, p. 343.

⁵⁸⁸ Gary Marks, « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC » dans Alan W. Cafruny, Glenda G. Rosenthal et European Community Studies Association (eds.), *The Maastricht debates and beyond*, Boulder, Colo: Burnt Mill, Harlow, England, L. Rienner Publishers; Longman, 1993, p. 391-410.

⁵⁸⁹ Gary Marks, Liesbet Hooghe et Kermit Blank, *Op. cit.*

la prolifération de normes, accords, traités, arrangements formels et informels, régulations, institutions à de multiples niveaux et dans différents domaines, incluant de multiples acteurs et dans des domaines variés et parfois concurrents.

Liesbet Hooghe et Gary Marks proposent une typologie entre deux types de gouvernance⁵⁹⁰. Dans le premier cas, les juridictions de niveau international, national, régional et local sont généralistes et l'appartenance à ces juridictions ne se superpose pas. Chaque citoyen est situé sur un et un seul niveau d'un espace-gigogne, au sein de juridictions qui s'entremêlent, mais où une et une seule juridiction régit chaque étage territorial. Dans ce premier cas, les juridictions territoriales sont stables dans le temps, et étanches entre elles. Le second type de gouvernance multiniveaux est fragmenté en parties fonctionnelles spécifiques, offrant des ressources particulières au niveau local. Le nombre de juridictions est potentiellement énorme, et les niveaux où elles opèrent varient dans le temps et l'espace de manière flexible en fonction de la demande de changement dans la gouvernance. Du niveau local au niveau mondial, en comprenant tous les niveaux intermédiaires, les initiatives de coopérations dessinent une structure de coopération en « poupées russes » où les structures s'emboîtent, mais parfois difficilement, voire se chevauchent et forment un réseau complexe et dynamique. Ces initiatives rassemblent différents acteurs à différents niveaux, différemment contraignantes et imbriquées.

Comme nous l'avons vu jusqu'à présent, la gouvernance arctique se rapproche davantage de ce second type de gouvernance multiniveaux, mouvante par sa forme et les acteurs divers qu'elle inclut, mouvante géographiquement par les aires concernées, et mouvante enfin par la diversité des mécanismes de contrainte à l'œuvre. Cependant, l'Arctique nous semble être un cas un peu à part, un cas limite du second cas : au-delà de la trame tissée entre niveaux verticaux et horizontaux, se décèle une forme que l'on pourrait qualifier de gazeuse, où l'on ne sait plus très bien qui domine ce qui relève d'un axe ou l'autre. Une forme apparaît de cette pelote par l'entremêlement de fils se croisant sans cesse, forme fragile apparemment mais forte pourtant au point de dessiner les limites d'une région.

⁵⁹⁰ Liesbet Hooghe et Gary Marks, « Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance », *American Political Science Review*, mai 2003, vol. 97, n° 02.

Conclusion du Chapitre III

Nous avons analysé dans ce chapitre la construction de la gouvernance régionale en Arctique à travers l'enchevêtrement de nombreuses initiatives de coopération, institutionnalisées ou non, et de tous niveaux. Cette gouvernance régionale est construite tout d'abord par l'interaction des diverses institutions à vocation régionale et à géométrie géographique et politique variable qui forment un tableau de « multilatéralisme brouillon ». Au-delà de l'enchevêtrement d'organisations régionales, divers niveaux de coopération se rencontrent, se croisent et se superposent à différents niveaux politiques et géographiques, engendrant des phénomènes de « saut d'échelle ».

Nous allons à présent analyser alors que ces phénomènes d'interaction politique créent une gouvernance arctique faite de niveaux enchevêtrés, non seulement multiniveaux, mais également dynamiques et réticulaires, qui tissent un réseau politique en Arctique créant une forme d'intégration régionale entre tous les acteurs. On pourrait alors définir la région arctique comme le fruit d'architecture gazeuse, par la constitution de *valences*, au sein d'un archipel de représentations et d'identités.

Chapitre IV. De la gouvernance réticulaire à l'intégration régionale : les dynamiques de construction d'un niveau arctique autonome

Ce chapitre s'appuie sur la littérature géographique du nouveau régionalisme qui a émergé dans les années 1980 pour souligner la nature construite des régions comme « communautés imaginaires »⁵⁹¹, à l'instar des nations. Nous utilisons également la littérature constructiviste sur les échelles et les régions, très présente au sein de la géographie anglo-américaine⁵⁹². Celle-ci analyse l'espace non comme un donné mais comme un ordre de grandeur socialement et politiquement construit. Comme l'écrivent les géographes Nora Mareï et Yann Richard, ce pan de la littérature veut que nos représentations du monde soient « en partie structurées par des représentations contingentes et questionnables, qui, même erronées, sont à l'origine de pratiques sociales, de comportements voire de choix politiques concrets »⁵⁹³. Dès lors, la région est fonction des perceptions qu'en ont les différents acteurs, mais aussi des représentations qu'ils ont de ses contours et de son devenir, dans des contextes informés par des enjeux géographiques, politiques, économiques, stratégiques et culturels⁵⁹⁴.

⁵⁹¹ Marie-Claude Smouts, « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? » dans *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1997, p. 37-55.

⁵⁹² Neil Brenner, « State territorial restructuring and the production of spatial scale », *Political Geography*, mai 1997, vol. 16, n° 4, p. 273-306. ; David Delaney et Helga Leitner, « The political construction of scale », *Political Geography*, 1 février 1997, vol. 16, n° 2, p. 93-97. ; Kevin R. Cox, « Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics », *Political Geography*, 1 janvier 1998, vol. 17, no 1, p. 1-23. ; Anssi Paasi, « Deconstructing Regions: Notes on the Scales of Spatial Life », *Environment and Planning A*, 1 février 1991, vol. 23, no 2, p. 239-256. ; Virginie Mamadouh et Herman Van der Wusten, « The European level in EU governance: territory, authority and trans-scalar networks », *GeoJournal*, juin 2008, vol. 72, no 1, p. 19-31 ; Virginie Mamadouh et Herman van der Wusten, « Echelles et territoires dans le système de gouvernance européen » dans Stéphane Rosière et al. (eds.), *Penser l'Espace Politique*, Paris, Ellipses Marketing, 2009, p. 288-304.

⁵⁹³ Nora Mareï et Yann Richard, « Pourquoi parler de l'intégration régionale aujourd'hui ? » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 25.

⁵⁹⁴ Justin Daniel, « Science politique : un intérêt ancien pour l'intégration, des approches en voie de renouvellement » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 89-91.

Les développements qui vont suivre s'avèrent plus théoriques. Alors que l'étude des régions est encore très souvent centrée sur les enjeux de sécurité ou sur l'économie⁵⁹⁵, nous nous concentrerons ici sur les conséquences politiques des liens entre les différents niveaux d'action.

Nous allons à présent montrer que ces initiatives de coopération dynamiques et en réseau font émerger l'Arctique comme région intégrée institutionnellement. Nous verrons ici que l'intégration régionale institutionnelle est issue à la fois d'une volonté politique gouvernementale et intergouvernementale, mais également de réseaux transnationaux spontanés et informels, notamment de nature scientifique ou traitant des populations autochtones. Bien que l'intégration régionale en Arctique soit balbutiante à de multiples égards, et bien qu'elle prenne une forme spécifique que nous détaillerons plus loin, nous pouvons d'ores et déjà affirmer que la coopération politique a créé en Arctique un nouveau système politique : celui de la *région*. Cette gouvernance est donc bien un outil au service de la politique, tout en ayant des effets géographiques sur les territoires arctiques.

⁵⁹⁵ Voir entre autres Richard E. Baldwin, « The Causes of Regionalism », *The World Economy*, novembre 1997, vol. 20, n° 7, p. 865-888 ; Jagdish Bhagwati, « Regionalism versus Multilateralism », *The World Economy*, septembre 1992, vol. 15, n° 5, p. 535-556. ; Stephen C. Calleya, *Regionalism in the Post-Cold War World*, Routledge, 2018, 381 p.

A - L'intégration régionale : outil politique ou fruit de pratiques ?

Il est assez ambitieux de vouloir définir en quelques paragraphes la région, « l'un des mots les plus répandus, les plus vagues et les plus polysémiques de la géographie » selon les mots de Roger Brunet dans sa *Géographie Universelle*⁵⁹⁶. La notion de région ainsi que les termes connexes de régionalisme et intégration régionale sont trop souvent peu ou mal défini. Ils forment un ensemble flou, et il sera nécessaire avant tout de fixer une première définition pour éclairer la suite de notre démonstration. Cette étape va également nous permettre de soulever le débat récurrent qui traite de l'intégration régionale. Celle-ci est souvent comprise par les internationalistes comme le fruit du travail d'institutions supranationales. Mais cette dernière analyse est elle-même remise en cause par les chercheurs qui mettent en avant le rôle des dynamiques non étatiques. L'intégration régionale en Arctique nous permet de réconcilier ces deux approches de manière originale. En effet, la région arctique est pour nous construite à la fois « par le haut », par une volonté politique, et « par le bas », par les pratiques de divers acteurs, en particulier les acteurs scientifiques et autochtones.

1 - Quelle région arctique ?

a - La région entre géographie et science politique

Alors que les politistes ont tendance à délimiter *a priori* les ensembles régionaux et à en étudier l'organisation aux risques de les naturaliser, les géographes ont tâché très tôt de proposer des méthodes et des indicateurs variés qui permettent de faire émerger *a posteriori* ces ensembles et d'en discuter les limites⁵⁹⁷. L'espace est par définition au centre des recherches des géographes sur la région⁵⁹⁸, et nous souscrivons pour notre part à l'affirmation

⁵⁹⁶ Roger Brunet (ed.), *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, 3. éd. rev. et augmentée, Paris, La Documentation Française, 2006, 518 p.

⁵⁹⁷ Voir par exemple Clarisse Didelon - Loiseau, « Découpages du monde : la vaine quête d'un découpage universel » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 120-122.

⁵⁹⁸ Alia Gana et Yann Richard (eds.), *La régionalisation du monde : construction territoriale et articulation global-local*, Paris : Tunis, Karthala ; IRMC, 2014, 272 p. ; Nora Mareï et Yann Richard, « Intégration régionale : comment sortir de la confusion conceptuelle ? » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 63-67.

d'Alia Gana et Yann Richard selon laquelle « il paraît impossible de définir une quelconque entité régionale en dehors de l'espace »⁵⁹⁹. Dans la littérature politiste, l'espace géographique est cependant trop souvent absent des analyses qui portent sur la région⁶⁰⁰. De nombreuses définitions de la région sont exclusivement politiques et ne prennent pas en compte le critère de contiguïté spatiale, alors que ce critère géographique est pour nous consubstantiel à sa définition.

Les géographes définissent plusieurs grands types de régions. Les géographes politiques se sont cependant plus souvent intéressés à la région infraétatique qu'aux grands ensembles régionaux multiétatiques⁶⁰¹ ; pour autant, le cadre conceptuel de la région infraétatique a été formalisé, notamment par l'analyse spatiale, de sorte à pouvoir s'appliquer à tous les niveaux de l'espace géographique. Le plus souvent, définir une région revient à procéder par agrégation d'éléments jugés cohérents compte tenu de caractéristiques communes⁶⁰². C'est ce que l'on retrouve dans la définition à la fois minimale et fondatrice de la région que propose la géographe Jacqueline Beaujeu-Garnier : « morceau d'espace qui se distingue de l'espace voisin »⁶⁰³. Cette définition de la région comme une portion d'espace circonscrit identifiée du fait de sa singularité fait l'objet du travail du géographe depuis l'âge d'or de la géographie régionale vidalienne et post-vidalienne⁶⁰⁴. Pour Paul Vidal de la Blache, au début du XX^{ème} siècle, une région était une portion d'espace terrestre caractérisée par une combinaison unique de traits physiques historiques et sociaux et par un certain type de rapport

⁵⁹⁹ Yann Richard, « Régionalisation, régionalisme et intégration régionale : concepts flous et nécessaire clarification » dans Alia Gana et Yann Richard (eds.), *La régionalisation du monde : construction territoriale et articulation global-local*, Paris : Tunis, Karthala ; IRMC, 2014, p. 26.

⁶⁰⁰ Celle des accords « régionaux » de l'Organisation Mondiale du Commerce par exemple, qui concerne tous les États qui signent un accord sans critère géographique.

⁶⁰¹ Karoline Postel-Vinay, « Géographie et pouvoir », *Critique internationale*, 2001, n° 10, p. 51-58.

⁶⁰² Yann Richard, *Op. cit.*, p. 23-44.

⁶⁰³ Jacqueline Beaujeu-Garnier, *La géographie, méthodes et perspectives*, Paris, Masson, 1971, p. 99.

⁶⁰⁴ Etienne Toureille, *La Turquie en Europe, la Turquie dans le Monde : analyse d'une catégorie macro-régionale au regard d'une géographie des représentations de l'Europe et du Monde turco-centrée*, Paris Diderot Paris 7, Paris, 2017, p. 38.

hommes-milieus. À partir des années 1960 et 1970, les géographes glissent vers une définition fondée sur l'idée d'intégration économique⁶⁰⁵.

En géographie, les régions homogènes sont donc des portions de l'espace géographique repérables à partir de la distribution de certains caractères : données physiques, activités anthropiques, prédominance d'une forme de production, de peuplement, de traits culturels⁶⁰⁶. Cette définition ouvre la voie à l'étude des régions dites géographiques qui sont des combinaisons particulières de caractéristiques naturelles et humaines possédant une réalité autonome. Dans sa récente thèse consacrée à la place de la Turquie dans les représentations de l'Europe comme région, le géographe Étienne Toureille propose de classer les différentes définitions des régions en quatre catégories⁶⁰⁷ :

- Les régions administratives ou politiques : elles exercent (ou sont soumises à) un pouvoir de décision.
- Les régions homogènes : elles sont saisies à travers un « espace uniforme »⁶⁰⁸, ce sont des ensembles définis à travers leur unité paysagère⁶⁰⁹.
- Les régions fonctionnelles : elles sont comprises à travers un « espace fonctionnel »⁶¹⁰, un ensemble défini par des points reliés les uns aux autres par un ensemble de relations formant un champ ou un réseau.

⁶⁰⁵ Étienne Juillard, « La région : essai de définition », *Annales de géographie*, 1962, vol. 71, n° 387, p. 483-499.

⁶⁰⁶ Paul Claval, *Initiation à la géographie régionale*, Paris, Nathan, 1995, 288 p.

⁶⁰⁷ Étienne Toureille, *La Turquie en Europe, la Turquie dans le Monde : analyse d'une catégorie macro-régionale au regard d'une géographie des représentations de l'Europe et du Monde turco-centrée*, Paris Diderot Paris 7, Paris, 2017, pp. 39-41.

⁶⁰⁸ Étienne Juillard, *Op.cit.*, p. 48.

⁶⁰⁹ Le paysage étant défini, au sens large, comme une « combinaison de traits physiques et humains qui donne à un territoire une physionomie propre, qui en fait un ensemble sinon uniforme, du moins caractérisé par la répétition de certains traits [...] Le paysage exprime [...] l'état momentané de certains rapports, d'un certain équilibre, instable, entre conditions naturelles, techniques de transformation de la nature, type d'économie, structures démographiques et sociales du groupe humain », Étienne Juillard, *Op.cit.*, p. 485-486. Des régions peuvent être donc définies en fonction de pratiques sociales ou culturelles, comme des religions, des pratiques alimentaires, des niveaux de développement etc.

⁶¹⁰ Étienne Juillard, *Op.cit.*, p. 48.

- Les régions représentées, cognitives⁶¹¹ ou subjectives : elles sont plus flottantes dans leur définition spatiale et doivent intégrer l'idée d'incertitude pour rendre compte de leurs limites labiles, puisque variables d'un individu à l'autre.
- Il est intéressant de souligner qu'une vision radicale considérerait que tous les types de régions – en tant qu'elles sont des constructions mentales – seraient finalement des régions cognitives dont les formes et les principes varieraient. De fait, les géographes et plus généralement tous les chercheurs s'intéressant à cet objet ne sont pas les seuls à produire des régions, les politiques, les aménageurs, comme les populations produisent également leurs propres régions⁶¹².

Cette dernière définition a été approfondie par les tenants du « nouveau régionalisme ».

b - Les apports du nouveau régionalisme : la région comme espace construit

Entre les années 1980 et 1990, ce que l'on nomme le « nouveau régionalisme » a en effet renouvelé et enrichi les débats sur l'intégration régionale, tout d'abord au sein de la science politique, grâce à des travaux marqués par le constructivisme social. Ce courant a émergé dans les années 1960 dans le sillage du célèbre livre de Peter Becker et Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality*⁶¹³. Cet ouvrage permet de renouveler l'analyse des relations internationales dans un contexte où le principe de souveraineté territoriale est mis à mal à la fois par le haut, par la modernité transnationale, et par le bas, avec les réinventions identitaires⁶¹⁴. Comme l'explique Yann Richard, « Cette approche part du

⁶¹¹ Daniel Montello a développé dans les années 1990 le concept de « région cognitive » (« cognitive region »), fondé sur la manifestation d'une construction intellectuelle. Il fait notamment référence à ces régions cognitives comme des notions existant dans le substrat des représentations collectives (la « Bible Belt » aux États-Unis). Daniel Montello, « Regions in Geography: Process and content », *Foundations of geographic information science*, 1 janvier 2003, p. 173-189.

⁶¹² Etienne Toureille, *La Turquie en Europe, la Turquie dans le Monde : analyse d'une catégorie macro-régionale au regard d'une géographie des représentations de l'Europe et du Monde turco-centrée*, Paris Diderot Paris 7, Paris, 2017, p. 41.

⁶¹³ Thomas Luckmann et Peter L. Berger, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Doubleday & Compagny Inc., 1966, 256 p.

⁶¹⁴ Bertrand Badie, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995, 276 p.

postulat que les phénomènes sociaux sont construits, c'est-à-dire créés et institutionnalisés, pour devenir finalement des traditions »⁶¹⁵. C'est le refus du vitalisme régionale, folklorisé, essentialisé, et la découverte que les rapports sociaux sont les moteurs des constructions des imaginaires et des cadres politiques. En affirmant la liberté de l'acteur social, ce courant s'oppose à d'autres approches qui mettent en exergue au contraire une forme de soumission de l'agent à des structures qui le dépassent, comme un État posé comme immuable, un cadre non négociable⁶¹⁶. Pour les tenants du nouveau régionalisme, les régions sont donc le produit d'un processus de construction sociale et politique, ce qui signifie que les observer et les décrire participe également de la construction des régions. Dans son introduction à l'ouvrage *Theories of New Regionalism* qu'il a co-dirigé et qui a l'ambition de rassembler pour la première fois les théories du nouveau régionalisme, Fredrik Söderbaum pose le nouveau régionalisme comme un aspect central des nouvelles relations inter- et transnationales, caractérisé par sa multi-dimensionnalité, sa complexité, sa fluidité et sa non-conformité⁶¹⁷. Mais comme l'écrit Yann Richard :

« Les tenants du nouveau régionalisme croisent inévitablement la route des géographes puisque ces derniers ont montré depuis longtemps que l'espace géographique est une production sociale, tout en reconnaissant qu'il existe une interaction entre le social et le spatial : ce sont les sociétés qui produisent l'espace géographique (car elles se projettent de telle ou telle façon à la surface de la Terre) ; l'espace géographique n'est pas figé et est le résultat de la projection des sociétés humaines, elles-mêmes historiques ; rétroactivement, l'agencement de l'espace géographique a une incidence sur les pratiques sociales. »⁶¹⁸

⁶¹⁵ Yann Richard, « Nouveau régionalisme : un renouvellement de la recherche sur l'intégration régionale » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 184.

⁶¹⁶ Voir Jules Michelet : « C'est là notre vieille France bien complète et bien gardée aussi par ses naturelles frontières, les montagnes et la mer. » Jules Michelet, *Notre France. Sa géographie, son histoire*. Paris : Marpon et Flammarion, 1886, p. 25.

⁶¹⁷ Fredrik Söderbaum, « Introduction: Theories of New Regionalism » dans Fredrik Söderbaum et Timothy M. Shaw (eds.), *Theories of New Regionalism*, London, Palgrave Macmillan UK, 2003, p. 1-21.

⁶¹⁸ Yann Richard, *Op.cit.*, p. 184.

Cette idée traverse toute une partie de la recherche récente en géographie, principalement d'origine britannique et états-unienne⁶¹⁹. L'idée selon laquelle la région est une construction sociale qui peut se faire et se défaire est devenue centrale dans de nombreux travaux géographiques, notamment à partir des années 1980 chez les tenants de la « new regional geography » adoptant une posture critique, tels que John Agnew ou Anssi Paasi. Plus tard, cette approche est ensuite reprise Iver Neumann⁶²⁰ qui introduit l'approche de « region building »⁶²¹. Ce politiste norvégien a pour point commun avec Anssi Paasi, géographe de l'université d'Oulu en Finlande, de critiquer la tendance à considérer les régions comme un phénomène donné, et d'étudier les formes que prennent l'institutionnalisation des régions. Pour Neumann, la région est toujours construite selon deux modalités. Tandis que l'approche « inside-out » tend à voir les régions comme des produits donnés, le résultat d'une unité d'identité ou de culture dans une aire donnée (tradition, langue, origine ethnique, religion etc.), l'approche « outside-in » envisage au contraire les régions comme le résultat de phénomène géopolitique ou de frontières « naturelles » (montagne, fleuve, etc.). Pour citer Neumann :

« The existence of regions is preceded by the existence of regionbuilders, political actors who, as part of some political project, imagine a spatial and chronological identity for a region, and disseminate this imagined identity to others.⁶²² ».

Cette conclusion pousse Neumann à analyser les pratiques discursives et institutionnelles qui ont été utilisées dans la construction des régions en Europe et notamment

⁶¹⁹ Travaux de Sallie Marston par exemple sur la construction sociale des échelles, d'Erik Swyngedouw sur l'impact de la globalisation sur la redéfinition des échelles ou *rescaling*, ou de Neil Brenner sur la restructuration de l'État. Voir Sallie A. Marston, « The social construction of scale », *Progress in Human Geography*, juin 2000, vol. 24, n° 2, p. 219-242 ; Swyngedouw et Erik Swyngedouw, « Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale » dans *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, Guilford Press, 1997, p. 137-166. ; Neil Brenner, « State territorial restructuring and the production of spatial scale », *Political Geography*, mai 1997, vol. 16, n° 4, p. 273-306.

⁶²⁰ Iver Brynild Neumann est un politologue et anthropologue social norvégien né en 1959. Il est actuellement professeur de relations internationales de la chaire Montague Burton à la London School of Economics.

⁶²¹ Iver B. Neumann, « A Region-Building Approach to Northern Europe », *Review of International Studies*, 1994, vol. 20, n° 1, p. 53-74.

⁶²² *Ibid*, p. 58.

en mer Baltique. Dans les deux cas, Neumann et Paasi affirment que les régions ne sont jamais naturelles ou données. Bien au contraire, leur caractère soi-disant naturel est toujours construit.

En parlant des régions sans remettre en cause leur nature même, Neumann comme Paasi regrettent que l'accent ne soit pas mis sur *le processus* d'émergence de l'entité régionale. L'assertion commune de ces deux géographes nordiques est que les régions, comme les nations, sont des communautés imaginaires issues d'un processus politique qui est lui-même issu de discours en compétition, et d'une tentative de construire un sens social. Le processus final consiste à faire que ce qui n'est pas naturel apparaisse comme naturel, c'est-à-dire qu'une entité territoriale devienne une unité régionale à travers et grâce à des infrastructures, des systèmes de transports, des formes de mobilités, des personnes et des communautés qui interagissent.

Bien que l'importance de la contiguïté géographique ne soit pas primordiale dans cette communauté de pensée, le nouveau régionalisme est fondé sur le fait évident qu'une société ne peut exister séparément de son territoire. Comme le rappellent Björn Hettne et Fredrik Söderbaum, professeurs suédois de l'université de Göteborg, toute région (au sens de macro-région et non de sous-unité d'une nation constituée) est enracinée dans un espace territorial⁶²³. Mais loin de s'enfermer dans cette tautologie, les géographes du nouveau régionalisme refusent de voir cependant dans les régions (ou macro-régions) un simple agrégat d'États, avec des gouvernements nationaux présentés comme les acteurs principaux du régionalisme, liés par des relations géographiques et un certain degré d'interdépendance. Ils reconnaissent que les frontières régionales peuvent traverser le territoire d'un État, positionnant certaines parties de l'État dans la région et d'autres au-delà.

En géographie, un certain nombre de chercheurs valorisent davantage encore les pratiques et les relations de pouvoir développées dans les recherches développées sur les régions depuis les années 1980. En ce sens, la région serait un projet intentionnel, un assemblage politique. Ainsi, dans leur ouvrage critique *Rethinking the region*, les chercheurs

⁶²³ Björn Hettne et Fredrik Söderbaum, « Theorising the Rise of Regionness », *New Political Economy*, novembre 2000, vol. 5, n° 3, p. 457-472.

anglais John Allen, Doreen B. Massey et Allan Cochrane affirment ainsi que les régions ne sont pas de simples espaces bornés sur une carte. Elles ne possèdent pas non plus la même forme, la même géographie à travers le temps⁶²⁴. Les régions sont faites et refaites par des processus spatiaux qui ont des effets inégaux sur les territoires : ils prennent l'exemple d'une région infraétatique, le sud-est de l'Angleterre, construite par une volonté politique et économique comme une région néo-libérale. Ils soulignent que les régions sont « a series of open, discontinuous spaces constituted by the social relationships which stretch across them in a variety of ways »⁶²⁵. Il s'agit à présent de voir, dans le cas de l'Arctique, quelles sont les relations sociales qui construisent la région.

2 - Une région construite par « le haut » ou par « le bas » ?

a - Construction de la région et intégration régionale

Depuis la fin de la Guerre froide, on observe en Arctique comme partout ailleurs une explosion du nombre et de la variété des formes de régionalismes. Face à des États incapables de s'entendre sur la mise en place d'une gouvernance mondiale dans de nombreux domaines, la région serait le niveau qui permet une meilleure coopération⁶²⁶. Il serait plus aisé de trouver des chemins de gouvernance au niveau régional, avec des acteurs moins nombreux, confrontés à des problématiques communes, plus proches, en somme. Pour Marie-Claude Smouts, la création d'institutions régionales s'inscrit ainsi dans « la quête de l'espace pertinent pour l'action »⁶²⁷.

⁶²⁴ John Allen, Doreen B. Massey et Allan Cochrane, *Rethinking the region*, New York, Routledge, 1998, 159 p.

⁶²⁵ *Ibid*, p. 5.

⁶²⁶ François Taglioni et Nathalie Bernadine-Tahir, « La coopération régionale insulaire en question : une approche des mots et des choses » dans *Les dynamiques contemporaines des petits espaces insulaires. De l'île-relais aux réseaux insulaires*, Karthala., Bernadine-Tahir, N et Taglioni, F. (dir.), 2005, p. 407-429.

⁶²⁷ Marie-Claude Smouts, « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? » dans Patrick Le Galès et Christian Lequesne (eds.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1997, p. 37-55.

Si l'on s'affranchit d'une définition uniquement institutionnelle⁶²⁸, l'intégration régionale peut être définie comme le processus de création, d'accroissement et d'approfondissement des interactions entre des unités territoriales initialement distinctes et contiguës qui finissent par former un tout, un système distinct d'autres systèmes et capable d'incorporer des éléments extérieurs⁶²⁹. À l'issue du processus, une portion d'espace possède assez de caractéristiques culturelles, économiques et politiques communes pour être perçue comme différente⁶³⁰. Le processus va dans le sens de la construction d'un ensemble régional autonome, qui est plus que la simple addition des parties, à l'intérieur duquel les interactions entre les territoires constitutifs sont plus fortes qu'avec les territoires situés en dehors⁶³¹. Leurs pratiques « produisent l'espace macrorégional intégré en créant ou en renforçant des interactions entre les territoires où ils sont situés »⁶³².

L'intégration régionale peut donc être, comme nous allons le montrer en Arctique, le fruit de dynamiques non étatiques, contrairement à ce que serait le régionalisme initié au sein du Conseil de l'Arctique uniquement. En effet, nous distinguons intégration régionale et régionalisme par le fait que ce dernier résulte d'une volonté d'acteurs souvent étatiques de donner un caractère organisé à leurs relations de voisinage, sans forcément créer d'ailleurs autre chose qu'une coquille vide. Le régionalisme à l'origine de la création de ces régions est

⁶²⁸ Le politiste Ernst Haas définit selon nous de manière trop restrictive l'intégration régionale en la cantonnant aux questions politiques, comme le processus dans lequel des acteurs politiques délèguent leurs activités politiques vers un nouveau centre, où les institutions et juridictions ont un pouvoir plus important que celui des États nations préexistants. À travers cette définition centrée sur les institutions, l'intégration régionale se distingue de la coopération régionale par un processus plus profond qui défie les systèmes nationaux en changeant la nature de l'État et ses fonctions, et en créant une nouvelle forme d'autorité qui s'impose à celles existantes. Voir Ernst B. Haas, *The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957*, Notre Dame, Ind, University of Notre Dame Press, 1968, p. 16.

⁶²⁹ Yann Richard, « Régionalisation, régionalisme et intégration régionale : concepts flous et nécessaire clarification » dans Alia Gana et Yann Richard (eds.), *La régionalisation du monde : construction territoriale et articulation global-local*, Paris : Tunis, Karthala ; IRMC, 2014, p. 23-44.

⁶³⁰ Björn Hettne et Fredrik Söderbaum, « Theorising the Rise of Regionness », *New Political Economy*, novembre 2000, vol. 5, n° 3, p. 457-472.

⁶³¹ Nora Mareï et Yann Richard, « Intégration régionale : comment sortir de la confusion conceptuelle ? » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 64.

⁶³² *Ibid.*

un projet sous-tendu par une politique claire, ce qui le distingue de l'intégration régionale qui peut être le fruit de relations sociales spontanées, construites « par le bas ». Comme l'écrit Yann Richard :

« Au niveau le plus général, on parle de régionalisme lorsqu'un ou des acteurs décident, dans leur action extérieure, d'accorder la priorité à leurs relations de voisinage. Le régionalisme n'est donc pas un processus spontané. Il suppose plutôt l'idée d'une action consciente et planifiée, d'une stratégie mise en œuvre à un moment donné par des acteurs situés dans la même partie du monde. »⁶³³

À ce titre, il est intéressant de noter que l'intégration régionale peut être le résultat d'une dynamique de régionalisme, impulsée « par le haut », (« top down »), pilotée par une autorité politique légitime, avec un caractère institutionnel. Mais l'intégration régionale peut également être le fruit de relations « par le bas », au travers des pratiques quotidiennes (« bottom-up ») de tous types d'acteurs (organisations régionales, firmes, réseaux, diasporas) intervenant à différents niveaux⁶³⁴. Alors qu'il nous semble impossible de trancher pour le cas de l'Arctique entre une approche « par le haut » et « par le bas », nous nous plaçons plutôt à l'interface de ces deux processus et qui permettent d'observer l'intégration régionale arctique procédant d'un double mouvement convergeant à la fois piloté depuis « le haut » par les gouvernements avec une volonté descendante de régionalisme, et impulsé de façon plus spontanée et informelle « par le bas », par les pratiques conjointe d'une multitude d'acteurs.

b - L'intégration régionale : un outil imparfait venu « du haut » pour mettre fin à la fragmentation de l'Arctique

Les recherches théoriques du champ constructiviste sur les régions rejoignent nos développements précédents sur la mise en place d'une coopération arctique *ex-nihilo* et venue du haut, c'est-à-dire du sommet des États arctiques. La création des régions est conditionnée par les politiques, les cultures, les économies, les gouvernances et les relations de pouvoir de

⁶³³ Yann Richard, « Régionalisme : les ambiguïtés d'un mot-valise » dans Dictionnaire de la régionalisation du monde, Atlante, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 86.

⁶³⁴ Leïla Vignal, « Transnationalisme : l'intégration régionale se construit aussi par le bas » dans Alia Gana et Yann Richard (eds.), La régionalisation du monde: construction territoriale et articulation global-local, Paris : Tunis, Karthala ; IRMC, 2014, p. 212.

manière contingentes⁶³⁵. L'Arctique n'est donc pas un ensemble donné qu'il faudrait prendre pour argent comptant ; mais bien au contraire le fruit de réseaux de relations sociales contingentes qui se font et se défont. Cela implique que l'Arctique tel que nous le connaissons pourrait évoluer ou encore disparaître à l'issue d'une « désintégration régionale »⁶³⁶. L'Arctique pourrait évoluer avec l'insertion d'acteurs qui ne sont pas a priori aujourd'hui considérés unanimement comme arctiques mais qui s'en revendiquent – la Chine notamment (voir Chapitre V). L'Arctique pourrait encore disparaître si on considère le refus russe d'entrer dans un processus politique commun.

À ce titre, les multiples mécanismes de coopération flexibles et non standardisés qui constituent la gouvernance de l'espace arctique participent à la construction et à l'organisation de cette région. Walter Mattli avait déjà montré que, dans le cas de l'Europe, la coopération politique peut mener à l'intégration régionale⁶³⁷. On retrouve en Arctique ce phénomène de cercle vertueux : ainsi, nous avons vu que la question de l'environnement joue un rôle de levier dans la coopération et donc dans l'intégration régionale, et dans le même temps obtient des réponses et des éléments de résolution bénéfiques grâce aux avancées de l'intégration. Cette gestion peut aboutir localement à des projets de coopération transfrontalière bi ou multilatérale. Dans ce cas, l'intégration régionale dépend avant tout de l'évolution des rapports de forces et des équilibres politiques⁶³⁸. L'institution d'organisations comme le Conseil de l'Arctique a été à l'origine de ce processus d'intégration régionale et peut être comprise comme un discours de pouvoir dans un contexte post-Guerre froide⁶³⁹. L'existence

⁶³⁵ Anssi Paasi, « Regions are social constructs, but who or what 'constructs' them? Agency in question », *Environment and Planning A*, octobre 2010, vol. 42, n° 10, p. 2296-2301.

⁶³⁶ Yann Richard, « Nouveau régionalisme : un renouvellement de la recherche sur l'intégration régionale » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 184.

⁶³⁷ Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, 1999, 220 p.

⁶³⁸ Magali Reghezza, « Environnement : la protection de l'environnement est-elle un levier d'intégration régionale ? » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 144-145.

⁶³⁹ Christopher Browning, « The Region-Building Approach Revisited: The Continued Othering of Russia in Discourses of Region-Building in the European North », *Geopolitics*, mars 2003, vol. 8, n° 1, p. 45-71.

des régions est précédée par celle de « region-builders », c'est-à-dire d'acteurs politiques qui créent des régions comme projet politique, comme c'est le cas du Conseil de l'Arctique. Un objectif plus ou moins explicite de toutes les initiatives de coopération politique en Arctique est de donner aux institutions créées la possibilité de faciliter l'intégration pacifique de la Russie dans les structures de coopération - structures qui avaient jusque-là impliqué seulement des États occidentaux⁶⁴⁰. En Arctique, le processus d'intégration régionale implique l'établissement d'institutions comme le Conseil qui ont pour mission d'atteindre les objectifs de l'intégration et de les maintenir dans la durée, et constitue à ce titre le « noyau dur » de l'intégration⁶⁴¹, ne serait-ce qu'en offrant aux acteurs un cadre de relations formelles mais aussi informelles essentiel.

La gouvernance régionale contribue dans ce cas à améliorer l'intégration. En étudiant la gouvernance régionale réticulaire de l'Arctique, nous avons vu que l'intégration régionale dépend de la coopération entre les acteurs-clés de la gouvernance régionale (Chapitre III). C'est ce que nous avons pu analyser à travers la cartographie multiniveaux, enchevêtrée, des organismes de coopération en Arctique. Venue « du haut », le régionalisme peut également amener à la coopération, l'intégration, la complémentarité et la convergence dans un espace géographique transnational⁶⁴². L'intégration régionale augmente au fur et à mesure que les acteurs qui bénéficient de la coopération œuvrent à la renforcer. Comme l'écrivent Yann Richard et Cristina D'Alessandro,

« Il y a certainement un lien étroit entre la gouvernance et l'intégration macro régionale, car une bonne gouvernance (une gouvernance intégrée) ne peut en principe que renforcer l'intégration. Sur le plan théorique, on peut en effet admettre que le tissage de

⁶⁴⁰ Christopher Browning, « The Region-Building Approach Revisited: The Continued Othering of Russia in Discourses of Region-Building in the European North », *Geopolitics*, mars 2003, vol. 8, n° 1, p. 63. ; Olav Schram Stokke, « Examining the consequences of Arctic institutions » dans Geir Hønneland et Olav Schram Stokke (eds.), *International cooperation and Arctic governance: regime effectiveness and northern region building*, London ; New York, Routledge/Taylor & Francis Group, 2007, p. 13-26.

⁶⁴¹ Christian Girault, « Institutions régionales : deux modèles principaux pour un ensemble multiforme » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 60.

⁶⁴² Björn Hettne et Fredrik Söderbaum, « Theorising the Rise of Regionness », *New Political Economy*, novembre 2000, vol. 5, n° 3, p. 458

relations horizontales directes entre des acteurs situés dans des territoires voisins - à travers les frontières des États par exemple - contribue à l'augmentation des interactions entre ces territoires, à l'émergence de comportements, de normes et de représentations communes, et *in fine* à la construction d'espaces régionaux fonctionnels intégrés... »⁶⁴³

Si l'on part du principe que l'intégration régionale ne consiste pas à construire des institutions supranationales mais plutôt à développer des pratiques politiques à un niveau régional, on peut alors conclure qu'il y a eu des avancées évidentes en Arctique dans le continuum qui va de la coopération intergouvernementale à l'intégration régionale. La géographie commune de l'Arctique ainsi que les interactions régulières et intenses, à de divers niveaux, ont généré une forme de cohésion régionale parmi les acteurs en présence. Le renforcement d'institutions régionales procure un moyen pour les États arctiques de consolider leur influence et d'assurer que leurs intérêts seront pris en compte par des puissances extérieures à la limite du cercle polaire. À la lumière de ces indicateurs, on peut affirmer que les relations internationales évoluent d'une coopération intergouvernementale à une forme d'intégration régionale. Comme l'écrit Yann Richard cependant :

« L'intégration régionale peut être plus ou moins profonde, selon l'intensité des interactions entre les territoires impliqués, selon le nombre de domaines concernés et selon le degré d'institutionnalisation des relations entre les acteurs impliqués... Un niveau avancé d'intégration est atteint lorsque ces derniers se dotent de normes, voire d'institutions communes et lorsque l'ensemble régional, ainsi construit, acquiert une visibilité tant à l'intérieur pour ses habitants qu'à l'extérieur pour ses partenaires. Multidimensionnelle, elle peut être plus avancée dans certains domaines que dans d'autres : l'intégration économique ne signifie pas nécessairement qu'il existe une intégration politique, par exemple. »⁶⁴⁴

L'inverse s'observe bien en Arctique où l'intégration politique semble plus forte que l'intégration économique. L'Arctique est cependant impliqué dans divers mécanismes de coopération qui tendent vers une mise en commun de moyens politiques. Si l'intégration

⁶⁴³ Yann Richard et Cristina D'Alessandro, « Gouvernance : mécanisme de gouvernement de la région et outil d'intégration régionale » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 165.

⁶⁴⁴ Yann Richard, « Nouveau régionalisme : un renouvellement de la recherche sur l'intégration régionale » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p.186.

régionale est imparfaite du point de vue économique, elle existe néanmoins du point de vue institutionnel. Or, même si le Conseil de l'Arctique est présenté comme une organisation peu efficace et faible, il est le pivot et le centre de l'intégration institutionnelle de l'Arctique. Il suffit de voir que la définition la plus communément admise de l'Arctique dans les articles de presse par exemple est celle des territoires au nord du cercle polaire – soit la définition du Conseil de l'Arctique.

Le processus lent et inégal d'institutionnalisation de la région arctique ne marque pas cependant l'avènement d'un niveau régional de gouvernement, pas plus d'ailleurs que cela est le cas en Europe, exemple paradigmatique d'intégration régionale. Les institutions contribuent cependant à densifier la connexion fonctionnelle ou du moins discursive entre les habitants de la région. Alors que l'efficacité d'une institution est généralement comprise en fonction de sa capacité à résoudre le problème spécifique pour lequel elle était mise en place – pour le Conseil de l'Arctique, protéger l'environnement - une autre manière d'évaluer les institutions arctiques serait d'analyser jusqu'à quel point elles contribuent à la construction de l'Arctique comme région politique. Cela n'implique pas forcément que les territoires en question doivent être autosuffisants en termes économiques, politiques ou autre⁶⁴⁵. Cela signifie que les individus, groupes et représentants d'États voient les problèmes et opportunités dans la région à travers un prisme régional, et que les personnes extérieures reconnaissent également la région comme un ensemble. À ce titre, l'Arctique comme région semble bien une réussite.

3 - Une région en réseau : de la gouvernance multiniveaux à la gouvernance réticulaire de la région arctique

a - La gouvernance enchevêtrée : la région arctique construite par les réseaux

Cette intégration ne se fait cependant pas uniquement « par le haut », à travers les institutions formelles ou informelles qui promeuvent une convergence de valeurs, normes et

⁶⁴⁵ Olav Schram Stokke, « Examining the consequences of Arctic institutions » dans Geir Hønneland et Olav Schram Stokke (eds.), *International cooperation and Arctic governance: regime effectiveness and northern region building*, London; New York, Routledge/Taylor & Francis Group, 2007, p. 20.

identités à travers la région⁶⁴⁶, mais également « par le bas » : par le partage de caractéristiques communes dans les sociétés. La co-construction de l'intégration régionale a de multiples origines, qui sont par exemple celles des organisations autochtones, mais également du travail scientifique.

Longtemps stato-centrées, les analyses sur la région s'enrichissent ainsi pour prendre en compte tant le rôle des acteurs non étatiques que la multiplicité des mécanismes formels et informels, politiques et institutionnels, économiques, sociaux, culturels, identitaires à l'œuvre dans l'intégration régionale⁶⁴⁷. L'approche traditionnellement figée de la région au sein de la science politique avait déjà été remise en cause, en premier lieu par l'approche néo-fonctionnaliste de l'intégration. Celle-ci a porté son attention sur les acteurs aussi bien étatiques que non étatiques⁶⁴⁸. Mais c'est surtout la notion de transnationalisme, notion qui a émergé dans les années 1970 dans le champ de la discipline, qui a proposé de rompre avec la vision stato-centrée des trajectoires politiques afin de valoriser davantage les acteurs non étatiques dans le cadre des relations internationales.

Des géographes comme Yann Richard reprochent aux travaux des politistes d'étudier le processus d'intégration d'une part de façon surplombante, sans en vérifier les effets sur le terrain, et d'autre part en accordant une importance excessive aux dynamiques institutionnelles par rapport à la réalité des différents acteurs dans leur diversité et leur complexité⁶⁴⁹. Les politistes Björn Hettne et Frederik Söderbaum, du fait de leur sensibilité à la réalité géographique, ont développé des recherches très représentatives du nouveau régionalisme, qui, sans négliger l'action des gouvernements dans la construction des régions, dénoncent ce qu'ils appellent le « fétichisme vis-à-vis des organisations internationales ».

⁶⁴⁶ Björn Hettne et Fredrik Söderbaum, « Theorising the Rise of Regionness », *New Political Economy*, novembre 2000, vol. 5, n° 3, p. 466.

⁶⁴⁷ *Ibid* ; Raimo Väyrynen, « Regionalism: Old and New », *International Studies Review*, 2003, vol. 5, n° 1, p. 25-51.

⁶⁴⁸ Ernst B. Haas, *The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957*, Notre Dame, Ind, University of Notre Dame Press, 1968, 552 p.

⁶⁴⁹ Yann Richard, « Régionalisation, régionalisme et intégration régionale : concepts flous et nécessaire clarification » dans Alia Gana et Yann Richard (eds.), *La régionalisation du monde : construction territoriale et articulation global-local*, Paris : Tunis, Karthala ; IRMC, 2014, p. 23-44.

Selon eux, il est au moins aussi nécessaire de s'intéresser à des modalités plus informelles d'intégration, initiées par des acteurs non étatiques, qu'à des intégrations pilotées par les gouvernements ou par les acteurs publics. Ils s'intéressent ainsi à des formes non institutionnalisées, voire non intentionnelles, d'intégration et tentent de montrer qu'il existe des régions fonctionnelles de différentes tailles, indépendamment des accords régionaux signés par des gouvernements. Ils estiment en effet que le rôle des acteurs, et particulièrement celui des acteurs transnationaux est sous-estimé⁶⁵⁰.

Au-delà ou en-deçà de l'État, les nouvelles Relations internationales s'intéressent aux processus, réseaux et pratiques des multiples acteurs sociaux tels que les entreprises, les diasporas, les communautés religieuses, les mouvements sociaux⁶⁵¹. Dans cette mouvance, la sociologie des Relations internationales accorde justement une grande importance aux acteurs non traditionnels, quel que soient leur niveau et leur rôle⁶⁵². Marie-Claude Smouts par exemple a bien démontré que les formes empiriques du régionalisme sont très variées et impliquent des acteurs - souvent non étatiques⁶⁵³ - de tout type et qui ouvrent des espaces pour l'action politique, à différents niveaux. Dans le cas de la région arctique, l'existence de communautés linguistiques ou culturelles autochtones transgressant les délimitations politiques étatiques favorisent ces pratiques transfrontalières.

La construction d'un niveau arctique se ainsi de manière réticulaire en ce qu'il rassemble des réseaux notamment d'acteurs non étatiques. La notion de gouvernance multiniveaux développée précédemment, si elle est opératoire dans une certaine mesure, présente des limites comme prisme d'analyse de l'Arctique. Elle a sans nul doute des avantages en permettant une comparaison féconde des structures de gouvernance de

⁶⁵⁰ Björn Hettne et Fredrik Söderbaum, *Op.cit.*

⁶⁵¹ Le transnationalisme est à la fois compris comme un processus (l'intensification des relations transfrontalières) et comme un espace (un échelon géographique d'interaction sociale). Voir Leïla Vignal, « Transnationalisme : l'intégration régionale se construit aussi par le bas » dans Alia Gana et Yann Richard (eds.), *La régionalisation du monde : construction territoriale et articulation global-local*, Paris : Tunis, Karthala ; IRMC, 2014, p. 211.

⁶⁵² Guillaume Devin, *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, 2018, 4e éd., 128 p.

⁶⁵³ Marie-Claude Smouts, « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? » dans *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1997, p. 37-55.

l'Arctique comme elle le permet pour l'Europe. Elle renouvelle aussi le regard sur les relations possibles entre les échelons et les opportunités disponibles pour les acteurs politiques qui les utilisent à leur avantage. Mais nombreux sont les auteurs, géographes ou politistes, qui soulignent que cette notion est fondée sur une compréhension réductrice des échelles.

La façon la plus commune d'examiner les échelles est de les considérer comme une hiérarchie imbriquée d'espaces bornés de différentes tailles et à des niveaux différents (local, régional, national, mondial). La vision du territoire comme un ensemble de niveaux hiérarchisés, comme avec le système de *diatopes* d'Yves Lacoste⁶⁵⁴, est un classique de la géopolitique. Or les théoriciens des échelles ont souvent critiqué le concept de gouvernance multiniveaux car il insiste sur la hiérarchie emboîtée aux dépens de l'analyse d'un réseau dense et enchevêtré et seulement partiellement hiérarchisé. La représentation des échelles comme une simple série d'entités imbriquées ne permet pas de nuancer les différentes relations possibles entre échelons : la notion d'échelle réticulaire est alors utile pour souligner le besoin d'étudier empiriquement les fonctions des différentes échelles et de leurs relations⁶⁵⁵.

Aussi, comme le montrent David Delaney et Helga Leitner⁶⁵⁶, la politique ne concerne pas que les actions étatiques. Dans leur article « The political construction of scale », ces deux géographes rappellent que l'échelle géographique est un concept donné pour acquis de la part

⁶⁵⁴ « On peut appeler *diatope* la superposition de différents plans, chacun étant représenté en perspective cavalière, de façon que chacun des plans puisse être commodément observable : le plan inférieur permet de montrer avec précision une situation locale de relativement petite dimension ; le plan supérieur – vision continentale ou même planétaire – montre des intersections d'ensembles de très grandes dimensions qui ont cependant rapport avec la situation locale envisagée au plan inférieur. Entre le haut et le bas du diatope, il y a des plans intermédiaires. Tout le problème du raisonnement géographique est celui de l'*articulation* des différents niveaux. Cette articulation peut se faire de haut en bas, mais aussi de bas en haut, et selon ce que l'on veut faire comprendre. » Yves Lacoste, « La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique », *Herodote*, 15 novembre 2012, n° 146-147, n° 3, pp. 30-31

⁶⁵⁵ Virginie Mamadouh et Herman van der Wusten, « Echelles et territoires dans le système de gouvernance européen » dans Stéphane Rosière et al. (eds.), *Penser l'Espace Politique*, Paris, Ellipses Marketing, 2009, p. 288-304.

⁶⁵⁶ David Delaney et Helga Leitner, « The political construction of scale », *Political Geography*, 1 février 1997, vol. 16, n° 2, p. 93-97.

d'analystes politiques qui traitent des différents niveaux d'analyse dans lesquels le processus politique est inscrit, du local au global, sans en étudier les emboîtements ou les enchevêtrements. Car une autre façon de conceptualiser les échelles est de les comprendre non comme des couches disjointes d'espaces bornés et ordonnés hiérarchiquement, du local au global, mais comme des étages interconnectés par réticularisation⁶⁵⁷. Cette lecture permet d'attirer l'attention sur les réseaux d'acteurs qui traversent plusieurs domaines territoriaux, que Jacques Lévy a appelé les « espaces flous »⁶⁵⁸. Cette complexité de passage entre échelles et frontières est notamment étudiée par les géographes critiques John Allen et Allan Cochrane⁶⁵⁹ qui observent les rapports de pouvoir dans le contexte de gouvernance des assemblages régionaux. Ils révèlent à quel point les discours et actions politiques sont un ingrédient fondamental de la manière dont on crée et vit dans un complexe de relations de pouvoir, ce que le géographe critique John Agnew nomme « géographies cachées »⁶⁶⁰.

La région arctique peut donc être comprise comme le produit de ces géographies cachées, c'est-à-dire de réseaux, d'interactions, de juxtapositions et d'articulations d'une myriade de connexions à travers lesquelles les phénomènes sociaux prennent place⁶⁶¹. La construction politique d'un niveau arctique comme implique nécessairement une attention aux relations entre l'espace et le pouvoir. Ce niveau arctique ne peut pas uniquement être compris comme un espace territorial en deux dimensions, comme le sont les frontières étatiques, mais émergerait bien plutôt comme le fruit de pratiques politiques et sociales. Cette géographie de l'Arctique en réseau contraste très clairement avec les cartes politiques qui organisent et divisent le monde en territoires aux frontières distinctes ou en relations hiérarchiques de

⁶⁵⁷ Virginie Mamadouh et Herman van der Wusten, *Op.cit.*

⁶⁵⁸ Jacques Lévy, *Europe, une géographie*, 2e éd. rev. et augm., Paris, Hachette, 2011, [1997] 319 p.

⁶⁵⁹ John Allen et Allan Cochrane, « Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power », *Regional Studies*, 1 décembre 2007, vol. 41, n° 9, p. 1161-1175.

⁶⁶⁰ John Agnew, « The hidden geographies of social science and the myth of the 'geographical turn' », *Environment and Planning D abstract*, 1995, vol. 13, n° 4, p. 379-380.

⁶⁶¹ John Allen, Doreen B. Massey et Allan Cochrane, *Rethinking the region*, New York, Routledge, 1998, 159 p., p. 50.

pouvoir⁶⁶². Ce niveau arctique est donc le fruit de structures et de discours changeants dans le temps comme dans l'espace, comme l'écrit si bien Anssi Paasi :

« Scales are not fixed, separate levels of the social world but, like regions/places, are structured and institutionalized in complex ways in de/reterritorializing practices and discourses that may be partly concrete, powerful and bounded, but also partly unbounded, vague or invisible. Scales are also historically contingent; they are produced, exist and may be destroyed or transformed in social and political practices and struggles. The institutionalization/deinstitutionalization of region, place and scale are in fact inseparable elements in the perpetual process of regional transformation. »⁶⁶³

Aussi, nous nous proposons de comprendre le niveau arctique comme un réseau politique incluant des réseaux d'acteurs qui ne sont pas forcément bornés par des domaines territoriaux, mais mouvant dans le temps comme dans l'espace. Le rôle des populations autochtones est à cet égard particulièrement prégnant en tant qu'acteur transnational. Pour les spécialistes de l'Union européenne Patrick Le Galès et Christian Lequesne, « La gouvernance européenne a été caractérisée par une multitude de réseaux, d'agences, de niveaux de gouvernement enchevêtrés »⁶⁶⁴. On retrouve cette gouvernance faite de niveaux enchevêtrés et emboîtés qui interagissent en Arctique. Comme en Europe, le pouvoir est dispersé dans des réseaux et dans de multiples sphères d'autorité⁶⁶⁵. En Arctique, les interactions entre les diverses sphères - qui ne sont ni statiques ni imperméables - forment et co-construisent un système de coopération régionale⁶⁶⁶. À ce titre, la gouvernance arctique est davantage *enchevêtrée* que simplement *multiniveaux*.

⁶⁶² Helga Leitner, « The Politics of Scale and Networks of Spatial Connectivity: Transnational Interurban Networks and the Rescaling of Political Governance in Europe » dans *Scale and Geographic Inquiry*, John Wiley & Sons, Ltd, 2008, p. 236-255.

⁶⁶³ Anssi Paasi, « Place and region: looking through the prism of scale », *Progress in Human Geography*, 2004, vol. 28, n° 4, p. 542.

⁶⁶⁴ Patrick Le Galès et Christian Lequesne, « Introduction » dans Patrick Le Galès et Christian Lequesne (eds.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1997, p. 11.

⁶⁶⁵ Michael Keating, « Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ? » dans *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1997, p. 35.

⁶⁶⁶ François Taglioni, « La coopération régionale dans l'océanie insulaire: des processus polymorphes », *Les Cahiers d'Outre-Mer. Revue de géographie de Bordeaux*, 1 janvier 2004, vol. 57, n° 225, p. 53-74.

La région arctique est ainsi issue d'un ensemble de pratiques, de discours, de relations et de réseaux traversant les frontières et les niveaux, et qui peuvent avoir des origines diverses dans le temps et l'espace mais qui sont tout autant assemblées dans des contextes politiques donnés⁶⁶⁷. Dans cette perspective, et à l'instar de l'Union européenne, l'Arctique « ne serait en effet pas une échelle de plus qui viendrait s'ajouter aux autres dans un système politique hiérarchiquement bien ordonné, mais un nouveau type de configuration scalaire de gouvernance où chaque échelle est en relation plurielle avec les autres. »⁶⁶⁸ Pour suivre la réflexion de Virginie Mamadouh et Herman Van der Wusten sur l'échelle européenne⁶⁶⁹, le niveau arctique est à la fois une nouvelle échelle de gouvernement et à un espace complexe incluant de nouvelles relations entre les différents niveaux déjà existants.

b - Le rôle des communautés épistémiques dans la construction de la région arctique

Un exemple de cette mise en réseau des acteurs est à trouver dans le rôle des communautés épistémiques en Arctique. En effet, la production intégrée de science sur les territoires arctiques a eu un rôle fondateur dans la création de la coopération politique⁶⁷⁰. Les groupes de travail réalisent une agrégation transnationale et transscalaire de leurs recherches, qui débouche sur des recommandations politiques et constitue le travail de fond du Conseil de l'Arctique - sans lequel ce conseil ne serait qu'un « café du commerce »⁶⁷¹. Un bon exemple du rôle des communautés épistémiques dans la construction d'une région en réseau est celui du travail de l'Arctic Climate Impact Assessment (ACIA), évoqué plus haut. Une communauté épistémique se définit comme un réseau de professionnels qui possède une

⁶⁶⁷ John Allen, Doreen B. Massey et Allan Cochrane, *Rethinking the region*, New York, Routledge, 1998, 159 p. ; Anssi Paasi, « Regions are social constructs, but who or what 'constructs' them? Agency in question », *Environment and Planning A*, octobre 2010, vol. 42, n° 10, p. 2296-2301.

⁶⁶⁸ Yann Richard et Cristina D'Alessandro, « Gouvernance : mécanisme de gouvernement de la région et outil d'intégration régionale » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 166.

⁶⁶⁹ Virginie Mamadouh et Herman Van der Wusten, « The European level in EU governance: territory, authority and trans-scalar networks », *GeoJournal*, 1 juin 2008, vol. 72, n° 1, p. 19-31.

⁶⁷⁰ Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 2, 16/01/2015.

⁶⁷¹ « Talking shop », Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 1, 7/01/2015. Camille Escudé-Joffres – « Coopération politique et intégration régionale en Arctique » - Thèse IEP de Paris – 2020 252

expertise et des connaissances reconnues dans un domaine donné, et qui peuvent être appliquées à la sphère politique⁶⁷². Comme l'exemplifie à ce sujet un diplomate norvégien :

« Si on prend la mise à l'ordre du jour politique d'un phénomène, et qu'on inclut tous les apports scientifiques, on a déjà un produit essentiel : l'ACIA. Le Conseil de l'Arctique n'avait aucun mandat formel sur le climat mais le fait que les huit États et les participants permanents aient pu intégrer ce qu'il y avait de mieux du point de vue des changements liés au dérèglement climatique, c'est un exemple concret de mise à l'ordre du jour (...). »⁶⁷³

Les liens réciproques entre science du climat et gouvernance politique dans le rapport ACIA illustrent la dimension politique de la production de savoir à différents niveaux. Le travail d'ACIA « contribue à la politique » de l'Arctique, nous confie un diplomate canadien interrogé⁶⁷⁴, non seulement parce qu'il met à l'ordre du jour des questions centrales, mais également parce qu'il participe à créer des liens de coopération qui unissent lient les différents acteurs de la région entre eux, en tant qu'organe « facilitateur » davantage que « régulateur »⁶⁷⁵.

Les experts internationaux partagent dans le cadre de l'ACIA des travaux, des valeurs et des intérêts, et aboutissent à un dialogue scientifique qui se transforme en dialogue politique, et renforce un réseau politique et scientifique régional⁶⁷⁶. S'il est difficile de déterminer l'efficacité réelle des travaux scientifiques sur le terrain, autrement dit leur prise en compte efficiente par les États⁶⁷⁷, la socialisation entre acteurs induite par la dynamique des communautés épistémiques est quant à elle réellement prégnante. La rencontre de chercheurs dans différents pays arctiques, le travail en réseau dans les groupes de travail, la

⁶⁷² Peter M. Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, 1992, vol. 46, n° 1, p. 3.

⁶⁷³ Entretien avec un diplomate norvégien 1, 9/01/2018.

⁶⁷⁴ Entretien avec un diplomate canadien 4, 28/02/2018.

⁶⁷⁵ Oran R. Young, « Whither the Arctic? Conflict or cooperation in the circumpolar north », *Polar Record*, janvier 2009, vol. 45, n° 1, p. 81.

⁶⁷⁶ Entretien avec un diplomate canadien 2, 28 février 2018.

⁶⁷⁷ Entretien avec une employée de PAME, 27/02/2018.

publication commune dans des revues scientifiques font du Conseil de l'Arctique un véritable lieu d'augmentation de pratiques sociales qui rapprochent les acteurs⁶⁷⁸.

Le lien entre intégration néo-fonctionnelle et communautés épistémiques est un axe de recherche déjà développé par les chercheurs qui s'intéressent à la diplomatie scientifique en Arctique⁶⁷⁹, comme dans le cadre de la construction européenne⁶⁸⁰. Conceptualiser la région à travers la dynamique de coopération régionale permet en effet de mieux la construire concrètement. En effet, le travail scientifique du Conseil de l'Arctique a permis d'améliorer la compréhension de l'Arctique. La chercheuse Carina Keskitalo souligne ainsi le rôle de la recherche scientifique : « In region building, a region is first constructed through a label defined by the area's scope, boundaries, symbolic shaped, institutions, and image ; the last is seen not only in the mass media but also in the scientific literature. »⁶⁸¹ À cet égard, l'étude de la géographie des conférences politiques et scientifiques est révélatrice du rôle prégnant que jouent les activités scientifiques. Un représentant politique autochtone nous déclare en entretien « à travers la coopération internationale, les échanges, les publications, la science s'avère plus internationale que la politique. La science est un exemple pour la politique »⁶⁸². Les experts internationaux partagent des bonnes pratiques, des normes, des valeurs et des intérêts⁶⁸³, ils travaillent ensemble et participent ainsi à une coopération internationale qui est bien souvent scientifique avant d'être politique. On peut ainsi affirmer que les réseaux scientifiques ont eu un rôle fondateur dans la création d'une gouvernance arctique, et donc d'une région.

⁶⁷⁸ Voir Lotta Numminen, « Breaking the ice: Can environmental and scientific cooperation be the way forward in the Arctic? », *Political Geography*, 1 février 2010, vol. 29, n° 2, p. 85-87.

⁶⁷⁹ Clemens Binder, « Science as Catalyst for Deeper Arctic Cooperation? Science Diplomacy & the Transformation of the Arctic Council » dans *Arctic Yearbook 2016*, 2016, p. 127-139.

⁶⁸⁰ Patrick Le Galès (ed.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Éd. La Découverte, 1997, 302 p ; Sabine Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2009, 483 p.

⁶⁸¹ E. Carina Keskitalo, « Setting the Agenda on the Arctic: Whose Policy Frames the Region? », *The Brown Journal of World Affairs*, 2012, vol. 19, n° 1, p. 155-164., p.158.

⁶⁸² Allocution de la présidente du parlement Sámi Aili Keskitalo, Arctic Frontiers, Tromso, 22/01/2018.

⁶⁸³ Entretien avec le président de l'EPPR, 24/01/2018.

B - L'intégration institutionnelle et la pacification des relations internationales : « la force des liens faibles »

En insistant sur l'importance du caractère de contiguïté géographique, nous allons ici traiter de la région comme d'un regroupement de pays voisins caractérisé par l'augmentation des interactions entre ses diverses sociétés. Nous l'avons vu dans les chapitres précédents, la région est également caractérisée comme une opération intellectuelle, éminemment subjective. Dans les pages qui vont suivre, notre travail sera donc moins de « révéler » l'existence d'une région arctique univoque ou monolithique que de présenter les différentes manières de la percevoir.

Une fois présenté le cadre théorique dans lequel nous nous inscrivons, nous allons pouvoir l'appliquer à l'Arctique que nous posons ici comme un espace social et politique en mouvement. Nous utiliserons les résultats précédemment exposés de notre recherche afin d'interroger les raisons, les formes, et les dynamiques d'intégration régionale en Arctique. La question qui conduira cette réflexion pourrait se formuler ainsi : en quoi l'Arctique est-il conçu comme un outil politique ? Après avoir analysé le rôle de la gouvernance enchevêtrée de l'Arctique dans le processus d'intégration régionale, nous pouvons à présent nous attacher à qualifier cette intégration. Quoique difficilement observable par le prisme des pratiques de ses acteurs, cette intégration peut surtout être définie comme un *outil* politique dont nous verrons qu'il a également des effets géographiques.

Il serait aisé de pointer les insuffisances de l'intégration régionale, si l'on oubliait qu'elles sont issues souvent de sa nature même. Il faut tout d'abord se souvenir que cette intégration institutionnelle est issue d'une prise de conscience à peine moins récente. Il faut également se rappeler de la situation géopolitique de l'Arctique pendant la Guerre froide et prendre en compte les progrès qui ont été réalisés depuis lors. À cet égard, et comme l'a analysé Carina Keskitalo, cet ensemble institutionnel de « droit mou » reste préférable au vide juridique laissé à l'issue de la Guerre froide⁶⁸⁴. Les objectifs de la coopération régionale sont certes limités et ils restent cantonnés à la sphère scientifique et technique, n'abordant en rien

⁶⁸⁴ Carina Keskitalo, « Setting the Agenda on the Arctic: Whose Policy Frames the Region? », *The Brown Journal of World Affairs*, 2012, vol. 19, n° 1, p. 155-164, p.158.

les domaines politiques ou sécuritaires. Mais dans une perspective fonctionnaliste, c'est justement grâce à ce mandat limité et technique que la situation de stabilité politique de l'Arctique s'expliquerait. Le Conseil de l'Arctique est reconnu comme l'organisation privilégiée et centrale de la coopération dans la région, où tous les États arctiques discutent des problématiques internes à la région en faisant fi – le plus souvent – de leurs différends extérieurs. La protection de l'environnement et le travail scientifique permettent plus largement de transformer l'Arctique en zone de coopération pacifique. Ce modèle de coopération flexible a la force de faciliter les liens entre des acteurs très divers aux intérêts *a priori* opposés, faisant finalement de la science un prétexte pour la coopération politique : ce phénomène a d'ailleurs été étudié comme un « exceptionnalisme arctique »⁶⁸⁵. Nous allons expliciter ce que cela signifie dans le prochain point.

1 - La force d'un modèle de coopération flexible : la « force des liens faibles »

Le modèle de « soft law » a été largement critiquée à la fois en théorie et en pratique dans les affaires internationales, et notamment par l'école réaliste⁶⁸⁶. Elle est parfois également perçue comme une étape dans le développement des normes qui évolueraient dans le temps en « hard law », c'est-à-dire par exemple en traité contraignant pour les parties. Mais ce n'est pas forcément la direction vers laquelle se dirige le Conseil de l'Arctique, qui a pu mettre en œuvre des accords contraignants tout en gardant sa structure de « soft law ». Cela nous mène à rapprocher les réflexions sur la force de la « soft law » dans le Conseil de l'Arctique avec le célèbre article de Mark Granovetter sur « la force des liens faibles ». L'auteur affirmait ainsi en mai 1973 dans son article publié dans l'*American Journal of Sociology* :

⁶⁸⁵ Heather Exner-Pirot et Robert W. Murray, « Regional Order in the Arctic: Negotiated Exceptionalism », *Politik*, 2 octobre 2017, vol. 20, n° 3. ; Juha Käpylä et Harri Mikkola, « Contemporary Arctic Meets World Politics: Rethinking Arctic Exceptionalism in the Age of Uncertainty » dans *The Global Arctic Handbook*, Springer, Cham, 2019, p. 153-169.

⁶⁸⁶ Kenneth W. Abbott et Duncan Snidal, « Hard and Soft Law in International Governance », *International Organization*, juillet 2000, vol. 54, n° 3, p. 422.

« De tels liens génèrent des paradoxes : les liens faibles, souvent décriés comme générant de l'aliénation, sont ici vus comme indispensables aux chances des individus d'être intégrés dans les communautés : les liens forts, amènent à une fragmentation globale. »⁶⁸⁷

En transposant cette observation sociologique aux relations internationales, on peut analyser que ce sont les « liens faibles » qui permettent la cohésion sociale au sein du Conseil, notamment en incluant une variété inédite d'acteurs au cœur des négociations. La force de la « soft law » en raison de sa souplesse trouve une illustration particulièrement parlante avec par la fable de La Fontaine « Le chêne et le roseau »⁶⁸⁸. C'est cette capacité à plier rompre dans les relations internationales, cette force de la souplesse des normes, qui semblent particulièrement précieuses dans le fonctionnement du Conseil de l'Arctique. La persistance de la « soft law » ou d'instruments plus informels telles que les déclarations ministérielles comme base pour la coopération peuvent avoir des avantages significatifs dans une région comme l'Arctique où, nous le rappelons, l'histoire de la coopération internationale est très courte et où notre compréhension des problématiques évolue rapidement. Les objectifs de la « soft law » sont souvent plus facilement réalisables que ceux de la « hard law », surtout quand les objectifs défient la souveraineté étatique. La « soft law » permet de mieux s'adapter au fil du temps en favorisant le compromis entre acteurs avec différents intérêts et valeurs, différents horizons temporels et différents degrés de pouvoir⁶⁸⁹. Comme nous l'a confié un salarié du secrétariat du Conseil de l'Arctique, « la « soft law » permet de parler ouvertement sans peur, cela représente un avantage énorme »⁶⁹⁰. Réduire les incertitudes importe alors plus pour les acteurs de la coopération que prendre des décisions fermes : le Conseil fait office de facilitateur, bien plus que de régulateur des relations en favorisant les pratiques sociales au détriment de l'articulation de règles.

⁶⁸⁷ [trad] Mark S. Granovetter, « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*, 1973, vol. 78, n° 6, p. 1378.

⁶⁸⁸ Le chêne se vante de sa force et de sa puissance inébranlable auprès du faible roseau, mais lorsque survient la tempête, ce dernier ploie en douceur et se relève avant de dire au chêne abattu : « Les vents me sont moins qu'à vous redoutables. Je plie, et ne romps pas ». Jean de La Fontaine, *Fables*, Livre I, Fable 22, [1668] Paris, Le Livre de Poche, 1991, 395 p.

⁶⁸⁹ Kenneth W. Abbott et Duncan Snidal, « Hard and Soft Law in International Governance », *International Organization*, juillet 2000, vol. 54, n° 3, p. 423.

⁶⁹⁰ Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 1, 7/01/2015.

Les parties sont souvent davantage enclines à s'entendre du fait d'être liées par des accords non contraignants. Comme le Conseil de l'Arctique agit par consensus, les États membres peuvent avoir confiance en lui et savent qu'il ne sera pas utilisé pour imposer des politiques avec lesquelles ils sont en désaccord, ou une participation, un financement, pour des programmes qui ne sont pas de leurs priorités. Par ce fonctionnement davantage *transversal* que *transcendant*, la « soft law » permet de faire *passer* des normes sans avoir l'impression de les *imposer*. Elle s'oppose en cela à la force d'un traité arctique qui donnerait l'impression aux différentes parties de perdre du pouvoir ou de l'influence sur la région. Et ce d'autant plus si ce droit fort était suggéré par un acteur extérieur - on a pu évoquer précédemment le cas de l'Union européenne - : il serait vécu en conséquence comme une véritable ingérence. Les États sont également assurés qu'il n'y aura pas de limitation dans leur capacité à agir dans l'« intérêt national » (voir Chapitre I) – et rares sont les organisations régionales dans le monde qui rassemblent des acteurs avec des intérêts si différents, voire divergents. Enfin, nous inspirant toujours des termes de Mark Granovetter la « soft law » présente indéniablement une « force des liens faibles » dans la mesure où elle obligea les États sans contrainte légale, mais par une contrainte implicite des normes, contrainte morale ou politique.

Les acteurs en présence ne sont cependant certainement pas naïfs. La « soft law » est une solution fonctionnelle, et l'ensemble des acteurs fait selon l'adage, de nécessité vertu. Les avantages de la « soft law » sont à mettre en balance avec ses inconvénients – en premier lieu, l'impossibilité de mettre en œuvre des normes contraignantes. Du fait d'une absence d'alternative, les avantages de la « soft law » restent importants en Arctique.

Les chercheurs spécialistes de l'Arctique que sont Heather Exner-Pirot et Robert Murray décrivent la manière dont normes et de valeurs se diffusent parmi les États membres du Conseil de l'Arctique⁶⁹¹. Se fondant sur les travaux d'Hedley Bull⁶⁹², les deux auteurs développent, dans une perspective libérale, les aspects de ce qu'ils nomment

⁶⁹¹ Heather Exner-Pirot et Robert W. Murray, « Regional Order in the Arctic: Negotiated Exceptionalism », *Politik*, octobre 2017, vol. 20, n° 3.

⁶⁹² Hedley Bull, *The anarchical society: a study of order in world politics*, 3rd ed., New York, Columbia University Press, 2002, 329 p.

l'«exceptionnalisme arctique» et dont nous pouvons résumer les principaux traits constitutifs : l'équilibre des pouvoirs, une diplomatie persistante même dans les temps de crise, l'importance du droit international, le rôle des États comme acteurs primaires. Deux principales exceptions peuvent donc être notées selon eux dans la gouvernance arctique. D'une part, cette gouvernance est moins hiérarchisée et plus décentralisée que dans le cas des autres organisations régionales du monde ; les dynamiques de consultation y sont plus présentes. D'autre part, la diversité des *parties-prenantes* (« stakeholders ») y est notable. Les représentants des peuples autochtones et des gouvernements ne sont pas les seuls inclus dans la gouvernance. Le secteur privé l'est également car dans les communautés arctiques, la limite entre le travail et la vie de la communauté est poreuse. Le secteur militaire est également partie-prenante car il participe, par exemple, au développement d'infrastructures et d'emplois au sein des communautés autochtones. Ces caractéristiques sont spécifiques à l'Arctique car il s'agit d'abord de régions peu densément peuplées, et où les populations autochtones sont parfois majoritaires c'est le cas au Groenland ou au nord du Canada -, et où l'administration centrale a dû composer avec les acteurs locaux faute de pouvoir contrôler les immenses territoires dépendant de leur gouvernance. Ensuite, et à l'exception notable de la Russie, les États arctiques sont des démocraties libérales dont la structure politique permet plus facilement une répartition des pouvoirs à d'autres niveaux que la nation. Cette intégration institutionnelle participe donc à la construction de la région arctique, malgré de nombreux obstacles que nous devons souligner ici. Comment mesurer alors cette intégration ?

2 - L'impossible mesure de l'intégration régionale - les obstacles à la trajectoire arctique d'intégration régionale

À partir de quel niveau d'interaction peut-on considérer qu'il y a une intégration et construction d'un système régional ? Comment peut-on mesurer ces interactions et avec quels indicateurs ? La question de la *mesure* de l'intégration régionale en Arctique est complexe. Cette difficulté se double du fait que, nulle part dans le monde, l'intégration régionale n'a

atteint son terme théorique, y compris en Europe où il n'existe pas encore une réelle société civile européenne⁶⁹³.

Björn Hettne et Frederik Söderbaum, théoriciens de la région en tant qu'espace construit, proposent dans leurs travaux le concept central de « regionness » que l'on pourrait traduire en français par « régionalité ». Les deux auteurs définissent cinq niveaux de mesure à la « régionalité »⁶⁹⁴. Pour eux, l'intégration régionale réside dans le passage graduel d'un degré à l'autre. Les cinq niveaux de régionalité sont les suivants :

- 1) La région comme unité géographique et écologique ;
- 2) La région comme système social plus ou moins conflictuel d'interactions culturelles politiques et économiques ;
- 3) La région comme mécanisme élémentaire de sécurité, coopération organisée en matière culturelle, économique politique ou militaire institutionnalisée par des organisations régionales multilatérales ;
- 4) L'organisation régionale : la région comme société civile émergeant par la culture, la communication sociale et la convergence de valeurs ;
- 5) La société régionale produite par cette organisation : la région comme construction historique d'une entité distincte agissant comme acteur politique doté d'un certain niveau de légitimité.

Selon cette grille de lecture, l'intégration régionale se définit par la dynamique d'un processus par lequel une portion d'espace est peu à peu remplie par assez de « substance économique, institutionnelle, politique, culturelle et finalement identitaire pour devenir un

⁶⁹³ Patrick Le Galès, « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations » dans *Les paradoxes des régions en Europe*, Christian Lequesne et Patrick Le Galès (dir.), Paris, Editions La Découverte, 1997, p. 237-263.

⁶⁹⁴ Björn Hettne et Fredrik Söderbaum, « Theorising the Rise of Regionness », *New Political Economy*, novembre 2000, vol. 5, n° 3, p. 457-472 ; Björn Hettne, « The regional factor in the formation of new world order » dans Yoshikazu Sakamoto (ed.), *Global transformation: challenges to the state system*, Tokyo ; New York, United Nations University Press, 1994

système distinct des autres et être perçue comme tel. »⁶⁹⁵ Plutôt que de penser la région comme un simple état de fait, un objet donné, ces travaux nous mènent à penser la région comme un processus constitutif. Cela implique qu'une région peut être « plus ou moins » région et que ce niveau de « régionalité » peut évoluer dans le temps comme dans sa gradualité, et en cela connaître un processus réversible. Selon cette typologie, plusieurs obstacles apparaissent d'emblée pour définir l'Arctique comme une « société régionale ».

Nous avons repris les quatre catégories proposées par Etienne Toureille⁶⁹⁶ et citées plus haut dans ce chapitre afin d'envisager leur pertinence comme grille de lecture de la région arctique, mais cette grille nous confronte également à quelques difficultés. Si nous pouvons écarter d'emblée la définition de l'Arctique comme région fonctionnelle, les trois catégories suivantes méritent un temps de réflexion. L'Arctique est dans une certaine mesure une région administrative et politique, nous l'avons vu, du fait d'être charpentée dans un faisceau d'organisations et forums politiques au sein desquels le Conseil de l'Arctique, bien que dénué de tout pouvoir coercitif, chapeaute l'ensemble. Cependant, la définition politique de la région proposée par le Conseil de l'Arctique fait consensus aujourd'hui. L'Arctique est-elle une région homogène à travers un « espace uniforme »⁶⁹⁷ et une unité paysagère ? Cela pose également question pour des territoires et des mers qui recouvrent 15% du globe, bien que certains critères climatiques par exemple soient communs pour partie. Enfin, l'Arctique est-elle une région représentée, une « région cognitive »⁶⁹⁸ ? Cela dépend encore une fois du type d'acteur qui se représente l'Arctique (individu, acteur institutionnel, etc.) et de son point de vue (interne ou externe à la région). Dans les représentations occidentales de la région, la

⁶⁹⁵ Yann Richard, « Nouveau régionalisme : un renouvellement de la recherche sur l'intégration régionale » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 185.

⁶⁹⁶ Etienne Toureille, *La Turquie en Europe, la Turquie dans le Monde : analyse d'une catégorie macro-régionale au regard d'une géographie des représentations de l'Europe et du Monde turco-centrée*, Paris Diderot Paris 7, Paris, 2017, pp. 39-41.

⁶⁹⁷ Étienne Juillard, « La région : essai de définition », *Annales de géographie*, 1962, vol. 71, n° 387, p. 485.

⁶⁹⁸ Daniel Montello a développé dans les années 1990 le concept de « région cognitive » (« cognitive region »), fondé sur la manifestation d'une construction intellectuelle. Il fait notamment référence à ces régions cognitives comme des notions existant dans le substrat des représentations collectives (la « Bible Belt » aux États-Unis). Daniel Montello, « Regions in Geography: Process and content », *Foundations of geographic information science*, 1 janvier 2003, p. 173-189.

représentation de l'Arctique comme un désert glacé peuplé de quelques ours polaires est suffisamment répandue pour répondre à la question... Cette représentation, on le sait assez, n'est pas valide. Mais au sein-même de la région, il n'y a pas consensus de représentation. Nous avons vu aussi que les populations autochtones, ou du moins leurs représentants, se réclament d'une même appartenance arctique ; mais ce levier politique se met davantage au service d'une cause locale que régionale. Quant à savoir si ce sentiment d'identité régionale est partagé largement, y compris par les habitants occidentaux de l'Arctique, c'est une question difficile et à notre connaissance aucune étude à grande échelle n'a été menée sur ce sujet. Si à notre avis l'appartenance à la région arctique est réelle et mesurée chez grand nombre des habitants⁶⁹⁹, cela ne signifie pas pour autant que la conscience d'appartenance à une région commune existe. La diversité des situations géographique, historique, sociale, économique, culturelle en Arctique rend cette appartenance commune peu probable.

Car l'intégration régionale en Arctique se heurte à divers obstacles : l'attachement au principe de souveraineté étatique, la déficience des infrastructures de terrain, le faible pouvoir d'achat des populations vivant sur le territoire, les obstacles linguistiques distinguant les États. Tous ces éléments se retrouvent en Arctique, avec par exemple la partition entre les États nordiques européens ayant une très bonne maîtrise de la langue anglaise, langue internationale du groupe linguistique scandinave, et la Russie. Les travaux du géographe François Taglioni⁷⁰⁰ sur les difficultés que rencontre l'intégration régionale en Océanie insulaire nous permettent de mettre en parallèle de nombreux éléments traités dans son travail avec ceux que nous rencontrons dans la zone Arctique. Citons d'abord la fragmentation des territoires entre océans et terre ferme, car de cette fragmentation découle la discontinuité des territoires, et dans un bon nombre de cas, leur enclavement. Notons les questions climatiques ensuite, qui constituent un obstacle majeur dans la zone et expliquent le manque de communication entre les différentes parties de la région. Cet obstacle freine la formation,

⁶⁹⁹ Ingrid Medby, *Peopling the State: Arctic State Identity in Norway, Iceland, and Canada*, Durham University, Durham, 2017, 247 p.

⁷⁰⁰ François Taglioni, « La coopération régionale dans l'océanie insulaire : des processus polymorphes », *Les Cahiers d'Outre-Mer. Revue de géographie de Bordeaux*, 1 janvier 2004, vol. 57, n° 225, p. 53-74 ; François Taglioni et Nathalie Bernadine-Tahir, « La coopération régionale insulaire en question : une approche des mots et des choses » dans *Les dynamiques contemporaines des petits espaces insulaires. De l'île-relais aux réseaux insulaires*, Karthala, Bernadine, N et Taglioni, F. (dir.), 2005, p. 407-429.

réelle ou « cognitive » de la région, puisque l'on sait qu'une région ne peut se formaliser que lorsque les infrastructures, les systèmes de transports, les formes de mobilités sont progressivement intégrées⁷⁰¹. Aucun vol long-courrier n'existe par exemple entre deux villes arctiques, obligeant à des escales systématiques par les capitales ou les plus grandes villes situées dans le sud. À cela s'ajoutent des disparités de développement entre certains pays, que l'on retrouve en Arctique avec les différences économiques, culturelles, sociales, politiques entre des pays aussi différents que la Norvège et la Russie, respectivement 1^{er} et 49^{ème} IDH mondiaux⁷⁰², et ensuite au sein même de ces pays arctiques. Ces quelques critères permettent de concevoir que si l'Arctique correspond à la première définition de la région comme « unité géographique »⁷⁰³, elle est loin de posséder les conditions lui permettant d'entrer dans les autres définitions.

Nous constatons que l'Arctique est difficilement définissable par la voie de pratiques unifiées. Il apparaît dès lors davantage comme un *outil* politique. Dès lors, une étude des réseaux politiques arctiques ne doit pas forcément s'attacher à circonscrire les caractéristiques de l'espace qui les accueille puisque celui-ci constitue un outil et non une région unifiée. La réalité créée de la région est performative : il se pourrait bien que la réalité de l'Arctique comme région advienne au fur et à mesure qu'il est pensé, délimité, revendiqué, contesté en tant que sujet et objet de politiques régionales.

3 - Les effets géographiques de l'intégration politique

Comment alors *mesurer* que l'Arctique constitue un nouveau niveau distinct qui émerge à travers le processus actuel de coopération ? Les géographes mobilisent un certain nombre d'outils pour étudier les impacts géographiques de l'intégration régionale. Ces effets peuvent être multiples : réduction ou renforcement des disparités régionales, amenuisement

⁷⁰¹ Anssi Paasi, « Deconstructing Regions: Notes on the Scales of Spatial Life », *Environment and Planning A*, 1 février 1991, vol. 23, n° 2, p. 239-256.

⁷⁰² PNUD, Rapport sur le développement humain 2016.

⁷⁰³ Björn Hettne, « The regional factor in the formation of new world order » dans Yoshikazu Sakamoto (ed.), *Global transformation: challenges to the state system*, Tokyo ; New York, United Nations University Press, 1994.

ou maintien des effets frontières, chocs scalaires déjà étudiés...⁷⁰⁴. Nous souhaiterions ici reprendre deux effets qui nous semblent particulièrement marquants.

a - Le déplacement des institutions de gouvernance : un renversement de la logique centre-périphérie

Tout d'abord, la création d'institutions régionales va de pair avec un processus de dévolution vers les instances locales et le renversement de la logique centre-périphérie qui prévalait à l'avantage des capitales nationales.

- *Transnationalisme et dimension locale de la politique régionale*

En Arctique, la visibilité de la dimension locale et régionale se manifeste de façon croissante de bien des manières, notamment à travers des processus de dévolution impliquant le transfert de pouvoirs et de responsabilités au niveau infra, sous-régional ou local⁷⁰⁵. Ce processus a souvent été comparé à l'émergence progressive d'une mosaïque de territoires dans la région⁷⁰⁶, impliquant un degré de légitimité infranationale, de décentralisation de l'autorité et de gouvernance des ressources⁷⁰⁷. Le but est de donner plus de liberté aux représentants locaux pour choisir des politiques fondées sur leurs préférences au niveau local, avec des promesses faites d'autonomie, de démocratie, d'engagement local⁷⁰⁸. David Hawkes, qui a été secrétaire d'État aux affaires intergouvernementales de la province du Saskatchewan au Canada, a réfléchi à la revendication des populations autochtones au sein d'« États multinationaux » comme le Canada. Pour lui, le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes dans le cadre des États s'affirme souvent sur deux plans à la fois : ils

⁷⁰⁴ Nora Mareï et Yann Richard, « Intégration régionale : comment sortir de la confusion conceptuelle ? » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 64.

⁷⁰⁵ Christopher Alcantara, Kirk Cameron et Steven Kennedy, « Assessing Devolution in the Canadian North: A Case Study of the Yukon Territory », *ARCTIC*, 19 septembre 2012, vol. 65, n° 3, p. 328-338.

⁷⁰⁶ Oran R. Young, « Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation », *Global Governance*, 2005, vol. 11, n° 1, p. 9-15.

⁷⁰⁷ John D. Donahue, *Disunited states*, New York, NY, BasicBooks, 1997, p. 7-15.

⁷⁰⁸ Tommy Tranvik et Anne Lise Fimreite, « Reform failure: The processes of devolution and centralisation in Norway », *Local Government Studies*, février 2006, vol. 32, n° 1, p. 89.

demandent d'une part une plus large autonomie (souvent sous la forme d'un gouvernement autonome), et une plus large représentation au sein des organes de décision de l'État, ces deux points étant les piliers du fédéralisme canadien⁷⁰⁹. Le lien particulier entre les populations autochtones et leur territoire joue un rôle particulièrement important dans le processus de dévolution, comme l'a étudié la géographe Béatrice Collignon dans le cas du territoire des Inuits⁷¹⁰.

Ces processus de dévolution se sont accompagnés simultanément de la multiplication d'instances de représentation politique au niveau infranational et de l'accroissement du pouvoir de celles-ci⁷¹¹. Cet engagement international illustre un trait plus général d'une politique internationale qui tend vers une inclusion renforcée des acteurs non étatiques⁷¹², même si les gouvernements infranationaux restent très dépendants des transferts étatiques⁷¹³. En réponse à ces revendications, des instances politiques transnationales, ancrées dans les territoires autochtones et non plus administratifs, sont apparues à partir des années 1980 de manière très variable selon les États concernés⁷¹⁴. Cela se traduit par un feuilletage des territoires politiques issus de tentatives plus ou moins institutionnalisées de gouvernance à tous les niveaux⁷¹⁵. Alors que les populations autochtones sont historiquement marginalisées dans leurs États respectifs, leur inclusion devient caractéristique de l'ordre arctique post-Guerre froide. Garantir l'autonomie des groupes, c'est-à-dire leur permettre de s'autogérer à l'intérieur d'un cadre politique commun peut s'exercer de deux façons : en attachant des

⁷⁰⁹ David C. Hawkes, « Les peuples autochtones : autonomie et relations intergouvernementales », *Revue internationale des sciences sociales*, 2001, n° 167, p. 167-176.

⁷¹⁰ Béatrice Collignon, *Les Inuit : ce qu'ils savent du territoire*, Paris, L'Harmattan, 1996, 254 p.

⁷¹¹ Andrés Rodríguez-Pose et Nicholas Gill, « The Global Trend towards Devolution and its Implications », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1 juin 2003, vol. 21, n° 3, p. 333-351.

⁷¹² Else Grete Broderstad, « The promises and challenges of indigenous self-determination: The Sámi case », *International Journal*, 2011, vol. 66, n° 4, p. 893-907.

⁷¹³ Heininen, Lassi, Heather Exner-Pirot et Joël Plouffe. « Governance and Governing in the Arctic ». In *The Arctic Yearbook 2015*, 2015.

⁷¹⁴ Antoine Dubreuil, « La construction de territoires identitaires régionaux et locaux en Arctique », *Prospective et stratégie*, 2014, Numéros 4-5, n° 1-2, p. 157-174.

⁷¹⁵ Camille Escudé, « Le choc des échelles : la représentation politique des territoires locaux de l'Arctique » dans Sylvia Brunet, Lydia Lebon et Yann Richard (eds.), *Prolifération des territoires et représentations de l'Union européenne*, PURH., Rouen, 2019, p. 79-97.

droits aux individus membres d'un groupe spécifique, ou bien sur une base territoriale, dans un espace géographique et administratif particulier auquel le groupe national est historiquement lié et où il est démographiquement majoritaire⁷¹⁶. En Arctique, les deux cas sont présents, ce que nous allons voir en comparant deux exemples issus de deux de nos terrains de recherche, au nord de la Norvège et au Nunavut.

- *Modèle de représentation politique territorial versus modèle de représentation ethnique : exemple du Canada et de la Norvège*

Dans l'État fédéral du Canada, la dévolution de pouvoir vers les territoires locaux se traduit par une plus grande autonomie accordée à ces territoires à partir de la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Des accords pour les revendications des terres sont signés dans la plupart des régions habitées par les Inuits⁷¹⁷, conduisant parfois à la création d'États fédérés. La création du Nunavut le 1^{er} avril 1999 accorde une autonomie politique substantielle aux Inuits de l'Est canadien. Le Nunavut regroupe environ 31 500 habitants dont 80 à 85 % se déclarent Inuits, répartis en vingt-six communautés administratives. Le Nunavut est ainsi constitué en un gouvernement représentant l'ensemble des habitants, autochtones et allochtones. Un Commissaire du Nunavut y représente le gouvernement fédéral et une Assemblée législative du Nunavut est élue au suffrage universel, selon les mêmes lois que dans le reste du Canada. Un gouvernement est mis en place, avec un Premier ministre et un gouvernement responsable devant l'Assemblée⁷¹⁸.

Dans l'Arctique européen, le modèle de gouvernance autochtone apparaît clairement comme un modèle ethnique de représentation spécifique. En Suède, Finlande et Norvège, les Sámis constituent un des derniers peuples autochtones d'Europe dont la population est

⁷¹⁶ Alain Dieckhoff, *La Nation dans tous ses États. Les identités nationales en mouvement*, Paris, Flammarion, 2012 [2000], p. 177-178.

⁷¹⁷ Cécile Pelaudeix, « Inuit Governance and Contemporary Challenges: New Questions for Arctic Governance », *The Yearbook of Polar Law Online*, 2012, vol. 4, n° 1, p. 155-188. ; Wilfrid Greaves, « Arctic (in)security and Indigenous peoples: Comparing Inuit in Canada and Sámi in Norway », *Security Dialogue*, 2016, vol. 47, n° 6, p. 461-480.

⁷¹⁸ Antoine Dubreuil, « La construction de territoires identitaires régionaux et locaux en Arctique », *Prospective et stratégie*, 2014, Numéros 4-5, n° 1-2, p. 157-174.

estimée entre 60 000 et 100 000 individus⁷¹⁹. Les Sámis sont reconnus comme un peuple autochtone à part entière et se sont vu reconnaître des droits politiques et culturels spécifiques (protection de la langue sámi, de leur culture et mode de vie) à partir du début des années 1970, où l'attention nationale pour le niveau local s'est accrue⁷²⁰. L'événement déclencheur est le projet de construction de la centrale électrique sur la rivière Alta, au Finnmark, la partie la plus septentrionale de la Norvège à la fin des années 1970. Le projet d'Alta est souvent cité comme un exemple d'injustice environnementale et de prise de décision imposée de manière unilatérale au niveau étatique, alors qu'il aurait pu être accepté s'il avait inclus les locaux⁷²¹. En réaction à ce gigantesque projet industriel imposé par l'État, des manifestations, des actes de désobéissance civile et une grève de la faim font de ce conflit local un symbole international des rapports de domination de l'État-nation sur les populations locales. La centrale est finalement construite, mais pour mettre fin à la crise, la question d'un corps représentatif pour les Sámis est soulevée. La plus grande avancée de cette commission résulte dans l'Acte Sámi de 1987, un amendement constitutionnel en 1988 et l'établissement d'un parlement Sámi en 1989⁷²². Les principales recommandations de la commission consistent à transférer la terre et les ressources non renouvelables de l'État au nouveau conseil⁷²³. Le parlement norvégien Sámi croît en importance, avec tout d'abord un transfert de compétences des autorités centrales jusqu'au parlement Sámi et une influence accrue envers le gouvernement central. Par la suite, des parlements sámis ont été instaurés en Suède en 1993 puis en Finlande en 1996. Ces parlements demeurent des institutions politiques consultatives qui ne donnent pas aux Sámis une autonomie politique mais qui constituent plutôt une forme d'institutionnalisation de leur reconnaissance en tant que peuple spécifique et distinct des

⁷¹⁹ *Ibid.*

⁷²⁰ Tommy Tranvik et Anne Lise Fimreite, « Reform failure: The processes of devolution and centralisation in Norway », *Local Government Studies*, février 2006, vol. 32, n° 1.

⁷²¹ Chad M. Briggs, « Science, local knowledge and exclusionary practices: Lessons from the Alta Dam case », *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*, juin 2006, vol. 60, n° 2, p. 149-160.

⁷²² Else Grete Broderstad, « The promises and challenges of indigenous self-determination: The Sámi case », *International Journal*, 2011, vol. 66, n° 4, p. 893-907.

⁷²³ Henry Minde, « Sámi Land Rights in Norway: A Test Case for Indigenous Peoples Special Issue on Sámi Rights in Finland, Norway, Russia and Sweden », *International Journal on Minority and Group Rights*, 2001, vol. 8, p. 107-126.

Scandinaves. Ces parlements, élus directement par les Sámis sur des listes autochtones, permettent une représentation distincte de celle portée par les parlements nationaux⁷²⁴.

- *Un exemple : la localisation du siège du Conseil de l'Arctique*

Dans ce contexte, le choix de la ville arctique de Tromsø pour accueillir le siège permanent du Conseil de l'Arctique procède d'un intérêt appuyé pour illustrer une gouvernance arctique ... en Arctique. Cette ville norvégienne accueille depuis 2013 le secrétariat permanent du Conseil de l'Arctique, ainsi que le secrétariat des participants permanents du Conseil (cf. Chapitre II.)

Le choix de cette ville norvégienne été rendu plus facile par sa taille relativement importante pour une ville du nord du cercle arctique (70 000 habitants)⁷²⁵, son accessibilité, la présence d'une université autoproclamée « de l'Arctique »⁷²⁶, et la tenue de grandes conférences internationales établies, comme celle d'« Arctic Frontiers » qui rassemble annuellement scientifiques et politiques du monde entier depuis 2006. Même si Reykjavik était également candidate pour la localisation du secrétariat, le travail accompli par le secrétariat de Tromsø durant les années précédentes en faisait *de facto* la ville favorite. L'ancien ministre des Affaires étrangères norvégien entre 2005 et 2012, Jonas Gahr Støre, a commenté cette décision en soulignant le rôle l'importance du secrétariat dans le rayonnement de la ville en tant que capitale arctique⁷²⁷. Le secrétariat se situe dans les locaux du Fram

⁷²⁴ Antoine Dubreuil, « La construction de territoires identitaires régionaux et locaux en Arctique », *Prospective et stratégie*, 2014, Numéros 4-5, n° 1-2, p. 157-174.

⁷²⁵ Tromsø est la quatrième plus grande ville au nord du cercle polaire arctique. Les trois premières sont Mourmansk (325 100 habitants), Norilsk (135 000 habitants) et Vorkouta (72 000 habitants) en Russie.

⁷²⁶ Voir le site internet « Université de Tromsø – l'Université arctique de Norvège » URL : <https://en.uit.no/startside> Consulté le 30/01/2020.

⁷²⁷ « The choice of Tromsø is also a recognition of the work done by the temporary secretariat. The new secretariat will be responsible for a very important field. It will be able to draw on the centres of expertise in Tromsø and help to consolidate the city's position as an Arctic powerhouse. » Gouvernement norvégien. « Foreign Minister Støre welcomes decision to locate Arctic Council Secretariat in Tromsø ». 16 mai 2011 URL : <https://www.regjeringen.no/en/historical-archive/Stoltenbergs-2nd-Government/Ministry-of-Foreign-Affairs/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2011/foreign-minister-store-welcomes-decision/id643117/> Consulté le 30/01/2020.

Centre près du centre de Tromsø (cf. photo ci-dessous), un bâtiment qui accueille vingt-et-une institutions et entreprises, principalement impliquées dans la recherche polaire, dont l'Institut Polaire Norvégien⁷²⁸.

Photographie 4 - Le secrétariat du Conseil de l'Arctique, dans les locaux du Fram Centre à Tromsø (Escudé, 2018)



Le déplacement des institutions de gouvernance des capitales étatiques accueillant les présidences tournantes vers une ville arctique constitue bien un effet géographique de ce que l'intégration institutionnelle arctique. Perçus comme une périphérie, les territoires arctiques deviennent centraux dans le processus de gouvernance et se voient attribuer – du moins symboliquement – un rôle politique.

⁷²⁸ Le Centre Fram accueille 22 organisations différentes. Il s'agit notamment du musée dédié à l'Arctique *Polaria*, d'une antenne de l'Université Arctique de Tromsø ainsi que de l'Université du Svalbard, de l'Institut Polaire Norvégien, de l'administration côtière norvégienne et de de l'institut météorologique norvégien. Voir le site URL : <https://framsenteret.no/> Consulté le 30/01/2020.

b - La construction imparfaite d'une méditerranée arctique

Un deuxième effet géographique de l'intégration régionale arctique, et la conséquence des processus de dévolution, est la construction d'une méditerranée arctique.

- *L'amenuisement des effets-barrière aux frontières : l'exemple de la Russie et des pays occidentaux à la réunion ministérielle de 2015*

Nous nous plaçons ici dans une approche fonctionnaliste des relations internationales, dans le cadre d'une intégration régionale venue « du haut », c'est-à-dire initiée par des gouvernements, pouvant être compris comme un *outil* au service de la pacification des relations internationales et de la réduction des effets-barrière aux frontières. À la question de comment mener les nations à coopérer activement⁷²⁹ le politiste David Mitrany répondait par le fonctionnalisme pragmatique. Selon sa célèbre expression, la paix a plus de chance de se développer en travaillant ensemble dans des forums et des marchés qu'en signant des pactes dans des chancelleries⁷³⁰ : au lieu d'espérer la paix d'un improbable accord politique entre tous les États, mieux vaut saisir ce qui unit ces États et exploiter leurs liens comme autant de possibilités de construire une interdépendance⁷³¹. Son ouvrage fondateur, *A Working Peace System*, est le point de départ et de ralliement du fonctionnalisme dans les études de science politique des relations internationales. L'ouvrage se présente comme une proposition réaliste face à une conception de la paix fondée sur la toute-puissance des États.

Cette gouvernance fonctionnaliste⁷³² telle qu'elle existe en Arctique préconise une forme d'autorité déconnectée du politique, liée à des besoins identifiés, fondée sur une connaissance scientifique. Elle illustre la plaidoirie de Mitrany pour une approche technicienne des problèmes internationaux qui seule peut « évacuer, sinon neutraliser, la

⁷²⁹ David Mitrany, *A Working Peace System*, Quadrangle Books., Chicago, 1966, p.28.

⁷³⁰ *Ibid*, p.25.

⁷³¹ Guillaume Devin, « Que reste-t-il du fonctionnalisme international ? », *Critique internationale*, 28 avril 2008, n° 38, n° 1, p. 139.

⁷³² David Mitrany, *The Progress of International Government*, Yale University Press, 1933, 184 p.

politisation des enjeux »⁷³³. Cet aspect rejoint nos développements précédents sur la coopération fonctionnelle arctique, construite autour de l'environnement comme plus petit dénominateur commun entre toutes les parties prenantes en Arctique. Comme l'écrit Guillaume Devin dans un article consacré à la pensée de Mitrany :

« La paix est l'objectif unique du fonctionnalisme mitranien. Sa construction passe par un processus graduel visant à substituer à la politique de puissance inhérente au système des États une dynamique coopérative reposant sur l'organisation de services publics internationaux. Il s'agit donc de tirer les fils d'intérêts et de besoins communs dans des domaines spécifiques et limités – un champ qui ne cesse de s'étendre avec le développement économique et social – et de les lier au sein d'organisations internationales adaptées. »⁷³⁴

À la suite de Mitrany, le néo-fonctionnalisme, dont Ernst Haas⁷³⁵ est l'un des plus fervents ambassadeurs, s'intéresse à l'intégration régionale en proposant une interdépendance croissante dans plusieurs domaines pour mener à la formation d'une région. Fonctionnalistes comme néo-fonctionnalistes soutiennent que la coopération, manifestée sous la forme d'organisations internationales, satisfait les nécessités matérielles des États et par conséquent facilite les relations amicales entre les pays en prévenant des conflits. Cette idée de coopération pratique et fonctionnelle – et donc intégratrice - se rencontre très régulièrement dans les entretiens que nous avons menés.

Pour un diplomate norvégien interrogé, la coopération arctique fonctionne car « elle est articulée autour de la science, un pilier concret et pragmatique »⁷³⁶. Selon un autre diplomate norvégien, le Conseil de l'Arctique aurait deux buts⁷³⁷. Le premier est la coopération concrète autour de questions non contraignantes : le développement économique, la santé, ce qu'il

⁷³³ Cité dans Guillaume Devin, « Traditions et mystères de l'interdépendance internationale », dans Pascal Morvan (dir.), *Droit, politique et littérature. Mélanges en l'honneur du Professeur Yves Guchet*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 253.

⁷³⁴ Guillaume Devin, « Que reste-t-il du fonctionnalisme international ? », *Critique internationale*, 28 avril 2008, n° 38, n° 1, p. 145.

⁷³⁵ Ernst B. Haas, *The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957*, Notre Dame, Ind, University of Notre Dame Press, 1968, 552 p.

⁷³⁶ Entretien avec un diplomate norvégien 1, 09/01/2018.

⁷³⁷ Entretien avec un diplomate norvégien 2, 23/01/2018.

nomme « des défis pratiques ». Mais *in fine*, ce qui est recherché principalement est la création « d'une plateforme de construction de la confiance, de coopération qui fonctionne comme constructeur de paix et promeut les institutions »⁷³⁸. Dans ce cadre, la recherche académique est un « substitut faible aux liens forts ».⁷³⁹

La coopération arctique se concentre sur la coopération fonctionnelle et sectorielle : environnement, développement durable, « search and rescue », et dans des secteurs de plus en plus particuliers, techniques et précis, et dans le même temps indissociable les uns des autres. Dans tous ses documents officiels d'ailleurs, le Conseil de l'Arctique rappelle que sa politique est fondée sur la science : c'est la « science-based policy », expression qui revient à plusieurs reprises dans nos entretiens⁷⁴⁰. Nous avons pu noter plusieurs fois que le Conseil de l'Arctique « rassemble politique et science d'une manière très unique »⁷⁴¹. Selon un membre du secrétariat interrogé, le Conseil « mélange la politique et la science d'une manière vraiment inédite »⁷⁴². Ou encore, au dire d'un diplomate norvégien :

« Ce forum qui n'a pas de pouvoir décisionnel mais met à l'ordre du jour des questions avec la légitimité qui est celle de la science et de l'intégration de beaucoup de données, de manière inclusive. La science constitue alors un pilier concret et pratique. Il y a donc un processus d'intégration de la science et des apports scientifiques de manière très pragmatique. La science est le fondement d'une coopération effective et efficace. »⁷⁴³

Le travail du Conseil de l'Arctique résulte donc d'un dialogue entre science et politique⁷⁴⁴, avec une mobilisation du savoir utile pour les politiques publiques⁷⁴⁵, générateur d'intégration régionale.

⁷³⁸ Entretien avec un diplomate norvégien 1, 09/01/2018.

⁷³⁹ Entretien avec un diplomate norvégien 1, 09/01/2018.

⁷⁴⁰ « The Arctic cooperation provides a science-based policy related to the Arctic ». Entretien avec un membre du groupe AMAP 19/01/2018 ; « It is science-based decision making ». Entretien avec un diplomate états-unien, 21/01/2018.

⁷⁴¹ Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 2, 16/01/2015.

⁷⁴² Entretien avec un membre du secrétariat du Conseil de l'Arctique, 16/12/2015.

⁷⁴³ Entretien avec un diplomate norvégien, 09/01/2018.

⁷⁴⁴ Entretien avec la présidente de PAME, 27/02/2018.

Nous avons vu que, selon la théorie fonctionnaliste, organiser la coopération autour de questions techniques et sectorielles favorise la coopération entre États sur des sujets plus sensibles par rapport à la souveraineté nationale. La science développée en Arctique, parce qu'elle favorise la communication et la confiance, et dépasse l'enjeu environnemental en tant que tel. La principale victoire de la coproduction inclusive de savoirs en Arctique ne serait alors pas tant la prise en compte réelle de la science, que la science érigée comme un prétexte à construire de la coopération politique. Le principal mérite de cette organisation régionale a été d'éviter les tensions et conflits historiquement présents en Arctique depuis des dizaines d'années en coproduisant de la science sur et dans les espaces arctiques, à tous les niveaux. L'étude de la coopération arctique permet donc dans une certaine mesure de valider les théories fonctionnalistes. Les liens tissés « par le bas » par les communautés épistémiques dans le cadre d'une coopération technique comme l'intégration régionale fonctionnelle souhaitée « du haut » participent de la construction de l'Arctique comme région politique. À cet égard, le Conseil de l'Arctique et l'ensemble des initiatives de coopération arctique consacrent la force politique d'un modèle de coopération flexible. La coopération scientifique et technique est par là-même un outil de construction de la paix, mais également un facteur de paix.

L'intégration régionale permet également de manière claire d'affaiblir des effets-barrière aux frontières au sein de la région arctique. Les trois accords contraignants signés sous les auspices du Conseil de l'Arctique en sont la preuve⁷⁴⁶. Le dernier de ces accords est particulièrement révélateur en ce sens, puisque son but est justement de favoriser la coopération scientifique notamment à travers l'accroissement des flux de connaissances par le biais de l'attrait de nouveaux chercheurs internationaux⁷⁴⁷. L'Article 4 de cet accord illustre parfaitement cet enjeu :

⁷⁴⁵ Entretien avec un employé canadien de « Polar Knowledge » 28/02/2018 ; Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/ 2017.

⁷⁴⁶ Arctic Council, « Agreement on cooperation on aeronautical and maritime search and rescue in the Arctic », 2011 ; Arctic Council, « Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic. », 2013 ; Arctic Council, « Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation », 2017

⁷⁴⁷ Arctic Council, « Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation », 2017.

« Each Party shall use its best efforts to facilitate entry to, and exit from, its territory of persons, research platforms, material, samples, data, and equipment of the Participants as needed to advance the objectives of this Agreement. ».

Parmi les très rares enceintes dans le monde où les ministres des Affaires étrangères de la Russie et des États-Unis ont continué à se rencontrer et à discuter à la suite de la crise en Ukraine, se trouve l'Arctique⁷⁴⁸. A ce sujet, la diplomate et chercheuse britannique Alyson Bailes a étudié les conséquences de la crise ukrainienne dans les relations politiques au Conseil de l'Arctique, et a présenté ses conclusions à la conférence « Arctic Frontiers » en 2015. Lors de cette allocution « Russia, Ukraine and the Arctic Council », Alyson Bailes a tenté de comprendre pourquoi la crise ukrainienne a eu un si faible impact sur la coopération au sein du Conseil de l'Arctique. Certes, les États-Unis et le Canada ont remplacé leurs représentants par des ambassadeurs locaux à plusieurs réunions des groupes de travail en Russie. De même le Premier ministre russe ne s'est pas rendu à la réunion ministérielle d'Iqaluit en avril 2015 ; cependant, les tensions ont été globalement faibles. Les rencontres entre les ministres de la Défense se sont poursuivies pendant la crise, jusqu'à mener à la création de l'« Arctic Coast Guard Forum » en octobre 2015⁷⁴⁹.

Lors de la réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique à Iqaluit, John Kerry, interrogé sur le mouillage de navires militaires russes début avril sur le site d'une ancienne base norvégienne secrète en Arctique, a réaffirmé que les questions de sécurité militaire n'avaient pas leur place au Conseil de l'Arctique et que d'autres forums comme le G7 ou G20 étaient davantage le lieu de tels débats. Selon le journal *Le Monde* commentant cette dernière réunion ministérielle, « Tous les participants à la rencontre d'Iqaluit ont pris soin d'insister sur le bon esprit de coopération qui anime le Conseil de l'Arctique et ce malgré les tensions actuelles avec la Russie. »⁷⁵⁰ « Il n'est pas dans notre intérêt que cette coopération soit perturbée », a indiqué de son côté Leona Aglukkaq, ministre canadienne de l'environnement,

⁷⁴⁸ Alyson Bailes, « Russia, Ukraine and the Arctic Council ». Allocution à la conférence Arctic Frontiers 2015, Tromsø, 19/01/2015.

⁷⁴⁹ Exner-Pirot, H., & Murray, R. W. (2017). Regional Order in the Arctic: Negotiated Exceptionalism. *Politik*, 20(3).

⁷⁵⁰ Anne Pélouas, « Le changement climatique au cœur des débats du Conseil de l'Arctique », *Le Monde.fr*

tandis que la ministre suédoise des Affaires étrangères Margot Wallström soulignait combien cette coopération était « constructive pour la paix et la stabilité dans la région. »⁷⁵¹. Même le ministre russe a insisté sur le fait que la coopération en Arctique « se doit de continuer et de se renforcer, malgré les circonstances extérieures. [...] Il n'y a pas de place pour des tensions en Arctique ! » Cette affirmation dissocie le climat de politique internationale tendu vis-à-vis de la Russie et les discussions des diplomates concernant la région arctique.

Alyson Bailes avance plusieurs hypothèses pour expliquer ce peu d'impact de la crise et l'absence de troubles dans le travail du Conseil entre la Russie et les pays occidentaux. Tout d'abord, les intérêts partagés par les pays du Conseil en termes de prévention de la pollution, de navigation commerciale, de développement humain, de protection de la biodiversité sont trop forts. Tous les États ont trop à perdre si la stabilité de la région n'existe plus. De plus, la nature du Conseil, caractérisée par sa « désécurisation et sa dépolitisation »⁷⁵² font que les vrais sujets de discorde ne sont pas abordés au sein d'un Conseil qui se concentre sur des problématiques scientifiques et techniques. Il n'y a eu que peu de traces du conflit ukrainien en Arctique car il y a eu séparation des questions de coopération fonctionnelle et des questions de sécurité. De fait, dialogue et contact inter-étatiques sont toujours présents. Éviter de parler de questions militaires permet à la coopération de continuer à fonctionner même en temps de crise politique entre la Russie et les États occidentaux⁷⁵³. Ainsi, pour la Ministre des Affaires étrangères norvégienne, l'Arctique resterait une région du monde « toujours caractérisée par la stabilité internationale et la coopération »⁷⁵⁴ grâce au Conseil de l'Arctique et à la coopération technique qui s'y déploie, alimentée et renforcée par la coopération scientifique (cf. Chapitre II).

⁷⁵¹ *Ibid.*

⁷⁵² Alyson Bailes, « Russia, Ukraine and the Arctic Council ». Allocution à la conférence Arctic Frontiers 2015, Tromsø, 19/01/2015.

⁷⁵³ Jørgen Staun, « Russia's strategy in the Arctic: cooperation, not confrontation », *Polar Record*, mai 2017, vol. 53, n° 3, p. 314-332.

⁷⁵⁴ Allocution de la Ministre des Affaires étrangères norvégienne Ine Marie Eriksen Søreide à la conférence Arctic Frontiers 2018.

- *La construction d'une « méditerranée arctique »*

L'Arctique apparaît dès lors comme un réseau d'acteurs aux stratégies parfois concurrentes mais qui aboutit à former une méditerranée arctique⁷⁵⁵. Rappelons qu'avant d'être un nom propre, « méditerranée » fut un nom commun, désignant une étendue d'eau au milieu des terres. Parler de « méditerranées » au pluriel et sans majuscule n'a donc rien d'un néologisme⁷⁵⁶. Chez Fernand Braudel, la Méditerranée est non une limite physique entre deux rives mais au contraire comme une espace de relations. Toujours convoqué par les auteurs actuels lorsqu'il s'agit d'instituer la singularité irréductible de la Méditerranée, Braudel ne s'est néanmoins pas privé de faire référence à « ces autres Méditerranées nordiques, Manche, mer du Nord, Baltique... »⁷⁵⁷. L'intégration de la mer est moins liée à la limite physique qu'à sa qualité d'obstacle aux flux. Une telle acception revient à davantage considérer l'espace des sociétés, et donc un espace maritime fortement anthropisé et parcouru d'échanges. Une simple limite devient donc une véritable discontinuité seulement à travers les difficultés de franchissement qu'elle représente ou bien en proportion de son importance dans les imaginaires des populations qu'elle sépare⁷⁵⁸. Comme l'écrit Florence Deprest, « Réduire le concept de méditerranée aux seuls bassins maritimes où la mer est un espace de jonction et où les rives opposées sont plus proches entre elles qu'avec les espaces qui forment leur continuité terrestre, c'est s'inscrire dans la problématique braudélienne du « carrefour permanent », nourrie par un sentiment irréductible de l'unité »⁷⁵⁹. La notion de méditerranée est revisitée par Roger Brunet en 1995 dans la revue *l'Espace géographique*⁷⁶⁰ qui identifie, entre autres, la capacité à agréger des réseaux comme sa propriété principale.

⁷⁵⁵ Telle que définie par Roger Brunet. « Modèles de méditerranées ». In: *Espace géographique*, tome 24, n°3, 1995. pp. 200-202.

⁷⁵⁶ Florence Deprest, « L'invention géographique de la Méditerranée : éléments de réflexion », *L'Espace géographique*, 2002, tome 31, n° 1, p. 73-92.

⁷⁵⁷ Fernand Braudel, *La méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, 6^e ed., Paris, Armand Colin, 1985, [1949] p. 172 et 493, cité par Florence Deprest, *Op.cit.*

⁷⁵⁸ Etienne Toureille, *La Turquie en Europe, la Turquie dans le Monde : analyse d'une catégorie macro-régionale au regard d'une géographie des représentations de l'Europe et du Monde turco-centrée*, Paris Diderot Paris 7, Paris, 2017, p. 38.

⁷⁵⁹ Florence Deprest, *Op.cit.*, p. 91.

⁷⁶⁰ Roger Brunet, « Modèles de méditerranées », *L'Espace géographique*, 1995, vol. 24, n° 3, p. 200-202.

En ce sens, l'espace arctique est bien construit par des réseaux qui mettent en contact les différents niveaux de la gouvernance et est traversé par des réseaux qui le débordent. En jouant du multi-échelle et du multiniveaux, l'espace arctique peut être qualifié de région à partir du moment où il est le produit d'une convergence de réseaux d'acteurs institutionnels. Nous avons montré la position intermédiaire de l'espace arctique sur un plan horizontal (espace de convergence entre des réseaux institutionnels enchevêtrés) et vertical (un niveau situé entre le territoire étatique et l'espace mondial). Comme l'écrit la géographe Nora Mareï qui s'intéresse aux liens entre les deux rives de la mer Méditerranée, les régions maritimes peuvent constituer, à l'instar de l'Arctique, des « zones d'articulations remarquables malgré les dissensions et les convoitises qu'elles cristallisent [...] et c'est bien cette bordure terrestre et la relation potentielle entre voisins qui permet d'imaginer une région maritime »⁷⁶¹. De fait, en nous appuyant sur la littérature régionale portant sur d'autres parties géographiques du monde, la région arctique, de frontière maritime, peut être définie plus précisément comme une interface. Les mers arctiques deviennent une zone de contact – même si ça n'est pas toujours une zone de relations - entre différentes sociétés littorales, comme c'est le cas pour les Inuits, à cheval entre le Groenland, l'Amérique du Nord et, au-delà du détroit de Béring, la Russie.

Le détroit de Béring est tout à la fois interface et frontière aux niveaux régionaux, nationaux, continentaux et mondiaux. Le détroit de Béring est le point de passage de l'océan Arctique entre le Cap Dejnev, qui est la pointe la plus nord-orientale de la Sibérie, en Russie et sur le continent eurasiatique et le Cap du Prince de Galles qui est au bout de la péninsule de Seward et donc à la pointe la plus nord-occidentale de l'Alaska, aux États-Unis et sur le continent américain. Ces deux États et ces deux continents - qui se font ainsi face dans le Grand Nord - sont séparés par un espace maritime, le détroit de Béring, large de 90km. Il s'agit d'une interface, puisque ce détroit fut un point de passage historique des Homo sapiens venu d'Asie pour peupler les Amériques 30 000 années avant notre ère, alors que le niveau de la mer était bien plus bas. Mais ce détroit marque tout autant une discontinuité, à la fois physique et géopolitique entre la Russie et les États-Unis. Au centre du

⁷⁶¹ Nora Mareï, « Région maritime : la mer peut-elle être un lien régional » dans Alia Gana et Yann Richard (eds.), *La régionalisation du monde : construction territoriale et articulation global-local*, Paris : Tunis, Karthala ; IRMC, 2014, p. 192-193.

détroit se trouvent les îles de la Grande et de la Petite Diomède, séparées entre elles par une distance d'environ trois kilomètres. Toutes deux partagent cependant des populations de la même origine et qui partagent la même langue⁷⁶², des deux rives de la méditerranée arctique.

- *L'Arctique, nouvel acteur sur la scène internationale*

Ces considérations sur l'intégration régionale plus ou moins forte nous conduisent à envisager le niveau régional comme un acteur à part entière des relations internationales. La notion d'acteur sera ici entendue comme une entité collective, à l'instar d'un individu, capable de concevoir une stratégie qui lui soit propre et lui permette d'agir de façon autonome afin de réaliser certains objectifs⁷⁶³. Les interprétations géographiques du statut d'acteur en relations internationales⁷⁶⁴ permettent d'élargir cette acception. Appliqué dans un premier temps aux États par les tenants de l'approche réaliste des relations internationales, le concept d'acteur a ensuite été étendu à d'autres types d'entités impliquées dans les relations internationales ou ayant des activités transnationales (organisations internationales, organisations non gouvernementales, firmes, etc.)⁷⁶⁵. La région serait alors un réseau, un acteur créé pour agir par de nombreux autres acteurs⁷⁶⁶, dans lequel ces « autres acteurs » sont à la fois à l'intérieur

⁷⁶² Nous renvoyons ici aux écrits de l'écrivain tchouktche russe qui montre que sur les îles Diomèdes entre Tchoukotka et Alaska, les peuplades « américaines » et « russes » se comprennent malgré les différences désormais importantes dans leur mode de vie : « Du côté américain, depuis que le corps des gardes-frontières soviétiques existe, les tentatives de pénétration dans notre territoire se comptent à peine sur les doigts d'une main... » et p. 321 : « - Eh bien tu vois ! nous sommes parents... Et il nous a fallu presque un demi-siècle pour nous revoir ! ce n'est pas humain. – la faute à qui ? – Aux hommes politiques ! fit Mylygrol courroucé. Les vôtres [américains] comme les nôtres [soviétiques]. De vrais salauds en vérité. Une jouissance pour Guèmo que de bavarder avec ce vieillard qui parlait le tchouktche à merveille. Parfois, on passait à l'anglais. Douaït Mylygrol essaya même de parler en russe à deux ou trois reprises, mais c'était peine perdue. [...] La fenêtre de sa baraque [...] donnait droit sur l'île soviétique, en face, que les Russes appelaient tantôt l'île Ratmanov, tantôt la Grande-Diomède, bien qu'elle portât depuis la nuit des temps l'antique nom esquimau d'Imaklil. [...] ». Youri Rytkhéou, *Le miroir de l'oubli*, Arles, Actes sud, 2004, p. 262.

⁷⁶³ Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 2014, 512 p.

⁷⁶⁴ Yann Richard et Gilles Van Hamme, « L'Union européenne, un acteur des relations internationales. Étude géographique de l'actorness européenne », *L'Espace géographique*, 2013, vol. 42, n° 1, p. 15-31.

⁷⁶⁵ Marcel Merle, *Les acteurs dans les relations internationales*, Paris, Economica, 1986, 200 p.

⁷⁶⁶ Bruno Latour, *Reassembling the social: an introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2007, 301 p. 46.

et à l'extérieur du processus socio-spatial mouvant que nous appelons ici région⁷⁶⁷. La région arctique devient un acteur des relations internationales tout d'abord car elle est perçue de manière croissante comme telle par la communauté politique et scientifique. Elle est, comme nous l'avons discuté auparavant, cause et conséquence du processus dont elle est le lieu et l'interface.

Les réunions ministérielles du Conseil ont offert une plateforme de discussion incluant un large panel de participants. Le Conseil a ainsi permis une coopération arctique accrue et a influencé la coordination des politiques nationales et internationales, au point de devenir l'acteur incontournable des négociations autour de l'Arctique. En considérant l'Arctique comme réseau d'acteurs qui crée la région, nous pouvons nous appuyer sur les travaux d'Anssi Paasi qui affirme que la région est un réseau, un acteur fait pour agir par de nombreux autres acteurs qui sont à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de lui⁷⁶⁸. Région passant du statut d'objet passif à acteur, véritable « région-sujet » agissant avec une identité distincte et une société civile régionale en construction, l'Arctique apparaît à la fois comme un nouveau système politique mais également encore comme un nouveau niveau géographique.

La région arctique a pu ainsi se présenter comme acteur des relations internationales, par exemple, lors des négociations internationales sur les changements climatiques⁷⁶⁹. Les États arctiques tentent régulièrement de montrer leur unité sur la scène internationale, en particulier lors des conférences mondiales comme les récentes conférences des parties sur le climat. Lors de la COP 23 à Bonn en novembre 2017, le Conseil de l'Arctique a organisé une table ronde ayant pour sujet les implications globales d'un Arctique en cours de changement, présentant les dernières avancées scientifiques sur le changement climatique dans la région « au reste du monde »⁷⁷⁰. Cette table ronde était composée de chercheurs universitaires, d'experts d'organisations internationales comme l'Organisation Maritime Internationale

⁷⁶⁷ Anssi Paasi, « Regions are social constructs, but who or what 'constructs' them? Agency in question », *Environment and Planning A*, octobre 2010, vol. 42, n° 10, p. 2296-2301.

⁷⁶⁸ *Ibid.*

⁷⁶⁹ Sébastien Duyck, « What Role for the Arctic in the UN Paris Climate Conference (COP-21)? » dans *The Arctic Yearbook 2015*, 2015.

⁷⁷⁰ Site internet du Conseil de l'Arctique URL : <https://www.arctic-council.org/index.php/en/our-work/2/8-news-and-events/473-cop23> Consulté le 31/05/2018.

(OMI), de représentants politiques nationaux et autochtones. Tous les ans depuis plusieurs années, le Conseil de l'Arctique est présent aux COP comme à Madrid en décembre 2019 pour la COP 25 où une table ronde a été organisée sur l'acidification des océans⁷⁷¹, se montrant sur la scène internationale comme un acteur politique et scientifique à part entière.

⁷⁷¹ Site du Conseil de l'Arctique URL : <https://arctic-council.org/index.php/en/our-work2/8-news-and-events/559-arctic-council-to-host-side-event-at-cop25> Consulté le 23/01/2020.

Conclusion du Chapitre IV

Ce chapitre nous a permis de démontrer que la coopération politique arctique construit la région arctique via un processus d'intégration régionale, incomplet car non figé mais réel. L'intégration régionale n'est pas encore parvenue à une unification des économies, des cultures ou des identités – et ce n'est d'ailleurs pas spécifique à cette région du monde. La gouvernance davantage enchevêtrée et complexe que simplement multiniveaux aboutit cependant à travers des effets géographiques mesurables à la formation d'une région émergente.

Il est admis chez les géographes que l'espace est organisé par la politique. Comme l'Union européenne, l'Arctique apparaît alors à la fois comme un nouveau niveau et une configuration réticulaire. Nous avons ici montré que la politique crée du territoire et l'intégration institutionnelle une région. L'Arctique demeure cependant un espace politique incomplet, étiré entre des dynamiques endogènes et exogènes qui, comme nous allons le voir à présent, en font un espace contesté, utilisé, aux limites mouvantes dans le temps et l'espace.

Troisième partie
Un nouveau niveau de gouvernance à l'épreuve
d'enjeux politiques : une région arctique
contestée

Nous avons vu que la région arctique est tout sauf un objet autonome, et qu'elle est avant tout une construction politique issue d'un contexte particulier. En cela, elle est à considérer comme un objet mouvant, et un outil politique. Cet outil saisi par différents acteurs peut servir à s'appropriier les territoires compris comme arctiques, à en façonner les contours, à inclure ou au contraire exclure certains acteurs des décisions politiques qui les concernent.

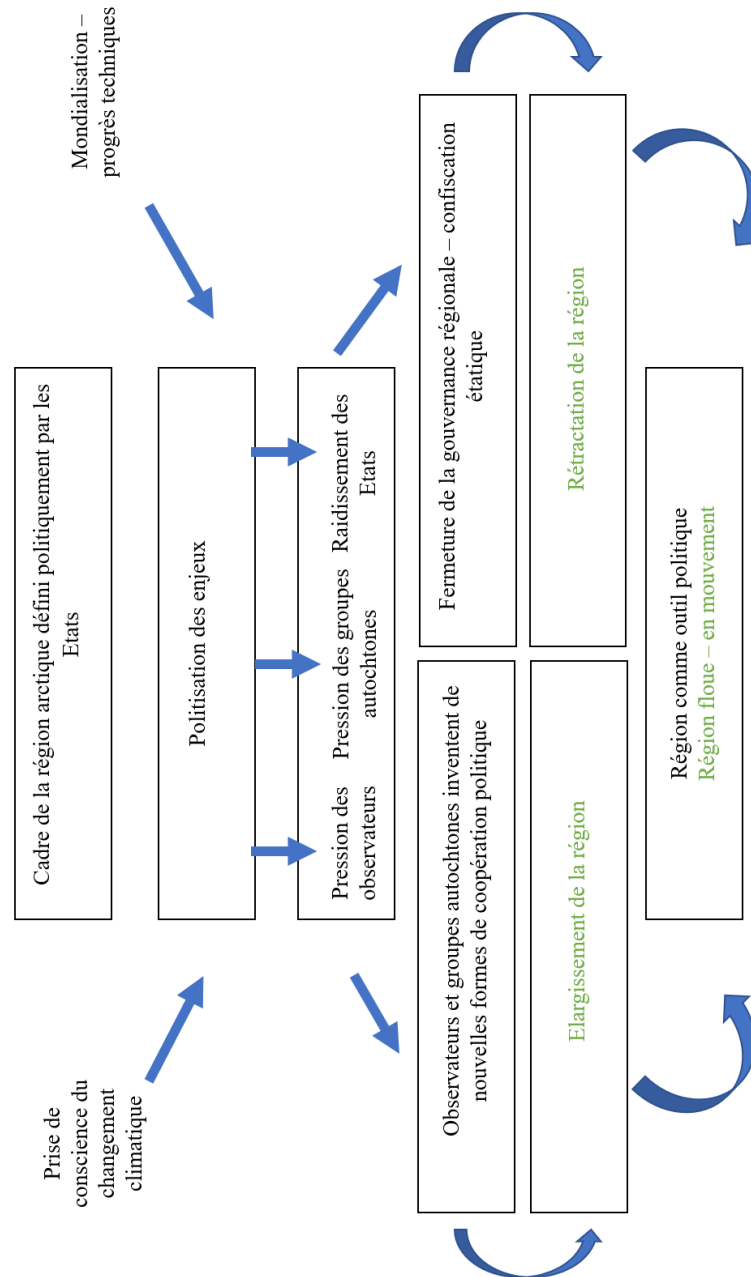
La structure du Conseil de l'Arctique et surtout sa forme de gouvernance sont mis à l'épreuve depuis le milieu des années 2000 par des événements politiques et économiques qui attisent l'intérêt d'entités politiques au-delà du cercle polaire. Les limites traditionnelles de la région arctique, construite dès la fin de la Guerre froide comme système politique, sont donc remise en cause. De nouveaux acteurs étatiques du monde entier ou encore des organisations non gouvernementales remettent ainsi en cause le modèle actuel de gouvernance fermé aux huit États souverains, qu'ils jugent étriqué, et en bousculent les limites. Cela peut passer par exemple par l'inclusion d'observateurs toujours plus nombreux au Conseil de l'Arctique, ou encore par le contournement des instances de coopération traditionnelles au profit de nouveaux forums arctiques qui se tiennent dans le monde entier.

La région arctique est donc tirillée à la fois par des forces centrifuges et centripètes. Dans un double contexte d'ouverture internationale de la région arctique à la mondialisation et de raidissement politique des États membres du Conseil de l'Arctique en réaction, se pose la question de qui doit être inclus dans la gouvernance régionale, et par voie de conséquence, de qui doit en être exclu. Il s'agit alors ici d'évaluer la force du système actuel de gouvernance face aux revendications politiques de nouveaux acteurs. Nous allons dans cette troisième partie de notre démonstration, avec les Chapitres V et VI, analyser les formes nouvelles que prend cette gouvernance, mouvante par sa forme et les acteurs divers qu'elle inclut, mouvante géographiquement par les aires concernées, et mouvante enfin par la diversité des mécanismes de contrainte à l'œuvre. Nous tâcherons de faire de l'Arctique un cas d'étude d'introduction ou de réintroduction d'enjeux politiques quand le contexte international évolue, alors que ces enjeux avaient été exclus dès le début de la coopération régionale. Quelle place conservent les acteurs locaux et les États du Conseil de l'Arctique alors que de nouveaux acteurs du monde entier interfèrent dans le système de gouvernance ?

Après avoir analysé les motivations politiques des acteurs en Arctique, il s'agit à présent d'étudier les acteurs en système. Cette troisième partie sera ainsi consacrée à analyser l'autonomie de l'Arctique en tant que région comme système, dans un système de régions, pour reprendre l'expression du géographe Brian Berry⁷⁷². Le cinquième chapitre de cette thèse sera l'occasion d'analyser la reprise en main de la gouvernance arctique par les acteurs étatiques arctiques dans un contexte d'irruption d'acteurs extérieurs dans la gouvernance régionale. Le sixième et dernier chapitre nous permettra d'analyser le processus de remise en cause de la région arctique par des acteurs extérieurs qui font mouvoir les limites traditionnelles de cette région dans le temps et l'espace.

⁷⁷² Brian J. L. Berry, « Cities as Systems Within Systems of Cities », *Papers in Regional Science*, 1964, vol. 13, n° 1, p. 147-163.

Figure 4 - Les dynamiques de construction de la région : schéma explicatif de la Partie III (Escudé-Joffres, 2020)



Chapitre V. La région : une construction politique pour exclure les acteurs non désirables du processus politique ?

Nous avons vu précédemment que la région arctique est un outil politique et social mis en place par les acteurs étatiques de l'Arctique dans une perspective fonctionnelle : tisser des liens dans un espace marqué par les divisions de la Guerre froide autour de la protection d'un environnement dégradé par les conséquences de celle-ci. Cette construction politique, centrée autour de huit États membres du Conseil de l'Arctique, est remise en cause par la volonté d'ingérence d'acteurs externes à cette organisation dans un contexte d'intérêt accru pour les enjeux économiques et commerciaux de la région. Prendre des décisions pour l'Arctique au sein des instances de coopération, ce n'est plus seulement dépolluer la région des déchets nucléaires comme en 1996, c'est à présent discuter d'exploitation d'hydrocarbures, de zones de pêche élargies ou de routes commerciales internationales.

Le processus d'institutionnalisation de la coopération arctique à l'œuvre depuis une trentaine d'années se traduit par un processus de consolidation de l'autorité des États membres du Conseil de l'Arctique, qui permet de perpétuer leur prééminence politique. La région devient alors un outil pour exclure les acteurs jugés indésirables (acteurs externes, représentants autochtones) et de reprendre la main sur un processus décisionnel de plus en plus stratégique.

Nous verrons dans un premier temps que la perception d'un contexte international en évolution marque un coup de frein à la dynamique inclusive de la gouvernance régionale. Dans un deuxième temps, nous verrons dans un contexte de déplacement du conflit, que la gouvernance semble bien être un alibi démocratique pour les États arctiques pour confisquer le processus décisionnel à leur avantage.

A - La perception par les États arctiques d'un contexte international en évolution, coup de frein à la dynamique inclusive de la gouvernance régionale

Nous avons vu que la dynamique inclusive de la gouvernance était un moment fort de l'histoire des Relations internationales. En Arctique, cela s'est traduit notamment par l'intégration d'organisations non gouvernementales ou de populations autochtones au sein des instances multilatérales. Nous allons étudier à présent les conditions du changement de la coopération politique en Arctique. La région comme outil politique est au service à la fois de l'ouverture du processus de décision politique, et de sa confiscation, en fonction de la perception du contexte international. Si les organisations politiques ne sont jamais, par définition même, dépolitisées⁷⁷³, la perception accrue d'enjeux économiques ou sécuritaires accrus mène les États arctiques à inverser la dynamique inclusive de la gouvernance régionale. Nous allons donc ici nous interroger : la perception d'un contexte international en évolution est-elle un coup de frein à la dynamique inclusive de la gouvernance régionale ?

1 - Les limites de la neutralisation du politique dans la coopération fonctionnelle

Victime visible du changement climatique, la région arctique a bénéficié d'une attention médiatique accrue depuis quelques années en raison de toutes les opportunités économiques et commerciales supposément engendrées par la fonte accélérée des glaces : possibilité de routes maritimes internationales, zones de pêche élargies, ressources minérales et pétrolières. En conséquence, les enjeux commerciaux et économiques attribués à la région attirent les intérêts de pays du monde entier⁷⁷⁴, qui demandent un statut d'observateur au Conseil de l'Arctique. Dans ce contexte, nous observons que les États membres du Conseil de l'Arctique ne font plus confiance au processus de coopération conçu par eux-mêmes à l'origine comme un processus inclusif, et veulent mieux le maîtriser. Dans l'ensemble des documents du Conseil de l'Arctique, on observe ainsi un glissement des priorités en direction

⁷⁷³ Franck Petiteville, « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, 1 septembre 2017, n° 76, p. 9-19.

⁷⁷⁴ Frédéric Lasserre, « Géopolitiques arctiques : pétrole et routes maritimes au cœur des rivalités régionales ? », *Critique internationale*, 13 décembre 2010, n° 49, p. 131-156.

de l'environnement au développement durable, c'est-à-dire aux intérêts économiques et souverains, au fur et à mesure que les possibilités d'exploitation s'accroissent. L'environnement lui-même, choisi comme plus petit dénominateur commun pour la coopération fonctionnelle, n'est plus seulement un élément de « low politics », mais est de plus en plus lié aux intérêts nationaux. Depuis l'année 2007 et l'événement célèbre du planté de drapeau russe, on observe un basculement des questions discutées en Arctique vers des questions de sécurité nationale⁷⁷⁵.

a - Les modalités de la neutralisation du politique en Relations internationales

Les théories des Relations internationales cantonnent classiquement les organisations internationales en-deçà de la politique, et les organisations arctiques ne font pas exception. Nous avons vu que la théorie fonctionnaliste, dont David Mitrany est un célèbre représentant, plaide pour une approche technicienne des problèmes internationaux, qui peut « évacuer, sinon neutraliser la politisation des enjeux »⁷⁷⁶. La politisation peut être définie comme un « processus par lequel des questions ou des activités se trouvent dotées d'une signification politique et, par conséquent, sont appropriées par les acteurs impliqués dans le champ politique [...] et, parfois, font l'objet d'une réponse par les institutions politiques »⁷⁷⁷. Bien que le Conseil de l'Arctique ne soit pas une organisation internationale à proprement parler (voir Chapitre II), il fait sans nul doute partie de ces organisations qui ont bénéficié à ses débuts d'une « dépolitisation par l'expertise »⁷⁷⁸ et de « technicisation des débats qui

⁷⁷⁵ Annika E. Nilsson, « The Arctic Environment - From Low to High Politics » dans *The Arctic Yearbook 2012*, 2012, p. 179-193.

⁷⁷⁶ David Mitrany cité dans G. Devin, « Traditions et mystères de l'interdépendance internationale », dans Pascal Morvan (dir.), *Droit, politique et littérature. Mélanges en l'honneur du Professeur Yves Guchet*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 253.

⁷⁷⁷ Olivier Nay, *Lexique de science politique ; vie et institutions politiques*, Dalloz., Paris, 2008, p. 409, cité dans Franck Petiteville, « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ?, Do international organizations depoliticize international relations ? », *Gouvernement et action publique*, 10 octobre 2016, n° 3, p. 115.

⁷⁷⁸ Franck Petiteville, « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *Gouvernement et action publique*, 10 octobre 2016, n° 3, pp. 113-129.

encadrent la décision politique dans le but de réduire les coûts entraînés par les controverses idéologiques »⁷⁷⁹.

Cette dépolitisation dans une certaine mesure a sans doute permis de maintenir un climat relatif de paix et de coopération, même pendant de graves crises politiques ailleurs dans le monde, grâce à un mandat purement technique fondé sur la science et l'environnement⁷⁸⁰. C'est cette exclusion des questions de sécurité qui lui a permis une réputation de succès et de pacification des relations internationales en Arctique. La recherche de consensus, l'« ethos » du multilatéralisme qui pousse à gagner moins pour gagner avec les autres⁷⁸¹, et enfin l'approche managériale à laquelle n'échappe pas la coopération régionale arctique permettraient d'occulter les ressorts idéologiques et symboliques de la représentation politique. Le politiste Franck Petiteville identifie les trois formes suivantes de la dépolitisation dans les organisations internationales⁷⁸².

- 1) L'usage de normes à vocation éthique universaliste, visant à forger du consensus international et à dé-conflictualiser les enjeux dont se saisissent les organisations. Cette dimension normative se retrouve dans la promotion de bonnes pratiques, à travers les recommandations des groupes de travail du Conseil de l'Arctique par exemple.
- 2) Le discours : les organisations internationales commentent l'action qu'elles mènent dans le monde à travers des rapports, des publications officielles, des prises de parole, les sites web. L'élaboration d'un document se fait selon un processus d'édulcoration successive, de polissage dont résulte une neutralisation progressive du discours

⁷⁷⁹ Asmara Klein, Marie Saiget et Camille Laporte, *Les bonnes pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 23, cité par Petiteville, F. (2016). Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? *Gouvernement et action publique*, (3), 113-129, p. 113.

⁷⁸⁰ Camille Escudé, « Le Conseil de l'Arctique, la force des liens faibles », *Politique étrangère*, 2017, Automne, n° 3, pp. 27-36.

⁷⁸¹ Guillaume Devin, « Paroles de diplomates » dans Franck Petiteville et Delphine Placidi-Frot (eds.), *Négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 97.

⁷⁸² Franck Petiteville, « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », *Gouvernement et action publique*, 10 octobre 2016, n° 3, pp. 113-129 ; Franck Petiteville, « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, 1 septembre 2017, n° 76, p. 9-19.

politique, comme on peut le voir à travers les déclarations ministérielles successives du Conseil de l'Arctique et la communication abondante du secrétariat.

- 3) L'expertise, utilisée en « travestissant les questions politiques du moment en question techniques, rationnelles, susceptibles de dépasser tout clivage politique »⁷⁸³. De fait, le recours à l'expertise est, pour les organisations internationales, un vecteur de légitimation cognitive qui pallie leur faible capital de légitimité politique, dû à leur absence de lien représentatif direct avec des communautés politiques organisées. Cet argument est celui qui est le plus pertinent pour analyser la neutralisation du politique en Arctique, à travers notamment le fondement de la gouvernance arctique par les travaux scientifiques réalisés par les groupes de travail du Conseil de l'Arctique (voir Chapitre IV).

En Arctique comme ailleurs, les bureaucraties des organisations internationales ont ainsi de bonnes raisons de privilégier un traitement dépolitisé des enjeux dont elles se saisissent⁷⁸⁴. Le poids de la culture organisationnelle enfin fait partie de ces facteurs de dépolitisation. Cependant, cette dépolitisation liée à la nature fonctionnelle de la coopération arctique et à la volonté de consensus qui y est liée ne peut pas aboutir complètement. Comme nous l'avons vu, le secrétariat du Conseil de l'Arctique n'échappe pas à la tutelle des États qui le financent. De plus, il ne peut pas dévier de l'impartialité car il a été créé pour œuvrer au nom de l'ensemble des pays membres. Enfin, l'évolution des questions discutées au sein de la politique arctique nous le montre bien.

b - L'exemple russe : le retour de l'État russe en Arctique au milieu des années 2000 dans un contexte d'expansion économique vers le Nord

Pour illustrer ce propos, nous pouvons prendre l'exemple de la resécurisation de la région arctique, et en particulier de l'Arctique russe⁷⁸⁵. Au fur et à mesure que la Russie s'est

⁷⁸³ Corinne Delmas, *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, 2011, pp. 81-83., citée par Franck Petiteville, « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, 1 septembre 2017, n° 76, p. 9-19.

⁷⁸⁴ Franck Petiteville, « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, 1 septembre 2017, n° 76, p. 9-19.

⁷⁸⁵ Valery Konyshev et Alexander Sergunin, « Is Russia a revisionist military power in the Arctic? », *Defense & Security Analysis*, 2 octobre 2014, vol. 30, n° 4, p. 323-335 ; Pauline Pic, « La Camille Escudé-Joffres – « Coopération politique et intégration régionale en Arctique » - Thèse IEP de Paris – 2020 293

relevée de la crise post-transition, sa politique arctique s'est faite plus ambitieuse. Vladimir Poutine a engagé au cours des années 2000 de grands projets de développement dans l'Arctique russe « profitable », quand les territoires déclarés « non profitables » économiquement sont restés à l'abandon. Il faut rappeler que les territoires au nord du cercle polaire représentent 40% du territoire national pour trois millions d'habitants, c'est-à-dire 2% de la population russe estimée à 146 millions d'habitants en 2019. 20% du PIB russe et des exportations totales vient de cette région. L'Arctique est donc comme considéré comme essentiel pour la sécurité nationale, et la lecture russe de l'Arctique est avant tout fondée sur les potentialités économique et commerciales de la région.

Les années 2000 sont donc marquées par des projets de reconquête de l'Arctique, dans un contexte où la région s'affirme comme région d'avenir pour la production d'hydrocarbures notamment. C'est dans ce contexte de recherche de nouvelles ressources qu'il faut replacer l'épisode du planté de drapeau sous le pôle Nord par 4 261 mètres de fond le 2 août 2007 par une expédition russe, provoquant l'émoi de la « communauté internationale »⁷⁸⁶. L'État russe affirme en effet qu'une partie des fonds sous-marins connue sous le nom de dorsale de Lomonossov prolonge le plateau continental de la Sibérie⁷⁸⁷, ce qui permettrait une extension de la Zone Economique Exclusive (ZEE) du pays.

L'année suivante, en 2008, le président Medvedev définissait une ligne politique russe propre à l'Arctique dans le document « The Fundamentals of State Policy of the Russian

recomposition des enjeux stratégiques en Arctique », *Les Champs de Mars*, 25 mai 2018, N° 30 + Supplément, n° 1, p. 157-165.

⁷⁸⁶ « La Russie plante son drapeau sous la banquise du pôle Nord », *Le Monde*, 2 août 2007. https://www.lemonde.fr/a-la-une/portfolio/2007/08/02/la-russie-plant-son-drapeau-sous-la-banquise-du-pole-nord_941444_3208.html Consulté le 3/01/2019 ; « La Russie plante son drapeau au fond de l'Océan arctique », *Le Figaro*, 3 août 2007. https://www.lefigaro.fr/international/2007/08/03/01003-20070803ARTFIG90108-la_russie_plante_son_drapeau_au_fond_de_l_ocean_arctique.php Consulté le 3/01/2019

⁷⁸⁷ L'empressement de la Russie à faire valoir ces droits est cependant souvent caricaturée, alors que le Canada et le Danemark ont déposé de semblables revendications auprès de la Commission des limites du plateau continental (CLCS) de l'ONU. Si ces demandes étaient validées, ces États pourraient porter leur zone de souveraineté sur les ressources du sous-sol marin, conformément au droit international, de 200 à 350 milles.

Federation in the Arctic in the Period Up to 2020 and Beyond »⁷⁸⁸. Dans cette première stratégie arctique, la Russie annonçait ainsi la modernisation des voies d'accès par les rivières, les routes et les chemins de fer, des communications et des aérodrômes du Nord, ainsi que la rénovation de l'aviation polaire. Moscou a lancé alors un plan d'investissement de 35 milliards d'euros jusqu'à 2020, inaugurant le retour de l'Arctique comme région stratégique de la Russie. Dans le même temps, on observe un renforcement des activités militaires en Arctique. Les pays de l'OTAN organisent ainsi régulièrement l'exercice « Cold Response » en Norvège, avec plus de 7000 soldats issus de 13 pays. La Russie quant à elle réinvestit les bases militaires laissées à l'abandon dans les années 1990⁷⁸⁹.

En septembre 2017, dans le cadre du « Programme de développement pour l'Arctique à l'horizon 2025 », le Ministère du développement économique russe a présenté un projet de loi visant à créer huit « zones pivots ». Avec cette stratégie pour l'Arctique, la Russie renoue avec une politique volontariste de mise en valeur à grande échelle de l'Arctique et envoie un message fort quant à sa volonté de maîtriser une région jugée centrale pour son développement et sa sécurité. La stratégie prévoit le renforcement des capacités de la flotte du Nord, la construction et la restauration de bases militaires, la construction et la rénovation d'aérodrômes militaires (péninsule de Kola, Sud de la mer de Barents, Tiksi et Anadyr entre autres), ou encore la modernisation du réseau de défense aérospatiale.

Cet investissement russe s'observe également avec l'organisation de grandes conférences à l'initiative de Moscou. Le 10 avril 2019 s'est ainsi clôturé le cinquième Forum international Arctique, organisé à Saint Pétersbourg à l'initiative du Kremlin. Moscou a pu présenter ses projets ambitieux d'intensification du développement économique en direction de ses territoires et mers arctiques. Novatek, Gazprom, Nornickel ou Rosatom faisaient partie

⁷⁸⁸ Gouvernement de Russie. The Fundamentals of State Policy of the Russian Federation in the Arctic in the Period Up to 2020 and Beyond. 2008. Consulté le 31/05/2018 <http://www.arctisearch.com/Russian+Federation+Policy+for+the+Arctic+to+2020>

⁷⁸⁹ Pour une étude extensive de la politique de sécurité russe en Arctique, voir Ekaterina Klimenko, *Russia's Arctic Security Policy: Still Quiet in the High North*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2016 et Marlène Laruelle, *Russia's Arctic strategies and the future of the Far North*, Armonk, New York, M.E. Sharpe, Inc, 2014.

des organisateurs⁷⁹⁰. Cette nouvelle édition a rassemblé 50% de plus de participants que la précédente édition, issus de deux fois plus de pays. Le développement commercial de la Route maritime du nord et l'exploitation du sous-sol étaient au cœur des discussions. Moscou a également réaffirmé son objectif d'atteindre 80 millions de tonnes de fret annuel par la Route maritime du Nord d'ici 2025, soit quatre fois plus qu'actuellement.

Cette conférence, opportunément nommée « Arctic, Territory of Dialogue », est également un moyen d'appeler à la coopération politique - et donc économique. Souvent présenté comme la bête noire de l'Arctique, la Russie pourrait faire figure de leader politique dans la région, à présent que les États-Unis semblent avoir abandonné toute bonne volonté politique alors que Moscou est à la recherche de partenariats technologiques et financiers. Plus que jamais, le déploiement d'investissements et de technologies dans l'Arctique nécessite un climat politique apaisé dans l'intérêt de tous - la Russie en premier lieu. Aux côtés du président Poutine, la séance plénière a réuni les chefs d'État de l'Islande, de la Norvège, de la Suède et de la Finlande, qui tous ont réaffirmé leur intérêt dans la coopération politique et économique circumpolaire. Le cas russe est ainsi un bon exemple des questions économiques qui réintroduisent des enjeux politiques et sécuritaires dans une région au sein de laquelle les acteurs avaient fait beaucoup d'efforts pour les exclure⁷⁹¹.

c - Une repolitisation des enjeux inévitables en Arctique

L'exemple russe nous montre bien que, comme l'explique Franck Petiteville, dès que l'organisation gagne en autorité internationale, les décisions prises se confrontent aux attentes des sociétés civiles et des opinions publiques mobilisées. Ce faisant, ces mêmes organisations sont inévitablement engagées dans un processus de politisation : « politisation et dépolitisation sont deux faces d'une même médaille et (...) toute entreprise de dépolitisation est promise à un retour du refoulé politique »⁷⁹². On peut donc transposer au Conseil de

⁷⁹⁰ URL : <https://forumarctica.ru/en/partners/partners/> Consulté le 10/02/2020.

⁷⁹¹ On peut se rappeler en effet de la fameuse « astérisque » qui est la condition d'existence du Conseil de l'Arctique, en lui ôtant toute capacité de discuter de questions militaires ou de sécurité (voir Chapitre II, et Annexe I).

⁷⁹² Franck Petiteville, « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, 1^{er} septembre 2017, n° 76, pp. 9-19.

l'Arctique l'analyse de Sylvie Ollitrault à propos des ONG : en revendiquant un apolitisme fondé sur des valeurs humanistes et universalistes à rebours de la « realpolitik » des États, ces organisations réintroduisent « une autre politique », une « politisation par le haut, quasi aristocratique »⁷⁹³.

Parce qu'elles aspirent à la gouvernance mondiale, les organisations internationales ne peuvent pas faire l'économie d'une certaine forme d'activité politique. Alors que la dépolitisation est une volonté politique à l'origine de la création du Conseil de l'Arctique, que se passe-t-il dans un contexte de réintroduction des enjeux politiques ? En suivant notamment les travaux de Franck Petiteville sur la politisation, nous allons voir que la gouvernance inclusive au sein du Conseil de l'Arctique notamment devient un alibi démocratique, et la région un outil utilisé à des fins politiques. Le Conseil de l'Arctique, dès lors qu'il est confronté à une forme d'autorité internationale, est l'objet de ce retour du politique.

Il nous faut souligner cependant que pour beaucoup d'acteurs, comme les représentants autochtones, des enjeux politiques forts sont présents depuis le début. Nous souscrivons par ailleurs à la vision selon laquelle, derrière la gouvernance la plus désincarnée, il y a toujours un agenda, des acteurs, des intérêts, une vision du monde. Dans cette perspective, nous voudrions donc montrer ici que la thèse de la dépolitisation doit être nuancée. On peut identifier notamment deux processus de repolitisation : l'un est dû aux usages stratégiques que les États font des organisations internationales et nous allons l'observer avec l'exemple de la recherche scientifique, l'autre renvoie aux processus de politisation « résiliente » dont certains enjeux internationaux sont l'objet dans l'espace international⁷⁹⁴. Un des principaux moyens d'observer l'évolution de l'usage stratégique que les États arctiques font de la coopération politique est d'analyser leur présence politique au sein des institutions régionales.

⁷⁹³ Sylvie Ollitrault, « Les mobilisations humanitaires. Du global au local, créer un apolitisme militant », dans Lionel Arnaud et Christine Guionnet (dir.), *Les frontières du politique. Enquête sur les processus de politisation et de dépolitisation.*, Presses Universitaires de Rennes, 2005, p. 108.

⁷⁹⁴ Franck Petiteville, « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ?, Do international organizations depoliticize international relations ? », *Gouvernement et action publique*, 10 octobre 2016, n° 3, p. 121.

2 - Des affirmations de souveraineté étatique dans la gouvernance régionale

a - Une assiduité accrue des États dans les instances politiques arctiques

Au sein du processus de coopération politique arctique, une première affirmation de souveraineté étatique dans la gouvernance régionale est à trouver dans l'assiduité accrue des États membres du Conseil. Dans les réunions ministérielles du Conseil de l'Arctique qui se tiennent tous les deux ans, la plupart des États membres sont alors représentés par leurs ministres des Affaires étrangères, des Affaires nordiques ou de l'Environnement.

Il est intéressant tout d'abord de remarquer la présence plus fréquente des ministres, ce qui illustre sans doute l'importance croissante du Conseil de l'Arctique dans les priorités des pays arctiques. Le tableau ci-dessous permet de mettre en évidence l'implication respective des Ministères des Affaires étrangères aux réunions ministérielles en tant que représentant de leur État. On remarque ainsi que l'Arctique semble davantage être une priorité pour les États scandinaves et du Nord de l'Europe (la Norvège, la Suède, la Finlande, le Danemark, l'Islande). Les États-Unis n'ont envoyé leur Secrétaire d'État que depuis 2011, mais de manière systématique depuis. La Russie a été présente diplomatiquement depuis plus longtemps. Ainsi, l'importance de la coopération arctique n'est pas perçue de la même manière par tous les États membres, et l'absence des ministres des Affaires étrangères aux réunions ministérielles du Conseil en est une illustration.

Tableau 9 - Présence des ministres des Affaires étrangères aux Réunions ministérielles du Conseil de l'Arctique (Escudé-Joffres, 2020 d'après les Déclarations ministérielles du Conseil de l'Arctique)

Lieu de la réunion ministérielle (pays hôte)	Année	ÉUA	Canada	Danemark	Islande	Russie	Suède	Finlande	Norvège	TOTAL
Iqaluit (Canada)	1998									3
Barrow (États-Unis)	2000									0
Inari (Finlande)	2002									5
Reykjavik (Islande)	2004									5
Salekhard (Russie)	2006									5
Tromsø (Norvège)	2009									6
Nuuk (Danemark)	2011									5
Kiruna (Suède)	2013									7
Iqaluit (Canada)	2015									6
Fairbanks (États-Unis)	2017									8
Rovaniemi (Finlande)	2019									8
TOTAL		6	6	7	7	7	8	8	9	

Il est notable que la participation des ministres des Affaires étrangères varie grandement selon les acteurs et le niveau des réunions, et que l'admission de nouveaux observateurs ne se traduit pas nécessairement en une croissance du nombre de participants. La participation aux réunions de Conseil de l'Arctique reste constante à travers l'histoire et au-delà des perturbations géopolitiques. Il est intéressant de constater que c'est seulement lors des deux dernières réunions ministérielles du Conseil (2017 et 2019) à l'heure où nous écrivons que les huit États ont envoyé huit ministres des Affaires étrangères. Auparavant, l'envoyé pouvait être un ministre de rang moindre (environnement, ressources etc.). Cela traduit l'investissement croissant des États et la réponse à des enjeux perçus comme plus importants qu'autrefois.

b - L'apparition de contentieux diplomatiques

En retour, le refus pour un État d'envoyer son ministre des Affaires étrangères peut être un moyen de traduire un agacement diplomatique, lié notamment aux tensions diplomatiques entre les États membres du Conseil. Cela illustre l'aspect éminemment politique d'un forum refusant justement de traiter les problèmes politiques qui s'expriment pourtant à travers lui. Ainsi, lors de la signature de la Déclaration d'Ottawa en Septembre 1996, les États-Unis annoncèrent que le Secrétaire d'État Warren Christopher ne serait pas présent à la signature, en réponse symbolique au remplacement par la Russie de la présence du ministre des Affaires étrangères Evgueni Primakov par son subalterne Sergei Krylov. À la suite de cet événement, la Norvège et le Danemark renoncèrent également à envoyer leur ministre des Affaires étrangères à la cérémonie⁷⁹⁵.

Un exemple plus récent particulièrement significatif est celui de la réunion ministérielle qui s'est tenue à Iqaluit, dans le Nunavut, pour clore la présidence canadienne du Conseil les 24 et 25 avril 2015. La Russie a décommandé son représentant habituel, le ministre des Affaires étrangères Sergueï Lavrov, et a envoyé son ministre de l'Environnement, Sergueï Donskoï. Cette décision du Kremlin a fait suite à l'annulation de la réunion préparatoire du

⁷⁹⁵ Evan T. Bloom, « Establishment of the Arctic Council », *American Journal of International Law*, juillet 1999, vol. 93, n° 3, p. 718.

Conseil à Ottawa, le gouvernement canadien en froid avec Moscou depuis le début de la crise ukrainienne ne souhaitant pas de diplomates russes dans la capitale. Après la crise ukrainienne, plusieurs diplomates nous ont signalé que « la coopération régionale a globalement ralenti »⁷⁹⁶. La coopération militaire entre Russie et Norvège a repris après 2016-2017, n'empêchant pas les contentieux diplomatiques d'apparaître dans la région de manière résiliente.

Enfin, nous avons pu observer un troisième exemple de retour des contentieux diplomatiques à la veille de la 11^{ème} réunion ministérielle de Rovaniemi en 2019. Pour la première fois, les huit ministres des Affaires étrangères de la région ont échoué à s'entendre sur une déclaration commune qui clôt traditionnellement la présidence d'un État. Ici, les États-Unis ont joué les trouble-fête, en refusant de signer le document faisant mention du terme « changement climatique ». Lors de la précédente réunion en 2017, le Secrétaire d'État Rex Tillerson avait néanmoins accepté la signature de la déclaration commune, même si deux mois plus tard les États-Unis quittaient l'accord de Paris. Ce coup d'éclat dans la diplomatie arctique tranche pour les observateurs habitués depuis 23 ans à une coopération politique, certes parfois distendue, mais en apparence sans accroc. Cet événement à rebours du multilatéralisme arctique est concomitant du discours offensif du Secrétaire d'État contre la militarisation russe, et les craintes, fondées ou non, de militarisation chinoise⁷⁹⁷. Il illustre de la manière la plus frappante l'affirmation récente et marquée de souveraineté des États-Unis dans la région arctique, bien que le travail scientifique du Conseil de l'Arctique continue à bas bruit.

c - Le format « Arctic 5 », vers un modèle politique toujours plus restreint du multilatéralisme arctique ?

Cette hostilité croissante à un multilatéralisme arctique qui régnait paisiblement jusque-là depuis la fin de la Guerre froide s'accompagne alors d'un rétrécissement du format habituel de la coopération. L'intérêt international qui se manifeste pour l'Arctique pose la question essentielle des acteurs légitimes dans cette gouvernance. La proposition de la

⁷⁹⁶ Entretien avec un diplomate norvégien 2, 23/01/2018.

⁷⁹⁷ Mike Pompeo, Looking North: Sharpening America's Arctic Focus, Rovaniemi, Finlande, 2019.

Commission européenne d'un Traité Arctique sur le modèle de l'Antarctique en 2008 avait provoqué un tollé auprès des cinq riverains de l'océan, les « Arctic 5 » (Canada, Danemark, États-Unis, Norvège, Russie). La Commission avait en effet semblé oublié que contrairement à l'Antarctique, l'Arctique est peuplé de 4 millions de personnes réparties sur des États qui défendent farouchement leur souveraineté et leur droit à décider d'eux-mêmes dans un contexte d'ouverture des enjeux régionaux. Les cinq États côtiers ont montré des volontés de s'organiser en réclamant une place particulière dans la gouvernance régionale.

La Conférence qui s'est tenue au Groenland en mai 2008 et qui a abouti à l'adoption de la Déclaration d'Ilulissat joue un rôle particulier dans l'opposition entre les cinq États côtiers et les autres États du Conseil. Dans la Déclaration, ces cinq États affirment occuper une position unique quant aux problématiques liées à l'Océan arctique, rompant les rangs avec les États membres du Conseil. Cette déclaration affirmait une conception de l'océan fondée sur le droit de la mer et l'accès aux ressources restreint aux États souverains⁷⁹⁸. Ils s'identifient eux-mêmes comme acteurs légitimes de l'agenda arctique en raison de leur position côtière :

« By virtue of their sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in large areas of the Arctic Ocean the five coastal states are in a unique position to address these possibilities and challenges. »⁷⁹⁹

Un an après le fameux planté de drapeau par la Russie au pôle nord, et tandis que la communauté internationale commençait à s'intéresser à l'Arctique, cette vision s'opposait à l'idée d'un océan appartenant à tous. Cette déclaration avait alors été très critiquée car elle instaurait de fait un « club des cinq » fermé, hors du format traditionnel diplomatique ouvert aux huit États arctiques que constitue le Conseil de l'Arctique. De manière attendue, les autres États du Conseil de l'Arctique (Finlande, Islande, Suède) ont réagi négativement à ces développements. Une conséquence pourrait être l'incertitude croissante quant à la division du travail entre le Conseil et les autres acteurs. Ces initiatives semblent cependant s'être espacées car certains pays comme le Danemark, de plus en plus gênés par l'idée d'exclure les peuples

⁷⁹⁸ Klaus Dodds, « The Ilulissat Declaration (2008): The Arctic States, "Law of the Sea," and Arctic Ocean », *SAIS Review of International Affairs*, 1 janvier 2013, vol. 33, p. 45-55.

⁷⁹⁹ « Ilulissat Declaration », 2008.

autochtones des négociations politiques, ont arrêté de soutenir un forum alternatif. Dans le cas du Danemark, on comprend les raisons internes et géostratégiques à ce changement de cap : il s'agit de choyer l'identité autochtone du Groenland, territoire colonisé depuis le XVIII^{ème} siècle.

Cependant, de telles manœuvres diplomatiques semblent faire apparaître une hiérarchie entre les membres du Conseil en formant un possible format alternatif au Conseil de l'Arctique pour discuter des questions politiques hors de son mandat. Or une organisation ne vaut que parce qu'elle est utilisée et prise au sérieux par ses membres. Les « Arctic 5 » semblent ainsi réaliser une menace par rapport au lent processus de coopération que constitue le Conseil de l'Arctique en le contournant, illustrant un manque de confiance dans sa structure multilatérale et ouverte.

Les 22 et 23 mai 2018, des représentants des cinq États côtiers de l'océan Arctique se sont de nouveaux réunis à Ilulissat, au Groenland pour un sommet diplomatique. Cette réunion a eu lieu dix ans exactement après la Déclaration d'Ilulissat. Avec cette nouvelle réunion, le Ministre des Affaires étrangères danois a affirmé la volonté des « Arctic five » de conserver cette région du monde pacifique⁸⁰⁰, tout en défendant par cette réunion même un format plus restreint que celui du Conseil de l'Arctique pour la gouvernance régionale.

3 - Le glissement du travail scientifique vers la politique

Au jeu politique de réinvestissement stratégique des États, il faut ajouter des formes de politisation résiliente des enjeux traités par le Conseil de l'Arctique, sous la forme de controverses qui subsistent, en dépit de leur neutralisation préalable. On voit ici alors que les modalités de la dépolitisation par les « normes éthiques » et par l'expertise ne font que déplacer le conflit. Le recours à des instruments éthiques et en apparence neutres comme les « bonnes pratiques » ne signifie pas que toute dimension politique en est absente. Comme le note Franck Petiteville, la prescription d'instructions environnementales par exemple,

⁸⁰⁰ Denmark, Ministry of Foreign Affairs of, *High-level Meeting in Ilulissat, Greenland on the Occasion of the 10-year Anniversary of the Ilulissat Declaration*, URL : <http://um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsid=c26bc6ee-f208-43da-a8b6-1923a3fd5824>, Consulté le 25/05/2019.

instruments « soft » destinés à contourner un rapport symbolique d'imposition de certains pays à d'autres, perpétuent une hiérarchie politique entre « bonnes » et « mauvaises » pratiques⁸⁰¹. On peut observer la même chose au Conseil de l'Arctique, à travers des normes environnementales qui visent certains États en particulier, comme la Russie.

Une autre des traductions de ce réinvestissement étatique des nations arctiques est à observer dans le travail scientifique du Conseil de l'Arctique. Parce que l'expertise scientifique n'est qu'une « ressource mobilisée par les groupes dans le combat politique »⁸⁰², celle-ci n'évite pas les questions politiques. La recherche scientifique ne se déroule pas en vase clos par rapport à la société, à l'économie et à la politique et il est ainsi frappant de constater qu'alors que le Conseil de l'Arctique rejette les questions de sécurité, ces dernières restent présentes, parfois sous des formes détournées. Un exemple consiste dans l'intrication des questions discutées au sein des groupes de travail et des questions de souveraineté. Le groupe de travail EPPR (« Emergency, Prevention, Preparedness, and Response »), de la bouche de son président, a un mandat qui touche beaucoup à la souveraineté des États⁸⁰³. Ce groupe d'experts concerne en effet en particulier le travail des garde-côtes des pays arctiques. La marine nationale est donc étroitement associée au travail de contrôle de la pollution et des désastres naturels et nucléaires sur lesquels travaillent ce groupe. Le président du groupe que nous avons rencontré en janvier 2018, est d'ailleurs un fonctionnaire, militaire de carrière⁸⁰⁴.

Cette intrication inévitable entre questions de sécurité et scientifique se double d'une évolution notable dans le travail du Conseil de l'Arctique. Les aspects politiques et techniques ont pris de l'importance par rapport aux aspects proprement scientifiques. Ainsi, alors qu'auparavant, le président du groupe de travail présentait son travail aux « Senior Arctic

⁸⁰¹ Franck Petiteville, « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? » Do international organizations depoliticize international relations ? », *Gouvernement et action publique*, 10 octobre 2016, n° 3, p. 113-129.

⁸⁰² Denis Saint-Martin, « Expertise » dans *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, vol.3e éd., p. 267., cité par Franck Petiteville, « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ? », Do international organizations depoliticize international relations ? », *Gouvernement et action publique*, 10 octobre 2016, n° 3, p. 113-129.

⁸⁰³ Entretien avec le président d'EPPR, 24/01/2018.

⁸⁰⁴ Entretien avec le président d'EPPR, 24/01/2018.

Officials » (SAO) - les représentants des États membres du Conseil - en une à deux heures lors des réunions semestrielles, le temps de parole du président de groupe été réduit au profit du temps de débats entre SAO. La croissance des groupes de travail en nombre d'experts a mené à une réorganisation administrative au sein des secrétariats, ce qui constitue un des plus gros changements observables de ces dernières années. Les secrétariats des groupes de travail ont à présent un rôle administratif bureaucratique bien plus que scientifique, et leur mise en place a engendré les craintes des scientifiques qui ont eu peur de prendre des moyens et de se faire « manger par la bureaucratie »⁸⁰⁵. Alors qu'avant 2013, les scientifiques étaient assez libres, en lien direct avec le niveau politique, la mise en place de secrétariats alourdit le travail en interposant un intermédiaire entre la science et le politique. Un scientifique du groupe AMAP nous a fait part des craintes que les groupes de travail perdent leur liberté de chercheur⁸⁰⁶. Alors que le niveau politique n'effectuait aucun contrôle sur le travail des scientifiques, certains ont pu voir les secrétariats comme un moyen de les contrôler. Il suffit de voir qu'à présent, les secrétariats de l'AMAP et du Conseil de l'Arctique sont dans les mêmes locaux, au centre Fram de Tromsø.

L'expertise scientifique, choisie comme bien commun de coopération aux débuts du Conseil de l'Arctique en raison du présupposé selon laquelle elle serait politiquement neutre, apparaît alors comme de plus en plus vectrice de politique. Parmi d'autres outils, cette expertise est alors un moyen de fermer le processus de gouvernance régionale aux acteurs extérieurs aux limites de la région dessinées par les huit États membres du Conseil de l'Arctique.

⁸⁰⁵ Entretien avec un chercheur d'AMAP, 19/01/2018.

⁸⁰⁶ Entretien avec un chercheur d'AMAP, 19/01/2018.

B - La région comme outil pour fermer le processus de gouvernance régionale

Nous avons vu que les intérêts stratégiques sont explicitement évacués au sein du Conseil de l'Arctique qui se concentre sur des sujets techniques. Cette volonté à l'origine de la création du forum permet d'inclure une grande diversité d'acteurs, et notamment des observateurs et des représentants autochtones. Cependant, on observe que les États membres du Conseil de l'Arctique ont une volonté accrue de reprendre en main la gouvernance régionale face à la demande d'acteurs extérieurs d'interférer dans les décisions arctiques. De même, la dynamique d'inclusion des populations autochtones dans le processus décisionnel se voit réduite au fur et à mesure. Le Conseil de l'Arctique apparaît alors comme un instrument politique instrumentalisé par les États au profit d'une conception très stricte des limites politiques et géographiques de la région arctique. Il suffit de lire la définition dans la Déclaration d'Ottawa la définition des « États arctiques » qui est très stricte et se limite aux huit États membres⁸⁰⁷ (voir Annexe I). Alors que le niveau d'application des décisions du Conseil de l'Arctique reste le même – les territoires au nord du cercle polaire – le niveau de décision se rétrécit autour des huit États membres.

1 - La fermeture progressive aux États externes des instances politiques régionales : la tentation du « club »

Le problème du nombre, du rôle et de la justification de la présence des membres observateurs dans le Conseil de l'Arctique a émergé comme étant l'un des principaux points de discussion d'une réforme du Conseil⁸⁰⁸. On observe en effet un accroissement des acteurs qui cherchent à intervenir dans les instances de coopération arctique dans une forme de « polyphonie » politique⁸⁰⁹. Ce phénomène se traduit de manière visible par la croissance exponentielle des candidatures au poste d'observateur au Conseil de l'Arctique.

⁸⁰⁷ Arctic Council, « Ottawa Declaration », 1996. Article 2.

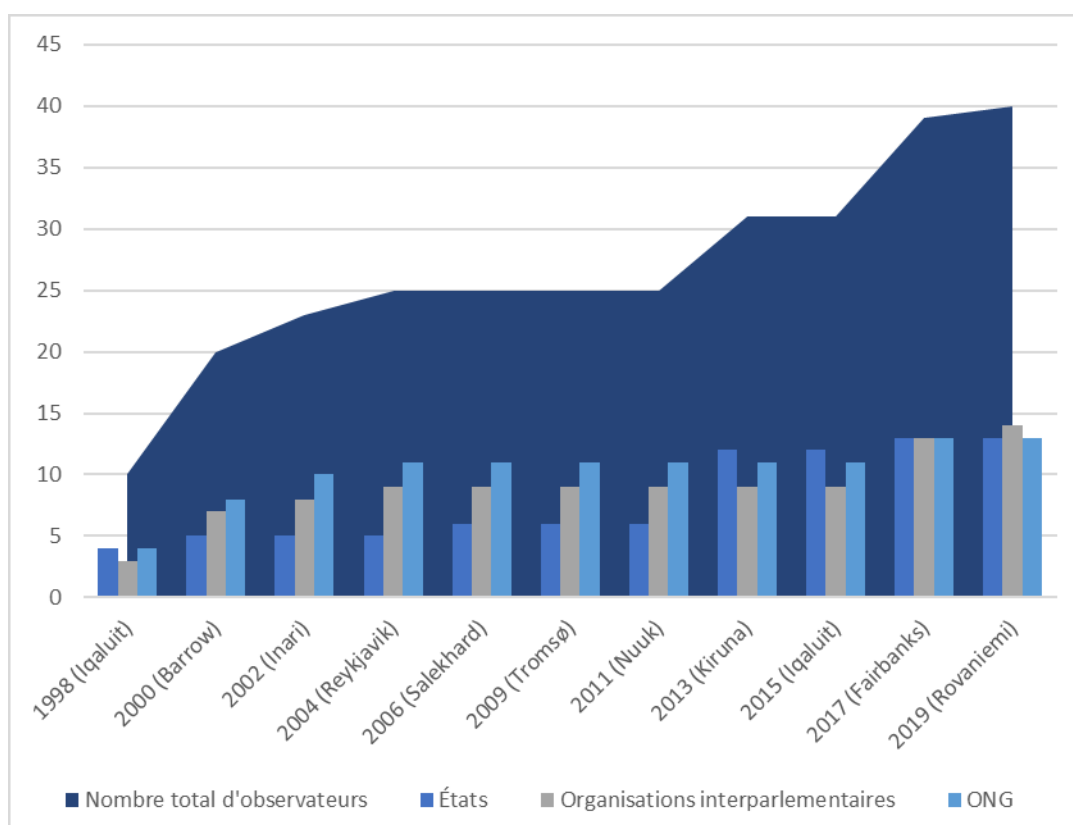
⁸⁰⁸ Arctic Council, « Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers, Nuuk, Greenland, May 2011. »

⁸⁰⁹ Mathias Albert et Andreas Vasilache, « Governmentality of the Arctic as an international region », *Cooperation and Conflict*, 21 avril 2017, p. 9.

a - La candidature croissante du nombre d'observateurs au Conseil de l'Arctique : un phénomène politique qui prend de l'ampleur

Les acteurs non présents au nord du cercle polaire, États ou organisations, peuvent s'impliquer en Arctique de multiples manières : scientifique, économique, commerciale. Le seul moyen proprement politique d'agir au sein des instances multilatérales est néanmoins d'acquiescer un statut d'observateur au sein du Conseil de l'Arctique. Le graphique ci-dessous illustre l'intérêt international pour la région arctique à travers l'entrée des nouveaux observateurs par type (État, Organisation interparlementaire, ONG) au fil du temps.

Graphique 2 - L'augmentation du nombre d'observateurs au Conseil de l'Arctique 1996-2019 (Escudé-Joffres, 2020, d'après le site du Conseil de l'Arctique)



On peut voir dans le graphique ci-dessus l'engouement premier lié à la coopération régionale, avant un gel des acceptations – lié à l'absence de candidatures - dans les années 2000. On pourrait attribuer ce relatif désintérêt vis-à-vis de la coopération arctique à des

présidences du Conseil moins actives, présentant moins d'intérêt pour l'Arctique ou la coopération régionale⁸¹⁰ : la Finlande de 2000 à 2002, l'Islande de 2002 à 2004, la Russie de 2004 à 2006. La Finlande et l'Islande sont en effet deux États non riverains de l'océan Arctique et la Russie peu impliquée dans la coopération multilatérale comme nous l'avons vu dans le Chapitre I. A partir de la présidence danoise (2009-2011), la coopération régionale redémarre, ce qui incite de nombreux observateurs à postuler. On se rappelle également l'intérêt soudain suscité pour l'Arctique dans la deuxième moitié des années 2000, suite à la révélation de potentielles ressources d'hydrocarbures⁸¹¹, à la même période où la Russie plantait son drapeau au pôle Nord réveillant des fantasmes de « nouvelle guerre froide »⁸¹².

Le nombre de candidatures au poste d'observateur a très fortement augmenté depuis la réunion des SAO d'avril 2007 à Tromsø, quand la Chine et l'Italie ont exprimé leur souhait de devenir des nations observatrices. À la suite de cela, la Corée du Sud et l'Union européenne ont également candidaté et participé à la réunion des SAO en novembre 2008, puis le Japon en 2009 et enfin Singapour en 2011⁸¹³.

En 2013, le nombre d'observateurs étatiques a doublé, avec l'arrivée notable de nombreux observateurs asiatiques : Corée du Sud, Chine, Japon, Inde et Singapour aux côtés de l'Italie. La population mondiale représentée au sein du Conseil de l'Arctique est à présent de 60%, traduisant l'internationalisation de l'intérêt pour la région. Le Canada et la Russie ont été les États les plus réticents à accepter des États extérieurs à la limite du cercle polaire comme observateurs lors de la réunion de Kiruna en 2013⁸¹⁴. En 2017, il y avait seize candidatures pour un statut d'observateur, parmi lesquelles se trouvaient la Grèce, la Turquie,

⁸¹⁰ Entretien avec un diplomate français 3, 27/06/2018.

⁸¹¹ US Geological Survey, « Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle », 2008.

⁸¹² Frédéric Lasserre, « Géopolitiques arctiques : pétrole et routes maritimes au cœur des rivalités régionales ? », *Critique internationale*, 13 décembre 2010, n° 49, p. 131-156.

⁸¹³ E.J. Molenaar, « Current and Prospective Roles of the Arctic Council System within the Context of the Law of the Sea », *The International Journal of Marine and Coastal Law*, janvier 2012, vol. 27, p. 553-595.

⁸¹⁴ Mathieu Landriault, « Opening a new ocean: Arctic Ocean fisheries regime as a (potential) turning point for Canada's Arctic policy », *International Journal*, 1 mars 2018, vol. 73, n° 1, p. 160.

la Mongolie, mais également les ONG Greenpeace, l'Association des Producteurs de Pétrole et de Gaz ou encore la National Geographic Society⁸¹⁵. Lors de la réunion ministérielle de Rovaniemi, en mai 2019, un seul observateur cependant a été accepté : il s'agit de l'Organisation Maritime Internationale, une institution spécialisée des Nations Unies.

En conséquence de ce nombre d'observateurs accru, toute la structure politique comme administrative du Conseil de l'Arctique s'alourdit. Par exemple, les groupes de travail scientifique qui constituent l'armature du Conseil croissent en nombre⁸¹⁶. Le groupe PAME est aujourd'hui le plus important avec une centaine de personnes qui assistent à chaque réunion, ce nombre ayant triplé en six ans, depuis le milieu des années 2010⁸¹⁷. Le président d'EPPR note également que le nombre de demandes de participation au groupe augmente d'année en année⁸¹⁸. La SAO états-unienne, Julia Gourley, présentait dans un entretien au journal norvégien arctique *The Independent Barents Observer* les aspects logistiques contraignants des réunions politiques comme scientifique⁸¹⁹. Selon elle, en termes d'espace, les réunions sont à présent bondées, et bientôt ne pourront plus avoir lieu dans des villes arctiques qui ne disposent pas de grandes infrastructures d'accueil. Les réunions se tiennent à présent dans des gymnases, car il n'existe pas en Arctique de salles de réunion assez grandes pour accueillir toutes les délégations. Au dire des représentants étatiques du Conseil de l'Arctique, la structure de ce dernier semble s'élargir aux dépens des intérêts de ses États membres. On observe alors en retour un durcissement des conditions posées pour participer aux discussions au sein de la gouvernance arctique. Le nombre d'observateurs admis ralentit alors que le contrôle des États membres du Conseil sur le forum se fait croissant.

⁸¹⁵ Yereth Rosen, « How many observers can Arctic Council handle? », *The Independent Barents Observer*, 16 mars 2016.

⁸¹⁶ Entretien avec le président d'EPPR, 24/01/2018.

⁸¹⁷ Entretien avec la présidente de PAME ; Entretien avec un chercheur d'AMAP, 19/01/2018.

⁸¹⁸ Entretien avec le président d'EPPR, 24/01/2018.

⁸¹⁹ Yereth Rosen, « How many observers can Arctic Council handle? », *The Independent Barents Observer*, 16 mars 2016.

b - Le durcissement des règles d'admission au statut d'observateur

Malgré, ou plutôt en réponse à l'intérêt croissant pour le statut d'observateur au Conseil de l'Arctique, les États membres montrent des réticences de plus en plus importantes à l'octroyer. Lors de la réunion ministérielle de 2013 à Kiruna, la même année où le nombre d'observateurs a doublé, les règles de procédure pour l'admission des observateurs ont été revues de manière plus stricte. Le Conseil a publié à l'occasion dans un « Arctic Council Observer manual » qui accompagne des règles de procédures réactualisées⁸²⁰. Quelques éléments notables ont été ajoutés. D'une part, le fait que la contribution financière totale de tous les observateurs à un projet de recherche ne peut pas dépasser celle des États arctiques⁸²¹. D'autre part, chaque observateur doit à présent renouveler son intérêt tous les quatre ans et peut voir potentiellement sa participation refusée⁸²². Cette mesure a été évoquée pour plusieurs États, comme l'Inde et l'Italie⁸²³. Enfin, les candidats au statut d'observateur doivent reconnaître la souveraineté des États arctiques dans la région, prouver qu'ils respectent les valeurs des peuples autochtones et qu'ils sont prêts à les soutenir financièrement, manifester leurs « intérêts » pour l'Arctique - un critère délibérément vague qui laisse le champ libre aux États membres pour accepter ou refuser une candidature. En plus des critères formels pour être admis comme membre observateur du Conseil de l'Arctique, il existe des critères informels à l'appréciation directe des États membres du Conseil⁸²⁴.

La réunion ministérielle de Kiruna correspond également à une rupture puisqu'à partir de 2013, les drapeaux des pays observateurs ne sont plus autorisés sur la table⁸²⁵, ce qu'un

⁸²⁰ Arctic Council, « Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies », 2013 ; Arctic Council, « Arctic Council Rules of Procedure », 2013.

⁸²¹ Arctic Council, « Arctic Council Rules of Procedure », 2013, Article 38.

⁸²² Arctic Council, « Arctic Council Rules of Procedure », 2013. Annexe II. 2a. « Applications for observer status shall be directed to the Chairmanship and shall be accompanied by a memorandum setting out relevant information including written description of the proposed Observer's ability to contribute to the work of the Arctic Council. »

⁸²³ Entretien avec un diplomate français 3, 28/06/2018 ; Arctic Council, « Arctic Council Rules of Procedure », 2013. Annexe II. 5 « Every four years, from the date of being granted Observer status, Observers should state affirmatively their continued interest in Observer status. »

⁸²⁴ Danita Catherine Burke, « Becoming an Arctic Council NGO Observer », *Polar Record*, 2019.

⁸²⁵ Entretien avec un diplomate français 4, 3/07/2018.

diplomate français interrogé analyse comme une « ultra-politisation » et une priorité donnée à la coopération entre les acteurs de la région aux dépens de l'inclusion des acteurs extérieurs⁸²⁶. Ce processus se traduit par une exclusion progressive de certains membres observateurs du Conseil de l'Arctique qui pouvaient ainsi prendre la parole à côté des ministres des États arctiques jusqu'en 2011 et se sont trouvés relégués à présent à un statut purement passif d'observateurs⁸²⁷. Cette mise à l'écart progressive des observateurs se traduit par leur impossibilité de s'exprimer même brièvement pendant les réunions du Conseil⁸²⁸. Pour un diplomate français interrogé, la réalité du travail des observateurs est une « suite de déconvenues et de déceptions difficiles à accepter », bien que le statut soit important à conserver pour la stature de la France ; « c'est pour cela qu'on joue le jeu »⁸²⁹ nous dit-il.

- *L'exemple du refus de la Suisse au poste d'observateur du Conseil de l'Arctique*

Le refus des États du Conseil d'accorder à la Suisse un statut d'observateur en 2015 est révélateur de la réticence récente d'inclure de nouveaux États dans la gouvernance régionale. D'autres pays ont vu leur demande au poste d'observateur rejeté, comme l'Argentine, qui arguait de sa proximité polaire avec l'Antarctique pour justifier son expertise polaire⁸³⁰. La première demande de la Suisse comme État observateur a été rejetée en 2015, à la suite du gel des demandes d'adhésion. Comme la candidature de l'Union européenne avait été bloquée auparavant d'abord par le Canada à cause du moratoire de l'Union européenne sur les produits dérivés du phoque puis par la Russie à la suite de la crise ukrainienne (voir ci-dessous), les pays européens du Conseil (Danemark, Finlande et Suède) ont décidé à leur tour de bloquer les autres demandes, en particulier celle de la Suisse, qui a des liens économiques forts avec Moscou en Arctique⁸³¹.

⁸²⁶ Entretien avec un diplomate français 4, 3/07/2018.

⁸²⁷ Entretien avec un diplomate français 4, 3/07/2018.

⁸²⁸ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018 ; entretien avec un diplomate français 1, 28/06/2018 ; entretien avec un diplomate français 2, 3/07/2018.

⁸²⁹ Entretien avec un diplomate français 2, 10/01/2018.

⁸³⁰ Entretien avec un diplomate français 2, 10/01/2018.

⁸³¹ Entretien avec un diplomate français 4, 3/07/2018.

Le diplomate suisse interrogé affirme qu'il aurait été plus aisé pour la Suisse d'obtenir son statut d'observateur en 2013, avant la crise ukrainienne⁸³². Ce refus a cependant permis à la Suisse de peaufiner sa stratégie arctique, et la candidature a été acceptée finalement en 2017. Le Département fédéral suisse des Affaires étrangères a déployé un arsenal communicationnel beaucoup plus important que les autres pays candidats au poste d'observateur. Cela traduit non seulement les moyens financiers et politiques mis à disposition par la Confédération suisse, mais également le durcissement des critères pour devenir État observateur dans un contexte de perception aigüe des enjeux géopolitiques de la région. Le processus sinueux d'acceptation de la Suisse au sein des observateurs illustre bien cette réticence des États membres du Conseil de l'Arctique à élargir le nombre d'observateurs et le cadre de la gouvernance régionale.

c - Une reprise en main de la gouvernance régionale par les États arctiques

L'intérêt international pour l'Arctique représente ainsi un dilemme pour les États membres du Conseil, dont les positions ne forment cependant pas, comme toujours, un bloc monolithique. Alors que les pays du nord de l'Europe, la Finlande, la Suède, la Norvège et l'Islande, désirent que le Conseil représente mieux les entités politiques intéressées par la région afin d'éviter que les sujets relatifs à l'Arctique ne soient traités dans d'autres enceintes, le Canada, la Russie et les États-Unis depuis l'élection de Donald Trump se montrent de fervents défenseurs de la souveraineté des États arctiques dans la région et craignent une participation accrue des observateurs aux travaux politiques du Conseil. Dans un document publié en 2017, le Gouvernement du Canada affirme son attachement à la structure de gouvernance actuelle :

« While many players far removed from the region itself [seek] a role and in some cases [call] into question the governance of the Arctic,» Canada “does not accept the premise that the Arctic requires a fundamentally new governance structure or legal framework. »⁸³³

⁸³² Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018.

⁸³³ Government du Canada. “Statement on Canada’s Arctic Foreign Policy: Exercising: Sovereignty and Promoting Canada’s Northern Strategy Abroad.” 2017. URL : *Camille Escudé-Joffres – « Coopération politique et intégration régionale en Arctique » - Thèse IEP de Paris – 2020* 312

La Russie s'est également opposée fermement à une gouvernance internationale dans la région, en questionnant même le terme de « gouvernance »⁸³⁴. Les documents officiels russes expliquent que les décisions qui impliquent l'Arctique doivent être prises uniquement par les États arctiques et leurs populations. La réticence à parler de gouvernance, au profit du terme de « coopération » montre bien que la gouvernance est perçue comme une intrusion malvenue dans des questions de politique interne et de souveraineté nationale. Le mot « coopération » manifeste une préférence pour l'informel et la volonté de garder le cadre de la coopération dans un cadre westphalien.

Plus récemment, et dans cette ligne politique, Mike Pompeo, secrétaire d'État états-unien a prononcé un discours très remarqué le 6 mai 2019, veille de la 11^{ème} réunion ministérielle à Rovaniemi, pointant du doigt l'action de la Chine en Arctique⁸³⁵ :

« Beijing claims to be a “Near-Arctic State,” yet the shortest distance between China and the Arctic is 900 miles. There are only Arctic States and Non-Arctic States. No third category exists, and claiming otherwise entitles China to exactly nothing. »

Cette déclaration faisait référence à la politique arctique de la Chine lancée en 2018, où elle se définissait elle-même comme « État presque arctique »⁸³⁶. L'exemple du veto posé à l'entrée de l'Union européenne comme observateur du Conseil de l'Arctique procède de ce processus de reprise en main et de repolitisation des enjeux arctiques.

https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/arctic-arctique/arctic_policy-canada-politique_arctique.aspx?lang=eng Consulté le 10/02/2020.

⁸³⁴ Cécile Pelaudeix, « What is “Arctic governance”? A critical assessment of the diverse meanings of “Arctic governance" », *The Yearbook of Polar Law*, 2015, vol. 6, p. 398-426.

⁸³⁵ Mike Pompeo, *Looking North: Sharpening America's Arctic Focus*, Rovaniemi, Finlande, 2019. URL : <https://www.state.gov/secretary/remarks/2019/05/291512.htm> Consulté le 10/02/2020.

⁸³⁶ « China is an important stakeholder in Arctic affairs. Geographically, China is a “Near-Arctic State”, one of the continental States that are closest to the Arctic Circle. » The State Council - The people's Republic of China, *China's Arctic Policy*, 2018.

- *L'exemple du veto contre l'entrée de l'Union européenne*

L'Union européenne a vu son admission comme observateur du Conseil de l'Arctique refusée en raison du veto de plusieurs membres, et ce cas emblématique qui est revenu maintes fois dans nos entretiens, mérite d'être développé. L'admission de l'Union européenne au Conseil de l'Arctique a été refusée une première fois en raison du veto canadien en 2013⁸³⁷, à la suite de l'interdiction par le Parlement européen de l'importation des produits dérivés du phoque⁸³⁸. La position officielle canadienne a été de s'insurger contre cette décision jugée discriminante à l'égard des populations inuites qui vivent en grande partie de ce commerce. Le phoque constitue « l'ADN du Canada »⁸³⁹, comme se sont indignés des diplomates interrogés : tous les vêtements chauds encore aujourd'hui au Canada sont faits en fourrure de phoque⁸⁴⁰, il s'agit de la seule peau à la fois chaude et imperméable, qui comporte de plus une importance symbolique humaine, sociale et culturelle⁸⁴¹. Il est intéressant d'observer que tous les diplomates canadiens en représentation à l'étranger, à la conférence « Arctic Frontiers » en Norvège par exemple, arborent un ruban en peau de phoque⁸⁴² sur leur veste, comme manière de se montrer solidaire de la cause autochtone.

À l'époque, la Suède et la Finlande, deux États du Conseil de l'Arctique appartenant à l'UE ont soutenu la position de cette dernière. Un diplomate norvégien interrogé à ce sujet assure également son soutien à l'entrée de l'UE au Conseil : « La Norvège aurait aimé avoir l'UE depuis longtemps comme partenaire sur la recherche scientifique, la protection de l'environnement. Nous sommes tous alignés sur ces sujets »⁸⁴³. Pour lui, l'inquiétude des participants permanents inuits et autochtones en général ne se comprend non pas tant par la question du phoque que par la peur de voir des acteurs extérieurs au Conseil vouloir y entrer,

⁸³⁷ Entretien avec un diplomate canadien 2, 23/01/2018.

⁸³⁸ Regulation (EC) No 1007/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on trade in seal products (Text with EEA relevance).

⁸³⁹ Entretien avec un diplomate de l'Union européenne, 23/01/2018.

⁸⁴⁰ Notes, carnet de terrain, 23 février – 9 mars 2018, Iqaluit.

⁸⁴¹ Entretien avec un diplomate canadien 1, 21/12/2017.

⁸⁴² Notes, carnet de terrain, 16-26 Janvier 2018, Tromsø.

⁸⁴³ Entretien avec un diplomate norvégien 1, 9/01/2018.

acteurs dont souvent, juge-t-il, l' « engagement est inversement proportionnel à leur connaissance de la question »⁸⁴⁴.

À la suite de l'incident concernant l'interdiction des produits issus du phoque qui « d'une petite question, devient énorme »⁸⁴⁵, le Parlement a mis en place une clause spécifique autorisant la vente de phoque s'ils ont été chassés par des populations autochtones (Article 3,1)⁸⁴⁶. Entre-temps, en réponse aux sanctions européennes prises contre la Russie à la suite de la crise ukrainienne, la Russie, à son tour, a mis son veto à l'entrée de l'UE⁸⁴⁷ comme observateur. Aujourd'hui, l'UE est présente comme membre observateur *ad hoc*, c'est-à-dire présente en fait mais non officiellement. Elle contribue au budget, et finance des projets⁸⁴⁸. La candidature de l'ONG Greenpeace au poste d'observateur a également été bloquée pour les mêmes raisons par le Canada, le Danemark et la Norvège⁸⁴⁹ qui ont défendu leurs populations autochtones face aux positions environnementalistes de Greenpeace, perçues comme une marque « d'éco-colonialisme »⁸⁵⁰ (voir Chapitre I).

Ces exemples illustrent le fait que le système de prise de décision au consensus oblige les États à prendre en compte les intérêts des populations autochtones – voire leur instrumentalisation par les États comme cela a pu être le cas du Canada. Dans les deux exemples donnés, le veto émanait du pouvoir des participants permanents, qui s'ils ne disposent pas d'un vrai pouvoir de vote, font pression sur les États. Le gouvernement canadien prend la défense des Inuits, d'une manière perçue comme opportuniste par certains

⁸⁴⁴ Entretien avec un diplomate norvégien 1, 9/01/2018.

⁸⁴⁵ Entretien avec un salarié de WWF Canada, 1/03/2018.

⁸⁴⁶ Regulation (EC) No 1007/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on trade in seal products (Text with EEA relevance), Article 3, 1 : « The placing on the market of seal products shall be allowed only where the seal products result from hunts traditionally conducted by Inuit and other indigenous communities and contribute to their subsistence. These conditions shall apply at the time or point of import for imported products. »

⁸⁴⁷ Entretien avec un diplomate canadien 2, 23/01/2018.

⁸⁴⁸ Entretien avec un diplomate français 2, 10/01/2018.

⁸⁴⁹ Entretien avec un représentant Sámi 2, 25/01/2018.

⁸⁵⁰ Entretien avec un représentant Sámi 2, 25/01/2018.

diplomates⁸⁵¹ : alors que les volontés des populations locales sont souvent ignorées, elles sont utilisées parfois comme un prétexte comme moyen de défendre la souveraineté nationale face à des acteurs externes à la région considérés comme une menace à leur souveraineté.

On observe donc depuis 2013 davantage de contrôle étatique dans les procédures administratives au regard de la croissance du nombre d'observateurs. Parmi d'autres, la question de faire payer les observateurs est un sujet en discussion pour sonder leur motivation⁸⁵². Les nouvelles règles du Conseil de l'Arctique peuvent être interprétées comme une volonté des pays arctiques de renforcer l'exclusivité des États arctiques comme acteurs dans la gouvernance, d'affirmer leur contrôle dans les affaires arctiques et de réaffirmer leur souveraineté, dans un contexte où cette dernière est vue comme en danger. En allant plus loin, nous pouvons analyser l'inclusion des observateurs dans le processus de gouvernance comme un moyen de verrouiller l'action de ces derniers. Ils sont inclus d'une certaine manière et ne peuvent pas s'en plaindre, mais ils sont condamnés à l'impuissance politique au sein de la principale arène politique arctique. Le statut d'observateur au sein du Conseil de l'Arctique peut être perçu comme un moyen de contrôler l'action des acteurs non extérieurs à la limite du cercle polaire et de les condamner à l'inaction politique – plus précisément à l'observation politique – dans la gouvernance régionale.

2 - L'instrumentalisation stratégique du Conseil de l'Arctique par les États : critique du processus inclusif de gouvernance des populations autochtones

Nous avons conclu précédemment que la création du Conseil de l'Arctique consacre une représentation inédite des territoires autochtones dans le processus de gouvernance régionale (Chapitre II). Il va s'agir à présent avec un recul critique d'analyser quelle est la place véritablement accordée aux représentants au sein du processus politique de prise de décision. Autrement dit, comment les populations arctiques parviennent-elles à faire entendre leur voix à un niveau régional où elles ne sont plus que des représentantes de territoires parmi

⁸⁵¹ Entretien avec un diplomate norvégien 1, 9/01/2018 ; Entretien avec un diplomate français 2, 10/01/2018.

⁸⁵² Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018.

d'autres, nationaux ou internationaux ? Est-ce qu'une organisation qui prétend parler au nom des représentants politiques des territoires à tous les niveaux peut inclure – ou non – une représentation légitime des territoires locaux ? Ces territoires arctiques deviennent-ils par la voix de leurs représentants autochtones des objets de représentation politique au niveau régional ? Nous verrons que l'inclusion d'acteurs non étatiques peut renforcer en réalité bien davantage la légitimité et l'autorité de l'État souverain, aux dépens des territoires locaux.

a - La « soft law », condition de la présence autochtone dans la gouvernance régionale

Dès la création du Conseil de l'Arctique, l'inclusion d'acteurs non étatiques permise par la structure de « soft law » a été saluée comme le plus grand succès de ce forum. En tentant de faire le bilan des réalisations du Conseil de l'Arctique, il est impossible de ne pas se heurter à l'impossible mesure de l'efficacité. La juriste canadienne Alison Ronson propose une définition de l'efficacité en s'interrogeant sur celle des instruments mis en place par le Conseil de l'Arctique⁸⁵³. Pour elle, l'efficacité est tout d'abord mesurée par la capacité d'une institution à se confronter à son mandat, ce qui s'évalue à travers les contributions des groupes de travail dans les directives du Conseil. L'efficacité se mesure également par la mobilisation politique, y compris la participation et l'influence des décisions dans le Conseil, c'est-à-dire les actions prises par les États membres en réponse aux recommandations des groupes de travail. Enfin, cette efficacité peut être mesurée par les liens que le Conseil tisse avec les habitants de la région. Selon ces trois critères, elle affirme que, malgré son statut institutionnel limité, le Conseil a joué un vrai rôle en Arctique en promouvant la recherche environnementale et les discussions. La structure de « soft law » du Conseil de l'Arctique constituerait alors un atout inédit en impliquant les résidents de l'Arctique dans la fabrique de la politique. Le Conseil représente à cet égard un lieu de discussion avec un large groupe de participants permettant aux occupants de la région de jouer un rôle unique au sein de cette plateforme de socialisation internationale. C'est ce statut de « soft law » qui permet une telle influence des habitants de l'Arctique dans le processus de coopération ; il est actuellement difficile de voir comment les organisations de peuples autochtones auraient gagné une telle

⁸⁵³ Alison Ronson, « Political Climate Change: The Evolving Role of the Arctic Council », *Northern Review*, 26 avril 2011, vol. 0, n° 33, p. 99.

influence si un traité au lieu d'une déclaration avait été conclu en guise de cadre pour la coopération.

C'est tout le but des chercheurs finlandais Timo Koivurova et Leena Heinämäki de démontrer le lien entre la « soft law » et l'implication des peuples autochtones dans leur article « The participation of indigenous peoples in international norm making in the Arctic »⁸⁵⁴. Ils écrivent ainsi que la « soft law » donne aux populations autochtones de meilleures chances d'influencer le processus politique que dans les méthodes traditionnelles de création de normes. La « soft law » possède aussi l'avantage de permettre à des acteurs non étatiques de s'exprimer en reconnaissant leur place dans les nouveaux défis transfrontaliers comme ceux qui concernent l'environnement et le changement climatique. Ainsi, rendre le Conseil de plus en plus apte à répondre aux attentes de ses habitants en leur offrant une meilleure représentativité au sein des organisations de coopération internationale grâce à des mécanismes « bottom-up » sert la légitimité même de ces organisations auprès des habitants.

Si le « droit mou » est un fait dont on doit se contenter faute de mieux, il est donc souvent répété que la principale force du Conseil, est d'avoir « tout le monde à bord »⁸⁵⁵ dans le mécanisme de prise de décision.

b - Critique de la représentation politique du niveau local au niveau régional

- *Des participants permanents qui restent en marge des négociations*

Cependant, les participants permanents du Conseil restent en marge des décisions politiques régionales. Les entretiens que nous avons menés avec des représentants des peuples autochtones permettent de mettre en lumière les limites de la représentation locale au niveau régional.

⁸⁵⁴ Timo Koivurova et Leena Heinämäki, « The participation of indigenous peoples in international norm-making in the Arctic », *Polar Record*, avril 2006, vol. 42, n° 02, p. 101.

⁸⁵⁵ Entretien avec un représentant Sámi 1, 22/01/2015.

Les participants permanents du Conseil de l'Arctique n'ont d'abord pas toujours les moyens de représenter les intérêts locaux comme ils le souhaiteraient. Nous avons vu que le principal travail du Conseil de l'Arctique réside dans la production de rapport scientifiques, auxquels des experts participent. Cependant, il s'agit de confronter cette injonction politique à la participation scientifique des populations autochtones. Cette injonction se heurte d'abord au fait que les populations autochtones en Arctique représentent un faible pourcentage des populations arctiques⁸⁵⁶, et souffrent de niveaux de vie et d'éducation inférieurs aux moyennes nationales⁸⁵⁷. En conséquence, ces populations disposent de peu d'experts dans les groupes de travail, et de peu de moyens techniques et financiers. Enfin, ils n'ont pas forcément non plus de formation adaptée, puisqu'un certain nombre sont de simples « activistes » de la cause autochtone. À plusieurs reprises, nous nous entendons dire que le défi se trouve dans les moyens à disposition pour produire du savoir et participer aux travaux scientifiques : « the challenge lies in the capacity »⁸⁵⁸. Selon ces mots, les participants permanents obtiennent : « just enough money to not complain, not enough to have an heavy impact. »⁸⁵⁹ Le mot de « frustration » est revenu à trois reprises dans un entretien avec une représentante sámi pour décrire le rôle des représentants des peuples autochtones dans les négociations. Par ailleurs, ces représentants ont une place dans divers forums politiques et ils n'ont pas toujours les moyens de représenter leurs intérêts comme ils le souhaiteraient. Les organisations autochtones comme les États doivent donc sélectionner les groupes de travail auxquels elles participent, selon leurs priorités et leurs moyens⁸⁶⁰.

⁸⁵⁶ Quatre millions de personnes vivent au nord du cercle polaire. Les autochtones représentent environ 10% du total, bien qu'ils représentent la moitié de la population au Canada, et la grande majorité au Groenland. ACIA, 2004. Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment. ACIA Overview report. Cambridge University Press. 140 pp. URL : <https://www.amap.no/documents/doc/impacts-of-a-warming-arctic-2004/786> Consulté le 18/02/2020. pp. 6-7.

⁸⁵⁷ AHDR (Arctic Human Development Report) 2004. Akureyri: Stefansson Arctic Institute URL : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/51> Consulté le 18/02/2020.

⁸⁵⁸ Entretien avec un représentant Sámi 1 22/01/2015 ; Entretien avec un représentant du Groenland 22/01/2018 ; Entretien avec un représentant Sámi 2, 25/01/2018.

⁸⁵⁹ Entretien avec un représentant Sámi 1 22/01/2015.

⁸⁶⁰ Entretien avec le président du groupe PAME 27/02/2018.

Au sein des assemblées, il s'agit ensuite d'une question de langue, puisque l'anglais et le russe, langues officielles des négociations au Conseil, ne sont parfois pas la langue maternelle des représentants. Par ailleurs, même les représentants russes sont particulièrement isolés des discussions, malgré la présence d'interprètes⁸⁶¹, car l'anglais est de mise. Cela nuit nécessairement à la fluidité des échanges. La compréhension de la participation des populations autochtones doit se faire en effet en distinguant les situations politiques et les moyens divers de chacune. Alors que l'organisation Sámi et l'ICC sont plutôt bien loties en termes de financements et font partie des organisations les plus actives⁸⁶², RAIPON présente une toute autre situation, très dépendante du pouvoir national russe et mal dotée. Ces éléments illustrent des questions éminemment politiques, qui viennent rejaillir sur la scène régionale. Les populations autochtones qui ne parlent pas un anglais courant, comme RAIPON, voient leurs exposés traduits, ce qui double le temps de parole⁸⁶³. En théorie, les représentants des peuples ont voix au chapitre dans les négociations du Conseil, mais ils n'ont en fait pas le même poids que les États membres.

Une difficulté supplémentaire pour que les populations autochtones fassent entendre leur voix comme experts du terrain qui est le leur dans la production de savoir, consiste dans le nombre grandissant d'experts qui revendiquent leur place dans la coopération scientifique et voient la place des populations locales « diluée »⁸⁶⁴. À plusieurs reprises, les représentants autochtones ont exprimé leurs peurs de « perdre leur influence face à des observateurs extérieurs à la limite du cercle polaire »⁸⁶⁵. Même si la présence des représentants autochtones

⁸⁶¹ Observations personnelles.

⁸⁶² Entretien avec le président du groupe de travail EPPR 24/01/2018 ; Entretien avec la présidente du groupe de travail PAME 27/02/2018 ; Entretien avec un chercheur du groupe de travail CAFF 14/12/2017 ; Entretien avec un diplomate néerlandais, 23 janvier 2018.

⁸⁶³ Entretien avec un diplomate japonais, 30/01/2018.

⁸⁶⁴ Entretien avec un représentant Sámi 1 22/01/2015 ; Entretien avec un représentant Sámi 2, 25/01/2018.

⁸⁶⁵ « On several occasions, PPs such as the ICC have expressed their fears 'to be squeezed and lose their influence to non-Arctic observers' ». Arctic Council, « Meeting of Deputy Ministers Copenhagen 27 May 2010 », 2010, p. 4.

reste plus importante que la majorité des observateurs⁸⁶⁶, les membres observateurs sont quant à eux souvent critiqués pour les agendas économiques cachés que les représentants autochtones leur prêtent⁸⁶⁷.

- *Les participants permanents poussés dehors par la force du niveau étatique*

Dans le contexte évoqué d'émulation politique au niveau local, les nations arctiques ont peur de perdre le contrôle au niveau des territoires. Un exemple récent est celui du retrait des drapeaux des îles Féroé et du Groenland des réunions du Conseil de l'Arctique. Pour représenter les territoires sous souveraineté danoise, il y avait auparavant trois sièges et trois drapeaux, incluant celui du Groenland et des îles Féroé, territoires jouissant d'une certaine autonomie. Depuis 2013, ces drapeaux ont été retirés et il n'y a plus que celui du Royaume du Danemark⁸⁶⁸, comme on peut l'observer sur les deux photographies des réunions ministérielles de 2011 et 2015 ci-dessous.

⁸⁶⁶ Sebastian Knecht, « The politics of Arctic international cooperation: Introducing a dataset on stakeholder participation in Arctic Council meetings, 1998–2015 », *Cooperation and Conflict*, 29 juin 2016.

⁸⁶⁷ Entretien avec un diplomate japonais, 23/01/2018.

⁸⁶⁸ Entretien avec un représentant du Groenland, 22/01/2018.

Photographie 5 - Réunion ministérielle de Nuuk en 2011 (Guardian, 2011)



Photographie 6 - Réunion ministérielle d'Iqaluit en mai 2015 (Arctic Deeply, 2015)



Au dire de représentants non étatiques interrogés, l'explication serait à trouver du côté de la peur des États nations de voir les territoires locaux gagner en importance. Le Canada en particulier aurait à perdre d'une mobilisation croissante des territoires locaux arctiques, à la fois représentants des populations autochtones et des provinces comme le Québec, lequel pourrait alors réclamer son drapeau et une représentation accrue aux réunions. De même, en 2015 quand le Groenland a réclaté son propre siège, le Canada était le seul État arctique à refuser⁸⁶⁹. Il faut ajouter que le contexte d'alors était celui du Canada conservateur, avant l'élection de Justin Trudeau, et d'un retour des symboles de la monarchie dans la politique étrangère⁸⁷⁰. Cet exemple illustre une confiscation de la gouvernance régionale par le haut et aux dépens d'une représentation des populations autochtones.

L'inclusion de toujours plus d'États extérieurs à la limite du cercle polaire représente un paradoxe pour le Conseil de l'Arctique, qui fait sans cesse des références aux territoires et aux populations autochtones ancrées au niveau local un fondement de sa légitimité dans la gouvernance régionale. L'accent mis au sein du Conseil de l'Arctique sur les territoires locaux semble peu durable dans un contexte où l'organisation cherche à faciliter l'accès aux opportunités commerciales de la région avec par exemple la création du Conseil Économique Arctique en 2014, opportunités soutenues avant tout par des acteurs étatiques⁸⁷¹. On observe de plus pour les États un cercle vicieux de renforcement du pouvoir étatique par son implication dans des institutions qui tout à la fois les légitiment et renforcent en retour le pouvoir des États du Conseil de l'Arctique.

c - La place accordée aux participants permanents : un alibi démocratique ?

Les acteurs du Conseil de l'Arctique se sont donc attelés avec beaucoup d'application à effacer, voire refouler le politique en occultant les ressorts idéologiques et symboliques de la

⁸⁶⁹ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

⁸⁷⁰ Stéphane Roussel et Jean-François Payette, « The other sovereignties: Québec and the Arctic », *International Journal*, 2011, vol. 66, n° 4, p. 955.

⁸⁷¹ Philip E. Steinberg et Klaus Dodds, « The Arctic Council after Kiruna », *Polar Record*, 2015, vol. 51, n° 1, p. 108-110.

représentation⁸⁷². À ce titre, l'institutionnalisation d'une place accordée aux populations autochtones au sein du Conseil de l'Arctique, l'apaisement de la contestation par son institutionnalisation, peut être vue comme une manœuvre politique de la part des États. Nous n'allons pas ici rentrer dans le détail de la littérature sur la représentation politique⁸⁷³. Nous pouvons tenter d'expliquer cependant les raisons de l'inclusion des peuples autochtones dans le processus de gouvernance. Celle-ci ne serait pas le seul fruit de la reconnaissance de la part des États de l'importance des dynamiques non étatiques et d'une volonté de donner la parole aux habitants de la région. Les représentants des habitants de l'Arctique pourraient en effet n'être que des faire-valoir au sein de la coopération de la part des « petits pays » de l'Europe du Nord qui sinon seraient broyés entre les grandes puissances que sont la Russie, les États-Unis et dans une moindre mesure le Canada. Déléguer une part du pouvoir de décision aux peuples autochtones serait une manière de diminuer un peu le pouvoir des États les plus puissants. Dans ce cas, les populations autochtones serviraient de variable d'ajustement à la création d'une nouvelle gouvernance qui se méfie des rapports strictement nationaux.

C'est notamment le cas du Groenland, qui compte 10 % - parmi lesquels 88% d'Inuits - des 5,6 millions d'habitants du Danemark⁸⁷⁴, et qui a obtenu un statut d'autonomie élargie en 2009. Pour le Danemark, soutenir une structure de « soft law » lui permet de jouer la carte du défenseur des minorités et de conserver de bonnes relations avec le Groenland qui lui donne accès à une gigantesque ZEE et une influence arctique accrue. On peut s'appuyer également sur la réaction du gouvernement de Copenhague à la suite de la proposition d'achat du Groenland par Donald Trump en août 2019 : « Le Groenland n'est pas à vendre. [...] Le Groenland appartient au Groenland. »⁸⁷⁵ Derrière cette affirmation outrée, l'on peut lire

⁸⁷² Marieke Louis, « Une représentation dépolitisée ? L'Organisation internationale du travail de 1919 à nos jours, A De-Politicized Representation? The International Labor Organization from 1919 to the Present », *Critique internationale*, 1 septembre 2017, n° 76, p. 80.

⁸⁷³ Pour une revue de la littérature, voir la thèse de Marieke Louis, *Qu'est-ce qu'une bonne représentation ? l'Organisation internationale du travail de 1919 à nos jours*, Paris, Dalloz, 2016, 462 p.

⁸⁷⁴ Ministry of Foreign Affairs, Denmark, *Greenland and the Faroe Islands: Kingdom of Denmark Strategy for The Arctic 2011-2020*, 2011.

⁸⁷⁵ Reuters, « Danish PM says Trump's idea of selling Greenland to U.S. is absurd », 18 août 2019. <https://fr.reuters.com/article/idUSKCN1V80M0> Consulté le 22/10/2019.

l'attachement de Copenhague vis-à-vis de son ancienne colonie qui justifie son rôle de puissance arctique et lui permet l'accès d'État-membre du Conseil de l'Arctique.

Le fonctionnement politique « bottom-up » ne serait donc pas tant l'aboutissement légitime de longues revendications des peuples autochtones, qu'un instrument politique pour certains États qui pendant des décennies ont tenu à l'écart cette partie de la population. De plus, un des facteurs de légitimité du Conseil de l'Arctique, à l'instar de la notion de gouvernance, se trouve dans place qu'il donne aux participants permanents.

Le politiste états-unien Robert Dahl a critiqué ainsi la nature « non démocratique » des organisations internationales⁸⁷⁶. Son point de vue sceptique sur la qualité démocratique des organisations internationales tient au fait que selon lui il leur manque la plupart des éléments constitutifs d'une démocratie : un lien représentatif direct avec les citoyens, mais également la participation politique de ceux-ci à la mise en place des structures de gouvernance, ou encore une compétition politique pluraliste visant à répartir le pouvoir. Le Conseil de l'Arctique est ainsi une organisation surplombante par rapport aux pratiques démocratiques de ses pays membres. Ce qui est critiqué en définitive par les représentants de territoires locaux dans le processus de représentation régionale au sein du Conseil, c'est la confiscation de la gouvernance arctique par le haut sous couvert d'une structure faussement « bottom-up ». Les menaces sur l'équilibre déjà fragile de ce processus de représentation sont nombreuses. De manière paradoxale, la gouvernance joue contre la souveraineté des acteurs locaux⁸⁷⁷.

Malgré leur présence inédite au sein des instances régionales, les territoires locaux peinent à devenir de réels objets de représentation politique, en raison des pressions nationales, et de l'entrée d'acteurs extérieurs à la région dans les discussions. La représentation accordée aux territoires locaux peut même parfois devenir un faire-valoir démocratique pour les États qui renforcent au contraire l'autorité des États dans la région. Ce

⁸⁷⁶ Robert A. Dahl, « Can international organizations be democratic? A skeptic's view » dans Ian Shapiro et Casiano Hacker-Cordon (eds.), *Democracy's Edges*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 19-36.

⁸⁷⁷ Albert, Mathias, et Andreas Vasilache. « Governmentality of the Arctic as an international region ». *Cooperation and Conflict*, 21 avril 2017.

« choc des échelles » de représentation au niveau des instances de gouvernance en Arctique illustre alors, à travers ce retour des tensions, la politisation apparemment inévitable de tout processus de représentation⁸⁷⁸. Nous observons un durcissement et un renforcement des structures de la coopération du Conseil de l'Arctique, du forum à l'organisation régionale. Dans cette dialectique, le renforcement de la gouvernance se traduit par une perte de la place des acteurs non étatiques, et donc une légitimité plus faible⁸⁷⁹.

Comme l'a expliqué James Rosenau⁸⁸⁰, les nouvelles formes de gouvernance génèrent des possibilités démocratiques car elles ouvrent la politique à un plus grand champ d'acteurs. Il n'existe cependant pas d'équation simple entre l'émergence d'un réseau de formes de gouvernance d'un côté et un pluralisme politique de l'autre⁸⁸¹. Au contraire, ces arrangements politiques sont caractérisés par une forme de fermeture dans laquelle certains sont reconnus comme des acteurs partis prenantes alors que d'autres sont consultés, ou simplement impliqués par des formes de représentation qui restent faibles⁸⁸². À cet égard, nous souscrivons à ce constat formulé par Jean-Pierre Gaudin :

« En définitive, triomphe des arrangements et mystification démocratique, ou bien dynamisation des énergies nouvelles et concertations à la base ? Et si la gouvernance était un peu de tout ça ? Un mélange intime de subsidiarité fédéraliste et de culture d'entreprise, valorisant la diversité des coopérations négociées entre institutions, entreprises et associations. Une sorte de cocktail néo-politique qui va si bien aux nouveaux pouvoirs « *soft* » : États poussés à la concertation, entreprises qui se veulent citoyennes, et nouveaux ensembles

⁸⁷⁸ Camille Escudé, « Le choc des échelles : la représentation politique des territoires locaux de l'Arctique » dans Sylvia Brunet, Lydia Lebon et Yann Richard (eds.), *Prolifération des territoires et représentations de l'Union européenne*, PURH., Rouen, 2019, p. 79-97.

⁸⁷⁹ Spence, Jennifer. « Is a Melting Arctic Making the Arctic Council Too Cool? Exploring the Limits to the Effectiveness of a Boundary Organization ». *Review of Policy Research*.

⁸⁸⁰ James N. Rosenau, « Strong demand, huge supply: governance in an emerging epoch » dans Ian Bache et Matthew Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 31-48.

⁸⁸¹ John Allen et Allan Cochrane, « Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power », *Regional Studies*, décembre 2007, vol. 41, n° 9, p. 1161-1175.

⁸⁸² *Ibid*, p. 1172.

économiques régionaux, telle l'Union européenne, dont l'organisation politique s'invente cahin-caha aujourd'hui »⁸⁸³.

Le risque pour les représentants de territoires locaux dans le processus de représentation est de voir la gouvernance régionale confisquée par le haut sous couvert d'une structure faussement inclusive. On peut observer l'illustration de cette démonstration sur la photographie ci-dessous, prise à l'issue de la 11^{ème} réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique à Rovaniemi, en Finlande, en mai 2019.

Photographie 7 - Réunion ministérielle de Rovaniemi (2019) (Conseil de l'Arctique, 2019)



⁸⁸³ Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?* Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2002, p. 134

Cette photographie illustre et met en scène la hiérarchie du processus politique. On peut voir au premier rang les huit ministres des Affaires étrangères des États de l'Arctique. Au second plan, les six représentants des participants permanents. Les observateurs ne sont quant à eux même pas pris en compte dans la photographie.

Les menaces sur l'équilibre déjà fragile de ce processus de représentation politique sont nombreuses. Une gouvernance fonctionnaliste au sens de Mitrany⁸⁸⁴, telle qu'elle existe en Arctique, préconise une forme d'autorité déconnectée de la souveraineté et du politique ; elle est davantage fondée sur des besoins identifiés, sur une connaissance scientifique, sur une expertise et sur l'usage d'une technologie. Or nous l'avons vu, la gouvernance régionale arctique ne renvoie pas à des choix politiques concernant l'ensemble de la société. Cette analyse rejoint les critiques selon lesquelles le processus de gouvernance régionale se focaliserait sur l'efficacité technique et non l'efficacité démocratique⁸⁸⁵ : reste à savoir si la gouvernance est un processus démocratique, les enjeux y étant sectoriels et techniques, l'expertise y jouant un rôle central. Les théories de la gouvernance semblent alors souvent s'accommoder de phénomènes de domination et d'exclusion dans la réalité⁸⁸⁶. Tous ceux qui font partie de la société mondiale ne sont pas conviés au jeu de la gouvernance et certains intérêts sont peu pris en compte.

⁸⁸⁴ David Mitrany, *The Progress of International Government*, Yale University Press, New Haven, États-Unis, 1933.

⁸⁸⁵ Ali Kazancigil, *La gouvernance pour ou contre le politique ?* Paris, A. Colin, 244 p., 2010.

⁸⁸⁶ Marie-Claude Smouts, « Chapitre V. La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale » dans *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 1998, p. 23.

Conclusion du Chapitre V

Ce chapitre nous a permis de voir avec le cas de l'Arctique que les modalités de dépolitisation par l'institutionnalisation de la coopération politique ont de nombreuses limites. En aucun cas, le Conseil de l'Arctique n'évacue tout à fait les enjeux politiques. D'une part, dans le contexte évoqué d'émulation politique au niveau international, les nations arctiques ont peur de perdre le contrôle de leurs territoires. D'autre part, une dimension internationale s'ajoute, voire interfère dans le jeu politique arctique

Face à cette double pression, les acteurs étatiques de la région arctique semblent faire de l'institutionnalisation de la coopération à l'échelle de la région un alibi pour exclure les acteurs locaux et internationaux dans une stratégie de diplomatie de « club ». La construction de la région de manière intentionnelle permettrait alors d'exclure certains acteurs, notamment les acteurs externes à la région. La construction de la région arctique procède ainsi d'un processus discursif qui confisque les enjeux arctiques et exclut d'autres acteurs internationaux à travers la gouvernance régionale. La gouvernance régionale apparaît alors comme un alibi démocratique de la part des acteurs étatiques membres du Conseil de l'Arctique pour se réappropriier le processus décisionnel. Dans une perspective critique, nous pouvons donc non seulement percevoir la région comme une construction, mais la gouvernance comme une mystification. Alors que le niveau d'application des décisions du Conseil de l'Arctique reste le même – les territoires au nord du cercle polaire – le niveau de décision se restreint aux huit États membres.

On observe donc à la fois une tension entre dynamiques politiques centrifuge et centripète, et également entre une région arctique dont les limites sont étirées vers des acteurs multiples et divers, et au contraire une région westphalienne. Face à la gouvernance actuelle qui se raidit, et qui est perçue « sous pression », les acteurs exclus tentent de s'organiser. La vision stato-centrique resserrée autour des huit États de l'Arctique est de plus en plus contournée par la création de grands forums arctiques notamment.

Chapitre VI. L'Arctique, une région en extension : l'autonomie d'un système régional remise en question par le système international

Après avoir vu que les États membres du Conseil de l'Arctique cherchent à confisquer le processus de décision arctique en utilisant la région comme outil, nous allons à présent nous intéresser aux contestations et aux stratégies politiques qui s'opposent à cette confiscation. Nombreux sont les observateurs du Conseil de l'Arctique qui jugent que le modèle actuel de gouvernance restreint atteint ses limites et le remettent en cause. Ces mêmes observateurs des trésors d'imagination pour le contourner, voir le court-circuiter. Sous les coups de boutoir des États extérieurs à l'Arctique, des gouvernements fédéraux et des ONG, les limites de la région arctique deviennent mouvantes, se déplaçant toujours plus vers des espaces extra- ou infra-polaires. De fait, la gouvernance a alors tendance à être externalisée hors de l'Arctique.

Nous verrons dans un premier temps la manière dont l'Arctique a été construit comme enjeu international et bien commun parfois en dépit du droit international par des acteurs désireux de s'impliquer dans le processus de décision. Ces derniers voient ainsi la gouvernance arctique comme un modèle « sous pression » et cherchent à élargir les limites du périmètre de décision de la région. L'Arctique apparaît donc comme une région aux limites contestées, floues et mouvantes, des limites avant tout politiques qui permettent de définir ce que nous appellerons un gradient « d'arcticité ».

A - Comment l'Arctique a été construit comme un enjeu international

Un des premiers arguments des acteurs extérieurs à l'Arctique qui critiquent l'usage politique fait de la région par les États membres du Conseil, porte sur le fait que l'Arctique serait un bien commun de l'Humanité, contestant alors la souveraineté des États riverains sur les mers et territoires. Affirmant que l'Arctique n'appartient à personne, ils cherchent à élargir les limites de la région, pour en faire un bien de tous.

1 - L'Arctique comme lanceur d'alerte et symbole des changements climatiques

À la fin du XX^{ème} siècle, l'Arctique est passé de la périphérie au devant de la scène internationale pour deux principales raisons. La première est liée aux circonstances de la fin de la Guerre froide, qui « dégèle » les relations jusque-là tendues entre les États autour du pôle Nord – nous l'avons vu dans le Chapitre I. La seconde raison tient aux conséquences du réchauffement climatique qui sont très visibles dans cette région particulièrement vulnérable. L'Arctique devient alors un symbole de la lutte contre le changement climatique qui cristallise des mobilisations sociales et dans un second temps une action politique. Présenter l'Arctique comme un bien commun devient alors un moyen de revendiquer un droit d'action politique dans la région, aux dépens des États circumpolaires.

a - La transnationalisation des mobilisations : vers l'institutionnalisation de la défense d'un symbole

L'actualité rappelle, au rythme régulier des alertes du GIEC (Groupe International d'Experts sur le Changement Climatique), les importantes conséquences du changement climatique pour les écosystèmes et les Hommes. La température moyenne à la surface de la Terre aurait augmenté de 0,8°C depuis la fin du Moyen-Âge, et augmenterait de 1,5°C à 4,8°C d'ici 2100 selon le rapport du GIEC de 2018⁸⁸⁷. Or, les variations climatiques sont plus fortes pour les milieux polaires aux hautes latitudes. Les rapports du GIEC comme ceux de

⁸⁸⁷ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Global warming of 1.5°C - Summary for Policymakers*, Switzerland, 2018, 32 p.

l'AMAP⁸⁸⁸ sont formels : au-dessus du 60° parallèle, la température moyenne augmente deux à trois fois plus vite qu'ailleurs⁸⁸⁹ et on a pu observer un écart de 2°C entre la première et dernière décennie du XX^{ème} siècle, chiffre supérieur à celui mesuré dans toutes les autres régions du monde. L'étendue de la glace à la fin de l'été dans l'océan Arctique baisse drastiquement depuis trente ans et le changement s'est accéléré depuis 2000 : la banquise estivale commençant à fondre de plus en plus tôt au printemps. L'observation d'images satellites permet de constater que la banquise estivale a perdu la moitié de sa superficie et 75% de son volume depuis trente ans. Ainsi l'Arctique, en tant que région particulièrement touchée par le changement climatique, devient, par le biais de mobilisations transnationales, le principal symbole de la lutte contre le réchauffement climatique.

Avant d'être institutionnalisé au sein d'organismes de coopération régionaux, l'Arctique est ainsi devenu au début du XXI^{ème} siècle une cause d'intérêt global qui a été portée de la base au sommet en mobilisant les acteurs locaux, avant d'interpeller les ONG environnementales qui ont elles-mêmes inscrit le sujet à l'agenda des États et des conférences internationales. L'étude des mobilisations autour de l'Arctique permet d'observer un exemple prégnant de mouvement transnational à l'origine de la politisation des questions environnementales et de leur institutionnalisation. La transnationalisation des prises de conscience et des mobilisations est due en grande partie au lien étroit entre l'Arctique et le reste du système mondial ; des actions mondiales ont des répercussions en Arctique, et des phénomènes arctiques ont des conséquences mondiales⁸⁹⁰. Les mobilisations se cristallisent non seulement autour de la lutte contre le réchauffement climatique en Arctique, mais également contre les conséquences de ce réchauffement, notamment l'accès facilité aux

⁸⁸⁸ Arctic Monitoring and Assessment Programme, Groupe de recherche du Conseil de l'Arctique. Voir : AMAP, *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) Overview Report*, 2013 ; Intergovernmental Panel on Climate Change, *Global warming of 1.5°C - Summary for Policymakers*, Switzerland, 2018, 32 p.

⁸⁸⁹ « Warming greater than the global annual average is being experienced in many land regions and seasons, including two to three times higher in the Arctic. Warming is generally higher over land than over the ocean. » Intergovernmental Panel on Climate Change, *Global warming of 1.5°C - Summary for Policymakers*, Switzerland, 2018, 32 p. A.1.2.

⁸⁹⁰ Un exemple particulièrement parlant est celui de la pollution de l'air ou de l'eau dans les régions tempérées qui remonte vers les latitudes nord ; ainsi, du DDT a été trouvé dans jusque l'organisme des ours polaires dans la partie la plus septentrionale du Groenland dans les années 1970. Voir AMAP, « Persistent Organic Pollutants (POPs) in the Arctic | AMAP », 2009.

ressources énergétiques, qui provoque l'industrialisation accrue de la région. L'étude de l'*United States Geological Survey* de 2008 marque un tournant dans l'intérêt porté à l'Arctique en tant que potentiel « eldorado » d'hydrocarbures et de minerais. Selon cette étude en effet, 30 % des réserves de gaz naturel et 13 % des réserves de pétrole encore à découvrir se trouvent dans la région⁸⁹¹.

Les acteurs des mobilisations transnationales sont très divers, tant dans leur nature que dans leurs buts et leurs moyens employés ; on peut les identifier grâce au terme de « rooted cosmopolitans » que conceptualise Sidney Tarrow⁸⁹². Pour ce sociologue, il s'agit d'individus et de groupes qui mobilisent des ressources domestiques et internationales pour faire avancer leurs causes par le biais d'acteurs extérieurs ou en fonction de buts qu'ils ont en commun avec leurs alliés transnationaux. Dans son ouvrage *The fast-changing Arctic*, Scott Zellen met en lumière cette combinaison de niveaux locaux, nationaux, internationaux, caractéristique des mobilisations pour l'Arctique⁸⁹³.

La prise de conscience des enjeux environnementaux en Arctique commence en effet avec les populations autochtones qui s'organisent après la Guerre froide en réponse aux préoccupations concernant la pollution et la radioactivité. Les conséquences des activités militaires et industrielles se concentrent dans les régions du nord et deviennent une menace pour ces personnes. Les mobilisations autour des luttes environnementales se développent alors contre le modèle moderne de développement socio-économique, les dégradations de l'environnement, l'extraction non soutenable de ressources. Le processus d'internationalisation et de transnationalisation des mobilisations autour de l'environnement arctique se poursuit et s'intensifie grâce à la prise de relais des ONG.

⁸⁹¹ US Geological Survey, « Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle », 2008.

⁸⁹² Sidney Tarrow, *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 278 p.

⁸⁹³ Barry Scott Zellen et Arctic Institute of North America (eds.), *The fast-changing Arctic: rethinking arctic security for a warmer world*, Calgary, Alberta, Univ. of Calgary Press, 2013, 395 p.

S'inspirant de la typologie de Jacqueline Vaughan⁸⁹⁴, nous pouvons distinguer deux principales formes de mobilisation. La première - « The mainstream organizations » - s'organise autour d'une cause vaste et générale. La deuxième - « Species and Issue specific organizations » -, concerne des causes beaucoup plus spécifiques. Les causes des mobilisations sont multiples. Certaines ONG se sont spécialisées dans la défense de l'environnement d'une manière générale, comme Greenpeace ou WWF. D'autres sont beaucoup plus spécialisées, comme l'organisation « Taiga Rescue Network » qui se bat contre la déforestation en Sibérie et en Amérique du Nord. D'autres encore se consacrent à la défense des droits des peuples autochtones, comme l'« Indigenous Environmental Network », le « Circumpolar Conservation Union » ou la « High North Alliance ».

Il est difficile de proposer une étude sociologique des individus participant aux mobilisations arctiques. Non seulement la cause est elle-même jeune, puisqu'elle est apparue dans les années 1980 dans la sphère publique, et s'est popularisée essentiellement au tournant du XXI^{ème} siècle, mais encore les principaux canaux de mobilisation sont les réseaux sociaux, supports relativement récents. Quant aux stratégies et aux formes de l'activisme environnemental, elles concernent à la fois les répertoires traditionnels d'action, et les nouveaux répertoires de l'action collective. D'une manière générale, ces mobilisations s'organisent horizontalement, sans être dirigées vraiment par un leader, autour d'une cause collective ou chaque action ou signature de pétition en vaut une autre. En reprenant les aspects de la typologie de Jacqueline Vaughan, on peut nommer plusieurs formes d'action qui s'appliquent aux actions autour de la protection de l'environnement arctique. Il s'agit en premier lieu de répertoire d'action traditionnel, comme la conduite de manifestations, le lobbying auprès des entreprises, l'appel au boycott etc., mais également des formes plus nouvelles d'action. Organisées par des ONG comme WWF ou Greenpeace, des actions ponctuelles ou des pétitions sont également très utilisées, et remportent un certain succès. Des organisations possédant de grands moyens, comme Greenpeace encore, peuvent produire de l'expertise, des informations ou des publications scientifiques, qui leur donnent ensuite une

⁸⁹⁴ Jacqueline Vaughn, *Environmental activism: a reference handbook*, Santa Barbara, Calif, ABC-CLIO, 2003, 329 p.

légitimité pour chercher un cadre politique ou législatif⁸⁹⁵. Greenpeace cherche ainsi à proposer une résolution aux Nations Unies pour la protection de l'environnement arctique.

b - Le rôle d'une ONG pour la défense de la cause environnementale arctique : l'exemple de Greenpeace

Greenpeace constitue probablement l'ONG la plus active pour la défense de l'Arctique. Elle défend cette cause avec un dispositif transnational et des techniques très élaborées depuis sa création en 1971. Sa première action a été de s'opposer et de parvenir à faire annuler des essais nucléaires états-unien sur le site d'Amchitka, une des îles Aléoutiennes au large de l'Alaska⁸⁹⁶. Greenpeace a connu une grande expansion, et l'organisation est aujourd'hui présente dans 44 pays et possède même une base en Antarctique. L'organisation a grandement participé à l'institutionnalisation de la défense de l'environnement arctique car elle en possède les moyens financiers, et dispose également de stratégies particulièrement efficaces qui ont un grand retentissement auprès des pouvoirs publics. On analysera l'extraordinaire capacité de l'organisation à mobiliser au-delà des frontières pour l'Arctique, l'institutionnalisation de la cause et ses conséquences pour la protection de la région.

La principale caractéristique de Greenpeace est de parvenir à mobiliser par-delà les frontières pour dénoncer les atteintes à l'environnement à travers le monde. Comme l'écrit Paul Wapner dans *Environmental Activism and World Civic Politics*⁸⁹⁷, l'activité politique la plus importante de Greenpeace est de disséminer une sensibilité écologiste. Pour ce faire, l'organisation possède de grands moyens : huit bateaux, un hélicoptère, 1500 employés à plein temps, des centaines de mi-temps et des milliers de volontaires. Dès lors, les revendications importent moins que la volonté de constituer une société civile transnationale qui peut mobiliser les pouvoirs publics, notamment à travers des pétitions. Greenpeace ne

⁸⁹⁵ Danita Catherine Burke, « Becoming an Arctic Council NGO Observer », *Polar Record*, 2019.

⁸⁹⁶ Robert Hunter, *The Greenpeace to Amchitka: an environmental odyssey*, Vancouver, B.C, Arsenal Pulp Press, 2004, 237 p.

⁸⁹⁷ Paul Kevin Wapner, *Environmental activism and world civic politics*, Albany, State University of New York Press, 1996, 238 p.

s'adresse ainsi pas seulement aux États, mais également au « grand public »⁸⁹⁸ pour créer des mobilisations transnationales et chercher à diffuser ses valeurs, ses normes et ses discours. Une des campagnes phare de Greenpeace est « Save the Arctic »⁸⁹⁹, qui englobe tous les enjeux de la mobilisation pour la protection de l'Arctique, du pétrole à l'ours polaire, qui a permis l'accès au « grand public » et l'institutionnalisation auprès des pouvoirs publics en mobilisant des personnalités politiques. Cette campagne a bénéficié d'un retentissement accru en été 2013, grâce à l'affaire de l'« Arctic Sunrise ». Ce navire appartenant à Greenpeace entendait protester contre l'extraction de pétrole de Gazprom en Russie en naviguant dans la Zone Economique Exclusive russe. Il a vu ses trente activistes arrêtés, emprisonnés à Mourmansk et accusés de piraterie, encourant une peine de quinze ans de détention. Cet incident a permis à l'ONG de bénéficier d'une extraordinaire publicité dans les médias et de gagner auprès de l'opinion publique mondiale une légitimité face aux pouvoirs économiques des compagnies pétrolières et au président russe qui a mauvaise presse en termes de droits de l'homme.

Le site de Greenpeace France affichait ainsi : « Les 30 de l'Arctique ne sont ni plus ni moins que des « lanceurs d'alerte », au même titre que les ONG et associations de défense des droits de l'Homme, de solidarité internationale, de défense de la liberté de la presse »⁹⁰⁰. Illustration du caractère éminemment international de l'action, les trente détenus provenaient de dix-huit pays différents, et les manifestations en solidarité aux « trente de l'Arctique » détenus à Mourmansk ont été internationales. De très nombreuses associations et ONG spécialisées dans des domaines très différents ont apporté leur soutien à Greenpeace, aussi bien « Amnesty International » qu'Attac, les Femem, « Human Rights Watch », la Ligue des droits de l'Homme ou Reporters sans frontières. Des personnalités ont également appuyé l'action relayée par Greenpeace, participant à cette institutionnalisation

⁸⁹⁸ Par « grand public », nous entendons l'ensemble des personnes pouvant s'intéresser à une question, par opposition aux spécialistes.

⁸⁹⁹ URL : <https://www.savethearctic.org/> Consulté le 10/02/2020.

⁹⁰⁰ URL : <http://energie-climat.greenpeace.fr/32-associations-se-mobilisent-avec-greenpeace-pour-les-30-de-larctique> Consulté le 10/02/2020.

de la cause. Angela Merkel a ainsi appelé Vladimir Poutine à relâcher les activistes⁹⁰¹, tandis que onze prix Nobel ont écrit au président russe⁹⁰². Les Pays Bas ont enfin entrepris des actions légales auprès du Tribunal International du droit de la Mer pour libérer les activistes, actions qui ont abouti. Greenpeace n'aurait pu rêver d'une meilleure visibilité.

La politisation et l'institutionnalisation auprès des pouvoirs publics locaux, nationaux et internationaux s'est construite de manière progressive. La Charte « International Declaration on the Future of the Arctic »⁹⁰³ a été signée en 2013 par un millier de personnalités du monde politique, scientifique et du cinéma. Ce document appelle à une action internationale aussi bien pour le droit des autochtones, que pour le respect de la Convention sur le droit de la mer, la mise en place d'une zone sanctuarisée en Arctique, d'une zone d'interdiction de la pêche, la mise en place de standards pour réguler l'extraction de ressources etc. Avant le Sommet sur le climat de New York en septembre 2014, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a accepté de recevoir la pétition « Sauvons l'Arctique » de Greenpeace que près de neuf millions de personnes ont signée⁹⁰⁴ pour demander une protection à long terme de la région, consacrant ainsi une prise de conscience internationale.

Cet exemple illustre bien la transnationalisation et l'internationalisation de la cause environnementale en Arctique, qui a abouti à une prise de conscience politique de l'échelle la plus fine au niveau international, avec des conséquences sur la gouvernance de la région.

c - De l'alerte à une prise de conscience politique internationale

La prise de conscience de l'opinion publique concernant l'environnement commence au tournant des années 1970 dans les pays occidentaux. Le premier rapport du Club de

⁹⁰¹ « Germany's Merkel tells Putin of her concern at Greenpeace arrests », *Reuters*, 16 oct. 2013. URL : <https://www.reuters.com/article/us-russia-germany-greenpeace/germanys-merkel-tells-putin-of-her-concern-at-greenpeace-arrests-idUSBRE99F0LI20131016> Consulté le 20/12/2018.

⁹⁰² « Affaire Greenpeace : onze Prix Nobel écrivent à Poutine », *Le Monde*, 17 oct. 2013. URL : https://www.lemonde.fr/europe/article/2013/10/17/affaire-greenpeace-onze-prix-nobel-ecrivent-a-poutine_3497628_3214.html Consulté le 20/12/2018

⁹⁰³ Greenpeace, *International Declaration on the Future of the Arctic*, 2013.

⁹⁰⁴ 8,8 millions de signataires le 10 février 2020, URL : <https://www.peoplevssoil.org/fr/> Consulté le 10/02/2020.

Rome « Halte à la Croissance ? » publié en 1972⁹⁰⁵, met en avant les effets néfastes d'une croissance économique effrénée et de la crise pétrolière. La même année a lieu à Stockholm la première conférence des Nations Unies sur l'Homme et son milieu. Ce premier « Sommet de la Terre »⁹⁰⁶ introduit l'idée d'un modèle de développement économique compatible avec l'équité sociale et la prudence écologique, et donne lieu à la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE). Pour la première fois, les questions environnementales sont au rang des préoccupations internationales. À l'issue de la conférence, les participants adoptent une déclaration de 26 principes et un vaste plan d'action pour lutter contre la pollution et s'engagent à se rencontrer tous les dix ans pour faire le point sur l'état de la Terre.

Dix ans plus tard, la Commission mondiale sur l'environnement et le développement mise en place en 1983 par l'ONU sous la direction de Gro Harlem Brundtland aboutit en 1987 à la publication du célèbre rapport Brundtland, « Notre avenir à tous »⁹⁰⁷, qui inaugure la notion de « développement durable »⁹⁰⁸. Le rapport Brundtland établit que la croissance économique est nécessaire pour assurer la sauvegarde de la planète, ce qui est une différence fondamentale avec les conclusions du Club de Rome. 78 mentions de l'Antarctique sont faites dans le document, surtout sur le plan de la coopération internationale, mais on y trouve aucune mention de l'Arctique.

La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, aussi connue sous le nom de « Sommet planète Terre » s'est tenue à Rio de Janeiro, au Brésil, en

⁹⁰⁵ Le rapport « Halte à la croissance ? » - traduction ponctuée par un point d'interrogation du rapport « The limits of growth » - remet en cause pour la première fois les vertus de la croissance par des chercheurs du Massachusetts Institute of Technology, dont Dennis Meadows, au nom d'une prise de conscience d'une pénurie prévisible des sources énergétiques et des conséquences néfastes sur l'environnement d'un développement sans limites. Donella H. Meadows (ed.), *The limits of growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*, 2. ed., New York/N.Y, Universe Books, 1975, 207 p.

⁹⁰⁶ Conférence des Nations Unies sur l'environnement, *Déclaration de Stockholm*, 1972.

⁹⁰⁷ World Commission on Environment and Development (ed.), *Our common future*, Oxford ; New York, Oxford University Press, 1987, 383 p.

⁹⁰⁸ L'expression s'est ensuite répandue. Le développement durable y est défini ainsi : « Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. »

juin 1992 à l'occasion du 20ème anniversaire de la première conférence sur l'environnement humain de Stockholm, 1972. Elle a réuni des dirigeants politiques, des scientifiques, des diplomates, des représentants des médias ou encore des ONG de 179 pays. L'idée était d'initier une politique globale qui aurait pour ambition de réconcilier les activités socio-économiques et l'environnement, c'est-à-dire une politique de développement durable. Ce sommet demeure aujourd'hui l'un des plus grands rassemblements de dirigeants mondiaux. Le sommet de Rio se conclut par l'adoption de différents documents officiels ainsi que des conventions thématiques (conventions-cadres), tous largement issus du rapport Brundtland, dont la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁹⁰⁹, l'Agenda 21, la convention-cadre sur le changement climatique et la convention sur la diversité biologique.

Le Sommet de Johannesburg⁹¹⁰, Sommet Mondial sur le Développement Durable complète le programme lancé lors du Sommet de Rio ; il était axé sur les enjeux du développement durable. Cet événement a rassemblé une centaine de chefs d'État et environ 40000 délégués, ce qui en a fait la plus grande rencontre jamais organisée par les Nations Unies. Le sommet a adopté un plan d'action en 153 articles, décomposés en 615 alinéas sur de nombreux sujets tels que la pauvreté, la consommation responsable, les ressources naturelles, la globalisation, les droits de l'homme. Pour la première fois, l'Arctique est abordé sous l'angle de la coopération internationale en citant à deux reprises le travail du Conseil de l'Arctique.

Enfin, l'Accord de Paris⁹¹¹ est le premier accord universel sur le réchauffement climatique. Il fait suite aux négociations qui se sont tenues lors de la Conférence de Paris sur le climat (COP21) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, il ne fait cependant aucune mention de l'Arctique dans son document final.

⁹⁰⁹ General Assembly of the United States, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, 1992.

⁹¹⁰ Nations Unies, Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, 2002.

⁹¹¹ Nations Unies, *Accord de Paris*, 2015.

Tableau 10 - Mention de l' Arctique dans les principales conférences liées à l' environnement (Escudé-Joffres, 2020, sources diverses)⁹¹²

Année	Nom du document	Mentions de l' Arctique
1972	Club de Rome « The limits of growth » (363 p.)	Fonte du permafrost (p.26) Ressources (p.92) Amincissement de la banquise arctique (p.114) Polluants retrouvés dans les mammifères marins (p.109 et 159)
1972	Déclaration finale du sommet de Stockholm (6 p.)	0
1987	Rapport Brundtland « Notre avenir à tous » (349 p.)	0
1992	Déclaration de Rio sur l' Environnement et le Développement (19 p.)	0
2002	Rapport du Sommet mondial de Johannesburg pour le développement durable (198 p.)	« Des mesures doivent être prises à tous les niveaux en vue de : (...). Appuyer les initiatives, comme celle du Conseil de l' Arctique, visant à évaluer les conséquences des changements climatiques, en particulier leurs incidences écologiques, économiques et sociales sur les communautés locales et autochtones. » (p. 33) « Pour concrétiser son engagement en faveur du développement durable, la Commission économique pour l' Europe a mené, mène actuellement ou prévoit diverses activités régionales, sous-régionales et transrégionales, notamment en Arctique. » (p. 61)
2015	Accord de Paris (28 p.)	0

⁹¹² Sources : Donella H. Meadows (ed.), *The limits of growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*, 2. ed., New York/N.Y, Universe Books, 1975, 207 p.; Conférence des Nations Unies sur l'environnement, *Déclaration de Stockholm*, 1972. ; World Commission on Environment and Development (ed.), *Our common future*, Oxford; New York, Oxford University Press, 1987, 383 p. ; General Assembly of the United States, *Report of the United Nations Conference Camille Escudé-Joffres – « Coopération politique et intégration régionale en Arctique »* - Thèse IEP de Paris – 2020 341

Ces documents et conférences n'évoquent que rarement l'environnement arctique de manière précise. Il est cependant intéressant de replacer l'intérêt régional pour la coopération autour de l'environnement dans le contexte des grandes conférences internationales pour l'environnement depuis les années 1970. La prise de conscience d'un environnement fragile à préserver conduit à la théorisation de l'Arctique comme bien commun par certains acteurs qui comme nous allons le voir, soulignent de manière controversée la nécessité d'une coopération politique internationale pour la gestion de la région.

2 - L'Arctique, revendiqué comme bien commun de l'Humanité

a - L'Arctique et la tragédie des communs⁹¹³

La transnationalisation des prises de conscience et des mobilisations est due en grande partie au lien étroit entre l'Arctique et le reste du système mondial. Cela explique l'ampleur des mobilisations qui se caractérisent par un empilement sur le plan local, national et international, l'Arctique étant perçu par certains défenseurs de l'environnement comme un bien commun de l'Humanité, un bien commun qui mobilise par-delà les frontières de la région. Cette expression que l'on retrouve dans nombre de discours d'acteurs, de la Chine à l'Allemagne, comme nous allons le voir, a une visée politique⁹¹⁴.

Les biens communs sont définis traditionnellement comme la propriété commune de l'ensemble de l'Humanité et dont chaque individu est responsable pour s'assurer la survie de tous⁹¹⁵. Cette notion a une double histoire. D'une part, elle s'inscrit dans une tradition chrétienne et communautaire qui définit les conditions sociales qui permettent le plein épanouissement de la personne humaine. D'autre part, elle décrit l'effet collectif de la vertu,

on Environment and Development, 1992. ; Nations Unies, *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable*, 2002. ; Nations Unies, *Accord de Paris*, 2015.

⁹¹³ Garrett Hardin, « The Tragedy of the Commons », *Science*, 13 décembre 1968, vol. 162, n° 3859, p. 1243-1248.

⁹¹⁴ Kristin Bartenstein, « The 'Common Arctic': Legal Analysis of Arctic & non -Arctic Political Discourse » dans Lassi Heininen et Heather Exner-Pirot (eds.), *The Arctic Yearbook*, 2015, p. 1-17.

⁹¹⁵ « Biens communs », Guy Hermet et al., *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Paris, A. Colin, 2015, p. 35.

de la responsabilité et de l'esprit d'entreprise dans une tradition utilitaire et libérale. La notion de bien commun valorise la réalité d'un patrimoine partagé par tous les individus et dont la gestion relève de la vertu publique.

Depuis l'article de Garrett Hardin « The tragedy of the Commons » paru en 1968⁹¹⁶ dans un contexte international propice déjà évoqué plus haut, l'expression symbolise la dégradation de l'environnement à la suite de son utilisation abusive par des individus. Garrett Hardin propose pour expliciter la notion de « tragédie des biens communs » la métaphore d'un pâturage ouvert à plusieurs bergers : chaque berger reçoit un bénéfice direct de son animal, et souffre de la détérioration du champ commun lorsque les bêtes des autres bergers l'abîment. Chacun berger est donc souhate donc faire paître davantage d'animaux afin de tirer du champ un bénéfice maximal et ne recevoir qu'une petite partie du désavantage - le résultat de la surexploitation. La conclusion ne peut être que tragique pour Hardin : tous les hommes courent à leur propre intérêt dans une société qui croit dans la liberté des biens communs, aux dépens de ces biens. L'oubli du bien commun se résout en une double perte : celle, collective, de ce bien et celle, pour chacun, du gain individuel. La stratégie de compétition pour l'accès à une ressource limitée, d'autant plus réduite que la compétition est forte, s'avère être une catastrophe pour tous : bergers, moutons et pâturage.

Alors que les ressources environnementales émergent comme un thème central des relations internationales⁹¹⁷, la plupart des parties du globe dépendant de ressources sont sujettes à la possibilité d'une « tragédie des biens communs ». Si aucun des auteurs cités ci-dessus n'évoque l'Arctique comme bien commun potentiel, le nombre d'enjeux géopolitiques, économiques et commerciaux liés à la région, ainsi que le nombre croissant d'acteurs intéressés dans ces ressources⁹¹⁸ en font sans nul doute un bien commun évident. La

⁹¹⁶ Garrett Hardin, « The Tragedy of the Commons », *Science*, 13 décembre 1968, vol. 162, n° 3859, p. 1243-1248.

⁹¹⁷ Voir Peter Dauvergne (ed.), *Handbook of global environmental politics*, 2nd ed., Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar, 2012, 541 p.; Philippe G Le Prestre, *Protection de l'environnement et relations internationales: les défis de l'écopolitique mondiale*, Paris, Armand Colin, 2005.

⁹¹⁸ Frédéric Lasserre, « Géopolitiques arctiques : pétrole et routes maritimes au cœur des rivalités régionales ? », *Critique internationale*, 13 décembre 2010, n° 49, p. 131-156.

protection de l'environnement devient alors un prétexte pour remettre en cause la gestion collective de la région arctique⁹¹⁹.

b - Bien commun régional ou international ?

Dans son ouvrage *Why cooperate ?*⁹²⁰ Scott Barrett, professeur d'économie des ressources naturelles à l'Université de Columbia, affirme que la coopération est nécessaire pour parvenir à des objectifs communs de protection de « biens publics mondiaux » (« global public goods »), c'est-à-dire des biens universellement désirés et qui offrent des bénéfices à tous. Parmi la liste des biens publics globaux, se trouvent selon les auteurs la prévention de la prolifération nucléaire, la suppression des pandémies, le savoir scientifique fondamental et la question climatique et environnementale enfin qui nous intéresse dans le cas de la coopération arctique. La notion de biens publics mondiaux incite à envisager la coopération d'une manière nouvelle. Dans un monde de risques partagés, les biens publics globaux, universellement désirés, offrent des bénéfices à tous et sont essentiels pour notre bien-être et celui des générations à venir. Pour Scott Barrett, il est donc nécessaire d'instituer une coopération internationale coordonnée et financée par tous – même par les pays qui ne sont pas directement touchés - autour de ces biens qui sont nécessaires à notre bien-être et à celui des générations à venir. Comment mettre sur pied des institutions pour inciter les acteurs mondiaux à agir pour continuer à profiter de ces biens communs ? Scott Barrett utilise de nombreux exemples pour conclure que la coopération internationale à l'opposé du comportement de « cavalier seul » peut seulement perpétuer l'existence de ces biens communs précieux. Dans les représentations – et non pas dans le sens juridique qui est celui qui s'applique en Antarctique par exemple - l'Arctique est souvent présenté comme un « global public good ».

⁹¹⁹ Béatrice Quenault, « Dilemme westphalien et gouvernance internationale des biens publics mondiaux : le cas de la protection du climat, Westphalian dilemma and international governance of global public goods: the case of the climate protection », *Mondes en développement*, 15 juillet 2013, n° 162, p. 11-32.

⁹²⁰ Scott Barrett, *Why Cooperate?: The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2007, 280 p.

L'Arctique n'est cependant pas juridiquement un bien commun dans sa globalité. Mais affirmer cela, c'est revendiquer le droit d'interférer dans la région. La juriste Kristin Bartenstein montre bien ce phénomène politique aux effets géographiques en scrutant le discours sur le « bien commun » en Arctique⁹²¹. Elle propose deux définitions du « bien commun » : un bien public par nature, mais également un bien appartenant de manière équitable à tous. Cette ambiguïté dans les sens du terme amène de plus en plus d'acteurs politiques à revendiquer ce caractère commun. De fait, tout l'océan Arctique à part la haute mer au-delà des 200 miles marins est sous la souveraineté des huit États de la région, alors que l'immense majorité des ressources se trouve dans les ZEE des États riverains. La part de « bien commun » reconnue par tous est donc bien mince en termes de droit international : il s'agit de la seule partie centrale de l'océan Arctique, dit Arctique central, qui est un bien commun proprement dit selon la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (voir carte ci-dessous). En omettant délibérément ou pas de distinguer entre les différentes zones maritimes, les déclarations qui mentionnent que les plateaux continentaux et la haute mer sont un bien commun créent l'impression que tout l'Arctique est un bien commun mondial.

⁹²¹ Kristin Bartenstein, « The 'Common Arctic': Legal Analysis of Arctic & non -Arctic Political Discourse » dans Lassi Heininen et Heather Exner-Pirot (eds.), *The Arctic Yearbook*, 2015, p. 1-17.

Carte 7 - L'océan Arctique central (Heidar, 2017)



Le 9 octobre 2008, le Parlement européen adoptait ainsi une résolution⁹²² dont le point 15 est le suivant :

« Suggère que la Commission soit prête à œuvrer en faveur de l'ouverture de négociations internationales visant à parvenir à l'adoption d'un traité international pour la protection de l'Arctique, s'inspirant du traité sur l'Antarctique, complété par le protocole de Madrid en 1991, mais respectant la différence fondamentale résidant dans le fait que l'Arctique est peuplé et dans les droits et les besoins des populations et des nations de la région arctique qui en découlent ».

Cette résolution peut être vue comme une double réaction à deux événements de l'année 2007 en Arctique. D'une part, il s'agissait d'une réaction à l'idée véhiculée avec le planter de drapeau russe - toujours lui- selon laquelle l'Arctique serait un territoire à conquérir. D'autre part, la résolution répondait à une prise de conscience avec l'année polaire internationale (2007-2008) de l'ampleur du réchauffement climatique en Arctique et de la nécessité de protéger cette région. Dans sa résolution, le Parlement européen demandait aux cinq pays riverains de l'Arctique (Canada, Danemark, États-Unis, Norvège, Russie) de renoncer à leurs droits prévus dans la Convention de Montego Bay pour renforcer la gouvernance de la région par un traité proche de celui du continent Antarctique.

L'idée d'améliorer la gouvernance de la zone par les États extérieurs à la limite du cercle polaire sur le modèle du traité de Madrid pour l'Antarctique était soutenue dès le début par la France par l'intermédiaire de Michel Rocard. En 2009, nommé Ambassadeur français pour les Pôles, Michel Rocard avait critiqué la gestion régionale de l'Arctique au sein du Conseil de l'Arctique, dont sont États membres les huit pays arctiques, et où la France n'a qu'un siège d'observateur. Cette diplomatie de club a été fustigée à plusieurs reprises par Michel Rocard, qui estimait que l'Arctique est « géré comme un syndicat de co-propriété » par les États riverains⁹²³.

⁹²² European Parliament, European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance, 2008.

⁹²³ Anne Denis, « Michel Rocard : l'Arctique est géré comme un syndicat de propriété », *Libération*, 2013. URL : https://www.liberation.fr/futurs/2013/02/03/michel-rocard-l-arctique-est-gere-comme-un-syndic-de-propriete_878996 Consulté le 10/02/2020.

Il est flagrant que la résolution du Parlement européen a été perçue comme une ingérence dans la souveraineté des États riverains de l'Arctique, Canada, Danemark, États-Unis, Norvège et Russie. Le Parlement est d'ailleurs revenu sur cette déclaration dans une nouvelle résolution de 2011 en reconnaissant au contraire le cadre de gouvernance déjà existant et l'importance du Conseil de l'Arctique⁹²⁴. Les cinq pays côtiers de l'océan Arctique s'étaient réunis quelques mois plus tôt à Ilulissat pour adopter une déclaration signifiant au reste du monde que l'Arctique n'était pas un *no man's land*. Dans la déclaration d'Ilulissat les États arctiques affirment ainsi :

« En vertu de leur souveraineté, de leurs droits souverains et de leur juridiction dans de vastes espaces de l'océan Arctique, les cinq États côtiers sont dans une position unique pour répondre à ces opportunités et ces défis [...] Nous ne voyons donc pas le besoin de développer un nouveau régime juridique global pour régir l'océan Arctique »⁹²⁵.

Les cinq États côtiers de l'océan Arctique ajoutaient que le cadre formé par le Conseil de l'Arctique, la Convention des Nations unies sur le droit de la mer et les autres conventions applicables aux milieux marins constituaient :

« Une base solide pour la gestion responsable par les cinq États côtiers et les autres utilisateurs de l'Océan [...]. [Ils] ne voient donc aucun besoin de développer un nouveau régime juridique international compréhensif pour gouverner l'océan Arctique. »⁹²⁶

La position européenne remettant en cause les souverainetés des États arctiques a d'ailleurs été sanctionnée. Le 29 avril 2009, le Conseil de l'Arctique a rejeté la candidature de l'Union européenne au statut d'observateur, en partie en raison de l'opposition canadienne : « Le Canada ne sent pas que l'UE ait la sensibilité requise pour le Conseil de l'Arctique à ce stade »⁹²⁷. Aujourd'hui encore, l'UE n'a qu'un poste d'observateur « ad hoc » au Conseil de l'Arctique, dans la quarantaine d'observateurs au sein du forum de coopération prééminent.

⁹²⁴ European Parliament, Une politique européenne durable pour le Grand Nord, 2011.

⁹²⁵ [trad] « Ilulissat Declaration », 2008.

⁹²⁶ *Ibid.*

⁹²⁷ Andreas Østhagen, « The European Union – An Arctic Actor? », 2013.

Tout comme Michel Rocard, Neil Hamilton, directeur du programme arctique de l'ONG WWF, a plaidé pour la création d'un traité arctique. Il s'agirait pour lui du moyen de lutter plus efficacement contre le changement climatique et ses conséquences en Arctique⁹²⁸. Plusieurs États arctiques sont cependant très fermement opposés à un renforcement juridique du Conseil qui empièterait sur leur souveraineté nationale. Notre entretien avec un diplomate norvégien de haut niveau permet de souligner l'attachement des États côtiers à une forme souple de coopération, face à la crainte que peut inspirer un traité contraignant⁹²⁹ :

« C'est l'aspect très informel d'un forum par rapport à une organisation internationale qui constitue en grande partie la raison de l'efficacité du Conseil de l'Arctique. Si on avait changé ou transformé la nature du Conseil on aurait eu des discussions interminables au sein de la Douma russe, du Sénat états-unien, et j'imagine aussi dans d'autres parlements nordiques ou autres.

[...] Mettre en question la méthode de travail parce que on aimerait transformer le Conseil de l'Arctique en quelque chose qui ressemble à l'ONU ça nous effraie un peu. On n'a rien contre l'ONU, on adore l'ONU, c'est super. Mais l'ONU c'est l'ONU, le Conseil de l'Arctique c'est quelque chose d'autre. Et si on y réfléchit bien il y a quelques autres forums au monde qui sont rares et qui ont une nature un peu officieuse ou pratique. Ce n'est peut-être pas transposable. Il y a le Club de Paris sur des dettes, [...] il y a le G7, ou d'autres groupes qui n'ont pas un fondement normatif ou institutionnel très fort. »

La distinction que fait le diplomate norvégien interrogé entre un organe de coopération perçu comme formel comme l'ONU et le Conseil de l'Arctique montre bien l'attachement à une forme de coopération informelle et plus souple en raison de l'attachement des pays riverains à leur souveraineté sur les territoires arctiques.

Malgré le strict régime juridique présent en Arctique, l'idée du bien commun a été reprise plus récemment, à l'automne 2019 dans le document du Ministère des armées français. Le document stratégique français a eu beaucoup d'échos parmi les acteurs de la région. C'est en particulier sa préface, signée de la ministre des Armées Florence Parly, qui a fait réagir. Celle-ci insiste sur l'importance stratégique de l'Arctique, qui « pourrait un jour constituer un

⁹²⁸ Neil Hamilton, « New rules needed for the Arctic | WWF », *WWF International Arctic Programme*, 17 août 2007. URL : <https://wwf.panda.org/?111440/New-rules-needed-> Consulté le 19/01/2020.

⁹²⁹ Entretien avec un diplomate norvégien 1, 9/01/2018.

espace de confrontation ». Elle compare la région, reprenant une déclaration de l'ancien ambassadeur des pôles Michel Rocard, à « un deuxième Moyen-Orient » et va jusqu'à affirmer que « l'Arctique n'appartient à personne »⁹³⁰. De vives réactions ont été émises à la suite de cette préface, en particulier de Norvège, dont le ministère des Affaires étrangères a fait savoir son profond désaccord.

Une analyse juridique permet donc de mettre en exergue que l'expression « bien commun » est souvent détournée à des fins politiques. En droit, la partie de l'Arctique qui est non appropriée ne correspond qu'à une partie marginale de l'océan Arctique central. Les discours sur l'Arctique en tant que « bien commun » servent cependant des fins politiques pour ceux qui estiment que la gouvernance de l'espace arctique est « sous pression » et que les États riverains ne doivent pas être les seuls à avoir voix au chapitre. Le cadre actuel de la gouvernance régionale est donc critiqué comme trop étroit pour les acteurs extérieurs aux limites du cercle polaire qui appellent à l'élargir à d'autres acteurs.

⁹³⁰ Ministère des armées, La France et les nouveaux enjeux stratégiques en Arctique, 2019. URL : <https://www.defense.gouv.fr/actualites/international/la-france-et-les-nouveaux-enjeux-strategiques-en-arctique> Consulté le 10/02/2020

B - Une région « sous pression »⁹³¹ : l'élargissement des limites du périmètre de décision de la région

En même temps que les États membres du Conseil de l'Arctique tentent de refermer les structures de gouvernances (voir Chapitre V), d'autres acteurs extérieurs cherchent ainsi par des moyens rhétoriques comme nous l'avons vu, mais aussi politiques, à intégrer les instances de prise de décision régionales.

1 - Des acteurs étatiques extérieurs insatisfaits de la gouvernance régionale actuelle

Il devient de plus en plus frappant que de nombreux États extérieurs à la limite du cercle polaire souhaitent acquérir une place accrue dans la gouvernance régionale. Le texte posté en 2017 par le chercheur en études arctiques à l'Université de Laponie, en Finlande, Timo Koivurova sur sa page Facebook est révélateur à cet égard : « The Arctic world is certainly getting bigger – soon receiving high-level representatives from the kingdom of Morocco, who are interested in Arctic issues. »⁹³² Nous pouvons voir sur le tableau ci-dessous la prolifération de publication de stratégies arctiques chez les membres observateurs du Conseil, depuis le milieu des années 2010. D'une part, le monde des acteurs revendiquant une place dans les décisions de la région arctique s'agrandit. D'autre part, les acteurs extérieurs à la région se heurtent à la volonté des acteurs arctiques de les laisser hors des décisions régionales. Nombreux sont les acteurs extérieurs à la limite du cercle polaire à s'en plaindre, et nous avons pu particulièrement remarquer cela chez les diplomates interrogés.

⁹³¹ Entretien avec un diplomate néerlandais, 23/01/2018 ; Entretien avec une personne travaillant à WWF Canada, 1/03/2018.

⁹³² Page Facebook de Timo Koivurova, texte posté le 19 mai 2017, Consulté le 20/09/2017.

Tableau 11 - Année d'obtention du statut d'observateur au Conseil de l'Arctique et politique arctique publiée des États extérieurs à la limite du cercle polaire (Escudé-Joffres, 2020, d'après Escudé-Joffres, 2019)

Année d'obtention du statut d'observateur au Conseil de l'Arctique	États	Année de la publication de la stratégie arctique
1998	Allemagne	2013 « Les lignes directrices de la politique arctique allemande : prendre ses responsabilités, saisir les opportunités »
	Pays-Bas	2014 « Pole position – NL 2.0 : Une stratégie pour le programme polaire des Pays-Bas 2016-2020 »
	Pologne	2015 « La stratégie de la Pologne pour l'Arctique : domaines clefs et actions prioritaires »
	Royaume-Uni	2013 « S'adapter au changement. La politique du Royaume-Uni pour l'Arctique » 2018 « Au-delà de la glace. La politique du Royaume-Uni pour l'Arctique »
2000	France	2016 « Feuille de route nationale pour l'Arctique. Le grand défi de l'Arctique »
2006	Espagne	2016 « Lignes directrices pour une stratégie polaire espagnole »
2013	Italie	2015 « Vers une stratégie italienne pour l'Arctique »
	Chine	2018 « China's Arctic Policy »
	Inde	
	Japon	2015 « Politique japonaise pour l'Arctique »
	République de Corée	2013 « Plan de développement de l'Arctique pan gouvernemental » 2019 « Politique Arctique de la République de Corée »
	Singapour	
2017	Suisse	2015 « La recherche polaire suisse. Esprit pionnier, passion et excellence »

Alors que le Conseil se veut une instance de « développement de bonne gouvernance », cela reste un « club huppé »⁹³³ nous dit un diplomate français, pointant ce qu'il considère comme une contradiction. Un autre diplomate nous a confié la même idée en des termes différents : les observateurs se voient donc relégués « à la table des enfants avec les coquillettes et le cordon bleu »⁹³⁴, tandis que les huit États membres parlent entre « adultes » des choses sérieuses. Quand Michel Rocard, premier Ambassadeur français pour les Pôles, allait aux réunions du Conseil de l'Arctique « cela l'énervait beaucoup »⁹³⁵ de ne pas pouvoir prendre la parole. Nos entretiens permettent d'affirmer que les États observateurs sont mécontents de la direction prise par le Conseil vers une diplomatie de club⁹³⁶, fermée aux États extérieurs alors que les enjeux économiques vont croissant. Nous avons rencontré un diplomate français particulièrement opposé à ces nouvelles règles, affirmant que c'est la première fois qu'il voyait de telles pratiques qui reviennent à « tirer un trait sur les travaux scientifiques faits par la science en Arctique »⁹³⁷. Le travail du Japon en tant qu'observateur constitue un autre bon exemple. Des représentants japonais sont présents dans quatre groupes de travail sur six, et se vantent de représenter l'un des États les plus actifs, qui investit de grands moyens pour la recherche scientifique arctique. Néanmoins, le diplomate japonais interrogé se dit frustré de l'absence de partage d'informations par les États membres du Conseil, et de la Russie en particulier⁹³⁸.

De plus, du fait de leur nombre croissant, tous les observateurs sont à égalité au Conseil de l'Arctique, quel que soit leur statut diplomatique ou politique sur la scène internationale par ailleurs. La France, présente au Conseil de sécurité de l'ONU, y est traité comme la Corée du Sud, ce qu'un diplomate français rencontré ne trouvait « ni cohérent ni correct au regard de la courtoisie internationale »⁹³⁹. Il n'y a en effet aucune hiérarchie parmi

⁹³³ Entretien avec un diplomate français 2, 10/01/2018.

⁹³⁴ Entretien avec un diplomate français 3, 27/06/2018.

⁹³⁵ Entretien avec un chercheur du groupe CAFF, 14/12/2017.

⁹³⁶ Christian Lechervy, « Diplomatie de clubs et de groupes » dans *Manuel de diplomatie*, Presses de Sciences Po., Paris, Presses de Sciences Po, 2018, p.75-92.

⁹³⁷ Entretien avec un diplomate français 2, 10/01/2018.

⁹³⁸ Entretien avec un diplomate japonais, 23 /01/2018.

⁹³⁹ Entretien avec un diplomate français 2, 10/01/2018.

les observateurs, « cela part dans tous les sens »⁹⁴⁰. La France ferait partie des États déçus par un statut qui ne « donne [que] le droit de fermer la bouche, mais au nom de la France ». Le diplomate français précise qu’être observateur revient à « avoir le droit d’ouvrir la bouche au moment de la pause-café »⁹⁴¹. Lors des réunions ministérielles ou des SAO, le mieux que les observateurs puissent faire est en effet souvent de distribuer une déclaration écrite, ou bien d’échanger avec les acteurs du Conseil de l’Arctique de manière informelle lors des pauses café. Lors des réunions de moins haut rang, comme les réunions scientifiques, les observateurs sont moins marginalisés et n’ont pas à s’asseoir en silence à la périphérie des tables comme on peut le voir sur la photographie ci-dessous, ils peuvent participer activement dans les discussions.

Photographie 8 - 11ème réunion ministérielle du Conseil de l’Arctique (Conseil de l’Arctique, 2019)



⁹⁴⁰ Entretien avec un diplomate français 2, 10/01/2018.

⁹⁴¹ Entretien avec un diplomate français 2, 10/01/2018.

Une manière d'influencer les négociations pour les observateurs est de délivrer des déclarations écrites ou orales sur les projets en cours, et de proposer des projets conjoints avec des membres du Conseil de l'Arctique ou des participants permanents⁹⁴². C'est l'occasion pour les membres observateurs d'interpeller les États arctiques sur leur rôle et leur volonté d'être davantage visibles, autant que de présenter leur travail. Même si ces rencontres avec les États membres du Conseil constituent un progrès, les observateurs regrettent tout de même de ne pas être assez entendus, car ces aménagements restent limités au regard des enjeux de l'implication accrue de ces derniers. Les interactions au sein du Conseil ne sont cependant pas exclusives des relations et coopérations bilatérales des observateurs avec les États arctiques restent souvent privilégiées.

En 2016 pour la première fois, une journée consacrée au travail des observateurs a été inaugurée. Les différents observateurs pouvaient exposer en 3 à 4 minutes leurs réalisations dans le domaine de l'Arctique. Le nombre d'observateurs à présent porté à trente-trois en 2019 engendre des séances très lourdes⁹⁴³. Cette opportunité inédite est cependant au dire d'un observateur une « bonne occasion de s'exprimer » pour manifester l'intérêt de l'observateur au Conseil⁹⁴⁴.

La question de savoir si la coopération arctique doit inclure uniquement les États membres du Conseil ou bien s'ouvrir à des acteurs extérieurs est sujette à débats. En réaction à la fermeture progressive des instances multilatérales arctiques aux acteurs externes, ces derniers s'organisent pour contourner les institutions politiques ou inventer de nouvelles formes d'action politique pour faire entendre leur voix.

⁹⁴² Arctic Council, « Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies », 2013.

⁹⁴³ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018

⁹⁴⁴ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018.

2 - L'usage des dispositifs institutionnels par les acteurs : contournement des instances traditionnelles et création de nouvelles formes d'action politique

a - Le contournement des instances de décisions : l'exemple d' « Arctic Circle »

La réduction des moyens d'expression et d'action des observateurs au sein du Conseil de l'Arctique comporte le risque pour les États membres de voir les questions politiques traitées dans d'autres enceintes. Face à une gouvernance régionale perçue comme « sous pression », les acteurs laissés de côté tentent de s'organiser en court-circuitant les canaux traditionnels de gouvernance arctique. Ainsi, la Pologne, observateur historique, a invité les sept ou huit principaux États observateurs du Conseil de l'Arctique à Varsovie pour faire des propositions communes⁹⁴⁵. Ces réunions qui ont lieu à présent avant toutes les réunions ministérielles depuis 2020, à l'initiative de la Pologne, ont inauguré un « format de Varsovie ».

Les conférences internationales arctiques sont actuellement le meilleur moyen pour les acteurs non membres du Conseil de l'Arctique de prendre une place dans les discussions qui leur est refusée au sein des forums formels. L'exemple de la conférence internationale « Arctic Circle » est représentatif à cet égard. « Le rôle de la conférence « Arctic Frontiers » a le même avantage de réunir tous les acteurs⁹⁴⁶ » nous confie un salarié du secrétariat du Conseil de l'Arctique. Ce « tous » s'oppose à la hiérarchie constituée au Conseil entre les huit États membres et les observateurs.

Un diplomate suisse rencontré en janvier 2018 à la conférence « Arctic Frontiers » nous a ainsi expliqué rester une semaine entière à Tromsø pour la conférence. C'est un fait notable puisque les délégations ne restent en général que les deux premiers jours de la conférence, consacrés aux questions politiques, et n'assistent pas au reste de la semaine consacré au colloque scientifique. Le diplomate interrogé nous a expliqué que rester une semaine était un moyen « de se montrer », mais que c'est également un moyen de « marquer

⁹⁴⁵ Entretien avec un diplomate français 2, 10/01/2018.

⁹⁴⁶ Entretien avec un employé du secrétariat du Conseil de l'Arctique 2, 16/01/2015.

le territoire »⁹⁴⁷, notamment dans la perspective pré-2017 d'appuyer la candidature de la Suisse au poste d'observateur du Conseil de l'Arctique.

Fondée en 2013 à Reykjavik à l'initiative de l'ancien président islandais Ólafur Grímsson, Arctic Circle a donné lieu à des forums parallèles au Québec (2016), en Écosse (2017), et même à Singapour (2015). Le Ministère des affaires étrangères suisse a manifesté son intérêt pour organiser une conférence satellite⁹⁴⁸, et la France également⁹⁴⁹. Les organisateurs d'une telle conférence internationale peuvent ainsi se réclamer d'un lien particulier à la région arctique, voire s'inclure dans la région. Cela illustre l'élargissement du cadre régional de l'Arctique, géographiquement avec cette extension auréolaire et politiquement, en incluant des acteurs régionaux. Le forum Arctic Circle qui s'est tenu à Shangai les 10 et 11 mai 2019 avait pour thème « Arctic Dialogue Goes Global ».

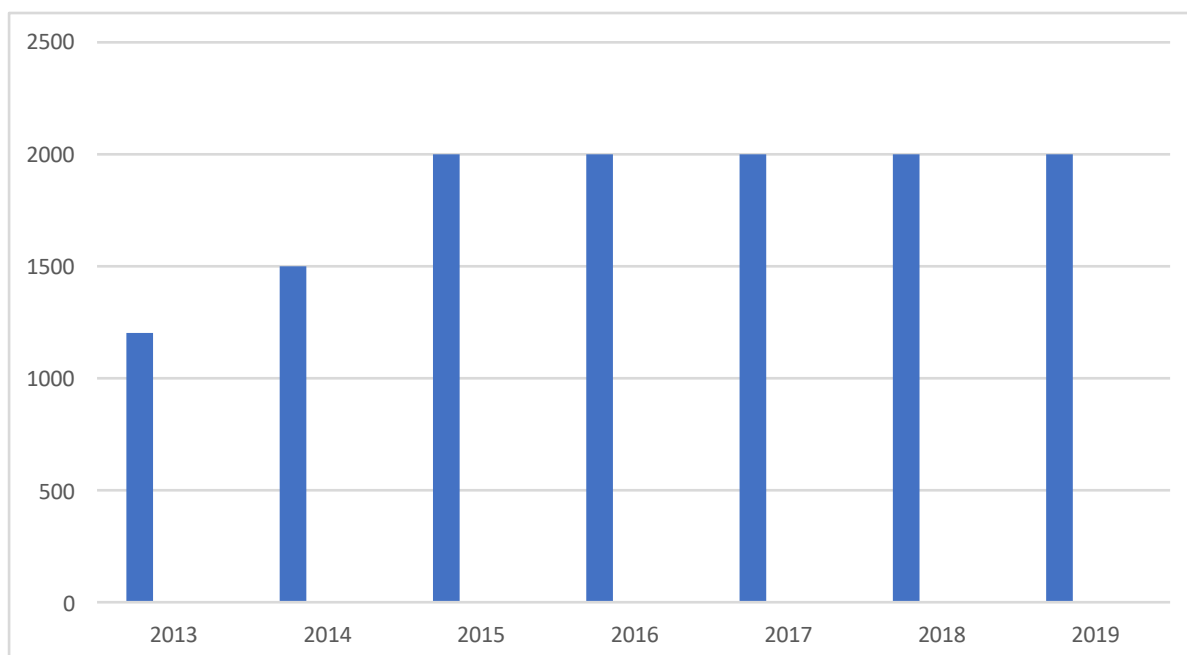
Comme on peut le voir sur les deux graphiques ci-dessous, le nombre de participants a augmenté les premières années pour atteindre son rythme de croisière au-dessus de 2000 participants par an, selon le site d' « Arctic Circle ». La provenance géographique des participants s'est également élargie dans un premier temps avant de se stabiliser, autour d'une soixantaine de nationalités sont à présent représentées. L'importance prise par la conférence peut se traduire par la présence de grandes personnalités internationales. Ainsi en 2016, Ban Ki-moon, Secrétaire général des Nations unies, a accepté le premier prix attribué par la conférence pour son rôle dans les négociations climatiques durant son mandat.

⁹⁴⁷ Entretien avec un représentant de la Suisse, 24/01/2018.

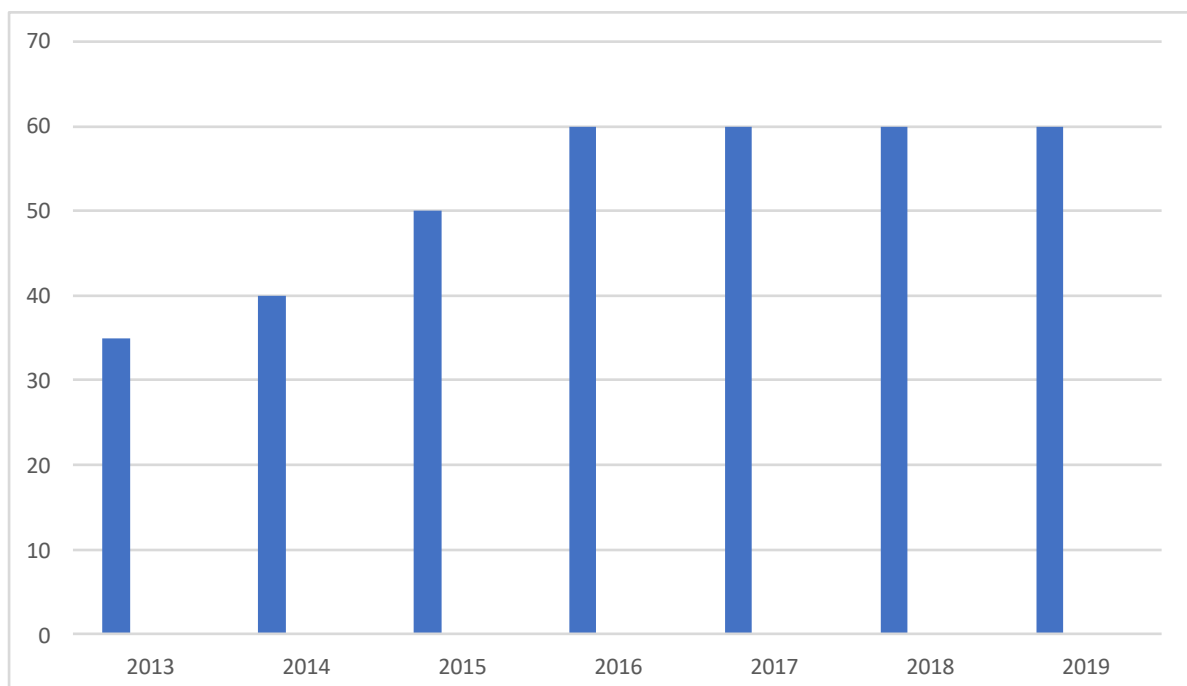
⁹⁴⁸ Entretien avec un diplomate suisse, 24/01/2018.

⁹⁴⁹ Discours de Ségolène Royal, Ambassadrice française des Pôles à Arctic Circle 2018, Reykjavik.

Graphique 3 - Nombre de participants aux Assemblées « Arctic Circle » (Escudé-Joffres, 2020, d'après Arctic Circle, 2020)



Graphique 4 - Nombre de pays représentés parmi les participants des Assemblées « Arctic Circle » (Escudé-Joffres, 2020, d'après Arctic Circle, 2020)



Les conférences et forums sont des plateformes privilégiées de l'expression d'acteurs ordinairement mis de côté de la coopération formelle en Arctique, dans le temps court de leur durée (3-5 jours). Que ce soit pour les entreprises, les États non riverains, voire extérieurs à la limite du cercle polaire ou encore les gouvernements infranationaux, ils permettent une coopération plus ouverte. Ces rencontres se font à travers des réunions, des sessions en petit comité, ou des rencontres plus informelles⁹⁵⁰. Ce nouveau format pose la question de savoir comment les acteurs exogènes contestent des interprétations endogènes et/ou stato-centriques des décisions prises concernant la région⁹⁵¹. À l'occasion du forum « Arctic Circle » à Edimbourg, du 19 au 21 novembre 2017⁹⁵², le président de l'organisation et ancien président d'Islande Ólafur Ragnar Grímsson déclarait ainsi :

« The new Arctic neighbourhood needs Scotland. [...] Whatever Scotland's constitutional position, you can enter the Arctic discussion in a full and inclusive way. The new Arctic neighbourhood needs Scotland, and the development of a formal Arctic policy indicates the Scottish Government is beginning to prioritise this engagement. »⁹⁵³

Avant d'ajouter : « Scotland is extraordinary well placed in this new geopolitical triangle » ; « Scotland will become a major player in the future of the new north ». Pour le président d' « Arctic Circle », l'économie écossaise pourra en effet tirer parti des bénéfices du changement climatique comme de nouvelles opportunités dans les transports aériens et maritimes, ainsi que du développement du tourisme⁹⁵⁴. Il est particulièrement intéressant que Ólafur Ragnar Grímsson évoque la « position constitutionnelle » de l'Écosse et évacue sa non-appartenance à un État-nation comme facteur de légitimité sur la scène diplomatique de l'Arctique. Sentant les limites d'un Arctique stato-centré autour d'une poignée d'États, Grímsson a mis sur pied un nouveau format où les intérêts d'autres acteurs peuvent être défendus. Un diplomate suisse nous disait avoir organisé « un gros show » à la conférence

⁹⁵⁰ Notes, carnet de terrain, 18-23 Septembre 2018, Reykjavik.

⁹⁵¹ Duncan Depledge et Klaus Dodds, « The United Kingdom, Scotland and the Arctic », *The Arctic Institute – Center for Circumpolar Security Studies*, 5 déc. 2017.

⁹⁵² URL : <http://www.arcticcircle.org/forums/scotland> Consulté le 10/02/2020.

⁹⁵³ URL : <https://news.gov.scot/news/arctic-strategy-for-scotland> Consulté le 10/02/2020.

⁹⁵⁴ *Ibid.*

« Arctic Circle » en 2016 pour promouvoir la candidature suisse au Conseil de l'Arctique, et précisait que l'Écosse était également familière de ce genre d'événement⁹⁵⁵. Lors de la conférence « Arctic Circle » 2018 à Reykjavik, la Secrétaire des affaires étrangères écossaise et membre du Scottish National Party (SNP) Fiona Hyslop a prononcé un discours de vingt minutes⁹⁵⁶ très applaudi⁹⁵⁷. Il est à noter que sa prise de parole a été deux fois plus longue que celle de l'Ambassadrice française des pôles, Ségolène Royal, preuve de l'engagement écossais par rapport à celui d'autres États nations. Rappelons que le Royaume-Uni n'avait pas profité de l'opportunité d'accueillir un forum d' « Arctic Circle » à Londres, quand l'Écosse l'a saisie au vol. Tous ces éléments montrent que les forums informels et ouverts représentent une chance pour les acteurs non traditionnels, c'est-à-dire non circumpolaires, non étatiques ou les deux, d'accéder à des réseaux politiques arctiques. Avec la parution d'une stratégie arctique en 2019, le gouvernement écossais suit le président Grímsson dans la mise à l'épreuve des limites de la région Arctique.

La capture d'écran du site Arctic Circle ci-dessous est particulièrement révélatrice à cet égard⁹⁵⁸.

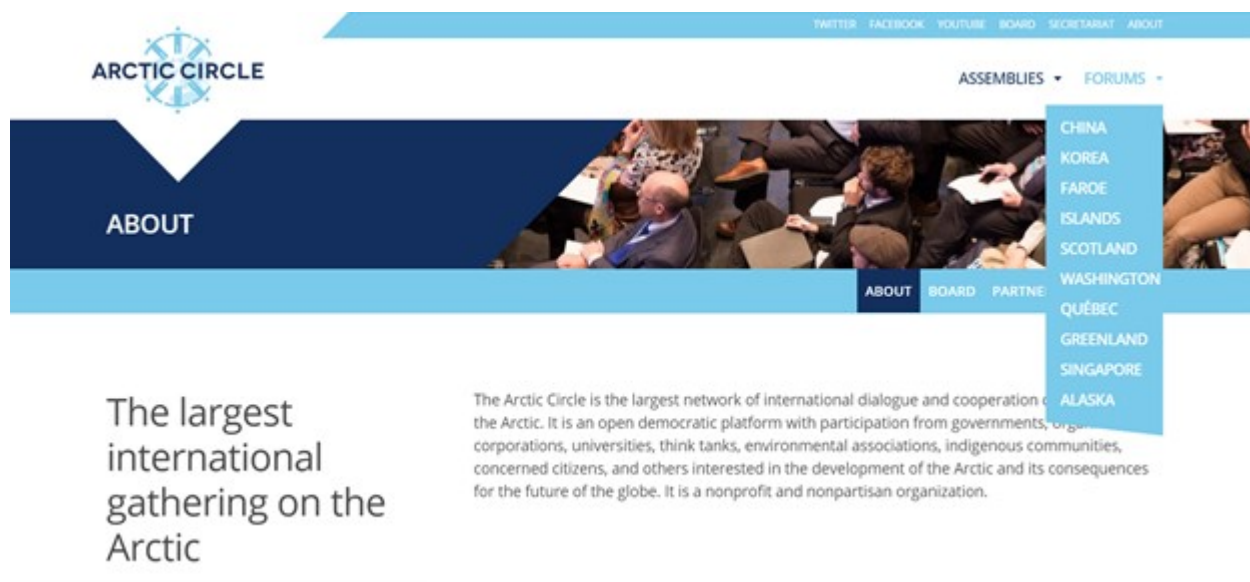
⁹⁵⁵ Entretien avec un diplomate suisse, 24/01/2018.

⁹⁵⁶ Sa conclusion parvient à équilibrer une dynamique d'intérêt propre à l'Écosse, une certaine humilité de l'Écosse face aux partenaires institutionnels et institués de la zone Arctique (notamment les cinq États et le Conseil de l'Arctique), la promotion d'une défense des biens communs assez floue pour que n'apparaisse jamais la lisière entre écologie et économie. « Firstly, thank you all for being here today and attending our Arctic Day. Secondly, emphasise my deep conviction that Scottish-Arctic cooperation will be of great importance to the future of our country and open new avenues for successful cultural, economic, academic and diplomatic relations with our Arctic neighbours. And finally, I want to restate our commitment to being a positive partner for the Arctic region, keen to bring constructive contributions but also to learn and listen. I wish everyone a very successful conference and I look forward to participating in interesting discussions throughout the day. Let's be ambitious, not just for Scotland but let's be ambitious for the world. We all have responsibilities for what is happening to us globally but I think Scotland and our contribution needs to be heard. <https://www.gov.scot/publications/arctic-day-speech-by-cabinet-secretary-for-culture-tourism-and-external-affairs/>

⁹⁵⁷ Notes, carnet de terrain, 18-23 Septembre 2018, Reykjavik.

⁹⁵⁸ Le site présente Arctic Circle comme « Le plus large réseau de dialogue international sur le futur de l'Arctique. C'est une plateforme démocratique ouverte à la participation de gouvernements, organisations, entreprises, universités, think tanks, associations environnementalistes, communautés autochtones, citoyens informés, et autres personnes intéressées dans le développement de l'Arctique et ses conséquences sur le futur du globe. »

Figure 5 - Capture d'écran du site internet « Arctic Circle » (Arctic Circle, 2020)



La « plateforme démocratique et ouverte » auto-proclamée s'oppose de manière tacite aux organisations fermées comme le Conseil de l'Arctique, et rend du même coup les limites du niveau de décision pour l'Arctique floues et mouvantes. « Arctic Circle » se veut « le plus grand rassemblement international sur l'Arctique ». Et fait notable, le sujet de discussion ici est le « développement de l'Arctique » et non pas sa protection. On observe également sur la capture d'écran reproduite ci-dessus la liste des villes, pays ou gouvernements fédéraux ayant accueilli un forum délocalisé. Du côté des États, on compte la Chine, la Corée du Sud, Singapour, les États-Unis. Du côté des acteurs non étatiques, les Îles Faroé, l'Écosse, le Québec, le Groenland. On observe ainsi à la fois une excentration importante en termes géographiques vers l'Asie, et politique vers les territoires non étatiques. Une double dynamique est ainsi remarquable : des forums arctiques ont lieu partout dans le monde, et le monde entier se rassemble tous les ans dans un pays arctique. Cette double dynamique politique fait bouger les lignes du niveau d'action et de décision en Arctique, qui s'élargit toujours plus vers l'Asie et qui dessine des frontières de la région en extension.

À la session d'ouverture du forum en Corée du Sud étaient invités le ministre des Affaires Etrangères de Corée, et Ban Ki-moon⁹⁵⁹, ancien secrétaire général de l'ONU et homme politique sud-coréen. Parmi les pays extérieurs à la limite du cercle polaire, les pays asiatiques sont les plus présents : Japon, Chine, Corée, Singapour. A la conférence « Arctic Circle » de 2017, la diplomatie japonaise avait organisé une soirée fastueuse. En 2018, cela a été le tour de la Chine de financer une soirée à grands renforts de vins et nourriture chinois, de danseurs et musiciens alors que les ouvrages de Xi Jinping (*The governance of China*) étaient disposés sur les tables (photographie ci-dessous). Le mélange des symboles polaires (un ours blanc, le symbole de la conférence) et chinois (couleur rouge, power point en anglais et chinois) comme les moyens financiers investis illustre le volontarisme de la politique chinoise en Arctique. Comme nous l'explique un diplomate québécois : « Pour ceux qui doivent contenter d'un statut d'observateur ou fédéral, [les conférences Arctic Circle sont] une plateforme de choix »⁹⁶⁰.

⁹⁵⁹ Programme Forum « Arctic Circle » Seoul 2018 consultable en ligne : <http://www.arcticcircle.org/Media/arctic-circle-seoul-forum-2018.pdf> Consulté le 10/02/2020.

⁹⁶⁰ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

Photographie 9 - « China Night » à Reykjavik, pour l' « Arctic Circle » 2018 (Escudé, 2018)



La conférence « Arctic Circle » est même considérée pour certains comme un format politique alternatif pour les exclus du Conseil de l'Arctique. C'est le cas du gouvernement fédéral du Québec qui peut y faire entendre sa voix – alors que le Québec en tant que province d'un État pas voix au chapitre au sein du Conseil de l'Arctique. Le Québec a un rôle prééminent dans l'institution, à laquelle il apporte un soutien financier. C'est le moyen pour la Belle Province de présenter le Plan Nord aux autres participants, ou de discuter de la manière dont il pourrait être un modèle à la fois pour des entités fédérales et infranationales comme l'Alaska.

La relation bilatérale entre le Québec et l'Islande s'est ainsi consolidée avec l'accueil à Québec du forum « Arctic Circle » en 2016. De fait, la structure même du forum « Arctic Circle » est née de l'implication du gouvernement du Québec au sein d'une initiative

Camille Escudé-Joffres – « Coopération politique et intégration régionale en Arctique » - Thèse IEP de Paris – 2020 363

islandaise, deux acteurs qui ont en commun la volonté de s'impliquer dans une région où ils sont perçus comme des « outsiders ». Le forum « Arctic Circle » est né en effet de la visite du président islandais au Québec, où il a échangé de manière informelle avec Robert Sauvé, président de Plan Nord. Invité en 2014 à la deuxième assemblée, le Québec a depuis été omniprésent, et a envoyé en grand nombre des représentants aux conférences⁹⁶¹. Lors de l'« Arctic Circle » 2014, le Premier ministre du Québec Philippe Couillard a affirmé l'engagement du Québec dans les affaires Arctiques, affirmant « We want, and we will be part of the dialogue on Arctic and Nordic issues »⁹⁶². Parmi les sujets abordés se trouvaient le Plan Nord et les moyens d'accroître la collaboration entre le Québec et d'autres gouvernements et organisations. Jouer un rôle dans la formation d'une politique arctique a fait partie des efforts du Québec pour réclamer une voix sur la scène internationale. Les mots du premier ministre québécois affirment la position de la Belle Province comme leader-clé au niveau infraétatique dans les questions arctiques, et illustre la détermination du Québec pour demander un siège à la table des négociations⁹⁶³. Le Premier ministre québécois fait d'ailleurs partie du Conseil Honoraire d'« Arctic Circle », alors qu'aucune personnalité canadienne n'en fait partie : « À Arctic Circle, nous sommes très impliqués, car on peut agir en tant que Québec »⁹⁶⁴.

Ce format plus informel permet donc au gouvernement du Québec d'être plus impliqué dans la gouvernance régionale. En 2014, 2015, puis 2016, le Premier ministre du Québec s'est rendu aux assemblées. Comme nous l'explique un diplomate, le Québec est le seul gouvernement, avec le gouvernement islandais, à envoyer une personne d'aussi haut rang. La raison en est pour lui que « les entités étatiques ressentent moins le besoin de s'impliquer, elles ont déjà leur forum qui est le Conseil de l'Arctique. »⁹⁶⁵. « Arctic Circle n'est pas un plan B mais une meilleure alternative en vue passant par leur propre gouvernement pour les États fédérés »⁹⁶⁶ nous explique un diplomate québécois, mettant en

⁹⁶¹ Notes, carnet de terrain, 18-23 Septembre 2018, Reykjavik.

⁹⁶² Cité par Amy Delo, « Does Québec Need the Arctic Council? », *World Policy*, 6 sept. 2017.

⁹⁶³ Amy Delo, « Does Québec Need the Arctic Council? », *World Policy*, 6 sept. 2017.

⁹⁶⁴ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

⁹⁶⁵ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

⁹⁶⁶ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

avant les lieux où se sont déroulés les forums précédents : Écosse, Îles Féroé, Groenland – autant d’instances n’ayant pas une voix propre au sein du Conseil de l’Arctique, instance officielle de coopération. Les États fédérés voient ce format comme une chance pour s’impliquer dans la gouvernance régionale, « c’est l’endroit par excellence des régions et États fédérés »⁹⁶⁷. Le Canada en a pris conscience et participe depuis 2017 seulement à « Arctic Circle », en venant « à la remorque de l’implication du Québec »⁹⁶⁸. Le diplomate québécois interrogé situe cette tendance dans un contexte mondial généralisé de représentation accrue des gouvernements infranationaux.

Le Québec est donc présent notamment dans les forums arctiques multilatéraux. La cinquième Assemblée de l’ « Arctic Circle » s’est tenue du 13 au 15 octobre 2017, toujours à Reykjavik. À l’occasion de cette assemblée, l’émissaire aux changements climatiques et aux enjeux nordiques et arctiques, Jean Lemire⁹⁶⁹, a réaffirmé à la communauté internationale l’engagement du Québec à contribuer à la recherche de solutions durables. Il s’agissait de la première mission de l’émissaire, qui était accompagné d’une importante délégation de chercheurs et de scientifiques. Nous avons pu observer une même présence soutenue du Québec à la conférence 2018⁹⁷⁰. Nous avons retrouvé en octobre 2018 à Reykjavik, les personnes interrogées à Québec au printemps de la même année, alors que nous n’avons croisé aucune personne connue du gouvernement canadien. De même, la session scientifique « Mon projet Nordique » était composée des présentations d’étudiants québécois entièrement financés pour venir présenter leurs travaux scientifiques, ce qui illustre les moyens mis par le Québec dans cette arène de coopération.

⁹⁶⁷ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

⁹⁶⁸ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

⁹⁶⁹ Jean Lemire est une personnalité québécoise, à la croisée du monde militant et scientifique. C’est à l’origine un cinéaste avec un fort intérêt pour la biologie et l’océanographie. Il fut chef des expéditions Mission Arctique (2002), Mission Baleines (2003), Mission Antarctique (2005-2006) et la mission 1000 jours pour la planète (2012-2016). Il reçoit un doctorat « honoris causa » de l’Université du Québec à Montréal (géographie) en 2015, un doctorat « honoris causa » de l’Université du Québec à Rimouski (océanographie) en 2007, et est nommé « Grand Ambassadeur » de l’Université de Sherbrooke. Le secrétaire général de l’ONU, Ban Ki Moon le nomme « Ambassadeur honorifique de la vague verte de l’ONU en 2010 ».

⁹⁷⁰ Notes, carnet de terrain, 18-23 Septembre 2018, Reykjavik.

Un diplomate québécois nous apprend ainsi que le « Président de l'Islande [l'ancien président Ólafur Ragnar Grímsson] suggère de se rabattre [pour coopérer] sur le forum Arctic Circle »⁹⁷¹. L'Islande comme le Québec, la Chine, et la majorité des acteurs très présents à cette conférence ont pour points commun d'être considérés comme des « outsiders » de la politique arctique : pays non riverain de l'océan pour l'un, État fédéral pour l'autre, État hors du Conseil de l'Arctique pour le troisième, aux côtés d'entreprises, de « think tanks », de groupes de pression divers, de chercheurs n'ayant aucune place dans les canaux officiels d'une gouvernance régionale qui se ferme de plus en plus en réaction à cette pression internationale.

b - Un nouveau moyen de décision : l'exemple du moratoire sur l'interdiction de la pêche dans l'océan Arctique central

On voit alors apparaître deux visions opposées de ce que devrait être la représentation politique de la région. D'une part, ce serait l'Arctique des habitants de la région, États et populations autochtones, une vision régionale qui tente de réconcilier la souveraineté des États avec les droits à l'autodétermination. C'est cette vision qu'on retrouve avec les déclarations d'Ilulissat des cinq États côtiers (déclarations de 2008 et 2018) qui défendent leur primauté dans les affaires politiques régionales⁹⁷². D'autre part, certains acteurs extérieurs à la région trouvent que le modèle actuel de gouvernance est « sous pression » et voudraient le voir évoluer vers un modèle plus ouvert. Le moratoire international sur la pêche commerciale dans l'océan arctique central signé en décembre 2017 est un exemple récent d'un nouveau mode de décision au sein de l'Arctique qui court-circuite les forums dédiés⁹⁷³. Ce moratoire a

⁹⁷¹ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

⁹⁷² Timo Koivurova, « The Status and Role of Indigenous Peoples in Arctic International Governance » dans Gudmundur Alfredsson, Timo Koivurova et Kamrul Hossain (dir.), *The Yearbook of Polar Law*, Rochester, NY, Social Science Research Network, 2014, vol.3, pp. 169-192.

⁹⁷³ Gouvernement du Canada, « Le ministre LeBlanc accueille favorablement un accord historique international qui a pour but de prévenir les activités non réglementées de pêche en haute mer dans le centre de l'océan Arctique ». URL : https://www.canada.ca/fr/peches-oceans/nouvelles/2017/11/le_ministre_leblancaccueillefavorablementunaccordhistoriqueinter.html Consulté le 08/06/2018.

été signé par les cinq États côtiers de l'océan⁹⁷⁴, mais également par les grands acteurs de la pêche mondiale.

Ce moratoire sur l'interdiction de la pêche dans l'océan Arctique central est le premier accord contraignant signé dans la région, qui inclut des acteurs inédits à côté des « Arctic 5 » : l'Union européenne, la Chine, la Corée, le Japon, l'Islande. Paradoxalement, cette nouvelle forme de gouvernance exclut certains des acteurs devenus indispensables depuis vingt ans dans la gouvernance traditionnelle organisée autour du Conseil de l'Arctique, ONG et organisations autochtones en premier lieu. Cet accord de pêche traduit le fait que les nouveaux acteurs de la gouvernance arctique comme les pays asiatiques sont devenus, selon un diplomate québécois « de plus en plus incontournables. Eux sont là et eux ils mettent le financement qu'on n'est pas capables de mettre. On ne peut pas les contenir. »⁹⁷⁵

Le fait que les acteurs non circumpolaires ne puissent plus être « contenus » hors des limites du cercle polaire arctique pose la question du rôle des acteurs traditionnels comme des États du Conseil de l'Arctique au sein de la gouvernance régionale. La question de la place des représentants autochtones, qui ne sont pas intégrés en tant que tels, se pose également. Le politiste québécois Mathieu Landriault résume bien les enjeux de cet accord pour la gouvernance régionale en Arctique :

« This change has the potential to radically alter the nature of Arctic governance as non-Arctic states will have to play a significant role in the rules that will apply in the Arctic high seas. [...] The creation of a coordinating agreement would have the benefit of not challenging Arctic states too fundamentally while at the same time incorporating non-Arctic states in a meaningful way in the regional governance infrastructure. »⁹⁷⁶

⁹⁷⁴ Canada, Danemark, États-Unis, Norvège et Russie.

⁹⁷⁵ Entretien avec un diplomate québécois 2, 4/06/2018.

⁹⁷⁶ Mathieu Landriault, « Opening a new ocean: Arctic Ocean fisheries regime as a (potential) turning point for Canada's Arctic policy », *International Journal*, mars 2018, vol. 73, n° 1, p. 158-165.

Le contournement des instances traditionnelles de coopération, comme l'invention de nouveaux modèles de décision politique pour inclure de nouveaux acteurs précédemment exclus, constituent ainsi autant de moyen d'élargir politiquement et géographiquement les limites du périmètre de décision pour la région arctique.

3 - L'extension des limites de la région arctique : toujours plus vers le sud (-est) ?

En s'appuyant sur des perspectives géographiques qui insistent sur l'importance du territoire et de la proximité et les relations et les réseaux, on observe que la région arctique s'élargit au sud des limites du cercle polaire. Il s'agit ici de prêter attention aux travaux portant sur les réseaux en géographie⁹⁷⁷ pour analyser les nouveaux contours et hiérarchies de la région arctique. La chercheuse Mia Bennett élargit ainsi la définition d'un cercle arctique à la Chine, Japon et Corée du Sud⁹⁷⁸, rappelant que l'Arctique est avant tout un océan qui connecte Asie et Arctique. Nous avons par ailleurs vu que trois des forums de l'« Arctic Circle » se trouvaient invités à Singapour (2015), en Corée du Sud (2018), et plus récemment en Chine (2019). Se fondant sur des questions économiques principalement, elle parle d'une région arctique-asiatique. Elle insiste sur les connexions entre Arctique et Asie du Nord-Est, s'appuyant sur les travaux des géographes allemands Friedrich Ratzel et Karl Haushofer, qui ont proposé l'idée de pan régions connectant les périphéries des ressources aux centres⁹⁷⁹.

Mia Bennett insiste ainsi sur la dimension spatiale de la mondialisation en Arctique, à partir du concept de « positionnalité » (« positionality »), compris comme la position dans la relation spatiotemporelle par rapport à l'économie globale, à la fois liée et liant les trajectoires de la mondialisation et les lieux dans un monde globalisé. Le concept de positionnalité selon

⁹⁷⁷ Eric Sheppard, « The Spaces and Times of Globalization: Place, Scale, Networks, and Positionality », *Economic Geography*, 16 février 2009, vol. 78, n° 3, p. 307-330. ; Gordon Macleod et Martin Jones, « Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a 'Regional World'? », *Regional Studies*, décembre 2007, vol. 41, n° 9, p. 1177-1191.

⁹⁷⁸ Mia M. Bennett, « North by Northeast: toward an Asian-Arctic region », *Eurasian Geography and Economics*, 2 janvier 2014, vol. 55, n° 1, p. 71-93.

⁹⁷⁹ John O'Loughlin et Herman van der Wusten, « Political Geography of Panregions », *Geographical Review*, 1990, vol. 80, n° 1, p. 1-20.

Eric Sheppard est un « construit relationnel »⁹⁸⁰ utilisé pour expliquer les interrelations et interdépendances entre lieux. Il peut être particulièrement important pour analyser comment différents lieux en Arctique sont impliqués dans des flux et marchés, en particulier en Chine, Japon et Corée du Sud. Considérer une région asiatique-arctique nécessite de considérer les régions comme un processus plutôt qu'un élément donné. La région arctique-asiatique est en devenir, produite par les flux notamment économiques des acteurs asiatiques dans la région⁹⁸¹.

La vision actuelle de la région arctique définie par le Conseil de l'Arctique ne comprend que les États possédant des terres et des mers au nord du cercle polaire. Au-delà de la seule géographie, cette vision est bien plutôt fondée sur la vision partagée d'un héritage et d'identités polaires, autant de critères permettant d'instrumentaliser politiquement la géographie pour limiter l'accès à la gouvernance.

Cependant, la capacité d'États sans territoires au nord du cercle polaire d'accéder facilement à la région par les mers a des conséquences sur la construction d'une identité polaire et sur le développement de la région. Pour ces États asiatiques, la création d'identités polaire est moins fondée sur la possession de territoires que sur une présence polaire visible à travers des expéditions de brise-glaces et la construction de stations de recherches au Svalbard par exemple ou encore en Islande pour la Chine. Mia Bennett affirme que la région arctique se déplace vers l'est au fur et à mesure que les activités asiatiques sont plus présentes dans l'océan arctique. Des villes portuaires comme Busan en Corée du Sud deviennent des points nodaux d'une région asiatique-arctique centrée sur l'océan pacifique nord et économiquement et politiquement liée à un réseau nordique plus vaste⁹⁸². En ce sens, le fait que le Conseil de l'Arctique promeuve une « auto-suffisance » des communautés arctiques dans sa « Vision pour l'Arctique »⁹⁸³ occulte la réalité des économies nordiques dépendantes du sud et

⁹⁸⁰ Eric Sheppard, « The Spaces and Times of Globalization: Place, Scale, Networks, and Positionality », *Economic Geography*, 16 février 2009, vol. 78, n° 3, p. 318.

⁹⁸¹ Mia M. Bennett, « North by Northeast: toward an Asian-Arctic region », *Eurasian Geography and Economics*, 2 janvier 2014, vol. 55, n° 1, p. 83.

⁹⁸² *Ibid*, p. 88.

⁹⁸³ « We will continue to work cooperatively to support the development of sustainable Arctic economies to build self-sufficient, vibrant and healthy Arctic communities for present and future generations. » Arctic Council, « Vision for the Arctic », 15 mai 2013.

tournées vers l'exportation, et la longue histoire d'implication étrangère en Arctique. Le Japon connaît les mêmes conditions climatiques polaires, puisque de la banquise flotte souvent jusqu'à l'île d'Hokkaido – qui littéralement signifie « chemin vers la mer du Nord ». Le Japon a ainsi établi un laboratoire de recherche sur la banquise à l'université d'Hokkaido⁹⁸⁴ et a mis en œuvre des normes pour réguler la navigation dans ses eaux territoriales en conditions de glace. Malgré leur absence de territoires au nord du cercle polaire, les principaux États maritimes asiatiques sont membres du groupe de l'OMI qui a mis en place le Code polaire, ou encore l'interdiction de la pêche dans l'océan Arctique central. Par définition, les enjeux maritimes liés à l'Arctique ne souffrent pas de frontières claires et nettes car ils concernent un environnement fluide et mouvant. La structure hiérarchique du Conseil de l'Arctique, fondée sur huit membres permanents avec leurs territoires en Arctique, rencontre alors des impasses, alors que les flux économiques (biens, services, capitaux) et environnementaux (stocks de poisson, pollution) traversent les frontières du cercle polaire⁹⁸⁵. L'espace économique et environnemental de l'Arctique devient de plus en plus réticulaire, ce qui pose la question de l'espace des décisions politiques pour la région.

Différents acteurs produisent ainsi des conceptions diverses de l'extension des limites de l'Arctique. Des projets concurrents voire conflictuels de construction de la région, entre rétraction et élargissement des limites, se croisent. Dans ce contexte où la région devient un « instrument pour l'action »⁹⁸⁶ selon les mots d'Anne Gilbert, l'Arctique devient un « instrument » politique qui a des conséquences géographiques. Les organisations multilatérales, gouvernements, entreprises, scientifiques, médias, habitants définissent l'Arctique à leur avantage en promouvant leurs visions de la région qui sont parfois partagées ou qui leurs sont parfois particulières⁹⁸⁷. Tous ces acteurs politiques sont autant de « region-

⁹⁸⁴ URL : <https://www.arc.hokudai.ac.jp/en/> Consulté le 10/02/2020.

⁹⁸⁵ Mia M. Bennett, « North by Northeast: toward an Asian-Arctic region », *Eurasian Geography and Economics*, 2 janvier 2014, vol. 55, n° 1, p. 87.

⁹⁸⁶ Anne Gilbert, « The new regional geography in English and French-speaking countries », *Progress in Human Geography*, juin 1988, vol. 12, n° 2, p. 222.

⁹⁸⁷ Mia M. Bennett, *Op.cit.*, p. 83.

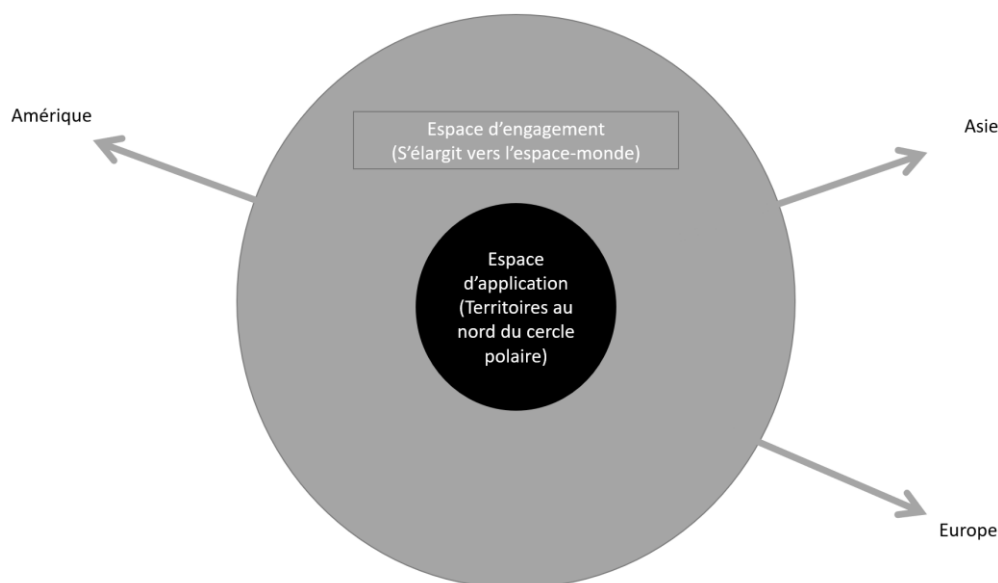
builders » de l'Arctique - pour emprunter l'expression d'Iver Neumann⁹⁸⁸ - qui disséminent à d'autres acteurs cette identité imaginaire à travers des discours. Alors que l'autorité d'application des discours et des décisions reste le même – peu ou prou, celle des territoires au nord du cercle polaire – le niveau de décision politique des acteurs pour ces territoires est excentré. Nous emprunterons pour notre démonstration le terme d'engagement aux travaux de Kevin Cox⁹⁸⁹. Ce géographe, professeur émérite de l'Ohio State University, distingue espaces d'action et espaces d'engagement : cette distinction permet d'exprimer une répartition scalaire de l'action politique. Ainsi, les enjeux d'un problème politique peuvent paraître régionaux – au niveau arctique par exemple – mais les décisions peuvent être prises à un autre niveau.

Le schéma ci-dessous tente de rendre compte de cette réalité politique hautement géographique. Alors que la sphère de décision pour l'Arctique, l'espace d'application des décisions, reste identique dans le temps, l'espace d'engagement pour l'Arctique est un espace mouvant et dilaté. On observe en effet l'élargissement de l'espace de l'engagement, au sens où le définit Kevin Cox, vers l'espace-monde : ONG, territoires fédérés, États européens, asiatiques, sud-américains. L'Argentine n'est-elle pas, parmi d'autres, candidate au poste d'observateur du Conseil de l'Arctique ?

⁹⁸⁸ Iver B. Neumann, « A Region-Building Approach to Northern Europe », *Review of International Studies*, 1994, vol. 20, n° 1, p. 53-74.

⁹⁸⁹ Kevin R. Cox, « Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics », *Political Geography*, janvier 1998, vol. 17, n° 1, p. 1-23.

Figure 6 - L'élargissement de l'espace d'engagement en Arctique à l'espace-monde (Escudé-Joffres, 2020)



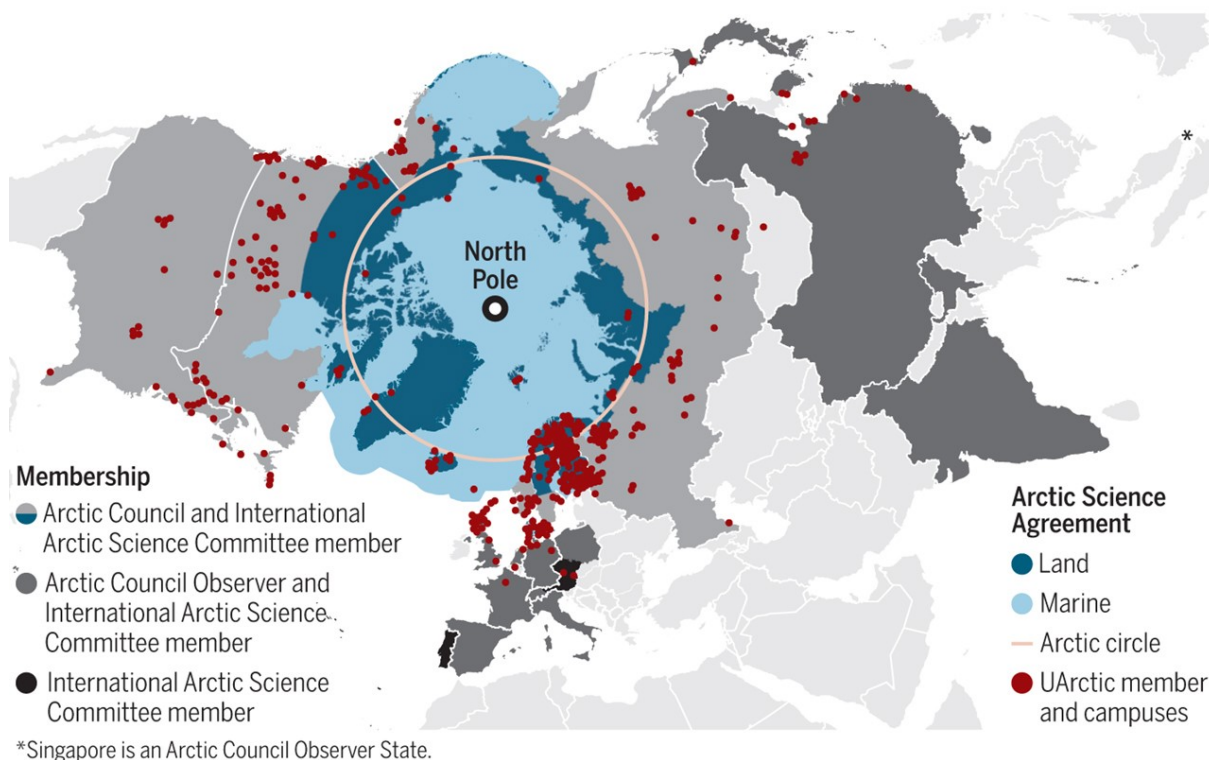
Nous pouvons prendre pour exemple de l'élargissement de l'espace d'engagement en Arctique à l'espace monde, le cas de l'accord signé sous les auspices du Conseil de l'Arctique en 2017 visant à améliorer la coopération scientifique internationale⁹⁹⁰. Cet accord signé par les huit États du Conseil de l'Arctique. La carte ci-dessous, issue d'un article publié dans *Science* rendant compte de cet accord, cartographie également les États membres du Comité international des sciences arctiques (« International Arctic Science Committee » en anglais), ONG composée de groupes scientifiques internationaux participant à la recherche scientifique sur l'Arctique. Les États membres du Comité international des sciences arctiques, non membres observateurs du Conseil sont également représentés, ainsi que les Universités membres du réseau « U Arctic » qui réunit des organisations d'enseignement supérieur et de recherche dans le domaine arctique.

⁹⁹⁰ Arctic Council, « Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation », 2017.

Carte 8 - Territoires et mers couverts par l'Accord sur la coopération scientifique de 2017 (Berkman et al., 2017)

Land and ocean areas covered by the Arctic Science Agreement

The map draws on information from the following sources: Extent of the Identified Geographic Area in Annex 1 to the Arctic Science Agreement, U.S. Department of State (2017); H. Ahlenius/Nordpil; IASC; UArctic; thematicmapping.org. The map is a stereoscopic equal distance projection (north-south). See Supplementary Materials for high-resolution map with bathymetry and topography.



Cette carte met en évidence par des aplats de couleur des territoires impliqués dans la recherche arctique bien au sud du cercle polaire, format une sorte de tâche d'huile en auréole depuis le pôle Nord. La carte a également le mérite de montrer avec des figurés ponctuels la multitude d'universités impliquées dans cette même recherche. On remarque une vivacité particulière de la recherche dans l'Europe nordique et en Russie, mais également en Écosse et au Canada⁹⁹¹. Cette cartographie dessine ainsi des espaces d'engagement en Arctique étendus,

⁹⁹¹ L'unique point français correspond au centre de recherche « Cultures, Environnements, Arctique, Représentations, Climat » (CEARC) de l'Université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines.

et en extension croissante, à la fois sous forme de réseau d'acteurs et de pays concernés. L'exemple de la science arctique comme prétexte à l'implication politique comme l'importance de la diplomatie scientifique ont déjà été soulignés dans cette thèse. Nous allons voir à présent que cette extension des espaces d'engagement dessine une région aux limites floues et mouvantes.

C - L'Arctique : une région aux limites mouvantes et floues

Les stratégies de contournement ou de solutions alternatives développées par les acteurs non circumpolaires pour s'engager dans la politique arctique posent la question de la durabilité des structures actuelles de gouvernance. Les dynamiques politiques centrifuges et centripètes ont des conséquences géographiques en termes d'extension et de rétractation des limites de la région. En particulier, nous allons voir à présent que la pression d'États extérieurs à la limite du cercle polaire menace la prérogative unique des États membres du Conseil de l'Arctique à définir les limites de la région.

1 - Concurrences et confrontations des stratégies de construction de la région arctique

La prise en considération de représentations contradictoires est, comme l'a bien montré Yves Lacoste⁹⁹², un outil majeur du raisonnement géopolitique. Tout raisonnement géographique se fonde implicitement ou explicitement sur des représentations. La nation, le peuple – on pourrait ajouter la région – sont pour Yves Lacoste des représentations politiques chargées de fortes valeurs et ce sont surtout des représentations qui sont géopolitiques car elles se réfèrent à du territoire. Ces représentations, plus ou moins contradictoires les unes avec les autres, ont été produites dans un contexte donné. Les représentations de la région ont un rôle essentiel dans les politiques qui y sont menées. De nombreux chercheurs ont souligné le passage d'une région négligée par les acteurs politiques et économiques à des territoires perçus comme offrant de nombreuses opportunités économiques⁹⁹³. À l'échelle nationale, la géographe Ingrid Medby a souligné dans ses travaux l'importance du pouvoir discursif lorsqu'il s'agit de se réclamer de l'Arctique pour asseoir son statut⁹⁹⁴. En prenant la Norvège comme cas d'étude, elle étudie les discours au niveau étatique qui construisent une identité

⁹⁹² Yves Lacoste, « La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique », *Herodote*, 15 novembre 2012, n° 146-147, n° 3, pp. 32-34.

⁹⁹³ Sur la concurrence des représentations de la région, voir par exemple Pertti Joenniemi, « Competing images of the Arctic: A policy perspective », *Current Research on Peace and Violence*, 1989, vol. 12, n° 3, p. 111-122.

⁹⁹⁴ Ingrid Medby, « Big Fish in a Small (Arctic) Pond: Regime Adherence as Status and Arctic State Identity in Norway' » dans *Arctic Yearbook 2015*, 2015, p. 1-14.

nationale arctique. Elle conclut ainsi que le statut arctique qu'a revendiqué la Norvège et son rôle de « leader » dans les domaines de la recherche scientifique et de la diplomatie lui fournit dans les instances multilatérales auprès des « superpuissances » que sont la Russie et les États-Unis un rôle équivalent.

L'un des éléments fondamentaux dans la création d'un espace politique est en effet le sentiment d'identité qui peut être le produit d'une solidarité ethnique ou linguistique, ou qui peut reposer sur des institutions et une solidarité organique⁹⁹⁵. En Arctique, cette littérature est particulièrement abondante⁹⁹⁶ et il ne s'agit pas d'en dresser ici une revue. Ceci pose cependant une question centrale : comment mesurer certains indicateurs non quantifiables tels que les représentations sociales communes et les sentiments d'appartenance, essentiels dans la création d'une région ? Marie-Claude Smouts⁹⁹⁷ propose une typologie correspondant à l'adhésion des populations à l'idée de région :

- 1) La région délibérée, issue d'un phénomène de régionalisation par le haut et qui forme un régionalisme coopératif avec une politique externe libérale en conformité avec les règles multilatérales ;
- 2) La région spontanée, issue de la volonté de coopération entre les élites et les bureaucraties nationales ;

⁹⁹⁵ Michael Keating, « Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ? » dans *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1997, p. 29.

⁹⁹⁶ Valur Ingimundarson et Rósa Magnúsdóttir, « Introduction: The Practice of Arctic Governance - Historical and Contemporary Cases », *New Global Studies*, 2013, vol. 7, n° 2, p. 59-72 ; Marie-Claude Smouts, « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? » dans *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1997, p. 37-55 ; Carina Keskitalo, « International Region-Building: Development of the Arctic as an International Region », *Cooperation and Conflict*, juin 2007, vol. 42, n° 2, p. 187-205 ; E. Carina Keskitalo, « Setting the Agenda on the Arctic: Whose Policy Frames the Region? », *The Brown Journal of World Affairs*, 2012, vol. 19, n° 1, p. 155-164 ; Sebastian Knecht et Kathrin Keil, « Arctic geopolitics revisited: spatialising governance in the circumpolar North », *The Polar Journal*, 2013, vol. 3, n° 1, p. 178-203 ; John Allen et Allan Cochrane, « Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power », *Regional Studies*, 1 décembre 2007, vol. 41, n° 9, p. 1161-1175 ; Geir Hønneland, « Identity Formation in the Barents Euro-Arctic Region », *Cooperation and Conflict*, septembre 1998, vol. 33, n° 3, p. 277-297 ; Iver B. Neumann, « A Region-Building Approach to Northern Europe », *Review of International Studies*, 1994, vol. 20, n° 1, p. 53-74

⁹⁹⁷ Marie-Claude Smouts, « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? » dans *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Editions La Découverte, 1997, p. 37-55.

- 3) La région choisie, espace subjectif issue d'un phénomène d'identification régionale, et construite à partir de représentations symboliques.

Si la gouvernance arctique est souvent célébrée comme résultant d'une dynamique du « bas vers le haut » (« bottom-up ») étant donné la place importante des populations civiles et en particulier des organisations autochtones dans le processus de gouvernance, il est encore trop tôt pour affirmer que l'Arctique est une région choisie par ses habitants au sens de Marie-Claude Smouts⁹⁹⁸. D'autres auteurs se sont cependant essayés à explorer la naissance d'une identité en Arctique, qui serait le signe de la constitution d'une région au sens fort. Ainsi, la politiste norvégienne Elana Wilson Rowe a développé un projet de recherche à grande échelle pour explorer une éventuelle identité « arctique »⁹⁹⁹. Elle a étudié pour ce faire un projet de développement économique du gouvernement canadien dans l'Arctique russe. Dans l'effort canadien de développement, elle analyse le discours de justification qui est celui du partage d'un espace commun et l'accent mis sur les expériences et les valeurs partagées. Elle explique que l'Arctique en tant que région est important pour légitimer ce projet de développement et que les fonctionnaires canadiens impliqués soulignent la forte interdépendance politique et environnementale croissante comme une raison clé pour de tels efforts coopératifs. La notion d'Arctique comme région semble bien acceptée par les Canadiens comme par les Russes participant à ce projet, et cela constitue même un alibi économique pour justifier leur action dans ces territoires.

Plus qu'un projet, ce sont les discours *sur* la région qui la fabriquent. S'appuyant sur la lecture foucauldienne de gouvernementalité¹⁰⁰⁰, les chercheurs Mathias Albert et Andreas

⁹⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹⁹ Elana Wilson, « Arctic unity, Arctic difference: mapping the reach of northern discourses », *Polar Record*, 2007, vol. 43, p. 125-133.

¹⁰⁰⁰ Cf. Michel Foucault, *Sécurité, Territoire, Population* cours au Collège de France, 1978. « Par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, quoique très complexe de pouvoir qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument essentiel les dispositifs de sécurité. Deuxièmement, par "gouvernementalité", j'entends la tendance, la ligne de force qui, dans tout l'Occident, n'a pas cessé de conduire, et depuis fort longtemps, vers la prééminence de ce type de "gouvernement" sur tous les autres : souveraineté, discipline, et qui a amené, d'une part, le développement de toute une série d'appareils spécifiques de gouvernement, et, d'autre part, le développement de toute une série de savoirs. », *Sécurité, Territoire, Population*, Paris, Seuil, p.111-112.

Vasilache affirment quant à eux que ce sont les discours sur la région qui fabriquent la région¹⁰⁰¹. Ce que les auteurs nomment pratiques de gouvernementalité, c'est l'ensemble des rationalités, technologies, mécanismes qui constituent des identités sociales comme la région en donnant forme à des institutions, des acteurs, des subjectivités, des normativités. Les deux auteurs identifient les discours sur l'Arctique qui rentrent dans la représentation et la production de l'Arctique comme région de gouvernementalité. Plus qu'ailleurs dans le monde, l'Arctique est en effet le sujet d'une pluralité de discours concomitants et parfois concurrents : un espace vaste et vierge à explorer, un nouveau front pionnier économique, riche en ressources naturelles, des territoires à conquérir, un espace de vie pour les populations autochtones, un lieu de coopération et de potentiel conflit entre les États-nations. Ils observent l'existence de ces discours comme point de départ de l'existence de la région. L'Arctique peut donc être considéré comme une région et un espace dans le processus de gouvernementalisation de manière performative. Région floue, à moitié terrestre et à moitié maritime, qui manque de bases territoriales claires qui caractérisent les autres régions politiques, l'Arctique est une région qui n'est pas faite par les États membres ni par le droit, mais plutôt par un assemblage de discours, d'imaginaires et d'acteurs politiques et sociaux divers¹⁰⁰².

Comme nous l'avons vu, le Conseil de l'Arctique connaît ainsi des débats internes sur la poursuite de la dynamique d'inclusivité ou son renversement. Dans un contexte de mondialisation, Erik Swyngedouw, professeur de géographie à l'université de Manchester, avait déjà analysé la tension entre logique de réseau et logique de territoire, « the tensions between the rhizomatic rescaling of the economic networks and flows on the one hand and the territorial rescaling of scales of governance on the other »¹⁰⁰³.

Les pays nordiques promeuvent ainsi une vision plus globale de l'Arctique, avec la Norvège et le Danemark en particulier qui soutiennent publiquement les candidatures de

¹⁰⁰¹ Mathias Albert et Andreas Vasilache, « Governmentality of the Arctic as an international region », *Cooperation and Conflict*, 21 avril 2017, p. 1-20.

¹⁰⁰² *Ibid*, p. 9.

¹⁰⁰³ Erik Swyngedouw, « Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling », *Cambridge Review of International Affairs*, 1 avril 2004, vol. 17, n° 1, p. 33.

nouveaux observateurs au sein du Conseil de l'Arctique¹⁰⁰⁴. La logique de l'Arctique comme réseau d'acteurs semble avoir triomphé un moment puisqu'en 2013 de nombreux pays asiatiques ont été acceptés comme observateurs. Des États sans territoires au nord du cercle polaire sont présents au sein du Conseil, ce qui signifie que la gouvernance n'inclut plus seulement les acteurs possédant des territoires arctiques.

Les États nordiques semblent ainsi plus réceptifs à une gouvernance en réseau, post-territoriale de la région arctique, alors que le Canada et la Russie sont en faveur d'une gouvernance fondée sur les territoires. Si tous les projets de « region-building » révèlent des efforts de décourager les efforts concurrents qui pourraient imposer une conception différente de la région¹⁰⁰⁵, alors l'effort de « region-building » du Canada est essentiellement un projet défensif d'empêcher des acteurs extérieurs d'empiéter sur la souveraineté canadienne. Mia Bennet affirme que le Canada est en train de construire une « communauté imaginaire » au sens où le définit Benedict Anderson¹⁰⁰⁶ en soulignant la récurrence du thème de « développement du Nord pour les peuples du Nord » et les « Nordiques d'abord » dans les documents officiels canadiens. De même, les nouvelles règles pour les observateurs de 2013 limitent la capacité de ces derniers d'engager plus d'argent que la plus petite somme dépensée par un État membre du Conseil de l'Arctique. Cette mesure s'adresse clairement aux États asiatiques entrés en nombre comme observateurs cette année-là.

Le fait que les pays du Conseil de l'Arctique aient accepté les candidatures des États asiatiques au statut d'observateur démontre la prise de conscience de la nature transfrontalière des problématiques arctiques, qu'elles soient environnementales ou économiques. Mais le processus politique régional en Arctique n'a pas intégré les États asiatiques de manière multilatérale. La Corée du Sud, la Chine, Singapour ont au contraire poursuivi des coopérations économiques bilatérales afin d'influencer les activités régionales, ou bien se sont

¹⁰⁰⁴ Per Erik Solli, Elana Wilson Rowe et Wrenn Yennie Lindgren, « Coming into the cold: Asia's Arctic interests », *Polar Geography*, 1 décembre 2013, vol. 36, n° 4, p. 253-270.

¹⁰⁰⁵ Iver B. Neumann, « A Region-Building Approach to Northern Europe », *Review of International Studies*, 1994, vol. 20, n° 1, p. 67

¹⁰⁰⁶ Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London ; New York, Verso, 1983, 240 p.

investies dans des structures de gouvernance mobiles, mini-latérales et infra-régionales comme les forum « Arctic Circle ».

Un exemple en est le forum « Arctic Circle » qui s'est exporté pour la première fois en Chine, à Shanghai, du 10 au 11 mai 2019. Le forum, organisé par le Ministère chinois des Ressources Naturelles, s'est sans surprise essentiellement articulé autour des questions de développement économique. Au programme se trouvaient les routes de la soie polaires¹⁰⁰⁷, le développement des projets énergétiques, les investissements en termes de transport¹⁰⁰⁸. Le Président Grímsson a ouvert la séance en déclarant : « The security of Shanghai in the future will be determined in the Arctic. » L'administrateur pour l'Administration océanique du Ministère des ressources naturelles a répété pendant la session d'ouverture que la Chine était un « État presque arctique » (« a near Arctic state»). Cette affirmation, présente dans la politique arctique chinoise¹⁰⁰⁹ avait provoqué quatre jours auparavant la fureur de Mike Pompeo. Le secrétaire d'État états-unien avait martelé : « Il n'y a pas d'État « presque arctique ». Il y a simplement des États arctiques et des États extérieurs à la limite du cercle polaire »¹⁰¹⁰. Dans son discours, Mike Pompeo a souligné également que Pékin aurait investi

¹⁰⁰⁷ « La Chine a présenté vendredi le projet d'extension de sa "nouvelle Route de la soie" au cercle polaire arctique qui prévoit le développement des voies maritimes devenues praticables en raison du réchauffement climatique. La présence croissante de la Chine dans la région a suscité des doutes sur sa stratégie à long terme, notamment du point de vue militaire. « Certaines personnes pourraient avoir des réticences concernant notre participation au développement de l'Arctique, craignant que nous puissions avoir d'autres intentions, ou que nous ne pillions les ressources ou ne dégradions l'environnement », a déclaré le vice-ministre chinois des Affaires étrangères, Kong Xuanyou, lors d'un point de presse. « Pour moi, ce genre d'inquiétudes n'a absolument pas lieu d'être », a-t-il ajouté. » » Reuters, *La Chine prône une « Route polaire de la soie » dans l'Arctique - Challenges*, URL : https://www.challenges.fr/monde/la-chine-prone-une-route-polaire-de-la-soie-dans-l-arctique_563186, Consulté le 10/02/2020.

¹⁰⁰⁸ Le 28 janvier 2018, le Bureau d'État à l'information de la République Populaire de Chine la politique arctique de la Chine. Ce document résume sur les objectifs de Pékin en Arctique : missions scientifiques, commerce et navigation, protection de l'environnement, extraction des ressources au sein du vaste plan de nouvelles routes de la soie. En 2017, le brise-glace et navire de recherche Xue Long a été le premier bâtiment chinois à avoir traversé l'Arctique en empruntant les trois routes majeures de navigation : le Passage du Nord-Ouest, le Passage du Nord-Est, et la route transpolaire, débouchant sur l'Islande et l'Europe du Nord, en longeant la Norvège. Voir The State Council - The people's Republic of China, *China's Arctic Policy*, 2018.

¹⁰⁰⁹ The State Council - The people's Republic of China, *China's Arctic Policy*, 2018.

¹⁰¹⁰ Mike Pompeo, *Looking North: Sharpening America's Arctic Focus*, Rovaniemi, Finlande, 6 mai 2019.

90 milliards de dollars en cinq ans en Arctique, que ce soit par le biais d'activités scientifiques, financières, commerciales ou infrastructurelles.

La Chine se place cependant comme un acteur déterminé en Arctique, et l'organisation à grands frais de cette conférence lui donne l'occasion de contourner les instances traditionnelles de coopération où elle n'a pas droit à la parole. Ne pouvant pas réagir à la déclaration de Mike Pompeo à Rovaniemi dans le cadre du Conseil de l'Arctique, cette plateforme « à domicile » était le lieu idéal pour des déclarations de bonne volonté. Le forum a été l'occasion de répondre aux saillies de Mike Pompeo qui accusait deux jours auparavant la Chine d'attitude « agressive » en Arctique et lui reprochait un agenda militaire caché. Wang Hong, Directeur de l'Administration Océanique Chinoise, a ainsi prononcé un long plaidoyer pour le dialogue et la coopération régionale. Les représentants chinois ont répété que Pékin ne revendique aucun territoire en Arctique.

La Chine devrait bénéficier d'une plus grande ouverture avec la nouvelle présidence islandaise du Conseil de l'Arctique entre 2019 et 2021. L'Islande, pays non riverain de l'océan Arctique, se montre en effet très ouvert à la coopération scientifique, économique et commerciale avec la Chine, depuis que cette dernière lui a permis de se relever de la crise financière de 2008, floutant toujours plus les limites de la région.

2 - Le caractère dynamique de l'intégration forme une région floue

Dans cette approche où l'espace tient un rôle central, l'Arctique apparaît comme un espace tiraillé entre de nombreuses différentes délimitations géographiques¹⁰¹¹. Le nombre de territoires se réclamant de l'Arctique ou bien réclamant un droit dans la gouvernance politique arctique a augmenté dans le même temps que les intérêts économiques et stratégiques de la zone devenaient plus évidents¹⁰¹². L'existence simultanée de limites mouvantes et de

¹⁰¹¹ Virginie Mamadouh et Herman Van der Wusten, « The European level in EU governance: territory, authority and trans-scalar networks », *GeoJournal*, juin 2008, vol. 72, n° 1, p. 19-31.

¹⁰¹² On peut aussi développer rapidement une lecture girardienne : René Girard parle de mimésis du désir. Il suffit qu'une zone du monde, qu'un objet, soit attractif pour l'un pour que par transfert mimétique, il le devienne pour l'autre. Ces choses n'ont de valeur que dans le désir que l'on y investit : et ce désir est totalement subjectif, il appartient à un jeu de rôles, de mises en scènes, de représentations, etc. Plusieurs lectures de René Girard en science politique ont été développées, voir *Camille Escudé-Joffres – « Coopération politique et intégration régionale en Arctique » - Thèse IEP de Paris – 2020* 381

différentes configurations d'acteurs ajoute à ce flou. Le niveau arctique consiste en de nombreux acteurs dans de nombreuses configurations politiques.

La logique floue venue des mathématiques pour penser la région en géographie a été introduite par Christiane Rolland-May¹⁰¹³. Penser par le flou revient à considérer les ensembles régionaux non plus comme des entités discrètes clairement distinctes pensées dans une logique inclusion/exclusion mais à travers leur incertitude. On définit ainsi un ensemble géographique flou comme « un espace aux limites imprécises, plus ou moins nettes et continues », composé d'un cœur et de franges :

« 1. Nous définissons l'espace géographique comme un espace géographique flou, c'est-à-dire un espace aux limites imprécises, plus ou moins nettes et continues. 2. Nous appelons espace géographique non flou, le cas particulier d'un espace aux limites précises, nettes, linéaires. Nous remarquons que ce type d'espace géographique est surtout représenté par des espaces administratifs, juridiques, et de façon générale par des espaces délimités soigneusement par l'homme dans un but de gestion, de contrôle ou de domination d'un territoire. 3. Le cœur d'un espace géographique flou est le sous-espace qui lui appartient entièrement et sans ambiguïté. 4. Les franges d'un espace géographique flou sont représentées par le sous-ensemble dont les composantes appartiennent plus ou moins à cet espace. »¹⁰¹⁴

La logique floue a comme avantage d'éviter de penser l'appartenance ou non de manière figée et binaire. Elle la pense au contraire de manière ouverte et relative¹⁰¹⁵, au-delà de l'espace euclidien, permettant de donner lieu au conflit, contact à la coopération entre des catégorisations diverses. La logique floue permet de penser l'appartenance multiple des individus à différents ensembles à diverses « identités »¹⁰¹⁶. Elle nous permet d'identifier les «

Xavier Crettiez et Guillaume Devin, « Penser la violence avec René Girard » dans Guillaume Devin et Michel Hasting (eds.), *10 concepts d'anthropologie en science politique*, Paris, CNRS Éditions, 2018, p. 219-241.

¹⁰¹³ Christiane Rolland-May, « La théorie des ensembles flous et son intérêt en géographie », *L'Espace géographique*, 1987, vol. 16, n° 1, p. 42-50.

¹⁰¹⁴ *Ibid*, p. 43.

¹⁰¹⁵ Etienne Toureille, *La Turquie en Europe, la Turquie dans le Monde : analyse d'une catégorie macro-régionale au regard d'une géographie des représentations de l'Europe et du Monde turco-centrée*, Paris Diderot Paris 7, Paris, 2017, p. 42.

¹⁰¹⁶ *Ibid*, p. 43.

continents durs et les continents mous »¹⁰¹⁷ dont les valeurs d'appartenance à une seule et unique zone sont fortes mais aussi de localiser et caractériser les zones d'interstices et d'indétermination.

Le caractère dynamique de l'intégration, donne forme à une région floue. La comparaison avec le cas de l'Union européenne se révèle une fois de plus fructueuse. Alors que l'Union européenne a une définition claire de ses membres, nombreux sont les chercheurs qui soulignent le caractère flou de ses limites, selon différents indicateurs. Pour les politistes Thomas Christiansen, Fabio Pztito et Ben Tonra, l'Union européenne est entourée de régions qui sont des espaces intermédiaires entre l'intérieur et l'extérieur de la région. Ces régions, devenus des cibles d'exportation de sa politique, brouillent les limites et les catégories définitoires convenues¹⁰¹⁸. Les frontières de l'Europe peuvent être perçues comme floues car elles produisent des interfaces ou des espaces intermédiaires entre l'intérieur et l'extérieur de la politique. Pour dire la notion de *frontière*, les chercheurs préfèrent employer, davantage que « border », le terme de « frontier » qui en anglais a une connotation plus diffuse. Ces « fuzzy borders » sont des zones mouvantes, perméables, fluides, qui permettent le passage¹⁰¹⁹. L'idée de « fuzzy borders » souligne l'idée selon laquelle l'UE est entourée par des espaces intermédiaires placés entre le dedans et le dehors, des espaces d'où elle exporte certaines idées politiques et dans lesquels elle a un intérêt croissant. Tous les auteurs conçoivent la région comme un système spatial dont les limites sont mouvantes et floues et à l'intérieur duquel les interdépendances, éventuellement dissymétriques, reposent sur des complémentarités.

Il nous semble que cette notion est appropriée pour définir le cas de l'Arctique, d'autant plus que cela nous amène à définir une région dont les limites peuvent couper en deux le territoire d'un ou plusieurs États, laissant certaines de leurs parties en dehors du

¹⁰¹⁷ Christian Grataloup, *L'invention des continents : comment l'Europe a découpé le monde*, Paris, Larousse, 2009, 224 p.

¹⁰¹⁸ Thomas Christiansen, Fabio Pztito et Ben Tonra, « Fuzzy Politics Around Fuzzy Borders: The European Union's 'Near Abroad' », *Cooperation and Conflict*, 1 décembre 2000, vol. 35, n° 4, p. 389-415.

¹⁰¹⁹ *Ibid*, p. 393.

processus. Les limites géographiques de ces intégrations régionales ne font pas toujours consensus. Il existe une nature et un nombre continuellement différent de participants dans de multiples secteurs politiques : acteurs étatiques, non étatiques. En conséquence, il n'y a pas d'unité de ce que la région est censée être à un moment donné, et comme l'écrit Yann Richard :

« Cela permet de souligner le caractère dynamique de l'intégration, qui donne forme à des régions dont l'organisation interne et les limites sont en perpétuel mouvement, ainsi que l'existence d'autres dynamiques plus subtiles comme la diffusion de normes et d'institutions par les organisations régionales. Les régions ainsi définies juxtaposent des noyaux durs et des périphéries plus ou moins fragiles et plus ou moins larges, ce qui signifie que leurs limites sont à la fois mouvantes et non linéaires. Ce serait plutôt des dégradés qui juxtaposent des territoires ou les caractères du noyau dur régional s'effacent progressivement. »¹⁰²⁰

La logique floue, mobilisée par des géographes comme Sophie de Ruffray ou Clarisse Didelon pour analyser en détail les limites des régions mondiales¹⁰²¹, nous semble particulièrement adaptable pour analyser le cas de l'Arctique, d'autant plus que cela nous amène à définir une région dont les limites peuvent couper en deux le territoire d'un ou plusieurs États, laissant certaines de leurs parties en dehors du processus.

L'intégration régionale est un phénomène multiforme et dynamique dans l'espace et dans le temps : « tout espace construit dans une démarche régionaliste peut s'élargir ou se rétracter (...) »¹⁰²², voire disparaître. Cela peut être le cas pour l'Arctique, océan glacé et espace en mouvement et fluide dont la banquise d'été est destinée à disparaître d'ici 2040 selon le rapport du GIEC de 2018¹⁰²³. L'existence simultanée de limites mouvantes et de

¹⁰²⁰ Yann Richard, « Nouveau régionalisme : un renouvellement de la recherche sur l'intégration régionale » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 185.

¹⁰²¹ Sophie de Ruffray, « Vers une typologie des formes spatiales des limites de l'Europe. L'apport des cartes mentales interprétatives d'étudiants », *Belgeo. Revue belge de géographie*, 4 novembre 2013, n° 1 ; Clarisse Didelon et al., « Un monde d'interstices : Apport de la logique floue pour l'analyse des cartes interprétatives », *comité Français de Cartographie*, 2011, vol. 2009.

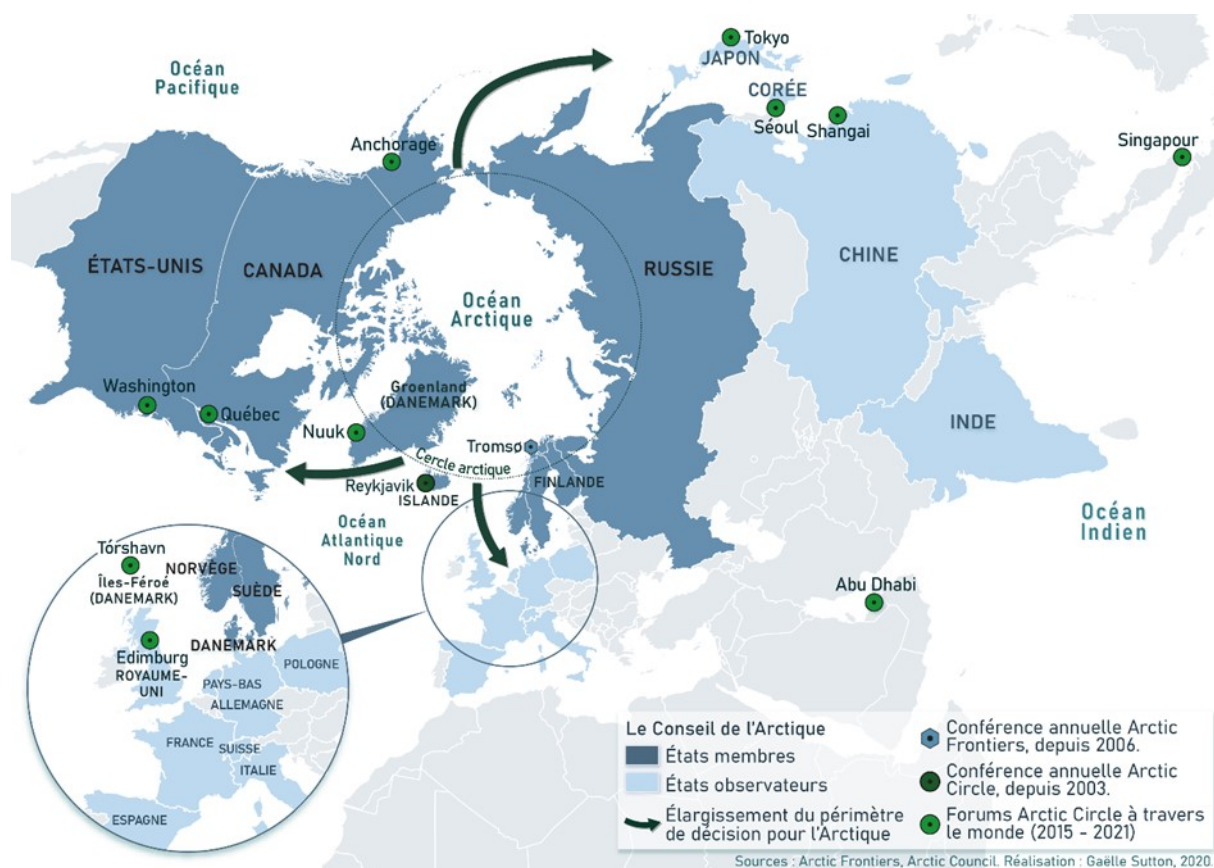
¹⁰²² Nora Mareï et Yann Richard, « Pourquoi parler de l'intégration régionale aujourd'hui ? » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 24.

¹⁰²³ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Global warming of 1.5°C - Summary for Policymakers*, Switzerland, 2018, 32 p.

différentes configurations d'acteurs ajoute à ce flou. Le niveau arctique consiste en de nombreux acteurs et configurations, qui convergent également dans une série d'arènes de coopération. Alors que l'Arctique est souvent présenté comme une entité floue mais non remise en cause, c'est son unité sociale qui est tiraillée entre différentes délimitations géographiques¹⁰²⁴. Comme la carte ci-dessous le montre, le périmètre de décision de la région arctique se fait hors de la limite imaginaire du cercle polaire, par la dispersion des lieux de décision politique. La mondialisation de la coopération arctique provoque une extension politique de l'Arctique et dessine une région floue.

¹⁰²⁴ Virginie Mamadouh et Herman Van der Wusten, « The European level in EU governance: territory, authority and trans-scalar networks », *GeoJournal*, 1 juin 2008, vol. 72, n° 1, p. 19-31.

Carte 9 - Une extension politique de l'Arctique : la mondialisation de la coopération arctique dessine une région floue (Escudé-Joffres, 2020)



L'Arctique apparaît comme un objet géographique flou avec des limites plus ou moins tranchées, représentant aux limites et frontières plus ou moins acceptées.

3 - Définir un gradient « d'arcticité » : une région en « donut » ou en archipel

Comment définir alors une appartenance ou non à la région arctique ? Les niveaux d'inclusion vers le Nord avec l'océan Arctique et vers le sud du cercle polaire décroissent régulièrement avec les discontinuités des îles, d'une part, et la définition d'un objet géographique flou, d'autre part. Nous pouvons dès lors analyser *valence* de chacun des territoires, c'est-à-dire le poids qu'il prend dans le système global qu'il contribue à composer

pour son propre profit, ou pour l'équilibre systémique qu'il souhaite au sein de *l'archipel arctique*¹⁰²⁵. Ces phénomènes d'interaction politique créent une gouvernance arctique faite de niveaux enchevêtrés, non seulement multiniveaux, mais également dynamiques et réticulaires, qui tissent un réseau politique en Arctique créant une forme d'intégration régionale entre tous les acteurs. On pourrait alors définir la région arctique comme le fruit architecture gazeuse, par la constitution de *valences*, au sein d'un archipel de représentations et d'identités faisant corps.

Nous pouvons définir ce gradient d' « arcticité » en nous appuyant sur les travaux d'Etienne Toureille qui réfléchit à l'Europe comme région floue en intégrant l'incertitude à la définition de l'entité régionale¹⁰²⁶.

« Considérant le cas relativement basique de deux entités politiques parfaitement aréales et délimitées, localisées dans une même région revendiquant un même objet dans leur régionalisé respectif : par exemple l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe. Ces deux entités peuvent facilement être délimitées par la liste de leurs membres, conduisant à deux régions de tailles différentes correspondants aux agrégats formés par les différents pays les composants. Imaginons maintenant qu'en prenant l'intitulé de ces deux institutions au sérieux, on décide de déterminer la liste des pays appartenant à l'« Europe ». L'opération est simple : il suffirait de superposer les identités. On obtiendrait une forme auréolaire où l'on pourrait identifier un cœur de pays appartenant aux deux organisations et, dans un cas inverse, tout un ensemble de pays situés en dehors des deux ensembles [...]. Le cas de ces pays présente donc une situation particulièrement ambiguë dans le cadre d'un raisonnement partant de catégories d'appartenances binaires, dans la mesure où on se retrouve avec des pays dans une situation intermédiaire »¹⁰²⁷.

¹⁰²⁵ Ce terme emprunté au vocabulaire de la chimie, puis aux sciences du langage, sert à désigner le nombre de liaisons d'un atome avec d'autres atomes dans une combinaison. Dans le domaine de la science politique, il pourrait alors désigner le mode de construction des initiatives de coopérations selon le nombre d'actants qu'ils sont susceptibles de régir. Voir Franck Neveu, *Dictionnaire des sciences du langage*, Armand Colin, Paris, 2004, 429 p.

¹⁰²⁶ Etienne Toureille, *La Turquie en Europe, la Turquie dans le Monde : analyse d'une catégorie macro-régionale au regard d'une géographie des représentations de l'Europe et du Monde turco-centrée*, Paris Diderot Paris 7, Paris, 2017, 453 p.

¹⁰²⁷ *Ibid*, p. 42.

Entre « Arctique » et « non Arctique » existe une frange pour laquelle la qualification de l'appartenance devient problématique, incertaine. Si cette fonction d'appartenance est égale à « 100 », l'unité élémentaire spatiale considérée est toujours incluse dans une région arctique, sans pour autant que cette région soit toujours la même. Dans la plupart des cas, la fonction d'appartenance de l'unité élémentaire est comprise dans l'intervalle [0,100] qui traduit une forme d'intensité d'intégration à l'Arctique. Nous ne disposons ici pas d'une métrique particulière. L'Arctique apparaît comme un objet à géométrie variable selon le critère d'agrégation retenu, un objet fluide, relatif dans le temps.

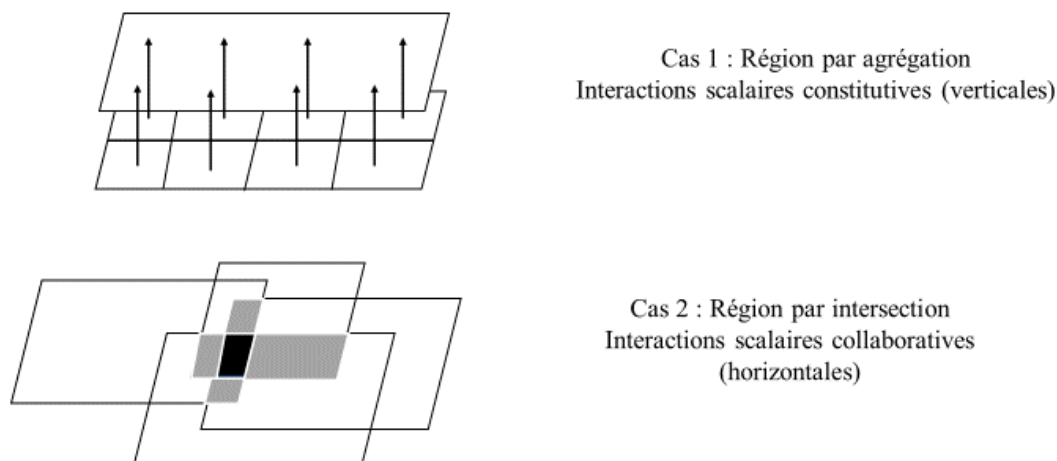
On ne peut pas identifier une région uniquement par un critère d'agrégation. Pour définir l'Arctique comme région à travers la seule appartenance à la région politique, il faudrait agréger les différents pays membres du Conseil de l'Arctique et obtenir ainsi un ensemble aux limites nettes. Mais cela ne fonctionne pas car le bornage et la délimitation des territoires n'est pas pertinent dans le cas de frontières maritimes. Les limites de l'ensemble régional pourront potentiellement ne pas prendre la forme classique des limites linéaires. Se confronter au problème de la délimitation d'un seuil à partir duquel le phénomène n'existe plus n'est pas possible.

Ces dégradés s'observent dans les territoires politiques arctiques, étatiques ou non, qui sont impliqués dans plusieurs initiatives régionales de coopération. Comme nous l'avons vu plus haut, la région arctique ne serait pas une région par simple agrégation verticale de territoires d'un niveau hiérarchique inférieur (cas 1) mais une région par intersection horizontale, pour dessiner une région par intersections comme le montre le schéma ci-dessous (cas 2).

Le noir correspondrait alors appartenance totale, le gris à une indétermination, le blanc à une absence d'appartenance. Seul le cœur est un sous-espace homogène, les franges devront être considérées comme des sortes de mosaïques traduisant l'inégale appartenance des composantes à l'espace et l'hétérogénéité de ce dernier.¹⁰²⁸

¹⁰²⁸ Christiane Rolland-May, « La théorie des ensembles flous et son intérêt en géographie », *L'Espace géographique*, 1987, vol. 16, n° 1, p. 44.

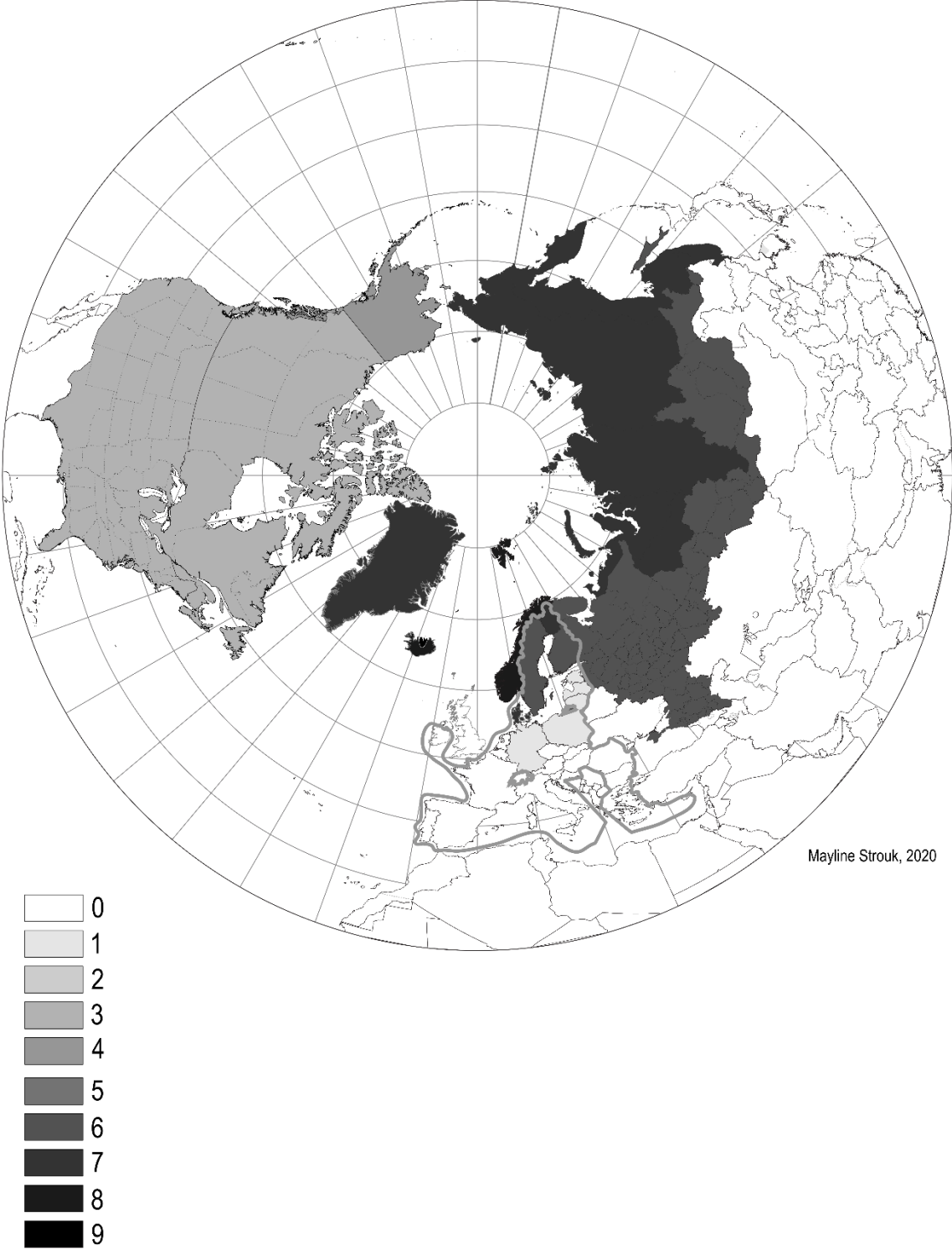
Figure 7 - Essais de typologie de construction politique régionale (Escudé-Joffres, 2020)



On pourrait alors définir un gradient « d'arcticité » plus élevé à mesure que la maille territoriale appartiendrait à un nombre plus grand d'organisations politiques arctiques. Par exemple, la Laponie, l'une des dix-neuf régions finlandaises est impliquée dans plusieurs organisations régionales : le Conseil nordique, le Conseil de l'Arctique, le Conseil des États de la mer baltique, le Conseil euro-arctique de la mer de Barents grâce à l'État finlandais, et en plus dans le Forum Nordique en tant que région. Par rapport à l'Alaska, présent uniquement au Conseil de l'Arctique, la Laponie présenterait donc un gradient d' « arcticité », ou encore d'intégration régionale arctique, bien plus fort. En suivant cette logique, l'Alaska présenterait le même niveau d'intégration politique arctique que la province sud-coréenne de Gangwon (Corée du Sud), présente uniquement au Forum Nordique. C'est alors faire peu de cas de ce que dit Mike Pompeo – et le bon sens, l'Arctique étant alors ce qui touche à la zone polaire, qu'il reste à définir. Ces délimitations politiques qui amènent à nous interroger sur le caractère définitif de la région dessinent ainsi une région arctique en « donut », à l'image du

beignet, avec un vide central correspondant à l’océan Arctique au milieu d’une région méditerranéenne, et des limites « molles » et floues qui bordent les territoires dits arctiques.

Carte 10 - Le gradient « d’arcticité » qui dessine une région en « donut » (Escudé-Joffres, 2020)



La carte ci-dessus permet de montrer que d'un point de vue politique, les territoires sont plus ou moins « arctiques » selon leur intégration politique plus ou moins forte. Nous avons défini un gradient « d'arcticité » qui mesure l'appartenance des territoires arctiques aux dix organisations politiques recensées plus tôt. Dans notre Chapitre III, nous en avons recensé douze. Pour calculer ce gradient ici, nous avons compté pour une seule organisation le Conseil de l'Arctique et Conseil économique de l'Arctique qui ont les mêmes membres et sont des organisations parentes ; de même pour le Conseil Nordique et Conseil Nordique des ministres. Le gradient 0 correspond à une appartenance à aucune de ces organisations ; le gradient dix à toutes. En superposant les cartes des territoires intégrés à des organisations politiques, certains apparaissent plus « épais », c'est-à dire intégrés, d'autres à l'écart. Apparaît ainsi une région par intersection comme définie ci-dessus.

Parfois des organisations politiques incluent des territoires supraétatiques (comme l'UE) ou infraétatiques (kraï, provinces etc.). Cela forme une région auréolaire avec un cœur (foncé) et une périphérie (claire), qui peut s'étendre au-delà du cercle polaire. Cette région en « donut » serait inégalement denses, selon l'intégration politique des territoires entre eux. C'est finalement une région en archipel qui se dessine, où les réseaux d'acteurs et la superposition des formes d'intégration politique créent une région, plus intégrée du côté russe et européen, jusqu'à l'Islande et au Groenland, que du côté américain. Les liens politiques densifient les connexions discursives, voire fonctionnelles entre les habitants, et créent ainsi des espaces plus ou moins intégrés, prenant une forme nouvelle et originale.

Conclusion du Chapitre VI

Nous avons tâché dans ce dernier chapitre d'assembler toutes les pièces du puzzle présentées depuis le début de notre étude. Trois décennies de coopération régionale multiniveaux, enchevêtrée et complexe ont permis à un réseau de gouvernance de se créer. Ce système de gouvernance politique a donné naissance à une région autonome des relations internationales, construite comme un outil politique par les États membres du Conseil de l'Arctique. Nous avons montré dans la dernière partie de notre analyse que la région arctique, définie comme outil politique, est également remise en cause, contournée pour être élargie par des acteurs qui contestent la limite arbitraire du cercle polaire. L'autonomie politique du système régional circumpolaire est remise en question par le système international. L'Arctique apparaît comme une région dont les limites du périmètre de décision s'étendent toujours plus vers le sud, dessinant un gradient d' « arcticité » en mouvement.

Conclusion générale

La principale ambition de ce travail était, grâce au croisement de la Géographie et de la Science politique, de montrer que l'Arctique n'est pas un objet fini mais bien un sujet de débats politiques, et un ensemble géographique en construction. Région floue, à moitié terrestre et à moitié maritime, qui manque de bases territoriales claires qui caractérisent d'ordinaire les autres régions politiques, l'Arctique est une région qui n'est pas faite par les États membres ni par le droit, mais plutôt par un assemblage de discours, de représentations et d'acteurs politiques et sociaux divers. Si l'Arctique demeure une région incomplète et controversée en raison même de sa nature construite, nous espérons avoir mis en évidence la création d'un espace pertinent où l'action politique se dessine malgré tout, mais aussi sa remise en cause dans un contexte international.

La fabrique de l'intégration arctique : de la contigüité à la continuité

Nous avons tout d'abord cherché à mettre en évidence la construction d'un nouvel espace régional de coopération qu'est l'Arctique. En nous appuyant sur une approche constructiviste, nous avons souligné les interactions entre le système de gouvernance né dans l'après-Guerre froide et la consolidation de la région comme espace politique : il existe bien pour nous une unité des territoires arctiques au-delà de leurs différences. La région arctique si elle existe n'est pas une forme fortuite d'organisation de l'espace mais bien le fruit d'un processus politique, construit par le haut et par le bas, par des acteurs sociaux.

L'intégration régionale se fait essentiellement « par le haut », par le processus de coopération fonctionnel autour de la protection environnementale, prétexte mis en place au niveau étatique. La gouvernance régionale, fruit de l'intrication multiniveaux et enchevêtrée de multiples initiatives de coopération politique, a rendu possible le fait de percevoir l'Arctique comme une région politique distincte. Ce sont les dynamiques coopératives issues de multiples acteurs qui ont permis une définition de la région arctique comme espace politique tout à la fois autonome et intriqué dans un système global. Le caractère dynamique de l'intégration, qui donne forme à une région, est particulièrement important. Plus que l'emboîtement des échelles, c'est l'étude de leur interaction de leur interpénétration et de leur interdépendance qui doit être mise en exergue pour comprendre les dynamiques de l'espace

politique contemporain, et notamment de ces territoires aux marges de l'œkoumène. L'intégration régionale en Arctique comme ailleurs est donc un processus multidimensionnel et multiscalaire ; toutes les organisations politiques ne tendent pas aux mêmes buts, pas selon les mêmes modalités d'action ni sur les mêmes territoires. C'est la coopération arctique, politique mais aussi scientifique, qui a institutionnalisé l'Arctique comme nouveau niveau politique. Alors que les niveaux de gouvernance local, infranational, national, subrégional, régional et international se superposent, leurs interactions et enchevêtrements dessinent les contours d'une région. Cette construction se fait également par le bas et des processus d'hybridation sans forcément d'institutionnalisation à travers les réseaux scientifique set autochtones. Nous avons vu également que les relations entre les acteurs sont plus complexes qu'il n'y paraît au premier abord, comme peuvent l'illustrer les conflits entre groupes autochtones et ONG taxées d' « éco-colonialisme ».

Nous avons vu que la construction de la région se fait par paliers, au fur et à mesure d'un remplissage social et culturel de l'espace jusqu'au point où une société acquiert la conscience d'être une nouvelle entité, un acteur des relations internationales¹⁰²⁹, et qui renforce une communauté politique régionale, bien que l'Arctique ne soit pas encore doté à notre avis d'une identité à l'instar de ce qu'Anderson nomme « communauté imaginaire »¹⁰³⁰ et qui pourrait être l'objet de recherches futures.

Nous souhaitons au départ répondre à la question de savoir comme évolue le modèle de gouvernance inclusif en Arctique dans un contexte d'intérêt accru des acteurs arctiques et extérieurs à la région. L'hypothèse de départ était que la structure de gouvernance de la région est particulièrement solide. Elle peut être considérée comme une réussite et est facteur de paix en raison de sa structure particulière qui inclut des acteurs non étatiques, communautés épistémiques, acteurs externes à la région. Malgré les bouleversements géopolitiques internes et extérieurs à la région, la structure de gouvernance reste solide, ce qu'on a pu appeler dans la littérature « l'exceptionnalisme arctique »¹⁰³¹. L'océan Arctique peut dès lors apparaître

¹⁰²⁹ Björn Hettne et Fredrik Söderbaum, « Theorising the Rise of Regionness », *New Political Economy*, novembre 2000, vol. 5, n° 3, p. 457-472.

¹⁰³⁰ Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London; New York, Verso, 1983, 240 p.

¹⁰³¹ Heather Exner-Pirot et Robert W. Murray, « Regional Order in the Arctic: Negotiated Exceptionalism », *Politik*, 2 octobre 2017, vol. 20, n° 3.

comme un lien en non une rupture, une méditerranée¹⁰³², un carrefour d'échanges. Bien que cette partie du monde ait été un terrain de la Guerre froide, les dynamiques territoriales de continuité semblent aujourd'hui prévaloir.

Notre thèse nous a amenée à nuancer cette hypothèse de départ qui était la conclusion de notre travail de Master portant sur le Conseil de l'Arctique. Nous avons pu en effet observer des processus de repolitisation¹⁰³³ allant de pair avec une transformation de la gouvernance : des sujets plus politiques sont abordés, des acteurs non membres du Conseil de l'Arctique sont écartés voire évincés du processus de décision. La gouvernance ouverte et inclusive qui était largement saluée car elle laisse une large part aux peuples autochtones et plus globalement aux acteurs non étatiques nous semble éprouvée. Le modèle de coopération institué par le Conseil de l'Arctique semble être réapproprié par les États membres, face aux bouleversements que connaît la région au tournant de la décennie 2020.

Se pose ainsi en filigrane la question de savoir au sein de quelle instance se résolvent les questions non consensuelles exclues du Conseil de l'Arctique. S'il n'y a pas de lieu de résolution, ces questions seront amenées à occuper d'autres espaces que ceux, consensuels, du Conseil – ce qui peut expliquer le retour dans l'actualité de formes plus brutales, moins diplomatiques, des enjeux que la coopération politique peine à administrer.

Cela produit des tiraillements entre logiques exogènes et endogènes au sein du processus de production de la région qui rendent difficile la définition de limites strictes, et nous avons alors mis en exergue que si le politique crée la région, la coopération politique à géométrie variable construit une région à géométrie variable.

Le retour des puissances contre l'émiettement de la gouvernance ?

Au-delà du cas arctique, notre recherche apparaît en effet comme un cas d'étude de la réintroduction d'enjeux politiques au sein d'un modèle de coopération régionale, dans un contexte international en évolution. Nous pouvons donc lire l'Arctique comme un

¹⁰³² Florence Deprest, « L'invention géographique de la Méditerranée : éléments de réflexion », *L'Espace géographique*, 2002, tome 31, n° 1, p. 73-92.

¹⁰³³ Franck Petiteville, « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*, 1 septembre 2017, n° 76, p. 9-19.

laboratoire politique des rapports post-westphaliens. À ce titre, nous avons observé et analysé avec un intérêt tout géographique les entrecroisements voire entrechoquement de différents modes politiques d'organisation de l'espace dans ce que nous avons appelé « chocs scalaires »¹⁰³⁴ : État territorial, État fédérés, municipalités, réseaux scientifiques ou acteurs organisés en groupes de pression. Le réseau scientifique qui s'est formé est sans nul doute la plus grande réussite de ce forum politique créé « par le haut ». Ce réseau dépasse de loin les limites nationales des États dits arctiques, mais également la limite imaginaire du cercle polaire qui marque la frontière entre États membres et non membres du Conseil. Paradoxalement, ce sont donc des dynamiques venues « du bas » qui dessinent la nouvelle aire d'intérêt, scientifique mais également politique, pour une région arctique aux contours mouvants.

Nous appuyant sur une littérature constructiviste, nous avons vu que l'Arctique est au moins une région en ce qu'il partage avec les autres régions du monde le fait d'être un espace auto-proclamé, subjectif, mouvant et rétif aux définitions définitives. Alors que la région est une réalité territoriale au caractère performatif, il est possible d'en façonner les limites au service d'un projet politique : la région ne peut pas exister indépendamment du système international et des relations avec les acteurs extérieurs à ses limites supposées. Une tension existe donc entre deux dynamiques contradictoires, interne et externe, permettant de comprendre que le niveau régional est un construit social toujours instable et contesté.

Nous avons ainsi soulevé le risque pour les représentants de territoires locaux dans le processus de représentation politique régional de voir la gouvernance régionale confisquée par le haut, sous couvert d'un renforcement de la structure politique et d'une structure faussement inclusive. Les menaces sur l'équilibre déjà fragile de ce processus de représentation sont nombreuses. Nous avons donc émis des doutes sur le fait de savoir si la gouvernance est un processus démocratique. Une gouvernance fonctionnaliste au sens de Mitrany¹⁰³⁵, telle qu'elle existe en Arctique, préconise en effet une forme d'autorité fondée sur l'expertise et déconnectée de la souveraineté et du politique. Ce processus de gouvernance régionale se

¹⁰³⁴ Camille Escudé, « Le choc des échelles : la représentation politique des territoires locaux de l'Arctique » dans Sylvia Brunet, Lydia Lebon et Yann Richard (eds.), *Prolifération des territoires et représentations de l'Union européenne*, PURH., Rouen, 2019, p. 79-97.

¹⁰³⁵ David Mitrany, *The Progress of International Government*, Yale University Press, New Haven, États-Unis, 1933.

focaliserait alors sur l'efficacité technique aux dépens de l'efficience démocratique¹⁰³⁶, s'accommodant de phénomènes d'exclusion dans la réalité¹⁰³⁷. Cette géographie de la région, comprise comme les territoires au nord du cercle polaire est donc instrumentalisée politiquement pour limiter l'accès aux décisions politiques : la gouvernance inclusive peut donc être un alibi démocratique pour les États pour ouvrir faussement les instances décisionnelles. L'intégration régionale est donc un levier d'action dans les jeux de pouvoir locaux, nationaux et internationaux.

Le multilatéralisme, compris comme la gouvernance internationale de la multitude, a été défini après la Seconde Guerre mondiale selon des principes comme l'opposition à des arrangements bilatéraux censés désavantager les acteurs les plus faibles et augmenter les conflits¹⁰³⁸. Il nous semble observer en Arctique les conséquences certainement inattendues de cet émiettement du pouvoir parmi la multitude. Il semble que à force de fragmentation du pouvoir de décision parmi une multitude d'acteurs dans une dynamique polycentrique désordonnée – ONG, organisations autochtones, gouvernements fédérés, États observateurs - ce sont les États membres du Conseil de l'Arctique qui ont le plus de visibilité reprennent le pouvoir.

Sans pousser jusqu'au bout l'idée d'une société arctique sans État, cette conclusion s'approche de la réflexion de Pierre Clastres sur les sociétés dites primitives¹⁰³⁹. L'émiettement du pouvoir en Arctique se rapproche des sociétés primitives sans État chez Clastres, qui ont en commun d'être petites démographiquement et territorialement, du côté de la scission permanente et du multiple, de ce que nous avons appelé *gouvernance*. Du côté de la reprise en main du pouvoir par les États westphaliens, c'est en revanche le côté de l'unification du pouvoir. Les sociétés primitives, celles de la gouvernance, seraient des sociétés du multiple ; les sociétés non primitives, à État, seraient des sociétés où triomphe l'unité du pouvoir central. Pour Clastres, les sociétés premières ne sont pas des sociétés qui

¹⁰³⁶ Ali Kazancigil, *La gouvernance pour ou contre le politique ?* Paris, A. Colin, 244 p., 2010.

¹⁰³⁷ Marie-Claude Smouts, « Chapitre 5. La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale » dans *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 1998, p. 23.

¹⁰³⁸ Miles Kahler, « Multilateralism with Small and Large Numbers », *International Organization*, 1992, vol. 46, n° 3, p. 681-708.

¹⁰³⁹ Pierre Clastres, *La société contre l'État : recherches d'anthropologie politique*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1974, 185 p.

n'auraient *pas encore* découvert le pouvoir et l'État, mais au contraire des sociétés organisées pour éviter que l'État, le pouvoir centralisé, n'apparaisse. Alors que nous avons vu l'émiettement du pouvoir en Arctique, c'est bien le retour de l'unification « par le haut » qui semble aujourd'hui à l'œuvre.

L'Arctique, ensemble flou, région gazeuse, système complexe

Au terme de ce travail de recherche, la gouvernance arctique au cœur de notre thèse apparaît toujours aussi insaisissable : mouvante par sa forme et les acteurs divers qu'elle inclut, mouvante géographiquement par les aires concernées, et mouvante enfin par la diversité des mécanismes de contrainte à l'œuvre. Au-delà de la trame tissée entre niveaux verticaux et horizontaux de la gouvernance multiniveaux à l'œuvre, se dessine une forme que l'on pourrait qualifier de gazeuse, qui émerge par l'entremêlement de fils de coopération se croisant sans cesse, comme une forme fragile apparemment mais forte pourtant au point de dessiner les limites d'une région. C'est bien car l'Arctique est un objet géographique toujours dynamique, un objet toujours en construction, ce que Wilhem von Humboldt nomme *energia*¹⁰⁴⁰.

À ce titre, il est important de souligner en conclusion que ce processus d'intégration régionale à l'œuvre en Arctique n'est en aucun cas irréversible. Il faudrait se garder d'une vision téléologique qui annonce toujours plus d'intégration, jusqu'à une unification idéale des sociétés. L'Arctique tel que nous le connaissons pourrait évoluer ou encore disparaître à l'issue d'une « désintégration régionale »¹⁰⁴¹. La réticence croissante des États-Unis à participer au processus coopératif au sein du Conseil de l'Arctique, au gré des conjonctures politiques internes, qui a abouti en 2019 à l'échec historique de la réunion ministérielle de Rovaniemi en est un exemple. Pour reprendre le mot de Hamelin, l'Arctique ou du moins certains de ses territoires peuvent connaître une « dénordification » du fait de l'augmentation

¹⁰⁴⁰ Anne-Marie Chabrolle-Cerretini, « Une approche théorique de la diversité des langues » dans *La vision du monde de Wilhelm von Humboldt : Histoire d'un concept linguistique*, Lyon, ENS Éditions, 2017, p. 83-96 ; Jean Leroux, « Langage et pensée chez W. von Humboldt », *Philosophiques*, 7 novembre 2006, vol. 33, n° 2, p. 379-390.

¹⁰⁴¹ Yann Richard, « Nouveau régionalisme : un renouvellement de la recherche sur l'intégration régionale » dans *Dictionnaire de la régionalisation du monde*, Atlande, Neuilly-sur-Seine, 2018, p. 184.

de leur accessibilité ou en raison des conséquences du changement climatique¹⁰⁴². Au contraire, l'identification de zones de « pré-Nord » selon Hamelin, permet de sortir du raisonnement d'une limite fixe de l'Arctique et, dès lors, inclure d'autres territoires. Nous avons pu analyser ce processus à travers l'insertion de territoires situés bien au sud du cercle polaire dans un espace qualifié d'arctique.

En comprenant l'Arctique comme une méditerranée, les territoires en archipel nous ont enfin permis de définir un gradient d' « arcticité » selon la plus ou moins grande intégration politique des territoires. Nous avons vu que cette intégration politique, loin de recouvrir les territoires au nord du cercle polaire, inclut au contraire des territoires en Corée du Sud. Les limites de la région forment un anneau autour de la méditerranée arctique, ce que nous avons appelé « région en donut » au sein d'un système complexe. Un système complexe est un ensemble composé de nombreux éléments en interaction qui possèdent un comportement global qui ne peut être expliqué facilement par les seules propriétés individuelles de ces éléments¹⁰⁴³. Issu des sciences dites « dures », mais éminemment opérationnel dans l'étude des réseaux ou des mouvements collectifs¹⁰⁴⁴, ce concept s'applique bien à l'étude de la région arctique. Cette conclusion appelle des comparaisons avec d'autres régions construites autour d'une mer, fondant au-delà de nos doutes méthodologiques la certitude que le Conseil de l'Arctique peut être un laboratoire de gouvernance déclinable sur d'autres territoires et dans d'autres domaines.

Apports et limites du positionnement de recherche

Il nous faut conclure ce travail de recherche enfin par des précautions d'usage, avouant par précaution les limites inhérentes cette thèse. Il s'agit tout d'abord ici d'un travail qui se revendique à la croisée de deux disciplines universitaires, utilisant des objets, méthodes et bibliographies de la Géographie et de la Science politique. Les tenants de chaque discipline et

¹⁰⁴² Louis Edmond Hamelin, *Nordicité canadienne*, 2e éd. revue., LaSalle, Québec, Hurtubise HMH, 1980, 438 p.

¹⁰⁴³ CNRS, *Les systèmes complexes*, URL : <https://www.cnrs.fr/occitanie-ouest/IMG/pdf/journalkiosquedessystemescomplexes.pdf>, Consulté le 19/02/2020.

¹⁰⁴⁴ Alexandre Moine, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique*, 2006, Tome 35, n° 2, p. 115-132.

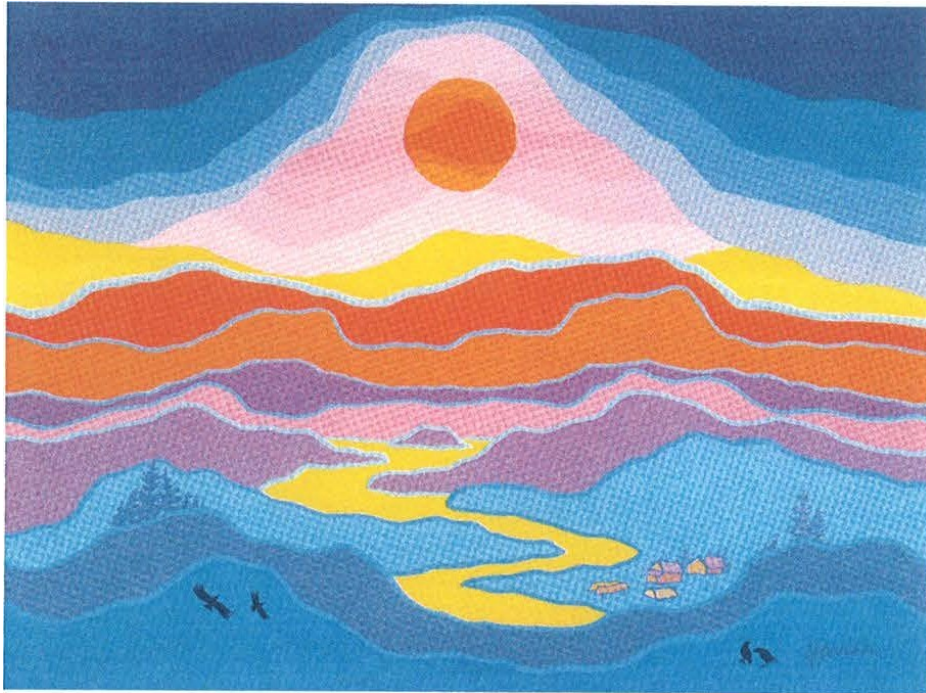
d'autres encore pourraient regretter que certaines dimensions n'aient pas été suffisamment explorées. Nous assumons dans ce cas des choix subjectifs et contingents à nos lectures et rencontres, tout en étant consciente de tout ce qui nous reste à lire et écrire.

D'un point de vue personnel, le choix de nos angles de recherche a été acté également par un faisceau de facteurs liant justification scientifique, accessibilité au terrain, et intérêt ancien pour l'ensemble régional qualifié d'*arctique*. Enfin, il nous faut rappeler que cette recherche est contingente du contexte temporel et spatial dans lequel elle a été formalisée, entre 2014 et 2020.

Cette recherche aboutit finalement à un ensemble de représentations de l'« Arctique » parmi d'autres, à savoir une production matérielle ou immatérielle d'un objet issu de l'imaginaire, fondamentalement contingent de son contexte de production¹⁰⁴⁵. Leur multiplicité et leur diversité, exposées dans ce travail, espèrent apporter un démenti aux tenants de visions monolithiques des réalités politiques, géographiques, et sociales.

¹⁰⁴⁵ Etienne Toureille, *La Turquie en Europe, la Turquie dans le Monde : analyse d'une catégorie macro-régionale au regard d'une géographie des représentations de l'Europe et du Monde turco-centrée*, Paris Diderot Paris 7, Paris, 2017, p. 389.

Annexe I : Déclaration d'Ottawa (1996)



Arctic Council

DECLARATION ON THE ESTABLISHMENT OF THE ARCTIC
COUNCIL

Ottawa, Canada

September 19, 1996

THE REPRESENTATIVES of the Governments of Canada, Denmark, Finland, Iceland, Norway, the Russian Federation, Sweden and the United States of America (here-inafter referred as the Arctic States) meeting in Ottawa;

AFFIRMING our commitment to the well-being of the inhabitants of the Arctic, including recognition of the special relationship and unique contributions to the Arctic of indigenous people and their communities;

AFFIRMING our commitment to sustainable development in the Arctic region, including economic and social development, improved health conditions and cultural wellbeing;

AFFIRMING concurrently our commitment to the protection of the Arctic environment including the health of Arctic ecosystems, maintenance biodiversity in the Arctic region and conservation and sustainable use of natural resources;

RECOGNIZING the contributions of the Arctic Environmental Protection Strategy to these commitments;

RECOGNIZING the traditional knowledge of the indigenous people of the Arctic and their communities and taking note of its importance and that of Arctic science and research to the collective understanding of the circumpolar Arctic;

DESIRING further to provide a means for promoting cooperative activities to address Arctic issues requiring circumpolar cooperation, and to ensure full consultation with and the full involvement of indigenous people and their communities and other inhabitants of the Arctic in such activities;

RECOGNIZING the valuable contribution and support of the Inuit Circumpolar Conference, Saami Council, and the Association of the Indigenous Minorities of the North, Siberia, and the Far East of the Russian Federation in the development of the Arctic Council;

DESIRING to provide for regular intergovernmental consideration of and consultation on Arctic issues.

HEREBY DECLARE:

1. The Arctic Council is established as a high-level forum to:
 - (a) provide a means for promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic indigenous communities and other Arctic inhabitants on common Arctic issues¹, in particular issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic.
 - (b) oversee and coordinate the programs established under the Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) on the Arctic Monitoring and Assessment Program (AMAP); Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF); Protection of the Arctic Marine Environment (PAME), and Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR)
 - (c) adopt terms of reference for, and oversee and coordinate a sustainable development program.
 - (d) disseminate information, encourage education and promote interest in Arctic related issues.
2. Members of the Arctic Council are: Canada, Denmark, Finland, Iceland, Norway, the Russian Federation, Sweden and the United States of America (the Arctic States).
The Inuit Circumpolar Conference, the Saami Council and the Association of Indigenous Minorities of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation are Permanent Participants in the Arctic Council. Permanent participation equally is open to other Arctic organizations of indigenous peoples² with majority Arctic indigenous constituency, representing:

¹Arctic Council should deal with matters related to military security.

- (a) a single indigenous people resident in more than one Arctic State; or
- (b) more than one Arctic indigenous people resident in a single Arctic state.

The determination that such an organization has met this criterion is to be made by decision of the Council. The number of Permanent Participants should at any time be less than the number of members.

The category of Permanent Participation is created to provide for active participation and full consultation with the Arctic indigenous representatives within the Arctic Council.

3. Observer status in the Arctic Council is open to:

- (a) non-Arctic states;
- (b) inter-governmental and inter-parliamentary organization* global and regional;
- (c) non-governmental organizations

that the Council determines can contribute to its work.

- 4. The Council should normally meet on a biennial basis, with meetings of senior officials taking place more frequently, to provide for liaison and co-ordination. Each Arctic State should designate a focal point on matters related to the Arctic Council.
- 5. Responsibility for hosting meetings of the Arctic Council, including provision of secretarial support functions, should rotate sequentially among the Arctic States.
- 6. The Arctic Council, as its first order of business, should adopt rules of procedure for its meetings and those of its working groups.
- 7. Decisions of the Arctic Council are to be by consensus of the Members,
- 8. The Indigenous Peoples' Secretariat established under AEPS is to continue under the framework of the Arctic Council.
- 9. The Arctic Council should regularly review the priorities and financing of its programs and associated structures.

THEREFORE, we the undersigned representatives of our respective Governments, recognizing the Arctic Council's political significance and intending to promote its results, have signed this Declaration.

SIGNED by the representatives of the Arctic States in Ottawa, this 19th day of September 1996.

²The use of the term "peoples" in this Declaration shall not be construed as having any implications as regard the rights which may attach to the under international law.

Annexe II : Chronologie

1911 North Pacific Fur Seal Convention

1920 Traité du Spitzberg

1952 Création du Conseil Nordique

1956 Création du Conseil Sámi

1959 Traité de l'Antarctique

Reconnaissance de l'Alaska comme 49^e État de l'Union aux États-Unis

1968 Découverte du champ pétrolier de Prudhoe Bay en Alaska mis en exploitation en 1977

1971 Création du Conseil Nordique des ministres

1972 Le Club de Rome publie le rapport « Halte à la Croissance ? » (« The limits of growth »)

1973 « *Agreement for Protection of Polar Bears* » signé à Oslo

Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe

1976 Commission conjointe établie entre la Russie et la Norvège pour contrôler les stocks de pêche en mer de Barents

1977 Création de la Conférence Circumpolaire Inuit (à présent Conseil Inuit Circumpolaire)

« Arktika » est le premier brise-glaces à propulsion nucléaire à atteindre le Pôle

1979 Protestation contre la construction d'un barrage à Alta (Nord norvégien)

1983 Accord de coopération Danemark-Canada en matière d'environnement marin

1985 Création du « West Nordic Council »

1987 Rapport Brundtland

Le 1^{er} octobre, Mikhaïl Gorbatchev, alors secrétaire général du Comité central du Parti communiste de l'Union soviétique, prononce à Mourmansk un discours fondateur de ce qui est dénommé comme l' « initiative de Mourmansk »

1988 Création de l' « International Arctic Science Committee »

1989 L'Organisation Internationale du Travail adopte la convention concernant les populations autochtones (OIT n° 169)

Création du Parlement sámi de Norvège

Début du Processus de Rovaniemi À l'initiative de la Finlande, des négociations sont entamées pour la protection de l'environnement dans la région par les huit États arctiques, négociations qui aboutiront à la stratégie de protection de l'environnement arctique (AEPS)

1990 Création de l'Association Russe des Peuples Autochtones du Nord

1991 Réunion à Kiruna, Suède des représentants des huit États arctiques

Adoption de l'AEPS à Rovaniemi, Finlande

Rapport pour établir un Conseil Arctique

Création du Forum Nordique

1992 Création du Conseil des États de la mer Baltique

Le « Sommet planète Terre » se tient à Rio de Janeiro, au Brésil, à l'occasion du 20^{ème} anniversaire de la première conférence sur l'environnement humain de Stockholm

1993 Création du Conseil euro-arctique de la mer de Barents

Création du Comité des Parlementaires de la Région Arctique

Création du Parlement sámi de Suède

1994 Création du Secrétariat des Peuples Autochtones

1995 Accord pour incorporer l'AEPS dans le futur Conseil de l'Arctique

-
- 1996** Déclaration d'Ottawa, Création du Conseil de l'Arctique
Fermeture de la dernière « residential school » au Canada
-
- 1997** Dernière réunion de l'AEPS à Alta, Norvège.
Publication du rapport de l'AMAP : « Arctic Pollution Issues: A State of the Arctic Environment Report »
-
- 1998** *Réunion ministérielle d'Iqaluit, Canada*
Adoption des Règles de procédure du Conseil de l'Arctique
-
- 1999** Création du Nunavut.
-
- 2000** *Réunion ministérielle de Barrow, États-Unis*
Création du Forum Permanent pour les questions autochtones
-
- 2001** Convention de Stockholm sur les « Persistent Organic Polluants » (POP)
-
- 2002** *Réunion ministérielle d'Inari, Finlande*
-
- 2004** *Réunion ministérielle de Reykjavik, Islande*
Publication du rapport « Arctic Climate Impact Assesment » (ACIA)
-
- 2006** *Réunion ministérielle de Salekhard, Russie*
Etablissement du secrétariat semi-permanent du Conseil de l'Arctique à Tromsø
Première conférence « Arctic Frontiers » à Tromsø
-
- 2007** La Déclaration des Nations unies sur les Droits des peuples autochtones (UN-DRIP) est adoptée à l'Assemblée générale de l'ONU par une majorité de 144 pays
L'expédition russe Arkitka équipe parvient, à bord d'un engin submersible, à planter un drapeau russe en titane par 4261 m de fond à la verticale du pôle nord.
-
- 2008** Conférence d'Ilulissat au Groenland par les « Arctic 5 »
-

Publication de la 1^{ère} stratégie arctique russe : « The Fundamentals of State Policy of the Russian Federation in the Arctic in the Period Up to 2020 and Beyond »

L'étude de l' « United States Geological Survey » marque un tournant dans l'intérêt porté à l'Arctique en tant que potentiel eldorado d'hydrocarbures et de minerais

Première résolution du Parlement européen sur la gouvernance arctique.

Proposition de la Commission européenne d'un Traité Arctique sur le modèle de l'Antarctique.

2009 *Réunion ministérielle de Tromsø, Norvège*

Première stratégie arctique canadienne

Stratégie arctique états-unienne

Protocole d'entente trilatéral pour la conservation et la gestion des populations partagées d'ours blancs entre le Canada, le Nunavut et le Groenland

Publication par le Conseil Circumpolaire Inuit d'une Déclaration sur la souveraineté Inuit

2010 Conférence à Chelsea, Canada, des « Arctic 5 »

2011 *Réunion ministérielle de Nuuk, Groenland*

Adoption de l'accord contraignant « Search and Rescue »

Publication de la stratégie arctique de la Suède

Publication de la stratégie arctique danoise (dernier pays à publier sa stratégie arctique)

2012 Dissolution de RAIPON

2013 *Réunion ministérielle de Kiruna, Suède*

Etablissement du secrétariat permanent du Conseil de l'Arctique à Tromsø

Adoption de l'accord contraignant « Cooperation on Marine Oil Pollution »

Création d' « Arctic Circle » à Reykjavik

Le nombre d'observateurs étatiques au Conseil de l'Arctique double. Les règles de procédure pour l'admission des observateurs sont revues de manière plus stricte

2014 Adoption du Code Polaire par l'OMI

À la suite de l'annexion de la Crimée par la Russie, l'Union européenne suivie de la Norvège mettent en place un régime de sanctions économiques et financières à l'égard de la Russie. La Russie réagit par des contre-sanctions à destination de l'UE et de la Norvège.

Première réunion du Conseil Économique Arctique

Projet chinois des « Routes de la soie »

Résolution du Parlement européen sur une stratégie européenne pour l'Arctique

2015 *Réunion ministérielle d'Iqaluit, Canada*

Forum « Arctic Circle » à Singapour

2016 Forum « Arctic Circle » à Québec

2017 *Réunion ministérielle de Fairbanks, États Unis*

Publication en Russie du « Programme de développement pour l'Arctique à l'horizon 2025 »

Forum « Arctic Circle » à Édimbourg

Mise en service du Code polaire

Nomination d'une ambassadrice européenne pour l'Arctique, Marie-Anne Coninx.

Le brise-glace et navire de recherche Xue Long **est** le premier bâtiment chinois à avoir traversé l'Arctique en empruntant les trois routes majeures de navigation

Singature du moratoire international sur la pêche commerciale dans l'océan Arctique central

2018 Rencontre des « Arctic Five » à Ilulissat

Forum « Arctic Circle » à Séoul

2019 Publication d'une nouvelle stratégie arctique canadienne

Publication d'une stratégie arctique écossaise

Réunion ministérielle de Rovaniemi, Finlande

Premier échec de la signature commune d'une déclaration ministérielle du Conseil de l'Arctique depuis sa création

Cinquième Forum international Arctique, organisé à Saint Pétersbourg à l'initiative du Kremlin.

Le président Trump affirme que les États-Unis pourraient acheter le Groenland

Forum « Arctic Circle » à Shangäi

2020 Forum « Arctic Circle » à Tokyo

Bibliographie

ABBOTT, Kenneth W. et Duncan SNIDAL. « Hard and Soft Law in International Governance », *International Organization*. juillet 2000, vol.54 n° 3. p. 421-456.

ABELE, Frances et INSTITUTE FOR RESEARCH ON PUBLIC POLICY (eds.). *Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*. Montréal: Institute for Research on Public Policy. 2009. 605 p.

ABELE, Frances et Thierry RODON. « Inuit diplomacy in the global era: The strengths of multilateral internationalism », *Canadian Foreign Policy Journal*. janvier 2007, vol.13 n° 3. p. 45-63.

ACIA. *Impact of a warming Arctic: Arctic climate change impact assessment*. Cambridge University Press. 2004. En ligne : <http://www.acia.uaf.edu/pages/overview.html> [consulté le 13 septembre 2017].

ADLER-NISSEN, Rebecca et Ulrik P GAD. « Introduction: Postimperial sovereignty games in the Nordic region », *Cooperation and Conflict*. 1 mars 2014, vol.49 n° 1. p. 3-32.

AEPS. *Arctic Environmental Protection Strategy* : Rovaniemi, Finlande. 1991.

AFFAIRES AUTOCHTONES ET DU NORD CANADA. *Vers un Cadre stratégique pour l'Arctique*. 2017. En ligne : <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1499951681722/1537884604444> [consulté le 12 février 2019].

AFFAIRES MONDIALES CANADA. *Énoncé de la politique étrangère du Canada pour l'arctique : exercer notre souveraineté et promouvoir à l'étranger la stratégie pour le nord du Canada*. Ottawa. 2010. 27 p. En ligne : <http://publications.gc.ca/site/eng/9.833253/publication.html> [consulté le 24 janvier 2019].

AGNEW, John. « Le piège territorial, The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory », *Raisons politiques*. 11 septembre 2014 n° 54. p. 23-51.

AGNEW, John. « The hidden geographies of social science and the myth of the “geographical turn” », *Environment and Planning D abstract*. 1995, vol.13 n° 4. p. 379-380.

ALBARET, Mélanie. « Les formes régionales du multilatéralisme : entre incertitudes conceptuelles et pratiques ambiguës » *Le multilatéralisme*. Paris : La Découverte. 2007, p. 41-56.

ALBERT, Mathias et Andreas VASILACHE. « Governmentality of the Arctic as an international region », *Cooperation and Conflict*. 21 avril 2017. p. 1-20.

ALCANTARA, Christopher, Kirk CAMERON, et Steven KENNEDY. « Assessing Devolution in the Canadian North: A Case Study of the Yukon Territory », *ARCTIC*. 19 septembre 2012, vol.65 n° 3. p. 328-338.

ALDECOA, Francisco et Michael KEATING (eds.). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London; Portland, OR : F. Cass. 1999. 223 p.

ALFREDSSON, Gudmundur. « Good Governance in the Arctic » *Polar Law Textbook II* in Natalia Loukacheva. 2013, p. 185-198. En ligne : https://www.oecd-ilibrary.org/fr/environment/polar-law-textbook-ii/good-governance-in-the-arctic_9789289329408-13-en [consulté le 6 juin 2018].

ALLEN, John et Allan COCHRANE. « Beyond the Territorial Fix: Regional Assemblages, Politics and Power », *Regional Studies*. décembre 2007, vol.41 n° 9. p. 1161-1175.

ALLEN, John, Doreen B. MASSEY, et Allan COCHRANE. *Rethinking the region*. New York: Routledge. 1998. 159 p.

AMAP. *Arctic Ocean Acidification Assessment: Summary for Policy-makers*. 2013.

AMAP. *Snow, Water, Ice, Permafrost in the Arctic (SWIPA)*. 2012. En ligne : <https://www.amap.no/swipa> [consulté le 3 mai 2019].

AMAP. « Persistent Organic Pollutants (POPs) in the Arctic | AMAP ». 2009. En ligne : <https://www.amap.no/documents/doc/amap-assessment-2009-persistent-organic-pollutants-pops-in-the-arctic/45> [consulté le 26 septembre 2018].

AMAP. *Arctic Pollution Issues: A State of the Arctic Environment Report. Arctic monitoring and Assessment Programme (AMAP)*. Oslo, Norway. 1997.

ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London; New York : Verso. 1983. 240 p.

ANDERSON, D. H. « The Status under International Law of the Maritime Areas around Svalbard », *Ocean Development and International Law*. 2009, vol.40. p. [xxix]-384.

ARBOUR, J.-Maurice. « La sécurité alimentaire des peuples autochtones quant à la réglementation internationale de la chasse à la baleine : un avenir mal assuré », *Les Cahiers de droit*. 2003, vol.44 n° 4. p. 597-666.

ARCTIC COUNCIL. *Arctic Council Secretariat Annual Report 2017*. [s.n.]. 2018. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2168/ACS-annual-report-2017-for-oaarchive-complete.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [consulté le 2 mai 2019].

ARCTIC COUNCIL. « Arctic Council Ministers meet, sign binding agreement on science cooperation, pass Chairmanship from U.S. to Finland ». 11 mai 2017a. En ligne :

<https://www.arctic-council.org/index.php/en/our-work2/8-news-and-events/451-fairbanks-04> [consulté le 1 octobre 2018].

ARCTIC COUNCIL. « Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation ». 2017b. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1916> [consulté le 12 mai 2018].

ARCTIC COUNCIL. *Arctic Council funding: An overview*. [s.n.]. 2016. En ligne : https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1721/EDOCS-3199-v4-ACSAOUS202_Fairbanks_2016_5-1_Arctic-Council-funding-an-overview.pdf?sequence=1&isAllowed=y [consulté le 2 mai 2019].

ARCTIC COUNCIL. « Iqaluit Declaration ». 2015. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/662> [consulté le 23 novembre 2018].

ARCTIC COUNCIL. « Vision for the Arctic ». 15 mai 2013a. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/287> [consulté le 21 novembre 2018].

ARCTIC COUNCIL. « Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic. » 2013b. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/529> [consulté le 12 mai 2018].

ARCTIC COUNCIL. « Arctic Council Observer Manual for Subsidiary Bodies ». 2013c. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/939> [consulté le 13 novembre 2018].

ARCTIC COUNCIL. « Arctic Council Rules of Procedure ». 2013d. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/940> [consulté le 29 juin 2018].

ARCTIC COUNCIL. « Kiruna Declaration ». 2013e.

ARCTIC COUNCIL. « Agreement on cooperation on aeronautical and maritime search and rescue in the Arctic ». 2011a. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/531> [consulté le 12 mai 2018].

ARCTIC COUNCIL. « Nuuk Declaration ». 2011b. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/92> [consulté le 31 mai 2018].

ARCTIC COUNCIL. « Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers, Nuuk, Greenland, May 2011. » 2011c. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1535> [consulté le 31 mai 2018].

ARCTIC COUNCIL. *Arctic Council Communications and Outreach Guidelines*. Arctic Council Secretariat. 2011d. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1054> [consulté le 21 novembre 2018].

ARCTIC COUNCIL. « Meeting of Deputy Ministers Copenhagen 27 May 2010 ». 2010. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1020> [consulté le 24 mai 2019].

- ARCTIC COUNCIL. « Ottawa Declaration ». 1996. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85> [consulté le 12 mai 2018].
- ARCTIC COUNCIL. « The program for the US Chairmanship of the Arctic Council ». En ligne : <https://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/uschair/> [consulté le 1 juin 2018].
- ÅTLAND, Kristian. « Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic », *Cooperation and Conflict*. Septembre 2008, vol.43 n° 3. p. 289-311.
- AXELROD, Robert M. *Donnant donnant : une théorie du comportement coopératif*. Paris : Odile Jacob. 1992.
- BACHE, Ian et Matthew FLINDERS. *Multi-level Governance*. Oxford : Oxford University Press. 2004.
- BADIE, Bertrand. *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*. Paris : Fayard. 1995. 276 p.
- BADIE, Bertrand et Marie-Claude SMOUTS. *Le retournement du monde : sociologie de la scène internationale*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques Dalloz. 1997. 238 p.
- BAER, Lars-Anders. « International Expert Group Meeting on the theme Implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: The Role of the Permanent Forum on Indigenous Issues and other indigenous specific mechanisms (Article 42) », *PFII/2017/egm*. 2017.
- BAILES, Alyson J. K. « Understanding The Arctic Council: A “Sub-Regional” Perspective », *Journal of Military and Strategic Studies*. 23 janvier 2014, vol.15 n° 2. p. 31-49.
- BALDWIN, Richard E. « The Causes of Regionalism », *The World Economy*. novembre 1997, vol.20 n° 7. p. 865-888.
- BARRETT, Scott. *Why Cooperate?: The Incentive to Supply Global Public Goods*. Oxford, New York : Oxford University Press. 2007. 280 p.
- BARSH, Russel Lawrence. « Indigenous Peoples: An Emerging Object of International Law », *The American Journal of International Law*. 1986, vol.80 n° 2. p. 369-385.
- BARTENSTEIN, Kristin. « The ‘Common Arctic’: Legal Analysis of Arctic & non -Arctic Political Discourse » in Lassi HEININEN et Heather EXNER-PIROT (eds.). *The Arctic Yearbook*. 2015, p. 1-17. En ligne : <https://arcticyearbook.com/table-of-contents> [consulté le 28 août 2017].

BATTISTELLA, Dario, Jérémie CORNUT, et Élie BARANETS. « Chapitre 4. Le paradigme réaliste » *Théories des relations internationales*. Presses de Sciences Po. Paris. Presses de Sciences Po. 2019, vol.6e éd., p. 121-168.

BATTISTELLA, Dario. *Dictionnaire des relations internationales : approches, concepts, doctrines*. 3. éd. Paris : Dalloz. 2012. 572 p.

BEAUGUITTE, Laurent. « L'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies de 1985 à nos jours », *L'Espace géographique*. 13 septembre 2010, Tome 39 n° 3. p. 276-282.

BEAUJEU-GARNIER, Jacqueline. *La géographie, méthodes et perspectives*. Paris : Masson. 1971. 141 p.

BECKER, Howard S. *Outsiders. Etudes de sociologie de la déviance*. Paris : Editions Métailié. 1985. 250 p.

BELLIER, Irène. *Peuples autochtones dans le monde : Les enjeux de la reconnaissance*. Paris : Editions L'Harmattan. 2013. 374 p.

BENNETT, Mia M. « North by Northeast: toward an Asian-Arctic region », *Eurasian Geography and Economics*. 2 janvier 2014, vol.55 n° 1. p. 71-93.

BERG-NORDLIE, Mikkel, Jo SAGLIE, et Ann SULLIVAN. « Perspectives on Indigenous Politics » in Mikkel BERG-NORDLIE, Jo SAGLIE et Ann SULLIVAN (eds.). *Indigenous politics: institutions, representation, mobilisation*. Colchester, United Kingdom: ECPR Press. 2015, p. 1-21. (ECPR studies in European political science).

BERKMAN, Paul Arthur, Lars KULLERUD, Allen POPE, et al. « The Arctic Science Agreement propels science diplomacy », *Science*. 3 novembre 2017, vol.358 n° 6363. p. 596-598.

BERRY, Brian J. L. « Cities as Systems Within Systems of Cities », *Papers in Regional Science*. 1964, vol.13 n° 1. p. 147-163.

BHAGWATI, Jagdish. « Regionalism versus Multilateralism », *The World Economy*. septembre 1992, vol.15 n° 5. p. 535-556.

BINDER, Clemens. « Science as Catalyst for Deeper Arctic Cooperation? Science Diplomacy & the Transformation of the Arctic Council » *Arctic Yearbook 2016*. 2016, p. 127-139. En ligne : http://www.arcticyearbook.com/images/Articles_2016/scholarly-articles/6-AY2016-Binder.pdf [consulté le 22 juin 2017].

BLANCHET, Carole, Louis ROCHETTE, Michèle DUPONT, et al. *Nutrition and food consumption among the Inuit of Nunavik*. Kuujuaq]; [Montréal : Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik ; Institut national de santé publique du Québec. 2008. En ligne : <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/62834> [consulté le 23 janvier 2020].

- BLOOM, Evan T. « Establishment of the Arctic Council », *American Journal of International Law*. juillet 1999, vol.93 n° 3. p. 712-722.
- BORGERSON, Scott G. « Arctic meltdown: the economic and security implications of global warming », *Foreign affairs*. 2008. p. 63-77.
- BRAUDEL, Fernand. « Histoire et Sciences Sociales : La longue durée », *Réseaux. Communication - Technologie - Société*. 1987, vol.5 n° 27. p. 7-37.
- BRAUDEL, Fernand. *La méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*. 6^e ed. Paris : Armand Colin. 1985. 1216 p. (Le livre de poche Références).
- BRENNER, Neil. « State territorial restructuring and the production of spatial scale », *Political Geography*. mai 1997, vol.16 n° 4. p. 273-306.
- BRIDGEWATER, Peter. « La plainte des baleines », *Revue internationale des sciences sociales*. 2003 n° 178. p. 617-622.
- BRIGGS, Chad M. « Science, local knowledge and exclusionary practices: Lessons from the Alta Dam case », *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography*. juin 2006, vol.60 n° 2. p. 149-160.
- BRITISH GOVERNMENT. *Strategic Defence and Security Review*. 2010. En ligne : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62482/strategic-defence-security-review.pdf
- BRODERSTAD, Else Grete. « The promises and challenges of indigenous self-determination: The Sami case », *International Journal*. 2011, vol.66 n° 4. p. 893-907.
- BROWNING, Christopher. « The Region-Building Approach Revisited: The Continued Othering of Russia in Discourses of Region-Building in the European North », *Geopolitics*. mars 2003, vol.8 n° 1. p. 45-71.
- BRUNET, Roger (ed.). *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*. 3. éd. rev. et augmentée. Paris : La Documentation Française. 2006. 518 p.
- BRUNET, Roger. « Géographie du Goulag », *L'Espace géographique*. 1981, vol.10 n° 3. p. 215-232.
- BULL, Hedley. *The anarchical society: a study of order in world politics*. 3rd ed. New York: Columbia University Press. 2002. 329 p.
- BURCHILL, Scott. *The National Interest in International Relations Theory*. London: Palgrave Macmillan UK. 2005. 224 p.
- BURKE, Danita Catherine. « Becoming an Arctic Council NGO Observer », *Polar Record*. 2019.

- CAFF, Larry. *Arctic Traditional Knowledge and Wisdom: Changes in the North American Arctic*. Rapport 14. CAFF. 2017. En ligne : <https://www.caff.is/monitoring-series/412-arctic-traditional-knowledge-and-wisdom-changes-in-the-north-american-arctic> [consulté le 3 mai 2019].
- CALLEYA, Stephen C. *Regionalism in the Post-Cold War World*. Routledge. 2018. 381 p.
- CAMBOU, Dorothee. « Enhancing the Participation of Indigenous Peoples at the Intergovernmental Level to Strengthen Self-Determination: Lessons from the Arctic », *Nordic Journal of International Law*. 14 mars 2018, vol.87 n° 1. p. 26-55.
- CAMBOU, Dorothee et Stefaan SMIS. « Permanent Sovereignty over Natural Resources from a Human Rights Perspective: Natural Resources Exploitation and Indigenous Peoples' Rights in the Arctic », *Michigan State International Law Review*. 2013, vol.20. p. 347-376.
- CANOBBIO, Éric. *Géopolitique d'une ambition Inuit : le cas Nunavik*. Paris 8. 1997.
- CANOVA, Emilie et Pauline PIC. « Le rôle des minorités ethniques en Europe du Nord, dialogue avec une députée samie de Norvège », *Le Grand Continent*. 8 mai 2019. En ligne : <https://legrandcontinent.eu/fr/2019/05/08/comprendre-les-minorites-ethniques-en-europe-du-nord-dialogue-avec-une-deputee-samie-de-norvege/> [consulté le 9 mai 2019].
- CHABROLLE-CERRETINI, Anne-Marie. « Une approche théorique de la diversité des langues » *La vision du monde de Wilhelm von Humboldt : Histoire d'un concept linguistique*. Lyon : ENS Éditions. 2017, p. 83-96. (Langages).
- CHATZISTAVROU, Filippa. « L'usage du soft law dans le système juridique international et ses implications sémantiques et pratiques sur la notion de règle de droit », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*. janvier 2005 n° 15. En ligne : <http://journals.openedition.org/leportique/591> [consulté le 9 juin 2018].
- CHRISTIANSEN, Thomas, Fabio PZTITO, et Ben TONRA. « Fuzzy Politics Around Fuzzy Borders: The European Union's 'Near Abroad' », *Cooperation and Conflict*. 1 décembre 2000, vol.35 n° 4. p. 389-415.
- CLASTRES, Pierre. *La société contre l'Etat : recherches d'anthropologie politique*. Paris : Les Éditions de Minuit. 1974. 185 p. (Reprise ; n° 21).
- CLAVAL, Paul. *Initiation à la géographie régionale*. Paris : Nathan. 1995. 288 p.
- CNRS. *Les systèmes complexes*. En ligne : <https://www.cnrs.fr/occitanie-ouest/IMG/pdf/journalkiosquedesystemescomplexes.pdf> [consulté le 19 février 2020].
- COLLIGNON, Béatrice. *Les Inuit : ce qu'ils savent du territoire*. Paris : L'Harmattan. 1996. 254 p. (Collection « Géographie et cultures »).

COLLIGNON, Béatrice et Irène HIRT. « Quand les peuples autochtones mobilisent l'espace pour réclamer justice », *Justice Spatiale / Spatial Justice*. mars 2017. En ligne : <http://www.jssj.org/article/quand-les-peuples-autochtones-mobilisent-lespace-pour-reclamer-justice/> [consulté le 25 novembre 2018].

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (ed.). *Our global neighborhood: the report of the Commission on Global Governance*. Oxford ; New York : Oxford University Press. 1995. 410 p.

CONFÉRENCE DE L'ANTARCTIQUE. *Traité sur l'Antarctique*. En ligne : http://droitnature.free.fr/pdf/Conventions/1959_Traite_Antarctique.pdf

CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT. *Déclaration de Stockholm*. 1972. En ligne : http://pscchaiti.org/IMG/pdf/declaration_finale_conference_stockholm_1972.pdf

COX, Kevin R. « Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics », *Political Geography*. janvier 1998, vol.17 n° 1. p. 1-23.

CRETTEZ, Xavier et Guillaume DEVIN. « Penser la violence avec René Girard » in Guillaume DEVIN et Michel HASTING (eds.). *10 concepts d'anthropologie en science politique*. Paris : CNRS Éditions. 2018, p. 219-241.

CRIEKEMANS, David. « Regional Sub-State Diplomacy from a Comparative Perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders », *The Hague Journal of Diplomacy*. 1 janvier 2010, vol.5 n° 1-2. p. 37-64.

CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Seuil. 2014. 512 p.

DAHL, Robert A. « Can international organizations be democratic? A skeptic's view » in Ian SHAPIRO et Casiano HACKER-CORDON (eds.). *Democracy's Edges*. Cambridge : Cambridge University Press. 1999, p. 19-36.

DANIEL, Justin. « Science politique : un intérêt ancien pour l'intégration, des approches en voie de renouvellement » *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlande. Neuilly-sur-Seine : [s.n.]. 2018, p. 89-91.

DAUVERGNE, Peter (ed.). *Handbook of global environmental politics*. 2nd ed. Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar. 2012. 541 p.

DE COSTA, Ravi. « State's Definitions of Indigenous Peoples: A Survey of Practices » in Mikkel BERG-NORDLIE, Jo SAGLIE et Ann SULLIVAN (eds.). *Indigenous politics: institutions, representation, mobilisation*. Colchester, United Kingdom : ECPR Press. 2015, p. 25-60.

DE KERANGAL, Maylis. *Kiruna*. La Contre Allée. Paris. 2019. 160 p.

DE RUFFRAY, Sophie. « Vers une typologie des formes spatiales des limites de l'Europe. L'apport des cartes mentales interprétatives d'étudiants », *Belgeo. Revue belge de géographie*. 4 novembre 2013 n° 1. En ligne : <http://journals.openedition.org/belgeo/10627> [consulté le 21 juin 2019].

DEBARBIEUX, Bernard. « Représentation » *Hypergéô*. [s.l.] : [s.n.]. 2004, p. En ligne : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article141> [consulté le 10 septembre 2019].

DELANEY, David et Helga LEITNER. « The political construction of scale », *Political Geography*. 1 février 1997, vol.16 n° 2. p. 93-97. (Political Geography of Scale).

DELMAS, Corinne. *Sociologie politique de l'expertise*. Paris : La Découverte. 2011.

DENIS, Anne. « Michel Rocard : l'Arctique est géré comme un syndic de propriété », *Libération*. 2013. En ligne : https://www.liberation.fr/futurs/2013/02/03/michel-rocard-l-arctique-est-gere-comme-un-syndic-de-propriete_878996 [consulté le 18 septembre 2019].

DENMARK, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF. *High-level Meeting in Ilulissat, Greenland on the Occasion of the 10-year Anniversary of the Ilulissat Declaration*. En ligne : <http://um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsid=c26bc6ee-f208-43da-a8b6-1923a3fd5824> [consulté le 25 mai 2019].

DEPLEDGE, Duncan. *Britain and the Arctic*. Londres : Palgrave Macmillan. 2018. 142 p.

DEPREST, Florence. « L'invention géographique de la Méditerranée : éléments de réflexion », *L'Espace géographique*. 2002, tome 31 n° 1. p. 73-92.

DEUTSCH, Karl W. *Political community and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*. New York : Greenwood Press. 1969. 228 p.

DEVIN, Guillaume. *Sociologie des relations internationales*. 4e éd. Paris : La Découverte. 2018. 128 p.

DEVIN, Guillaume. *Les organisations internationales*. Paris : Armand Colin. 2016. 288 p.

DEVIN, Guillaume. *Un seul monde : l'évolution de la coopération internationale*. Paris : CNRS Editions. 2014.

DEVIN, Guillaume. « Paroles de diplomates » in Franck PETITEVILLE et Delphine PLACIDI-FROT (eds.). *Négociations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po. 2013, p. 77-104.

DEVIN, Guillaume. « Que reste-t-il du fonctionnalisme international ? », *Critique internationale*. 28 avril 2008a, n° 38 n° 1. p. 137-152.

DEVIN, Guillaume. « Traditions et mystères de l'interdépendance internationale » in Pascal MORVAN (ed.). *Droit, politique et littérature. Mélanges en l'honneur du Professeur Yves Guchet*. Bruxelles : Bruylant. 2008, b, p. p.245-263.

DEVIN, Guillaume et Frédéric RAMEL. « Les métamorphoses de l'intérêt national » *Un monde fragmenté. Autour de la sociologie des Relations internationales de Bertrand Badie*. Paris : CNRS Éditions. 2019, p. 181-200.

DIDELON - LOISEAU, Clarisse. « Découpages du monde : la vaine quête d'un découpage universel » *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlande. Neuilly-sur-Seine. 2018, p. 120-122.

DIDELON, Clarisse, Sophie DE RUFFRAY, Mathias BOQUET, et al. « Un monde d'interstices : Apport de la logique floue pour l'analyse des cartes interprétatives », *Comité Français de Cartographie*. 2011. En ligne : <http://www.lecfc.fr/new/articles/209-article-6.pdf> [consulté le 21 juin 2019].

DIECKHOFF, Alain. *La nation dans tous ses états les identités nationales en mouvement*. Paris : Flammarion. 2012, 336 p.

DODDS, Klaus. « The Ilulissat Declaration (2008): The Arctic States, "Law of the Sea," and Arctic Ocean », *SAIS Review of International Affairs*. janvier 2013, vol.33. p. 45-55.

DODDS, Klaus. « Flag planting and finger pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer continental shelf », *Political Geography*. 2010, vol.29 n° 2. p. 63-73.

DODDS, Klaus et Mark NUTTALL. *The scramble for the poles: the geopolitics of the Arctic and Antarctic*. Cambridge, UK ; Malden, MA : Polity Press. 2015.

DOLATA, Petra. « A New Canada in the Arctic? Arctic Policies under Harper », *Études canadiennes / Canadian Studies. Revue interdisciplinaire des études canadiennes en France*. juin 2015 n° 78. p. 131-154.

DUBREUIL, Antoine. « La construction de territoires identitaires régionaux et locaux en Arctique », *Prospective et stratégie*. 2014, vol.4-5 n° 1. p. 157-174.

DUYCK, Sébastien. « What Role for the Arctic in the UN Paris Climate Conference (COP-21)? » *The Arctic Yearbook 2015*. [s.l.] : [s.n.]. 2015, p. En ligne : <https://www.arcticyearbook.com/briefing-notes2015/177-what-role-for-the-arctic-in-the-un-paris-climate-conference-cop-21>

EINARSSON, Niels, Oran YOUNG, Joan NYMAND LARSEN, et al. (eds.). *Arctic Human Development Report*. Akureyri, Iceland : Stefansson Arctic Institute. 2004. En ligne : http://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007/978-94-007-0753-5_104 [consulté le 14 septembre 2017].

ELLIS, B. et L. BRIGHAM. « Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report ». 2009. En ligne : <https://oarchive.arctic-council.org/handle/11374/54> [consulté le 3 décembre 2018].

ESCACH, Nicolas. « Les réseaux de villes baltiques : la dimension spatiale de la recomposition des niveaux », *L'Information géographique*. 15 octobre 2015, Vol. 79 n° 3. p. 34-53.

ESCACH, Nicolas. *Réseaux de villes et recompositions interterritoriales dans l'espace baltique*. Lyon : Ecole normale supérieure de Lyon. 2014. 463 p. En ligne : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01096934/document> [consulté le 20 décembre 2017].

ESCUDE, Camille. « L'invention de l'Arctique comme région internationale : processus de gouvernance et de l'espace régional », *BSGLg*. 14 octobre 2019. En ligne : <https://popups.uliege.be/0770-7576/index.php?id=5675> [consulté le 4 novembre 2019].

ESCUDE, Camille. « Le choc des échelles : la représentation politique des territoires locaux de l'Arctique » in Sylvia BRUNET, Lydia LEBON et Yann RICHARD (eds.). *Prolifération des territoires et représentations de l'Union européenne*. PURH. Rouen. 2019, p. 79-97.

ESCUDE, Camille. « Le Conseil de l'Arctique, la force des liens faibles », *Politique étrangère*. 2017, Automne n° 3. p. 27-36.

ESCUDE-JOFFRES, Camille (ed.). *Les régions de l'Arctique*. Neuilly-sur-Seine : Atlande. 2019. 414 p.

ESCUDE-JOFFRES, Camille. « Les régions de l'Arctique entre États et sociétés », *Géoconfluences*. 2019. En ligne : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/dossiers-regionaux/arctique/articles-scientifiques/regions-arctiques-entre-etats-et-societes> [consulté le 5 décembre 2019].

EUROPEAN PARLIAMENT. *Une politique européenne durable pour le Grand Nord*. 2011.

EUROPEAN PARLIAMENT. *Regulation (EC) No 1007/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on trade in seal products (Text with EEA relevance)*. En ligne : <http://data.europa.eu/eli/reg/2009/1007/oj/eng> [consulté le 20 novembre 2018].

EUROPEAN PARLIAMENT. *European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance*. 2008.

EXNER-PIROT, Heather. « New Directions for Governance in the Arctic Region » *The Arctic Yearbook 2012*. 2012.

EXNER-PIROT, Heather et Robert W. MURRAY. « Regional Order in the Arctic: Negotiated Exceptionalism », *Politik*. octobre 2017, vol. 20 n° 3. En ligne : <https://tidsskrift.dk/politik/article/view/97153> [consulté le 4 octobre 2017].

FIENUP-RIORDAN, Ann. *Freeze frame: Alaska Eskimos in the movies*. Seattle : University of Washington Press. 1995. 234 p.

FISHERIES AND OCEAN CANADA. *Canada signs international agreement to prevent unregulated fishing in the high seas of the central Arctic Ocean*. 2018. En ligne :

<https://www.canada.ca/en/fisheries-oceans/news/2018/10/canada-signs-international-agreement-to-prevent-unregulated-fishing-in-the-high-seas-of-the-central-arctic-ocean.html> [consulté le 25 mai 2019].

FOREST, Pierre-Gerlier et Thierry RODON. « Les activités internationales des autochtones du Canada », *Études internationales*. 1995, vol.26 n° 1. p. 35-57.

FRISON-ROCHE, Roger. *Peuples chasseurs de l'Arctique*. B. Arthaud. Paris. 1966. 286 p.

GARCIN, Thierry. *Géopolitique de l'Arctique*. Paris : Economica. 2013. 186 p.

GAUDIN, Jean-Pierre. *Pourquoi la gouvernance ?* Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). 2002. 138 p.

GENERAL ASSEMBLY OF THE UNITED STATES. *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*. 1992. En ligne :

<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm> [consulté le 9 janvier 2020].

GERHARDT, Hannes, Philip E. STEINBERG, Jeremy TASCH, et al. « Contested Sovereignty in a Changing Arctic », *Annals of the Association of American Geographers*. Août 2010, vol.100 n° 4. p. 992-1002.

GILBERT, Anne. « The new regional geography in English and French-speaking countries », *Progress in Human Geography*. juin 1988, vol.12 n° 2. p. 208-228.

GIRAULT, Christian. « Institutions régionales : deux modèles principaux pour un ensemble multiforme » *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlande. Neuilly-sur-Seine. 2018, p. 60-62.

GORBACHEV, Mikhail. « Mikhail Gorbachev's speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the order of Lenin and the gold star to the city of Murmansk », *Murmansk, Russia, October*. 1987. En ligne :

https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf [consulté le 9 janvier 2020].

GOUVERNEMENT DE RUSSIE. « The Fundamentals of State Policy of the Russian Federation in the Arctic in the Period Up to 2020 and Beyond ». [s.l.] : [s.n.]. 2008, p. En ligne :

<http://www.arctisearch.com/Russian+Federation+Policy+for+the+Arctic+to+2020>

GOUVERNEMENT DU CANADA. *Statement on Canada's Arctic Foreign Policy: Exercising : Sovereignty and Promoting Canada's Northern Strategy Abroad*. 2017. En ligne :

https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/arctic-arctique/arctic_policy-canada-politique_arctique.aspx?lang=eng [consulté le 10 février 2020].

GOUVERNEMENT DU CANADA. « La présidence canadienne du Conseil de l'Arctique 2013-2015 ». En ligne : <https://www.canada.ca/fr/nouvelles/archive/2012/08/presidence-canadienne-conseil-arctique-2013-2015-.html> [consulté le 31 mai 2018].

GOUVERNEMENT DU QUEBEC. *Rapport annuel de gestion 2017-2018 - Ministère des Relations internationales et de la Francophonie*. Québec. 2018. 96 p.

GRANOVETTER, Mark S. « The Strength of Weak Ties », *American Journal of Sociology*. 1973, vol.78 n° 6. p. 1360-1380.

GRATALOUP, Christian. *L'invention des continents : comment l'Europe a découpé le monde*. Paris : Larousse. 2009. 224 p.

GRATALOUP, Christian. « L'appel des grands espaces », *Espace Temps*. 1986, vol.34 n° 1. p. 71-76.

GRATALOUP, Christian. « Des échelles », *Espace Temps*. 1979, vol.10 n° 1. p. 72-79.

GRATALOUP, Christian. « Monde » *Hypergéométrie*. [s.l.] : [s.n.]. En ligne : <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article427>

GREAVES, Wilfrid. « Arctic (in)security and Indigenous peoples: Comparing Inuit in Canada and Sámi in Norway », *Security Dialogue*. Décembre 2016a, vol.47 n° 6. p. 461-480.

GREAVES, Wilfrid. « "One Arctic" or Many? », Blog *World Policy*. 2016b. En ligne : <https://worldpolicy.org/2016/06/08/one-arctic-or-many/> [consulté le 7 février 2019].

GREENPEACE. *International Declaration on the Future of the Arctic*. [s.n.]. 2013. En ligne : <http://www.arcticdeclaration.org/> [consulté le 20 décembre 2018].

GROSSER, Pierre. « De 1945 aux années 1980 : une efflorescence sur fond de Guerre froide et de décolonisation » in Bertrand BADIE (ed.). *Le multilatéralisme*. [s.l.] : La Découverte. 2007, p. 23-40.

GUILBAUD, Auriane. « L'engagement multilatéral des petits États : pratiques, usages et trajectoires », *Critique internationale*. 2016, vol.71 n° 2. p. 9-18. Cairn.info.

HAAS, Ernst B. *The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957*. Notre Dame, Ind : University of Notre Dame Press. 1968. 552 p.

HAAS, Peter M. « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*. 1992, vol.46 n° 1. p. 1-35.

HAASS, Richard. « The case for messy multilateralism », *FT.com*. 2010. En ligne : <https://search.proquest.com/docview/229214215/citation/B7023238F8894727PQ/1> [consulté le 17 janvier 2019].

- HAMELIN, Louis Edmond. *Nordicité canadienne*. 2e éd. revue. LaSalle, Québec : Hurtubise HMH. 1980. 438 p.
- HAMELIN, Louis-Edmond. « Le québécois nordicité : de la néologie à la lexicalisation », *TTR : traduction, terminologie, rédaction*. 1995, vol.8 n° 2. p. 51.
- HAMILTON, Neil. « New rules needed for the Arctic | WWF », *WWF International Arctic Programme*. 17 août 2007. En ligne : <http://wwf.panda.org/?111440/New-rules-needed-> [consulté le 6 décembre 2018].
- HARDIN, Garrett. « The Tragedy of the Commons », *Science*. 13 décembre 1968, vol.162 n° 3859. p. 1243-1248.
- HASANAT, Waliul. *Towards Model Arctic-Wide Environmental Cooperation Combating Climate Change*. Social Science Research Network. 2013. En ligne : <https://papers.ssrn.com/abstract=2321562> [consulté le 30 mai 2018].
- HASANAT, Waliul. *Soft-law cooperation in international law: the Arctic Council's efforts to address climate change*. Rovaniemi. Lapland University Press. 2012. 305 p.
- HASANAT, Waliul. « Diverse Soft-Law Cooperation Forms in the Arctic – Do They Complement or Contradict Each Other? », *International Community Law Review*. 2012. vol.14. p. 273-299.
- HAWKES, David C. « Les peuples autochtones : autonomie et relations intergouvernementales », *Revue internationale des sciences sociales*. 2001 n° 167. p. 167-176.
- HEIDAR, Tomas. « The Legal Framework for High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean » *International Marine Economy*. Brill. 2017, p. 177-203. HEIKKILÄ, Markku. « It All Started in Rovaniemi », *Shared Voices Magazine 2016 Special Issue*. 2016. 2016.
- HEININEN, Lassi et Chris SOUTHCOTT (eds.). *Globalization and the circumpolar North*. Fairbanks. University of Alaska Press. 2010. 320 p.
- HEININEN, Lassi, Heather EXNER-PIROT, et Joël PLOUFFE. « Governance and Governing in the Arctic » *The Arctic Yearbook 2015*. [s.l.] : [s.n.]. 2015.
- HEININEN, Lassi et Heather N. NICOL. « The Importance of Northern Dimension Foreign Policies in the Geopolitics of the Circumpolar North », *Geopolitics*. 15 février 2007, vol.12 n° 1. p. 133-165.
- HERMET, Guy, Bertrand BADIE, et Philippe BRAUD. *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*. Armand Colin. Paris. 2015. 324 p
- HERMET, Guy et Ali KAZANCIGIL. « Introduction » *La gouvernance*. Paris : Editions Karthala. 2005, p. 5-14.

- HERVÉ, Caroline. « Wrapped in Two Flags: The Complex Political History of Nunavik », *American Review of Canadian Studies*. 25 mai 2017.
- HETTNE, Björn. « The New Regionalism Revisited » in Fredrik SÖDERBAUM et Timothy M. SHAW (eds.). *Theories of New Regionalism*. London: Palgrave Macmillan UK. 2003, p. 22-42.
- HETTNE, Björn. « The regional factor in the formation of new world order » in Yoshikazu SAKAMOTO (ed.). *Global transformation: challenges to the state system*. Tokyo; New York : United Nations University Press. 1994, p.
- HETTNE, Björn et Fredrik SÖDERBAUM. « Theorising the Rise of Regionness », *New Political Economy*. novembre 2000, vol.5 n° 3. p. 457-472.
- HOCKING, Brian. *Localizing foreign policy: non-central governments and multilayered diplomacy*. New York, N.Y: St. Martin's Press. 1993, 249 p.
- HØNNELAND, Geir. « Identity Formation in the Barents Euro-Arctic Region », *Cooperation and Conflict*. septembre 1998, vol.33 n° 3. p. 277-297.
- HOOGE, Liesbet. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford University Press. 1996. 482 p.
- HOOGE, Liesbet et Gary MARKS. « Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance », *American Political Science Review*. mai 2003, vol.97 n° 02.
- HOYAUX, André-Frédéric. « Entre construction territoriale et constitution ontologique de l'habitant : Introduction épistémologique aux apports de la phénoménologie au concept d'habiter », *Cybergeo*. 29 mai 2002. En ligne : <http://journals.openedition.org/cybergeo/1824> [consulté le 9 juin 2018].
- HUEBERT, Rob. *United States Arctic Policy: The Reluctant Arctic Power*. The School of Public Policy Publications. 2009.
- HUEBERT, Robert Neil. *The Newly Emerging Arctic Security Environment*. Canadian Defence & Foreign Affairs Institute. 2010. 25 p.
- HUNTER, Robert. *The Greenpeace to Amchitka: an environmental odyssey*. Vancouver, B.C : Arsenal Pulp Press. 2004. 237 p.
- INGIMUNDARSON, Valur et Rósa MAGNUSDOTTIR. « Introduction: The Practice of Arctic Governance - Historical and Contemporary Cases », *New Global Studies*. 2013, vol.7 n° 2. p. 59-72.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Global warming of 1.5°C - Summary for Policymakers*. Switzerland. 2018. 32 p. En ligne : <http://www.ipcc.ch/report/sr15/> [consulté le 8 février 2019].

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. United Kingdom and New York, NY, USA. 2013. 1535 p. En ligne : <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/> [consulté le 3 mai 2019].

INUIT CIRCUMPOLAR COUNCIL ON BEHALF OF THE INUIT IN GREENLAND, CANADA, ALASKA, AND CHUKOTKA. *A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic*. 2009. En ligne : <http://www.inuitcircumpolar.com/sovereignty-in-the-arctic.html>

IRWIN, Robert. « Canada, Aboriginal Sealing, and the North Pacific Fur Seal Convention », *Environmental History*. Janvier 2015, vol.20 n° 1. p. 57-82.

JENSEN, Lars. « Greenland, Arctic Orientalism and the search for definitions of a contemporary postcolonial geography », *KULT - Postkolonial Temaserie*. Mai 2015, vol.12. p. 139-153.

JOENNIEMI, Pertti. « Competing images of the Arctic: A policy perspective », *Current Research on Peace and Violence*. 1989, vol.12 n° 3. p. 111-122.

JOHNSTONE, Rachael L. « Little Fish, Big Pond: Icelandic Interests and Influence in Arctic Governance », *Nordicum-Mediterraneum*. 1 mai 2016, vol.11 n° 2. p. A3.

JOHNSTONE, Rachael Lorna. « An Arctic Strategy for Scotland » *The Arctic Yearbook 2012*. 2012, p. 114-129.

JONES, Alun et Julian CLARK. « 'Political Geography and Political Science: Common Territory?' », *Geopolitics*. 2 août 2019, p. 1-7.

JUILLARD, Étienne. « La région : essai de définition », *Annales de géographie*. 1962, vol.71 n° 387. p. 483-499.

JULL, Peter. « L'Arctique et l'internationalisme inuit », *Études internationales*. 1989, vol.20 n° 1. p. 115-130.

KAHLER, Miles. « Multilateralism with Small and Large Numbers », *International Organization*. 1992, vol.46 n° 3. p. 681-708. JSTOR.

KANKAANPÄÄ, Paula et Oran R. YOUNG. « The effectiveness of the Arctic Council », *Polar Research*. 1 janvier 2012, vol.31 n° 1. p. 171-76.

KÄPYLÄ, Juha et Harri MIKKOLA. « Contemporary Arctic Meets World Politics: Rethinking Arctic Exceptionalism in the Age of Uncertainty » *The Global Arctic Handbook*. Springer, Cham. 2019, p. 153-169.

KAZANCIGIL, Ali. *La gouvernance pour ou contre le politique ?* Paris : A. Colin. 2010. 244 p.

- KEATING, Michael. « Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ? » *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris : Editions La Découverte. 1997, p. 19-35.
- KEOHANE, Robert O. « Multilateralism: An Agenda for Research », *International Journal*. décembre 1990, vol.45 n° 4. p. 731-764.
- KEOHANE, Robert O. et Joseph S. NYE. *Transnational relations and world politics*. Cambridge, Mass : Harvard University Press. 1972. 428 p.
- KESKITALO, Carina. « International Region-Building: Development of the Arctic as an International Region », *Cooperation and Conflict*. juin 2007, vol.42 n° 2. p. 187-205.
- KESKITALO, Carina. *Negotiating the Arctic: the construction of an international region*. New York : Routledge. 2004. 282 p. (Studies in international relations).
- KESKITALO, Carina. « Setting the Agenda on the Arctic: Whose Policy Frames the Region? », *The Brown Journal of World Affairs*. 2012, vol.19 n° 1. p. 155-164.
- KIRKEY, Christopher, Stéphane PAQUIN, et Stéphane ROUSSEL. « Charting Quebec's Engagement with the International Community », *American Review of Canadian Studies*. 2 avril 2016, vol.46 n° 2. p. 135-148.
- KLEIN, Asmara, Marie SAIGET, et Camille LAPORTE. *Les bonnes pratiques des organisations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po. 2015, 244 p.
- KLIMENKO, Ekaterina. *Russia's Arctic Security Policy: Still Quiet in the High North*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). 2016. En ligne : <http://www.css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/196440> [consulté le 14 janvier 2019].
- KNECHT, Sebastian. « The politics of Arctic international cooperation: Introducing a dataset on stakeholder participation in Arctic Council meetings, 1998–2015 », *Cooperation and Conflict*. 29 juin 2016. En ligne : <https://journals-sagepub-com.acces-distant.sciences-po.fr/doi/full/10.1177/0010836716652431> [consulté le 24 août 2017]. Sage UK: London, England.
- KNECHT, Sebastian et Kathrin KEIL. « Arctic geopolitics revisited: spatialising governance in the circumpolar North », *The Polar Journal*. 2013, vol.3 n° 1. p. 178-203.
- KOIVUROVA, Timo. « The Status and Role of Indigenous Peoples in Arctic International Governance » in Gudmundur ALFREDSSON, Timo KOIVUROVA et Kamrul HOSSAIN (eds.). *The Yearbook of Polar Law*. Rochester, NY : Social Science Research Network. 2014, vol.3, p. 169-192. En ligne : <https://papers.ssrn.com/abstract=2429175> [consulté le 14 septembre 2017].

- KOIVUROVA, Timo. « The Arctic Council: A Testing Ground for New International Environmental Governance », *The Brown Journal of World Affairs*. 2012, vol.19 n° 1. p. 131-144.
- KOIVUROVA, Timo. « Limits and Possibilities of the Arctic Council in a Rapidly Changing Scene of Arctic Governance », *Polar Record*. 2010b, vol.46 n° 2. p. 146-156.
- KOIVUROVA, Timo. « Alternatives for an Arctic Treaty – Evaluation and a New Proposal », *Review of European Community & International Environmental Law*. avril 2008, vol.17 n° 1. p. 14-26.
- KOIVUROVA, Timo. « Polar Regimes tackling climate change » *Polar Law Textbook II*. Nordic Council of Ministers. Copenhagen. 2013. p. 67-76.
- KOIVUROVA, Timo et Leena HEINÄMÄKI. « The participation of indigenous peoples in international norm-making in the Arctic », *Polar Record*. avril 2006, vol.42 n° 02. p. 101-109.
- KOIVUROVA, Timo, Carina KESKITALO, et Nigel BANKES. *Climate Governance in the Arctic*. [s.l.] : Springer Science & Business Media. 2010. 458 p.
- KOIVUROVA, Timo et David VANDERZWAAG. « The Arctic Council at 10 Years: Retrospect and Prospects ». 2007. En ligne : <https://papers.ssrn.com/abstract=1860308> [consulté le 28 septembre 2017].
- KONYSHEV, Valery et Alexander SERGUNIN. « Is Russia a revisionist military power in the Arctic? », *Defense & Security Analysis*. 2 octobre 2014, vol.30 n° 4. p. 323-335.
- KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. [s.l.] : Cornell University Press. 1983. 388 p.
- LA FONTAINE, Jean de. *Fables*. Paris : Le Livre de Poche. 1668. 395 p. (Le Livre de Poche ; n° 1198).
- LACOSTE, Yves. « La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique », *Herodote*. 15 novembre 2012, n° 146-147 n° 3. p. 14-44.
- LANDRIAULT, Mathieu. « Opening a new ocean: Arctic Ocean fisheries regime as a (potential) turning point for Canada's Arctic policy », *International Journal*. 1 mars 2018, vol.73 n° 1. p. 158-165.
- LAPASSADE, Georges. « Observation participante » in Jacqueline BARUS-MICHEL (ed.). *Vocabulaire de psychosociologie: Références et positions*. Toulouse : ERES. 2016, p. 392-407.
- LARUELLE, Marlène. *Russia's Arctic strategies and the future of the Far North*. Armonk, New York : M.E. Sharpe, Inc. 2014.

- LASSERRE, Frédéric. « Géopolitique du passage du Nord-Ouest. Une perspective de relations internationales, Geopolitics of the Northwest passage in an international relations perspective », *Relations internationales*. 31 juillet 2017 n° 170. p. 107-124.
- LASSERRE, Frédéric. « La géopolitique de l'Arctique : sous le signe de la coopération » *L'enjeu mondial - L'environnement*. Presses de Sciences Po. Paris : [s.n.]. 2015.
- LASSERRE, Frédéric. « Géopolitiques arctiques : pétrole et routes maritimes au cœur des rivalités régionales ? », *Critique internationale*. 13 décembre 2010 n° 49. p. 131-156.
- LASSERRE, Frédéric. « La quête du territoire de la Nation : de l'empire du Canada à la Terre-Québec », *Norois. Environnement, aménagement, société*. 1 janvier 2004 n° 190. p. 9-24.
- LATOUR, Bruno. *Reassembling the social: an introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford : Oxford Univ. Press. 2007. 301 p. (Clarendon lectures in management studies).
- LAUER, Stéphane. « Obama interdit les forages en Arctique avant l'arrivée de Trump ». 21 décembre 2016. En ligne : https://www.lemonde.fr/planete/article/2016/12/21/forages-obama-sanctuarise-des-millions-d-hectares_5052173_3244.html [consulté le 1 juin 2018].
- LE GALES, Patrick. « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations » *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris : Editions La Découverte. 1997, p. 237-263. (Collection « Recherches »).
- LE GALES, Patrick (ed.). *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris : Éd. La Découverte. 1997. 302 p. (Collection « Recherches »).
- LE GALES, Patrick et Christian LEQUESNE. « Introduction » in Patrick LE GALES et Christian LEQUESNE (eds.). *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris : Editions La Découverte. 1997, p. (Collection « Recherches »).
- LE PRESTRE, Philippe G. *Protection de l'environnement et relations internationales: les défis de l'écopolitique mondiale*. Paris : Armand Colin. 2005.
- LECHERVY, Christian. « Diplomatie de clubs et de groupes » *Manuel de diplomatie*. Presses de Sciences Po. Paris : Presses de Sciences Po. 2018, p. 75-92.
- LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Anthropos. Paris : [s.n.]. 1974. 485 p.
- LEITNER, Helga. « The Politics of Scale and Networks of Spatial Connectivity: Transnational Interurban Networks and the Rescaling of Political Governance in Europe » *Scale and Geographic Inquiry*. [s.l.] : John Wiley & Sons, Ltd. 2008, p. 236-255.
- LEQUESNE, Christian et Andy SMITH. « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures & Conflits*. 1997, vol.28 n° 5. p. 1-17. Cairn.info.

- LEROUX, Jean. « Langage et pensée chez W. von Humboldt », *Philosophiques*. 7 novembre 2006, vol.33 n° 2. p. 379-390.
- LEVY, Jacques. *Europe, une géographie*. 2e éd. rev. et augm. Paris : Hachette. 2011. 319 p. (Carré géographie ; n° 4).
- LOTTERO, Luca. « L'Écosse se tourne vers le Nord », *Le grand continent*. 26 novembre 2018. En ligne : <https://legrandcontinent.eu/2018/11/26/en-attendant-le-brexit-lecosse-se-tourne-vers-le-nord/> [consulté le 18 janvier 2019].
- LOUIS, Marieke. « Une représentation dépolitisée ? L'Organisation internationale du travail de 1919 à nos jours, A De-Politicized Representation? The International Labor Organization from 1919 to the Present », *Critique internationale*. 1 septembre 2017 n° 76. p. 61-80.
- LOUIS, Marieke. *Qu'est-ce qu'une bonne représentation ? l'Organisation internationale du travail de 1919 à nos jours*. Paris : Dalloz. 2016. 462 p. (Nouvelle bibliothèque de thèses. Science politique).
- LOUIS, Marieke, Lucile MAERTENS, et Marie SAIGET. « L'enquête de terrain » in Guillaume DEVIN (ed.). *Méthodes de recherche en Relations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). 2016, p. 139-158.
- LUCKMANN, Thomas et Peter L. BERGER. *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. [s.l.] : Doubleday & Compagny Inc. 1966. 256 p.
- MACLEOD, Gordon et Martin JONES. « Territorial, Scalar, Networked, Connected: In What Sense a 'Regional World'? », *Regional Studies*. décembre 2007, vol.41 n° 9. p. 1177-1191.
- MACNAB, Ron. « Use It or Lose It in Arctic Canada: Action Agenda or Election Hype Conference: International Arctic Change and the Law and Politics of the Arctic Ocean Seabed », *Vermont Law Review*. 2010 2009, vol.34. p. 3-14.
- MALAURIE, Jean. *Les derniers rois de Thulé*. Paris : Plon. 1955. (Terre Humaine).
- MAMADOUH, Virginie et Herman VAN DER WUSTEN. « Echelles et territoires dans le système de gouvernance européen » in Stéphane ROSIERE, Kevin COX, Céline VACCHIANI-MARCUZZO, et al. (eds.). *Penser l'Espace Politique*. Paris : Ellipses Marketing. 2009, p. 288-304.
- MAMADOUH, Virginie et Herman VAN DER WUSTEN. « The European level in EU governance: territory, authority and trans-scalar networks », *GeoJournal*. 1 juin 2008, vol.72 n° 1. p. 19-31.
- MANDEVILLE, Laure. « La Russie plante son drapeau au fond de l'océan Arctique », *Le Figaro*. 3 août 2007. En ligne : <https://www.lefigaro.fr/international/2007/08/03/01003-20070803ARTFIG90108-la-russie-plante-son-drapeau-au-fond-de-l-ocan-arctique.php> [consulté le 3 janvier 2020].

MANDRAUD, Isabelle. « Poutine renforce l’empreinte russe sur l’Arctique », *Le Monde.fr*. 31 mars 2017. En ligne : https://www.lemonde.fr/europe/article/2017/03/31/poutine-renforce-l-empreinte-russe-sur-l-arctique_5103572_3214.html [consulté le 28 septembre 2018].

MARCHAND, Pascal. « La Russie et l’Arctique », *Le Courrier des pays de l’Est*. 5 août 2008 n° 1066. p. 6-19.

MAREÏ, Nora. « Région maritime : la mer peut-elle être un lien régional » in Alia GANA et Yann RICHARD (eds.). *La régionalisation du monde: construction territoriale et articulation global-local*. Paris : Tunis : Karthala ; IRMC. 2014, p. 192-193. (Hommes et sociétés).

MAREÏ, Nora et Yann RICHARD. *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlante. Neuilly-sur-Seine : [s.n.]. 2018a. 351 p.

MAREÏ, Nora et Yann RICHARD. « Intégration régionale : comment sortir de la confusion conceptuelle ? » *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlante. Neuilly-sur-Seine : [s.n.]. 2018, b, p. 63-67.

MAREÏ, Nora et Yann RICHARD. « Méthode : la difficile mesure de l’intégration régionale et de la régionalisation » *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlante. Neuilly-sur-Seine: [s.n.]. 2018, c, p. 68-71.

MAREÏ, Nora et Yann RICHARD. « Pourquoi parler de l’intégration régionale aujourd’hui ? » *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlante. Neuilly-sur-Seine : [s.n.]. 2018, d, p. 21-34.

MAREÏ, Nora et Yann RICHARD. « Régionalisation : plusieurs logiques spatiales pour un seul mot » *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlante. Neuilly-sur-Seine : [s.n.]. 2018, e, p. 83-85.

MARKS, Gary. « Structural Policy and Multilevel Governance in the EC » in Alan W. CAFRUNY, Glenda G. ROSENTHAL et EUROPEAN COMMUNITY STUDIES ASSOCIATION (eds.). *The Maastricht debates and beyond*. Boulder, Colo. : Burnt Mill, Harlow, England : L. Rienner Publishers ; Longman. 1993, p. 391-410. (The State of the European Community).

MARKS, Gary, Liesbet HOOGHE, et Kermit BLANK. « European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance », *JCMS: Journal of Common Market Studies*. septembre 1996, vol.34 n° 3. p. 341-378.

MARSTON, Sallie A. « The social construction of scale », *Progress in Human Geography*. juin 2000, vol.24 n° 2. p. 219-242.

MCCOMBS, Maxwell E. et Donald L. SHAW. « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *The Public Opinion Quarterly*. 1972, vol.36 n° 2. p. 176-187. JSTOR.

MEADOWS, Donella H. (ed.). *The limits of growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. 2. ed. New York/N.Y : Universe Books. 1975. 207 p. (A Potomac Associates book).

MEDBY, Ingrid. « Articulating state identity: 'Peopling' the Arctic state », *Political Geography*. janvier 2018, vol.62. p. 116-125.

MEDBY, Ingrid. *Peopling the State: Arctic State Identity in Norway, Iceland, and Canada*. Durham : Durham University. 2017. 247 p.

MEDBY, Ingrid. « Big Fish in a Small (Arctic) Pond: Regime Adherence as Status and Arctic State Identity in Norway' » *Arctic Yearbook 2015*. [s.l.] : [s.n.]. 2015, p. 1-14.

MERLE, Marcel. *Les acteurs dans les relations internationales*. Paris : Economica. 1986. 200 p. (Collection Politique comparée).

MICHELET, Jules. *Notre France : sa géographie, son histoire*. Paris : Marpon et Flammarion. 1886.

MICHELMANN, Hans J. et Panayotis SOLDATOS (eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford [England] : New York : Clarendon Press ; Oxford University Press. 1990. 322 p.

MILLER, J. R. *Residential Schools and Reconciliation: Canada Confronts Its History*. Toronto ; Buffalo : University of Toronto Press. 2017. 348 p.

MINDE, Henry. « Sami Land Rights in Norway: A Test Case for Indigenous Peoples Special Issue on Sami Rights in Finland, Norway, Russia and Sweden », *International Journal on Minority and Group Rights*. 2001, vol.8. p. 107-126.

MINDE, Henry. « The making of an international movement of indigenous peoples », *Scandinavian Journal of History*. 1 janvier 1996, vol.21 n° 3. p. 221-246.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DU DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL. *Le grand défi arctique - Feuille de route nationale sur l'Arctique*. [s.l.] : [s.n.]. 2016. En ligne : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/arctique/la-france-adopte-une-feuille-de-route-pour-l-arctique/> [consulté le 1 juin 2018].

MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN ET INTERLOCUTEUR FEDERAL AUPRES DES METIS ET DES INDIENS NON INSCRITS. *Stratégie pour le Nord du Canada: notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*. Ottawa : [s.n.]. 2009. En ligne : <http://lpintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/bibparlcat/22000/Ba440397.pdf> [consulté le 24 janvier 2019].

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Denmark, Greenland and the Faroe Islands: Kingdom of Denmark Strategy for The Arctic 2011-2020*. [s.l.] : [s.n.]. 2011.

- MITRANY, David. *A Working Peace System*. Quadrangle Books. Chicago : [s.n.]. 1966.
- MITRANY, David. *The Progress of International Government*. [s.l.] : Yale University Press. 1933. 184 p.
- MOINE, Alexandre. « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *LEspace géographique*. 2006, Tome 35 n° 2. p. 115-132.
- MOLENAAR, E.J. « Current and Prospective Roles of the Arctic Council System within the Context of the Law of the Sea », *The International Journal of Marine and Coastal Law*. 1 janvier 2012, vol.27. p. 553-595.
- MONMONIER, Mark Stephen. *Comment faire mentir les cartes*. Autrement. Paris : [s.n.]. 2019. 304 p.
- MONTELLO, Daniel. « Regions in Geography: Process and content », *Foundations of geographic information science*. 1 janvier 2003. p. 173-189.
- NAY, Olivier. *Lexique de science politique ; vie et institutions politiques*. Dalloz. Paris : [s.n.]. 2008. 606 p.
- NEUMANN, Iver B. « A Region-Building Approach to Northern Europe », *Review of International Studies*. 1994, vol.20 n° 1. p. 53-74. JSTOR.
- NEVEU, Franck. *Dictionnaire des sciences du langage*. Armand Colin. Paris. 2004. 429 p.
- NICOL, Heather N. « Reframing sovereignty: Indigenous peoples and Arctic states », *Political Geography*. février 2010, vol.29 n° 2. p. 78-80.
- NILSSON, Annika E. « The United States and the making of an Arctic nation », *Polar Record*. mars 2018, vol.54 n° 2. p. 95-107.
- NILSSON, Annika E. « The Arctic Environment - From Low to High Politics » *The Arctic Yearbook 2012*. 2012, p. 179-193.
- NORWEGIAN GOVERNMENT. « Foreign Minister Støre welcomes decision to locate Arctic Council Secretariat in Tromsø ». 16 mai 2011. En ligne : <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/foreign-minister-store-welcomes-decision/id643117/> [consulté le 10 mai 2019].
- NOVATEK. « Novatek and Total become Partners in Arctic LNG 2 Project ». 2018. En ligne : http://www.novatek.ru/en/press/releases/index.php?id_4=2443 [consulté le 20 janvier 2020].
- NUMMINEN, Lotta. « Breaking the ice: Can environmental and scientific cooperation be the way forward in the Arctic? », *Political Geography*. février 2010, vol.29 n° 2. p. 85-87.

NUTTALL, Mark. « Epistemological Conflicts and Cooperation in the Circumpolar North » in Lassi HEININEN et Chris SOUTHCOTT (eds.). *Globalization and the Circumpolar North*. University of Alaska Press. 2010, p.

NUTTALL, Mark. *Protecting the Arctic: indigenous peoples and cultural survival*. Amsterdam : Harwood. 1998. 195 p.

NYE, Joseph S. *Peace in Parts*. Lanham, MD : University Press Of America. 1987. 224 p.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS et UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *The United Nations declaration on the rights of indigenous peoples: a manual for national rights institutions*. New York, N.Y : United Nations. 2013.

OLESEN, Mikkel Runge. « Cooperation or conflict in the Arctic: A Literature Review », *DIIS*. 2014 n° 8. En ligne : <https://www.diis.dk/en/research/cooperation-or-conflict-in-the-arctic-a-literature-review> [consulté le 8 septembre 2017].

OLLITRAULT, Sylvie. « Les mobilisations humanitaires. Du global au local, créer un apolitisme militant » in Lionel ARNAUD et Christine GUIONNET (eds.). *Les frontières du politique : enquêtes sur les processus de politisation et de dépolitisation*. Rennes : Presses Univ. de Rennes. 2005, p. 79-109.

O'LOUGHLIN, John et Herman VAN DER WUSTEN. « Political Geography of Panregions », *Geographical Review*. 1990, vol.80 n° 1. p. 1-20. JSTOR.

ONU. *Accord de Paris*. 2015. En ligne : https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf [consulté le 8 janvier 2020].

ONU. *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. 2007.

ONU. *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable*. 2002. En ligne : <https://www.francophonie.org/IMG/pdf/Johannesburg.pdf> [consulté le 15 janvier 2020].

ONU. *Protocole de Kyoto à la Convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique*. 1998. En ligne : <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpfrench.pdf> [consulté le 20 janvier 2020].

ONU. *Convention C169 - Convention (n° 169) relative aux peuples indigènes et tribaux*. 1989.

ØSTHAGEN. « The United States as an Arctic Actor », *The Arctic Institute*. 12 décembre 2011. En ligne : <https://www.thearcticinstitute.org/united-states-arctic-actor/> [consulté le 24 septembre 2018].

- ØSTHAGEN, Andreas. « The European Union – An Arctic Actor? » 2013. En ligne : <https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/handle/11250/294014> [consulté le 23 octobre 2019].
- OUDE ELFERINK, Alex. « Environmental protection in the Arctic—The Rovaniemi process », *Marine Pollution Bulletin*. mars 1992, vol.24 n° 3. p. 128-130.
- ØVERLAND, Indra. « Indigenous Rights in the Russian North » in Elana WILSON ROWE (ed.). *Russia and the North*. Ottawa : Univ. of Ottawa Press. 2009, p. 165-181.
- PAASI, Anssi. « Regions are social constructs, but who or what 'constructs' them? Agency in question », *Environment and Planning A*. octobre 2010, vol.42 n° 10. p. 2296-2301.
- PAASI, Anssi. « Place and region: looking through the prism of scale », *Progress in Human Geography*. 2004, vol.28 n° 4. p. 536-546.
- PAASI, Anssi. « Deconstructing Regions: Notes on the Scales of Spatial Life », *Environment and Planning A*. 1 février 1991, vol.23 n° 2. p. 239-256.
- PALLE, Angélique. « Echelles : à la recherche de l'espace de référence de l'intégration régionale » *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlande. Neuilly-sur-Seine : [s.n.]. 2018, p. 137-139.
- PAME. *Arctic offshore oil and gas guidelines*. 2009. En ligne : <https://pame.is/index.php/document-library/arctic-offshore-oil-and-gas-documents> [consulté le 15 janvier 2020].
- PAQUIN, Stéphane. « La paradiplomatie identitaire : Le Québec, la Catalogne et la Flandre en relations internationales », *Politique et Sociétés*. 2004a, vol.23 n° 2-3. p. 203-237.
- PAQUIN, Stéphane. *Paradiplomatie et relations internationales : théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles : PIE Lang. 2004b. 189 p.
- PELAUDEIX, Cécile. « What is "Arctic governance"? A critical assessment of the diverse meanings of "Arctic governance" », *The Yearbook of Polar Law*. 2015, vol.6. p. 398-426.
- PELAUDEIX, Cécile. « Inuit Governance and Contemporary Challenges: New Questions for Arctic Governance » *The Yearbook of Polar Law Online*. Gudmundur Alfredsson, Timo Koivurova. 2012, vol.4, p. 155-188.
- PETITEVILLE, Franck. « La politisation résiliente des organisations internationales », *Critique internationale*. 1 septembre 2017 n° 76. p. 9-19.
- PETITEVILLE, Franck. « Les organisations internationales dépolitisent-elles les relations internationales ?, Do international organizations depoliticize international relations ? », *Gouvernement et action publique*. 10 octobre 2016 n° 3. p. 113-129.

PIC, Pauline. « La recomposition des enjeux stratégiques en Arctique », *Les Champs de Mars*. 25 mai 2018, N° 30 + Supplément n° 1. p. 157-165.

PNUD. *Rapport sur le développement humain 2016*. En ligne : <http://www.undp.org/content/undp/fr/home/librarypage/hdr/2016-human-development-report.html> [consulté le 13 novembre 2018].

PNUE. *Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants (POP)*. En ligne : chm.pops.int/Portals/0/download.aspx?d=UNEP-POPS-COP.5-36.French.pdf [consulté le 15 janvier 2020].

POLAR REGIONS DEPARTMENT, FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, KING CHARLES STREET, et al. *Beyond the ice: UK policy towards the Arctic*. 2018.

POLAR REGIONS DEPARTMENT, FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, KING CHARLES STREET, et al. *Adapting To Change: UK policy towards the Arctic*. 2013.

POMPEO, Mike. *Looking North: Sharpening America's Arctic Focus*. Rovaniemi, Finlande : 2019. En ligne : <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/> [consulté le 15 septembre 2019].

POSTEL-VINAY, Karoline. « Géographie et pouvoir », *Critique internationale*. 2001 n° 10. p. 51-58.

POSTEL-VINAY, Karoline. « La transformation spatiale des relations internationales » *Les nouvelles relations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). 1998, p. 161-181.

QUENAULT, Béatrice. « Dilemme westphalien et gouvernance internationale des biens publics mondiaux : le cas de la protection du climat, Westphalian dilemma and international governance of global public goods: the case of the climate protection », *Mondes en développement*. 15 juillet 2013 n° 162. p. 11-32.

QUINN, Eilis. « Canadian province of Quebec puts Arctic on international agenda – Eye on the Arctic », *Eye on The Arctic*. 21 avril 2017. En ligne : <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2017/04/21/canadian-province-of-quebec-puts-arctic-on-international-agenda/> [consulté le 24 janvier 2019].

RAFFESTIN, Claude. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris : Librairies techniques. 1980. 249 p.

RAUSTIALA, Kal et David G. VICTOR. « The Regime Complex for Plant Genetic Resources », *International Organization*. avril 2004, vol.58 n° 2. p. 277-309.

REGHEZZA, Magali. « Environnement : la protection de l'environnement est-elle un levier d'intégration régionale ? » *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlande. Neuilly-sur-Seine. 2018, p. 144-145.

REUTERS. « Danish PM says Trump's idea of selling Greenland to U.S. is absurd ». 18 août 2019. En ligne : <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-greenland/danish-pm-says-trumps-idea-of-selling-greenland-to-u-s-is-absurd-idUSKCN1V80M0> [consulté le 22 octobre 2019].

REUTERS. *La Chine prône une « Route polaire de la soie » dans l'Arctique - Challenges*. En ligne : https://www.challenges.fr/monde/la-chine-prone-une-route-polaire-de-la-soie-dans-l-arctique_563186 [consulté le 10 février 2020].

RICHARD, Yann. « Géopolitique (1) : des relations ambiguës avec l'intégration régionale » *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlande. Neuilly-sur-Seine, 2018, b, p.156-158.

RICHARD, Yann. « Nouveau régionalisme : un renouvellement de la recherche sur l'intégration régionale » *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlande. Neuilly-sur-Seine. 2018, b, p. 184-186.

RICHARD, Yann. « Régionalisme : les ambiguïtés d'un mot-valise » *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlande. Neuilly-sur-Seine. 2018, c, p. 86-88.

RICHARD, Yann (ed.). *La régionalisation du monde : construction territoriale et articulation global-local*. Paris : Tunis : Karthala ; IRMC. 2014. 272 p.

RICHARD, Yann. « Régionalisation, régionalisme et intégration régionale : concepts flous et nécessaire clarification » in Alia GANA et Yann RICHARD (eds.). *La régionalisation du monde : construction territoriale et articulation global-local*. Paris : Tunis : Karthala ; IRMC. 2014, p. 23-44.

RICHARD, Yann et Cristina D'ALESSANDRO. « Gouvernance : mécanisme de gouvernement de la région et outil d'intégration régionale » *Dictionnaire de la régionalisation du monde*. Atlande. Neuilly-sur-Seine. 2018, p. 164-167.

RICHARD, Yann et Gilles VAN HAMME. « L'Union européenne, un acteur des relations internationales. Étude géographique de l'actorness européenne », *L'Espace géographique*. 2013, vol.42 n° 1. p. 15-31.

RIDDELL-DIXON, Elizabeth. « Canada and Arctic Politics: The Continental Shelf Extension », *Ocean Development & International Law*. 14 novembre 2008, vol.39 n° 4. p. 343-359.

ROBERTSON, Angus. « High time to join our friends in the North and face the Arctic challenge », *The Scotsman*. 29 novembre 2011. En ligne : <https://www.scotsman.com/news/opinion/angus-robertson-high-time-to-join-our-friends-in-the-north-and-face-the-arctic-challenge-1-1987989> [consulté le 21 janvier 2019].

RODRIGUEZ-POSE, Andrés et Nicholas GILL. « The Global Trend towards Devolution and its Implications », *Environment and Planning C: Government and Policy*. 1 juin 2003, vol.21 n° 3. p. 333-351.

- ROLLAND-MAY, Christiane. « La théorie des ensembles flous et son intérêt en géographie », *L'Espace géographique*. 1987, vol.16 n° 1. p. 42-50.
- RONSON, Alison. « Political Climate Change: The Evolving Role of the Arctic Council », *Northern Review*. 26 avril 2011, vol.0 n° 33. En ligne : <http://journals.sfu.ca/nr/index.php/nr/article/view/185> [consulté le 12 septembre 2017].
- RØREN, Pål. « Status seeking in the friendly Nordic neighborhood », *Cooperation and Conflict*. 15 février 2019. p. 562-579.
- ROSEN, Yereth. « How many observers can Arctic Council handle? », *The Independent Barents Observer*. 16 mars 2016. En ligne : <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2016/03/how-many-observers-can-arctic-council-handle> [consulté le 12 décembre 2018].
- ROSENAU, James N. *Turbulence in world politics: a theory of change and continuity*. Princeton, N.J : Princeton University Press. 1990. 480 p.
- ROSENAU, James N. et Ernst Otto CZEMPIEL (eds.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge [England] ; New York : Cambridge University Press. 1992. 311 p.
- ROSIÈRE, Stéphane. « L'espace politique : quels concepts et quelles échelles ? » *Penser l'espace politique*. Paris : Ellipses. 2009, p.
- ROUSSEL, Stéphane et Jean-François PAYETTE. « The other sovereignties: Québec and the Arctic », *International Journal*. 2011, vol.66 n° 4. p. 939-955.
- RUGGIE, John Gerard (ed.). *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*. New York : Columbia University Press. 1993. 479 p.
- RYTKHEOU, Youri. *Le miroir de l'oubli*. Actes sud. Arles. 2004. 350 p.
- SAÏD, Edward William. *L'Orientalisme : l'Orient créé par l'Occident*. Paris : Seuil. 2005. 422 p.
- SAINT-MARTIN, Denis. « Expertise » *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Presses de Sciences Po. 2010, vol.3e éd., p. 266-274.
- SALE, Richard et Eugene POTAPOV. *The scramble for the Arctic: ownership, exploitation and conflict in the far north*. 1. Frances Lincoln edition. London : Frances Lincoln Limited Publishers. 2010. 223 p.
- SAURUGGER, Sabine. *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques. 2009. 483 p.
- SCOTTISH GOVERNMENT. *Arctic connections: Scotland's arctic policy framework*. 2019.

- SCOTTISH GOVERNMENT. « Scotland and the High North Inquiry ». mars 2017a. En ligne : <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/scottish-affairs-committee/scotland-and-the-high-north/written/49194.html> [consulté le 18 janvier 2019].
- SCOTTISH GOVERNMENT. *Nordic Baltic policy statement - gov.scot*. 2017b.
- SECRETARIAT, Indigenous People's. « The Álgu Fund ». 9 septembre 2016. En ligne : <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1812> [consulté le 20 novembre 2018].
- SHADIAN, Jessica. « From states to polities: Reconceptualizing sovereignty through Inuit governance », *European Journal of International Relations*. 2010, vol.16 n° 3. p. 485-510.
- SHADIAN, Jessica. « In Search of an Identity Canada Looks North », *American Review of Canadian Studies*. 22 septembre 2007, vol.37 n° 3. p. 323.
- SHEPPARD, Eric. « The Spaces and Times of Globalization: Place, Scale, Networks, and Positionality », *Economic Geography*. 16 février 2009, vol.78 n° 3. p. 307-330.
- SMITH, Neil. « Contours of a Spatialized Politics: Homeless Vehicles and the Production of Geographical Scale », *Social Text*. 1992 n° 33. p. 54.
- SMOUTS, Marie-Claude. « The proper use of governance in international relations », *International Social Science Journal*. 1 mars 1998a, vol.50 n° 155. p. 81-89.
- SMOUTS, Marie-Claude. « Chapitre 5. La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale » *Les nouvelles relations internationales*. Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). 1998, b, p. 135-160.
- SMOUTS, Marie-Claude. « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? » *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris : Editions La Découverte. 1997, p. 37-55.
- SOCIÉTÉ DU PLAN NORD. *Rapport de Mission de la Société du Plan Nord à Reykjavik, Islande, du 11 au 15 octobre 2017*. Québec : [s.n.]. 2017. En ligne : https://plannord.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2017/10/Rapport_mission_Reykjavik_2017.pdf [consulté le 15 novembre 2019].
- SÖDERBAUM, Fredrik. « Introduction: Theories of New Regionalism » in Fredrik SÖDERBAUM et Timothy M. SHAW (eds.). *Theories of New Regionalism*. London : Palgrave Macmillan UK. 2003, p. 1-21.
- SÖDERBAUM, Fredrik et Timothy M. SHAW (eds.). *Theories of New Regionalism*. London : Palgrave Macmillan UK. 2003, 255 p.
- SOLLI, Per Erik, Elana Wilson ROWE, et Wrenn Yennie LINDGREN. « Coming into the cold: Asia's Arctic interests », *Polar Geography*. décembre 2013, vol.36 n° 4. p. 253-270.

- STASZAK, Jean-François. « Qu'est-ce que l'exotisme ? », *Le Globe. Revue genevoise de géographie*. 2008, vol.148 n° 1. p. 7-30.
- STAUN, Jørgen. « Russia's strategy in the Arctic: cooperation, not confrontation », *Polar Record*. mai 2017, vol.53 n° 3. p. 314-332.
- STAUN, Jørgen et FORSVARSAKADEMIET (DENMARK). *Russia's strategy in the Arctic*. 2015. En ligne : <http://www.fak.dk/publikationer/Documents/Russias%20Strategy%20in%20the%20Arctic.pdf> [consulté le 28 mai 2018].
- STEINBERG, Philip E. et Klaus DODDS. « The Arctic Council after Kiruna », *Polar Record*. 2015, vol.51 n° 1. p. 108-110.
- STOKKE, Olav Schram. « Examining the consequences of Arctic institutions » in Geir HØNNELAND et Olav Schram STOKKE (eds.). *International cooperation and Arctic governance: regime effectiveness and northern region building*. London ; New York : Routledge/Taylor & Francis Group. 2007, p. 13-26.
- SYMONIDES, Michał. *L'Arctique comme enjeu de coopération internationale*. Université Grenoble Alpes. 2018. 724 p.
- SWYNGEDOUW, Erik. « Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling », *Cambridge Review of International Affairs*. 1 avril 2004, vol.17 n° 1. p. 25-48.
- SWYNGEDOUW et Erik SWYNGEDOUW. « Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale » *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. [s.l.] : Guilford Press. 1997, p. 137-166.
- TAGLIONI, François. « La coopération régionale dans l'océanie insulaire : des processus polymorphes », *Les Cahiers d'Outre-Mer. Revue de géographie de Bordeaux*. 1 janvier 2004, vol.57 n° 225. p. 53-74.
- TAGLIONI, François et Nathalie BERNADIE-TAHIR. « La coopération régionale insulaire en question : une approche des mots et des choses » *Les dynamiques contemporaines des petits espaces insulaires. De l'île-relais aux réseaux insulaires*. Karthala. Bernadie, N et Taglioni, F. (dir.). 2005, p. 407-429.
- TARROW, Sidney. *The New Transnational Activism*. Cambridge : Cambridge University Press. 2005, 278 p.
- TENNBERG, Monica. « Indigenous peoples as international political actors: a summary », *Polar Record*. juillet 2010, vol.46 n° 3. p. 264-270.
- TENNBERG, Monica. *Arctic environmental cooperation: a study in governmentality*. Ashgate. 2000. 200 p.

- TESTER, Frank et Peter KULCHYSKI. *Tammarniit (Mistakes): Inuit Relocation in the Eastern Arctic, 1939-63*. UBC Press. 2011. 443 p.
- THE STATE COUNCIL - THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *China's Arctic Policy*. 2018. En ligne : http://english.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm [consulté le 1 juin 2018].
- THOMPSON, Niobe. *Settlers on the edge: identity and modernization on Russia's arctic frontier*. Vancouver : UBC Press. 2008. 289 p.
- TÖRNQUIST-CHESNIER, Marie. « Le multilatéralisme « par le bas » : l'entrée en jeu d'acteurs non étatiques » *Le multilatéralisme*. La Découverte. Paris : Bertrand Badie (ed.). 2007, p. 166-181.
- TOTAL. « Russie : Total étend son partenariat avec Novatek au travers du projet Arctic LNG 2 ». 2018. En ligne : <https://www.total.com/fr/medias/actualite/communiqués/russie-total-etend-son-partenariat-avec-novatek-au-travers-du-projet-arctic-lng-2> [consulté le].
- TOUREILLE, Etienne. *La Turquie en Europe, la Turquie dans le Monde : analyse d'une catégorie macro-régionale au regard d'une géographie des représentations de l'Europe et du Monde turco-centrée*. Paris : Paris Diderot Paris 7. 2017. 453 p.
- TRACY, Sarah J. *Qualitative research methods: collecting evidence, crafting analysis, communicating impact*. Second edition. Hoboken, NJ : Wiley-Blackwell. 2019.
- TRANVIK, Tommy et Anne Lise FIMREITE. « Reform failure: The processes of devolution and centralisation in Norway », *Local Government Studies*. février 2006, vol.32 n° 1. p. 89-107.
- TREGLODE, Benoit de et Nathalie FAU. *Mers d'Asie du Sud-Est. Coopérations, intégration et sécurité*. Paris. Cnrs. 2018. 350 p.
- US GEOLOGICAL SURVEY. « Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle ». 2008. En ligne : <https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>
- VAGUET, Yvette. « De la ville pionnière à la cité. Les nouveaux paysages des villes pétrolières de la plaine de l'Ob », *Belgeo. Revue belge de géographie*. 18 mai 2018 n° 4. En ligne : <http://journals.openedition.org/belgeo/24777> [consulté le 1 mars 2019].
- VALISEV, Anton. « The agreement on cooperation on aeronautical and maritime search and rescue in the Arctic – A new chapter in polar law » *Polar Law Textbook II*. Nordic Council of Ministers. 2013, p. 53-66.
- VAUGHN, Jacqueline. *Environmental activism: a reference handbook*. Santa Barbara, Calif : ABC-CLIO. 2003. 329 p.

VIDAL, Florian. *Les relations entre la Norvège et la Russie en Arctique : regard et analyse sur une dynamique régionale à l'ère de l'Anthropocène*. Sorbonne Paris Cité. 2018.

VIGNAL, Leïla. « Transnationalisme : l'intégration régionale se construit aussi par le bas » in Alia GANA et Yann RICHARD (eds.). *La régionalisation du monde : construction territoriale et articulation global-local*. Paris : Tunis : Karthala ; IRMC. 2014, p. 211-213.

WAPNER, Paul Kevin. *Environmental activism and world civic politics*. Albany: State University of New York Press. 1996. 238 p.

WHITE HOUSE. NATIONAL SECURITY PRESIDENTIAL DIRECTIVE. *Arctic Region Policy*. Washington, D.C. 2009.

WILSON, Elana. « Arctic unity, Arctic difference: mapping the reach of northern discourses », *Polar Record*. 2007, vol.43, p. 125-133.

WILSON, Gary N. et Heather A. SMITH. « The Inuit Circumpolar Council in an era of global and local change », *International Journal*. 2011, vol.66 n° 4. p. 909-921.

WILSON ROWE, Elana (ed.). *Russia and the North*. Ottawa: Univ. of Ottawa Press. 2009. 218 p.

WILSON ROWE, Elana. « Russian regional multilateralism: The case of the Arctic Council » in Elana WILSON ROWE et Stina TORJESEN (eds.). *The multilateral dimension in Russian foreign policy*. London ; New York : Routledge. 2009, p. 142-152.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (ed.). *Our common future*. Oxford ; New York : Oxford University Press. 1987. 383 p.

YOUNG, Oran R. « Arctic Tipping Points: Governance in Turbulent Times », *AMBIO*. février 2012, vol.41 n° 1. p. 75-84.

YOUNG, Oran R. « If an Arctic Ocean treaty is not the solution, what is the alternative? », *Polar Record*. 2011, vol.47 n° 04. p. 327-334.

YOUNG, Oran R. « Whither the Arctic? Conflict or cooperation in the circumpolar north », *Polar Record*. janvier 2009, vol.45 n° 1. p. 73-82.

YOUNG, Oran R. « The Pace of Change. Arctic State Changes: Implications for Governance ». 2009. National Planning Conference. En ligne : <http://carc.org/wp-content/uploads/2017/10/North2030-The-pace-of-change-Oran-R.-Young.pdf>

YOUNG, Oran R. « Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation », *Global Governance*. 2005, vol.11 n° 1. p. 9-15.

YOUNG, Oran R. *Arctic Politics: Conflict and Cooperation in the Circumpolar North*. Dartmouth College, published by University Press of New England. 1992, 303 p.

- YOUNG, Oran R. « The Age of the Arctic », *Foreign Policy*. 1985 n° 61. p. 160-179.
- ZELLEN, Barry Scott et ARCTIC INSTITUTE OF NORTH AMERICA (eds.). *The fast-changing Arctic: rethinking arctic security for a warmer world*. Calgary, Alberta : Univ. of Calgary Press. 2013. 395 p.
- « Adm. Robert Papp steps down as top Arctic diplomat », *Anchorage Daily News*. 25 janvier 2017. En ligne : <https://www.adn.com/arctic/2017/01/25/admiral-papp-steps-down-as-top-arctic-diplomat/> [consulté le 1 juin 2018].
- « Affaire Greenpeace : onze Prix Nobel écrivent à Poutine ». 17 octobre 2013a. En ligne : https://www.lemonde.fr/europe/article/2013/10/17/affaire-greenpeace-onze-prix-nobel-ecrivent-a-poutine_3497628_3214.html [consulté le 20 décembre 2018].
- « Germany's Merkel tells Putin of her concern at Greenpeace arrests », *Reuters*. 16 octobre 2013b. En ligne : <https://www.reuters.com/article/us-russia-germany-greenpeace-idUSBRE99F0LI20131016> [consulté le 20 décembre 2018].
- « Leona Aglukkaq named new environment minister | CBC News », *CBC*. 2013c. En ligne : <https://www.cbc.ca/news/canada/north/leona-aglukkaq-named-new-environment-minister-1.1403563> [consulté le 9 janvier 2019].
- « La Russie plante son drapeau sous la banquise du pôle Nord », *Le Monde.fr*. 2 août 2007. En ligne : https://www.lemonde.fr/a-la-une/portfolio/2007/08/02/la-russie-plante-son-drapeau-sous-la-banquise-du-pole-nord_941444_3208.html [consulté le 25 septembre 2018].
- « La Chambre reconnaît la nation québécoise », *Radio-Canada.ca*. 28 novembre 2006. En ligne : <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/331287/vote-nation> [consulté le 24 janvier 2019].
- « Observation, Types of » *The SAGE Encyclopedia of Social Science Research Methods*. Sage Publications, Inc. 2004, En ligne : <http://methods.sagepub.com/reference/the-sage-encyclopedia-of-social-science-research-methods/n648.xml> [consulté le 10 janvier 2019].
- Becoming an Arctic Council NGO Observer - Danish National Research Database*. En ligne : <http://www.forskningsdatabasen.dk/en/catalog/2442411941> [consulté le 19 décembre 2018c].
- « Intervention de Jacques Delors (Luxembourg, 9 septembre 1985) ». p. 6. En ligne : https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_fr.pdf [consulté le 19 février 2020].

Table des illustrations

Cartes

Carte 1 - Différentes définitions de l'Arctique (Arctic Portal, 2016)	20
Carte 2 - Carte de l'Arctique (Savoir Polaire Canada/Ressources naturelles Canada, 2016)..	79
Carte 3 - Situation de l'Écosse dans la région Arctique (Arctic Circle Forum Scotland, 2017)	185
Carte 4 - Localisation du Nunavik au sein de la province de Québec et du Canada (Société Makivik, 2000).....	192
Carte 5 - Concurrence, complémentarité et interaction des espaces de coopération arctique : quatre exemples (Escudé, 2019).....	219
Carte 6 - Membres du Forum Nordique (Forum Nordique, 2014).....	221
Carte 7 - L'océan Arctique central (Heidar, 2017)	346
Carte 8 - Territoires et mers couverts par l'Accord sur la coopération scientifique de 2017 (Berkman et al., 2017).....	373
Carte 9 - Une extension politique de l'Arctique : la mondialisation de la coopération arctique dessine une région floue (Escudé-Joffres, 2020)	386
Carte 10 - Le gradient « d'arcticité » qui dessine une région en « donut » (Escudé-Joffres, 2020).....	390

Tableaux

Tableau 1 - Récapitulatif des terrains de recherche effectués (Escudé-Joffres, 2020).....	41
Tableau 2 - Récapitulatif des entretiens menés (Escudé-Joffres, 2020)	42
Tableau 3 - Les populations autochtones représentées au Conseil de l'Arctique (Escudé- Joffres, 2020, d'après Dubreuil, 2014).....	105
Tableau 4 - Tableau récapitulatif de l'accès au statut d'observateur au Conseil de l'Arctique (Escudé-Joffres, 2020, à partir du site du Conseil de l'Arctique)	111
Tableau 5 - Précédents postes occupés par les SAO du Conseil de l'Arctique en janvier 2019 (Escudé-Joffres, 2019, d'après « LinkedIn », site Conseil de l'Arctique)	122

Tableau 6 - Tableau récapitulatif des mandats des groupes de travail du Conseil de l'Arctique (Escudé-Joffres, 2020, d'après les sites internet du Conseil de l'Arctique et des groupes de travail)	152
Tableau 7 - Utilisation des instruments diplomatiques disponibles par les sous-ensembles régionaux (Escudé-Joffres, 2020, d'après Crikemans, 2010).....	182
Tableau 8 - Comparaison structurelle des organisations et forums en l'Arctique (Escudé-Joffres, 2020).....	215
Tableau 9 - Présence des ministres des Affaires étrangères aux Réunions ministérielles du Conseil de l'Arctique (Escudé-Joffres, 2020 d'après les Déclarations ministérielles du Conseil de l'Arctique)	299
Tableau 10 - Mention de l'Arctique dans les principales conférences liées à l'environnement (Escudé-Joffres, 2020, sources diverses)	341
Tableau 11 - Année d'obtention du statut d'observateur au Conseil de l'Arctique et politique arctique publiée des États extérieurs à la limite du cercle polaire (Escudé-Joffres, 2020)	352

Figures

Figure 1 - Logo du Conseil de l'Arctique (source : site du Conseil de l'Arctique).....	142
Figure 2 - Le fonctionnement d'un groupe de travail : PAME (PAME, 2018)	154
Figure 3 - Les trois effets de la recomposition des niveaux sur les municipalités européennes (Escach, 2015).....	204
Figure 4 - Les dynamiques de construction de la région : schéma explicatif de la Partie III (Escudé-Joffres, 2020)	286
Figure 5 - Capture d'écran du site internet « Arctic Circle » (Arctic Circle, 2020)	361
Figure 6 - L'élargissement de l'espace d'engagement en Arctique à l'espace-monde (Escudé-Joffres, 2020).....	372
Figure 7 - Essais de typologie de construction politique régionale (Escudé-Joffres, 2020) ..	389

Graphiques

Graphique 1 - Contribution financière au secrétariat du Conseil de l'Arctique par État en 2017 (Escudé-Joffres, 2020 d'après Arctic Council Secretariat Annual Report 2017, 2018)	140
Graphique 2 - L'augmentation du nombre d'observateurs au Conseil de l'Arctique 1996-2019 (Escudé-Joffres, 2020, d'après le site du Conseil de l'Arctique).....	307
Graphique 3 - Nombre de participants aux Assemblées « Arctic Circle » (Escudé-Joffres, 2020, d'après Arctic Circle, 2020)	358
Graphique 4 - Nombre de pays représentés parmi les participants des Assemblées « Arctic Circle » (Escudé-Joffres, 2020, d'après Arctic Circle, 2020)	358

Photographies

Photographie 1 - La princesse et le prince norvégiens durant une visite officielle au Canada (Royal House of Norway, 2016)	52
Photographie 2 - John Kerry et Leona Aglukkaq à la réunion ministérielle d'Iqaluit en 2015 (Conseil de l'Arctique, 2015).....	84
Photographie 3 - Réunion ministérielle d'Iqaluit (US Department of State, 2015).....	102
Photographie 4 - Le secrétariat du Conseil de l'Arctique, dans les locaux du Fram Centre à Tromsø (Escudé, 2018)	269
Photographie 5 - Réunion ministérielle de Nuuk en 2011 (Guardian, 2011).....	322
Photographie 6 - Réunion ministérielle d'Iqaluit en mai 2015 (Arctic Deeply, 2015).....	322
Photographie 7 - Réunion ministérielle de Rovaniemi (2019) (Conseil de l'Arctique, 2019)	327
Photographie 8 - 11ème réunion ministérielle du Conseil de l'Arctique (Conseil de l'Arctique, 2019).....	354
Photographie 9 - « China Night » à Reykjavik, pour l' « Arctic Circle » 2018 (Escudé, 2018)	363

Table des matières

Remerciements	3
Sommaire	7
Liste des acronymes utilisés	9
Introduction générale.....	11
L'intégration régionale en Arctique : genèse et géographie du changement.....	15
1 - La spécificité d'une gouvernance aux marges de l'œkoumène.....	15
2 - Définitions de l'espace et du temps arctique de notre recherche	19
a - Des bornes spatiales impossibles à définir : quelles limites de l'Arctique ?.....	19
b - Bornes historiques : l'Arctique de 1996 à 2019.....	23
État de la littérature et cadre théorique.....	24
1 - Les recherches récentes sur la région arctique	24
2 - La littérature sur la coopération, un optimisme à tempérer.....	27
3 - Naviguer entre Relations internationales et Géopolitique : faux procès et défense de la discipline Géopolitique.....	28
a - L'espace comme facteur explicatif majeur des processus politiques	29
b - Utilité des outils, concepts et méthodes géographiques	31
4 - Les régions, outils politiques construits par les sociétés.....	34
Questions et hypothèses de recherche	36
1 - Comment évolue le modèle de gouvernance inclusif en Arctique dans un contexte d'intérêt accru des acteurs arctiques et extérieurs à la région ?	36
2 - Existe-t-il une intégration régionale en Arctique ?	37
3 - Comment se construit la région arctique ?.....	39
4 - S'il existe une région arctique, quelle est sa forme et quelles en sont les limites ?	39
Méthodologie de la recherche	40
1 - Le matériau tiré des entretiens	44
a - L'importance de l'informel dans « l'entrée » et la négociation d'accès au terrain	44
b - Difficultés d'accès au terrain et limites de l'enquête	46

c - Le cas russe : aveu de difficultés méthodologiques	47
2 - L'observation participante	48
3 - La littérature institutionnelle et la littérature grise	49
4 - Analyse et outils utilisés	49
Organisation du développement	50
Première partie La construction de la gouvernance régionale en Arctique Expliquer un succès par l'étude des structures de coopération politique	55
Chapitre I. Une coopération construite par l'interaction de différents acteurs politiques.....	57
A - Aux origines du processus coopératif, la volonté de mettre fin aux tensions de la Guerre froide	58
1 - Des tentatives de coopération gelées par la Guerre froide	58
a - Jusqu'à la fin de la Guerre froide, de timides initiatives de coopération	58
b - L'érosion des logiques de Guerre froide	60
2 - La coopération politique, un outil venu du haut pour mettre fin à la fragmentation des territoires issue de la Guerre froide	60
a - La longue mise en place de mécanismes coopératifs circumpolaires	60
b - Une coopération d'abord fondée sur la science : l'AEPS, le premier forum de coopération régionale arctique	65
c - La création du Conseil de l'Arctique, dans la continuité de l'AEPS	67
B - Les pratiques de la coopération : une diversité inédite d'acteurs impliqués	69
1 - Des intérêts nationaux divergents parmi les États arctiques	69
a - La Fédération de Russie, la plus grande nation arctique	71
□ L'Arctique, un centre économique qui suscite un intérêt étatique variable	71
□ La Russie et la coopération internationale arctique : une relation ambiguë	73
□ Disputes théoriques au sujet de l'investissement russe dans la coopération multilatérale arctique	74
b - Le Canada, pays à l'identité arctique ambivalente.....	77
c - Les États-Unis, de la réticence à l'engagement arctique à la réticence à l'engagement multilatéral	86
□ Un intérêt arctique fluctuant au gré des conjonctures politiques.....	86
□ Une priorité donnée aux enjeux de sécurité.....	87

□ L'administration Trump, trouble-fête de la coopération arctique depuis 2019	89
d - La Norvège, État volontariste dont le développement dépend beaucoup du Nord	90
e - Le Danemark, État attaché à l'Arctique par ses anciennes colonies	92
f - Islande, Finlande, Suède : des États non riverains de l'océan Arctique en retrait relatif de la coopération régionale	94
2 - Les populations autochtones, nouvel acteur des relations internationales dans un contexte de revendications globales	95
a - Des territoires arctiques exotisés dans une vision coloniale	97
b - Le rôle des autochtones au niveau régional : la spécificité du statut de participant permanent au Conseil de l'Arctique	99
3 - L'irruption du niveau international dans la coopération régionale : le statut d'observateur au sein du Conseil de l'Arctique	107
a - Le rôle des observateurs	108
b - Le processus d'admission des observateurs : l'exemple de la Suisse (2017)	113
Conclusion du Chapitre I.....	115
Chapitre II. Une coopération technique et limitée fondée sur des questions dépolitisées.....	117
A - Le Conseil de l'Arctique, un forum aux moyens juridiques limités.....	118
1 - Une représentation politique technocratique.....	118
2 - Une coopération dans le cadre de la « soft law ».....	123
a - Des mécanismes non coercitifs pour influencer les décisions des États	123
□ Des compétences limitées : le tabou des questions de sécurité	123
□ Un financement au bon vouloir des membres	125
b - L'absence de pouvoir juridique du Conseil de l'Arctique	127
□ La « soft law » dans le mécanisme international de législation	127
□ Le Conseil de l'Arctique, une organisation de « droit mou ».....	128
□ Faire des normes « molles » : l'exemple du rapport « Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines ».....	130
c - Dans la coopération arctique, l'informel gagne sur l'institutionnel : leçons de l'observation participante	132
□ Le Conseil de l'Arctique, plateforme de socialisation plutôt que de prise de décision	132

<input type="checkbox"/> La constellation des grandes conférences arctiques, règne de la coopération informelle	133
3 - Le paradoxe d'un corps de « soft law » qui produit des accords contraignants : vers un renforcement du « droit mou »	136
a - Vers une institutionnalisation des mécanismes de coopération régionaux.....	136
<input type="checkbox"/> Un élargissement des compétences de la coopération régionale : l'exemple du Conseil économique arctique	136
<input type="checkbox"/> La création d'un secrétariat permanent (2013), symbole du renforcement de la structure du Conseil de l'Arctique.....	138
<input type="checkbox"/> Du « forum de haut niveau » à l'organisation internationale ?.....	143
b - Un exemple du renforcement normatif de la coopération arctique : l'accord « <i>Search and Rescue</i> ».....	146
<input type="checkbox"/> Du « policy-shaping » au « policy-making »	146
<input type="checkbox"/> Une accélération de la production normative contraignante à partir de 2011	147
B - Les objectifs limités et techniques de la coopération régionale	149
1 - Le rôle prépondérant de la recherche scientifique dans le système politique régional	149
a - Des activités structurées par la recherche scientifique	149
<input type="checkbox"/> La coopération scientifique, de l'IASC au Conseil de l'Arctique	149
<input type="checkbox"/> L'organisation du travail scientifique au sein des groupes.....	153
<input type="checkbox"/> La coordination entre les groupes de travail.....	155
<input type="checkbox"/> Un financement ad hoc des groupes de travail scientifique, révélateur de l'engagement politique des acteurs	156
b - Un réseau scientifique à la fois local et international.....	158
<input type="checkbox"/> La place des participants permanents : une coproduction des savoirs.....	158
<input type="checkbox"/> La place des chercheurs internationaux.....	159
2 - Des rapports scientifiques influents sur la politique régionale et mondiale.....	161
a - Des actions menées grâce à une compréhension scientifique des problèmes environnementaux	161
b - La diffusion du travail scientifique au niveau politique.....	163
c - L'« Arctic Climate Impact Assessment », un exemple révélateur et un tournant	165
Conclusion du Chapitre II	168
Deuxième partie	
Les effets géographiques de la gouvernance : la création d'une région politique en Arctique	171

Chapitre III. Les dynamiques de construction d'un niveau régional autonome, fruit de la convergence des acteurs de différents niveaux d'action politique 175

A - L'interaction des différents niveaux de coopération politique : une redéfinition des limites de la région..... 177

1 - L'implication des gouvernements infranationaux dans la gouvernance arctique : une paradiplomatie politique qui élargit les limites de la région 178

a - Introduction à deux cas d'études d'une paradiplomatie arctique 179

□ La paradiplomatie des gouvernements infranationaux : les acteurs, les motivations et les outils..... 179

b - L'Écosse et la fuite vers le Nord..... 183

□ La « relation spéciale » de la nation écossaise avec la région arctique 183

□ Développer une politique étrangère propre : un moyen pour l'Écosse de prendre de la distance par rapport à Londres 187

c - Une analyse des activités internationales du Québec dans la région arctique..... 189

□ Une politique arctique soumise aux frontières du cadre fédéral mais qui tente de s'en émanciper 189

□ Une diplomatie extérieure qui contourne les instances régionales traditionnelles .. 194

2 - Les populations autochtones au niveau international et les effets de « saut d'échelle ».... 200

a - Populations autochtones et personnalité internationale : l'irruption du niveau local au niveau régional 200

b - « Effet de levier » et « sauts d'échelle » entre niveau international et niveaux national et local 205

c - Un exemple de « saut d'échelle » : l'élaboration du rapport « Arctic Monitoring and Assessment Programme » 208

B - Une gouvernance multiniveaux créée par l'interaction des niveaux de coopération 211

1 - Replacer la coopération politique régionale en Arctique dans un contexte de « multilatéralisme brouillon » 212

a - Le Conseil de l'Arctique au sein d'un réseau de multiples organisations de coopération 212

b - Des initiatives de coopération régionale complémentaires ou concurrentes ?..... 218

2 - De la coopération politique foisonnante à la gouvernance multiniveaux 223

a - Définition, caractéristiques et critique de la gouvernance arctique..... 223

b - Une gouvernance arctique multiniveaux..... 227

Conclusion du Chapitre III	230
Chapitre IV. De la gouvernance réticulaire à l'intégration régionale : les dynamiques de construction d'un niveau arctique autonome	231
A - L'intégration régionale : outil politique ou fruit de pratiques ?	233
1 - Quelle région arctique ?	233
a - La région entre géographie et science politique	233
b - Les apports du nouveau régionalisme : la région comme espace construit.....	236
2 - Une région construite par « le haut » ou par « le bas » ?	240
a - Construction de la région et intégration régionale	240
b - L'intégration régionale : un outil imparfait venu « du haut » pour mettre fin à la fragmentation de l'Arctique	242
3 - Une région en réseau : de la gouvernance multiniveaux à la gouvernance réticulaire de la région arctique.....	246
a - La gouvernance enchevêtrée : la région arctique construite par les réseaux.....	246
b - Le rôle des communautés épistémiques dans la construction de la région arctique	252
B - L'intégration institutionnelle et la pacification des relations internationales : « la force des liens faibles ».....	255
1 - La force d'un modèle de coopération flexible : la « force des liens faibles ».....	256
2 - L'impossible mesure de l'intégration régionale - les obstacles à la trajectoire arctique d'intégration régionale	259
3 - Les effets géographiques de l'intégration politique	263
a - Le déplacement des institutions de gouvernance : un renversement de la logique centre-périphérie.....	264
<input type="checkbox"/> Transnationalisme et dimension locale de la politique régionale	264
<input type="checkbox"/> Modèle de représentation politique territorial versus modèle de représentation ethnique : exemple du Canada et de la Norvège	266
<input type="checkbox"/> Un exemple : la localisation du siège du Conseil de l'Arctique.....	268
b - La construction imparfaite d'une méditerranée arctique.....	270
<input type="checkbox"/> L'amenuisement des effets-barrière aux frontières : l'exemple de la Russie et des pays occidentaux à la réunion ministérielle de 2015	270
<input type="checkbox"/> La construction d'une « méditerranée arctique »	276
<input type="checkbox"/> L'Arctique, nouvel acteur sur la scène internationale	278

Conclusion du Chapitre IV.....	281
Troisième partie	Un nouveau niveau de gouvernance à l'épreuve
d'enjeux politiques : une région arctique contestée	283
Chapitre V. La région : une construction politique pour exclure les acteurs non désirables du processus politique ?	289
A - La perception par les États arctiques d'un contexte international en évolution, coup de frein à la dynamique inclusive de la gouvernance régionale	290
1 - Les limites de la neutralisation du politique dans la coopération fonctionnelle	290
a - Les modalités de la neutralisation du politique en Relations internationales.....	291
b - L'exemple russe : le retour de l'État russe en Arctique au milieu des années 2000 dans un contexte d'expansion économique vers le Nord.....	293
c - Une repolitisation des enjeux inévitables en Arctique	296
2 - Des affirmations de souveraineté étatique dans la gouvernance régionale	298
a - Une assiduité accrue des États dans les instances politiques arctiques	298
b - L'apparition de contentieux diplomatiques.....	300
c - Le format « Arctic 5 », vers un modèle politique toujours plus restreint du multilatéralisme arctique ?	301
3 - Le glissement du travail scientifique vers la politique	303
B - La région comme outil pour fermer le processus de gouvernance régionale	306
1 - La fermeture progressive aux États externes des instances politiques régionales : la tentation du « club »	306
a - La candidature croissante du nombre d'observateurs au Conseil de l'Arctique : un phénomène politique qui prend de l'ampleur	307
b - Le durcissement des règles d'admission au statut d'observateur.....	310
□ L'exemple du refus de la Suisse au poste d'observateur du Conseil de l'Arctique.	311
c - Une reprise en main de la gouvernance régionale par les États arctiques	312
□ L'exemple du veto contre l'entrée de l'Union européenne	314
2 - L'instrumentalisation stratégique du Conseil de l'Arctique par les États : critique du processus inclusif de gouvernance des populations autochtones	316
a - La « soft law », condition de la présence autochtone dans la gouvernance régionale ...	317
b - Critique de la représentation politique du niveau local au niveau régional	318
□ Des participants permanents qui restent en marge des négociations	318

□ Les participants permanents poussés dehors par la force du niveau étatique.....	321
c - La place accordée aux participants permanents : un alibi démocratique ?.....	323
Conclusion du Chapitre V.....	329
Chapitre VI. L'Arctique, une région en extension : l'autonomie d'un système régional remise en question par le système international	331
A - Comment l'Arctique a été construit comme un enjeu international.....	332
1 - L'Arctique comme lanceur d'alerte et symbole des changements climatiques	332
a - La transnationalisation des mobilisations : vers l'institutionnalisation de la défense d'un symbole	332
b - Le rôle d'une ONG pour la défense de la cause environnementale arctique : l'exemple de Greenpeace	336
c - De l'alerte à une prise de conscience politique internationale	338
2 - L'Arctique, revendiqué comme bien commun de l'Humanité.....	342
a - L'Arctique et la tragédie des communs.....	342
b - Bien commun régional ou international ?	344
B - Une région « sous pression » : l'élargissement des limites du périmètre de décision de la région.....	351
1 - Des acteurs étatiques extérieurs insatisfaits de la gouvernance régionale actuelle	351
2 - L'usage des dispositifs institutionnels par les acteurs : contournement des instances traditionnelles et création de nouvelles formes d'action politique	356
a - Le contournement des instances de décisions : l'exemple d' « Arctic Circle »	356
b - Un nouveau moyen de décision : l'exemple du moratoire sur l'interdiction de la pêche dans l'océan Arctique central	366
3 - L'extension des limites de la région arctique : toujours plus vers le sud (-est) ?.....	368
C - L'Arctique : une région aux limites mouvantes et floues.....	375
1 - Concurrences et confrontations des stratégies de construction de la région arctique	375
2 - Le caractère dynamique de l'intégration forme une région floue	381
3 - Définir un gradient « d'arcticité » : une région en « donut » ou en archipel	386
Conclusion du Chapitre VI.....	392
Conclusion générale	395
La fabrique de l'intégration arctique : de la contiguïté à la continuité.....	395

Le retour des puissances contre l'émiettement de la gouvernance ?	397
L'Arctique, ensemble flou, région gazeuse, système complexe.....	400
Apports et limites du positionnement de recherche.....	401
Annexe I : Déclaration d'Ottawa (1996).....	403
Annexe II : Chronologie.....	407
Bibliographie.....	413
Table des illustrations.....	447
Cartes.....	447
Tableaux.....	447
Figures.....	448
Graphiques.....	449
Photographies.....	449
Table des matières.....	451